

**Beretning til statsrevisorerne
om**

Finanstilsynets virksomhed

**September 2005
RB A502/05**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode.....	13
A. Indledning	13
B. Formål, afgrænsning og metode	16
III. Er formålene med Finanstilsynets virksomhed udmøntet i konkrete aktiviteter?	17
IV. Er dækningsgraden på inspektionsområdet tilfredsstillende?.....	21
A. Mål for inspektionshyppighed	21
B. Måling af dækningsgrad	25
C. Målopfyldelse af inspektionshyppighed	26
V. Er kvaliteten af Finanstilsynets sagsbehandling på inspektionsområdet tilfredsstillende?	27
A. Indholdet af inspektionerne.....	27
B. Afrapporteringen på inspektionerne.....	31
C. Opfølgningen på inspektionerne	32

Beretning om Finanstilsynets virksomhed

I. Resumé

1. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 15. januar 2003 rigsrevisor om i et notat at undersøge og vurdere Finanstilsynets virksomhed, herunder dækningsgraden af Finanstilsynets inspektioner. Baggrunden for denne undersøgelse er statsrevisorernes forespørgsel og Rigsrevisionens notat til statsrevisorerne af 3. juni 2003 om Finanstilsynets virksomhed. Her fandt rigsrevisor, at Rigsrevisionen burde gennemføre en større undersøgelse af Finanstilsynets virksomhed. Undersøgelsen ville blive iværksat inden udgangen af 2004.

2. Finanstilsynets centrale virksomhedsområde er de finansielle virksomheder samt udstedere og investorer på værdipapirmarkedet. Finanstilsynet har 2 kerneopgaver: reguleringsvirksomhed og tilsynsvirksomhed. Dertil kommer Finanstilsynets informationsvirksomhed.

3. Det er efter Rigsrevisionens vurdering væsentligt, at Finanstilsynet leverer et tilsyn, der effektivt kan leve op til Finanstilsynets formål. Indledningsvis vurderer Rigsrevisionen derfor, om formålene med Finanstilsynets virksomhed er udmøntet i konkrete aktiviteter.

Derudover skal Finanstilsynet sikre et passende tæt tilsyn for at minimere risikoen for en større krise i den finansielle sektor. Rigsrevisionen har derfor analyseret Finanstilsynets dækningsgrad og kvalitet af sagsbehandlingen på inspektionsområdet. Inspektionsvirksomheden er valgt, da det var baggrunden for statsrevisorernes anmodning. Samtidig er inspektionerne væsentlige for Finanstilsynet, bl.a. fordi tilsynet gennem inspektionerne kan sikre sig et opdateret kendskab til virksomhederne.

4. Undersøgelsen tager udgangspunkt i følgende spørgsmål:

- Er formålene med Finanstilsynets virksomhed udmøntet i konkrete aktiviteter?

- Er dækningsgraden på inspektionsområdet tilfredsstillende?
- Er kvaliteten af Finanstilsynets sagsbehandling på inspektionsområdet tilfredsstillende?

5. Undersøgelsen omfatter perioden 2001-2004 med hovedvægt på perioden 2003-2004. Rigsrevisionen har undersøgt Finanstilsynets udadvendte virksomhed, hovedsageligt inspektionsvirksomheden. I den konkrete sagsgennemgang har Rigsrevisionen fokuseret på mindre og mellemstore pengeinstitutter og skadesforsikringsselskaber.

Pengeinstitutområdet er udvalgt på grund af det høje antal inspektioner på området, mens skadesforsikringssagerne er valgt, da sagen om et skadesforsikringsselskab var udgangspunktet for statsrevisorernes anmodning.

Er formålene med Finanstilsynets virksomhed udmøntet i konkrete aktiviteter?

6. Det er Rigsrevisionens vurdering, at formålene med Finanstilsynets virksomhed ikke fuldt ud er udmøntet i konkrete aktiviteter. Formålene er fx ikke fuldt ud operationaliseret i Finanstilsynets inspektionsvirksomhed.

7. Finanstilsynets kerneopgaver kan inddeles i 7 hovedaktiviteter: løbende overvågning, inspektioner, generelle tilsynssager, udvikling af tilsynsinstrumenter og metoder, regelarbejde/ministerbetjening, internationalt arbejde samt information.

8. Finanstilsynets tilsynsvirksomhed omfatter løbende overvågning og inspektioner mv. og udføres selvstændigt i henhold til tilsynets resultatkontrakt med ministeriet.

Formålet med *den løbende overvågning* er at foretage en risikovurdering af, om virksomheden er i fare for at miste sin tilladelse. Den løbende overvågning danner samtidig grundlag for Finanstilsynets vurdering af, om tilsynet på baggrund af de indberettede oplysninger skal iværksætte en inspektion i en virksomhed. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Finanstilsynet har forbedret den løbende overvågning på de områder, hvor der historisk har været kriser.

9. Formålet med *inspektionsvirksomheden* er på stedet at vurdere, om den samlede lovgivnings krav til de finansielle virksomheder er opfyldt. Til brug for inspektionerne har Finanstilsynet udarbejdet inspektionshåndbøger på de enkelte inspektionsområder.

Finanstilsynet har i en lang årrække haft en veludbygget inspektionshåndbog for mindre og mellemstore pengeinstitutter med detaljerede retningslinjer og tjekskemaer for gennemgang af institutternes hovedområder.

Finanstilsynet har imidlertid først i 2004 inkluderet en overordnet it-gennemgang i inspektionerne på pengeinstitutområdet, selv om virksomhederne har været forpligtet til at have fyldestgørende kontrol- og sikringsprocedurer på it-området fra 2001.

Finanstilsynet har også på skadesforsikringsområdet først i 2004 fastlagt de aktiviteter, som skal gennemføres ved en inspektion. Dette skete i en inspektionshåndbog, som på visse områder stadig er ufærdig. Håndbogen understøtter fx ikke den enkelte medarbejder, når det skal afgøres, hvilke konkrete inspektionshandlinger der skal gennemgås på it-området i forbindelse med de ordinære inspektioner.

10. Finanstilsynets *reguleringsvirksomhed* omfatter regelarbejde, ministerbetjening og internationalt arbejde og udføres under ansvar og instruktioner fra Økonomi- og Erhvervsministeriet.

For reguleringsområdet har departementet udarbejdet en udførlig beskrivelse af aktiviteterernes indhold, og Finanstilsynet har suppleret denne med interne forretningsgange.

Er dækningsgraden på inspektionsområdet tilfredsstillende?

11. Rigsrevisionen finder, at dækningsgraden af Finanstilsynets inspektionsvirksomhed ikke fuldt ud har været tilfredsstillende.

Mål for inspektionshyppighed

12. Finanstilsynet har fra 2000 opstillet principper for udvælgelse af virksomheder til inspektion og udarbejder årligt inspektionsplaner efter en forudgående risikovurdering af de enkelte områder. De årlige inspektionsplaner udarbejdes for hvert af 4 inspektionsprogrammer, hvor virksomhe-

derne indplaceres i henhold til deres væsentlighed og risiko. Der er opstillet mål for frekvens af 3 af de 4 inspektionsprogrammer. Der er en 4-årig turnus for store og mellemstore virksomheder, mens de mindre virksomheder fra 2004 gennemløber en 7-årig turnusperiode.

13. Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at den overordnede prioritering af inspektionerne er hensigtsmæssig, da Finanstilsynet udvælger virksomheder til inspektion efter ensartede kriterier, og der er en fast frekvens for de enkelte inspektionsprogrammer. Samtidig er udvælgelsen af virksomheder til Finanstilsynets inspektionsprogram risikobaseret, og tilsynet opdaterer løbende risikovurderingerne.

Imidlertid får de største virksomheder som udgangspunkt kun inspiceret alle væsentlige områder inden for en 4-årig periode på linje med fx et mellemstort provinspengeinstitut uden filialer. Rigsrevisionen finder ikke, at dette på alle forretningsområder er tilstrækkeligt, set i lyset af disse virksomheders helt afgørende betydning for den finansielle sektors stabilitet.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har hertil oplyst, at Finanstilsynet supplerer inspektionerne med årlige møder på direktionniveau med koncernerne. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Finanstilsynet supplerer den almindelige risikovurdering med topchefmøder. Rigsrevisionen finder dog ikke, at sådanne møder kan erstatte en egentlig inspektion. Rigsrevisionen finder derfor, at Finanstilsynet bør overveje at gennemgå de største virksomheders mere risikofyldte områder oftere end hvert 4. år.

14. Der er først fra 2004 fastlagt mål om 7-årig turnus af alle mindre virksomheder, hvilket betyder, at der er virksomheder, som aldrig er blevet inspiceret. Endvidere viste undersøgelsen, at enkelte mellemstore virksomheder ikke blev inspiceret inden for det fastsatte tidsrum. For de mindre virksomheder finder Rigsrevisionen, at de før 2004 burde have været omfattet af mål om inspektion med fast frekvens.

Måling af dækningsgrad

15. Finanstilsynet har på baggrund af Rigsrevisionens notat af 3. juni 2003 til statsrevisorerne arbejdet med at opføre en dækningsgrad for tilsynets inspektionsvirksomhed.

Dækningsgraden kan defineres som det antal inspektioner, Finanstilsynet har gennemført i årets løb i forhold til antallet af virksomheder. Rigsrevisionens undersøgelse har imidlertid vist, at Finanstilsynet har haft vanskeligheder ved at opgøre dækningsgraden, fordi tilsynet ikke fra starten har haft et klart defineret entydigt virksomhedsbegreb og klart har fastlagt et entydigt kriterium for, hvornår en inspektion skal medregnes i det samlede antal inspektioner. Den uklare definition indebærer, at Finanstilsynets opgørelse af dækningsgrad i årsrapporten for 2003 ikke var korrekt. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at Finanstilsynet ikke har kunnet fremvise større præcision i sine opgørelser af dækningsgraden.

Rigsrevisionen finder, at Finanstilsynet løbende skal kunne dokumentere, at alle de finansielle virksomheder som minimum er inspiceret efter den fastlagte turnus. Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at Finanstilsynet ikke anvender opgørelser af dækningsgraden i sin interne styring. Rigsrevisionen er enig i, at opgørelser af dækningsgraden ikke nødvendigvis er et primært styringsinstrument. Rigsrevisionen finder dog, at opgørelserne bør være korrekte, når Finanstilsynet vælger at anvende dem til ekstern rapportering.

Målopfyldeelse af inspektionshyppighed

16. Finanstilsynet har stort set opfyldt sin målsætning om inspektionshyppighed. Finanstilsynets endelige gennemgang af alle inspektionsprogrammer tilbage til 2000 viste dog, at 2 skadesforsikringsselskaber og 1 fondsmæglerselskab på det ordinære program ikke blev undersøgt inden for 4-årsperioden, men først efter 5 år.

Er kvaliteten af Finanstilsynets sagsbehandling på inspektionsområdet tilfredsstillende?

17. Rigsrevisionen finder, at kvaliteten i sagsbehandlingen ikke har været helt tilfredsstillende. Det fremgik af sagsgennemgangen, at nogle typer inspektioner ikke i alle tilfælde var tilrettelagt effektivt, og at Finanstilsynet ikke følger systematisk og ensartet op på inspektionsbesøgene. Endvidere har Finanstilsynet udstedt påbud med henvisning til hjemmel i vejledning, også på områder, som ikke er reguleret af vejledningen. Endelig viste undersøgelsen, at sagsdokumentationen i visse tilfælde var utilstrækkelig.

Indholdet af inspektionerne

18. Finanstilsynets gennemgang af pengeinstitutternes kreditområde kunne efter Rigsrevisionens opfattelse tilrettelægges mere effektivt. Finanstilsynet gennemgik i flere tilfælde et stort antal sager, selv om dette kun gav anledning til minimale eller slet ingen ændringer af hensættelserne. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Finanstilsynet bør reducere antallet af udlånssager, som gennemgås, når der ikke er væsentlige problemer på kreditområdet i et pengeinstitut. En sådan fremgangsmåde ville belaste institutterne mindre, da kreditchefen skal være til stede ved gennemgangen, som typisk strækker sig over flere dage. Eventuelt kunne Finanstilsynet generelt ved gennemgangen af engagementerne i pengeinstitutterne i højere grad støtte sig til det revisionsarbejde, som pengeinstitutternes revision har udført.

19. Rigsrevisionens undersøgelse viste endvidere, at Finanstilsynet kun i begrænset omfang har gennemført en egentlig inspektion af virksomhedernes it-sikkerhed i forbindelse med den ordinære inspektion. Rigsrevisionen finder, at Finanstilsynet bør opprioritere it-området ved den ordinære gennemgang. Rigsrevisionen finder, at dette understreges af, at mange virksomheder enten ikke havde udarbejdet en it-sikkerhedspolitik eller manglede en it-beredskabsplan.

20. Undersøgelsen viste desuden, at Finanstilsynet generelt har udstedt påbud med henvisning til hjemmel i vejledning, selv om det normalt kræver en offentliggørelse i Lovtidende, for at hjemmelsgrundlaget er tilstrækkeligt.

Herudover har Finanstilsynet anvendt sin vejledning om de finansielle virksomheders administrative og regnskabsmæssige praksis uden for det område, som er reguleret af vejledningen.

Dokumentation for de gennemførte inspektionshandlinger

21. På området for små og mellemstore pengeinstitutter har Rigsrevisionens sagsgennemgang vist, at sagerne er præget af en høj ensartethed, og at dokumentationen for de gennemførte inspektionshandlinger generelt er tilfredsstillende og gennemført i overensstemmelse med formålet. Der er systematisk anvendt tjekskemaer til dokumentation af, hvilke inspektionshandlinger der er udført.

På skadesforsikringsområdet er dokumentationen for de gennemførte inspektionshandlinger i flere tilfælde mangelfuld. Det er derfor i flere sager ikke muligt at vurdere, om alle risikoområder er gennemgået. Rigsrevisionen kan derfor ikke vurdere, om formålet med inspektionen er opfyldt i de pågældende sager.

Afrapportering og opfølgning på inspektionerne

22. Ifølge Finanstilsynets resultatkontrakt skal rapporteringen af inspektionerne i gennemsnit ske inden for 4 arbejdsuger. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Finanstilsynets inspektionsrapporteringer er rimeligt ensartede, og at de sendes inden for de mål, som Finanstilsynet har opstillet. Mål for sagsbehandlingstiden er imidlertid opstillet som en garanti for virksomheden, og det er Rigsrevisionens opfattelse, at det derfor ikke bør være et gennemsnitsmål. Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at målet for 2005 er ændret til et absolut mål på 30 arbejdsdage samt et gennemsnitsmål på 20 arbejdsdage.

23. Rigsrevisionen finder ikke, at Finanstilsynets opfølgning på inspektionerne fungerer tilfredsstillende. Undersøgelsen har vist, at Finanstilsynet ikke følger systematisk op på inspektioner, hvor tilsynet har udstedt påbud.

Undersøgelsens resultater

Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at Finanstilsynet i de senere år har arbejdet målrettet mod at sikre, at der gennemføres systematiske inspektioner inden for alle forretningsområder. Rigsrevisionens undersøgelse har samtidig vist, at Finanstilsynets inspektioner kan forbedres, især for så vidt angår dækningsgrad og kvalitet i sagsbehandlingen.

Er formålene med Finanstilsynets virksomhed udmøntet i konkrete aktiviteter?

Rigsrevisionen finder, at formålene med Finanstilsynets virksomhed ikke fuldt ud er udmøntet i konkrete aktiviteter.

Rigsrevisionens vurdering bygger på:

- På pengeinstitutområdet har formålet med tilsynsvirksomheden i en årrække været udmøntet i konkrete aktiviteter.
- Finanstilsynet har dog først sent inkluderet en overordnet it-gennemgang af pengeinstitutterne i inspektionerne.
- Finanstilsynet har først i 2004 fastlagt de aktiviteter, som skal gennemføres ved en inspektion på skadesforsikringsområdet.

Er dækningsgraden på inspektionsområdet tilfredsstillende?

Rigsrevisionen finder, at dækningsgraden af Finanstilsynets inspektionsvirksomhed ikke fuldt ud har været tilfredsstillende.

Rigsrevisionens vurdering bygger på:

- Finanstilsynet har i 2000 opstillet mål og principper for inspektionshyppighed, som sikrer, at store og mellemstore virksomheder inspiceres inden for en 4-års periode.
- Rigsrevisionen finder, at Finanstilsynet bør overveje at gennemgå de største virksomheders mere risikofyldte områder oftere end hvert 4. år.
- Der er først fra 2004 fastlagt mål om 7-årig turnus af alle mindre virksomheder, hvilket betyder, at der er virksomheder, som aldrig er blevet undersøgt.
- Finanstilsynet har ikke haft en klar definition for opgørelse af dækningsgrad, og årsrapportens opgørelse af dækningsgrad var ikke korrekt.
- Finanstilsynet har stort set opfyldt sin målsætning om inspektionshyppighed. Dog blev 2 skadesforsikringselskaber og 1 fondsmæglerselskab på det ordinære program ikke undersøgt inden for 4-års perioden, men først efter 5 år.

Er kvaliteten af Finanstilsynets sagsbehandling på inspektionsområdet tilfredsstillende?

Rigsrevisionen finder, at kvaliteten i sagsbehandlingen på inspektionsområdet ikke har været helt tilfredsstillende.

Rigsrevisionens vurdering bygger på:

- Dokumentationen for de gennemførte inspektionshandlinger på skadesforsikringsområdet var mangelfuld i flere sager. Det er derfor ikke muligt at vurdere, om formålet med inspektionen er opfyldt i de pågældende sager.
- Finanstilsynet har kun i begrænset omfang gennemført en egentlig inspektion af virksomhedernes it-sikkerhed i forbindelse med de ordinære inspektioner.
- Finanstilsynet har udstedt påbud med henvisning til hjemmel i vejledning, også på områder, som ikke er reguleret af vejledningen.
- Afrapporteringen foregår rimeligt ensartet og inden for de tidsfrister, som Finanstilsynet har opstillet.
- Inspektionerne vedrørende pengeinstitutternes kreditområde var ikke i alle tilfælde tilrettelagt effektivt.
- Finanstilsynet følger ikke systematisk op på de inspektioner, hvor tilsynet har udstedt påbud.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

24. Baggrunden for denne undersøgelse er, at statsrevisorerne på deres møde den 15. januar 2003 anmodede rigsrevisor om i et notat at undersøge og vurdere Finanstilsynets virksomhed, herunder dækningsgraden af Finanstilsynets inspektioner i perioden 2000-2002. Rigsrevisionen afgav notat til statsrevisorerne den 3. juni 2003. Notatet beskrev Finanstilsynets tilrettelæggelse af resursestyring, inspektionsplanlægning og dækningsgrad af Finanstilsynets inspektioner. Det var rigsrevisors konklusion, at Finanstilsynet havde gennemført en betydelig udbygning af risikovurderingerne, som er en væsentlig del af grundlaget for tilsynets inspektionsvirksomhed, men han fandt, at Rigsrevisionen burde gennemføre en større undersøgelse af Finanstilsynets virksomhed. Undersøgelsen ville blive iværksat inden udgangen af 2004.

25. Finanstilsynet blev i sin nuværende form oprettet den 1. januar 1988 ved en fusion mellem Tilsynet med Banker og Sparekasser og Forsikringstilsynet. Finanstilsynet er en del af Økonomi- og Erhvervsministeriet. Der findes ikke en samlet lov eller et regelgrundlag for Finanstilsynets virksomhed. Finanstilsynets opgaver er beskrevet i de årlige finanslove og i lov om finansiel virksomhed, efterfølgende benævnt LFV, samt til dels i 21 andre love, der specificerer rettigheder og krav til de finansielle virksomheder under tilsyn.

26. Finanstilsynets centrale virksomhedsområde er de finansielle virksomheder samt udstedere og investorer på værdipapirmarkedet. Ifølge Finanstilsynets beretning fra 2003 skal tilsynet understøtte, at tilliden til den danske finansielle sektor bevares hos borgere og virksomheder. Finanstilsynet bidrager hertil ved at sikre, at de finansielle virksomheder dels har evne og vilje til at leve op til de eksisterende forpligtelser, dels har evne til at påtage sig nye risici.

27. Finanstilsynet har 2 kerneopgaver: tilsynsvirksomhed og reguleringsvirksomhed. Dertil kommer Finanstilsynets informationsvirksomhed. Finanstilsynets tilsynsvirksomhed omfatter løbende overvågning og inspektioner mv.

28. Ved den *løbende overvågning* behandles de periodiske indberetninger, Finanstilsynet modtager fra de virksomheder, der er under tilsyn. Finanstilsynet modtog i 2003 ca. 7.000 indberetninger fra i alt 900 virksomheder. Indberetningerne drejer sig om årsregnskaber, kvartalsregnskaber for visse virksomheder, revisionsprotokollater, aktuarberetninger mv. Løbende overvågning omfatter også sagsbehandling i forbindelse med stiftelse og ophør af finansielle virksomheder, ændringer i virksomhedernes ledelse og organisation samt dispensationer.

29. *Inspektioner* omfatter inspektioner på stedet i de enkelte virksomheder. Ved inspektionerne vurderer Finanstilsynet, om de periodiske indberetninger fra virksomhederne er retvisende, og om virksomhederne lever op til lovgivningens krav. For pengeinstitutter vil det typisk være kreditområdet, der er genstand for efterprøvning, mens det fx for forsikringsselskaber vil være forpligtelserne over for kunderne, der udgør den største risiko.

30. Til tilsynsvirksomheden hører endvidere *generelle tilsynssager*. De omfatter bl.a. behandling af ankenævnsager, sager om aktindsigt, forespørgsler, udvalg og arbejdsgrupper samt sekretariatsbetjening af Det Finansielle Virksomhedsråd, Fondsrådet og Pensionsmarkedsrådet.

31. I forbindelse med tilsynsvirksomheden kan Finanstilsynet kun træffe afgørelser, hvis virksomhedens handlinger enten indebærer lovovertrædelser, eller handlingerne forudsætter Finanstilsynets tilladelse. Finanstilsynet er underlagt Fondsrådet og Det Finansielle Virksomhedsråd, der træffer afgørelser i tilsynssager af principiel karakter og i sager, der har videregående, betydelige følger for de finansielle virksomheder. Ordningen, hvor Fondsrådet og Det Finansielle Virksomhedsråd træffer afgørelser, er etableret for at sikre, at Finanstilsynets afgørelser inden for den sædvanlige tilsynsvirksomhed er uafhængige af Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Finanstilsynet skal dog orientere Økonomi- og Erhvervsministeriet om sine afgørelser i sager af større politisk betydning. Finanstilsynet skal desuden have mandat fra Økonomi- og Erhvervsministeriet til at gå uden for den sædvanlige tilsynsvirksomhed – fx i forbindelse med deltagel-

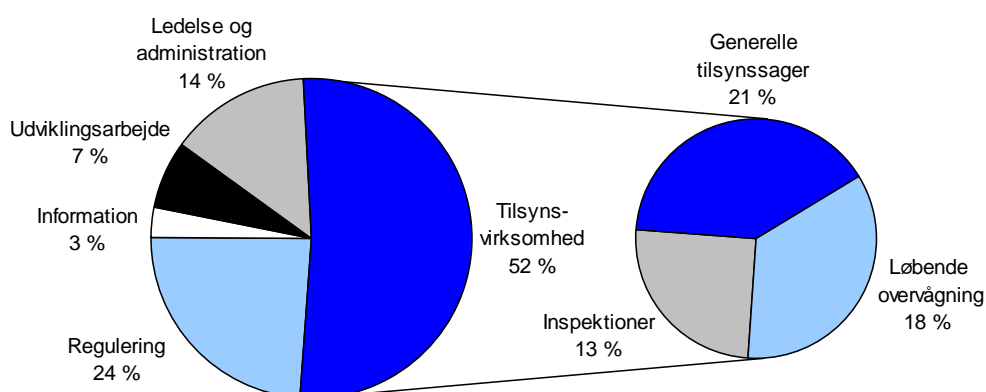
se i bestræbelser på at undgå betalingsstandsning i nødlidende finansielle virksomheder. Tilsynsvirksomheden gennemføres i øvrigt selvstændigt inden for rammerne af den finansielle lovgivning og i forhold til tilsynets resultatkontrakt med Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Finanstilsynet har oplyst, at Finanstilsynets resurser ikke er tilstrækkelige til at kunne kontrollere, at alle finansielle virksomheder til enhver tid overholder alle gældende regler. Tilsynet prioriterer derfor tilsynsaktiviteterne i forhold til de virksomheder, hvor risikoen for overtrædelser – eller konsekvenserne heraf – er størst.

32. Finanstilsynets anden kerneopgave er reguleringsvirksomhed, der omfatter regelarbejde, ministerbetjening og internationalt arbejde. Reguleringsvirksomheden udføres under ansvar og instruktioner fra Økonomi- og Erhvervsministeriet.

33. I figur 1 er vist en oversigt over Finanstilsynets resurseanvendelse på hovedopgaverne.

Figur 1. Finanstilsynets resurseanvendelse på hovedopgaver



34. Figur 1 viser, at Finanstilsynet anvender 52 % af ressourcerne på tilsynsvirksomheden og 24 % på reguleringsvirksomheden. Tilsynsvirksomhedens fordeling på inspektioner, generelle tilsynssager og løbende overvågning er vist i figuren til højre. Figuren viser, at 18 % af Finanstilsynets samlede resurser anvendes på løbende overvågning, 21 % på generelle tilsynssager og 13 % på inspektioner.

35. Finanstilsynet beskæftigede i 2004 i alt 181 årsværk og er organiseret med en direktion på 4 medlemmer, hvortil kommer 14 kontorer med hvert sit faglige område samt et antal særlige rådgivere. Ifølge LFV dækkes Finanstilsynets bevilling fuldt ud af afgifter fra de finansielle virksomheder, som er under Finanstilsynets tilsyn. Afgifterne skal dække finanslovbevillingen.

36. Rigsrevisionen afgiver denne beretning til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, samt § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen vedrører finanslovens § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet. Rigsrevisionen har forelagt et udkast til beretningen for Økonomi- og Erhvervsministeriet og indarbejdet ministeriets bemærkninger i videst muligt omfang.

B. Formål, afgrænsning og metode

37. Det er efter Rigsrevisionens vurdering væsentligt, at Finanstilsynet leverer et tilsyn, der effektivt kan leve op til Finanstilsynets formål. Indledningsvis vurderer Rigsrevisionen derfor, om formålene med Finanstilsynets virksomhed er udmøntet i konkrete aktiviteter.

Derudover skal Finanstilsynet sikre et passende tæt tilsyn for at minimere risikoen for en større krise i den finansielle sektor. Rigsrevisionen har derfor analyseret Finanstilsynets dækningsgrad og kvalitet af sagsbehandlingen på inspektionsområdet. Inspektionsvirksomheden er valgt, da det var baggrunden for statsrevisorernes anmodning. Samtidig er inspektionerne en kerneopgave i Finanstilsynet, bl.a. fordi tilsynet gennem inspektionerne kan sikre sig et opdateret kendskab til virksomhederne.

Undersøgelsen tager udgangspunkt i følgende spørgsmål:

- Er formålene med Finanstilsynets virksomhed udmøntet i konkrete aktiviteter?
- Er dækningsgraden på inspektionsområdet tilfredsstillende?
- Er kvaliteten af Finanstilsynets sagsbehandling på inspektionsområdet tilfredsstillende?

38. Undersøgelsen omfatter perioden 2001-2004 med hovedvægt på perioden 2003-2004. Rigsrevisionen har under-

søgt Finanstilsynets udadvendte virksomhed, hovedsageligt inspektionsvirksomheden. I den konkrete sagsgennemgang har Rigsrevisionen fokuseret på mindre og mellemstore pengeinstitutter og skadesforsikringsselskaber.

39. Rigsrevisionen har holdt møder med direktion, sekretariat samt departement og har gennemført interview med alle 10 tilsynskontorer i Finanstilsynet. Rigsrevisionen har gennemgået Finanstilsynets forretningsgange, inspektionsplanlægning og opgørelser af dækningsgrader samt analyseret Finanstilsynets risikomodeller. Rigsrevisionen har til lige gennemgået referater af Finanstilsynets interne møder, herunder direktionmøder og månedsmøder i 2002-2004.

Endelig har Rigsrevisionen gennemgået halvdelen af alle inspektionssager for de mindre og mellemstore pengeinstitutter, i alt 45 sager, og alle sager inden for skadesforsikringsområdet, i alt 39 sager, i 2003 og 2004. Pengeinstitutområdet er udvalgt på grund af det høje antal inspektioner på området, mens skadesforsikringssagerne er valgt, da sagen om et skadesforsikringsselskab var udgangspunktet for statsrevisorernes anmodning.

III. Er formålene med Finanstilsynets virksomhed udmøntet i konkrete aktiviteter?

40. Rigsrevisionen har undersøgt, om formålene med Finanstilsynets virksomhed er udmøntet i konkrete aktiviteter, herunder bl.a. om der er udarbejdet vejledninger og håndbøger for de enkelte aktivitetsområder.

41. På finansloven for 2004 er anført i alt 7 hovedformål med Finanstilsynets virksomhed. Dertil kommer opgaver vedrørende ledelse og administration. De 7 hovedformål er beskrevet i **tabel 1**.

Tabel 1. Finanstilsynets hovedformål

Kerneopgaver	Hovedformål	Beskrivelse
Tilsynsvirksomhed	Løbende overvågning	Behandling af periodiske indberetninger, stiftelse og ophør af finansielle virksomheder, ændringer i deres ledelse og organisation samt dispensationer mv.
	Inspektion	Inspektion på stedet bl.a. af forretningsgange, kontrolsystemer, bestyrelsesprotokoller, engagementer og forsikringsprincipper.
	Generelle tilsynssager	Ankenævnsager, sager om aktindsigt, forespørgsler samt sekretariatsbetjening af Det Finansielle Virksomhedsråd, Fondsrådet og Pensionsmarkedsrådet.
	Udvikling af tilsynsinstrumenter og metoder	Udvikling af nye metoder og midler til at føre tilsyn med den finansielle sektor.
Reguleringsvirksomhed	Regelarbejde og ministerbetjening	Udarbejdelse af lovforslag og bekendtgørelser i samarbejdet med departementet samt bidrag til besvarelse af folketingspørgsmål mv.
	Internationalt arbejde	EU-arbejde og andet internationalt arbejde, herunder bilateralt samarbejde med andre landes tilsynsmyndigheder.
Informationsvirksomhed	Information til borgere og virksomheder	Fremstilling og offentliggørelse af information af interesse for den finansielle sektor via internet og trykning.

42. Formålet med den løbende overvågning, hvor Finanstilsynet bl.a. gennemgår revisionsprotokollater og periode-regnskaber, er at foretage en risikovurdering af, om virksomheden er i fare for at miste sin tilladelse. Det vurderes herunder, om de finansielle virksomheder lever op til lovens kapitalkrav. Finanstilsynet kontrollerer ved den løbende overvågning systematisk, om de oplysninger, som virksomhederne indsender, giver anledning til reaktioner fra tilsynet. Den løbende overvågning danner grundlag for Finanstilsynets vurdering af, om tilsynet på baggrund af de indberettede oplysninger skal iværksætte en inspektion i en virksomhed.

Risikovurderingerne foretages for alle virksomheder med undtagelse af investeringsforeninger og er i øjeblikket mest udbygget for pengeinstitutter. På skadesforsikringsområdet er risikovurderingerne forbedret med udarbejdelsen af risikovurderingsnotater for de enkelte virksomheder. Rigsrevisionens undersøgelse har således vist, at Finanstilsynet har forbedret indsatsen på de områder, hvor der historisk har været kriser.

43. Formålet med inspektionsvirksomheden er på stedet at vurdere, om den samlede lovgivnings krav til de finansielle virksomheder er opfyldt. Tilsynet skal for det første vurdere, om virksomhederne lever op til lovgivningens krav, primært om virksomhedernes kapitalgrundlag er tilstrækkeligt. Herudover vurderes med udgangspunkt i LFV, § 71,

bl.a. om virksomhedernes it-sikkerhed, administrative praksis og forretningsgangsbeskrivelser på de væsentligste aktivitetsområder lever op til lovgivningens krav.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Finanstilsynet søger at sikre, at alle de væsentligste lovgivningskrav er omfattet ved ordinære inspektioner. Dette sker bl.a. ved, at de væsentligste aktivitetsområder (fx kredit- eller markedsrisikoområdet) er præciseret i indkaldelsesskrivelser, som kontorerne altid benytter ved starten på en inspektion.

44. Til brug for inspektionerne har Finanstilsynet udarbejdet inspektionshåndbøger på de enkelte inspektionsområder.

Finanstilsynet har i en lang årrække haft en veludbygget inspektionshåndbog for mindre og mellemstore pengeinstitutter med detaljerede retningslinjer for gennemgang af institutternes hovedområder, fx kredit- eller markedsrisikoområdet. Gennemgangen understøttes af et større antal tjekskemaer, så det sikres, at alle områder gennemgås. Rigsrevisionen finder derfor, at formålet med tilsynsvirksomheden i en årrække har været udmøntet i konkrete aktiviteter på pengeinstitutområdet.

Finanstilsynet har dog først i 2004 inkluderet en overordnet it-gennemgang i inspektionerne på pengeinstitutområdet, selv om virksomhederne har været forpligtet til at have fyldestgørende kontrol- og sikringsprocedurer på it-området fra 2001. En væsentlig del af de mindre og mellemstore pengeinstitutters it-drift udøves af fællesejede datacentraler, som er omfattet af inspektioner fra Finanstilsynets it-tilsynssektion.

45. Finanstilsynet har først i 2004 fastlagt de aktiviteter, som skal gennemføres ved en inspektion på skadesforsikringsområdet. Dette skete i form af en inspektionshåndbog, som på visse områder stadig er ufærdig. Håndbogen understøtter fx ikke i den nuværende form den enkelte medarbejder, når det skal afgøres, hvilke konkrete inspektionshandlinger der skal gennemføres på it-området, eller hvilke kriterier der skal opfyldes, for at området er tilrettelagt tilfredsstillende.

Et eksempel, hvor håndbogen efter Rigsrevisionens vurdering er for generel og introducerende, er afsnittet om gennemgang af store skader. Det er ikke afgrænset, hvilket omfang inspektionen skal have på dette område, fx i form af

et antal sager, der skal gennemgås, for at Finanstilsynet har fået et indblik i, om selskabets procedurer bliver fulgt på betryggende vis. Finanstilsynet har oplyst, at håndbogen vil blive udbygget på dette punkt. Et andet eksempel er it-området, hvor indholdet af inspektionshandlinger ikke er særligt præcist defineret i håndbogen. Håndbogen understøtter ikke den enkelte medarbejder, når det skal afgøres, hvilke konkrete inspektionshandlinger der skal gennemgås på it-området i forbindelse med de ordinære inspektioner.

Et eksempel på, at håndbogen ikke er ajourført, er indholdet af de forebyggende inspektioner. Finanstilsynet indførte ændringer i 2003 vedrørende turnus for denne inspektionstype, men ændringerne afspejler sig ikke i den seneste opdatering fra marts 2004.

46. Fagkontorernes forretningsgange har et meget uensartet omfang og indhold, og forretningsgangene er ikke koordineret på tværs i tilsynet. Rigsrevisionen finder derfor, at Finanstilsynet i højere grad bør fokusere på at udarbejde generelle forretningsgangsbeskrivelser, der dækker alle tilsynsområder med specifikke forretningsgange indarbejdet i de sektorspecifikke inspektionshåndbøger. Det vil i højere grad sikre ensartetheden i behandlingen af virksomhederne. Finanstilsynet har oplyst, at man vil ensrette forretningsgangene på de områder, hvor det anses for hensigtsmæssigt.

47. For reguleringsområdet har departementet udarbejdet en udførlig beskrivelse af aktiviteterens indhold, og Finanstilsynet har suppleret denne med interne forretningsgange.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at formålene med Finanstilsynets virksomhed ikke fuldt ud er udmøntet i konkrete aktiviteter.

Rigsrevisionens vurdering bygger på:

- På pengeinstitutområdet har formålet med tilsynsvirksomheden i en årrække været udmøntet i konkrete aktiviteter.
- Finanstilsynet har dog først sent inkluderet en overordnet it-gennemgang af pengeinstitutterne i inspektionerne.
- Finanstilsynet har først i 2004 fastlagt de aktiviteter, som skal gennemføres ved en inspektion på skadesforsikringsområdet. Inspektionshåndbogen fra 2004 er på visse områder stadig ufærdig.

IV. Er dækningsgraden på inspektionsområdet tilfredsstillende?

48. Finanstilsynets inspektionsvirksomhed har til formål at kontrollere, om tilsynet kan stole på indberetningerne fra de finansielle virksomheder, og om virksomhederne i øvrigt lever op til lovgivningens krav.

Indberetningerne indgår i tilsynets risikovurderinger. Ved inspektionsvirksomheden kan Finanstilsynet dog mere præcist vurdere ledelsen og styringen af den enkelte virksomhed og kan om nødvendigt give påbud og eventuelt forbyde nye aktiviteter i en virksomhed (tegningsret, låneudstedelse etc.).

Rigsrevisionen har i forbindelse med statsrevisorernes ønske vedrørende dækningsgrad af Finanstilsynets inspektioner undersøgt:

- mål for inspektionshyppighed
- måling af dækningsgrad
- målopfyldelse af inspektionshyppighed.

A. Mål for inspektionshyppighed

49. Finanstilsynet har fra 2000 opstillet principper for udvælgelse af virksomheder til inspektion og udarbejder årligt inspektionsplaner efter en forudgående risikovurdering af de enkelte områder. Risikovurderingen foretages af fagkontorerne. Finanstilsynet har i planlægningen for 2005 udarbejdet en langsigtet plan for forventet frekvens af inspektioner. Planlægningsproceduren indeholder også en opgørelse af de medarbejderkompetencer, der kan anvendes til kriseberedskab.

Inspektionsprogrammer

50. De årlige inspektionsplaner udarbejdes for hvert af de 4 inspektionsprogrammer: det særlige, det almindelige, det forebyggende og det udvidede inspektionsprogram. Programinddelingen sker efter væsentlighed, så de væsentligste områder dækkes hyppigere end øvrige områder. Dertil kommer, at Finanstilsynet ændrer inspektionshyppigheden efter tilsynets vurdering af risiko.

51. Finanstilsynet har opstillet mål for frekvensen for 3 af de 4 inspektionsprogrammer. Det *særlige inspektionsprogram* omfatter de største koncerner med bl.a. pengeinstitut-

ter, realkreditinstitutter og forsikringsselskaber. Disse virksomheder er omfattet af en årlig inspektion. Ved denne årlige inspektion undersøges mindst et væsentligt risikoområde, mens alle væsentlige risikoområder skal undersøges inden for en 4-årig periode. Økonomi- og Erhvervsministeriet har fremhævet, at Finanstilsynet derudover holder årlige møder med koncernernes direktioner, hvor bl.a. koncernens væsentligste risikoforhold behandles på grundlag af særlige indberetninger fra koncernerne.

52. Målene for det *almindelige inspektionsprogram* er, at virksomhederne undersøges mindst hvert 4. år. Programmet omfatter virksomheder med en generel risiko på over middel og omfatter fx mellemstore pengeinstitutter og større skadesforsikringsselskaber.

53. Finanstilsynet fastlagde først med virkning fra 2004, at virksomheder under det *forebyggende inspektionsprogram* skal undersøges hvert 7. år. I praksis blev alle pengeinstitutter dog undersøgt inden for en fast periode. Ud over pengeinstitutter omfatter dette program livsforsikringsselskaber, tværgående pensionskasser og firmapensionskasser, investeringsforeninger samt mindre skadesforsikringsselskaber (med bruttoindtægter på under 150 mio. kr. – fra 2004 balance over 100 mio. kr.) samt mindre fondsmæglerselskaber. Nogle mindre firmapensionskasser er fortsat helt undtaget fra inspektion.

54. Det 4. program, det *udvidede inspektionsprogram*, omfatter virksomheder, hvor Finanstilsynet vurderer, at der er en konkret risiko for, at tilladelsen til at drive finansiel virksomhed må inddrages. En virksomhed, der er underlagt et skærpet tilsyn, skal typisk indberette særlige oplysninger til Finanstilsynet, ligesom den ofte inspiceres uden for den normale tilsynsfrekvens. Finanstilsynets placering af en virksomhed under skærpet tilsyn er baseret på en konkret risikovurdering.

Risikovurderinger

55. Finanstilsynet anvender 3 metoder til vurdering af en virksomheds specifikke risiko: maskinel rating, personlig rating og stresstest.

Den *maskinelle rating* bygger på udviklingen i de nøgletal, som virksomhederne løbende indberetter. Det kan fx være ændring i overskud, udlån eller hensættelser.

Den *personlige rating* bygger på den enkelte medarbejders kendskab til en virksomheds ledelse, kreditstyring, kontrolniveau mv. Kendskabet bygger typisk på eventuelle bemærkninger i revisionsprotokollaterne, ligesom den personlige rating revurderes efter alle inspektioner.

Endelig anvendes *stresstest*, som er simulationsberegninger baseret på historiske erfaringer. Testene viser, hvad der ville ske med virksomhedens økonomiske stilling, hvis en række økonomiske forudsætninger ændres.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at risikovurderingerne er tilpasset virksomhedstyperne og deres risikoprofil. Brugen af personlige ratings er uensartet, ligesom brugen af de øvrige metoder varierer fra kontor til kontor, hvilket bl.a. afspejler, at kontorerne fører tilsyn med virksomheder af forskellig art og størrelse. Risikovurderingerne fra de enkelte kontorer oversættes til en fælles numerisk skala, der danner grundlag for udarbejdelsen af inspektionsplanen.

56. Finanstilsynet har gennem flere år arbejdet med en samlet model for risikovurderinger på tværs af områder, men dette arbejde er endnu ikke afsluttet. Risikovurderingerne er i øjeblikket mest udbygget for pengeinstitutter, da de indeholder alle 3 metoder: maskinel rating, personlig rating og stresstest. Risikovurderingerne på skadesforsikringsområdet er forbedret med udarbejdelsen af risikovurderingsnotater for de enkelte virksomheder. Finanstilsynet har forbedret indsatsen på de områder, hvor der historisk har været kriser.

Inspektionshyppighed

57. Frem til og med 2003 udtog Finanstilsynet virksomhederne under det forebyggende inspektionsprogram som en stikprøve, og der var ikke en fast hyppighed for inspektionerne. Finanstilsynet har således først med virkning fra 2004 opstillet mål for hyppigheden for det forebyggende inspektionsprogram. I praksis blev alle virksomheder dog undersøgt inden for en fast periode.

Nogle mindre firmapensionskasser er fortsat helt undtaget fra inspektion. De inspiceres derfor ikke inden for en fast turnus, hvilket Finanstilsynet har begrundet med, at de

er små og ofte har et medlemsantal under 50, hvorfor resurseforbruget ved en inspektion ikke vil stå mål med nyttevirkningen. Antallet af virksomheder, der ikke er omfattet af en fast frekvens, er dog reduceret de senere år.

58. Det er Rigsrevisionens vurdering, at den overordnede prioritering af inspektionerne er hensigtsmæssig. Finanstilsynet udvælger virksomheder til inspektion efter ensartede kriterier, og der er en fast frekvens for hvert enkelt inspektionsprogram. Samtidig er udvælgelsen til Finanstilsynets inspektionsprogrammer risikobaseret, og tilsynet opdaterer løbende risikovurderingerne.

De største virksomheder får som udgangspunkt kun inspiceret alle væsentlige områder inden for en 4-årig periode på linje med fx mellemstore pengeinstitutter uden filialer. Rigsrevisionen finder ikke, at dette på alle forretningsområder er tilstrækkeligt, set i lyset af disse virksomheders helt afgørende betydning for den finansielle sektors stabilitet.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har supplerende oplyst, at Finanstilsynets inspektionsprogram er udtryk for den minimale inspektionsfrekvens. Finanstilsynet tilstræber, at særlige risikoområder som kreditområdet undersøges oftere, men har behov for den fleksibilitet, der ligger i principperne for inspektionsprogrammerne. Økonomi- og Erhvervsministeriet oplyste videre, at Finanstilsynet vil overveje principperne for inspektionsprogrammerne i lyset af de kommende kapitaldækningsregler. Reglerne vil både give virksomhederne større mulighed for at anvende egne modeller til at opgøre kapitalkravene og stille større krav til tilsynsprocessen.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har desuden oplyst, at Finanstilsynet supplerer inspektionerne med årlige møder på direktionniveau med koncernerne. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Finanstilsynet supplerer den almindelige risikovurdering med topchefmøder. Rigsrevisionen finder dog ikke, at sådanne møder kan erstatte en egentlig inspektion. Rigsrevisionen finder, at Finanstilsynet bør overveje at foretage en mere systematisk gennemgang af de største virksomheders mere risikofyldte områder oftere end hvert 4. år.

59. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Finanstilsynet har opstillet mål for inspektionshyppighed, der skal sikre, at væsentlige områder/virksomheder mindst inspiceres hvert 4.

år. Der er først fra 2004 fastlagt mål om 7-årig turnus af alle mindre virksomheder, hvilket betyder, at der er virksomheder, som aldrig er blevet inspiceret. For de mindre virksomheder finder Rigsrevisionen, at de før 2004 burde have været omfattet af mål om inspektion med fast frekvens.

Rigsrevisionen finder, at Finanstilsynet på et tidligere tidspunkt burde have fastlagt en fast frekvens for det forebyggende inspektionsprogram for investeringsforeninger, mindre skadesforsikringsselskaber, mindre fondsmæglerselskaber samt livsforsikringsselskaber, tværgående pensionskasser og firmapensionskasser. Rigsrevisionen finder det dog tilfredsstillende, at Finanstilsynet nu har opstillet mål om at ville dække alle virksomheder inden for en 4-årig eller 7-årig turnus.

B. Måling af dækningsgrad

60. Finanstilsynet har på baggrund af Rigsrevisionens notat af 3. juni 2003 til statsrevisorerne arbejdet med at opgøre dækningsgraden for tilsynets inspektionsvirksomhed. Dækningsgrad kan defineres som det antal inspektioner, Finanstilsynet har gennemført i årets løb inden for et virksomhedsområde i forhold til antallet af virksomheder i det enkelte virksomhedsområde.

61. Finanstilsynet har oplyst, at princippet om risikobaseret tilsyn går forud for principper/krav om opfyldelse af dækningsgrader. Det betyder, at resurserne i mere turbulente tider vil blive flyttet derhen, hvor de gør størst nytte, uanset om dette kan give problemer med opfyldelsen af dækningsgrader. Finanstilsynet fremhæver også, at de seneste års relativt stabile forhold inden for alle virksomhedsområder gør, at der er bedre mulighed for at opfylde mål for dækningsgrader.

62. I foråret 2005 måtte Finanstilsynet flere gange fremsende nye opgørelser af dækningsgraden til Rigsrevisionen, før der forelå et klart resultat. Det skyldes, at Rigsrevisionen gentagne gange kunne påvise enkelte fejl i opgørelsen af dækningsgrader for flere af programmerne. Rigsrevisionen konstaterede også, at opgørelserne afveg fra oplysninger i Finanstilsynets årsrapport for 2003. I de nye opgørelser var antallet af virksomheder lavere end i de tidligere opgørelser, hvorved dækningsgraden steg. Desuden har Finanstilsy-

net foretaget ændringer i fordelingen mellem forebyggende og almindeligt tilsyn for skadesforsikringselskaber.

Årsagen til, at Finanstilsynet har haft vanskeligt ved at opgøre det præcise antal virksomheder, er, at tilsynet i opgørelsen af sin dækningsgrad ikke har haft et entydigt defineret virksomhedsbegreb. Der var heller ikke fastlagt et entydigt kriterium for, hvornår en inspektion skal medregnes i det samlede antal inspektioner.

Den uklare definition indebærer også, at Finanstilsynets opgørelse af dækningsgrad i årsrapporten for 2003 ikke var korrekt. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at Finanstilsynet ikke har kunnet fremvise større præcision i sine opgørelser af dækningsgraden.

63. Rigsrevisionen finder, at Finanstilsynet løbende skal kunne dokumentere, at alle de finansielle virksomheder som minimum er inspiceret efter den fastlagte turnus. Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at Finanstilsynet ikke anvender opgørelser af dækningsgraden i sin interne styring. Rigsrevisionen er enig i, at opgørelser af dækningsgraden ikke nødvendigvis er et primært styringsinstrument. Rigsrevisionen finder dog, at opgørelserne bør være korrekte, når Finanstilsynet vælger at anvende dem til ekstern rapportering.

C. Målopfyldelse af inspektionshyppighed

64. Rigsrevisionen har i det følgende analyseret inspektionshyppigheden i perioden 2001-2004 for at vurdere, om der under de enkelte inspektionsprogrammer er gennemført det nødvendige antal inspektioner.

65. Finanstilsynets endelige gennemgang af alle inspektionsprogrammer tilbage til 2000 viste, at 2 skadesforsikringselskaber og 1 fondsmæglerselskab på det ordinære program ikke blev undersøgt inden for 4-års perioden, men først efter 5 år. Finanstilsynet har oplyst, at de 3 selskaber havde en lav risikoprofil, og at bortset fra disse 3 selskaber var inspektionshyppigheden overholdt i perioden 2000-2004.

Rigsrevisionen finder på den baggrund, at Finanstilsynet stort set har opfyldt sin målsætning om inspektionshyppighed.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at dækningsgraden af Finanstilsynets inspektionsvirksomhed ikke fuldt ud har været tilfredsstillende.

Rigsrevisionens vurdering bygger på:

- Finanstilsynet har i 2000 opstillet mål og principper for inspektionshyppighed, som sikrer, at store og mellemstore virksomheder inspiceres inden for en 4-års periode.
- Rigsrevisionen finder, at Finanstilsynet bør overveje at gennemgå de største virksomheders mere risikofyldte områder oftere end hvert 4. år.
- Der er først fra 2004 fastlagt mål om 7-årig turnus af alle mindre virksomheder, hvilket betyder, at der er virksomheder, som aldrig er blevet undersøgt.
- Finanstilsynet har ikke haft en klar definition for opgørelse af dækningsgrad, og årsrapportens opgørelse af dækningsgrad var ikke korrekt.
- Finanstilsynet har stort set opfyldt sin målsætning om inspektionshyppighed. Dog blev 2 skadesforsikringsselskaber og 1 fondsmæglerselskab på det ordinære program ikke undersøgt inden for 4-års perioden, men først efter 5 år.

V. Er kvaliteten af Finanstilsynets sagsbehandling på inspektionsområdet tilfredsstillende?

66. Rigsrevisionen har til belysning af spørgsmålet om kvaliteten i Finanstilsynets sagsbehandling undersøgt sagsbehandlingen i forbindelse med Finanstilsynets inspektion af skadesforsikringsselskaber og små og mellemstore pengeinstitutter.

Rigsrevisionen har undersøgt:

- indholdet af inspektionerne
- afrapporteringen på inspektionerne
- opfølgningen på inspektionerne.

A. Indholdet af inspektionerne

67. Rigsrevisionen har gennemgået halvdelen af inspektions-sagerne for de små og mellemstore pengeinstitutter og alle sager på skadesforsikringsområdet i 2003 og 2004.

Dokumentation for inspektionerne

68. På pengeinstitutområdet har Rigsrevisionens sags gennemgang vist, at sagerne er præget af en høj ensartethed, og at dokumentationen for de gennemførte inspektionshandlinger generelt er tilfredsstillende og gennemført i overensstemmelse med formålet. Der er systematisk anvendt tjekskemaer til dokumentation af, hvilke inspektionshandlinger der er udført.

69. På skadesforsikringsområdet er dokumentationen for de gennemførte inspektionshandlinger i flere tilfælde mangelfuld. Det er i flere sager ikke muligt at vurdere, om alle risikoområder er gennemgået. Rigsrevisionen kan derfor ikke vurdere, om formålet med inspektionen er opfyldt i de pågældende sager.

Finanstilsynets interne afrapporteringer er typisk meget kortfattede, og referater fra alle vigtige møder er den centrale dokumentation for inspektionerne på skadesforsikringsområdet. Referaterne af de møder, der er afholdt under inspektionerne på skadesforsikringsområdet, er ofte mangelfulde, udarbejdet meget sent eller slet ikke udarbejdet. De manglende referater betyder, at der er en række sager, hvor valget af inspektionshandlinger er uklart. Det fremgår ikke af sagerne, hvilke til- og fravalg der er foretaget ved inspektionen, eller hvor omfattende gennemgangen har været.

Gennemgangen af kreditområdet

70. Gennemgangen af kreditområdet er højt prioriteret ved inspektionerne på pengeinstitutområdet, da kreditområdet anses for risikofyldt. Der er generelt en rimelig overensstemmelse mellem pengeinstitutets størrelse, solvens og antallet af engagementer, som Finanstilsynet vælger at udtage til gennemgang.

I de mellemstore pengeinstitutter gennemgik Finanstilsynet dog i flere tilfælde et stort antal sager, selv om dette kun gav anledning til minimale eller slet ingen ændringer af hensættelserne. Der er tale om institutioner, der typisk har såvel intern revision som ekstern revision, der gennemfører et betydeligt arbejde.

Finanstilsynet bør i disse tilfælde efter Rigsrevisionens opfattelse reducere antallet af udlånsager, som gennemgås, når der ikke er væsentlige problemer på kreditområdet

i et pengeinstitut. En sådan fremgangsmåde ville belaste institutterne mindre, da kreditchefen skal være til stede ved gennemgangen, som typisk strækker sig over flere dage. Eventuelt kunne Finanstilsynet generelt ved gennemgangen af engagementerne i pengeinstitutterne i højere grad støtte sig til det revisionsarbejde, som i forvejen er udført.

Samlet set finder Rigsrevisionen, at Finanstilsynets gennemgang af kreditområdet kunne tilrettelægges mere effektivt.

71. Stikprøver af engagementer anvendes i flere tilfælde af Finanstilsynet til at beregne de hensættelser, som et pengeinstitut skal foretage for at dække eventuelle tab. Der er dog en usikkerhedsmargin i de pågældende beregninger. I en enkelt sag blev kravet til forøgede hensættelser opgjort til 1.050.000 kr. Usikkerheden i det pågældende skøn var dog så stort, at det er uklart, om der overhovedet var et behov for at foretage hensættelser i det pågældende institut. Usikkerhedsmarginer i den pågældende størrelsesorden rejser efter Rigsrevisionens opfattelse et retssikkerhedsproblem.

Finanstilsynet har oplyst, at det pågældende pengeinstitut gennem flere år havde været under skærpet tilsyn, historisk altid havde undervurderet sit hensættelsesbehov og på tidspunktet for inspektionen lå meget tæt på solvenskravet. I sager, hvor et pengeinstitut befinder sig på grænsen til lovgivningens solvenskrav, er det Rigsrevisionens vurdering, at stikprøven bør udbygges, så det statistiske grundlag forbedres.

Gennemgangen af it

72. It-området er i princippet omfattet af kontorernes ordinære inspektioner, og der udtages et mindre antal til én særskilt it-gennemgang, som foretages af en særlig it-enhed. Grundlaget for gennemgangen er krav i LFV om, at virksomhederne skal have betryggende kontrol- og sikringsforanstaltninger på it-området. Dette krav har Finanstilsynet senere præciseret i en vejledning.

73. På pengeinstitutområdet blev det først fra 2004 kontrolleret, om virksomheden har en it-sikkerhedspolitik og en it-beredskabsplan. Rigsrevisionens gennemgang af inspektionerne viste, at flere finansielle virksomheder ikke levede op til lovgivningens krav på it-området. Der er ikke i fag-

kontorets gennemgang eksempler på, at Finanstilsynet har vurderet hensigtsmæssigheden af virksomhedernes it-politikker eller it-beredskabsplaner. Før 2004 indgik it-området ikke i de ordinære inspektioner.

På skadesforsikringsområdet viste gennemgangen, at hensigtsmæssigheden af virksomhedernes it-administration kun i få tilfælde var nærmere vurderet ved fagkontorets inspektion.

74. Ud over fagkontorerne it-gennemgang foretager Finanstilsynets it-enhed inspektion af de fællesejede datacentre, som er det væsentligste element i pengeinstitutternes it-sikkerhed, ligesom enheden foretager enkelte inspektioner typisk af større virksomheder. Det er dog ikke muligt for den specialiserede it-enhed at efterkomme alle anmodninger fra fagkontorerne om it-inspektioner.

75. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at Finanstilsynet kun i begrænset omfang har gennemført en egentlig inspektion af virksomhedernes it-sikkerhed i forbindelse med de ordinære inspektioner.

Hjemmel til Finanstilsynets påbud

76. Forskrifter, der skal kunne håndhæves over for borgerne, skal normalt udstedes som bekendtgørelser, som offentliggøres i Lovtidende. Bindende forskrifter for borgerne og/eller private virksomheder kan dog undtagelsesvis kundgøres på anden måde end ved offentliggørelse i Lovtidende. Det gælder tekniske regler og regler, der kun henvender sig til et erhverv med få udøvere, som vil kunne kundgøres i fagtidsskrifter eller ved direkte udsendelse til de pågældende virksomheder.

Undersøgelsen viste, at Finanstilsynet generelt har udstedt påbud med henvisning til hjemmel i vejledning, selv om det normalt kræver en offentliggørelse i Lovtidende, for at hjemmelsgrundlaget er tilstrækkeligt. Finanstilsynet udsteder således i vid udstrækning påbud i henhold til en vejledning udstedt med hjemmel i LFV, § 71, stk. 2, som nærmere regulerer forhold vedrørende § 71, stk. 1.

77. Sagsgennemgangen viste endvidere, at Finanstilsynet i enkelte tilfælde har anvendt sin vejledning om de finansielle virksomheders administrative og regnskabsmæssige prak-

sis uden for det område, som er reguleret af vejledningen. Finanstilsynet anvender således vejledningen til at udstede påbud i henhold til § 78, stk. 3, og § 74, stk. 1, i LFV. Hjemlen til påbuddene på disse områder er ikke klar, da vejledningen kun regulerer forhold vedrørende § 71.

78. Rigsrevisionen finder det mindre tilfredsstillende, at Finanstilsynet generelt har udstedt påbud med henvisning til hjemmel i vejledning. Rigsrevisionen finder det ligeledes mindre tilfredsstillende, at Finanstilsynet har anvendt § 71-vejledningen uden for det område, som er reguleret af vejledningen.

B. Afrapporteringen på inspektionerne

79. Finanstilsynets afrapportering til virksomhederne er generelt opdelt i påbud, som virksomhederne skal følge, og risikoplysninger, som virksomheden selv vælger, om den vil reagere på. Der er generelt en klar afgrænsning mellem de 2 typer afrapportering, idet der dog i enkelte tilfælde ved risikoplysningerne blev anvendt et sprogbug, som normalt anvendes, når der er tale om påbud.

Mange påbud omhandler formelle eller ordensmæssige forhold og kunne efter Rigsrevisionens vurdering for mindre væsentlige forhold med fordel afrapporteres mundtligt til virksomhederne.

80. Ifølge Finanstilsynets resultatkontrakt skal rapporteringen af inspektionerne i gennemsnit ske inden for 4 arbejdsuger. Rapporten med konklusionerne på inspektionsbesøget blev i 2004 i næsten alle tilfælde sendt til virksomheden inden for 4 uger. Alle sager var afsluttet inden for 2 måneder. Dette er en forbedring i forhold til 2003.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Finanstilsynet har øget fokus på dette område, idet det af en brugerundersøgelse fra 2002 fremgik, at 43,4 % af respondenterne på pengeinstitutområdet ikke fandt, at den skriftlige rapport kom tilstrækkeligt hurtigt.

I enkelte tilfælde var der ved fremsendelsen af rapporten stadig udestående spørgsmål. Rigsrevisionen finder, at det burde være en ambition, at alle spørgsmål så vidt muligt afklares, inden rapporten sendes. Undersøgelsen viste dog også, at de uafklarede spørgsmål blev afklaret inden for en rimelig kort tidsfrist. I de tilfælde, hvor et inspektionsbesøg

gav anledning til en stedlig ejendomsinspektion og vurdering, foregik denne ligeledes inden for rimeligt tidsrum.

Undersøgelsen viste, at rapporterne først kvalitetssikres efter, at de er sendt til institutterne. I et par tilfælde viste kontorchefens gennemgang, at der var mindre fejl i afrapporteringen.

81. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Finanstilsynets inspektionsrapporteringer er rimeligt ensartede, og at de sendes inden for de tidsfrister, som Finanstilsynet har opstillet. Mål for sagsbehandlingstiden er imidlertid opstillet som en garanti for virksomheden, og det er Rigsrevisionens opfattelse, at de derfor ikke bør være et gennemsnitsmål. Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at målet for 2005 er ændret til et absolut mål på 30 arbejdsdage samt et gennemsnitsmål på 20 arbejdsdage.

C. Opfølgningen på inspektionerne

82. På pengeinstitutområdet følges der med enkelte undtagelser ikke op på de påbud, som bliver udstedt i afrapporteringen fra inspektionerne.

I nogle sager har såvel pengeinstituttet som dets revisor modtaget et påbud ved afrapporteringen. I sådanne tilfælde er der enkelte eksempler på, at opfølgningen på de påbud, som pengeinstituttet har fået, er overladt til revisor, selv om denne i forbindelse med samme inspektion selv har modtaget en påtale.

83. På skadesforsikringsområdet er opfølgningen i rapporterne fra 2004 typisk opdelt i forhold, som ikke kræver opfølgning, forhold, hvor Finanstilsynet følger op, og forhold, hvor revisor følger op. Finanstilsynet følger ikke denne fremgangsmåde på pengeinstitutområdet, selv om mange påbud vedrører fx manglende eller mangelfulde instrukser fra bestyrelse til direktion, eller at bestyrelsen ikke har gennemført de kontrolhandlinger, som lovgivninger kræver. På skadesforsikringsområdet er opfølgningen på sådanne områder typisk overladt til virksomhedens revisor.

84. Sagsgennemgangen viste, at der er adskillige tilfælde, hvor pengeinstitutterne ikke følger de påbud eller de afgørelser, som Finanstilsynet træffer. Der kan gå en årrække,

hvor Finanstilsynet ikke besøger en virksomhed. Det er derfor vigtigt, at Finanstilsynet sikrer, at fejl korrigeres.

85. Rigsrevisionen finder ikke, at Finanstilsynets opfølgning på inspektionerne fungerer tilfredsstillende. Undersøgelsen har vist, at Finanstilsynet ikke følger systematisk op på inspektioner, hvor tilsynet har udstedt påbud.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at kvaliteten i sagsbehandlingen på inspektionsområdet ikke har været helt tilfredsstillende.

Rigsrevisionens vurdering bygger på:

- Dokumentationen for de gennemførte inspektionshandlinger på skadesforsikringsområdet var mangelfuld i flere sager. Det er derfor ikke muligt at vurdere, om formålet med inspektionen er opfyldt i de pågældende sager.
- Finanstilsynet har kun i begrænset omfang gennemført en egentlig inspektion af virksomhedernes it-sikkerhed i forbindelse med de ordinære inspektioner.
- Finanstilsynet har udstedt påbud med henvisning til hjemmel i vejledning, også på områder, som ikke er reguleret af vejledningen.
- Afrapporteringen foregår rimeligt ensartet og inden for de tidsfrister, som Finanstilsynet har opstillet.
- Inspektionerne vedrørende pengeinstitutternes kreditområde var ikke i alle tilfælde tilrettelagt effektivt.
- Finanstilsynet følger ikke systematisk op på de inspektioner, hvor tilsynet har udstedt påbud.

Rigsrevisionen, den 7. september 2005

Henrik Otbo

/Bjørn Olsen