



## INSPIRATIONSPUNKTER

14. december 2011

11/04569-17

/cni-dep

**Talepapir til brug for åbent samråd i FIU den 15. december 2011 ad samrådsspørgsmål F alm. del om ministerens bemærkninger til Rigsrevisionens omfattende undersøgelse af Amagerbankens krak og hvilke justeringer, kritikken fra Rigsrevisionen giver anledning til**

### Indledning

Tak for invitationen til at komme i dag og redegøre for mine bemærkninger til Rigsrevisionens beretning om Amagerbanken, samt hvilke justeringer Rigsrevisionens kritik måtte give anledning til.

Indledningsvist vil jeg gerne kort sige et par ord om ordningen med individuelle statsgarantier og baggrunden for, at den blev etableret.

### *Ordningen med individuel statsgaranti*

Ordningen med individuel statsgaranti blev som bekendt indført af et bredt flertal i Folketinget i forbindelse med Kreditpakken fra januar 2009.

Kreditpakken blev vedtaget på et tidspunkt, hvor de finansielle markeder var fastfrosne. De finansielle institutter kunne derfor ikke rejse den fornødne likviditet uden statsgaranti. De individuelle statsgarantier skulle medvirke til at sikre robusthed omkring institutterne og virke som en tre-årig overgangsordning,

der kunne lette ophøret af den generelle statsgarantiordning den 30. september 2010.

Der var tale om en ordning med en ansøgningsmulighed, som – hvis det enkelte institut i øvrigt opfyldte solvenskravene og dermed ansøgningsbetingelsen – ville blive fulgt op af en forhandling mellem Finansiell Stabilitet og instituttet om de nærmere vilkår for tildeling af en individuel statsgaranti.

Der var derfor *ikke* tale om, at et solvent institut havde en automatisk ret til at få en individuel statsgaranti. Det afhang af, om instituttet kunne acceptere de vilkår, som Finansiell Stabilitet i det enkelte tilfælde fandt nødvendige, for at det var forsvarligt at stille garanti i hele garantiens tre-årige løbetid, herunder at bankerne ved garantiens udløb ville være solide nok til at kunne finansiere sig uden en statsgaranti.

Beslutningen om eventuelt at yde en individuel statsgaranti byggede således på to uafhængige vurderinger vedrørende henholdsvis opfyldelse af lovens solvenskrav og forsvarligheden af at yde en tre-årig statsgaranti.

Opfyldelse af solvenskravet var derfor en nødvendig, men ikke en tilstrækkelig betingelse for, at Finansiell Stabilitet kunne yde statsgaranti til et pengeinstitut.

Der var desuden ikke nogen kontraheringspligt for Finansiell Stabilitet. Såfremt et institut ikke kunne eller ville opfylde de

vilkår, den blev præsenteret for, og som Finansiell Stabilitet vurderede nødvendige for at anse en garanti for forsvarlig, ville instituttet ikke opnå en aftale om individuel statsgaranti.

### *Amagerbankens individuelle garanti*

I lighed med en række andre banker ansøgte Amagerbanken om en individuel statsgaranti og fik stillet en garanti på 13,5 mia. kr. Trods skrappe vilkår for garantien måtte banken mindre end ét år senere overgå til Finansiell Stabilitet med henblik på afvikling, hvilket umiddelbart påførte staten et betydeligt tab.

I relation til opgørelse af statens tab, er det vigtigt at holde sig for øje, at der på tidspunktet for tildeling af den individuelle statsgaranti til Amagerbanken eksisterede en generel statsgaranti for alle indlån og simple fordringer. Denne generelle garanti dækkede ikke bare de solide institutter, men også sårbare og risikofyldte institutter, såsom Amagerbanken. Begge ordninger indebar, at staten påtog sig en risiko for tab.

Statens tab kan i dag anslås til maksimalt 2,1 mia.kr. Det ville imidlertid have været langt større, hvis Amagerbanken havde fået afslag på en individuel statsgaranti og skulle have været afviklet under den generelle statsgaranti. Det gælder endvidere at statens tab vil blive dækket af de indtægter, staten har på bankpakkerne. Skatteborgerne vil derfor ikke komme til at betale for oprydningen efter Amagerbanken.

Det ændrer dog ikke ved at det altid har negative konsekvenser, når en bank går ned. Og når staten lider tab på en statsgaranti, er det væsentligt at få undersøgt, om garantien blev ydet på et forsvarligt grundlag efter reglerne herom.

Det er derfor godt, at forløbet omkring tildelingen af en statsgaranti til Amagerbanken bliver belyst.

Der er ingen tvivl om, at denne sag har været meget kompliceret, men jeg synes, at der med Rigsrevisionens beretning er foretaget en meget dybdegående belysning og vurdering af forløbet omkring Amagerbankens tildeling af individuel statsgaranti.

Rigsrevisionen har foretaget en meget grundig og omfattende undersøgelse af hele forløbet – fra Amagerbankens ansøgning og til bankens overdragelse til Finansiell Stabilitet, herunder Finansiell Stabilitets, Finanstilsynets og ministeriets rolle i forløbet. Rigsrevisionen har også været inde og se nærmere på de anvendte vurderingsprincipper for bedømmelsen af bankens engagementer og forskellene i bedømmelsen.

--- 0 ---

### *Finansiell Stabilitet*

Den helt centrale konklusion er i Rigsrevisionens beretning er, at Rigsrevisionen finder, at der med de særlige vilkår, som Finansiell Stabilitet stillede over for Amagerbanken, på tidspunk-

tet for tildelingen af den individuelle statsgaranti, var fundet en forsvarlig løsning.

Det fulgte direkte af loven, at et institut som opfyldte lovgivningens solvenskrav, og dermed ansøgningsbetingelsen, var berettiget til at søge om individuel statsgaranti. Det var herefter Finansiell Stabilitets opgave at behandle ansøgningen og indlede forhandlinger, herunder stille samtlige de vilkår, der var nødvendige, for at det kunne anses for forsvarligt at udstede en individuel statsgaranti.

Det er derfor centralt, at Rigsrevisionens vurdering er, at Finansiell Stabilitet gennem fastsættelsen af de særlige vilkår over for Amagerbanken sikrede, at det var forsvarligt at stille garantien i hele garantien tre-årige løbetid. Og at der derfor ikke er anledning til at rejse kritik.

I den forbindelse kan jeg nævne, at Finansiell Stabilitet præsenterede Amagerbanken for de hidtil skrappeste vilkår, der blev stillet under garantiordningen. Der blev bl.a. stillet krav om kapitaltilførsel på 750 mio. kr. og om at gennemføre ændringer i både bestyrelse gennem indvælgelse af to medlemmer med vetoret over for alle væsentlige beslutninger og i direktionen.

Det skal også ses i lyset af, som det fremgår af beretningen, at Amagerbanken var sårbar med betydelige fremadrettede risici, hvilket Finansiell Stabilitet jo også tilkendegav.

### *Finanstilsynet*

Som det også fremgår af Rigsrevisionens beretning tog Finansiell Stabilitet, efter at have påbegyndt behandlingen af Amagerbankens ansøgning om en individuel statsgaranti, på eget initiativ kontakt til ministeriet. Det skyldtes at Finansiell Stabilitet fandt, på baggrund af en gennemgang af de største engagementer, at der var tvivl om, hvorvidt Amagerbanken opfyldte lovens solvenskrav.

Der var tale om en mundtlig orientering af ministeriet, og ministeriet fik ikke konkret forelagt Finansiell Stabilitets foreløbige kreditvurdering.

Ministeriet opfordrede Finansiell Stabilitet til at rette henvendelse til Finanstilsynet og redegøre for den bekymring som Finansiell Stabilitet havde om Amagerbanken på baggrund af en gennemgang af de største engagementer. Ministeriet tog også selv kontakt til Finanstilsynet og orienterede om Finansiell Stabilitets henvendelse og bekymring.

Ministeriet og Finansiell Stabilitet var enige om, at når der var tvivl om opfyldelsen af solvenskravet, var det Finanstilsynets opgave at vurdere dette. Finanstilsynet er den myndighed i Danmark, der fører tilsyn med, at finansielle virksomheder overholder lovens solvenskrav.

På baggrund af Finansiell Stabilitets henvendelse, foretog Finanstilsynet i april-maj 2010 en gennemgang af Amagerban-

ken og fandt, at banken opfyldte lovens solvenskrav og dermed betingelsen for at kunne ansøge om individuel statsgaranti.

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

Rigsrevisionen finder således ikke grundlag for at anfægte Finanstilsynets vurdering af, at Amagerbanken opfyldte solvenskravene på ansøgningstidspunktet.

Rigsrevisionen finder dog anledning til at komme med kritik af Finanstilsynet på to punkter. Dels finder Rigsrevisionen, at Finanstilsynet burde have været endnu mere opmærksom på de særligt risikable forretningsmetoder, som Amagerbanken anvendte. Dels finder Rigsrevisionen, at Finanstilsynet burde have gennemgået en større del af engagementerne.

Jeg har taget kritikken til efterretning og har på baggrund heraf iværksat konkrete initiativer – jeg vil komme tilbage til dem senere.

### *Ministeriet*

Rigsrevisionen har i sin undersøgelse af Amagerbanken også set på Økonomi- og Erhvervsministeriets – nu Erhvervs- og Vækstministeriets – rolle i forløbet og har ikke i den sammenhæng fundet grundlag for at kritisere ministeriet.

Det har været fremme i medierne, at ministeriet skulle have ”tvunget” eller ”banket” Finansiell Stabilitet på plads, således at Amagerbanken fik tildelt en individuel statsgaranti. Det har også været fremme, at ministeriet ikke satte sig ind i Finansiell Stabilitets kreditvurdering, der lå til grund for sagsbehandlingen af Amagerbankens ansøgning om individuel statsgaranti.

Jeg vil gerne slå fast, at der efter det over for mig oplyste, ikke var tale om, at man fra ministeriets side tvang eller på anden måde pålagde Finansiell Stabilitet at stille individuel statsgaranti over for Amagerbanken. Rigsrevisionens beretning giver heller ikke belæg for en sådan konklusion.

Det er i denne sammenhæng også vigtigt at være opmærksom på, at ministeriet ikke havde nogen instruktionsbeføjelser over for Finansiell Stabilitet på dette område. Og at ministeriet ikke deltog i den konkrete sagsbehandling af ansøgninger vedr. individuel statsgaranti.

Der er således heller ikke noget mærkeligt eller forkert i, at ministeriet ikke så Finansiell Stabilitets kreditvurdering. Det var tværtimod helt naturligt, idet arbejdsdelingen i henhold til loven var, at ansvaret for behandling og tildeling af individuelle statsgarantier og fastsættelsen af de tilhørende vilkår var delegeret til Finansiell Stabilitet.



Ministeriet har ikke kompetence til at indgå i kreditfaglige vurderinger. Dette er en viden og kompetence, der ligger i Finansiell Stabilitet og i Finanstilsynet.

Det ville således have været udtryk for kritisabel indblanding i Finansiell Stabilitets sagsbehandling, hvis ministeriet rent faktisk havde blandet sig i de kreditfaglige vurderinger.

Ministeriet bidrog med lovfortolkning. Første gang da Finansiell Stabilitet henvendte sig og var i tvivl om, hvorvidt Amagerbanken opfyldte solvenskravene. Ministeriet og Finansiell Stabilitet var her enige om, at dette tvivlsspørgsmål måtte vurderes af Finanstilsynet. Og anden gang efter, at Finanstilsynet havde konkluderet, at Amagerbanken levede op til lovens solvenskrav, hvor ministeriet over for Finansiell Stabilitet tilkendegav, at Amagerbanken på linje med andre banker dermed havde krav på en forhandling om en statsgaranti, og at det var op til Finansiell Stabilitet ved forhandlingen at fastsætte de yderligere vilkår som Finansiell Stabilitet skønnede var nødvendige for at udstedelsen af statsgarantien kunne anses for forsvarlig.

At bidrage med lovfortolkning på ministeriets ressort er et led i ministeriets normale arbejdsopgaver.

*Opfølgning på Rigsrevisionens kritik samt Statsrevisorernes bemærkninger*

Som nævnt rejser Rigsrevisionen kritik af Finanstilsynet på udvalgte punkter. Jeg har noteret mig, at Statsrevisorerne tilslutter sig kritikken i deres bemærkninger til Rigsrevisionens beretning.

Det er en kritik, jeg tager til efterretning. Og jeg er nu i gang med at følge op på kritikken.

Finanstilsynet og jeg er enige om, at der skal være en hårdere tilgang til de særlig risikable forretningsmetoder og øget fokus på nedskrivningsbehovet.

For at skabe endnu bedre mulighed herfor har jeg i går fremsat et lovforslag om ændring af lov om finansiel virksomhed m.v., der bl.a. indebærer en strammere og mere præcise regler for bankernes værdiansættelse af engagementer og dermed for opgørelsen af nedskrivninger.

Reglerne er i dag forholdsvis præcise, hvad angår, hvornår der skal foretages en nedskrivning. Men reglerne for, hvordan der skal foretages nedskrivninger, giver i dag betydelige muligheder for ledelsesmæssige skøn.

Med lovforslaget vil opgørelsen af nedskrivningerne fortsat involvere skønselementer for ledelsen i de finansielle virksomheder, men udfaldsrummet for sådanne skøn indsnævres.

Finanstilsynet vil samtidig fremover ved inspektioner fremadrettet have større fokus på området med særligt risikable forretningsmetoder.

Endvidere er Finanstilsynet – på baggrund af erfaringerne med Amagerbanken og andre banker – ved at foretage en opstramning af reglerne for beregning af solvensbehov. Hidtil har de finansielle virksomheder kunnet benytte to metoder til at beregne solvensbehovet og efterlevet den metode, der gav det laveste behov. Finanstilsynet har ikke kunnet påbyde et højere solvenskrav end det laveste.

Fremadrettet finder Finanstilsynet, at der alene bør benyttes én metode – den såkaldte kreditreservationsmetode – der erfaringsmæssigt har vist sig at være den mest retvisende. Dermed skabes større klarhed om beregningen af solvensbehovet.

For så vidt angår vurderingen af omfanget af gennemgåede engagementer i Amagerbanken, vil jeg gerne nævne, at Finanstilsynet, der i medfør af lov om finansiel virksomhed uafhængigt varetager dets tilsynsvirksomhed, har anført, at tilsynet afdækkede samme omfang af risikable forretningsmetoder som Finansiell Stabilitet, og at Finanstilsynet gennemgik 56 pct. af udlånsbogen i Amagerbanken mod normalt omkring 30 pct. i den størrelse af pengeinstitutter. Altså en gennemgang, der var tæt på dobbelt så stor som normalt.

Jeg går også ud fra, at Finanstilsynet har noteret sig kritikken fra Rigsrevisionen og Statsrevisorerne – en kritik, som er begrundet i, at når der er tale om statslige garantiordninger, bør gennemgangen af sårbare banker dække en større del af engagementsmassen, end hvad der gælder ved Finanstilsynets ordinære inspektioner. I forbindelse med evt. fremtidige generelle garantiordninger vil jeg sammen med Finanstilsynet og Finansiell Stabilitet se nærmere på, om der i lovgivningen herom skal stilles særlige krav til engagementsgennemgangen.

Disse kritikpunkter ændrer dog ikke ved, at Rigsrevisionen i sin beretning ikke finder grundlag til at anfægte tilsynets vurdering af, at Amagerbanken på ansøgningstidspunktet opfyldte lovens solvenskrav.

I forhold til Statsrevisorernes bemærkninger til Rigsrevisionens beretning skal jeg i starten af det nye år aflevere en redegørelse. Jeg vil ikke her i dag foruddiskontere min endelige besvarelse til Statsrevisorerne, men blot komme med et par ord til Statsrevisorernes bemærkning om, at det var uhensigtsmæssigt, at Finanstilsynet, Finansiell Stabilitet og ministeriet ikke var enige om en vurdering af Amagerbankens økonomiske tilstand forud for tildelingen af en individuel statsgaranti til Amagerbanken.

Jeg kan godt forstå Statsrevisorernes bemærkning, men må samtidig sige, at det er en ganske kompliceret sag. Der var i lovgivningen en arbejdsdeling, hvor Finansiell Stabilitet og Finanstilsynet havde hver sin uafhængige rolle, og hvor ministe-

riet ikke havde – og efter min mening ikke bør have – hjemmel til at tilsidesætte de vurderinger, som Finanstilsynet og Finansiell Stabilitet foretager.

Finanstilsynet er således uafhængigt i sit tilsyn med, hvorvidt pengeinstitutterne overholder den finansielle lovgivning, herunder om de lever op til lovens solvenskrav. Tilsynets solvensvurdering fremgår af lov om finansiel virksomhed og tager udgangspunkt i instituttets aktuelle situation, men indlægger et fremadrettet sigte på til 12 måneder.

Finansiell Stabilitet er også uafhængig i sin sagsbehandling og kreditfaglige vurderinger. Finansiell Stabilitet skulle vurdere, om det var forsvarligt at give garantier med en tre-årig løbetid, dvs. om der var udsigt til, at institutterne ved garantiernes udløb 3 år ud i fremtiden ville opfylde solvenskravene og være solide nok til at kunne finansiere sig uden en statsgaranti.

Der kunne således ikke sættes lighedstegn mellem Finanstilsynets vurdering af Amagerbankens opfyldelse af dets solvensbehov efter lov om finansiel virksomhed og spørgsmålet, om det var forsvarligt at yde statsgarantien. Det var to selvstændige vurderinger.

Det afgørende her er, at Rigsrevisionens overordnet konkluderer, at den individuelle statsgaranti Finansiell Stabilitet tildelte Amagerbanken, var stillet på et forsvarligt grundlag.

Jeg vil dog gerne understrege, at skulle vi komme i en situation, hvor der på ny skal indføres en ordning med statsgarantier, vil jeg se nærmere på, om samarbejdet mellem Finansiell Stabilitet og Finanstilsynet kan styrkes yderligere i forbindelse med vurderingen af et instituts økonomiske tilstand.

Tak for ordet.