

# Revisionsverkets ställningstaganden

## Praxis i anslutning till likvidation av egendomsförvaltningsbolaget Arsenal Ab

Egendomsförvaltningsbolaget Arsenal Ab (Arsenal) grundades under bankkrisen på 1990-talet för att förvalta oreglerade krediter och andra krediter och för att realisera fastigheter och övrig egendom. Syftet med offentliga bankstödsåtgärder var att sanera banksystemet i Finland.

Arsenal är ett bolag där staten är den enda ägaren. Finansministeriet ansvarar för ägarstyrningen av Arsenal.

Redan i början var Arsenal verksamhet avsedd att vara tidsbegränsad och bolaget försattes i likvidation i oktober 2003. Bolaget har varit verksamt i sammanlagt dryga 21 år. Under likvidationen har bolagets huvudsakliga uppgifter varit att driva in de återstående fordringarna, sköta om rättegångsprocesserna, avveckla arkiven, realisera egendomen och lägga ned de dotterbolag som ingår i koncernen.

Bolagets verksamhet har styrts av två viktiga principer: en så liten statsfinansiell belastning som möjligt och utredningsintresse. Revisionen inriktades på om minimeringen av de statsfinansiella kostnaderna och utredningsintresset hade beaktats och passats in i Arsenalns verksamhet på ett ändamålsenligt sätt under likvidationstiden. Dessutom har revisionsverket utvärderat om Arsenal har lyckats fungera på ett resultatrikt sätt under likvidationen med beaktande av dess omvärld och de förändringar som har skett i denna genom tiderna. Revisionen har också en utvecklande och framtidsinriktad dimension. Utifrån observationerna vid revisionen har man tagit fram verksamhetsprinciper som bör beaktas i ett sådant bolags verksamhet.

## Utredningsintresset och det statsfinansiella intresset har passats in på ett ändamålsenligt sätt under likvidationen av Arsenal

Syftet med Arsenalns verksamhet har å ena sidan varit att minimera förlusterna i statsekonomi. En annan princip som har styrts centralt bolagets verksamhet har varit utredningsintresset. Enligt detta kan undersökning av oklarheter i gäldenärernas verksamhet prioriteras framför ekonomiska nyttopunkter.

När betydelsen av utredningsintresse bedöms, ska uppmärksamhet också fästas vid omständigheter som inte nödvändigtvis kan utvärderas utifrån ekonomiska nyttopunkter eller som är svåra att utvärdera utifrån sådana synpunkter. Utredning av oklarheter kan motiveras till exempel med laglighetsövervakning. Å andra sidan har de indrivningsåtgärder som vidtagits på basis av utredningsintresset under likviditetstiden gett resultat bedömt utifrån ekonomiska kriterier. Arsenal har på så sätt bedrivit indrivningsverksamhet med beaktande av de ekonomiska nyttopunkterna. Utifrån observationerna vid revisionen kan det anses att de statsfinansiella aspekterna och utredningsintresset har passats in i Arsenalns verksamhet på ett ändamålsenligt sätt.

## Ägarstyrningen av egendomsförvaltningsbolaget bör vara aktiv under den återstående tiden av bolagets verksamhetstid

Före likvidationen och i det inledande skedet av likvidationen gjordes styr- och övervakningsstrukturen för bolaget lättare på ett ändamålsenligt sätt. Under hela likvidationstiden har Finansministeriet varit den huvudsakliga styrinstansen. Kontakten mellan

ministeriets tjänstemannarepresentant och förvaltningen av likvidationen har varit förenlig med instruktionerna om ägarstyrningen.

Utifrån observationerna vid revisionen förekommer dock en del passiva inslag i ägarstyrningen av egendomsförvaltningsbolaget. Dessutom har ägaren inte nödvändigtvis varit medveten om all den information om bolagets verksamhet och omvärld som är betydelsefull med tanke på ägarstyrningen. Därför kan det anses att informationsförmedlingen mellan bolagets ledning och ägare inte till alla delar varit balanserad. Med tanke på ägarstyrningen har bolagets verksamhet förefallit så etablerad att man inte nästan alls diskuterat verksamhetsprinciperna. När det gäller riskhanteringen och ägarstyrningen av Arsenal kan det interna personberoendet och bristen på dokumenterad information i bolaget ses som problematiska omständigheter.

Utifrån observationerna vid revisionen har Arsenal haft tillgång till goda ekonomiska resurser i relation till verksamhetens omfattning. I och med att likvidationen framskridit har egendomsförvaltningsbolagets uppgifter begränsats främst till rättegångsprocesser och förvaltning av de konkursbon för vilka Arsenal har tagit kostnadsansvaret. År 2014 utgjorde antalet nämnda konkursbon enbart cirka en tiondedel av det antal som rådde i inledandet av likvidationen. På motsvarande sätt utgjorde antalet anhängiggjorda rättegångsprocesser 2014 cirka en femtedel och antalet relaterade ekonomiska intressen cirka en tiondel av de antal som rådde i inledandet av likvidationen. Utifrån observationerna vid revisionen bör Finansministeriet utreda möjligheterna att lätta på egendomsförvaltningsbolagets operativa resurser eftersom bolagets verksamhet minskar fortlöpande.

I samband med revisionen har revisionsverket också utrett vilka risker som är förknippade med att en person i egendomsförvaltningsbolagets ledning (i detta fall utredningsmannen) har utnyttjat ett närstående bolags tjänster i egendomsförvaltningsbolagets verksamhet. Utifrån observationerna vid revisionen kan det fastställas att personen inte har varit jävig i sin verksamhet. Framöver bör sådana risker för intressekonflikter dock beaktas redan på förhand.

## Erfarenheter av Arsenal bör utnyttjas när ett eventuellt nytt egendomsförvaltningsbolag grundas

Vid revisionen har man tagit fram verksamhetsprinciper som bör beaktas i ett egendomsförvaltningsbolags verksamhet. Utifrån observationerna vid revisionen har man utrett vilka innehållsmässiga dimensioner principen om utredningsintresset omfattar. Vid revisionen har man också utrett på vilket sätt förändringarna i bolagets omvärld har påverkat principens förverkligande. Utifrån observationerna vid revisionen har man dessutom tagit fram principer som har ett nära samband med kraven på god förvaltningssed och som bör beaktas i förvaltningen av egendomsförvaltningsbolag. Vid revisionen har man även mer generellt preciserat och strukturerat innehållet i begreppen *utredningsintresse* och *god förvaltning*.

Tillämpningen av utredningsintresset har lett till att Arsenal har förbundit sig till långvariga och krävande rättegångs- och indrivningsprocesser. Bolagets verksamhet har fortsatt under en betydligt längre tid än vad som uppskattades i början av 1990-talet. Att det är svårt att förutsäga verksamhetsintervallet för ett egendomsförvaltningsbolag kan ses som en regleringsteknisk risk som samtidigt även är förknippad med utvärderingen av utbudet av resolutionsmetoder. Det är svårt att förutsäga verksamhetstiden för ett sådant bolag och de resurser som krävs för bolaget.

Om ett egendomsförvaltningsbolag i framtiden används som resolutionsverktyg, bör det utifrån observationerna vid revisionen också prövas om en offentlig utredning kan användas som alternativ till egendomsförvaltningsbolagets utredningsverksamhet.

I den nya lagen om resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag (1194/2014, nedan även resolutionslagen) beaktas egendomsförvaltningsbolag som ett av resolutionsverktygen. I framtiden är ett egendomsförvaltningsbolag därför också en metod att hantera vitt utbredda systemiska bankkriser. De verksamhetsprinciper som har tagits fram utifrån observationerna vid

denna revision kan i framtiden utnyttjas vid utveckling av verksamhetsrutiner och administrativa strukturer för egendomsförvaltningsbolag som används som resolutionsverktyg.

## Revisionsverkets rekommendationer

1. Finansministeriet bör utreda möjligheterna att lätta på egendomsförvaltningsbolagets operativa resurser eftersom bolagets verksamhet minskar fortlöpande.
2. Om ett egendomsförvaltningsbolag i framtiden används som resolutionsverktyg under en bankkras, bör uppmärksamhet fästas vid följande omständigheter:
  - Vid förvaltning av ett egendomsförvaltningsbolag bör uppmärksamhet fästas vid metoder som kan förkorta bolagets livscykel. En metod som i så fall eventuellt kan komma i fråga är att undersökningen av oklarheter i gäldenärens åtgärder lämnas för en offentlig utredning.
  - Frågan om vilka av gäldenärernas åtgärder man ska ingripa i utifrån utredningsintresset bör prövas även mer generellt.
  - Redan när ett egendomsförvaltningsbolags verksamhet planeras, bör uppmärksamhet fästas vid kraven på god förvaltningssed i ett sådant bolags verksamhet. Dessutom bör man pröva om en offentlig corporate governance-policy behöver utarbetas för bolaget.