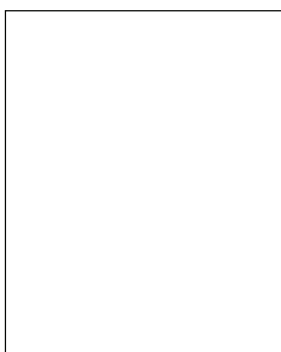


Intern kontrol som tilsynsinstrument i reguleringen af finansielle virksomheder

af juridisk konsulent Peer Schaumburg-Müller¹



Artiklen behandler muligheden for i højere grad at gøre brug af intern kontrol, eller selvforvaltning, som tilsynsinstrument, som led i den offentligretlige regulering af de finansielle virksomheder, forsikrings-selskaber, pengeinstitutter og realkreditinstitutter. Det konkluderes, at der her synes gode muligheder som supplement eller eventuelt alternativ til den eksisterende offentlige kontrol der på længere sigt kan være med til at sikre, at den finansielle sektor har det bedst mulige udgangspunkt i konkurrencen i det fremtidige marked.

Peer Schaumburg-Müller

Indledning

En del af de senere års erhvervsskandaler inden for den finansielle sektor er blevet betegnet som følger af henholdsvis et forsumpet forretningsmiljø og en lav forretningsmoral hos visse erhvervsledere. Uanset hvad man ellers måtte mene om sådanne udokumenterbare påstanden, så må det i hvert fald erkendes, at i tilsynslovgivningen, der være sig forsikringsvirksomhedsloven, bank- og sparekasseloven eller realkreditloven, fokuseres der traditionelt forholdsvis lidt på intern kontrol som led i den tilsynsretlige regulering.

Dette er egentlig en overvejelse værd, for

1) Peer Schaumburg-Müller er idag ansat i Teleselskabernes Forhandlingsorganisation (TFO) under Tele Danmark koncernen, men har tidligere på Københavns Universitet forsket i den retlige regulering af finansielle institutioner. Han har bl.a. i 1992 udgivet bogen "Tilsynet med de finansielle institutioner", Akademisk forlag.

når man betragter f.eks. forsikringsvirksomhedsloven, vil man se, at hvis man måler §§, er det kun en mindre del af lovens mange bestemmelser, der bærer kernen i Finanstilsynets tilsynsvirksomhed. Alt det andet er selskabsret, oplysning, ledelsesprincipper, forbud mod anden virksomhed og den slags udenomsværker, som i virkeligheden ikke betyder noget i et meget snævert offentligretlig tilsynsreguleringsøjemed. De centrale krav i loven er de krav der vedrører egenkapitalens størrelse, engagementsstørrelser, aktiebesiddelser, ejerforhold til fast ejendom, koncernlåneforbud og så selve de regnskabsstekniske kapitler, som så underbygges af en række mere detaljerede regnskabsbekendtgørelser.

Kerneområdet i tilsynsreguleringen inden for det finansielle område er ellers fokusering på risici. Men i tilsynsreguleringen er der intet om en kontrol med særlige produkter, med

udlånspraksis, bortset fra engagementsgrænser, forretningsmetoder, administrative metoder, beskyttelse af systemer eller opstramning af ledelsesniveauet. Det er vel i virkeligheden ofte her risikoområderne ligger, og hvor man derfor burde sætte ind ved at styrke den interne administration.

Den finansielle sektors virksomheder er naturligvis privatejede, privatledede og risikoen ligger som udgangspunkt hos ejerne. De vælger ledelsen og forretningspolitikken og udstyrer ledelsen med de kontrolinstanser, som man finder nødvendige².

Imidlertid er der i hvert fald én yderligere interesse, som hele den offentligretlige regulering omkring de finansielle institutioner skal varetage: hensynet til kunderne og dermed muligheden for at sikre den finansielle infrastruktur, og de har næsten den største risiko af alle.

Således er det ud fra såvel historiske erfaringer som en nutidig vurdering af afgørende betydning, at sammenbrud af det finansielle system undgås, og at en høj grad af stabilitet heri bevares. I enhver markedsorienteret økonomi fører dette ønske utvetydigt til krav om en specifik regulering af og tilsyn med de finansielle virksomheders forhold med hovedvægt på regler om soliditet og risikospredning.

Med hensyn til pensionsopsparing og risikodækning i livs- og pensionsforsikringsselskaber og pensionskasser vil det have velfærdstruende konsekvenser for store grupper af borgere — og i mere omfattende tilfælde også for de offentlige kasser — hvis de indgåede aftaler ikke opfyldes, og en sådan situation vil have uoverskuelige konsekvenser for hele tilliden til gennemførelsen af langsigtede private opsparingsdispositioner. Dette har nødvendiggjort samfundsmæssige krav til anbringelsen af disse midler, solvensregler for forsikringsselskaber mv.

²) Se herom nærmere betænkning 1232/1992, s. 56ff og Peer Schaumburg-Müller: Tilsynet med de finansielle institutioner, 1992, s. 17ff.

Hvad angår skadesforsikringsselskaber er det også vigtigt, at der er en generel tillid til risikodækningens bonitet. Særligt vil det kunne have velfærdstruende konsekvenser, såfremt indtrufne skader af stort økonomisk omfang ikke kan erstattes på grund af forsikringsgivers manglende betalingsevne. Derimod vil forsikringstagere, som ikke er skadesramte, i tilfælde af selskabskonkurs e.lign. forholdsvis let kunne imødegå de mulige uheldige konsekvenser ved at skifte skadesforsikringsselskab.

Konkluderende kan der siges, at en række grundlæggende samfundsmæssige hensyn fører til ønsker om en eller anden form for offentlig regulering af den finansielle sektor af forsikringsselskaber, pengeinstitutter og realkreditinstitutter. Der kan ikke antages, at de markeds-mæssige samspil i sig selv vil sikre den fornødne stabilitet i de skitserede samfundsmæssige funktioner.

Det er imidlertid også klart, at der heri ikke ligger noget krav om at den offentlige regulering skal indrettes på en bestemt måde. De mere præcise krav til indholdet af den samfundsmæssige regulering må derfor til stadighed vurderes i lyset af de øjeblikkelige muligheder og behov.

EF's indre marked vil utvivlsomt betyde, at kompetencen med hensyn til en række af de gængse tilsynsinstrumenter i realiteten, da det vil være svært for medlemsstaterne at håndtere krav, der går ud over EF's mindstekrav, vil overgå til EF. Samtidig må det forventes, at netop EF's indre marked vil medføre en større risiko i det finansielle system. Derved bliver det vigtigt at sikre forsikringstager-, indskyder- og obligationsejerbeskyttelsen og i det hele taget stille skærpede krav om en effektiv regulering.

EF's indre marked kan derfor gøre det hensigtsmæssigt, at der gøres mere brug af de tilsynsinstrumenter, der fortsat vil være under national kompetence.

I den tilsynsretlige teori er det en ofte hæv-

det opfattelse, at tilsynet med de finansielle institutioner er den offentlige kontrolfunktion der påser, at den offentligretlige lovgivning for de finansielle institutioner overholdes, medens det primære ansvar for overholdelse af lovreglerne og at de omsættes i gode ledelsesprincipper, styre- og rapporteringssystemer, samt effektive interne kontrolorganer (uafhængige aktuarer, intern og ekstern revision mv.) ligger hos institutionernes bestyrelser og direktioner. En sådan opfattelse må logisk føre til, at det er nærliggende, når den gældende regulering skal optimeres, at se på de muligheder der ligger i de interne kontrolinstanser.

Retten, den offentligretlige regulering af de finansielle institutioner, skal med andre ord i højere grad skabe de strukturelle betingelser for at ydre kontrol suppleres, eller efter omstændighederne eventuelt erstattes, af en organisational "bevidsthed" om forholdet mellem virksomhed og samfund, der kan muliggøre en adækvat selvkontrol. Enhver snak om øget selvforvaltning i den enkelte finansielle virksomhed, må imidlertid medføre at der stilles større krav til ledelsen.

Intern ledelse

Finansielle institutioner, der være sig forsikringsselskaber, pengeinstitutter eller realkreditinstitutter, ledes af en bestyrelse og en direktion. Opgavefordelingen mellem bestyrelsen og direktionen afhænger af en lang række faktorer, men i hvert fald skal bestyrelsen sørge for en forsvarlig organisation af selskabets virksomhed, jf. aktieselskabsloven § 54, stk. 1, 2. pkt., medens direktionen skal varetage den daglige ledelse af selskabet. Herudover er bestyrelsen i den særlige tilsynsretlige regulering tillagt visse særlige opgaver fsva. bestemte sager.

I den generelle selskabsretlige regulering præciseres bestyrelsens pligter og opgaver nu pr. 1. august i år. Hvad der før var gældende uden at fremtræde tydeligt af loven er nu

specificeret — uden dog at være udtømmende. En del af disse pligter fremgår af aktieselskabslovens § 56, der har fået den tilvækst, at en forretningsorden fra 1. august 1993 nu som minimum skal indeholde mindst 10 væsentlige punkter. F.eks. skal forretningsordenen indeholde bestemmelser, der indskærper, at bestyrelsen har en aktiv handlepligt. Specifikationen har til formål at sikre, at de enkelte bestyrelsesmedlemmer er opmærksomme på deres pligter med hensyn til de forhold, som er angivet i den nye § 56. Således skal arbejdsdelingen, herunder forretningsgange, bemyndigelser og instrukter mellem bestyrelsen og direktionen eller andre etablerede organer, bestyrelsens tilsyn med direktionens ledelse af selskabets virksomhed og med datterselskaber, retningslinier for oprettelse og føring af bøger, fortegnelser og protokoller, bestyrelsens stillingstagen til selskabets organisation såsom regnskabsfunktion, intern kontrol, edb-organisation og budgettering, fastlægges.

Ligeledes skal bestyrelsens opfølgning af planer, budgetter o.lign. samt stillingstagen til rapporter og selskabets likviditet, ordrebekendtgørelser, væsentlige dispositioner, finansieringsforhold, pengestrømme og særlige risici fastlægges.

Herved lettes i øvrigt som noget ganske betydningsfuldt muligheden for at gøre ansvar gældende mod et bestyrelsesmedlem, hvor der er tale om undladelser eller forsømmelighed³.

Desuden er der kommet en tilføjelse i aktieselskabslovens § 54, der skitserer fordelingen af ledelsesopgaverne mellem bestyrelse og direktion: "Bestyrelsen skal tage stilling til, om selskabets kapitalberedskab til enhver tid er forsvarligt i forhold til driften". Ændringen skal sikre, at et selskabs kapitalgrundlag ikke undermineres, uden at bestyrelsen har været opmærksom på eller vidende om den mindskede soliditet eller væsentlige risici, som direktio-

3) Se herom nærmere Peer Schaumburg-Müller: Tilsynet med de finansielle institutioner, 1992, s. 368f.

nen eller andre i selskabet er bekendt med. Det præciseres, at bestyrelsen løbende skal have kendskab til og forholde sig til selskabets økonomiske, herunder den likviditetsmæssige situation, ligesom bestyrelsen skal tage stilling til, om situationen er økonomisk forsvarlig. Hvad der ligger i ”kapitalberedskab” synes i øvrigt tvivlsomt, men der er i hvert fald tale om en meget hensigtsmæssig præcisering og opstramning af bestyrelsens pligter og opgaver. Det synes rimeligt om bestyrelsen i hvert fald for at opfylde denne forpligtelse løbende sikre sig, at virksomheden ikke påtager sig større risici, end hvad der er i overensstemmelse med virksomhedens politik, strategi og ikke mindst kapitalgrundlag. F.eks. kunne bestyrelsen til stadighed tage stilling til den maksimalt acceptable tabsrisiko indenfor samtlige risikoområder, udtrykt som en procentdel af den aktuelle ansvarlige kapital i selskabet.

Bestyrelsens tilsyn og kontrol udøves i almindelighed på grundlag af den information, bestyrelsen modtager fra direktionen, og af revisionens meddelelser og revisionspåtegninger på årsregnskabet. Spørgsmålet om, hvilket materiale der bør tilgå bestyrelsen for, at den kan tage stilling til selskabets kapitalberedskab, vil imidlertid stadig afhænge af de konkrete forhold i det enkelte selskab, herunder naturligvis selskabets størrelse og organisation.

Det synes ikke hverken nødvendigt eller hensigtsmæssigt at søge at øge antallet eller omfanget af bestyrelsens opgaver i de finansielle institutioner udover hvad den selskabsretlige regulering nu byder på. Dels vil en eventuel styrkelse af bestyrelsens kompetence betyde et afgørende brud på princippet om, at de selskabsretlige regler der gælder for pengeinstitutter, forsikringsselskaber og realkreditinstitutter ligger så tæt på aktieselskabslovens regler som muligt, dels vil en bestyrelsens opgaver der går væsentligt ud over de opgaver der allerede idag er tillagt bestyrelsen i de finansielle institutioner let

rejse betydelige vanskeligheder og dels er det endelig næppe her problemet er. Behovet for professionelle full-time ledere et netop vokset i takt med bl.a. at vilkårene for finansiell virksomhed er blevet mere komplicerede, og med at nogle institutioner er blevet meget store. En bestyrelse kan derfor kun vanskeligt deltage i den daglige ledelse.

Fokus synes derfor snarere at burde sættes på om bestyrelsen varetager de mange opgaver den nu engang er tillagt ifølge aktieselskabsloven og ifølge tilsynslovene. De finansielle institutioner er uhyre komplicerede størrelser at lede. Det er vanskeligt at opfylde aktieselskabslovens krav om forsvarlig organisation af finansielle institutioners virksomhed, tilsynet med direktionens arbejde og ikke mindst tilsynslovenes krav om stillingtagen til bestemte konkrete sager. Det synes som om mange bestyrelser savner den fornødne kompetence til på helt betryggende måde at kunne udarbejde en forsvarlig organisationsplan om forholdet mellem de administrative lag i organisationen og mellem bestyrelse og direktion, varetage tilsynet med direktionen og måske i særlig grad at kunne varetage de specielle krav der i tilsynslovgivningen tillægges bestyrelsen. F.eks. påpeges i Hillerød rets dom af 2. december 1988, s. 542, at bestyrelsen i Kronebanken manglede mulighed for at drage nogle sikkerhedsbeskrivelser i alvorlig tvivl. Uagtet de havde fået sagen forelagt i kreditudvalget, troede bestyrelsen (hvoraf flere var advokater), at et givent indestående kunne betegnes som ”særlig sikre krav” i medfør af bank- og sparekasselovens § 23, stk. 2.

Nu kan man selvfølgelig altid hævde den opfattelse, at man aldrig kan sikre sig mod en svingagtig direktion, selv med nok så mange regler og kontroller, men er bestyrelsen overhovedet ikke, som i f.eks. Kronebank-sagen selv i stand til fuldt og helt at gennemskue og forstå de konkrete sager de skal godkende eller måske endog give konkrete anvisninger på,

kan de heller ikke opfylde lovgivningens krav om at bestyrelsen skal føre tilsyn med direktionens arbejde. Aktieselskabsloven og tilsynslovgivningens to-delte ledelsesmodel er dermed i realiteten sat ud af spillet og forudsætningen for kun at opfatte tilsynet med finansielle institutioner som en offentlig kontrolfunktion der påser, at den offentligtretlige lovgivning for de finansielle institutioner overholdes, medens det primære ansvar ligger hos institutionernes bestyrelser og direktioner, synes bristet.

Man kunne sikkert tænke sig mange løsninger på dette komplicerede problem, som dels fordi de finansielle institutioners virksomhed af natur er vanskelig og svær at gennemskue, dels fordi bestyrelsen i et finansielt institut netop i tilsynslovene er tillagt specielle kompetencer mht. udstedelsen af konkrete anvisninger for bestemte sager, synes specielt for de finansielle institutioner. Løsningen må dog sikkert under alle omstændigheder gå i retning af at tilføre bestyrelserne større indsigt.

En naturlig mulighed var i f.eks. forsikringsvirksomhedsloven at opstille egentlige habilitetskrav til bestyrelsernes medlemmer der afveg fra de almindelige krav der er opstillet i f.eks. aktieselskabsloven. Herved ville man ganske vist bryde med mange års forsøg på netop at overføre de almindelige selskabsretlige regler i tilsynslovene til aktieselskabsloven for således at have ens regler for alle aktieselskaber, men umuligt bør det dog næppe forekomme at stille krav om i hvert fald specielle forsikringskvalifikationer for bestyrelsesmedlemmer i forsikringsselskaber.

Det er her værd at erindre, at bestyrelsesmedlemmer i forvejen skal godkendes af Finanstilsynet (industriministeren). Dette giver vel i og for sig allerede en hjemmel til en eller anden form for kontrol med i hvert fald de generelle kvalifikationer uden at disse veldefineret skal nedfældes i lovsform. Specielle kvalifikations-

krav er ganske vist en helt anden sag, men kendes allerede indenfor forsikringsområdet. Sådanne krav findes nemlig i reglerne om Forsikringsrådets sammensætning.

I bemærkningerne til de ændringer i aktieselskabsloven der træder i kraft i august 1993 indeholdes en bemærkning om at lovforslaget foruden at indeholde forslag om forenkling og fremtidstilpasning af aktieselskabsloven også indeholder en række bestemmelser, der skal bidrage til at præcisere bestyrelsens pligter og til *at styrke aktionærernes aktive deltagelse for derved at fastholde bestyrelsen på dens ansvar.*

Det er særligt regler om udvidet spørgsmålsret og modificering af den såkaldte kupregel i aktieselskabslovens § 67 der skal intendere at styrke aktionærernes aktive deltagelse i styringen af selskaberne. Også her kunne der i de finansielle institutioner være behov for øget fokusering.

Behovet for og værdien af uafhængige styrelsesmedlemmer også på dette særlige område har senest vist sig i sagerne om realkreditinstitutterne, hvor det i en vis udstrækning var uafhængige repræsentantskabsmedlemmer der, uanset at de måske juridisk ikke havde midler hertil, "tvang" ledelserne til at tage konsekvenserne af flere års, efter repræsentantskabsmedlemmernes opfattelse, manglende evne til at lede de pågældende realkreditinstitutter.

Det var således af værdi at overveje om ikke f.eks. man i forsikringsselskaber burde stille krav om repræsentantskaber eller andre særlige fora à la de norske kontrolkomiteer⁴ og sikre at medlemmerne heri valgtes direkte ved valg blandt aktionærerne mv.

Samtidig kunne man i lovgivningen tillægge repræsentantskaberne visse centrale tilsynsmæssige kompetencer, således at dette ikke som i bank- og sparekasselovens § 9, stk. 2, beror på vedtægternes angivelse. Dette

ville ganske vist også stride afgørende mod princippet i aktieselskabsloven, men til gengæld give større sikkerhed for at ledelsen, direktion og bestyrelse, mødte kritik og også udadtil skulle stå til regnskab for dens handlinger, eller mangel på sammen, i brancher der alligevel adskiller sig markant fra gennemsnitsaktieselskabet.

Medens der for størstedelen af dansk erhvervsliv nemlig er en enkelt dominerende aktionær eller aktionærgruppe, så har aktionærerne generelt i forsikringssektoren, som i f.eks. pengeinstitutsektoren, ikke nogen stærk indflydelse i praksis. For det første er aktierne spredt ud på mange aktionærer, for det andet sikrer stemmeretsbegrænsninger i størstedelen af virksomhederne, at en enkelt storaktionær ikke får nogen væsentlig indflydelse, og for det tredje har bestyrelsen ofte herredømmet over generalforsamlingen i kraft af fuldmagter. Den til enhver tid siddende ledelse/bestyrelse får derigennem en meget stor indflydelse, og problemet med manglende tilskyndelse til f.eks. gevinstmaksimering bliver derfor større.

Den manglende gevinstmaksimering giver sig ikke alene udslag i ekspansionstrang og manglende hurtig tilpasning nedadtil. Den giver sig også udslag i, at fusioner og sammenlægninger ikke altid sker på den økonomisk optimale måde — kort sagt at virksomheden ikke altid drives efter rent forretningsmæssige principper.

Offentlige repræsentanter

De ganske mange eksempler indenfor de senere år på problemer også i den gennemregulerede finansielle sektor viser en generel tendens i retning af at den offentlige regulering af, i princippet autonome, finansielle virksomheder, er

4) Kontrollkomiteen skal i Norge regelmæssigt gennemgå bestyrelsesprotokollen og i det hele taget sikre sig at direktion og bestyrelse benytter sig af styrings- og kontrolsystemer som sætter dem i stand til at føre kontrol med virksomheden, herunder virksomhedens risikoeksponering.

blevet stadig vanskeligere. Der kan derfor internationalt iagttages udviklingstendenser mod at indbygge refleksive mekanismer i virksomhederne, der skal sikre at mange flere interessenter end ejerne, indgår i beslutningsprocesser der vedrører virksomhedens i hvert fald langsigtede udvikling. Beslutningsprocesser hvor individuelle virksomhedshensyn afvejes overfor almene samfundshensyn. Autoritativ regulering erstattes af refleksiv retlig regulering.

Det handler f.eks. om skabelsen af procedurer for dialog og information til de styrende organer inden for de autonome systemers rammer. Klart er at disse mulighedsforudsætninger nærmere må drøftes i den historiske udvikling af forholdet mellem kontrol og ejendomsret på virksomhedsniveau, men særlige krav til den interne organisation adskiller sig i realiteten næppe afgørende fra den eksisterende offentligretlige regulering af de finansielle institutioner.

Et af de elementer i den eksisterende regulering af den interne organisation der har været mest debat om, har været samfundsrepræsentanter, eller de statslige repræsentanter, i pengeinstitutters og realkreditinstitutters bestyrelser. Debatten har helt åbenbart haft politiske dimensioner⁵.

Formålet med i sin tid at indføre krav om offentligt udpegede bestyrelsesmedlemmer i pengeinstitutter og realkreditinstitutter var at disse skulle medvirke til, at almindelige samfundsmæssige interesser og hensyn holdes for øje i pengeinstitutternes og realkreditinstitutternes virksomhed, at fremme den af lovgivningsmagten formulerede erhvervspolitiske målsætning og at styrke efterlevelsen

5) At spørgsmålet om offentligt udpegede bestyrelsesmedlemmer er rent politisk betinget, bekræfter f.eks. det forhold, at både det radikale venstre og centrumdemokraterne i 1974 var med til at kræve bank- og sparekasselovens § 9, stk. 1, 2. led, som hjemler ministeren ret til at udpege offentlige repræsentanter i pengeinstitutbestyrelser, indsat under lovforslagets behandling i folketinget, men i 1982, som regeringsstøtteparti, stemte imod en tilsvarende bestemmelse i forsikringsvirksomhedsloven.

af den af samfundet gennem Nationalbanken fastlagte pengepolitik. Heraf ses, at formålet med disse særlig ministerudpegede bestyrelsesmedlemmer i hvert fald ikke er at de skal sørge for at tilsynslovgivningen overholdes.

Dette kan synes underligt al den stund industriministeren (Finanstilsynet) her har et redskab der fra en intern post i den enkelte virksomhed kunne sikre væsentlige kontrolfunktioner, samt, om nødvendigt, rigtige informationer. Hvorfor man derfor ikke er gået det skridt videre at gøre samfundsrepræsentanterne til tilsynets repræsentanter i bestyrelserne for de finansielle institutioner forekommer unaturligt. Hvorfor skal de f.eks. varetage Nationalbankens interesser, disse er vel ikke mere påtrængende end de tilsynsmæssige? I stedet for at varetage hensyn af erhvervs- og pengepolitisk karakter, som alligevel ikke i egentlig forstand kan forfølges af enkelte bestyrelsesmedlemmer, kunne en samfundsrepræsentant varetage tilsynsmæssige hensyn, således at forstå at dette bestyrelsesmedlem særlig iagttog virksomhedens overensstemmelse med tilsynslovgivningen.

Det er vanskeligt at se hvad der egentlig taler mod en sådan ordning. De finansielle institutioner har allerede accepteret at have offentlige repræsentanter i deres bestyrelser der særlig skal varetage bl.a. erhvervs- og pengepolitiske hensyn. Springet til at disse i stedet for skal varetage konkrete tilsynsmæssige hensyn, synes, praktisk bedømt, minimalt. Ja, i virkeligheden kan man vel sige, at det forhold at det offentliges repræsentant forfølger tilsynsmæssige hensyn og ikke erhvervs- og pengepolitiske hensyn, er mindre indgribende i de finansielle institutioners autonome selvstyre.

Det synes således ikke stridende med fundamentale principper i dansk ret at styrke den interne kontrol i de finansielle institutioner ved at tillægge de offentligt udpegede bestyrelsesmedlemmer egentlige tilsynsmæssige funkzio-

ner. Opgaven må vel også herved blive mere konkret for de enkelte offentlige bestyrelsesmedlemmer og et formaliseret, legitimt, samarbejde mellem tilsynet og dem vil kunne etableres. Et samarbejde flere samfundsrepræsentanter gennem de seneste år har efterlyst i forbindelse med konkrete vanskeligheder for den institution i hvis bestyrelse de har haft sæde.

I forsikringsvirksomhedsloven findes endnu ikke noget krav om offentligt udpegede medlemmer af forsikringssselskabers bestyrelser. Der har dog flere gange været fremsat forslag herom, senest i 1992. Reelt bedømt er det da også vanskeligt at se hvad der begrundes forskellen. Ændres samfundsrepræsentanternes hovedopgave synes det derfor hensigtsmæssigt også i forsikringsvirksomhedsloven at kræve offentligt udpegede bestyrelsesmedlemmer.

Revision

Når man i forbindelse med den offentligretlige regulering af de finansielle institutioner taler om i højere grad at fokucere på den interne kontrol som et tilsynsinstrument, kommer kan næppe heller uden om at se på revisionens funktion i denne sammenhæng. Revisionen, i hvert fald den eksterne, er, allerede i dag, et tilsynsinstrument, men det er langt fra et af de primære.

Revisionen har da også ofte været drøftet i den offentlige debat om tilsynets fremtidige indretning og der har ganske ofte været stillet spørgsmål ved om ikke tilsynsopgaver i højere grad burde overlades til de finansielle institutioners revision.

Et synspunkt har været, at det pga. de stadig mere komplicerede forhold i finansielle institutioner er blevet sværere at henlægge kontrollen til et eksternt tilsyn. I stedet har det været foreslået i højere grad at basere sig på intern og ekstern revision, og at der burde etableres et samarbejde mellem på den ene side tilsynet og

på den anden side den interne/eksterne revision. Med andre ord er der tale om at man har ment at visse tilsynsopgaver måske bedst varetages af revisionen fremfor af det offentlige tilsyn.

Et andet, som led i det almindelige ønske om deregulering, at beskære noget af den detailregulering som hidtil har optaget tilsynets ressourcer og overlade disse tilsynsopgaver til revisionen under bestyrelsens/direktionens ansvar. Boye Jacobsen hævder f.eks. allerede i NFT 1987/1, s. 23, det synspunkt, at tilsynet ved at styrke revisionen og overlade opgaver til den, kan spare ressourcer.

Hvorom alting er, er den tilsynsretlige kontrol afhængig af såvel den eksterne som den interne revision, fordi arten og omfanget af denne regulering bl.a. er afhængig af revisionens kvalitet og sikkerhed.

Mellem tilsynslovene og lovene om revision vil der altid være en nær sammenhæng. Det fremgår således tydeligt af tilsynslovgivningen, at samarbejdet med revision på disse områder er intensivt. Uanset almindelig lovgivning om revision og tilsynslovgivningen har der løbende vist sig nye problemer, som man har søgt løst ved lovrevisioner. De seneste lovrevisioner er revisorpakken, der blev vedtaget af Folketinget i 1988 og lovgivningen i 1991, forårsaget af Nordisk Fjer-sammenbruddet. Med det formål at styrke revisionen i pengeinstitutter for at undgå sager som Kronebanken, C & G Banken 6. juli Banken m.fl., strammedes også f.eks. reglerne i bank- og sparekasseloven om revisionen i pengeinstitutter i 1989 på væsentlige områder op.

Revisorerhvervets position og funktion i forhold til erhvervslivet har i de senere år gentagne gange været oppe til offentlig diskussion — bl.a. med de nævnte lovændringer til følge.

Denne offentlige diskussion tager ofte en for revisorstanden meget kritisk retning. Erhvervshistorien har da også vist en række

sammenbrud af store danske erhvervsvirksomheder, hvor også de eksterne revisorers indsats med rette er blevet kritiseret.

I forsikringsvirksomhedsloven har man tilsyneladende ikke følt behov for at styrke revisionen. Boye Jacobsen har i NFT 1987/1, s. 23, dog fremhævet, at det i det lange løb kan blive nødvendigt at stille krav om en intern revision i forsikringsselskaberne. At man endnu ikke har stillet sådanne formelle krav, skyldes sikkert at forsikringsselskaberne indtil for få år siden ikke havde gjort sig så uheldigt bemærket som f.eks. pengeinstitutter og realkreditinstitutter. Efter Hafnia og Baltica-sagerne synes tiden nu at være inde til at drøfte om ikke behovet her synes lige så stort som i pengeinstitutter.

Man kan naturligvis stille spørgsmålstegn ved om det overhovedet er af betydning at have en intern revision. Argumentet er, at en del af revisionens arbejde mest effektivt kan udføres af en intern revisionsafdeling, idet denne som en del af det finansielle institut vil have en daglig føling med, hvad der sker, og vil have en større specialindsigt, end mange uden for det pågældende selskab har. Et langt stykke hen ad vejen vil en intern revision derfor være bedre til f.eks. tilsynskontroller, adskillelse af opgaver og beskyttelseskontroller, revisionshandling der i alle forsikringsselskaber må foretages.

Der er dog flere problemer ved i højere grad at basere sig på intern revision. Selv om den interne revision, som i f.eks. bank- og sparekasseloven, tildeles en, i forhold til den daglige ledelse, uafhængig stilling, vil den interne revision være afhængig af ledelsen f.eks. med hensyn til avancement, løn mv. Der vil desuden ofte være en noget diffus arbejdsdeling mellem intern og ekstern revision.

Der er også en række problemer i forbindelse med inddragelsen af eksterne revisioner i større omfang på bekostning af sædvanlig tilsynsmæssig regulering. Der kan være usikkerhed

om ansvarsfordelingen mellem tilsyn og eksterne revision. Samtidig er også den eksterne revision afhængig af den finansielle institution, der har udpeget revisor og det i øvrigt uanset om der formelt etableres en forbindelse mellem ekstern revision og tilsynet. Således kræver revision af f.eks. de største danske forsikringselskaber utvivlsomt specialindsigt også fra den eksterne revisors side. Der vil følgelig i Danmark kun være relativt få revisionsfirmaer der kan påtage sig opgaven at revidere et givent forsikrings-selskab, regnskaber og disse revisionsfirmaet må afsætte ganske mange ressourcer hertil. En afbrydelse af forholdet er derfor ofte af væsentlig betydning for det pågældende revisionsfirma.

I Danmark har der været diskussion om den eksterne revisions rolle i forbindelse med udarbejdelsen af årsregnskaber. De vigtigste problemer har været udformningen og indholdet af revisionspåtegninger samt revisors dobbeltrolle som rådgiver for virksomheden og som revisor. Først giver revisor et råd og efterfølgende skal revisor i forbindelse med revisionsgennemgangen vurdere om rådet var godt eller dårligt.

Dette behov for større selvstændighed for revisorstanden accentueres når vægten bliver lagt på selvforvaltning og selvkontrol, i stedet for kontrol gennem Finanstilsynet. Det siger sig selv, at dette stiller større krav til private kontrollanter, som kan understøtte offentlighedens tillid til, at de finansielle virksomheders ledelse overholder den lovmæssige regulering, herunder om regnskabsforhold, som gælder.

Socialdemokratiet fremsatte i oktober 1992 et forslag til folketingsbeslutning om funktionsadskillelse og større åbenhed i børsnoterede aktieselskaber. Herefter måtte ingen af et selskabs generalforsamlingsvalgte revisorer påtage sig rådgivningsopgaver, der lå ud over det revisionsmæssige, ligesom ingen efter forslaget kan være generalforsamlingsvalgt revisor i mere end 5 år. Forslaget nød ikke fremme,

men i en snævrere sammenhæng, indenfor den finansielle sektor, kunne man måske nok hente inspiration i forslaget til i hvert fald at etablere en eller anden form for klarere funktionsadskillelse imellem revision og rådgivning. Samtidig må der nok også, det synes eksemplerne fra f.eks. Hafnia at vise, sørges for krav til kvalitetsniveauet af den eksterne revisions arbejde.

Fremtidens kontrolsystemer må og skal i langt højere grad basere sig på en kontrol af styresystemer og rapporteringsrutiner end på en konkret kontrol af engagementer og enkeltdispositioner. Revisor får derved en central rolle, men måske også en anden og anderledes rolle end idag.

Afslutning

Grundlæggende må det fastholdes, at der ud fra et hensyn til både samfundet og kapitalejerne er behov for tilsynsværktøjer og -metoder, som kan medvirke til, at Finanstilsynet i nært samspil med ledelsen kan modvirke, at den enkelte finansielle virksomhed påtager sig større risici, end hvad der er i overensstemmelse med virksomhedens politik, strategi, kapitalgrundlag — og så ikke mindst lovgivningens krav.

Herudover er det fremtidens opgave at give selskabsretlige rammer for en god ledelse, organisation og revision, således at noget af den efterhånden meget detaljerede tilsynsretlige lovgivning kunne omlægges til selvkontrol. Som eksempel kunne der tænkes fortsatte og skærpede krav til den interne kontrol, krav om interne procedurer ved beslutning om påtagelse af risici mv. Der kunne også tænkes stillet krav om og til informationssystemer.

Det er dog væsentligt, at eventuelle deregulerings tiltag f.eks. af den forsikringstekniske lovgivning udover den øgede selvkontrol kompenseres med en styrkelse af tilsynsfunktionen.

De finansielle institutioner selv slår ofte til

lyd for, at etableringen af Det Indre Marked for finansielle tjenesteydelser baseret på hjemlandskontrol og gensidig anerkendelse nødvendigvis forudsætter, at det danske regelsniveaux principielt ikke adskiller sig fra det, der er og vil være gældende i vore vigtigste konkurrentlande. På områder, hvor EF-direktiverne fastsætter minimumsniveauer, der for de fleste medlemslande indebærer en skærpelse af vilkårene, vil der af konkurrencemæssige grunde ikke være plads til en ensidig dansk skærpelse. Sådanne hensyn bør imidlertid ikke hindre at man i Danmark ensidigt skærper selvkontrollen. Det kan tværtimod på lang sigt vise sig at være en betydningsfuldt konkurrenparameter.

Allerede betænkning 1232/1992 pegede på, at debatten om en øget selvforvaltning for de finansielle virksomheder ofte sker på et forkert grundlag, idet en større selvforvaltning fejlagtigt kaldes liberalisering. Hvis lovgivningens materielle krav ikke ændres, vil en "liberalisering" set ud fra de finansielle virksomheders synspunkt være af mindre betydning.

Selvforvaltningen kræver — hvis de egne foranstaltninger skal ligge på tilsvarende niveau som det offentlige tilsyns — at virksomhederne selv afsætter ressourcer til kontrol med overholdelsen, og det vil føre til øgede omkostninger i virksomhederne. Øget selvkontrol betyder derfor ikke nødvendigvis færre omkostninger for virksomhederne i forhold til de bidrag der idag betales til Finanstilsynet — bidrag som i øvrigt udgør mindre end 2 promille af de samlede administrationsomkostninger i sektorerne.