
Revisorernes rolle

Nikolaj Warming Larsen

Oktober 2014



Indhold

1	Indledning.....	2
2	Ekstern revision – formål og kommunikation	3
3	Få ressourcer til ekstern revision af SIF'er	7
4	Revisorerfaringer fra krisen	11
5	Erfaringer med revision af nødlidende banker i Danmark.....	12
6	Markedet for ekstern revision.....	17
7	Sanktionsregimet	21
8	Litteratur.....	26

1 Indledning

Eksterne revisorer er ifølge lovgivningen og i offentligheden "offentlighedens tillidsrepræsentanter", der skal sikre tillid til (bl.a.) pengeinstitutters regnskaber, ledelsesberetninger mv. Siden finanskrisen er tilliden til kvaliteten af ekstern revision af kreditinstitutter imidlertid svækket i hele den vestlige verden. Det afspejler, at de fleste institutter, som blev nødlidende under krisen, offentliggjorde regnskaber mv. uden supplerende bemærkninger eller forbehold, kort tid før de fik problemer. Desuden har de danske advokatundersøgelser indikeret mangelfuld revision i flere af de institutter, som blev nødlidende.

Der kan være flere årsager til den øgede kløft mellem offentlighedens/myndighedernes krav og forventninger til de eksterne revisorer og de faktiske resultater af den eksterne revision. Der har næppe i offentligheden været en klar forståelse af, hvad det er for et produkt, ekstern revision faktisk leverer. En blank påtegning på et regnskab er fx ikke udtryk for, at en virksomhed er sund, eller at den ikke kan gå konkurs i løbet af det næste år. Det er alene udtryk for, at regnskabet mv. lever op til gældende krav og standarder på det tidspunkt, hvor det er udformet – og under en række antagelser, som kan være svære at forholde sig til for regnskabslæser og som kan ændre sig kort tid efter regnskabet er godkendt og påtegnet.

I dette papir argumenteres endvidere for, at markedet for ekstern revision ikke fungerer tilfredsstillende. Der er ikke grund til at forvente, at markedet kan levere den revisionskvalitet, som myndighederne efterspørger og forventer. Det skyldes, at kvaliteten af den eksterne revision er meget svær at måle løbende, og at markedsprisen på ekstern revision afhænger af pengeinstitutternes betalingsvillighed og ikke kun af de kvalitetskrav, som myndighederne efterstræber.

Efter krisen er der stillet en lang række nye krav til arbejdsprocesser, kvalifikationer mv. for ekstern revision med henblik på at styrke kvaliteten. Men hvis markedsstrukturen ikke understøtter hensigterne, kan effekten på sigt være begrænset eller måske helt fraværende.

Markedets organisering bidrager også til at skabe mistillid til ekstern revision. Eksterne revisorer betales af de institutter, som de reviderer, og kundeforholdene har hidtil været meget stabile – danske SIF'er har hidtil meget sjældent skiftet ekstern revisor. Samtidig tjener eksterne revisorer penge på at sælge andre ydelser til de SIF'er, som de reviderer. Dette afhængighedsforhold kan rejse loyalitetskonflikter og kan i nogle situationer reducere revisorens tilskyndelse til at tage en alvorlig konflikt med ledelsen i instituttet. Da det udenforstående ikke er muligt at måle kvaliteten af den løbende eksterne revision, kan disse markedsforhold bidrage til at svække tilliden til den eksterne revisor som offentlighedens tillidsrepræsentant af virksomhedernes regnskaber.

Det er særligt vigtigt, at SIF'er omfattes af ekstern revision af høj kvalitet. Det er således de reviderede regnskabsoplysninger, som bl.a. ligger til grund, når myndighederne tager stilling til SIF'ers sundhedstilstand, og når det skal vurderes, om institutterne lever op til

fx solvens- og likviditetskrav i lovgivningen. SIFler er omfattet af im- og eksplicitte statsgarantier og har typisk meget lav egenkapitalandel, som isoleret set kan øge betydningen af eventuelle målefejl i regnskaberne. Desuden kan det være forbundet med store samfundsøkonomiske og statsfinansielle omkostninger, hvis disse institutter bliver nødlidende. Der bør derfor under alle omstændigheder stilles skærpede krav til ekstern revision af de institutter, der får SIFI-status.

Revisionshonoraret for SIFler i Danmark udgør 0,3 pct. af SIFernes driftsomkostninger, og honoraret er faldet siden 2000 som andel af driftsomkostningerne og sammenlignet med institutternes samlede balancer. Samtidigt viser analysen i dette papir, at den eksterne revisor i SIFler skal revidere ca. 60 gange flere aktiver og passiver per debiteret revisions-time, end ved den eksterne revision af store (large cap) ikke-finansielle virksomheder. Det tyder på, at de ressourcer, der i dag bruges på revision af SIFler, er væsentligt mindre end revisionsindsatsen i andre store virksomheder.

2 Ekstern revision – formål og kommunikation

I lovgivningen og i offentligheden omtales ekstern revisor som "offentlighedens tillidsrepræsentant" af regnskaberne. Formålet med ekstern revision er at styrke tilliden til regnskaberne. Dette opnås ved, at revisor formulerer en konklusion om, hvorvidt regnskabet i alle væsentlige henseender er udarbejdet i overensstemmelse med en relevant regnskabsmæssig begrebsramme, samt at det giver et retvisende billede i overensstemmelse med begrebsrammen og øvrige lovkrav. I pengeinstitutter er det afgørende, at revisor som led i revisionen vurderer, om pengeinstituttets aktiver og passiver er forsvarligt værdisat i overensstemmelse med lovgivningen og gældende regnskabsstandarder samt yderligere krav fra bl.a. Finanstilsynet, jf. boks 1.

Der er tale om en omfattende opgave for ekstern revision i betragtning af, at de samlede aktiver og passiver i de danske pengeinstitutter udgør mere end 800 pct. af bruttonationalproduktet (BNP).

Boks 1 Formål med revision

De overordnede mål med en revision af de af bestyrelse og direktion aflagte årsregnskaber er fastlagt i en række internationale revisionsstandarder. Kort fortalt skal revisor ved revisionen:

- Opnå en høj grad af sikkerhed for, at regnskabet er uden væsentlige fejl.
- Konkludere, om regnskabet giver et retvisende billede af virksomhedens aktiver og passiver, finansielle stilling og resultat samt pengestrømme for året.

I grove træk indeholder en revision en kontrol af:

- At aktiver og passiver eksisterer og tilhører virksomheden, samt at de er forsvarligt værdisat (indregning og måling).
- At virksomheden har registreret alle økonomiske transaktioner i bogholderiet og dokumentationen til regnskabet, og at transaktionerne faktisk har fundet sted.
- At transaktioner er foretaget i/vedrører den periode, som regnskabet omfatter.

- At oplysningerne i regnskabet er præsenteret i overensstemmelse med lovens, eventuelle standarders samt Finanstilsynets krav mv.

Ekstern revision af pengeinstitutter er baseret på stikprøvebaserede undersøgelser og hviler derudover i vidt omfang på information fra intern revision og ledelsen. Derfor modtager ekstern revisor ikke nødvendigvis al relevant information, og der kan i nogle tilfælde være tale om, at vigtig information måske er blevet holdt tilbage i virksomheden. Det kan begrænse den eksterne revisions mulighed for at rejse spørgsmål i kommunikationen med bestyrelsen, Finanstilsynet og offentligheden.

Det er ledelsen i pengeinstitutterne, som har ansvaret for og udarbejder regnskaberne, men regnskaberne kan fungere som et indirekte kommunikationsredskab for den eksterne revision. Fx kan ordlyden i ledelsesberetningen være påvirket af den eksterne revision, fx ved at forskellige risikoelementer fremhæves. Disse signaler kan imidlertid være vanskelige at afkode og identificere for regnskabslæsere. Derfor er aktionærerne og offentligheden primært henvist til informationsindholdet i revisorpåtegningen for at få en uvildig vurdering af, om regnskabet giver et retvisende billede. En revisorpåtegning har tre informationsniveauer: En blank påtegning, påtegning med supplerende oplysninger og påtegning med forbehold.

En blank påtegning skal give en høj grad af sikkerhed for, at regnskabet giver et retvisende billede og overholder loven. En blank påtegning betyder ikke nødvendigvis, at virksomheden er sund. Påtegningen signalerer udelukkende, at informationerne i regnskabet i al væsentlighed er fyldestgørende og korrekte. Det er op til læseren af regnskabet selv at vurdere, om forretningen er sund. En blank påtegning er derfor ikke udtryk for, at man bør investere i virksomheden, eller at den ikke kan gå konkurs i løbet af det kommende år. Den skal alene give en sikkerhed for, at regnskabet mv. beror på et korrekt grundlag på det tidspunkt, hvor det er aflagt.

Påtegning med supplerende oplysninger gives for at gøre læseren opmærksom på nogle særlige forhold, der kan være nyttige at kende til, når regnskabet læses. Revisoren er fortsat enig i det billede regnskabet i øvrigt giver af virksomheden.

Der findes to typer supplerende oplysninger. Det er henholdsvis supplerende oplysninger om regnskabet og supplerende oplysninger om andre forhold. Supplerende oplysninger om forhold i årsregnskabet må ikke sætte læser over for et hidtil ukendt problem. Dermed kan supplerende oplysninger betragtes som en slags serviceoplysning til læseren.

En supplerende oplysning kan signalere forskellige problemstillinger, som har betydning for, om virksomheden kan fortsætte sin drift. Disse oplysninger vil dog typisk knytte sig til virksomhedsspecifikke forhold, der er en konsekvens af væsentlige problemer, der er konstateret/indtruffet, og som er behandlet fx i regnskabet. Den supplerende oplysning skal tolkes sådan, at den er afgivet i enighed med ledelsen i virksomheden. Fx angives i en supplerende oplysning i Amagerbankens halvårsregnskab for 2010, at banken kan få problemer med at bevare status som "going concern", hvis den ikke lever op til de vilkår, som fulgte med den individuelle statsgaranti til banken på 13 mia. kr., jf. boks 2.

Boks 2 Supplerende oplysninger i Amagerbankens halvårsregnskab
2010

Følgende fremgår af den supplerende oplysning: "Vi henviser til note 1 i perioderegnskabet for koncernen for perioden 1. januar – 30. juni 2010 vedrørende forudsætningerne for fortsat drift (going concern). For at banken kan opfylde lovens krav til likviditet efter udløbet af Bankpakke I den 30. september 2010, har banken modtaget individuel statsgaranti for 13,5 mia. kr. fra Finansiell Stabilitet A/S. Statsgarantien er ledsaget af flere vilkår herunder især, at bankens kapitalgrundlag skal styrkes kontant med yderligere mindst 750 mio. kr.

Selskabets ledelse forventer, at styrkelse af kapitalgrundlaget i form af yderligere basiskapital kan opnås ved offentligt udbud af aktier og eventuelt ansvarlig lånekapital og har aflagt perioderegnskabet for perioden 1. januar – 30. juni 2010 med fortsat drift for øje (going concern).

Såfremt den krævede styrkelse af bankens kapitalgrundlag ikke gennemføres, eller andre af de stillede vilkår ikke kan opfyldes, vil bankens mulighed for fremskaffelse af nødvendig likviditet (funding) være væsentligt forringet eller ikke til stede, hvilket kan medføre, at den ved perioderegnskabsafslæggelsen anlagte forudsætning om fortsat drift kan vise sig at være fejlagtig."

Supplerende oplysninger om andre forhold er oplysninger, som ikke har noget direkte med årsregnskabet at gøre og kan eksempelvis være, hvis bogføringen ikke indeholder alle virksomhedens bilag.

Ved en påtegning med forbehold er revisor direkte uenig med ledelsen, eller også har der ikke været tilstrækkeligt revisionsbevis. Eksempelvis skal revisor angive, at vedkommende er uenig med ledelsen, hvis ledelsen har medtaget bestemte aktiver i årsregnskabet til en værdi, som efter revisors vurdering er alt for optimistisk. Forbehold forekommer imidlertid ikke særligt ofte, og der er derfor tilsyneladende sjældent uenigheder, som efter den eksterne revisions vurdering skal meddeles offentligheden.

Der er stor forskel på forbehold (hvor der typisk er tale om en reel uenighed mellem revision og ledelse) og supplerende oplysninger, og der tales derfor om en binær revisionsmodel, hvor revisor enten erklærer sig enig eller uenig i, at regnskabet giver et retvisende billede.

Revisionspåtegninger med forbehold kan potentielt få utilsigtet stor betydning, hvis der i forvejen er stor usikkerhed på de finansielle markeder. I værste fald kan påtegningen medføre, at en bank ikke kan få refinansieret sine korte lån (dvs. et "run" på banken), og at instituttet derfor bliver nødlidende. Der kan således være tale om et selvopfyldende profeti. Sådanne risici har måske i nogle tilfælde medført, at revisionen har været tilbageholdende med at give en påtegning op til og under finanskrisen, hvor dårligt nyt om en finansiell virksomhed netop kunne få dramatiske konsekvenser. En påtegning kan i den situation have store omkostninger for pengeinstituttets ledelse og ejerne, ligesom den kan få betydning for, om andre virksomheder efterfølgende vil hyre revisionsvirksomheden. En sådan adfærd fra revisionens side vil imidlertid svække tilliden til revision og regnskaber og kan svække revisionens forebyggende funktion.

Revisor skal tage stilling til, om revisionen skal ske efter "going concern" princippet – dvs. om virksomheden kan forventes at fortsætte sin drift de næste 12 måneder, jf. boks 3. Her

er det et centralt tema, om denne vurdering alene tager udgangspunkt i virksomhedens økonomiske stilling, eller om vurderingen også skal inddrage makroøkonomiske risici, dvs. om virksomhederne har reserver nok til at håndtere større tilbageslag fx på boligmarkerne ("tail risk"). Det sidstnævnte indgår i diverse stress-tests, men har ikke traditionelt været en central del af revisionsopgaven. Det ville i givet fald formentlig kræve kompetencer, der ligger ud over det, som almindeligvis indgår i revisoruddannelserne.

Boks 3 Going concern

Når ledelsen aflægger årsregnskab, skal den vurdere, om driften kan eller skal fortsætte det næste år. Dette kaldes vurdering af "going concern". Revisor skal ved sin revision altid overveje og vurdere going concern.

Hvis der ikke står noget om going concern i regnskab eller påtegning, betyder det, at både ledelse og revisor vurderer, at virksomheden kan fortsætte driften det næste år.

Hvis ledelsen i årsregnskabet gør opmærksom på, at der kan være usikkerhed om, hvorvidt virksomheden kan fortsætte driften, skal revisor fremhæve det i en supplerende oplysning.

Hvis revisor vurderer, at usikkerheden er så stor, at det er overvejende sandsynligt, at virksomheden ikke kan fortsætte driften, skal revisor tage forbehold for going concern i sin påtegning.

Vurderingen af going concern foretages på det tidspunkt, hvor årsregnskabet aflægges. Der kan (og vil) ske mange ting efter dette tidspunkt, som hverken revisor eller ledelse kunne forudse, og i nogle tilfælde vil disse begivenheder få væsentlig betydning for, om virksomheden kan overleve. Derfor kan et regnskab uden oplysninger om going concern ikke ses som en sikkerhed for, at virksomheden kan fortsætte driften.

I den nye revisionsbekendtgørelse fra august 2013 er der stillet flere krav til, hvilke arbejds handlinger revisorer skal gennemføre vedrørende forudsætningen om going concern. Blandt andet stilles proceskrav om, at revisor foretager flere handlinger omkring opgørelsen af solvens, end tilfældet er i dag.

Ekstern revisions kommunikation til bestyrelse og Finanstilsynet er mere detaljeret end den kommunikation, der sker direkte til offentligheden. Udover den eksterne kommunikation via revisorpåtegningen (og eventuelt årsregnskabet) anvender revisoren en række interne kommunikationsværktøjer, som spænder fra den daglige dialog med ledelsen, deltagelse i generalforsamlinger og bestyrelsesmøder til revisionsprotokollatet, som skal indeholde en beskrivelse af revisionsarbejdet.

Revisionsprotokollatet er et kommunikationsværktøj, som revisoren benytter til at kommunikere med en virksomheds bestyrelse, men protokollatet for finansielle virksomheder sendes også til Finanstilsynet, jf. boks 4. Revisionsprotokollatet giver således revisorerne mulighed for at nuancere informationsindholdet i revisorpåtegningen og gøre Finanstilsynet opmærksom på forhold, som ikke direkte fremgår af regnskabet eller af revisionspåtegningen. Informationsindholdet i revisionsprotokollatet er normalt ikke offentligt tilgængelig information og er derfor heller ikke tilgængeligt for almindelige aktionærer eller andre regnskabsbrugere.

Boks 4 Revisionsprotokollatet

De eksterne revisorer rapporterer i revisionsprotokollatet til bestyrelsen om revisionsmæssige forhold. I finansielle virksomheder stiller Finanstilsynet en række supplerende krav til indholdet af revisionsprotokollatet vedrørende årsrapporten. Blandt disse krav kan for pengeinstitutters vedkommende nævnes følgende:

- Erklæring fra revisorerne om, at pengeinstituttets forretningsgange og interne kontroller på væsentlige områder er tilrettelagt og fungerer på betryggende vis.
- Pengeinstituttet skal udarbejde en oversigt over de 10 største engagementer, som skal gives i protokollatet med angivelse af revisors samlede vurdering af risikoen på hvert enkelt engagement og erklæring om, at de enkelte engagementer er målt korrekt. Sidstnævnte indebærer blandt andet, at nedskrivningerne skal være opgjort korrekt.
- En opsummering af de bemærkninger, revisionen har givet anledning til, med angivelse af status.

I større finansielle virksomheder stiller Finanstilsynet krav om intern revision. Den interne revision udfører løbende revisionsopgaver i virksomheden og udarbejder løbende særskilte rapporter til brug for direktionen. Disse rapporter modtager tilsynet kun efter anmodning.

Både den interne revisions og den eksterne revisions protokollater vedrørende årsrapporten skal indsendes i kopi til Finanstilsynet.

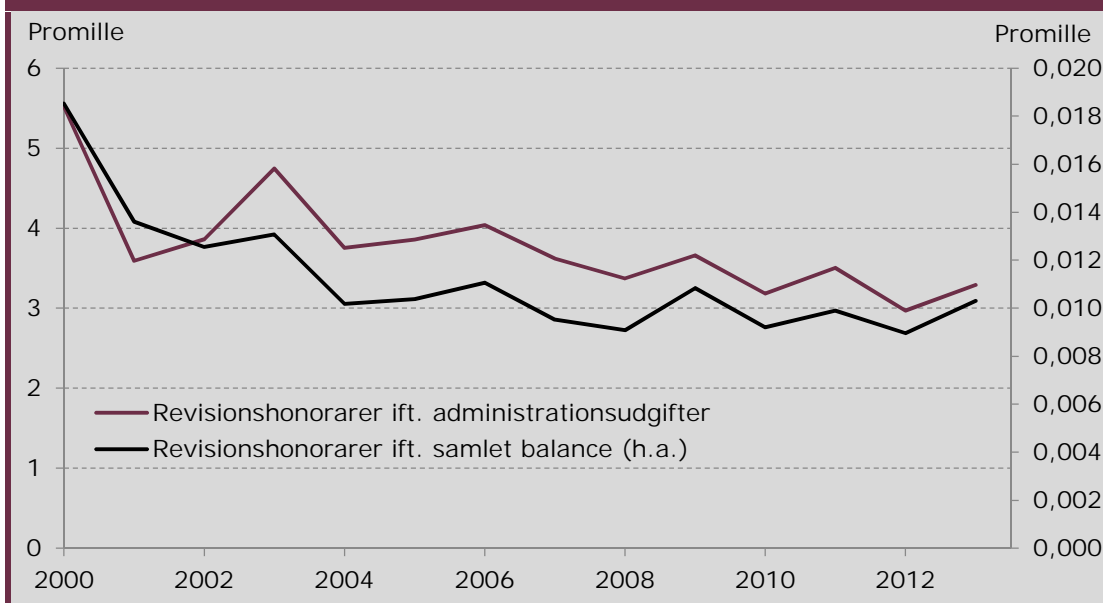
Finanstilsynet gennemgår som fast praksis de revisionsprotokollater, der modtages i forbindelse med årsrapporterne. I fokus ved denne gennemgang er blandt andet bemærkningsafsnittet, hvor revisionen i henhold til bilag 2 til revisionsbekendtgørelsen (findes på Finanstilsynets hjemmeside) skal gøre bemærkninger om fx lovovertrædelser og om pålæg fra Finanstilsynet, som virksomheden endnu ikke har efterlevet.

Såfremt Finanstilsynet har bemærkninger eller ønsker forhold fra revisionsprotokollaterne nærmere uddybet, kan tilsynet enten skrive til pengeinstituttet eller lade det indgå som en del af en pengeinstitutundersøgelse.

3 Få ressourcer til ekstern revision af SIFler

Revisorhonorarerne for SIFler som andel af deres samlede administrationsomkostninger har været faldende siden 2000 og udgjorde i 2012 0,3 pct., jf. figur 1. Faldet i revisorhonorarerne som andel af SIFlernes samlede administrationsomkostninger er sket samtidig med, at SIFlerne har udvidet deres balancer med over 200 pct. af BNP, fra ca. 150 pct. af BNP i 2000 til 360 pct. af BNP i 2012. Måles revisionshonorarerne således ift. balancen, som skal revideres, er der tale om, at honorarerne er blevet reduceret med ca. 45 pct.

Figur 1 SIFI revisionshonorarer som andel af samlede administrationsomkostninger og balance



Anm.: SIFI omfatter DLR Kredit, BRFkredit, Jyske Bank, Sydbank, Danske Bank-koncern, Nykredit-koncern og Nordea Danmark-koncern.
1) I 2012 og 2013 oplyser Nordea Bank Danmark ikke administrationsudgifter eller revisionshonorar og er derfor helt ekskluderet i beregningerne.
Kilde: Årsregnskaber og egne beregninger.

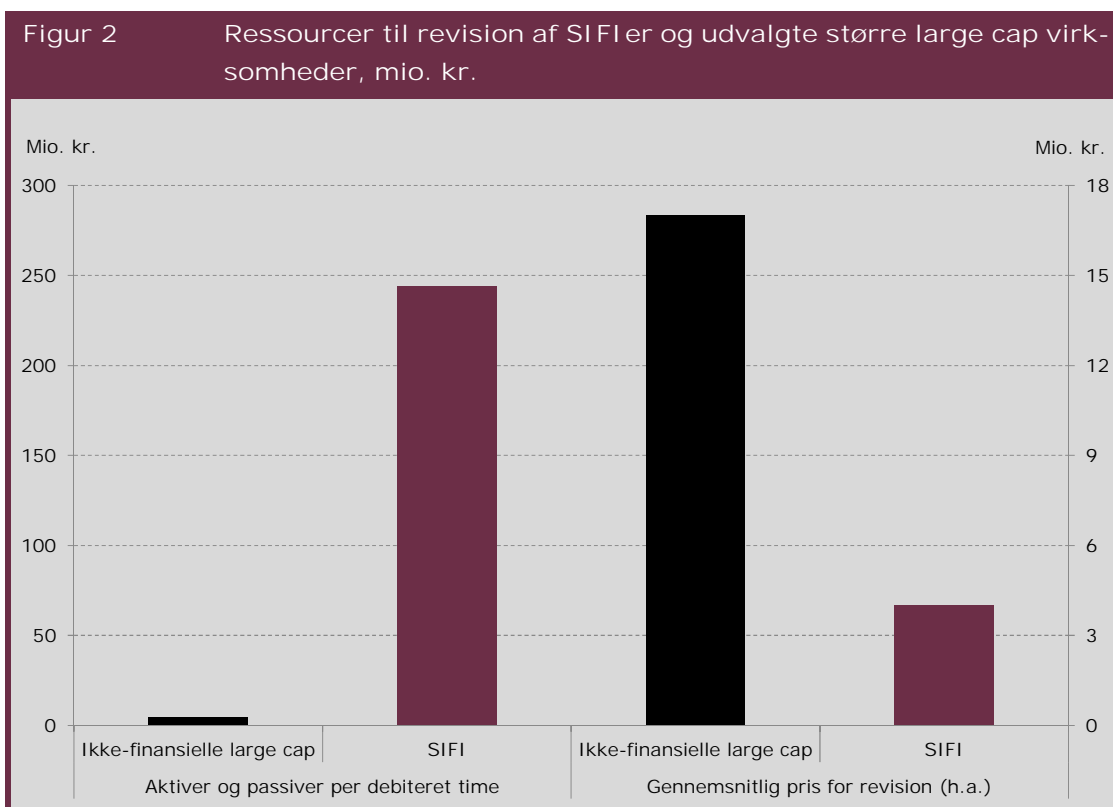
Der er stor forskel på honorarerne mellem SIFlerne. Fx var det nominelle revisorhonorar i DLR Kredit 1,6 mio. kr. i 2012, mens honoraret i Danske Banks koncern var 21 mio. kr. Måles revisorhonoraret ift. balancen for de enkelte institutter, udgør honoraret den mindste andel i de største institutter (Danske Bank-koncern, Nordea Danmark-koncern og Nykredit-koncern).

Et groft mål for, hvor mange ressourcer der bruges på revisionsopgaven, er værdien af de aktiver og passiver, som skal revideres pr. debiteret revisionstime. Jo flere/større aktiver og passiver, der skal revideres pr. time, jo vanskeligere må det alt andet lige være at opnå en høj grad af sikkerhed for, at regnskabet giver et retvisende billede. For at få et skøn for denne ressourceindsats er revisionshonoraret for lovpligtig revision for 19 store (large-cap), ikke-finansielle virksomheder derfor sammenlignet med honoraret for revision af 7 SIFler.

Revisionshonoraret udgjorde i 2012 knap 17 mio. kr. i gennemsnit for de store ikke-finansielle virksomheder. For SIFler udgjorde revisionshonoraret til den generalforsamlingsvalgte (eksterne) revision til sammenligning ca. 4½ mio. kr. i gennemsnit, jf. figur 2.

Analysen viser desuden, at revisionen af SIFler ud fra en simpel gennemsnitsbetragtning skal revidere ca. 245 mio. kr. aktiver og passiver pr. debiteret revisionstime i 2012/13. For

store danske ikke-finansielle virksomheder er tallet på 4 mio. kr. pr. debiteret revisions-time. Dvs. at den eksterne revision af SIFler skal revidere ca. 60 gange så store aktiver og passiver per debiteret time, end tilfældet er for ikke-finansielle virksomheder, jf. figur 2¹.



Kilde: Egne beregninger

Der stilles således større krav til produktiviteten i den eksterne revision af SIFler end i revisionen af de ikke-finansielle danske virksomheder, målt på denne måde. Eller formuleret lidt anderledes: Der bruges langt færre revisionsressourcer på ekstern revision af SIFlerne. Forskellen i den målte ressourceindsats afspejler, at SIFler betaler et mindre revisionshonorar i gennemsnit for ekstern revision og har større balancer, end de ikke-finansielle virksomheder.

Det er formentlig især statsautoriserede revisorer eller revisorer med væsentlig erfaring og dermed en højere timeløn, der reviderer SIFler og de største danske ikke-finansielle virksomheder². Det giver dem et bedre fagligt grundlag for at revidere virksomheden, men betyder også, at der inden for det betalte honorar er færre timer til at vurdere aktiver og passiver. I beregningen er det antaget, at timelønnen per revisionstime er 670 kr., hvilket svarer til et simpelt gennemsnit. Hvis timelønnen i stedet sættes til 1.000 kr., kan mængden af reviderede aktiver og passiver pr. debiteret revisionstime opgøres til 364 mio. kr. i SIFler, med det honorar som blev betalt i 2012.

¹ Beregningen er nærmere beskrevet i Krakas Finanskrisekommission (2014a).

² Dette er bl.a. også baggrunden for Finanstilsynets nye certificeringsordning af bankrevisorer, jf. Bekendtgørelse om Finanstilsynets certificering af statsautoriserede revisorer, udgivet 12. december 2013.

Forskellene på de ressourcer, der bruges på den eksterne revision af SIFler og store ikke-finansielle virksomheder, forekommer store og kan vække bekymring i betragtning af, at revision af SIFler har særlig samfundsøkonomisk betydning. SIFler er omfattet af im- og eksplicite statsgarantier, og det kan være forbundet med store samfundsøkonomiske og statsfinansielle omkostninger, hvis store finansielle virksomheder bliver nødlidende. Derfor er det særligt vigtigt, at SIFlernes regnskaber er retvisende. Det er regnskabsoplysningerne for SIFlerne, der indgår som det bærende grundlag, når myndighederne tager stilling til, om de er tilstrækkeligt kapitaliseret, og om de tager for meget risiko.

Pengeinstitutter og særligt SIFler er typisk også mere komplekse på både aktiv- og passiv-siden end andre virksomheder, hvilket stiller større krav til revisorens kendskab til aktivklasser og gældsinstrumenter. Pengeinstitutterne har også en mere risikobetonet forretningsmodel end de ikke-finansielle virksomheder, bl.a. med relativt lav egenkapitalandel og større forskelle på løbetiden på aktiver og passiver. Desuden er SIFler mere avancerede mht. risikostyring, og de har fået tilladelse til at anvende såkaldte IRB-modeller mv. i opgørelsen af risikovægte og solvenskrav. Anvendelsen af disse komplekse modeller øger behovet for revision af høj kvalitet og stiller store krav til den tekniske indsigt. Dertil kommer, at ikke-balanceførte aktiver heller ikke indgår i analysen ovenfor. Disse aktiver spiller en vigtigere rolle i finansielle virksomheder end i ikke-finansielle virksomheder.

Der er en række krav til intern kontrol, bevilling, overvågning, opfølgning, rapportering mv. ved revision af pengeinstitutter, som ikke gælder for andre virksomheder. Myndighedernes krav til revision af SIFler er således blevet skærpet og er større end for andre virksomheder. Revisorarbejdet omfatter også revision af resultatopgørelse, totalindkomstopgørelse, noter mv. samt kontrol af bl.a. ledelsesberetning. Hertil kommer diverse erklæringer og forskellige former for dokumentation, som kræves afgivet til Finanstilsynet mv. Disse proceskrav er ressourcekrævende og betyder i sidste instans, at der inden for et givet honorar kan blive brugt mindre tid på at revidere fx værdien af bankens aktiver og passiver.

Der er imidlertid også forhold, som kan reducere ressourcebehovet for den eksterne revision af SIFler. Der er givetvis stordriftsfordele i revisionsarbejdet, således at omkostningerne ved revision ikke stiger proportionalt med balancens størrelse. Balancens størrelse er således et upræcist mål for revisionsopgavens kompleksitet. Større pengeinstitutter har desuden i modsætning til andre virksomheder en lovbestemt intern revision, som også er omfattet af reguleringskrav, og som den eksterne revision skal arbejde sammen med og overvåge. Det kan isoleret set reducere ressourcebehovet for den eksterne revision, men skal dog ses i sammenhæng med, at store ikke-finansielle institutter også i et vist omfang har interne revisionslignende ("controlling og compliance") funktioner.

I praksis fastsættes forskellige såkaldte væsentlighedsniveauer for den eksterne revision. Disse væsentlighedsniveauer kan eksempelvis være, at det kun er passiver eller aktiver over en given størrelse, der revideres. Væsentlighedsniveauerne fastsættes som udgangspunkt af revisoren og varierer blandt andet afhængig af pengeinstituttets størrelse. Det kan i praksis medføre, at ressourcebehovet ved revision af et stort og et lille pengeinstitut ikke afviger væsentligt fra hinanden. Eller formuleret lidt anderledes: hvis væsentlighedsniveauet sættes højt i et stort pengeinstitut og lavt i et lille pengeinstitut, så kan det være

lige så ressourcekrævende at revidere et lille pengeinstitut som et stort pengeinstitut. Dermed har fastsættelsen af væsentlighedsniveauet indflydelse på sikkerheden for, at regnskabet giver et retvisende billede, og på omkostningerne ved den eksterne revision. Væsentlighedsniveauerne er dermed en af de parametre, der kan tilpasse sig over tid, hvis den markedsbestemte pris for ekstern revision viser sig at være lav ift. omkostningerne ved ekstern revision af høj kvalitet.

4 Revisionserfaringer fra krisen

De finansielle markeder frøs til i efteråret 2008. Det var svært for selv sunde institutter at få lån på pengemarkedet. En af årsagerne var, at der var megen usikkerhed. Det var svært at vurdere, hvem der var solvent og likvid og derfor kunne tilbagebetale lån. Der var mangel på troværdig og sikker information.

Formålet med ekstern revision er bl.a. at sikre mere troværdig information. Uafhængig revision af høj kvalitet betyder, at de regnskaber, som institutternes bestyrelse er ansvarlig for at aflægge, får større troværdighed. God revision gør det derfor lettere og billigere at vurdere, om man skal give et lån til eller investere i det pågældende institut – søgeomkostningerne reduceres. De finansielle markeder bliver derved mere velfungerende og effektive. Navnlig i krisesituationer kan troværdig ekstern revision være med til reducere risikoen for, at kriser breder sig og rammer de sunde finansielle institutter.

Omvendt kan en svækkelse af tilliden til den eksterne revision forstærke finansielle kriser. Mistillid til revisionen reducerer tilliden til informationsindholdet i regnskaberne og kan medføre øget usikkerhed om, hvem der kan tilbagebetale nye lån, og om der er sikkerhed for de lån, som allerede er bevilget.

Tilliden til revisionen kan være blevet svækket som følge af, at flertallet af de finansielle institutioner, som blev nødlidende op til og under finanskrisen, kunne offentliggøre regnskaber med revisionspåtegninger uden forbehold eller supplerende oplysninger kort tid før de gik ned³, jf. boks 5. Det kan, uanset om revisionen fagligt har opfyldt rimelige kvalitetskrav, have givet et bidrag til den usikkerhed og panik, som fra efteråret 2008 medførte omfattende statslige garantier og hjælpepakker til den finansielle sektor i hele den vestlige verden.

Boks 5 Udvalgte internationale erfaringer fra krisen

Lehman Brothers fremlagde i januar 2008 sit årsregnskab for 2007 med en revisionspåtegning uden forbehold eller supplerende oplysninger. Men tidligt i august måned samme år kom Lehman ud i store finansielle problemer, og virksomheden indsendte sin konkursbegæring i september 2008. Lehman var en højt gearret virksomhed, egenkapitalen udgjorde omkring 3 pct. af balancen.

³ Jf. Sikka (2009).

Bear Stearns, som var USA's 5 største investeringsbank, kunne også sidst i januar 2008 fremlægge et årsregnskab for 2007 med en revisionspåtegning uden forbehold eller supplerende oplysninger. Allerede den 10. marts var problemerne i virksomheden så store, at de nåede avisoverskrifterne, og den 14. marts blev virksomheden solgt til JPMorgan med statsstøtte. Bear Stearns var også højt gearret med lav egenkapital.

Det samme billede tegner sig for de fleste andre store finansielle institutter, som blev nødlidende. Northern Rock, Fannie Mae og Freddie Mac, Dexia og Citigroup kunne eksempelvis fremlægge regnskaber med revisionspåtegninger uden forbehold eller supplerende oplysninger, kort tid før de blev nødlidende. Revisionsvirksomhederne modtog samtidig væsentlige beløb fra de nødlidende institutter, både for revisionen, men også for andre ydelser (non-audit services (NAS)). Også i Danmark har der været en tendens til, at banker, som blev nødlidende, kunne fremlægge regnskaber med revisionspåtegninger uden forbehold eller supplerende oplysninger, kort tid før de gik ned, jf. nedenfor.

Der kan være forskellige årsager til, at revisionen ikke i højere grad har synliggjort de problemer, som institutterne senere løb ind i. En central forklaring er, at revisorernes kommunikation med offentligheden – dvs. afgivelse af forbehold og supplerende oplysninger – ikke i sig selv sigter efter at afsløre, om virksomheder står med store problemer. Der skal ikke tages forbehold over for et regnskab, når revisor er enig med ledelsen i regnskabet mv. Virksomheden kan derfor have økonomiske vanskeligheder og få en blank påtegning, samtidig med at revisionen har høj kvalitet. En anden del af forklaringen er, at man ikke kan forvente, at ekstern revision skulle kunne forudse krisens omfang, form og tempo; det er ikke en del af revisionsopgaven.

Det samlede billede er imidlertid meget systematisk, og det er derfor ikke unaturligt, at der er rejst spørgsmål ved, om den eksterne revision fungerer tilfredsstillende. Et af de spørgsmål, man kan rejse, er fx om markedet for ekstern revision er indrettet på en måde, som kan understøtte revision af den kvalitet, som myndighederne ønsker og forventer, jf. afsnit 6. Nogle revisorer har måske også været tilbageholdende med at give forbehold pga. risiko for, at negative signaler om virksomhederne kunne få store konsekvenser under finanskrisen. Under alle omstændigheder er der efter krisen rejst spørgsmål ved, om regnskaberne i almindelighed er tilstrækkeligt informative, og der er tilsyneladende opbygget en betydelig "forventningskløft" mellem det, som offentligheden forventer af ekstern revision, og det som ekstern revision rent faktisk kan levere.

5 Erfaringer med revision af nødlidende banker i Danmark

Siden krisen startede, er 13 pengeinstitutter overdraget til Finansiell Stabilitet (FS). Desuden er en række institutter overtaget af andre institutter, i en del tilfælde fordi instituttet var nødlidende. De institutter, der blev nødlidende, var kendetegnet ved høj forudgående udlånsvækst og typisk stor eksponering over for ejendoms- og/eller pantebrevsmarkedet.

For alle de pengeinstitutter, der blev overdraget til FS, var der ikke hverken forbehold eller supplerende oplysninger til årsregnskaberne i årene fra 2000 til 2007. De fleste af de nødlidende banker har fået blanke påtegninger, kort tid inden de blev overdrages til FS, og uden der er taget forbehold for "going concern". Årsregnskaberne for Roskilde Bank og EBH bank (for 2007) blev fx underskrevet i marts 2008. Ca. 6-9 måneder senere blev de overdraget til FS. Begge regnskaber havde blanke påtegninger, jf. boks 6.

Boks 6. Revisionspåtegninger af årsregnskaber for pengeinstitutter overdraget til Finansiell Stabilitet (FS)				
	Påtegning			Overdraget til FS Antal institutter
	Blank	Supplerende oplysninger	Forbehold	
	Antal institutter			
2000	12 ud af 12			0
2001	12 ud af 12			0
2002	12 ud af 12			0
2003	12 ud af 12			0
2004	12 ud af 12			0
2005	12 ud af 12			0
2006	12 ud af 12			0
2007	12 ud af 12			0
2008	8 ud af 10	Fionia Bank og Amagerbanken	Fionia Bank	2
2009	6 ud af 7		Capinordic	3
2010	4 ud af 5	Amagerbanken		2 ¹
2011	2 ud af 2			3
2012 ²				2

Amagerbanken har i årsregnskab 2008 en supplerende bemærkning vedrørende ledelsesberetningens afsnit om "Nedadgående konjunkturer og dermed særlig usikkerhed og risiko". Fionia Banks årsregnskab for 2008, underskrevet d. 24. februar 2009, indeholder et forbehold omkring bankens fortsatte drift og en supplerende oplysning, der vedrører afsnittet om "særlig risiko". Forbeholdet går på, at man ikke vurderer, at Fionia Bank vil kunne møde sine forpligtelser. Bestyrelsen meddelte d. 22. februar 2009, to dage før regnskabet blev offentliggjort, at man ikke kunne overholde det individuelle solvensbehov og derfor allerede på dette tidspunkt var i gang med at udarbejde en rammeaftale omkring afvikling sammen med FS.

I 2009 overdrages tre pengeinstitutter (Løkken Sparekasse, Gudme Raaschou Bank og Fionia Bank) til FS. Både Løkken Sparekasse og Gudme Raaschou Bank havde blank påtegning i deres seneste årsregnskab. På dette tidspunkt er krisebevidstheden udtalt både nationalt og internationalt. Bankpakke I bliver vedtaget i oktober 2008 og bankpakke II (kreditpakken) bliver også vedtaget i starten af 2009. Dvs. alle danske banker var omfattet af eksplicitte statsgarantier.

I 2010 overdrages to institutter (Eik Bank Danmark og Capinordic) til FS. Koncernregnskabet for Capinordic 2009, som blev offentliggjort og underskrevet d. 26. marts 2010, indeholder et revisorforbehold, men banken overdrages allerede til FS den 11. februar 2010. Dvs. 1½ måned før regnskabsafslæggelse. Dermed var problemerne i Capinordic velkendte ved offentliggørelse af regnskabet. Desuden bemærkes det, at Amagerbanken har en blank påtegning i årsregnskabet 2009.

I 2011 overdrages 3 institutter (Amagerbanken, Fjordbank Mors og Max Bank) til FS. Både Fjordbank Mors og Max Bank havde blanke påtegninger i årsregnskabet 2010, mens Amagerbanken havde supplerende bemærkninger i både årsregnskabet 2008 og halvårsregnskabet 2010.

I 2012 overdrages 2 institutter (Sparekassen Østjylland og FIH) til FS. Begge med blanke påtegninger i deres seneste regnskab.

- 1) Eik Bank Færøerne overdrages også til FS i 2010, men indgår ikke i denne oversigt.
2) I 2012 er alle tolv nødlidende institutter overdraget til FS inden regnskabsoffentliggørelse.
Kilde: Institutternes regnskaber og Finanstilsynet.

For de banker, som overdrages til afvikling i Finansiell Stabilitet, bliver der som fast praksis igangsat eksterne advokatundersøgelser. Advokatundersøgelserne skal identificere de væsentligste årsager til det økonomiske sammenbrud, samt om der er begrundet mistanke om, at pengeinstituttets tidligere ledelse, revision mv. har begået ansvarspådragende og/eller strafbare handlinger.

Advokatundersøgelserne skal ses som partsindlæg, og undersøgelserne giver kun et indtryk af revisionen i de institutter, som er overdraget til Finansiell Stabilitet. Dvs. at undersøgelserne er præget af selektion, og de kan derfor ikke give et dækkende billede af revisionen af samtlige institutter i Danmark. Indtil videre er der igangsat 13 advokatundersøgelser, hvor de 12 er afsluttet. I 7 af de 12 sager er der anlagt erstatningssager ved domstolene. I 6 af de 7 er der også anlagt sag om erstatningsansvar mod ekstern revision.

Advokatundersøgelserne sonderer mellem eksterne og interne årsager til, at institutterne må afvikles. Blandt de eksterne forhold er udviklingen på bolig- og ejendomsmarkedet det helt dominerende træk. Desuden nævnes i mange tilfælde, at bankerne har haft svært ved at skaffe finansiering med baggrund i den negative udvikling på penge- og aktiemarkedet. Det gælder også for Roskilde Bank, som blev overdraget til Nationalbanken, inden finanskrisen intensiveredes i september 2008.

Det gennemgående træk er derudover, at sammenbruddet i bankerne primært skal ses i sammenhæng med interne, styringsmæssige problemer. Der lægges især vægt på to forhold:

- Høj risikoprofil, dvs. stærk eksponering over for ejendoms- og pantebrevsmarkedet, store enkeltengagementer, høj vækst i udlån og lav solvens.
- Mangelfuld håndtering af creditsager og dårlig kreditkultur, ofte i strid med egne nedskrevne retningslinjer i institutterne.

I flere af advokatundersøgelserne får den eksterne revision kritik i større eller mindre udstrækning. Den (ifølge advokatundersøgelserne) utilstrækkelige revision er især sket i perioden med stærk vækst i bankens aktiviteter, stigende aktiekurser og pæn indtjening – dvs. i højkonjunkturårene. Det kan afspejle, at det er disse år, undersøgelserne særligt fokuserer på.

Det er dermed et gennemgående træk, at det er aktiviteterne i de gode år, som har medført, at institutterne blev nødlidende, efter at konjunkturerne og særligt ejendomsmarkedet vendte. Årsagen til, at institutterne blev afviklet, skal således især findes i årene før krisen, dvs. under højkonjunkturerne fra 2003 til og med 2007, herunder den danske bolig- og ejendomsboble.

Det er endvidere fast praksis, at Finanstilsynet udarbejder en redegørelse for de nødlidende pengeinstitutter, der er overdraget til FS. Der findes til dato otte redegørelser, som bl.a. indeholder uddrag fra revisionsprotokollater. Uddragene fra redegørelserne om revisionsprotokollaterne er gengivet i deres fulde længde på Finanstilsynets hjemmeside og bekræfter grundlæggende, at problemerne i pengeinstitutterne ikke var identificeret. Protokollaterne i årene før krisen efterlader et billede af en stærk optimisme med en fælles opfattelse af, at udsigterne generelt var positive, og at risici var begrænsede.

Ekstern revision har en særlig opgave i at vurdere, om der er grundlag for nedskrivninger på engagementer, og om de af ledelsen foretagne nedskrivninger er forsvarlige og i overensstemmelse med gældende regnskabsstandarder, lovgivning samt Finanstilsynets krav. Efter regelændringer i 2005 krævedes objektiv indikation på værdiforringelse (OIV) for at gennemføre nedskrivninger, og nedskrivningerne blev derfor typisk først regnskabsført, efter konjunkturerne vendte (og der således konstateredes OIV). Advokatundersøgelserne finder sjældent grundlag for kritik af mangelfuld identifikation af OIV. Det kan netop afspejle, at undersøgelserne fokuserer på højkonjunkturerne, hvor OIV typisk ikke optræder særligt ofte.

Overgang til OIV-princippet betyder på den anden side, at der er større behov for at opbygge reserver ved at styrke solvens og kapitalgrundlag, når udlånene i kreditinstitutterne vokser. OIV-princippet blev fortolket stramt, bl.a. var der ikke hjemmel til at øge hensættelserne i takt med stigende udlån. Forøgelsen af reserverne skulle i stedet sikres ved indførelse af det individuelle solvensbehov, der er et tillæg til de formelle solvenskrav, som alle institutter skulle opfylde. Der har imidlertid ikke været samme opmærksomhed omkring solvensbehovet i bestyrelserne, i direktionerne og i revisionsarbejdet. Regelændringerne – dvs. kombinationen af indførelsen af OIV-princippet og introduktionen af individuelt solvensbehov – kan derfor have svækket robustheden af institutterne generelt. Det kan i den forbindelse have haft betydning, at institutterne havde en økonomisk fordel ved at foretage førtidige nedskrivninger (i form af udskudt skat), mens de omvendt opfatter det som omkostningsfuldt at øge kapitalgrundlaget. Det kan reducere polstringen i gode tider⁴.

Nogle af de øvrige forhold fra advokatundersøgelserne, som er relevante ift. den eksterne revision, er omtalt i boks 7.

⁴ OIV tager udgangspunkt den såkaldte incurred loss model, hvorimod solvens tager udgangspunkt i unexpected loss – dvs. to forskellige modeller og principper, som er svære at forstå og at opføre.

Boks 7 Ekstern revision - temaer i en eller flere advokatundersøgelser

Presserende bevillingssager: I flere banker (fx Roskilde Bank og Amagerbanken) blev der gjort omfattende brug af en særlig bemyndigelse til direktionen til at træffe beslutning om store engagementer uden først at involvere bestyrelsen. Det anføres eksempelvis i advokatundersøgelsen om Roskilde Bank, at antallet af presserende sager typisk lå mellem 40 og 50 pct. på årsbasis. I disse sager bliver bestyrelsen først involveret efter beslutningen om engagementet er truffet. Denne praksis kan være et signal om mangelfuld kreditvurdering og risiko for øgede nedskrivninger.

Kontrol af intern revision: I flere tilfælde giver advokatundersøgelserne indtryk af, at ekstern revision har været relativt ukritiske i deres vurdering af den interne revisions arbejde, selv om advokatundersøgelserne efterfølgende har fundet fejl i den interne revision. Der kan være tale om en strukturel udfordring, i og med at ekstern revision kan nedbringe sine egne omkostninger ved at forholde sig ukritisk til de informationer og vurderinger, som kommer fra intern revision. Omvendt er det i ekstern revisions interesse, at den interne revision er troværdig og kvalificeret, og det er en central opgave for ekstern revision at overvåge og informere bestyrelsen om samarbejdet med intern revision.

Kreditpolitik: Det er et gennemgående træk, at kreditpolitikken i de afviklede institutter vurderes som mangelfuld og utilstrækkelig, og der er ofte tale om, at udlånspolitikken ikke lever op til de retningslinjer, som ellers er opstillet og besluttet af bestyrelserne i de pågældende institutter. Kreditpolitikken er afgørende for størrelsen af senere nedskrivninger og om institutterne kan håndtere efterfølgende tilbageslag. Grundige vurderinger af kreditpolitikken, herunder om man lever op til retningslinjerne, bør derfor stå centralt i revisionens arbejde.

Finanstilsynet: I nogle tilfælde har pengeinstitutterne modtaget påbud, advarsler og opklarende spørgsmål fra Finanstilsynet om mange af de forhold, der senere er blevet kritiseret i advokatundersøgelserne. Advokatundersøgelserne efterlader i nogle tilfælde det indtryk, at ekstern revision ikke har været optaget af at følge op på eller tage eksplicit stilling til disse forhold. Ifølge de seneste bestemmelser skal ekstern revision følge op på Finanstilsynets påbud mv. i revisionsprotokollatet, som sendes både til bestyrelsen og til Finanstilsynet.

God revisionsskik: God revisionsskik er en betegnelse for anerkendte fremgangsmåder, der primært fastlægges af revisorprofessionen og domstolene, og som på de væsentligste områder er beskrevet i en række revisionsvejledninger, domstolsafgørelser mv. I advokatundersøgelserne gives imidlertid indtryk af, at den eksterne revision kan begå væsentlige fejl og undladelser, uden at der alligevel i advokatundersøgelserne findes grundlag for, at der foreligger en overtrædelse af god revisionsskik. Overtrædelser af god revisionsskik har ikke i sig selv retslige implikationer, men kan give bødestraf i Revisornævnet eller betyde tab af omdømme.

6 Markedet for ekstern revision

Markedet for ekstern revision af store pengeinstitutter har hidtil været domineret af fire internationale revisionsfirmer. Der tales om "the big four", der består af KPMG, Deloitte, PWC (PriceWaterhouseCoopers) og EY (tidligere Ernst & Young), som står for 90 pct. af honorarerne fra børsnoterede selskaber i de fleste EU-medlemsstater⁵.

I Danmark modtog de fire revisionsfirmaer 98 pct. af de samlede honorarer fra de børsnoterede selskaber (i 2012). Med fusionen mellem KPMG og EY er der reelt kun tale om tre virksomheder på dansk grund, som ser ud til at have ekspertisen til at revidere de store institutter. Hertil kommer, at ny regulering kan begrænse det antal personer, som kan stå for revisionsopgaven. Med den nye certificering af revisorer er der relativt få (måske ikke mere end 30-40) personer i landet, der kan foretage revision af danske pengeinstitutter, når certificeringsordningen i sin nuværende form er fuldt indfaset⁶.

Markedet for ekstern revision har en helt særegen struktur. På den ene side ses den eksterne revisor som "offentlighedens tillidsrepræsentant" af virksomheders regnskaber mv. Der stilles fra myndighedernes side omfattende krav til revisorers uddannelse og uafhængighed, og der er en lang række konkrete proceskrav til det arbejde, som eksterne revisorer skal lave. Kravene er særligt omfattende for revisorer i finansielle virksomheder. Samtidigt kan revisorerne blive ramt af sanktioner, hvis revisionen ikke er i overensstemmelse med relevante standarder.

På den anden side er prisen på ekstern revision fastlagt på det private marked for revision. Det er kreditinstitutterne selv, der betaler for den eksterne revision, og prisen er dermed grundlæggende afhængig af kreditinstitutternes efterspørgsel efter ydelsen, dvs. deres betalingsvillighed for ekstern revision. Samtidig er det meget svært at måle kvaliteten af ekstern revision løbende – det er et meget kompliceret produkt. Det betyder, at der ikke er nogen sikkerhed for, at den pris, der dannes på markedet, kan dække omkostningerne ved den revisionskvalitet, som myndighederne ønsker. Tværtimod må man forvente, at kvaliteten bliver lavere end det, myndighederne efterstræber. Dette problem er nærmere beskrevet i boks 8.

Boks 8 Hvorfor markedet for ekstern revision har svært ved at understøtte myndighedernes krav til kvalitet

Prisen for ekstern revision fastlægges på markedet og afhænger af udbud og efterspørgsel. I denne boks er det forsøgt at vise, hvorfor markedet for ekstern revision ikke kan forventes at levere den kvalitet, som myndighederne efterspørger.

Revisionsvirksomhederne udbyder ekstern revision til bl.a. de store pengeinstitutter. Jo højere kvaliteten af den eksterne revision skal være, jo mere må pengeinstitutterne betale for ydelsen. Revisionsvirksomhedernes "udbudskurve" er vist som den sorte kurve i figuren nedenfor. Myndighederne opfatter eksterne revisorer som "offentlighedens tillidsrepræsentant" og stiller en lang række krav til dokumentation, proces, revisorers uafhængighed, uddannelse osv. med henblik på at sikre høj kvalitet i

⁵ Jf. EU (2010).

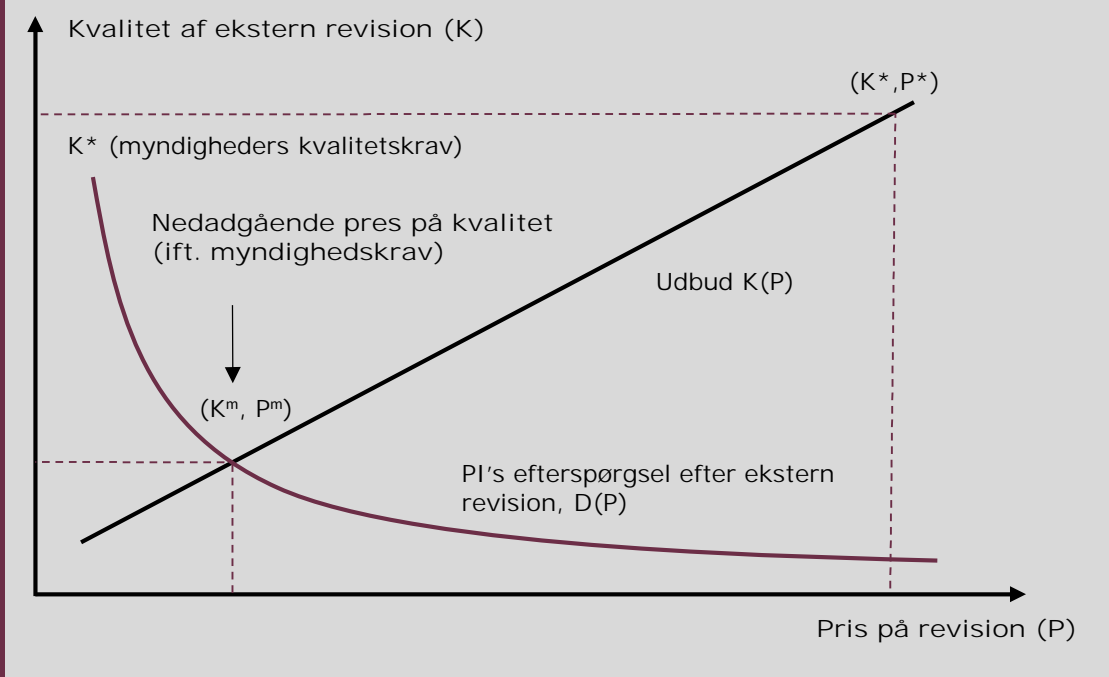
⁶ Jf. Kraka Finanskrisekommission (2014b).

den eksterne revision. I figuren nedenfor er K^* det ønskede kvalitetsniveau, mens P^* er omkostningerne for revisionsvirksomhederne ved at levere ekstern revision af denne kvalitet.

På den anden side vil pengeinstitutternes efterspørgsel efter kvalitet i den ekstern revision afhænge negativt af prisen. Jo højere prisen er, jo mindre kvalitet ønsker pengeinstitutterne reelt at købe. I figuren er efterspørgslen vist ved den røde kurve. Det er her lagt til grund at pengeinstitutterne har fordele ved den eksterne revision, men at den privatøkonomiske fordel for institutterne er mindre end den samfundsøkonomiske gevinst ved en høj revisionskvalitet.

Som det fremgår, vil der i markedet være en tendens til, at kombinationen af pris og kvalitet på den eksterne revision vil svare til punktet (M^m, P^m) , hvor udbud og efterspørgsel mødes. Dvs. at der på markedet kan være en systematisk tendens til, at kvaliteten presses langt ned under det niveau (K^*) , som myndighederne ønsker.

Problemet kunne i princippet løses, hvis man præcist kunne måle kvaliteten af den eksterne revision. Det er imidlertid meget svært, idet kvalitetsmålinger kræver en grundig gennemgang af aktiver og passiver på det tidspunkt, hvor revisionen rent faktisk foretages, og desuden vedrører den løbende diskussion og dialog mellem den eksterne revisor og ledelsen. De krav, som det offentlige stiller, vedrører proces, konkrete opgaver, uafhængighed osv. - dvs. forhold, som ikke nødvendigvis direkte knytter sig til den ydelse, der rent faktisk leveres.



Hvis der på den måde er et indbygget modsætningsforhold mellem markedets funktion og de forventninger, der er til den eksterne revision, kan revisorerne komme under stigende pres. Desuden er det sandsynligt, at de skærpede krav til revisorers uddannelse, uafhængighed og arbejdsopgaver mv. kun har begrænset effekt på selve revisionskvaliteten, da disse tiltag ikke automatisk medfører en højere betalingsvillighed i pengeinstitutterne.

Hertil kommer, at markedsstrukturen bidrager til at svække tilliden til revisorernes uafhængighed og til deres rolle som "offentlighedens tillidsrepræsentant". Når klienten betaler for revisionen, kan det skabe loyalitetskonflikter. Det gælder primært, hvis en klient direkte eller indirekte har stor betydning for revisionsvirksomhedens omsætning.

I Danmark er der ikke historisk tradition for, at store SIFler skifter ekstern revisor. Revisorklient forholdene er meget stabile. I perioden 2000 til 2012 har de fleste SIFler været revideret af de samme fire revisionsfirmaer, og alle SIFler har anvendt det samme revisionsfirma gennem hele perioden, jf. tabel 1. Nogle SIFler har i perioder anvendt to eksterne revisionsfirmaer. Ingen af SIFlerne har offentliggjort regnskaber med supplerende bemærkninger eller forbehold.

Tabel 1 Revisionsfirmaer og SIFler, koncernniveau

	Danske Bank	Nordea Bank Danmark	Nykredit	BRFkre dit	Jyske Bank	DLR Kredit ¹	Sydbank
2000	KPMG	KPMG og Deloitte	Deloitte og PwC	PwC	Deloitte og E&Y		KPMG
2001	KPMG	KPMG og Deloitte	Deloitte og PwC	PwC	Deloitte og E&Y		KPMG
2002	KPMG	KPMG og Deloitte	Deloitte og PwC	PwC	Deloitte og E&Y		KPMG
2003	KPMG	KPMG og Deloitte	Deloitte og PwC	PwC	Deloitte og E&Y		KPMG
2004	KPMG	KPMG og Deloitte	Deloitte og PwC	PwC	Deloitte og E&Y		KPMG
2005	KPMG	KPMG og Deloitte	Deloitte og PwC	PwC	Deloitte og E&Y		KPMG
2006	KPMG	KPMG	Deloitte og PwC	PwC	Deloitte og E&Y		KPMG
2007	KPMG	KPMG	Deloitte og PwC	PwC	Deloitte og E&Y	Deloitte	KPMG
2008	KPMG	KPMG	Deloitte og PwC	PwC	Deloitte	Deloitte	KPMG
2009	KPMG	KPMG	Deloitte og PwC	PwC	Deloitte	Deloitte	KPMG
2010	KPMG	KPMG	Deloitte	PwC	Deloitte	Deloitte	KPMG
2011	KPMG	KPMG	Deloitte	PwC	Deloitte	Deloitte	KPMG
2012	KPMG	KPMG	Deloitte	PwC	Deloitte	Deloitte	KPMG
2013	KPMG	KPMG	Deloitte	PwC	Deloitte	Deloitte	KPMG

1) Det har ikke været muligt at finde data for DLR Kredit før 2007.
Kilde: SIFI-årsregnskaber.

Langvarigt samarbejde mellem revisor og institut kan medføre for tætte relationer mellem revision og ledelse med risiko for, at den uafhængige og kritiske kontrolfunktion svækkes. Revision af store SIFler kan også styrke revisionsfirmaets renommé og dermed stille revisions virksomheden bedre i konkurrencen om andre kunder, som ikke er i direkte konkurrence med pengeinstituttet. Det kan desuden være omkostningsfyldt at miste en stor finansiel virksomhed som kunde, fordi der er investeret væsentlig kapital i at lære kundens forhold at kende. Disse forhold kan også svække tilskyndelsen til at tage store konflikter med ledelsen i institutterne. Revisionsvirksomhederne konkurrerer om klienterne i udbudsrunder, hvor der er risiko for at tabe udbuddet, selv om det har kostet mange penge at lave. Disse omkostninger skal også dækkes, hvilket kan øge tilskyndelsen til at fastholde især de store kunder⁷. Omvendt kan lange kundeforhold være en forudsætning for at kunne

⁷ Udgangspunktet er i dag, at en finansiel virksomhed maksimalt må have den samme underskrivende eksterne revisor i syv år (lovløst revisor-rotation). Efter det syvende år skal den underskrivende

revidere SIFler, fordi det stiller krav om virksomhedsspecifik indsigt og tekniske kompetencer. Hyppig udskiftning af revisor kan derfor også medføre forringet kvalitet.

Revisionsfirmaerne sælger også andre ydelser end den lovpligtige revision (såkaldt NAS, non-audit-services). Revisionsfirmaerne kan i kraft af den lovpligtige revision få personlig adgang til ledelsen i pengeinstitutterne, hvilket forbedrer mulighederne for at opnå markedsandele på andre områder end selve revisionen. NAS-ydelserne påvirker tilliden til revisors uafhængighed og risikerer at svække revisorers fokus på selve revisionsopgaven.

Et argument for at tillade NAS-ydelser er omvendt, at revisionsfirmaerne er mere diversificerede og mindre økonomisk afhængige af den lovpligtige revision, hvis revisorerne også tjener penge på andre revisionsydelser. Desuden giver NAS-ydelser mulighed for at opbygge et større kendskab til virksomheden. Omfanget af NAS-ydelser er ikke ubetydeligt, og der findes særlige regler om, hvilke produkter, som revisionsvirksomheder må sælge til de virksomheder, som de reviderer. Reglerne blev senest revideret af EU-Kommissionen i slutningen af 2013 og indeholder bl.a. et loft over NAS-ydelserne, så de maksimalt må udgøre 70 pct. af værdien af den lovpligtige revision. Såfremt loftet var blevet introduceret i 2007, havde det været bindende i årene 2007 og 2008, men ikke i perioden 2009-2012, jf. tabel 2.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ¹
Samlet revisionshonorar	57,7	58,3	66,7	57,9	64,5	43,6
- heraf non audit services (NAS)	24,9	24,4	27,2	23,1	22,4	12,2
NAS værdien med 70 pct. loft	23,0	23,7	27,6	24,4	29,5	22,0
Forskell mellem 70 pct. loft og realiseret NAS	-1,9	-0,7	0,4	1,3	7,1	9,8

1) Der findes ikke oplysninger om ekstern revisionshonorar i Nordea Danmark koncern i årsregnskabet 2012. Derfor er det samlede honorar i 2012 lavere ift. tidligere år.
Kilde: SIFI-årsregnskaber.

Større kreditinstitutter er forpligtede ved lov til at have både intern og ekstern revision. Den eksterne revision baseres således på information fra og samarbejde med institutternes interne revision. Desuden skal den eksterne revision overvåge den interne revision og fastlægge en konkret arbejdsdeling. Den interne revisionschef ansættes af bestyrelsen. Den lovpligtige interne revision betyder isoleret set, at der er flere ressourcer til at foretage revision. Det kan styrke revisionskvaliteten, og den interne revision giver samtidig bestyrelsen en stærkere rolle over for den daglige ledelse i kreditinstituttet. Men samtidig medfører kravet om intern revision, at institutternes betalingsvillighed for ekstern revision må antages at falde – dvs. at ekstern revisions rolle som "offentlighedens kontrollant" kan svækkes. For den eksterne revision kan der desuden være en økonomisk fordel ved at

eksterne revisor udskiftes i mindst to år, men revisionsfirmaet kan fortsætte med at beholde sin klient, hvis klienten har tillid til den nye underskrivende revisor fra samme revisionsfirma.

”læne sig ukritisk” op ad information fra den interne revision, fordi det kan reducere drifts-omkostningerne. Hvis honorarerne for ekstern revision er under pres, kan ekstern revision måske endda blive tvunget til gradvist at justere sin indsats, fx ved at sætte stramme tidskrav, anvende mindre rutineret arbejdskraft, gøre mindre brug af eksterne eksperter osv.

Større kreditinstitutter er også forpligtet ved lov til at etablere et revisionsudvalg. Medlemmerne af revisionsudvalget skal være medlemmer af den bestyrelse, der etablerer udvalget. Valg af revisor skal være baseret på en indstilling fra revisionsudvalget. Revisionsudvalget har bl.a. til opgave at overvåge regnskabsaflæggelsesprocessen, overvåge om virksomhedens interne kontrolsystem, risikostyringssystemer og interne revision fungerer effektivt.

Mange revisionsfirmaer er organiseret som partnerskaber, hvor partnerne i fællesskab hæfter. Det kan have betydning for revisionen, fordi konflikter med institutterne kan medføre økonomiske tab ikke kun for den revisor, der har sagen, men også for partnerne. Der kan således i ledelsen af revisionsfirmaerne være begrænset økonomisk incitament til at tage konflikter med ledelsen i de finansielle virksomheder, reagere over for hinanden ved fejl mv.

For de tre største revisionsvirksomheder er overskudsgraden reduceret en del de sidste fire år. Det kan bl.a. forklares af stigende lønudgifter til fuldtidsansatte (herunder partnerverderlag mv.), som er påvirket af lønudviklingen i SIF'erne, der naturligt efterspørger kvalificerede personer fra revisionsbranchen. En del af medarbejderne i den interne revision i pengeinstitutterne er fx rekrutteret fra revisionsbranchen. Hvis revisionsbranchen har problemer med at fastholde de bedste medarbejdere, fx i kraft af nedadgående pres på revisionshonoraret, kan det i sidste instans svække revisionskvaliteten.

7 Sanktionsregimet

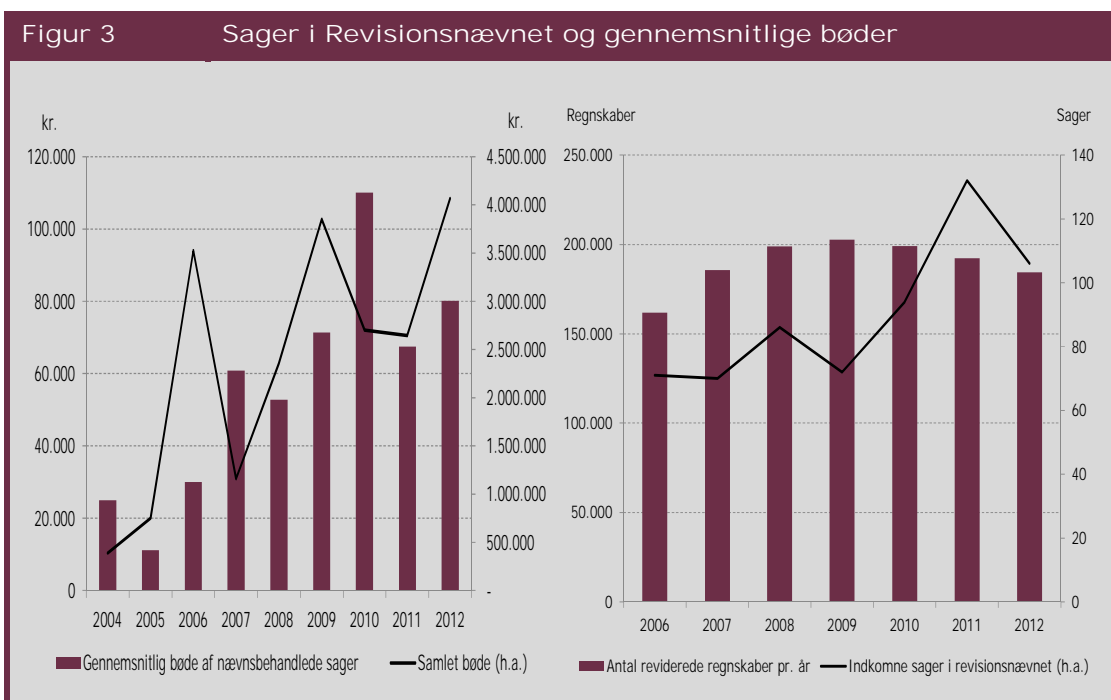
Myndighedernes krav til kvalitet i den eksterne revision søges opnået bl.a. ved at opstille proceskrav til revisorerne og ved de sanktioner, som revisorer kan opleve, hvis kvaliteten er utilstrækkelig. En væsentlig udfordring ved at etablere et sanktionsregime er imidlertid, at det er vanskeligt at vurdere og måle revisionskvaliteten løbende.

I Danmark bliver bødestraf eller erstatningsansvar for utilstrækkelig revision udmøntet enten via Revisornævnet eller i det civile retssystem. Både offentlige myndigheder og private personer kan indgive klager til Revisornævnet, som så vurderer, om klagen skal udmøntes i en bøde, advarsel, frifindelse, afvisning el.

Antallet af indkomne sager til Revisornævnet har været svagt stigende siden 2006 og særligt efter krisen, men udgør en meget lille andel af det samlede antal regnskaber, som årligt revideres, jf. figur 3 (venstre). I 2012 udgjorde antallet af sager i Revisornævnet således ca. 0,05 pct. af det samlede antal reviderede regnskaber. Det kan principielt afspejle, at revisorerne fejlpcent er lav, eller at det ikke er alle problematiske sager, der indbringes for Revisornævnet, fx fordi det er svært at vurdere, hvorvidt revisoren har begået fejl i

forhold til det, som revisoren kontraktuelt var forpligtet til. Desuden er det svært særligt for eksterne – dvs. andre end revision, bestyrelse og ledelse – at vurdere kvaliteten af revisionsarbejdet, idet den information, der er til rådighed herom, er relativt sparsom, og ekstern revision er et ganske komplekst produkt.

I de sager, som behandles i Revisornævnet, bliver der i gennemsnit ikendt bøde i omkring 60 pct. af tilfældene, mens der sker frifindelse i ca. 20 pct. af sagerne, jf. figur 3. I resten af sagernes afvises klagen, og i enkelte tilfælde gives en advarsel. Dermed er sandsynligheden for at blive straffet med bøde forholdsvis høj, når først en revisor eller et revisionsfirma er indberettet til Revisornævnet.



Kilde: Revisornævnet.

Størrelsen af den gennemsnitlige bødestraf i nævnsbehandlede sager har været stigende siden 2004 og udgjorde i 2012 knap 80.000 kr., jf. figur 4. Det skal holdes op imod, at det overvejende er autoriserede revisorer, mindre revisionsfirmaer og nogle gange enkeltmandsrevisionsfirmaer, som bliver dømt i Revisornævnet, og derfor kan bødestrafen i visse tilfælde have udgjort en væsentlig andel af omsætningen. Omvendt er en samlet bødestraf på 4 mio. kr. i 2012 relativt lille ift. den samlede omsætning i revisionsbranchen på ca. 15 mia. kr. Bødestrafen svarer således til 0,03 pct. af omsætningen. Sanktioner kan desuden i nogle tilfælde medføre tab af omdømme og renommé, som kan have negative økonomiske konsekvenser for revisor og revisionsfirmaet.

Sager behandlet i Revisornævnet var anonyme frem til 2007. Fra 2008 og frem er praksis ændret, så det kun er revisorer eller revisionsfirmaer, som frifindes, eller hvor sagen afvises, der er anonyme. Det er ikke fast praksis at oplyse hvilke virksomheder, som er revideret i de forskellige sager, men fra 2008 til 2013 har der været ca. 400 kendelser i Revisornævnet. Heraf vedrører kun syv af kendelserne revision af pengeinstitutter. I alle syv

kendelser er det den autoriserede revisor, som har fået en bødestraf, mens revisionsfirmaet ikke er blevet anklaget eller idømt bøde. Bøderne er mellem 25.000 og 75.000 kr. De involverede personer, som har modtaget en kendelse fra Revisornævnet, arbejder typisk fortsat i revisionsbranchen.

Sanktionernes præventive virkning afhænger af, hvor stor en del af sagerne med kritisabel revision, som rent faktisk indberettes for Revisornævnet. Det er der ikke præcise oplysninger om. En stikprøveundersøgelse foretaget af Revisortilsynet i 2012 for både finansielle og ikke-finansielle virksomheder endte med, at omkring 10 pct. af kontrollerne blev indberettet til Revisornævnet. Hvis dette lægges til grund (og det ligesom i 2012 kun er 0,05 pct. af det samlede antal reviderede regnskaber, som giver anledning til klager), vil sandsynligheden for at blive indberettet og få straf - givet at revisionen er sanktionsberettiget – være meget lav, jf. boks 9. Det peger sammen med bødeniveauet på, at den præventive virkning, som følge af risikoen for at blive meldt til Revisornævnet, trods alt er begrænset.

Boks 9 Hypotetisk regneeksempel. Risiko for indberetning ved problematisk revision

Sandsynligheden for at få en straf ved Revisornævnet, givet at man har udført revision, som ikke opfylder reglerne, afhænger af, hvor stor sandsynligheden er for at blive indberettet til nævnet og derefter få idømt en straf. Som udgangspunkt er det ret få sager, der hvert år indbringes for Revisornævnet. Ud af det samlede antal reviderede regnskaber er andelen på 0,05 pct. Heraf er det som nævnt ca. 60 pct., som får en bødestraf.

Det afgørende er herefter, hvor mange, der udfører problematisk revision, men som ikke bliver indberettet. Revisortilsynet har foretaget en stikprøve af revisionen af de finansielle virksomheder i 2012. Der er gennemført i alt 180 kontroller på et nogenlunde repræsentativt grundlag. Heraf gav 56 kontroller anledning til en reaktion fra tilsynet. I 18 tilfælde blev sagen overdraget til Revisornævnet. Dvs. at der i 10 pct. af kontrollerne har været grundlag for at indberette instituttet for Revisornævnet.

Som et regneeksempel lægges derfor til grund, at der hvert år er 0,05 pct. af de reviderede regnskaber, som indbringes for Revisornævnet (og at strafsandsynligheden herefter er 60 pct.), mens 10 pct. af de reviderede regnskaber rent faktisk har været underlagt problematisk revision.

I dette tænkte regneeksempel vil sandsynligheden for at blive indberettet, givet at revisionen er problematisk, kun være på ½ pct., og sandsynligheden for at blive idømt bøde vil kun være på 60 pct. heraf, dvs. 0,3 pct. Risikoen for at "blive taget" ser dermed ud til at være ret lille.

Siden finanskrisen er 13 banker som nævnt overdraget til Finansiell Stabilitet. For 12 af bankerne er der igangsat advokatundersøgelser, hvoraf 11 er afsluttet. Heraf er der syv sager, hvor der er anlagt erstatningsansvar. Ud af de syv sager omfatter erstatningsansvaret i fem af sagerne (Løkken Sparekasse, EBH bank, Eik Bank Færøya, Eik Bank Danmark og Roskilde Bank) også den eksterne revision. Derudover er der én sag (Amagerbanken) hvor advokatundersøgelsen vurderer, at den eksterne revision i flere tilfælde har hand-

let i strid med god revisionsskik (delårsregnskab for 1. kvartal 2009 og korrigeret delårsregnskab for 1. kvartal 2009⁸), men hvor der ikke er belæg for at konkludere, at dette har medført et tab for banken, jf. tabel 3.

Tabel 3 Nødlidende bankers erstatningsansvar

	Stævnet for i alt Mio. kr.	Personer og institutioner stævnet		Revisorernes andel med ligelig fordeling Mio. kr.
		I alt	I relation til ekstern revision	
ebh bank	700	19	4	147
Løkken Sparekasse	275	7	4	157
Capinordic Bank	400	3	0	0
Eik Bank Føroya	150	6	2	50
Eik Bank Danmark	250	8	2	63
Roskilde Bank	1.000	11	3	273
Amagerbanken	800	11	0	0
Samlet	3.575	65	15	690

Kilde: Stævninger og Danmarks Radio (Capinordic).

Samlet set er de syv banker stævnet for ca. 3½ mia. kr. fordelt på i alt 65 personer og institutioner. 15 af disse 65 personer og institutioner vedrører den eksterne revision. Der er solidarisk hæftelse blandt de personer og institutioner, der er stævnet. Hvis det antages, at erstatningssvaret er jævnt fordelt på de involverede parter, svarer det til, at den eksterne revision er stævnet for samlet ca. 700 mio. kr.

Ofte indgår parterne forlig med anklager, som i dette tilfælde er Finansiell Stabilitet A/S. Det indebærer, at den maksimale erstatning ligger et stykke under 700 mio. kr. Forliget ifm. erstatningssvaret for køb af Roskilde Bankaktier, betød eksempelvis, at involverede kunder tilbydes en erstatning på 60 pct. af deres nettotab. Hvis denne sag bruges som en usikker rettesnor, vil det samlede erstatningsansvar mod den eksterne revision reduceres til i størrelsesorden ca. 415 mio.

Hovedparten af de involverede revisionsfirmaer i de civile retslige sager er veletablerede internationale revisionsfirmaer med flere tusinde ansatte og en årlig omsætning på flere milliarder kroner. Eksempelvis har EY knap 170.000 ansatte på verdensplan og en omsætning på knap 26 mia. dollar i 2013. Den danske afdeling af EY havde i 2012 500 ansatte og en omsætning på ca. 630 mio. kr. Hvis det helt hypotetisk antages, at der indgås et forlig med samme nedslag som i sagen om Roskilde Banks aktier, udgør EYs erstatningsansvar ca. 164 mio. kr., hvilket svarer til ca. 25 pct. af den årlige omsætning i den danske afdeling i 2012.

Denne omkostning er opgjort ex post. I forhold til den forebyggende effekt skal beløbet imidlertid ses i sammenhæng med, at erstatningen formentlig kun har materialiseret sig, fordi banken gik konkurs, hvilket på forhånd normalt tillægges en forholdsvis lille sandsynlighed. Den forventede erstatning ved utilstrækkelig revisionskvalitet, som er det relevante

⁸ Jf. advokatundersøgelse af visse forhold i Amagerbanken A/S, s. 12-13.

ift. den forebyggende effekt, er dermed mindre. Dertil kommer, at revisionsfirmaer er forsikret mod netop denne type sager. Forsikringselskaberne er dog ikke forpligtet til at betale, hvis erstatningssagerne viser, at erstatningsansvaret skyldes strafbare forhold. Det skal desuden understreges, at der ikke er afsagt dom i nogen af sagerne endnu, og det er derfor ikke muligt at vurdere, om det vil have særskilt betydning for revisionskvaliteten, eller hvorvidt selskaberne har handlet i strid med reglerne.

Sammenfattende må det overordnede sanktionsregime for revision vurderes at have en forholdsvis begrænset forebyggende effekt på revisionskvaliteten. Resultaterne i de civile retslige sager kan imidlertid få betydning for revisionskvaliteten fremadrettet, men det afhænger af sagernes udfald.

8 Litteratur

- Krakas Finanskrisekommission (2014a): Hvor meget kan en revisor overskue? Larsen, N. W., september 2014.
- Krakas Finanskrisekommission (2014b): Analyse af revisor certificeringsordningen. Larsen N. W., april 2014.
- Sikka, P. (2009): Financial crisis and the silence of auditors, Elsevier, 2009.
- EU (2010): EU's Grønbog 2010 - Revisionspolitik: Læren om krisen, 2010.
- Advokatundersøgelser – Finansiell Stabilitets hjemmeside.
- Stævninger – Civilstyrelsen.