

**UTREDNING OM INTERNREVISJON OG INNFØRING
AV KRAV OM SLIKE FUNKSJONER I
FINANSNÆRINGEN**

Kredittilsynet juni 2002

1. INNLEDNING.....	4
2. INTERNKONTROLLENS BETYDNING.....	6
2.1 ØKT BEVISSTHET VEDRØRENDE INTERNKONTROLL.....	6
2.2 INTERNREVISJONENS ROLLE.....	8
3. HVA ER INTERNREVISJON ? - NÆRMERE BESKRIVELSE AV FORMÅL OG ROLLE..	9
3.1 INNLEDNING.....	9
3.2 FORMÅL, DEFINISJON OG INNHOLD.....	9
3.3 KOMPETANSE.....	11
3.4 ORGANISERING.....	11
4. INTERNREVISJONENS UTVIKLING OG ROLLE I FINANSSEKTOREN	12
4.1 OM REVISJON I NORSKE BANKLOVER.....	12
4.2 BANKINSPEKSJONENS REVISJONSFORSKRIFTER.....	13
4.3 UTVIKLING AV SYSTEMATISK OPERASJONELL REVISJON	15
4.4 INTERNREVISJON I NORSKE FINANSFORETAK I DAG.....	16
5. UTVIKLINGEN I DEN OPERASJONELLE RISIKO OG BEHOVET FOR INTERNREVISJON I FINANSSEKTOREN	18
5.1 INNLEDNING.....	18
5.2 STORE OG KOMPLISERTE ORGANISASJONER.....	18
5.3 HYPPIGE ORGANISASJONSENDRINGER.....	18
5.4 MARKEDSUTVIKLINGEN.....	19
5.5 PRODUKTUTVIKLINGEN.....	19
5.6 DEN TEKNOLOGISKE UTVIKLING.....	19
5.7 MINDRE MARGINER FOR Å MØTE UFORUTSETTE RISIKOER.....	20
5.8 SVIKTENDE FORRETNINGSETIKK.....	20
5.9 ØKONOMISK KRIMINALITET.....	20
5.10 SAMFUNNETS BEHOV FOR TRYGGE FINANSINSTITUSJONER.....	21
5.11 MYNDIGHETENES OVERVÅKING, HERUNDER ENDRET KAPITALDEKNINGSREGELVERK.....	21
5.12 KONKLUSJON.....	22
6. KRAV OM INTERNREVISJON I ANDRE LAND, HERUNDER ANBEFALINGER FRA BASEL-KOMITEEN	23
6.1 INNLEDNING.....	23
6.2 EUROPEAN MONETARY INSTITUTE.....	23
6.3 BASEL-KOMITEEN	23
6.4 REGULERING AV INTERNREVISJON I ANDRE LAND.....	25
6.4.1 Belgia.....	25
6.4.2 Canada.....	26
6.4.3 Danmark.....	26
6.4.4 Frankrike.....	27
6.4.5 Luxembourg	27
6.4.6 Nederland.....	29
6.4.7 Storbritannia.....	29
6.4.8 Sverige.....	29
6.4.9 Tyskland.....	30
6.4.10 USA	31
7. VURDERING AV INNFØRING AV KRAV OM INTERNREVISJON I FINANSNÆRINGEN	32
7.1 INNLEDNING.....	32
7.2 NÆRMERE OM HVA INTERNREVISJONEN I PRAKSIS KAN BIDRA MED	32
7.3 DRØFTING AV BEHOVET FOR Å INNFØRE KRAV OM INTERNREVISJON	33
7.4 HVILKE INSTITUSJONSTYPER BØR KRAVET EVENTUELT GJELDE FOR?.....	36

7.5	HVILKE KRAV BØR STILLES TIL INTERNREVISJONEN ?.....	38
7.5.1	<i>Internrevisjonens organisering</i>	38
7.5.2	<i>Internrevisjonens formål</i>	39
7.5.3	<i>Internrevisjonens arbeidsopplegg</i>	40
7.5.4	<i>Internrevisorenes kompetanse</i>	40
7.5.5	<i>Internrevisjonens ressurser</i>	41
7.5.6	<i>Internrevisjonens rapportering</i>	42
7.5.7	<i>Spørsmålet om revisjonskomiteer</i>	42
8.	NÆRMERE OM UTSETTING (OUTSOURCING) AV INTERNREVISJONEN	44
8.1	BØR INTERNREVISJONEN KUNNE SETTES UT?	44
8.2	KAN INTERNREVISJONEN UTSETTES TIL FORETAKETS EKSTERNE REVISOR?.....	46
8.2.1	<i>Problemstilling</i>	46
8.2.2	<i>Forholdet til norsk lovgivning</i>	47
8.3	VEDRØRENDE EKSTERN REVISORS MULIGHET TIL Å IVARETA INTERNREVISJONSOPPGAVER SOM STYRES AV FORETAKET SELV	49
9.	FORSLAG TIL REGLER OM INTERNREVISJON	48
10.	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	54

1. Innledning

Kredittilsynet legger i sitt tilsynsarbeid stor vekt på enkeltinstitusjonenes betydning for finansmarkedets stabilitet, funksjonsdyktighet og virkemåte. Forhold som berører institusjonenes soliditet og internkontroll er de områder som vies størst oppmerksomhet.

Et viktig element i institusjonenes interne kontrollopplegg er internrevisjon. Flere land har innført krav om at internrevisjon skal være obligatorisk for kredittinstitusjoner, og Basel-komiteen har anbefalt at internrevisjonsfunksjoner bør etableres for banker.

På denne bakgrunn er det foretatt en utredning om internrevisjon og behovet for eventuelt å innføre krav om slike funksjoner i finansnæringen også i Norge.

Enkelte korte definisjoner av betydning for bedre forståelse av utredningen

Disse definisjoner er inntatt av hensyn til lesere av utredningen som ikke er så kjent med kontrollterminologien. Utredningen vil utdype begrepene.

Forretningsrisiko og operasjonell risiko

Risiko gir uttrykk for mulighetene for at noe kan gå annerledes enn forutsatt. Forretningsrisikoene omfatter de risikoer som er en konsekvens av virksomheten og produktene (kredittrisiko, renterisiko, valutarisiko), mens operasjonell risiko henspeiler på de muligheter som foreligger for at rutiner og systemer ikke er tilstrekkelige eller at de etablerte rutiner svikter.

Intern kontroll

Den mest benyttede definisjon på intern kontroll er den definisjon som The Institute of Internal Auditors bl.a. har adoptert, og som ble lansert gjennom den såkalte COSO-rapporten (Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission, 1992):

Intern kontroll defineres i videste forstand som en prosess, iscenesatt og gjennomført av foretakets styre, leelse og ansatte. Den utformes for å gi rimelig sikkerhet vedrørende måloppnåelse innenfølgende områder:

- o *Målrettet og effektiv drift*
- o *Pålitelig ekstern regnskapsrapportering*
- o *Overholdelse av gjeldende lover og regler.*

Intern kontroll er dermed de sikringstiltak foretaket gjennomfører for å sikre at det når sine mål på en forsvarlig måte. Dette kan være alt fra organisasjonsopplegg og kompetansoppbygging hos de ansatte til konkrete elementer av manuell eller teknisk art i de operative rutinene. Det er styrets ansvar å påse at det etableres en tilstrekkelig sikkerhet, mens det er administrerende leders ansvar både å sette i verk og sørge for at disse tiltakene funksjonerer som lov og styret forutsetter, og at de er tilstrekkelige i forhold til lov og den sikkerhet styret forventer.

Intern revisjon

”Intern revisjon” er vurdering og testing av den interne kontroll under styrets ledelse og som ledd i dettes overvåkingsansvar. Normalt vil dette være vurdering og testing av foretakets interne kontroll (operasjonell revisjon), men kan i noen tilfeller også være overprøving av årsoppgjøret (finansiell revisjon).

Ordet ”intern” innebærer nødvendigvis ikke at revisorene er ansatt i foretaket. Det legges vekt på at den interne revisor utfører revisjonsoppgaver for ledelsen og /eller styret (intern oppdragsgiver), mens de valgte revisorer utførte sin funksjon på vegne av eiere og bankens omverden (ekstern oppdragsgiver).

Begrepe finansiell og operasjonell revisjon

”Finansiell revisjon” benyttes hovedsakelig for den valgte revisors lovbestemte bekreftelse av den økonomiske informasjon som foretakene gir i sine offentliggjorte årsoppgjør. Også den interne revisor kan utføre finansiell revisjon, men oppdragsgiver er da ledelse og/eller styret.

”Operasjonell revisjon” omfatter overvåkingsoppgaver som den interne revisor ivaretar for foretakenes ledelse når det gjelder organisasjonens overholdelse av eksterne og interne bestemmelser, samt vurdering av om driften er forsvarlig og målrettet, - og til en viss grad om den er hensiktsmessig.

2. Internkontrollens betydning

2.1 Økt bevissthet vedrørende internkontroll

Finansnæringen har vært rammet av flere kriser i enkeltinstitusjoner. Mange av problemene har vært knyttet til menneskelig svikt og mangler ved den interne kontroll. Bankkrisen i begynnelsen av 90-årene i sin alminnelighet kan trekkes frem, men i tillegg er det flere institusjoner som har gått overende eller fått problemer som følge av enkeltstående hendelser på grunn av svikt hos ledelse og/eller i interne kontrollmekanismer. I Norge er DnC's tap som følge av P Heckers skjulte aksjeposter, og Bærum Kommunale Pensjonskasses tap på derivater eksempler på dette. Internasjonalt kan nevnes store konkurser i Bank of Credit and Commerce (BCCI), Barings Brothers og helt nylig, store tap i Allied Irish Bank (AIB) som følge av at en megler skjulte posisjoner på handel i renteinstrumenter. Svikt i sentrale deler av den interne kontroll var en av de viktigste forklaringer bak hendelsene.

Den såkalte «Cadbury Commission», som ble nedsatt i Storbritannia på begynnelsen av 90-tallet, uttalte f.eks:

«If you look at all the failures of quoted companies in the past, they have all been failures of internal control»

Kommisjonens mandat var å utrede de finansielle aspekter vedr styring og intern kontroll ("corporate governance") i foretak. Den såkalte Cadbury-rapporten (1993) er i Storbritannia et viktig dokument hva gjelder styrets og ledelsens ansvar for den interne kontroll, og hva som forventes av dem i denne forbindelse.

Tilsvarende ble det i USA gjennomført en studie omkring internkontroll av *The Committee of Sponsoring Organizations* som i 1992 utga rapporten "*Internal Control – An integrated Framework*". Denne rapporten, som benevnes COSO-rapporten, har fått stort gjennomslag også i Europa og er bl.a oversatt til norsk. Det kan nevnes at Basel-komiteens anbefalinger i tilknytning til internkontroll er basert på COSO-rapporten. Denne rapporten er viktig fordi den presenterer et rammeverk for hva den interne kontrollen omfatter, hvilke enkeltelementer den består av og hvordan den kan evalueres. I henhold til denne rapporten er definisjonen på internkontroll som følger:

"Internal control is a process, effected by an entity's board of directors, management and other personnell, designed to provide reasonable assurance regarding the achievement of objectives in the following categories:

- o *Effectiveness and efficiency of operations*
- o *Reliability of financial reporting*
- o *Compliance with applicable laws and regulations"*

Definisjonen er omfattende og innebærer at hele foretakets organisasjon, systemer og rutiner er del av internkontrollen.

En kan videre merke seg at Basel-komiteen som del av grunnlaget for sine retningslinjer for evaluering av den interne kontroll (av september 1998), oppsummerer det de mener har vært årsakene til skandalene i finansnæringen det siste tiåret, på følgende måte:

- o Manglende oversikt fra ledelsens side og svak «kontrollkultur» internt i organisasjonene. Eksempler på dette er at ledelsen ikke engasjerer seg i kontrollspørsmål, utilstrekkelige føringer og retningslinjer fra styret og uklare ansvarsforhold
- o Manglende vurdering av de risikoer institusjonen står overfor, og liten bevissthet i forhold til hvilke kontrolltiltak som er nødvendig for å motvirke risikoene. Typisk gjør dette seg utslag i at kontrollsystemene håndterer tradisjonelle og enkle produktområder, men ikke er i stand til å takle nyere og mer kompliserte produkter og tjenester
- o Svikt i etablerte kontrollaktiviteter og rutiner, ved at arbeidsoppgaver og rutiner ikke blir utført eller blir gjennomført på en mangelfull måte. Eksempler her er at arbeidsdeling, attestasjoner, verifikasjoner og avstemminger ikke blir gjennomført.
- O Manglende informasjon og uklare kommunikasjonslinjer. I mange tilfeller har man i ettertid sett at informasjon om relevante forhold faktisk forelå, men på grunn av svikt i systemet ble ikke informasjonen kommunisert til ansvarlig ledelse eller styre. I andre tilfeller har man sett at de systemer som skulle frembringe informasjonen var mangelfulle, slik at de rapporter som ble produsert hadde store feil og svakheter. Ikke i noen av disse tilfellene fikk ansvarlig ledelse nødvendig informasjon før det var for sent å gjøre noe.
- o Manglende overvåkingsmekanismer. Sviktende overvåking fra ledelsens side kombinert med manglende evne til å forholde seg til de signaler som kom, f.eks gjennom intern og ekstern revisjon, har vært et typisk problem.

Den norske internkontrollforskriften ble gjort gjeldende for banker fra 1994, for forsikringselskaper fra 1995, for verdipapirforetak fra 1997 og for pensjonskasser og pensjonsfond fra 2001. Dette er idag det viktigste redskap Kredittilsynet har når det gjelder oppfølgingen av internkontrollen i finansnæringen, se forskrift 20.6.1997 nr 1057 om klargjøring av ansvar og dokumentasjon vedr den interne kontroll.

De viktigste formålene med internkontrollforskriften er å

- o styrke styrets og daglig leders oppmerksomhet om internkontrollen
- o sikre at det foretas regelmessige risikovurderinger
- o sikre at internkontrollen avpasses til risikoen, og at ledelsen tar aktivt stilling til hvordan internkontrollen skal være
- o sikre at linjeledere overvåker gjennomføringen, og at vesentlige svakheter rapporteres til styret

Erfaringene med internkontrollforskriften er gjennomgående gode, selv om det fortsatt er institusjoner som har vanskeligheter med å oppfylle alle krav på en oversiktlig og dekkende måte. Kredittilsynet arrangerte i 1998 i samarbeid med de to bankforeningene og forsikringsforbundet seminarer for å evaluere erfaringene med internkontrollforskriften. Tilbakemeldingene var at forskriften hadde hatt en klart positiv effekt på institusjonenes innsats for å sikre virksomheten.

2.2 Internrevisjonens rolle

Intern revisjon er en funksjon som på ulike måter overvåker den interne kontroll forøvrig og rapporterer sine funn og vurderinger til styret og/eller ledere på forskjellige nivå. COSO-rapporten anser overvåking ("monitoring") som ett av fem elementer i den totale interne kontroll. Om behovet for overvåking av internkontrollen uttrykker COSO-rapporten som følger:

"The entire process must be monitored, and modifications made as necessary. In this way, the system can react dynamically, changing as conditions warrant."

COSO-rapporten anfører videre at internrevisjonen spiller en viktig rolle når det gjelder overvåkingen og at internrevisjonen gjennom dette er del av det totale internkontrollopplegget. Det slås blant annet fast at "Parties internal to an organisation are a part of the internal control system" (s 79) og "Internal auditors play an important role in evaluating the effectiveness of control systems and thus contribute to ongoing effectiveness." (s 85).

Det legges derfor til grunn at den interne revisjon er styrets og foretaksledelsens viktigste redskap for overvåking av internkontrollens opplegg og gjennomføring. Internrevisjonen opprettes og dimensjoneres i samsvar med styrets og ledelsens egne behov.

Det er i Norge hittil ikke stillet krav om intern revisjon.

3. Hva er internrevisjon ? - Nærmere beskrivelse av formål og rolle

3.1 Innledning

Internrevisjon som selvstendig fagområde har hovedsakelig sitt utspring i finanssektoren, ikke bare i Norge men også i andre land det er naturlig å sammenligne seg med. Senere er funksjonen etablert i en rekke foretak, men først og fremst i større selskaper. Internrevisjon ivaretar foretakets eget behov for systematisert overvåking av rutiner, systemer og produksjonsprosesser.

I løpet av de siste 20 år har internrevisjon som fagfelt vært gjennom en sterk utvikling. Skjematisk har dette bestått i en utvikling fra etterkontroll og bilagsrevisjon til å omfatte mer komplekse analyser og vurderinger av institusjonens aktiviteter og virkemåte på vegne av styret og ledelse. Samtidig har det vært en utvikling der antall ansatte i internrevisjon er relativt sett nedbygget sammenlignet med institusjonens størrelse, men hvor kravene til kompetanse har økt i betydelig grad. Interne revisjonsfunksjoner er i dag normalt bemannet med personer med høy akademisk utdanning og mange års erfaring.

Internrevisjon er blitt et selvstendig fagområde, med egne standarder, metoder og etiske regler. Fagmiljøet, som i stor grad koordineres gjennom den verdensomspennende organisasjonen The Institute of Internal Auditors, driver utstrakt grad av faglig utvikling og forskning innenfor områder som "corporate governance", internkontroll og risikostyring. Videre er det etablert egen profesjonsutdanning med sertifisering. I Norge er denne utdanningen etablert ved BI. Særlig i USA har Certified Internal Auditors blitt en tallrik gruppe, men denne sertifisering er også på sterk fremmarsj i Europa og ikke minst Norge.

Dette beskriver den generelle utviklingen, men det er selvsagt mange avvik. Fortsatt er det slik at det er betydelig variasjon innen yrket med hensyn til oppgaver og kompetanse, men utviklingen går i samme retning.

3.2 Formål, definisjon og innhold

Internrevisjon kan ha forskjellige formål, noe som gjør seg utslag i ulike revisjonsformer. Finansiell revisjon, operasjonell revisjon, forvaltningsrevisjon og kvalitetsrevisjon er eksempler på dette, og illustrerer at revisjon ikke bare er ett, men flere fagområder. Internrevisjon som begrep innebærer primært at det dreier seg om en revisjonsfunksjon med intern oppdragsgiver, dvs foretakets styre og/eller ledelse. Dette i motsetning til ekstern revisor som tjener eieres, kreditorers og myndigheters behov. Internrevisjonens formål er det foretaket selv, dvs. oppdragsgiver, som bestemmer.

Når det gjelder internrevisjonens formål har det vært en entydig utvikling i retning av operasjonell revisjon. Operasjonell revisjon er revisjon av alle foretakets virksomhetsområder med hensyn til om virksomheten drives i samsvar med foretakets mål og strategier, og i den forbindelse identifisere forbedringsområder. Denne utviklingen er også reflektert i den nye definisjonen av internrevisjon som ble vedtatt av IIA (The Institute of Internal Auditors) i 1999:

Internal auditing is an independent, objective, assurance and consulting activity designed to add value and improve an organization's operations. It helps an organization accomplish its objectives by bringing a systematic, disciplined approach to evaluate and improve effectiveness of risk management, control and governance processes.

Vektleggingen av internrevisjonens muligheter til å bidra til forbedring av organisasjonens aktiviteter er i denne sammenheng interessant, og demonstrerer et relativt høyt ambisjonsnivå hva gjelder internrevisjonen som funksjon. Definisjonen viser også at internrevisjonen skal være proaktiv og omfatte hele organisasjonen. Risikostyring og kontroll er i fokus. Det er likevel hensiktsmessig å understreke at internrevisjonens primære funksjon er for det første er å vurdere om opplegget for internkontrollen er tilstrekkelig og hensiktsmessig i forhold til det risikobilde institusjonen står overfor og de mål som skal nås, og for det andre kontroller og vurderinger av hvorvidt etablert opplegg blir etterfulgt i praksis.

I praksis innebærer internrevisjon at det foretas systematiske kontroller og undersøkelser av hele eller deler av et foretak etter fastlagte planer. En fullstendig internrevisjon planlegger arbeidet ut fra de formål revisjonen skal dekke og risiko- og vesentlighetsvurderinger av foretakets virksomhetsområder. Det gjennomføres en relativt omfattende kartlegging og vurdering av den interne kontroll i vid forstand, og det legges vekt på å utarbeide forslag til forbedringer. Dessuten gjennomføres det testing og verifikasjon av om de ulike elementer av internkontrollen fungerer som forutsatt og om foretaket etterlever bestemmelser i lov, forskrift og interne retningslinjer. På dette grunnlag trekkes konklusjoner som med en viss frekvens, men på ulike måter, rapporteres til styret og ledere på de forskjellige nivå.

Det er foretaket selv som endelig bestemmer hvordan internrevisjonen skal innrettes og hvilke oppgaver og områder som skal vektlegges, men erfaringen er at IIA's rammeverk (som består av standarder og retningslinjer for yrkesutvølsen) for slike funksjoner blir i de aller fleste tilfeller oppfattet som veiledende. På den måten kan internrevisjonsfunksjoner variere meget hva angår formål, oppgaver og, ikke minst, størrelse. Et overordnet fellestrekk er imidlertid som nevnt tidligere at internrevisjonen ivaretar deler av styrets og ledelsens behov for overvåking av foretakets internkontroll.

COSO-rapporten beskriver internrevisjonens rolle på følgende måte:

"The internal auditors play an important role in evaluating the effectiveness of control systems and thus contribute to ongoing effectiveness. Because of organizational position and authority in an entity, and the objectivity with which it carries out its activities, an internal audit function often plays a very significant role in effective internal control."

3.3 Kompetanse

Tradisjonelt er det personer med revisjons- og økonomibakgrunn som er rekruttert til internrevisjon. Dette bildet har imidlertid endret seg noe, og det er etterhvert mer vanlig med også annen type kompetanse. Siviløkonomer, jurister, filologer og statsautoriserte revisorer, gjerne med tilleggsutdannelse innen internrevisjon (CIA) og IT (CISA), kjennetegner i økende grad bemanningen i dagens internrevisjonsavdelinger. Ellers synes det å ha vært en utvikling i retning av at bransjekunnskap og spesialkompetanse innenfor de områder hvor foretaket har virksomhet, er viktigere enn revisjonskunnskap. Generelt synes det imidlertid å være et krav at ansatte i internrevisjon har høyere utdannelse.

Videre kan det noteres at foreningsmiljøet administrerer sertifiseringsordninger innen internrevisjon. IIA administrerer det internasjonale sertifiseringsprogrammet Certified Internal Auditor (CIA) og Norges Interne Revisorers Forening administrerer Diplomert Intern Revisor, som er en videreføring av et nordisk sertifiseringsprogram for interne revisorer. Felles for begge sertifikater er at kandidatene skal oppfylle både teori- og praksiskrav. I Norge er det slik at teorikravet kan oppfylles delvis gjennom det ordinære høyskolesystemet og delvis gjennom et masterstudium på BI innenfor operasjonell revisjon. Tilsvarende internasjonale sertifiseringsordning er etablert spesielt for internrevisorer med IT som spesialområde (CISA).

3.4 Organisering

Det følger av internrevisjonsfunksjonens natur at den må være mest mulig uavhengig av organisasjonen for øvrig for å fylle sin rolle. Dette innebærer at internrevisjonen fortrinnsvis bør være organisert direkte under styret, eventuelt øverste leder. Det følger av IIA's standarder for internrevisjon at:

”The internal audit activity should be independent, and internal auditors should be objective in performing their work.

og at

”The chief audit executive should report to a level within the organization that allows the internal audit activity to fulfill its responsibilities.”

Etter dette er det viktig å sikre internrevisjonen tilstrekkelig objektivitet. IIA legger ikke klare føringer på hvordan internrevisjonen skal plassert i organisasjonen, utover at det bør være på et nivå og på en måte som sikrer internrevisjonen faglig frihet.

I Norge har det vært en diskusjon i internrevisjonskretser i lang tid hva gjelder spørsmålet om organisasjonsmessig plassering. De fleste internrevisjonsavdelinger er enten organisert direkte under foretakets styre, eventuelt har rett og plikt til å faglig rapportere til styret.

4. Internrevisjonens utvikling og rolle i finanssektoren

4.1 Om revisjon i norske banklover

Den første norske bank, Christiania sparebank, ble opprettet i 1822. I 1824 kom en lov om sparebanker, men den ga ingen regler for deres organisasjon og virksomhet. Slike bestemmelser fremgikk av vedtektene, og da disse måtte bli approbert av departementet, kan man med en viss rett si at myndighetene var involvert. Revisjonsproblematikken var imidlertid ikke særlig påaktet.

Etter hvert ble det etablert flere banker, organisert i forskjellige former. I deres vedtekter forelå det normalt bestemmelser om at revisjon skulle utføres av bestemte ansatte i banken under overvåking av valgte tillitsmenn. Revisjon på den tiden var primært kontroll mot risikoen for å tape verdier ved mangelfull drift eller misligheter. Det sier seg selv at dette var vesentlig for bankene, hvor innskyttere hadde plassert sine sparepenger i tillit til personale og ledelse. Revisjonen måtte derfor nødvendigvis få en operasjonell karakter og rettes mot gjennomføring av rutiner og intern sikring. Gjennomgang av årsregnskapet hadde ikke samme oppmerksomhet, og var en separat prosedyre som ble utført av utenforstående (valgte) revisorer alene. Denne gjennomgangen besto i en kontroll med at regnskapet var i overensstemmelse med bankens regnskapsbøker, og at de likvide verdiene var til stede. I bankvesenet har således skillet mellom operasjonell og finansiell revisjon vært markert fra den første tid.

Den neste sparebanklov kom i 1887. I § 2 d fremgikk som betingelse for å drive:

”Iøvrigt maa planen indeholde saadanne bestemmelser, som findes fornødne for en hensigtssvarende og tilstrækkelig kontrolleret virksomhed, herunder ----- en betryggende revisionsordning. ----”

Videre finner vi i lovens § 6:

”Enhver Sparebanks Forstander- eller Repræsentantskab har hvert Aar inden sin Midte at vælge 3 udenfor Bankens Direktion og Revision staaende mænd, der har til ubestemte Tider at gennemgaa Bankens Bøger og Værdipapirer samt at etterse dens Kassebeholdning. ---”

Dette skillet mellom løpende kontroll ved interne revisorer og gjennomgang av regnskapet av valgte tillitsmenn ble beholdt i loven. Kravene til den interne revisjonens organisasjon og innhold skulle fortsatt fremgå av bankenes vedtekter. En må derfor kunne anta at omfanget og det praktiske innhold i revisorenes arbeid varierte en god del fra bank til bank.

Neste vesentlige utvikling i lovverket skjedde i 1924 ved at det kom en ny lov om sparebanker. Samtidig med dette kom den første lov om aktiebanker. Kravene til bankenes organisasjon og virksomhet ble atskillig mer detaljerte og omfattende enn i loven av 1887. De uttrykte krav til revisjonen ble imidlertid ikke endret, idet disse fortsatt skulle fremgå av vedtektene. Ved at lovkravene for bankenes drift ble mer detaljerte, og tilsynsutvalgene i sparebankene i lovens § 19 tredje ledd direkte ble pålagt å ”kontrollere revisjonens arbeide”,

innebar loven likevel en større oppmerksomhet rundt revisjonsvirksomheten og førte til at denne ble satt mer i system i bankene.

I loven om aktiebanker fremsto kravet om revisjon på en ny måte ved at lovens § 14 første ledd uttalte:

”Representantskapet skal ansette en eller flere revisorer til å foreta forretningsmessig revidering av bankens bokføring og av dens årsregnskap og balanse og undersøke dens beholdninger i kasse og av egne og deponerte verdipapirer, og i tilfelle kontrollere det faste personale som utfører den daglige revidering. Det kan i vedtektene eller av generalforsamlingen bestemmes, at de ansatte revisorer også skal utføre den daglige revidering. --- ”

Aktiebankenes representantskap ble pålagt å utarbeide instruks for revisjonen, og denne instruksen skulle så forelegges bankinspeksjonen til godkjenning.

En skal her merke seg flere forhold:

- o De revisorene som ivaretok det finansielle revisjonsansvaret skulle være ansatt i banken (interne)
- o De samme revisorer skulle kontrollere de revisorer som foretok den operasjonelle revisjon av driften (nærmest en kontrollfunksjon i banken)
- o De samme revisorer kunne også ”overta” den løpende driftsrevisjonen”, - dvs den operasjonelle revisjonen.
- o Revisorenes instruks ble underlagt myndighetenes kontroll.

På den måten oppsto den interne, kombinerte finansielle og operasjonelle revisjonen som har preget norske banker. Revisorene i de større sparebankene fulgte mer og mer det samme mønster. Tilsynsutvalgene (i sparebankene) og kontrollkomiteene (i aktiebankene) fikk en parallell og mer formell kontrollfunksjon enn tidligere.

4.2 Bankinspeksjonens revisjonsforskrifter

Ot.prp. nr. 5 (60/61) førte til ytterligere detaljering i bestemmelsene om bankene. En skal merke seg at i forretningsbanker skulle representantskapet nå ansette en eller flere revisorer ”*eller et revisjonsfirma*”, og at revisjonsfirmaets ansatte kunne ivareta de oppgaver som den interne revisjonen hadde gjort. Noen særlig praktisk betydning fikk ikke dette da man i første omgang i stor grad fortsatte med personlig ansatte revisorer. Viktigere var imidlertid følgende uttalelse i samme proposisjon:

”Komitéen finner imidlertid at revisjonen har en så viktig funksjon i en bank, at det kan være grunn til å understreke dens betydning, plikter og ansvar ved at organiseringen av den og de viktigste krav til dens gjøremål blir tatt inn i loven.”

Den økede oppmerksomhet mot kontrollbehovet var nok derfor en viktig årsak til at det i 1970 kom ”Føresegner om revisjon i sparebanker”. Her fremkom klart den dobbeltrolle som bankrevisjon innebar.

Kravet om finansiell revisjon fremkom i føresegnenes § 7:

Revisor skal sjå til at rekneskapen vert ført og oppgjort i samsvar med gjeldande rekneskapsreglar og med grunnsetningane for grei rekneskapsføring og varsam og god forretningsskikk.

Krav om operasjonelt rettet revisjon fremgikk av flere paragrafer i de amme føresegner:

- § 8 *Revisor skal sjå til at forretningsføring og forvaltning går føre seg i samsvar med lov om sparebankar, andre lover som gjeld sparebankar, vedtektene til sparebanken og føresegner og vedtak med heimel i lov eller vedtekter.*
- § 9 *Revisor skal kontrollere at det alltid etter tilhøva er gjennomført best mogeleg indre kontroll med ekspedisjonsmåte, bokføring og forvaring av verdier, og påtale mangler ved kontrollen.*
- § 10 *Revisor skal uttale seg om alle framlegg til endringar i rekneskapshald, forretnings- og arbeidsskipnad innan banken når dei vert lagde fram for han av styret eller kontrollkomiteen. Revisor skal gjere seg kjend med alle instruksar eller føresegner som gjeld rekneskapshald og forretningsføring.*

I 1976 og 1977 ble føresegnene erstattet med to nærmest likelydende forskrifter om revisjon i de to bankformer (forskrift 30.12.76 nr 8557 og 27.12.77 nr 8556). Forskriftskravet om den operasjonelle revisjonen fikk imidlertid en endret form som skulle vise seg å få betydelige konsekvenser. Man erstattet nå foran nevnte spesifiserte krav om revisjonsarbeidet med de samme formuleringer som ble benyttet i de alminnelige revisjonsforskrifter:

"I den utstrekning det følger av god revisjonsskikk, skal revisor granske bankens årsoppgjør og rekneskaper og behandlingen av den anliggender for øvrig."

Endringen synes først og fremst å ha sammenheng med at den lovbestemte revisjonen i stadig større grad ble utført av eksterne revisorer som ønsket samme formulering av kravene som de var vant til fra andre foretak. Den lovbefalte revisjon i andre bransjer hadde dessuten blitt mer og mer konsentrert rundt bekreftelsen av regnskapene, mens oppmerksomheten mot den interne kontroll ble tilsvarende svekket. Operasjonell revisjon hadde sin største nytteverdi internt i foretaket og var uten særlig interesse for de eksterne brukerne av den lovbestemte revisjonsbekreftelsen. I god revisjonsskikk var forholdet til intern kontroll i hovedsak således blitt begrenset til de deler av denne kontrollen som hadde betydning for regnskapene.

Det synes imidlertid ikke som det fra Bankinspeksjonens side var noen bevisst tanke å redusere revisjonens operasjonelle side. Dette fremgår klart ved at kravet om styrets plikt til å gi revisor anledning til å uttale seg om alle forslag til endringer i forretningsorden og arbeidsorden innen banken ble beholdt i forskriftens § 9. Samtidig fortsatte også revisors nære forhold og assistanse til kontrollkomiteen i spørsmål som gjaldt denne komiteens hovedoppgave rettet mot sikkerhet og styrets drifts- og kontrollansvar. I praksis førte da heller ikke forskriftsendringene umiddelbart til endringer i bankrevisjonens arbeidsopplegg. Dette skjedde først i forbindelse med at mange banker nedla sine egne revisjonsavdelinger mot å la eksterne revisjonsselskaper ivareta funksjonen. Eksterne revisorer hadde etablert sine egne standarder for revisjonens innhold og prosedyrer, og det kan synes som om revisorene følte seg ukomfortable med den operasjonelle delen av revisjonen. Det var derfor nærliggende for disse å legge samme betydning i revisjonsforskriftens ordlyd som de gjorde for annen virksomhet. I realiteten førte da endringen i forskriftsformuleringene til at den lovbestemte,

operasjonelle revisjonen bortfalt uten at dette noensinne synes å ha vært hensikten fra lovgiver.

Bankkrisen førte til stor oppmerksomhet rundt bankenes kontrollopplegg, og mange reagerte med forbauselse på at ikke kritikk i større grad ble rettet mot de valgte revisorer i denne forbindelse. Det var åpenbart at disse revisorers reduserte ansvar i tilknytning til den operasjonelle side av bankdriften hadde gått mange hus forbi.

Uniformeringen av forskriften i forhold til de generelle revisjonsforskrifter har senere også ført til at de spesielle revisjonsforskriftene i bank nærmest er blitt glemt, - i den grad at når de generelle revisjonsforskrifter falt bort ved den nye revisorloven, har man glemt å oppheve dem. Disse forskriftene vil bli gjennomgått og evt bli foreslått opphevet.

4.3 Utvikling av systematisk operasjonell revisjon

Enkelte større finansinstitusjoner fortsatte å videreutvikle operasjonell revisjon som en frivillig funksjon utført av bankenes interne revisorer underlagt bankens ledelse. Også andre finansinstitusjoner hadde etterhvert etablert egne avdelinger for internrevisjon. Ved bankakademiet ble etablert egen opplæring i operasjonell revisjon, - en undervisning som i dag ivaretas av Handelshøyskolen BI.

Kredittilsynet skjerpet samtidig sin oppmerksomhet mot finansinstitusjonenes interne kontroll gjennom sin internkontrollforskrift og ved sine stedlige tilsyn, dog uten å stille krav om en egen intern, operasjonell revisjonsfunksjon. Det kan synes som dette har medført at enkelte institusjoner legger til grunn at bare de oppfyller de formelle internkontrollkrav i forskriften, er dette tilstrekkelig, og at det således ikke er behov for noen revisjon i denne forbindelse.

Manglende regelverk har ført til at både metoder, omfang og opplegg for internrevisjonen har utviklet seg forskjellig, og det i dag råder usikkerhet om hva denne revisjonen bør omfatte, og hvem som bør utføre den. Usikkerheten er forsterket ved at enkelte finansinstitusjoner også ønsker å overføre interne revisjonsoppgaver til eksterne tilbydere av internrevisjonstjenester. Dette spørsmålet drøftes nærmere i kapittel 8.

4.4 Internrevisjon i norske finansforetak i dag

Revisjonssjefkretsen (organ for revisjonssjefene i banker og andre finansinstitusjoner) har i 2001 innhentet informasjon om status for internrevisjonen i norske finansforetak. Undersøkelsen omfattet de 30 største bank- og forsikringsselskapene. Av foretak med mer enn 20 milliarder NOK i forvaltningskapital hadde 11 - herunder de 3 største - egen revisjonsavdeling, 2 foretak baserte seg på innkjøp av tjenesten fra eksterne revisjonsselskap, mens to ikke hadde noen spesiell internrevisjonsfunksjon. Av foretakene med mindre enn 20 milliarder NOK hadde 7 egen internrevisjonsfunksjon, en bank kjøpte tjenesten, mens 7 foretak ikke hadde spesiell internrevisjon. Typisk for disse siste var at revisjonsfunksjonen var nedlagt i løpet av de senere årene, og at det arbeidet internrevisor tidligere hadde utført, for en stor del var overført til andre kontrollstillinger under daglig leders eller andre linjeleders styring.

I de finansforetak som har egen internrevisjon varierer revisjonsavdelingenes størrelse meget. Generelt har antall revisorer de siste årene gått markert ned. Således hadde de 18 foretakene med egne interne revisorer samlet ikke flere revisorer enn hva den største revisjonsavdelingen alene hadde for 20 år siden. Forvaltet kapital pr. revisor er meget forskjellig, - fra 2,5 milliard NOK til nærmere 50 (snitt 12,6 milliard NOK). Tilsvarende varierer antall revisorer pr. årsverk medarbeidere fra ca 50 til opp mot 600 (snitt 190 medarbeidere pr. revisor). Noen sikker indikator på foretakenes innbyrdes vektlegging av operasjonell revisjon er imidlertid ikke dette da organiseringen av kontrollopplegget vil kunne variere betydelig fra foretak til foretak. Spredningen er likevel så stor at det er tydelig at overvåkingsfunksjonen tillegges ulik vekt.

Reduksjonen i antall revisorer antas til dels å ha sammenheng med de senere års fokus på å etablere kontroll i de løpende rutiner og arbeidsoperasjoner. Dette kan synes ulogisk, men bl.a. internkontrollforskriften har ført til at tidligere løpende revisjonshandlinger som ble utført av internrevisjonen nå ofte er lagt inn i linjepersonalets faste rutiner. Internkontrollforskriften har således hatt positiv innvirkning på foretakenes etablering av intern kontroll i linjen, men forståelsen for viktigheten av uavhengig testing og vurdering er ikke tilsvarende utviklet.

Økt bruk av elektroniske kontroller i datasystemene har på den annen side redusert behovet for manuell testing. En tredje årsak til nedgangen i antall revisorer er at den finansielle revisjonen i de fleste foretak nå utføres av ekstern revisor alene. Reduksjonen i antall interne revisorer behøver derfor ikke innebære at den operasjonelle revisjonens hovedformål er tilsvarende svekket. Revisor kan i dag i større grad konsentrere seg om overordnet vurdering. Spesielt er det foruroligende at revisorenes bruk av uavhengige tester synes å være drastisk redusert.

Flere foretak har valgt å kjøpe de interne revisjonstjenestene fra eksterne revisjonsselskap da det ofte er vanskelig å kunne opprettholde tilstrekkelig og kontinuerlig revisjonskompetanse.

I de 18 finansforetakene med revisjonsavdeling fastsettes revisjonsinstruksen for den helt overveiende del av foretakenes styrer. Det samme gjelder ansettelse og avskjedigelser av revisorene. Bemerkelsesverdig er det imidlertid at revisjonsplanene i 2/3 av foretakene fastlegges administrativt av daglig leder eller revisjonssjef alene. Dette indikerer at styrene i liten grad systematisk benytter revisjonen som virkemiddel i deknings av sitt kontrollansvar.

I ett av foretakene rapporterer revisor bare til styret, mens 12 revisjonssjefer sender sine rapporter både til styre og daglig leder. Dette indikerer at revisjonssjefene har direkte aksess til styret med sine merknader og konklusjoner. 6 av foretakene har riktignok ikke oppgitt hvordan revisor rapporterer, men dette gjelder de minste av foretakene (9 av de 130 revisorer hele undersøkelsen omfatter). Rapportene til foretakenes styrer og øverste ledere avgis med forskjellig frekvens. Nærmere halvparten avgir bare samlede årsrapporter til ledelsen, mens de øvrige rapporterer halvårsvis, kvartalsvis eller månedlig. I tillegg kommer de løpende revisjonsrapporter, men disse går bare til de respektive områdeansvarlige etter kontrollene gjennom året.

Mens som tidligere nevnt revisjonen i de fleste foretak i en årrekke først og fremst har omfattet regnskapet, oppgir alle nå at operasjonell revisjon er en primæroppgave. 9 foretak opplyser at den interne revisjonen også utfører finansielle revisjonsoppgaver som tilleggsfunksjon. Denne utviklingen er etter Kredittilsynets mening riktig.

Revisjonssjefene oppgir at halvparten i begrenset grad kjøper tjenester fra eksterne revisorer. I ett tilfelle er det spesielt oppgitt å være fra den valgte revisor. Selv om denne revisoren ikke skal utføre funksjoner for ledelsen, behøver forholdet ikke nødvendigvis være i strid med revisorloven. Det hele vil være avhengig av tjenestenes art og omfang.

5. Utviklingen i den operasjonelle risiko og behovet for internrevisjon i finanssektoren

5.1 Innledning

Som det fremgår av den historiske gjennomgangen i kapittel 4, har det helt fra bankvesenets begynnelse i Norge – og særlig i krisetider – vært pekt på behovet for en revisjonsfunksjon i bankene som kan assistere styret med ivaretagelsen av kontrollansvaret for bankens drift og sikkerhet. Organiseringen av slik revisjon har variert fra egne ansatte/avdelinger med kombinert finansielle og operasjonelle revisjonsoppgaver, via rene operasjonelle revisjonsavdelinger til eksternt utsatt operasjonell revisjon. I dag er man i de fleste land, etter store internasjonale finansskandaler, mer enn noensinne opptatt av å sikre at det interne kontrollapparatet funksjonerer som forutsatt og at alle finansinstitusjonene (ikke bare banker) makter å sikre at det interne kontrollapparat i linjen ikke svikter. Det er, som det fremgår av etterfølgende punkter, en rekke logiske årsaker til dette.

5.2 Store og kompliserte organisasjoner

Finansinstitusjonene er etter hvert blitt store organisasjoner. Det er da ofte stor avstand mellom den øverste ledelse og de utførende organer, samtidig som organisasjon og rutiner blir langt mer komplekse. Styret har imidlertid ansvar for at hele organisasjonen funksjonerer forsvarlig og som forutsatt. Det er åpenbart at et slikt ansvar ikke kan utøves i et større foretak uten former for assistanse med overvåkingen. Det er således behov for en linjeuavhengig funksjon som på vegne av styret/ledelsen tilstrekkelig løpende kan vurdere sikkerheten i de forskjellige driftsområder og rapportere om avvik fra gitte retningslinjer. Styre og daglig leder vil ved å sammenholde linjens informasjon med eventuelle revisjonsrapporter være langt bedre i stand til å vurdere driften og på den måten ivareta sitt overvåkingsansvar.

I større institusjoner vil også linjeledere på forskjellige nivåer ha et tilsvarende behov for overvåking av rutinene på deres respektive områder. Dette som ledd i disse lederes ansvar overfor overordnet ledelse for gjennomføring og sikkerhet. En god intern revisjon vil derfor ha praktisk verdi lang ut over å være en trygghet for styret når det gjelder det formelle lovansvar.

5.3 Hyppige organisasjonsendringer

Det er et faktum at organisasjoner endres i et høyere tempo enn tidligere. Dette skjer ved restruktureringer i form av fusjoner og omorganiseringer, endringer i virksomhetsområder og produktspekter, samt generelle organisasjons- og rutineforandringer. I alle disse tilfeller vil det lett kunne oppstå risikoer ved at problemforhold blir oversett på grunn av personalskifte og svakt opparbeidede kommunikasjonskanaler. Linjeledere vil måtte engasjere seg sterkt i å få rutinene i gang, og overvåkingsfunksjonen blir skadelidende. Samtidig er de ansattes ”trofasthet” mot sine arbeidsgivere redusert ved at det er langt mer vanlig å skifte arbeidsgiver enn tidligere. Forholdet vil normalt svekke den trygghet som ligger i lang erfaring hos de som utfører de daglige rutinene. En intern revisjon vil i denne forbindelse kunne gi større trygghet for de linjeansvarlige og den øverste ledelse.

5.4 Markedsutviklingen

Et resultat av globaliseringen er at finansinstitusjonenes naturlige markeder endres hurtig, og omfatter etter hvert geografiske og produktmessige områder som man har begrenset kjennskap til. Dette har ofte vist seg å kunne føre til betydelige tap i f.eks. banker. En intern revisjon er ingen garanti mot at slike forhold oppstår, men med de arbeidsteknikker som en operasjonell revisor er opplært til å benytte, vil mulighetene for å bli klar over hvor risikoene forekommer være vesentlig bedre enn uten noen slik revisjon.

5.5 Produktutviklingen

All foretaksvirksomhet er i dag preget av hurtigere produktskifter og endringer. Finansinstitusjonene er ikke noe unntak fra dette. Typisk for nye og endrede produkter er at man ikke har samme erfaring og kunnskaper om risikopunktene som for de produkter man har hatt erfaring med gjennom lang tid. Videre vil de ofte omfatte betydelige volum, slik at medfølgende tapsrisikoer er tilsvarende store. En internrevisjon som løpende undersøker og holder de ansvarlige organer orientert om hvordan organisasjonen utvikler og gjennomfører sin internkontroll, er derfor tilskyndet av disse nye produktene.

5.6 Den teknologiske utvikling

Finansinstitusjonene er i løpet av de senere tiår blitt avhengige av å benytte IT i driften. Dette omfatter fra systemer kundene selv benytter for automatisk tilgang til institusjonens midler og data, til de interne statistikk- og behandlingsrutiner som man er avhengig av for å få arbeidet gjennomført tilstrekkelig hurtig og til konkurransedyktige priser. Et annet moment er at den teknologiske utvikling har åpnet for at kundene selv forestår en stor del av transaksjonsbehandlingen gjennom nettbankløsninger m.v.

IT-teknologien fører imidlertid med seg nye omfattende risikoer

- o teknisk breakdown som stanser løpende drift
- o uoversiktlig sikkerhetsrisiko for uautorisert tilgang
- o programfeil som fører til tap av verdier.

Generelt for disse risikoer er at de lett kan få helt ødeleggende konsekvenser for virksomheten. Endret teknologi forutsetter også nye og ofte ukjente kontrollmetoder. De er dessuten av en slik art at det kreves spesialutdannet personale for å kunne ha oversikt over dem. Institusjonene må sørge for at de har tilgang til slik ekspertise for å kunne ivareta det overvåkingsansvar styret har etter loven.

5.7 Mindre marginer for å møte uforutsette risikoer

Øket konkurranse har ført til reduserte fortjenestemarginer. På enkelte produkter i finansnæringen er marginene så små at det må store volum til før det skapes fortjeneste av noen betydning. Dette betyr at feil må kompenseres med langt flere korrekte transaksjoner enn hva som tidligere var nødvendig. Overvåkingen av foretakets kontrollopplegg er derfor viktigere enn noensinne.

Lave fortjenestemarginer betyr også at finansinstitusjonene må redusere kostnadene, og ledelsen setter de produktansvarlige under press for å oppnå dette. Det viser seg at dette ofte skjer på bekostning av kontrollelementene i rutine. Dette fordi denne type kostnader ikke umiddelbart skaper synlig fortjeneste, og fordi spesielt mellomledere er mest opptatt av kortsiktige resultater. For den øverste ledelse vil det da være til god hjelp at en linjeuavhengig instans vurderer tilstrekkelighet, etablering og gjennomføring av de forskjellige områders risikohåndtering og rapporterer svakhetene.

5.8 Sviktende forretningsetikk

Det synes som det i dag er mer akseptert enn tidligere at forretningsforbindelser benytter seg av svake punkter i opplegg og rutiner. Større personlig avstand mellom foretakets medarbeidere og kundene enn tidligere medvirker også til dette. Denne større avstand er sekundærvirkninger av forhold som er omtalt foran: - størrelse, organisasjonsforandringer, fremmedgjøring ved elektronisk kommunikasjon og globaliseringen. Hvis finansinstitusjonene således overser svake rutineelementer i tilknytning til kredittgivning, verdipapirhandel og lignende, må en således regne med at "bordet fanger". De preventive sikringstiltakene, og at disse virker som forutsatt, er viktigere enn noensinne.

5.9 Økonomisk kriminalitet

Finansinstitusjonene er særlig utsatt for tre typer risikoer:

- o kundesvindel
- o misligheter fra medarbeidere
- o ran.

De to første typene betegnes som økonomisk kriminalitet, og disse har de senere år vært i betydelig vekst. IT-systemene og utviklingen av både intern og ekstern elektronisk kommunikasjon har gjort finansnæringen sårbar for kriminelle anslag. Med tilgang til bankenes datasystemer vil store verdier kunne overføres som urettmessige kontotransaksjoner, sågar over landegrensene, hvis ikke forsvarssystemene er optimale og virker som de skal. Mens risikopersonene internt tidligere først og fremst var kasseoperatører og kredittgivere, har i dag nærmest alle medarbeidere tilgang til de integrerte datasystemene. Elektroniske penger, kortsystemer og en hurtig internettutvikling har gitt tilsvarende åpninger mot omverdenen. Det finnes organisasjoner med til dels høy teknisk kompetanse og utstyr til å bryte ned de sikringstiltak finansnæringen opererer med.

Tidligere var den økonomiske kriminaliteten som oftest begrenset til relativt enkle hendelser, så som kasserunderslag og falske sjekker. Beløpene kom sjelden opp i vesentlig størrelse. Det var også enklere å etablere kontrolltiltak. Nyere former for kriminalitet, - særlig i tilknytning til bruk av elektroniske system, kan like gjerne omfatte store beløp som små. De krever videre kompliserte sikringstiltak, og det er naturligvis helt avgjørende at disse funksjonerer som de skal. Overvåking av internkontrollen er derfor av betydning, selv om praksis har vist at heller ikke ordinær operasjonell revisjon behøver å være i stand til å se mer sofistikerte muligheter for avansert økonomisk kriminalitet. Enkelte større institusjoner har derfor ansatt spesielle mislighetsrevisorer.

5.10 Samfunnets behov for trygge finansinstitusjoner

Finansinstitusjonene er viktige aktører i samfunnet, og det er således vesentlig for alle at disse funksjonerer på en velordnet og trygg måte. Dette gjelder ikke bare for aksjonærer, innskytere, låntagere og forsikringskunder, men ofte tilnærmet all virksomhet rundt institusjonene, idet disse er avhengige av velordnede finansforetak. Bankkrisen viste dette på en klar måte. Indirekte vil således den kontrollfunksjon som internrevisjonen representerer, ikke bare ha intern betydning, men være med på å skape ønsket generell trygghet.

Det kan nevnes at spørsmålet om styrking av internkontrollen gjennom ansettelse av intern revisor ble berørt i Banklovkommisjonens delutredning nr 4 (NOU 1998 nr 14), uten at dette ble del av forslaget.

5.11 Myndighetenes overvåking, herunder endret kapitaldekningsregelverk

Finansinstitusjonenes samfunnsmessige betydning har ført til behov for offentlig kontroll med at virksomheten skjer på en forsvarlig måte. Kredittilsynet utøver slik kontroll ved å etablere sikringsbestemmelser, innhente periodiske rapporter om virksomheten og ved stedlig inspeksjon. Den økonomiske utviklingen kan man i dag ha oversikt over via bankenes løpende rapportering, mens institusjonenes preventive sikring mot feil og kriser fortsatt primært må konstateres ved stedlige besøk. Det sier seg selv at desto større og mer kompliserte institusjonene er, desto vanskeligere er det å fastslå i hvilken grad produktene er sikret ved tilfredsstillende intern kontroll.

Det er en økende internasjonal erkjennelse av at den operasjonelle risikoen er viktig. Etter Basel-komiteens forslag til nye kapitaldekningsregler skal betydningen av den operasjonelle risikoen hensyntas. Operasjonell risiko er knyttet til tap som følge av menneskelig svikt, svikt i prosesser eller teknologi, og kan defineres å være "alt annet" enn det som er knyttet til de forretningsmessige risiki. En tilfredsstillende internkontroll er det viktigste virkemiddel for å at den operasjonelle risikoen holdes innenfor forsvarlige rammer. Internkontrollen er primært etablert og innrettet for å motvirke svikt i styringssystemer og produksjonsprosesser.

Kredittilsynet har utarbeidet en forskrift for dokumentasjon av finansinstitusjonenes risikovurdering og kontrolletablering. I hvilken grad gjennomføringen svikter, kan ikke fastslås av denne dokumentasjonen alene. Her vil gjennomgang av systematisk utarbeidede interne revisjonsrapporter kunne være til betydelig støtte for kredittilsynets inspektører. Også for tilsynsvirksomheten vil således et godt internrevisjonsopplegg være verdifullt.

5.12 Konklusjon

Generelt er finansvirksomhet blitt mer komplisert og uoversiktlig enn hva den var. Ny teknologi har riktignok gitt mulighet for langt bedre systematisk analyse og løpende intern kontroll, men samtidig har teknologien, markeds- og produktutviklingen ført til nye og større tapsrisikoer. Verdien av en systematisk overvåking av foretakets opplegg for risikovurdering, kontrolletablering og rutinegjennomføring er derfor større enn noensinne. Som støtte for linjelederes områdeansvar, styrets overordnede overvåkingsansvar og Kredittilsynets inspeksjonsvirksomhet vurderes interne revisjonsfunksjoner å være av stor verdi.

6. Krav om internrevisjon i andre land, herunder anbefalinger fra Basel-komiteen

6.1 Innledning

Flere land har innført krav om internrevisjon i finansnæringen. Særlig gjelder dette forinstitusjoner over en viss størrelse. Denne utviklingen følger bl.a. av at EU allerede i 2. bankdirektiv av 1989 (nå erstattet av samledirektivet av 26.5.2000) satte krav til at kredittinstitusjoner skulle ha tilfredsstillende internkontroll;

«Home Member State competent authorities shall require that every credit institution have sound administrative and accounting procedures and adequate control mechanisms»

Denne bestemmelsen har vært bakgrunnen for mye av den regulatoriske utviklingen vedr internkontroll i finansnæringen, men de ulike land har valgt forskjellige løsninger og grep. Det er også tildels store ulikheter i hvor langt utviklingen har kommet fra et land til et annet.

6.2 European Monetary Institute

The banking supervisory sub-committee under European Monetary Institute (banktilsynskomiteen under den europeiske sentralbanken) uttalte i juli 1997 i et større dokument om internkontroll i bank:

“Internal audit is a key element of a system of internal control which is distinct from the primary control function of exercising day-to-day control over transactions and operations. It is an independent appraisal function established by the board of directors and the senior management to examine and evaluate the credit institution’s activities as a service to the organisation.”

Det understrekes at internrevisjon er en del av internkontrollen, men har en annen karakter. Komiteen gjør en bred omtale av internrevisjon og definerer krav til slike funksjoner som er på linje med det som er anbefalt praksis fra fagmiljøet selv, dvs IIA.

6.3 Basel-komiteen

Basel-komiteen har ved flere anledninger lagt sterke føringer for at banker bør ha etablert internrevisjon. Det vises i denne sammenheng til Basel-komiteens prinsipper for evaluering av den interne kontroll utgitt i september 1998 hvor det heter (uoffisiell oversettelse):

Prinsipp nr 11

Det bør være en effektiv og fullstendig intern revisjon av internkontrollsystemet utført av et uavhengig og kompetent personell. Internrevisjonsfunksjonen, som er en del av overvåkingen av internkontrollen, bør rapportere til styret eller revisjonskomiteen, og til den øverste ledelse

Det vises videre til Basel-komiteens dokument Enhancing Corporate Governance for Banking Organisations (sept 1999) der følgende er definert som ett av flere kritiske elementer når det gjelder corporate governance (dvs styrings- og kontrollstruktur):

“Effectively utilising the work conducted by internal and external auditors, in recognition of the important control function they provide.”

Det siste fra Basel-komiteen er dokumentet ”*Internal Audit in banks and the supervisor’s relationship with auditors*” som ble utgitt i august 2001. Dokumentet berører følgende temaer:

- o Definisjonen av ”internrevisjon” og hvilke prinsipper som skal legges til grunn for funksjonen, herunder hvordan kvaliteten på internrevisjonen kan evalueres.
- o Eventuell plikt til å gi informasjon til tilsynsmyndighetene.
- o Utsetting (outsourcing) av funksjonen internrevisjon.
- o Om eksterne revisorer kan utføre funksjonen.

I det innledende snitt fremkommer at

”Adequate internal controls within banking organisations must be supplemented by an effective internal audit function that independently evaluates the control systems within the organisation.”

Fra Baselkomiteen foreligger det således klare og entydige føringer med hensyn til viktigheten av internrevisjon i finansnæringen, og da særlig innen banksektoren.

6.4 Regulering av internrevisjon i andre land

6.4.1 Belgia

Belgia har siden 1987 hatt tilrådinger om internrevisjon i banker. I 1997 ble det ved sirkulære innført krav om funksjonen internrevisjon og gitt prinsipper for sunn bank praksis for prosedyrene innen internrevisjon. Generelt ble det uttrykt at internrevisjonen må være relevant og adekvat for den enkelte banks organisasjon og aktiviteter og i samsvar med prinsippene for god ledelse.

Ellers innebærer kravene bl.a.:

1. Sirkulærets definisjon av internrevisjon (som synes å være i samsvar med IIA's definisjon) inkluderer internrevisjonens rolle vedrørende anbefalinger og rådgivning.
2. Internrevisjonsavdelingen må være uavhengig av de aktiviteter som revideres. Dette innebærer at:
 - o internrevisjonsavdelingen er under direkte kontroll av "executive committee".
 - o internrevisjonen skal ha et "charter" som omfatter mål og omfang av funksjonen, organisasjonsmessig posisjon, fullmakter og plikter.
 - o Charteret skal godkjennes av styret og kommuniseres til alle ansatte
 - o internrevisjonen skal være upartisk og unngå interessekonflikter.
 - o internrevisjonens ansatte skal være profesjonelt kompetente og under kontinuerlig videreutdanning.
 - o internrevisjonens revisjonsarbeid skal omfatte alle aktiviteter og enheter innen banken.
 - o internrevisjonen skal inkludere utarbeidelse av en revisjonsplan, undersøkelse og vurdering av tilgjengelig informasjon, kommunisering av resultatene og oppfølging (arbeidspapirer, skrevne rapporter etc. er inkludert.)
 - o det stilles spesifiserte krav til avdelingens ledelse angående ansvar, plikter og rapportering.

Utsetting av internrevisjonen tillates for små banker hvor størrelse og risikoer ikke rettferdiggjør minst en fulltids ansatt i funksjonen internrevisjon.

Det fastslås i så tilfelle at:

- o alle prinsipper nevnt over fortsatt gjelder,
- o utsettingen skal baseres på en skriftlig avtale som bl a går ut på at "executive committee" skal godkjenne risiko-analysen og revisjonsplanen på forhånd,
- o internrevisjonen må være helt uavhengig av ekstern revisor og hans selskap eller gruppe,
- o Tilsynsmyndigheten skal ha adgang til den oppnevnte persons nedtegnelser inkludert arbeidspapirer.

6.4.2 Canada

Det er ingen direkte krav i banklovgivning, forsikringslovgivning eller forskrifter om internrevisjonsfunksjon. Indirekte kan man likevel slutte at internrevisjon forutsettes å være

etablert. Dette fordi at revisjonskomiteen, som er påbudt, er pålagt å kreve av ledelsen at den setter i verk og vedlikeholder relevant internkontroll og at komiteen er pålagt å møte *”the chief auditor of the bank or the officer or employee of the bank acting in similar capacity”* for å diskutere internkontrollen.

The Canadian Deposit Insurance Corporation stiller også en rekke krav. Blant dem er at en intern revisjonsfunksjon verifiserer effektiviteten av internkontrollen (Standard 33 og 34). I kommentarene til Standard 33 sies om utsetting av intern revisjonen at denne funksjonen kan utføres av en ekstern leverandør som f.eks internrevisjonen i morselskap eller andre eksterne instanser som er uavhengig av institusjonen og dens eksterne revisor.

Disse kommentarene gir også en del prinsipper for internrevisjonen:

- o Uavhengig rapportering til øverste ledelse og til styret.
- o Relevant mandat (mål, plikter og ansvar).
- o Uavhengighet fra forretningsvirksomheten.
- o Tilstrekkelige finansielle og andre ressurser (inkludert kvalifiserte og kompetent personell)
- o Relevant risiko fokusering og konsistent tilnærming.

I tillegg sier Standard 12 at det er sunn praksis at et styre godkjenner mandatet og ressursene til funksjonen intern revisjon og årlig godkjenner dens arbeidsplan.

6.4.3 Danmark

I Danmark er det krav om internrevisjon i finansinstitusjoner. Kapittel 3 ”Den interne revision” i de danske forskrifter om revisjon fra 15.12.99 nevner nesten ikke internkontrollhensynet. Dette har sammenheng med at forskriftsbestemmelsen hadde sin bakgrunn i en profesjonsstrid mellom de interne og de eksterne revisorer i Danmark om hvem som skulle påtegne regnskapet. Dette er således kun en forskrift om at internrevisjonen skal utføre finansiell revisjon. Det er ikke bestemmelser om at internrevisjon skal utføre operasjonell revisjon.

Det er imidlertid verdt å merke seg at en finansinstitusjon i Danmark skal ha internrevisjon dersom for bank og realkredittinstitutter balansen overstiger 1,5 mia DDK og antall ansatte er 50 eller flere (§§18 og 21), for skadeforsikring dersom brutto premieinntekt overstiger 1 mia DDK og antall ansatte er 50 eller flere (§ 27) for livsforsikring dersom brutto premieinntekt overstiger 1 mia DDK eller forsikringsmessige avsetninger 15 mia DDK og antall ansatte er 50 eller flere (§ 27).

Blant bestemmelsene gjengis:

- o Bare styret kan ansette eller avskjedige en revisjonssjef (§7).
- o Revisjonssjefens skal ha utdannelse tilsvarende statsautorisert eller registrert revisor og ha minst tre års praktisk erfaring (§7).
- o Revisjonssjefens tiltredelse skal innberettes til Finanstilsynet og fratreden skal redegjøres for (§8) .
- o Revisjonssjefen har adgang til alle opplysninger og kan ikke delta i annet arbeid enn forutsatt i revisjonsinstruksen (§ 9).
- o Det skal foreligge en funksjonsbeskrivelse som inneholder en del spesifiserte minimumsbestemmelser (§ 10).
- o Det skal føres en revisjonsprotokoll som skal fremlegges på hvert styremøte og nye innføringer skal undertegnes av hele styret og ekstern revisor (§13).
- o For internrevisjonen i realkredittinstitutter finnes særbestemmelser som kan synes å involvere den direkte i saksbehandlingen / internkontrollen (§§ 21 og 22) og gi bekræftelser til styret og Finanstilsynet (§§ 22-25).
- o Slike særbestemmelser finnes også for forsikring og fondsmeglere (§§ 26-31).

6.4.4 Frankrike

De tidligere forskrifter om internrevisjon var fra 1990 og ble opphevet av forskrifter av 21.2.97 om internkontroll i kredittinstitusjoner som bl a bestemmer at:

- o Internkontrollens relevans og effektivitet jevnlig skal verifiseres (§6) dvs. funksjonen (operasjonell) internrevisjon skal være på plass.
- o En person skal utnevnes for å utføre funksjonen om ikke størrelsen av institusjonen tilsier at det ikke er rimelig (§8).
- o Personen skal rapportere til "the executive body" - som synes å være ledelsen utfra definisjonsavsnittet (§4) - mens styret skal informeres om utnevnelsen og om rapporter fra personen (§8).
- o Funksjonen kan settes ut til et annet selskap innen samme gruppe og skal da være underlagt en avtale mellom styrene i de to selskaper (§8).
- o Ressursene til funksjonen internrevisjon etter §6 må være "tilstrekkelige til å tillate full revisjon av alle aktiviteter innenfor så få år som mulig" (§9).
- o En liste med revisjonsoppgaver basert på årlige internkontroll-mål fastsatt av ledelse og styre skal utarbeides minst hvert år (§9).

6.4.5 Luxembourg

Sirkulæret om internkontroll av 1.4.98 fastsetter prinsippene for effektiv internkontroll og beskriver i detalj hva som forventes av bankers internrevisjons funksjon. Det fremheves at internrevisjonens jobb ikke er begrenset til overvåkning, men må også komme med anbefalinger for å rette opp svakheter og avvik som oppdages. Mht internkontroll med ansvars plassering og prosedyrer viser sirkulæret klare likhetstrekk med Kredittilsynets internkontrollforskrift.

Sirkulæret bestemmer om internrevisjon bl a at:

- o Internrevisjon er definert som en del av internkontrollen og funksjonen skal løpende teste relevansen av internkontroll-mekanismer (§5).
- o Funksjonen skal utføres av en internrevisjons avdeling bestående av en eller flere av de ansatte (§5.4)
- o Avdelingen skal være uavhengig av de aktiviteter og funksjoner den reviderer og skal være direkte underlagt, og rapportere til, ledelsen. Den må ha frihet til å handle og til å gi uttrykk for sin mening. Avdelingens leder må kunne rapportere direkte til styrets formann eller, når relevant, til revisjonskomiteens medlemmer eller til ekstern revisor slik det blir bestemt av institusjonen selv (§5.4.2).
- o Avdelingen skal skrive et charter som beskriver dens mål, fullmakter og plikter. Dokumentet skal godkjennes av ledelsen og formelt vedtas av styret. Det vises til standarder utgitt av Institute of Internal Auditors (§5.4.3).
- o Det fastsettes at dokumentet skal inneholde funksjonens formål, organisasjonsmessig plassering, frihet til å handle, tilgang på all informasjon, avdelingens plikter, rapporteringslinjer og at charteret skal gjøres kjent for alle ansatte (§5.4.3).
- o Detaljer om objektivitet og uavhengighet følger og det fastsettes også at avdelingen likevel på forespørsel fra ledelsen kan gi råd og oppfatninger om kontroll-relaterte emner særlig i forbindelse med nye produkter eller aktiviteter (§5.4.4).
- o Krav om relevant kompetanse og erfaring og kontinuerlig videreutdanning følger. Når avdelingen mangler spesiell kompetanse, kan den leie inn ekstern ekspertise som skal rapportere til avdelingens leder som igjen fortsatt skal lede oppdraget. Slik ekstern spesialist skal være uavhengig av ekstern revisor. (§5.4.5).
- o Omfanget av internrevisjonen omfatter alle aktiviteter og funksjoner og skal ikke på noen måte begrenses. Det omfatter bl a systemer for identifisering, måling og kontroll av risiko og inkluderer filialer og datterselskaper i inn- og utland (§5.4.6).
- o Det skal settes opp en revisjonsplan for flere år med tidsrammer formelt godkjent av ledelsen. Det kreves for hvert oppdrag i planen detaljer om formål, omfang, tidsbruk, personer, utstyr og frekvenser. Det skal legges vekt på bokføringsfeil og svindel med mer. Detaljerte arbeidsplaner skal utarbeides for hvert oppdrag og arbeidspapirer skal systematisk produseres og oppbevares. Skrevne rapporter skal sendes de berørte parter og til ledelsen og de skal gjøres tilgjengelige for ekstern revisor og tilsynet. Rapportene skal inneholde anbefalinger om forbedringer. En årlig oppsummeringsrapport skal sendes ledelsen og, på oppfordring, forelegges styre og revisjonskomite og en kopi skal sendes tilsynet. Endelig følger spesifiserte krav om oppfølging av tilrådinger (§5.4.7).
- o Utsetting av funksjonen internrevisjon er tillatt for små institusjoner med lavrisiko aktiviteter. Slik engasjert spesialist kan være del av internrevisjonen i gruppen institusjonen tilhører. Om den engasjerte praktiserer som ekstern revisor, må vedkommende være helt uavhengig av institusjonens eksterne revisor og alle selskaper eller grupperinger denne er tilknyttet. Ansvar for funksjonen forblir i institusjonen ved at den må oppnevne en intern, kvalifisert person til å følge med arbeidet til den engasjerte. Engasjementet skal baseres på detaljert, skriftlig avtale og arbeidspapirer og arkiver skal oppbevares i fem år på institusjonens eget område. Slik utsetting krever forhåndsgodkjenning fra tilsynet og er ikke tillatt for institusjoner med filialer eller datterselskaper (§5.4.9).
- o Internrevisjonen skal opprette et arbeidsmessig forhold til ekstern revisor slik at nyttig informasjon kan utveksles (§7).

6.4.6 Nederland

De nederlandske tilsynsmyndigheter har per i dag ingen forskrifter eller anbefalinger om internrevisjon i finansielle institusjoner. De er imidlertid i ferd med å ferdigstille forskrifter som omfatter krav til denne funksjonen.

6.4.7 Storbritannia

I flg FSA er det intet formelt krav om internrevisjon i UK. Det vil likevel være forventet at slike funksjoner er på plass, En representant fra FSA formulerer dette som følger: *"well run businesses are expected to have..."*.

Internrevisjonens varsel til tilsynsmyndigheten når problemer oppstår eller kan oppstå er heller ikke et krav. Utsetting av funksjonen er stort sett nå tillatt for banker, men ikke til ekstern revisor.

I FSA's Annex A, avsnitt X.11.1 i Consultative Paper no 35 sies om internrevisjon at det kan være relevant for et selskap å ha en slik funksjon til å overvåke internkontrollen avhengig av forretningenes type, omfang og kompleksitet. En internrevisjons funksjon bør ha klare plikter og rapporteringlinjer til en revisjons komité eller relevant overordnet leder, ha adekvate ressurser og være oppsatt med tilstrekkelig kvalifiserte individer, være uavhengig av forretningsaktivitetene og ha uhindret adgang til informasjon.

Om utsetting sies det i det samme dokumentets X.5.2 og X.5.3 at retningslinjer for delegering innen organisasjonen også er relevante for delegering ut. Et selskap kan ikke sette ut sine lovmessige plikter og må dermed sørge for å overvåke utføringen av funksjonen som er satt ut og sørge for å få tilstrekkelig informasjon fra den som skal utføre funksjonen.

6.4.8 Sverige

Det stilles i praksis krav om internrevisjon for deler av finansnæringen i Sverige, da Finansinspektionen har stilt krav om dette gjennom sine "allmänna råd". Det følger av Finansinspektionens författningssamling 21.10.1999:12 § 10 at:

"Styrelsen bör tillse att det finns en, från den operativa verksamheten oberoende, granskningsfunktion som organisatoriskt är direkt underställd styrelsen eller verkställande direktören."

Det følger videre av samme bestemmelse at:

"Granskningsfunktionen bör följa upp att verksamhetens omfattning och inriktning är i överensstemmelse med styrelsens riktlinjer. Granskningsfunktionen bör även granska och utvärdera institutets organisation, rutiner och interna kontroll."

Som det følger av disse bestemmelser er det her i praksis tale om en intern revisjonsfunksjon, som skal rapportere til styret eller administrerende direktør.

Det bemerkes at Finansinspektionens "allmänna råd" i praksis må anses som tilsvarende forskriftsbestemmelser.

6.4.9 Tyskland

Den omfattende tyske bankloven (desember 1999) synes ikke å ha noen bestemmelser om internrevisjon.

Minstekrav til internrevisjonsfunksjonen i kredittinstitusjoner ble gitt ved sirkulære 17.1.00 som erstatter bestemmelser fra 1976.

I korthet uttrykker disse:

- o Alle kredittinstitusjoner må ha en fungerende internrevisjonsavdeling som overvåker risikostyring og internkontroll (§2).
- o Ledelsen er ansvarlig for avdelingen og skal gi et skriftlig rammeverk som dekker mål, plikter, ansvarlinjer, organisasjonsmessig plassering, fullmakter og rapportering (3-11, 3-13).
- o Ledelsen skal informere ”supervisory board / Aufsichtsrat” minst årlig om hovedresultater (3-14).
- o Internrevisjonen skal dekke alle operasjonelle og forretningsmessige prosedyrer, særlig internkontroll, oppfyllelse av eksterne og interne bestemmelse med mer (4-15, 4-16).
- o Internrevisjonen kan involveres i rådgivning ifm prosjekter og må da ta spesielt hensyn til sin integritet (4-17).
- o Prinsipper er bl a uavhengighet, adgang til informasjon og profesjonell kompetanse (5).
- o Det skal utarbeides en revisjonsplan, ikke planlagte undersøkelser må kunne utføres, revisjonen skal dokumenteres og rapporteres til utpekte medlemmer av ledelsen, oppsummeringsrapport årlig til alle medlemmer av ledelsen (6).
- o Ledelsen er forpliktet til å rapportere alvorlige funn til ”supervisory board” ; hvis det ikke skjer, skal internrevisjonen informere ”supervisory board”(6-34).
- o Rapportene skal være tilgjengelig for ekstern revisor og tilsynet (6-35).
- o Internrevisjonen må følge opp sine påpekninger og revisjonsdokumenter skal oppbevares i seks år (6-37,38).
- o Utsetting av funksjonen er tillatt, men ikke til ekstern revisor (7-39).
- o Utsetting kan bare skje på basis av et skrevet mandat (7-41).
- o Ansvar for funksjonen forblir hos ledelsen (7-40)
- o Ledelsen må ved utsetting utpeke en intern ansvarlig revisjons- administrator (7-42).
- o Ekstern revisor må skriftlig gi sin vurdering av om internrevisjonen oppfyller kravene også om funksjonen er satt ut (9).

Kravene gjelder ikke formelt ”financial services institutions” men det forventes likevel at relativt store slike institusjoner oppfyller kravene.

6.4.10 USA

Board of Governors of the Federal Reserve System, Federal Deposit Insurance Corporation, Office of the Comptroller of the Currency og Office of Thrift Supervision fastsatte 22 Desember 1997 et ”Interagency Policy Statement on the Internal Audit Function and its Outsourcing”. Dokumentet er relativt detaljert og dreier seg om følgende hovedprinsipper:

- o Styret er ansvarlig for å etablere adekvat internkontroll inkludert en internrevisjons funksjon.
- o Rapporteringslinjene bør være slik at den informasjon som styret mottar er objektiv og ikke utilbørlig påvirket av ledelsen.
- o Leder og ansatte i internrevisjonen må ha kompetanse til å håndtere de forskjellige forretningsaktiviteter og å vurdere effektiviteten av internkontroll mekanismer. Institusjonene oppfordres til å sammenligne med profesjonelle standarder som de IIA har utgitt.
- o Frekvens og omfang må stå i forhold til art, kompleksitet og risiki forbundet med aktivitetene. Styret bør godkjenne omfanget for å sikre at alle vesentlige områder dekkes.
- o Styret må fremme åpne diskusjoner om revisjonsemner og kritiske undersøkelser av problemer. Mer alvorlige saker bør rapporteres også til styret som enten selv eller gjennom revisjonskomiteen bør ha regelmessige møter med ledelsen og internrevisjonen.
- o Når funksjonen settes ut, må styret sørge for at prinsippene over fortsatt gjelder. Institusjonen og den som skal utføre oppdraget må sørge for at tilsynet får adgang til revisjonsrapporter og arbeidspapirer.
- o Om utsetting til ekstern revisor sier dette dokumentet at det kan gjøres så lenge revisor ikke "assume a management or employee role in either fact or appearance".

7. Vurdering av innføring av krav om internrevisjon i finansnæringen

7.1 Innledning

Det er ingen tvil om at kvaliteten på internkontrollen er svært viktig for finansinstitusjonenes funksjonsmåte og i hvilken grad virksomheten kan anses som hensiktsmessig og betryggende. Internrevisjon, som foretakets eget overvåkingsorgan, spiller en viktig rolle som del av den totale internkontroll. Dette, i kombinasjon med at finansnæringens operasjonelle risiko er tydeligere enn før, og øker i betydning, er bakgrunnen for at Kredittilsynet vurderer om det bør stilles krav om internrevisjon i finansnæringen. Et viktig moment er dessuten at det stilles større krav til finansinstitusjonenes interne risikostyring og bruk av avanserte modeller for løpende å ha oversikt over risikosituasjonen, ikke minst som følge av nytt kapitaldekningsregelverk. Behovet for interne overvåkingsmekanismer øker tilsvarende. Det er også et hensyn at flere andre land har innført krav om internrevisjon i finansnæringen

Det er både fordeler og ulemper knyttet til eventuell regulering av internrevisjon. En av fordelene er at det vil styrke internrevisjon som funksjon, – noe som betyr en styrking av den interne kontrollen. På den annen side må det anses som en ulempe at internrevisjonen ved offentlig regulering kan bli for statisk og lite dynamisk. Det må f.eks unngås at internrevisjon utvikler seg i retning av et ekstra lovpålagt ”kontrollorgan”, der funksjonen som ”styrets forlengede arm” blir svekket.

Banklovkomisjonens delutredning nr 4 (NOU 1998 nr 14) har berørt en del forhold i tilknytning til internkontroll, - særlig i forbindelse med drøftingen vedrørende kontrollkomiteer. Utredningen er nå til behandling i Finansdepartementet. Kredittilsynets vurdering av et eventuelt krav om internrevisjon er imidlertid ikke av betydning i forhold til de forslag som foreligger i den forbindelse.

7.2 Nærmere om hva internrevisjonen i praksis kan bidra med

Finansforetak tar både bevisst og ubevisst risiko i forbindelse med sin forretningsdrift. Det er avgjørende for finansforetakenes soliditet og tillit i markedet at risikotagningen er underlagt betryggende internkontroll. Virksomheten innebærer videre kompliserte forretningsprosesser med tilhørende behov for risikostyring og adekvate internkontrollsystemer. Det vil være vanskelig for både daglig leder og styret å ivareta sitt ansvar for etablering, gjennomføring og overvåking av internkontrollsystemet uten assistanse fra en linjeuavhengig funksjon som har som oppgave å evaluere og etterprøve systemene.

Intern revisjon kan i den forbindelse assistere styre og ledelsen for øvrig i flere forbindelser:

- o Etterlevelsen av strategier for virksomhetsområdene og dermed for den forretningsmessige risikotagningen kan kontrolleres av en internrevisjon for å sikre at styrets intensjoner blir fulgt.
- o Internrevisjonen vil bidra til en skjerpet overvåking i linjen idet det er uheldig for linjen å rapportere at alt er ”tilfredsstillende” dersom internrevisjonen i etterkant kommer til en annen konklusjon
- o Ufullstendige kontrollopplegg eller mangelfull etterlevelse av internkontrollen vil kunne påføre finansforetakene uønsket høy risiko og mulighet for tap.

Tilstedeværelsen av en internrevisjon, som kontrollerer nettopp dette, vil redusere sannsynligheten for slike tap.

- o Sterk konkurranse og økt utbredelse av resultatbasert avlønning medfører i linjen større fokus på markedsandeler og inntjening og mindre fokus på internkontroll. Tilstedeværelsen av en internrevisjon vil medvirke til opprettholdelse av fokus også på internkontroll.
- o Utvikling av en svakere kontrollkultur i et foretak vil ofte kunne medføre en svekkelse av etiske holdninger. Finansforetak er spesielt avhengig av omverdenens tillit. Tilstedeværelsen av internrevisjon vil opprettholde fokus på kultur og holdninger.
- o Det er kontinuerlig utskifting av personale også i norske finansforetak, og erfaringene og lærdommene fra tidligere kriser og tap som følge av svikt i internkontrollen er ikke alltid i like stor grad ivare tatt i organisasjonene. Internrevisjonens permanente tilstedeværelse og kontinuerlige oppfølging av internkontrollen og rapportering av svakheter og mangelfull etterlevelse, vil medføre korrigerende tiltak som igjen reduserer risikoen for nye feil og tap.
- o Nye kapitaldekningsregler stiller også krav om risikokapital for å møte tap som følge av operasjonell risiko. Internrevisjon antas å ville gi styret og daglig leder et viktig bidrag i vurderingen og overvåkingen av alle systemene for måling av tilstrekkelig kapitaldekning.
- o Styret må være sikker på å motta objektiv og fullstendig informasjon om internkontrollen i et foretak for å kunne ivareta sitt ansvar. Linjeorganisasjonen og staber vil kunne bistå styret ved ivaretagelsen av ansvaret, men har prinsipielt sett ikke den nødvendige uavhengighet og dermed objektivitet i forhold til vurdering av egne aktiviteter. En uavhengig internrevisjon som er pålagt rapportering direkte til styret, vil kunne gi styret den sikkerheten det trenger for å ivareta sitt ansvar.
- o Også for ledere i linjen er det vesentlig å få oversikt over status i den interne kontrollen på de respektives områder. Internrevisjon vil kunne rapportere svakheter og manglende etterlevelse til rett nivå i organisasjonen.

Ut over den betydning systematisk internrevisjon har for foretaket selv, inneholder revisjonsrapportene verdifull informasjon for Kredittilsynets tilsyn med at internkontrollen er betryggende.

7.3 Drøfting av behovet for å innføre krav om internrevisjon

En forutsetning for å innføre lovmessige krav bør være at dette innebærer sikring av samfunnsmessig betydning. Beslutninger som i det vesentlige bare har foretaksinterne konsekvenser bør ellers fortrinnsvis overlates til foretakenes egne organer, slik at disse kan søke å sikre en måloppnåelse som er best mulig tilpasset virksomheten og risikobildet. Både nasjonal og internasjonal utvikling innen finansieringsvirksomhet har imidlertid de senere årene vist at manglende intern kontroll kan få betydelige konsekvenser langt ut over foretakene selv. Likeledes har det vært påvist at mangelfull intern kontroll har vært årsak til at uheldige forhold av vesentlig betydning ikke er oppdaget i tide. Grunnlaget for å drøfte en eventuell lovpålagt internrevisjon er således klart tilstede.

Revisjonsformål og arbeidsopplegg, revisjonspersonalets kompetanse og tildelte ressurser er imidlertid avgjørende i denne sammenheng .

Argumenter som kan tale for å innføre krav om internrevisjon:

- Lov- og forskriftsbestemmelser øker generelt foretakets, og da særlig styrets og ledelsens oppmerksomhet og prioritering av spørsmål knyttet til de forhold bestemmelsene omfatter.
- Kredittilsynet har fastsatt forskrifter for etablering av intern kontroll som gjelder de fleste finansforetak. Disse har vært av stor betydning for å etablere systematiske kontrollopplegg, og for å sikre ledelsens engasjement i denne siden av virksomheten. Intern revisjon er en naturlig del av et totalt kontrollopplegg.
- Det kan være behov for å sikre internrevisjonens omfang, systematikk, rapportering og kvalifikasjoner ved nærmere bestemmelser på vesentlige punkter i denne forbindelse.
- Lovbestemmelser om linjeuavhengig internrevisjon vil kunne være viktig for å sikre internrevisjonens måloppnåelse. Erfaring har vist betydningen av internrevisjonens uavhengighet av organisasjonen for øvrig. Dette er av viktighet for å sikre en objektiv, helhetlig og systematisk revisjon, og for at institusjonens ledelse og styrende organer får rapporter fra revisjonen.
- Det er ikke uvanlig at foretak under kostnadspress reduserer ressursinnsatsen på områder som ikke innebærer snarlig inntektsgenerering. I denne forbindelse kan det innen enkeltforetak komme forslag om å nedlegge eller finne mindre dekkende løsninger for funksjoner hvor avkastningen ikke er så lett målbar.
- Tilsvarende ønske om redusert kontroll vil også kunne oppstå i tider når risikoene ikke er så åpenbare. Det synes som uheldige erfaringer fort blir glemte ved muligheter for kortsiktig fortjeneste.
- Det er et generelt trekk at foretakene utkontrakterer visse deler av virksomheten til eksterne tjenesteleverandører. I norsk finansnæring gjør dette seg i spesielt gjeldende på IT-området. Internrevisjonen vil kunne være et verdifullt verktøy for å følge opp kvaliteten av slike tjenester gjennom konkrete revisjonsgjennomganger hos tjenesteleverandører. Slike kunderevisjoner er ikke uvanlig i andre bransjer, men er selvsagt noe som må avtales.
- Flere land har funnet et nødvendig å innføre krav om internrevisjon. Dette er også en klar anbefaling fra Baselkomiteen. Forholdet må anses som et tungtveiende argument for å innføre slike bestemmelser også i Norge.
- En lovregulert internrevisjon kan også sikre tilsynsmyndighetene større trygghet ved at man mer systematisk hensyntar det arbeid som internrevisjonen har utført. Særlig aktuelt blir dette som ledd i økt fokusering på institusjonenes operasjonelle risiko som følge av endret kapitaldekningsregelverk

Det er således flere gode grunner for å innføre krav om internrevisjon i finansnæringen. Et viktig moment er at foretakene i finansnæringen har stor samfunnsmessig betydning, hvor det bør settes høye krav til hvordan de fungerer. Hovedbegrunnelsen er behovet for å styrke foretakenes interne kontroll, da kvaliteten på den interne kontroll er av stor betydning for foretakets soliditet og evne til å virke på en hensiktsmessig og betryggende måte.

Konsekvensene av svikt i den interne kontrollen er omfattende.

Det er imidlertid også argumenter som taler mot lovmessig regulering av internrevisjonen:

- Det må generelt utvises varsomhet når det gjelder innføring av nye offentlige regler. Regulering kan, spesielt hvis den blir detaljrik, medføre komplikasjoner for det enkelte foretak. Finansinstitusjonene vil kunne påføres økte kostnader og ressursbruk i forhold til en frihet til selv å finne fleksible løsninger på kontrollområdet. (Når det gjelder den økte kostnadsbelastningen et slikt krav medfører, vil det imidlertid være naturlig å anta at dette på lengre sikt oppveies av økt kvalitet på internkontrollen, som igjen innebærer at tap reduseres og fortjenestemarginer økes.)
- Offentlig regulering av foretaksinterne forhold medfører økt saksomfang og kompleksitet i forvaltningen
- Krav om internrevisjon vil måtte innebære retningslinjer for hvilke formål internrevisjonen skal fylle og på hvilken måte funksjonen skal arbeide. Dette kan innebære at internrevisjonen "stivner" og mister den dynamikken som skal kjennetegne slike funksjoner. På den måten kan revisjonen miste sin nytteverdi ved å bli en funksjon som foretaket "må" etablere
- Internrevisjonen kan bli en "sovepute" for foretakets ledelse ved at det meste i forhold til internkontrollen anses "løst" bare ved at denne funksjonen er på plass etter reglene.

Det antas at de største ulempene knytter seg til det forhold at myndighetene "griper inn" i institusjonenes egen styring. Dette er en tung innvending og vil eventuelt være hovedbegrunnelsen om en ikke går videre med slik regulering. På den annen side har finansieringen for en stor del allerede internrevisjonsfunksjoner på plass. Avhengig av hvilke deler av finansnæringen en finner er aktuelle for obligatorisk internrevisjon, behøver derfor ikke kravet i første omgang ha veldig stor praktisk betydning. Det vises her til kapittel 4.4. hvor det redegjøres for dagens internrevisjon i næringen

Som det fremgår i kapittel 6 er det mange land som har innført krav om internrevisjon. Etter det Kredittilsynet kjenner til, er det ikke gjennomført noen systematiske undersøkelser vedrørende hvilke konsekvenser dette har hatt. De land som har innført krav om internrevisjon i finanssektoren synes ikke å ha knyttet mange krav til hvordan internrevisjonen skal funksjonere. Dette blir heller fulgt opp i forbindelse med tilsynsarbeidet. Det synes imidlertid naturlig å fastsette enkelte sentrale krav til hvordan internrevisjonen skal fungere, nettopp for å sikre at internkontrollen faktisk blir styrket.

Konklusjon

Ut fra en totalvurdering synes det i finanssektoren å være behov for å innføre krav om internrevisjon og bestemmelser om hvordan denne i hovedsak skal fungere.

7.4 Hvilke institusjonstyper bør kravet eventuelt gjelde for?

Med finanssektoren menes i denne sammenheng følgende institusjonstyper

- banker
- forsikringsselskaper
- verdipapirforetak
- forvaltningsselskaper for verdipapirfond
- kredittforetak
- finansieringsforetak
- pensjonskasser
- børser og markedsplasser

- oppgjørssentraler
- verdiapapirregistre

Det bemerkes at av disse institusjonstyper er det kun kredittforetak og finansieringsselskaper som ikke omfattes av internkontrollforskriften uten at dette har noen spesiell begrunnelse. Uavhengig av den etterfølgende drøfting vil det bli foreslått å gjøre internkontrollforskriften gjeldende også for disse.

Ut fra den betraktning at det er bankene og forsikringsselskapene, samt børser og oppgjørssentraler, som har størst betydning for den finansielle stabilitet i samfunnet og for allmennheten, vil et krav om internrevisjon klart måtte gjøres gjeldende for disse institusjonstyper. Disse representerer også for en stor del de største enhetene i finansnæringen.

Når det gjelder verdipapirforetak og forvaltningsselskaper for verdipapirfond, har disse i de senere år fått en økende betydning. Dette skyldes ikke minst endringene i husholdningenes sparemønster, ved at sparing i verdipapirer er økende. Disse selskapene, i likhet med banker og forsikringsselskaper, henvender seg til allmennheten. Tilfredsstillende og betryggende forvaltning av slike midler må derfor anses å være av stor betydning. Det er dessuten et utviklingstrekk at livsforsikringsselskaper utkontrakterer sin porteføljeforvaltning til aktive forvaltning. Det legges derfor til grunn at verdipapirforetak og fondsforvaltningsselskaper har økende samfunnsmessig betydning og i forhold til allmennheten. En kan derfor ikke se at det skulle være grunner til å skille mellom bank og forsikring på den ene side og aktørene i verdipapirmarkedet på den annen side, når det gjelder internkontrollens betydning og dermed behovet for internrevisjon. De samme begrunnelser gjør seg gjeldende for pensjonskasser. Det foreslås således at kravet om internrevisjon bør gjøres gjeldende for alle disse institusjonstyper.

For kredittforetak og finansieringsforetak synes hensynet til den interne kontroll å være berettiget i samme grad som for bank og forsikring. Det foreslås derfor at internrevisjon gjøres gjeldende også for disse samtidig med at internkontrollforskriften innføres for disse institusjonstyper.

Når det gjelder børser, markedsplasser og oppgjørssentraler, representerer disse en vesentlig del av infrastrukturen i verdipapirmarkedet og er dermed viktig i forhold til stabilitetshensynet. For disse institusjonstyper er det derfor mye som taler for at internkontrollen bør styrkes gjennom pålegg om å etablere en intern revisjonsfunksjon.

Det er en stor spredning i størrelse når det gjelder foretakene innen disse tilsynsgruppene. Det kan virke unødvendig å pålegge mindre enheter å opprette egne internrevisjonsfunksjoner.

Et alternativ i denne forbindelse kan være å ta utgangspunkt i antall ansatte eller forvaltningskapital. Spesielt forvaltningskapital synes å være et interessant kriterium, da dette sier noe om hvilke risikostørrelser som kan gjøre seg gjeldende. Antall ansatte synes ikke å være særlig relevant, da mange institusjoner, avhengig av virksomhet, kan ha få ansatte og høy forvaltningskapital, mens andre vil kunne ha mange ansatte og lav forvaltningskapital. Dette vil i et reguleringsperspektiv kunne slå uheldig ut. Velges forvaltningskapital som kriterium, vil det være et spørsmål om hva som er ”stort”.

Basert på finansnæringens struktur synes det å være et gjennomgående trekk at institusjoner med en forvaltningskapital på over 10 mrd kroner må anses som betydningsfulle både i et regionalt og et nasjonalt perspektiv. Dette innebærer for eksempel at de større regionale sparebanker blir omfattet. Likeledes kommer de største fondsforvaltningsselskapene inn, målt etter kapital i fondene. Dette leder da til at institusjoner med mer enn 10 mrd i forvaltningskapital skal ha internrevisjon. Verdipapirforetak som ikke yter investeringstjenesten aktiv forvaltning vil i praksis falle utenfor, da disse selskapene ikke har forvaltning som virksomhet, men kurtasjeinntekter m.v. (omsetning). Tar man utgangspunkt i foretakets betydning i finansnæringen generelt, kan et annet kriterium være om foretaket er børsnotert eller ikke. Det antas at foretak som er børsnotert, enten gjennom aksjer eller grunnfondsbevis, uansett må antas å ha en viss størrelse. Dessuten kan det antas at foretaket gjennom slik notering har en relativt større betydning i forhold til markedet enn foretak som ikke er det, blant annet på grunn av en videre eierkrets. Det er likevel slik at flere av de sparebanker som er børsnotert gjennom grunnfondsbevis er relativt små, og at børsnotering som kriterium for disse kan synes unødvendig belastende sammenlignet med at internrevisjon ikke gjøres gjeldende for andre sparebanker av tilsvarende størrelse.

Konklusjon

Det foreslås etter dette at banker, forsikringsselskaper, kredittforetak, finansieringsforetak, pensjonskasser og –fond, verdipapirforetak og fondsforvaltningsselskaper med en forvaltningskapital for egen eller kunders regning på mer enn 10 mrd kroner pålegges å etablere internrevisjonsfunksjoner.

Dessuten foreslås det at institusjoner som anses å være del av infrastrukturen i verdipapirmarkedet pålegges obligatorisk internrevisjon. Dette gjelder da børser, markedsplasser og oppgjørssentraler. Også Verdipapirsentralen bør omfattes.

Avslutningsvis nevnes at det uansett bør være en hovedregel, og en del av styrets ansvar, i alle foretak å ta stilling til om internrevisjon skal etableres. Dette er et viktig prinsipp i forhold til det styret allerede er pålagt å gjøre etter internkontrollforskriften § 2-1.

På lik linje med den gjeldende internkontrollforskriften, foreslås det en generell dispensasjonsadagang.

7.5 Hvilke krav bør stilles til internrevisjonen?

Som nevnt ovenfor har de land som har innført krav om internrevisjon i finanssektoren ikke knyttet mange krav til hvordan internrevisjonen skal funksjonere. Hvis det skal fastsettes bestemmelser om intern revisjon i norske finansinstitusjoner, er det imidlertid naturlig at et slikt regelverk stiller visse spesifiserte krav. Dette gjelder særlig forhold knyttet til organisering, revisjonsformål, arbeidsopplegg og revisjonspersonalets kompetanse. Et krav om internrevisjon vil neppe i seg selv kunne sikre at internrevisjonen fungerer etter intensjonen hvis det ikke utarbeides visse hovedkrav. På den annen side må det her utvises stor grad av varsomhet da det er naturlig å anta at desto flere krav til internrevisjonen som innføres, desto større er risikoen for at funksjonens dynamikk og omstillingsevne vil kunne hemmes. En eventuell regulering av internrevisjon bør derfor etableres med overordnede ramme- og målkrav, og at detaljbestemmelser unngås ved heller å henvise til internasjonale standarder. Uansett vil hensiktsmessigheten av den etablerte internrevisjon bli fulgt gjennom stedlige tilsyn fra Kredittilsynets side.

Hovedprinsippet i internkontrollforskriften er at det er foretakets styre som har ansvaret for internkontrollen og dens innretning. Det antas at denne "logikk" videreføres også når det gjelder internrevisjon. Utenom visse hovedprinsipper, bør det legges vekt på at styret må ta stilling til internrevisjonens virkemåte og omfang. I det følgende drøftes de hovedprinsipper som bør legges til grunn for internrevisjon i finansnæringen.

7.5.1 Internrevisjonens organisering

Det er nødvendig at internrevisjonen sikres tilstrekkelig uavhengighet i forhold til linjeorganisasjonen. Dette er en vesentlig forutsetning for å sikre at internrevisjonen på en objektiv måte skal kunne vurdere internkontrollens kvalitet og gjennomføring. Det er tradisjoner for at internrevisjonen er organisert direkte under styret/daglig leder og arbeider under instruks godkjent av styret. Leder av revisjonen ansettes derfor normalt ved styrevedtak. Dette er også i tråd med "anbefalt instruks for leder for internrevisjonen i finansforetak", utarbeidet av revisjonssjefkretsen (sammenslutning av revisjonssjefene i de største norske banker). Det samme instruksformularet legger opp til at internrevisjonen "rapporterer resultatet av revisjonsarbeidet til styret og daglig leder minst en gang i året".

Organisasjonsmessig plassering er ikke til hinder for at rapportering kan skje i organisasjonen uavhengig av linjemønster og organisasjonsnivå. Det er således vanlig at internrevisjonen organisasjonsmessig er plassert under daglig leder, men at internrevisjonen er sikret å kunne fremlegge for styret hva den finner nødvendig vedrørende planlegging, gjennomføring og rapportering av revisjonen.

Det er styret som har ansvaret for den interne kontroll. Dette følger bl.a. av aksjelovgivningen, og er også spesifikt inntatt i internkontrollforskriften. Internrevisjonens funksjon er å assistere styret ved å overvåke internkontrollen og gi tilbakemelding om denne etableres og gjennomføres tilfredsstillende, uten at dette reduserer styrets ansvar.

Konklusjon

Internrevisjonen bør dermed være direkte underlagt styret på den måten at leder av internrevisjonen ansettes/avskjediges av styret, at internrevisjonen arbeider etter instruks fastsatt av styret og at periodisk rapportering skjer direkte til denne instans.

7.5.2 Internrevisjonens formål

Internrevisjonens sentrale formål er som nevnt å assistere institusjonens styre i forbindelse med styrets ansvar for å etablere et forsvarlig kontrollopplegg og overvåke at dette fungerer som forutsatt. I praksis vil internrevisjonens mest tidkrevende oppgaver være knyttet til kontroll i de enkelte delområder av institusjonen, en oppgave som indirekte også assisterer linjeledere på forskjellig nivå i deres interne ansvar for forsvarlig drift på den enkeltes område. Dette er en naturlig underdeling av den samlede oppgave overfor styret.

Som det fremkommer foran har internrevisjonen de senere årene gått over fra å være "bilagskontrollører" til å bli fagspesialister innen internkontroll og risikostyring. Generelt har Kredittilsynet merket seg at internrevisjonen synes å ha gått i retning av å være "rådgivere" for linjeledelsen der mye av arbeidet konsentreres om å vurdere etablering og endringer i

organisasjon og rutiner. Dette har for en stor del gått på bekostning av kontroll av etterlevelse av vedtatte prosedyrer og rutiner (*compliance auditing*).

Dette må utledes av at internrevisjonen skal *”evaluate and improve the effectiveness of risk management, control and governance processes”*, jf definisjon av IIA. Dette er Kredittilsynet enig i.

Vektleggingen av *”consulting activity”* er ny og var ikke del av den tidligere vedtatte definisjon på internrevisjon. Parallelt med utviklingen mot større vekt på rådgivning, er dessuten internrevisjonsfunksjonene de senere år ofte redusert bemanningsmessig. Dette har bidratt til at internrevisjonen i mange institusjoner har endret arbeidet i retning av økt rådgivning på bekostning av kontroll av etterlevelse av eksterne og interne regler (*”compliance auditing”*) og vurdering og testing av kvaliteten i den interne kontroll (operasjonell revisjon).

Denne utviklingen er ikke bare positiv. Som omtalt ovenfor, tilsier erfaring at det svært ofte er svikt i internkontrollen som er hovedårsak til tap. Basel-komiteen uttrykker i sin rapport *”framework for internal control systems in banking organizations”* at *”several recent cases demonstrate that inadequate internal control can lead to significant losses for banks.”* Basel-komiteen identifiserer videre 5 hovedfaktorer i internkontrollen som har sviktet, blant annet at *”the absence or failure of key control structures and activities, such as segregation of duties, approvals, verifications, reconciliations and reviews of operating performance”*.

For tilsynsmyndighetene er det vesentlig å legge vekt på *”assurance”*-aktiviteter slik dette fremkommer av IIA's definisjon. Det er derfor viktig at internrevisjonen ikke fjerner seg for mye fra kontroll med organisasjonens etterlevelse av gjeldende internt og eksternt regelverk og evalueringer av internkontrollen.

Konklusjon

De offentlige bestemmelser om internrevisjon bør legge vekt på kontrollen med organisasjonens etterlevelse av gjeldende internt og eksternt regelverk. Regelverket bør på den annen side ikke legge hindringer i veien for at institusjonene benytter revisorenes kompetanse og erfaring i forbindelse med utvikling av sikrest mulige rutiner. Dette anses generelt viktig for å sikre tilstrekkelig faglig forankring, samtidig som dynamikk og fornyelse ivaretas i fagmiljøet. En forutsetning idenne forbindelse må imidlertid være at ikke revisorene blir pålagt å etablere rutiner og sikringsordninger eller har en for sterk rolle i denne forbindelse. Dette vil være uforenlig med kravene til objektivitet ved at revisorene senere må ta stilling til sine egne opplegg. Dette innebærer at formålet med internrevisjon i finansnæringen primært bør være operasjonell revisjon.

7.5.3 Internrevisjonens arbeidsopplegg

IIA har utarbeidet standarder for hvordan internrevisjonen bør arbeide, og har nylig vedtatt et nytt sett standarder som får virkning fra 1.1. 2002. Internrevisjonsfunksjoner i finansnæringen bør pålegges å basere sitt arbeidsopplegg på innholdet i disse, og det er ingen grunn til å formulere krav ut over hva som fremkommer her. Standardene er faglig godt forankret og er gjenstand for løpende utvikling og ajourhold. Vektleggingen av performance standards 2110 risk management og 2120 control bør imidlertid over tid være avbalansert for å sikre at kontrollen med organisasjonens etterlevelse av rutiner og bestemmelser ikke svekkes.

IIA's standarder er vedlagt utredningen som vedlegg 1.

7.5.4 Internrevisorenes kompetanse

Det er åpenbart at internrevisorene må ha kompetanse innen de virksomhetsområder foretaket er engasjert i. Det er således primært de aktuelle forretningsområder foretaket omfatter som er bestemmende for hvilken kompetanse revisorene bør besitte. I større grad enn hva tilfellet er for de eksterne revisorene, kan således kompetansebehovet variere betydelig avhengig av bransje, produkter og foretaksstørrelse. Videre må internrevisorene besitte grundig operasjonell revisjonskompetanse, slik at de kan basere sitt arbeid på anerkjente revisjonsmetoder og –teknikker. Dette fremkommer for øvrig også av standardene. Det er uansett naturlig at internrevisorene gjennomgående har høyere utdanning, da evne til helhetsforståelse og faglig begrunnede resonnement er nødvendig

Revisjonspersonalets kompetanse er kanskje den mest åpenbare forutsetning for å sikre nytteverdi av internrevisjonen. Som det er redegjort for tidligere i utredningen, er det etablert utdanningsveier og sertifiseringer for denne revisjonsformen. Ideelt sett bør slik utdanning være naturlig krav å stille, men det er et faktum at antall kandidater som tilfredsstillende dette kompetansekravet har hittil vært begrenset.

Flere institusjoner har funnet det vesentlig å ansette revisorer med spesiell opplæring og erfaring innen f.eks. IT, finansielle instrumenter, misligheter, skadeoppgjør o.l. En skal imidlertid være varsom med å stille eksterne krav om slik spesialkompetanse.

Konklusjon

Detaljerte føringer om utdanningskrav etc. vil på det nåværende tidspunkt ikke være hensiktsmessig i et eventuelt regelverk. Det bør bare stilles krav til revisjonens utførelse, og så må det være finansinstitusjonens ansvar å sørge for å ha en internrevisjon som er kvalifisert for oppgaven. Dette også fordi kompetansekravet vil kunne være så forskjellig fra institusjon til institusjon at det synes uhenktsmessig å definere dette i forskrifts form.

7.5.5 Internrevisjonens ressurser

På bakgrunn av at internrevisjonens ressurser stadig er under et markant press, er det nødvendig for Kredittilsynet å drøfte spørsmålet om hva som er "tilstrekkelig". I forhold til ekstern revisjon, som primært dreier seg om revisjon og bekreftelse av et sluttprodukt, dvs årsregnskapet, og hvor ressursbehovet er lettere å anslå, er internrevisjonens virkemåte av mer relativ karakter. Eksempelvis vil det ikke være absolutt nødvendig å dekke hele organisasjonen hvert år, og det vil heller ikke være nødvendig å vurdere alle sider av internkontrollen hvert år. Kontrollfrekvensen vil måtte være avhengig av en rekke faktorer: risiko- og vesentlighetsbetraktninger, produkter, rutinenes kompleksitet og erfaringer fra tidligere revisjoner. Videre vil ressursbehovet målt i antall årsverk være avhengig av revisorenes kompetanse. Høy kompetanse vil normalt kompensere for et mindre antall årsverk, da det antas at høy kompetanse er effektiviserende.

Det må imidlertid være en nedre grense for hva som kan anses som tilstrekkelig internrevisjon. Til støtte i en slik vurdering kan det gjennomføres en "benchmarking" i

forhold til andre revisjonsmiljøer og i forhold til samme type institusjoner i andre land. Det vil også kunne være aktuelt å be aktuelle fagmiljøer om å bidra med momenter her.

Fra Kredittilsynets side vil det være aktuelt, på linje med øvrige tilsynsmessige vurderinger, å vurdere om internrevisjonsressursene kan anses som tilstrekkelige.

Konklusjon

Et regelverk bør generelt være forsiktig med å fastsette bestemte krav ut over at revisjonen skal omfatte hva som er nødvendig for å dekke funksjonen i henhold til IIA`s standarder. Dette også her fordi omfanget vil kunne være så forskjellig fra institusjon til institusjon at det synes uhensiktsmessig å definere ressurskravet i forskrifts form.

7.5.6 Internrevisjonens rapportering

IIA`s standarder legger opp til at det jevnlig skal avgis rapport til styret. I praksis vil det også være et varierende antall løpende rapporter til linjeledere og institusjonens daglige leder.

Innen revisjon skiller man gjerne mellom rapporter i ”short” og ”long” form. Den første innebærer bare en bekreftelse av at revisjonen har funnet at forholdene er som forutsatt med eventuelle spesifiserte avvik, mens den siste formen er en bredere gjennomgang av situasjonen på de forskjellige områder. Eksterne revisorer benytter primært den korte formen, fordi de har et selvstendig ansvar for å vurdere om regnskapet viser et forsvarlig bilde av virksomheten. Internrevisjonen har imidlertid ikke noe slikt selvstendig ansvar, men skal fremskaffe premisser for styret til å vurdere sitt eget ansvar. Dette tilsier at internrevisjonens rapporter generelt bør være relativt sett mer omfattende.

Konklusjon

Et regelverk bør stille et generelt krav om minst årlig rapportering til styret som kan gi grunnlag for å ta stilling til institusjonens internkontroll i relasjon til sitt ansvar. Rapportform og frekvens for øvrig bør ellers neppe presiseres nærmere i regelverket.

7.5.7 Spørsmålet om revisjonskomiteer

Revisjonskomiteer, eller ”audit committees” er vanlig i flere land. Også institusjoner i Norge har innført slike komiteer. Revisjonskomiteene har vanligvis som primæroppgave å følge opp intern- og eksternrevisjonsarbeidet og kan f.eks bestå av daglig leder, intern revisor, representanter fra styret og ekstern revisor. Revisjonskomiteen behandler alle revisjonsrapporter og tar stilling til hvilke grep som er nødvendig, og hvilken behandling revisjonsfunnene skal ha.

De fleste som har erfaring med slike komiteer, mener at dette er med på å sikre at revisjonens rapporter får en tilfredsstillende behandling. Spesielt nevnes det forhold at revisjonskomiteene er internrevisjonens ”talerør” overfor styret, da medlemmene av revisjonskomiteen naturlig får spesiell kompetanse og interesse av saker og problemstillinger som reises fra revisjonens side.

I forbindelse med banklovkomisjonens drøfting vedrørende opprettholdelsen av kontrollkomiteer (NOU 1998 nr 14 s 98-99) ble det foreslått at de finansforetak som ønsker

det, kan opprette et såkalt "tilsynsutvalg". Det foreslås at tilsynsutvalget "skal føre tilsyn med at styret og den daglige ledelse organiserer og driver virksomheten på en forsvarlig måte", jf forslaget § 5-16. Dette mandatet vil ligge nært opp til det revisjonskomiteen og internrevisjon i fellesskap har som rolle i de land som praktiserer denne ordningen. Dessuten bør resultatene av EU-kommisjonens forestående arbeid med Corporate Governance avventes før en går videre med revisjonskomiteer i denne sammenheng.

Konklusjon

Det må kunne legges til grunn at en eventuell etablering av revisjonskomiteer bør vurderes i tilknytning til forslaget om tilsynsutvalg og eventuelt i forhold til krav vedr Corporate Governance fra EU-kommisjonen. På dette grunnlag anses det ikke som hensiktsmessig at Kredittilsynet nå foreslår opprettelse av revisjonskomiteer som ledd i kravet om internrevisjon.

8. Nærmere om utsetting (outsourcing) av internrevisjonen

8.1 Bør internrevisjonen kunne settes ut?

Det er en økende tendens til utsetting av funksjoner som ikke anses å være del av "core business". Regnskapsføring og it-utvikling/drift er eksempler på dette. Denne utviklingen gjelder også internrevisjon, og er særlig typisk for utviklingen i USA, der dette har vært vanlig i flere år, samt Storbritannia som er det landet i Europa som har gått lengst i denne utviklingen. Det er primært de store revisjonsselskapene som står som leverandør av slike tjenester. I Norge er det foreløpig få eksempler på internrevisjoner som er utsatt til eksterne leverandører.

Det er delte meninger om hvorvidt dette er en heldig utvikling eller ikke. Nedenfor følger en oversikt over de fordeler og ulemper med utsetting som antas å være mest aktuelle:

Argumenter for outsourcing:

- o Utsetting av internrevisjonen medfører at organisasjonen kan konsentrere innsatsen om "core business"
- o Utsetting vil kunne være kostnadsbesparende hvis leverandøren kan tilby "stordriftsfordeler" i forhold til vanskelig tilgjengelig kompetanse, teknologi etc
- o Større leverandører vil kunne ha bedre mulighet for å variere innsatsen gjennom året i relasjon til behovet i de forskjellige fortakene leverandøren reviderer. Slike leverandørmiljø kan også utnytte ulik kompetanse mer effektivt
- o Eksterne leverandører har lettere for å ajourholde og utvikle metoder og teknikker
- o Internrevisjon i flere foretak gir bedre tilgjengelighet til "best practice" innen internrevisjon
- o Bedre mulighet for å ansette revisorer med forskjellige typer spesialkompetanse på områder som IT, derivater, økonomisk kriminalitet etc
- o Mer utviklet kundefokus slik at foretaket kanskje opplever "servicegraden" som bedret
- o Ofte bedre internasjonal dekning, - noe som særlig i større foretak med internasjonale relasjoner, evt datterselskaper, er av betydning

Argumenter mot outsourcing

- o Vanskelig å ha kontroll med hvor mye og hvor kvalifiserte ressurser som faktisk settes inn fra leverandør. Resultatene fra internrevisjon generelt er vanskelig målbare, og spesielt når funksjonen utføres av noen utenfor organisasjonen.
- o Det er risiko for at priskonkurransen mellom tilbyderne av slike tjenester kan friste til å redusere arbeidet mer enn ønskelig. Generelt kan utsetting av internrevisjonen i en tilbudssituasjon ofte fremstå som ressursbesparende, mens ordningen over tid nødvendigvis ikke behøver å være det.
- o Leverandøren vil ikke ha samme interesse som en foretaksintern enhet til å effektivisere og derved redusere oppdraget.
- o Leverandøren må i prisen kalkulere inn en margin på oppdraget
- o En ekstern leverandør kjenner ikke forretningsvirksomhet og organisasjon så inngående som en intern enhet vil gjøre det. Leverandøren er dessuten ikke en del av det interne miljøet i foretaket og fanger derfor ikke så lett opp mer uformelle signaler som erfaringsmessig er av stor betydning.

- o En intern internrevisjonsfunksjon vi kunne bidra som et stabiliserende element i perioder med organisasjonsendringer, sammenslåinger med andre foretak m.v. Internrevisjonen vil lettere ha og beholde inngående kunnskap om organisasjonen og dens særtrekk også i et historisk perspektiv
- o En utsatt internrevisjon er ikke tilgjengelig på løpende basis på samme måte som en intern enhet.
- o Internrevisjonen vil fungere best hvis den er en del av ”corporate governance”. Dette er imidlertid en ledelsesfunksjon som ikke kan være utsatt.
- o Muligheten til å finne individuelle revisjonsløsninger tilpasset organisasjonen, faller normalt bort og erstattes av standardløsninger som leverandøren benytter i et flertall av sine oppdrag.
- o Den eksterne leverandøren innebærer en øket sikkerhetsrisiko i forhold til sensitive opplysninger om foretakets forretninger, rutiner og produkter. En må anta at en ekstern leverandør ikke vil ha samme lojalitet til organisasjonen som en intern enhet
- o Muligheten for verdifull intern ledertrening og kompetanseutvikling går tapt for foretaket
- o Foretaket har ikke så lett tilgang til leverandørens arbeidsdokumentasjon

Amerikanske tilsynsmyndigheter, bl.a. Federal Reserve Board og The Office of the Comptroller of the Currency, har utgitt en felles uttalelse om utsetting av internrevisjon der de erkjenner at outsourcing av internrevisjon blir foretatt, men er ”concerned” over utviklingen. Dette temaet ble også berørt i møter med FED som Kredittilsynet hadde i 1999, der det tydelig fremkom at ”we don’t endorse that development, but the development in itself seems unavoidable”. Det kan imidlertid være interessant å notere at Federal Reserve Board i USA i slike situasjoner har krevd at det skal være tilstrekkelig internrevisjonspersonale internt i organisasjonen til at disse kan ha overoppsyn og ansvar for den internrevisjon som utføres. I praksis blir det da ikke tale om en fullstendig utsetting, men bare delvis i en slik form at man ”leier inn” aktuelle ressurser som assistanse.

Basert på de undersøkelser Kredittilsynet har gjort når det gjelder andre land, synes det å være erkjennelse av at utsetting av internrevisjonen må aksepteres. Ikke minst gjelder dette institusjoner som ikke er store nok til å forsvare å etablere en egen funksjon. Behovet kan f.eks. være mindre enn ett årsverk.

Konklusjon

Det synes ikke å være påkrevet at internrevisjonen er ”intern” i ordets egentlige forstand. Det må imidlertid settes visse krav til form og innhold når det gjelder slike utsettingskontrakter. Viktige momenter i denne forbindelse er at styrets ansvar for internrevisjonen ligger fast, ryddige avtaleforhold, rutiner for oppfølging av de leverte tjenester og at leverandøren må ha tilstrekkelig kompetanse og erfaring innen fagområdet. Det må dessuten være en viss minimumskompetanse i foretaket til å kunne følge opp arbeidet til tjenesteleverandøren. Videre må tjenesteleverandørens arbeidsdokumentasjon vedrørende oppdraget være foretakets eiendom, slik at både foretaket selv, ekstern revisor og tilsynsmyndigheter har uinnskrenket tilgang til materialet.

8.2 Kan internrevisjonen utsettes til foretakets eksterne revisor ?

8.2.1 Problemstilling

Dette temaet har vært mye omdiskutert, ikke bare i Norge men også i andre land. Problemstillingen skyldes at eksterne revisjonsselskaper de senere år har funnet det økonomisk interessant å påta seg slike oppdrag. Internrevisjon ligger nært opp til deres tjenestoområder og kompetanseprofil. Spesielt de største revisjonsselskapene har bevisst satset på dette markedssegmentet og har utviklet et tjenestespekter som inneholder internrevisjon.

En av grunnene til at dette markedssegmentet er interessant for revisjonsselskapene er også en erkjennelse av at det tradisjonelle revisjonsmarkedet har stagnert, og at andre tjenester innebærer vekstpotensiale. Dessuten kan ressursutnyttelsen gjennom året bedres dersom de bruker revisorene til internrevisjonstjenester i rolige perioder i tillegg til eller sogar i stedet for å benytte internrevisjonsspesialister. De kjøpere av slike tjenester revisjonsselskapene har lettest tilgang til er egne eksterne revisjonsklienter. Her besitter selskapene likevel betydelig kunnskap om foretaket og ledelsen m.m. En kombinasjon av eksterne og intern revisjon innebærer imidlertid et problem i forhold til de strenge krav som settes til revisorenes uavhengighet og objektivitet i foretak hvor de er valgt revisor. Både EU-kommisjonen og amerikanske regulatoriske myndigheter uttrykker således betydelig skepsis med hensyn til eksterne revisors adgang til å påta seg internrevisjonsoppdrag.

EU-kommisjonen har utarbeidet et sett prinsipper for å sikre den eksterne revisor tilstrekkelig uavhengighet. Dette er kommet til uttrykk i en rekommandasjon vedr revisors uavhengighet av 16.5.02. Kommisjonen drøfter eksterne revisors "*Participation in the Audit Client's Internal Audit*". Det følger av rekommandasjonen at en fullstendig utsetting av internrevisjonen til den eksterne revisor ikke er forenlig med revisors uavhengighet og objektivitet.

Flere land har lagt ned forbud for eksterne revisor i finansinstitusjoner å påta seg internrevisjonsoppdrag hos revisjonsklient. Det vises til kapittel 6.

Også i USA har eksterne revisors uavhengighet vært et viktig tema for regulatoriske myndigheter. The Securities and Exchange Commission (SEC) offentliggjorde den 15.11.2000 regler vedrørende revisors uavhengighet. Om eksterne revisors rett til å påta seg internrevisjonstjenester heter det:

"An audit firm would be allowed to perform up to 40 percent (measured in terms of hours) of an audit client's internal audit work. The rule would not restrict internal audit services regarding operational internal audits unrelated to accounting controls, financial systems, or financial statements."

SEC anfører videre at dette ikke gjelder foretak som har mindre enn USD 200 mill i totale aktiva. En tilsvarende bestemmelse i Norge ville gitt mulighet for å kombinere revisjonsfunksjonene i f.eks. mindre og mellomstore finansforetak. SEC velger ellers å la begrensningen kun gjelde internrevisjon av betydning for de finansielle systemer og årsregnskapet. Dette innebærer at operasjonell revisjon på områder uten betydning for revisjonen av finansregnskapet ikke begrenses. SEC forklarer dette med at "*this is because our focus is on services that affect the integrity of financial statements and reported financial information*". Det bemerkes her at SEC har sitt fokus på selskapenes regnskaper.

Baselkomiteen har utarbeidet en anbefaling vedr internrevisjon i bank (august 2001). Av dette dokumentet blir det uttrykt skepsis i forhold til at ekstern revisor kunne påta seg slike oppdrag, men viser til at dette er avhengig det enkeltes lads lovverk på området. Det vises også til EU's rekommandasjon på området, som er omtalt ovenfor.

8.2.2 Forholdet til norsk lovgivning

Internrevisjon ivaretar foretakets eget behov for systematisert vurdering og testing av at rutiner, systemer og produksjonsprosesser er betryggende og funksjonerer som forutsatt, og er som sådan del av institusjonens totale internkontrollopplegg. Internrevisjonen forsyner løpende ledelse og styret med vurderinger og analyser som går inn som del av premissene for styring og kontroll med foretaket. Videre har internrevisjon preg av å være en permanent funksjon som styre og/eller ledelse velger å etablere som ledd i sin oppfølging av virksomheten. Det vises til kapittel 2.

Ekstern revisors ivaretagelse av internrevisjonsoppgaver må anses å falle utenfor det som ellers er del av eksternrevisjonens innhold, jf revisorloven § 5-1 og § 5-2. Ekstern revisors oppdrag av denne type reguleres av revisorloven § 4-5 annet ledd, som lyder

”Revisor kan ikke yte tjenester som hører inn under den revisjonspliktiges egne ledelses- og kontrolloppgaver”

Ekstern revisors eventuelle ivaretagelse av internrevisjonen skiller seg fra rådgivningstjenester, da funksjonen er en permanent og integrert del av foretakets internkontrollopplegg. Det er riktignok generelt vanskelig å trekke klare grenser for hva som er akseptabelt for revisor å utføre på dette området. Dette bl.a. fordi det kan forekomme revisjonshandlinger av samme art som ekstern revisor likevel må utføre som ledd i sin revisjon av årsoppgjøret, og fordi de metoder og teknikker som benyttes kan være delvis sammenfallende. Slike sammenfallende handlinger forekommer imidlertid i liten grad. Det er uansett slik at de handlinger som internrevisjon utfører, er vesentlige for de ledelsesoppgaver styret og daglig leder er pålagt etter loven, selv om de metoder og teknikker som benyttes er delvis sammenfallende med eksternrevisors.

Den nye revisorloven legger større vekt på den valgte revisors uavhengighet enn tidligere lovgivning. Ifølge lovens bestemmelse kan ikke revisor yte tjenester som hører inn under den revisjonspliktiges egne ledelses- og kontrolloppgaver. Intern revisjon er en slik oppgave.

Det er videre slik at ekstern revisors ivaretagelse av internrevisjonen på vegne av styret er uforenlig med revisors oppgaver etter revisorloven § 5-1 annet ledd hvor det fremgår som et spesielt krav om kontroll av styret at:

”Revisor skal se etter at den revisjonspliktige har ordnet formuesforvaltningen på en betryggende måte og med forsvarlig kontroll”

Bestemmelsen er innholdsmessig en videreføring av den tidligere revisorforskriftens § 3- 2 (1), og innebærer at ekstern revisor har plikt til å vurdere den revisjonspliktiges ordning av formuesforvaltning og kontroll i den grad det er nødvendig for å kunne bekrefte årsregnskapet m.v, jf revisorloven § 5-1 første ledd. Det følger videre av god revisjonsskikk at

denne revisor skal vurdere kvaliteten på den interne kontroll når han avgjør hvilke revisjonshandlinger som skal utføres, og i hvilket omfang. Det er derfor problematisk at revisor, som på objektivt grunnlag skal vurdere den interne kontroll, selv blir del av den ved å utføre internrevisjonsfunksjonen. Denne vurderingen gjelder selv om det er andre revisorer i samme revisjonsselskap som utfører internrevisjonen, jf revisorloven § 4-5 fjerde ledd.

Som det fremkommer over har dette spørsmålet vært mye omdiskutert, også internasjonalt. Mye av diskusjonen har vært preget av hva internrevisjonstjenestene faktisk inneholder og hvilke vilkår som skal settes for at ekstern revisor skal kunne påta seg slike funksjoner. Etter Kredittilsynets vurdering kan ekstern revisor i forhold til norsk lovgivning i det hele tatt ikke påta seg internrevisjonsfunksjonen for klienter hvor de samtidig er valgt revisor. Spørsmålet er i seg selv er av en karakter som tilsier at også den generelle bestemmelsen i § 4-5 første ledd kommer til anvendelse:

”Revisor som reviderer årsregnskap for revisjonspliktig kan ikke utføre rådgivnings- eller andre tjenester for den revisjonspliktige, dersom dette er egnet til å påvirke eller reise tvil om revisors uavhengighet og objektivitet.”

Etter kredittilsynets oppfatning må det generelt kunne legges til grunn at ekstern revisors ivaretagelse av internrevisjonsfunksjonen ”er egnet til...å reise tvil om revisors uavhengighet og objektivitet”.

Konklusjon

På dette grunnlag er utsetting av internrevisjonsfunksjonen til ekstern revisor i strid med revisorloven § 4-5 annet ledd, jf første ledd, og § 5-1 første ledd.

8.3 Vedrørende ekstern revisors mulighet til å ivareta internrevisjonsoppgaver som styres av foretaket selv

Dette spørsmålet dreier seg i realiteten om ekstern revisor kan yte rådgivningstjenester til en eksisterende internrevisjonsfunksjon. En internrevisjonsfunksjon kan bestå av alt fra 1 person til en fullt utbygget avdeling tilpasset foretakets behov. Prinsipielt legges det til grunn at selv med 1 ansatt internrevisor, er det tale om at foretaket har etablert egen internrevisjon. Med en slik modell kan ressursene meget vel skaffes tilveie gjennom kjøp av tjenester utenfra eller bruk av annen intern ekspertise i foretaket.

Internrevisjonens størrelse og totale ressursforbruk har relevans når det gjelder vurderingen av hvorvidt ekstern revisor har adgang til å yte tjenester til internrevisjon. I utgangspunktet åpner revisorloven for at rådgivning kan utføres. Dette følger av revisorloven § 4-5 første ledd:

”Revisor som reviderer årsregnskap for en revisjonspliktig kan ikke utføre rådgivnings- eller andre tjenester for den revisjonspliktige, dersom dette er egnet til å påvirke eller reise tvil om revisors uavhengighet eller objektivitet”

Kredittilsynets vurdering er at revisor har anledning til å utføre tjenester for internrevisjonen på lik linje med andre funksjoner og avdelinger i institusjonen, så lenge forutsetningen om at tjenestene ikke er ”egnet til å påvirke eller reise tvil om revisor uavhengighet” er oppfylt. Hvis internrevisjonen er liten og har få egne ressurser, slik at en vesentlig del av

internrevisjonsressursene faktisk tilføres av ekstern revisor, kan de samme innvendinger reises i forhold til ekstern revisors uavhengighet som redegjort for over, og bistanden kan av den grunn også være egnet til å reise tvil om revisors uavhengighet. Det legges derfor til grunn at ekstern revisors bistand ikke må være vesentlig i forhold til de totale internrevisjonsressurser. Uansett må det kunne antas, at hvis revisor står for det meste av internrevisjonen, vil dette **faktisk** innebære at revisor ivaretar internrevisjonen og har den reelle styring og innflytelse på innretning og gjennomføringen av internrevisjonen.

Tilsvarende vil det heller ikke være akseptabelt at ansvaret for internrevisjonen ivaretas av et medlem av foretakets ledelse, når ekstern revisor faktisk gjennomfører all internrevisjon eller velger ut og gjennomfører kontrollhandlinger som anses nødvendige. Dette vil i realiteten være å anse som at internrevisjonen fullstendig gjennomføres av ekstern revisor. I den grad ledelsen ønsker uavhengige og systematiske evalueringer og kontrollhandlinger vedrørende den interne kontroll, må dette etter Kredittilsynets vurdering i realiteten være å anse som internrevisjon, uansett organisering og praktisk innretning. Slike evalueringer og kontrollhandlinger er en del av ledelsens overvåking av den interne kontroll, noe som må anses å være intern revisjon når dette foretas over tid og det ikke bare er tale om enkeltstående tilfeller

Konklusjon

Det må antas at nevnte bestemmelser ikke er til hinder for at ekstern revisor i begrenset omfang kan utføre internrevisjonsoppgaver på oppdrag fra den revisjonspliktiges internrevisjonsfunksjon og under dennes ledelse. Ekstern revisor må selv vurdere omfanget av slike tjenester i forhold til det som følger av lovgivningen.

9. Forslag til regler om internrevisjon

Innføring av regler om internrevisjon i finansnæringen kan gjøres på flere måter:

- ?? utvide den eksisterende internkontrollforskriften til også å omfatte krav om internrevisjon
- ?? fastsette separat forskrift med tilsvarende krav med hjemmel i tilsynsloven § 4 første ledd nr 2
- ?? utarbeide rundskriv hvor internrevisjon klart anbefales

Alle disse alternativene er vurdert, og en har kommet til at det mest hensiktsmessige alternativet er å endre og utvide den eksisterende internkontrollforskriften. Fastsettelse av en separat forskrift vil innebære en viss overlapping i forhold til den eksisterende internkontrollforskriften og dette alternativet synes derfor å være tyngre enn nødvendig.

Det følger av utredningen foran at begrunnelsen for å innføre krav om internrevisjon er primært å styrke foretakenes interne kontroll. Kravet vil i så måte ha en nær sammenheng med Kredittilsynets øvrige regulering på internkontrollområdet. Et krav om en velfungerende internrevisjon er en naturlig forlengelse av de krav som allerede følger av internkontrollforskriften. Særlig nevnes internkontrollforskriftens § 4-2 hvor det er krav om at

*”Minst en gang årlig skal det gis rapport til styret og daglig leder om status for kvaliteten
- i den etablerte internkontroll
- av gjennomføringen
- i overvåkingen på de forskjellige nivå i foretaket”*

Rapporten skal gis foretakets eventuelle interne revisor eller av annen instans utenom den operative organisasjonen. Denne instansen kan ikke være ansvarlig for gjennomføringen som nevnt i § 3-2.”

Denne bestemmelsen har anstrøk av internrevisjonens funksjon. Idag er det typisk internrevisjonen som avgir denne rapporten til styret og daglig leder, for de foretak som har en slik funksjon. For foretak som ikke har internrevisjon eller andre egnede instanser ”utenom den operative organisasjonen” har det vært vanlig å engasjere ekstern revisor til å ta seg av oppgaven. Det har imidlertid vært knyttet stor grad av uklarhet til hva denne bestemmelsen inneholder. Ut fra bestemmelsens ordlyd skal bekreftelsen være en uttalelse om kvaliteten i den interne kontroll og gjennomføringen av den. En slik forståelse ville imidlertid forutsatt en betydelig grad av operasjonell revisjon. Så lenge det ikke har foreligget noe krav om slik revisjon, har bestemmelsen derfor blitt paktisert som en bekreftelse på at interkontrollforskriftens definerte prosedyrer har vært forsvarlig gjennomført og dokumentert. Det er en betydelig forskjell på disse to alternativer, - noe som har medført at verdien av bekreftelsene fra et tilsynsmessig ståsted er begrenset.

På dette grunnlaget er det derfor nærliggende å endre og utvide inneholde internkontrollforskriftens § 4-2 til også å regulere kravet om internrevisjon.

Når det gjelder bruk av rundskriv, antas dette ikke å være aktuelt. I tilfeller hvor Kredittilsynet mener det skal være et krav må det reguleres i forskrift. Rundskrivene benyttes i tilfeller hvor Kredittilsynet mener at en anbefaling er tilstrekkelig.

Det er nødvendig samtidig å utvide internkontrollforskriften til også å gjelde kredittforetak og finansieringsforetak. Det vurderes dessuten som en fordel å gjøre forskriften § 1-1 mer presis når det gjelder virkeområde. Det foreslås derfor at de institusjonstyper den er gjort gjeldende for settes opp i nummerrekkefølge med henvisning til definisjoner som følger av de aktuelle særlover m.v.

Det er til slutt viktig at et krav om internrevisjon for visse typer foretak ikke får den konsekvens at øvrige foretak mener dette positivt ikke gjelder dem og at en endog får en utvikling hvor de foretak som idag har internrevisjon, men hvor det ikke blir et krav, avviker funksjonen. Det bør derfor slås fast at det er styrets ansvar å vurdere behovet for internrevisjon, som del av det ansvar styret har for internkontrollen generelt.

Ovenstående fører til forslag om følgende endringer i internkontrollforskriften:

Ny formulering:

§ 1-1 Forskriftens virkeområde

Forskriften gjelder for

- 1. Forretningsbanker*
- 2. Sparebanker*
- 3. Skadeforsikringsselskaper*
- 4. Livsforsikringsselskaper*
- 5. Finansieringsforetak, jf lov av 10.juni 1988 nr 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner § 3-1*
- 6. Børser og autoriserte markedsplasser*
- 7. Verdipapirforetak*
- 8. Forvaltningsselskaper for verdipapirfond*
- 9. Private, kommunale og fylkeskommunale pensjonskasser og pensjonsfond*
- 10. Oppgjørssentraler iht lov om verdipapirhandel kap 6*
- 11. Verdipapirregistre*

Endring (endringsforslag understreket):

§ 2-1 Styrets kontrollansvar

Styret skal påse at den interne kontroll i foretaket er sikret i et tilstrekkelig omfang og på en systematisk måte. Styret skal i denne forbindelse

- fastsette prinsippene i internkontrollen på de ulike aktivitetsområder*
- avgjøre om foretaket skal ha internrevisjon, jf § 4-2*
- påse at internkontrollen blir etablert i samsvar med lover og forskrifter, vedtekter, pålegg fra Kredittilsynet og retningslinjer gitt av styret til administrasjonen*
- påse at kontrollen er gjennomført og overvåket*
- påse at foretakets internkontrollen er dokumentert for de forskjellige områder av virksomheten i henhold til denne forskrift*

Ny formulering og utvidelse:

§ 4-2 Internrevisjon

Foretak som nevnt i § 1-1 første ledd nr 6, 10, 11 skal etablere internrevisjon i henhold til anerkjente standarder. Det samme gjelder andre foretak som nevnt i § 1-1 første ledd som har en samlet forvaltningskapital for egen og kunders regning på mer enn 10 mrd. kroner eller inngår i finanskonsern med samlet forvaltningskapital som overstiger dette. Internrevisjonen skal rapportere til styre og ha rett og plikt til å møte i styremøtene. Internrevisjonen skal avgi rapport om den interne kontroll minimum en gang pr år. Styret skal godkjenne internrevisjonens ressurser og planer på årlig basis.

I foretak hvor det ikke er etablert internrevisjon skal styret sørge for at en instans utenom den operative organisasjonen avgir en bekreftelse i tilknytning til bestemmelsene i denne forskrift. Bekreftelsen skal avgis til styret på årlig basis og inneholde en uttalelse om

- det i foretaket er foretatt en systematisk gjennomgang av vesentlige risikoer og tilhørende sikringstiltak*
- gjennomføringen av kontrolltiltakene er overvåket og svikt er rapportert til ledelsen på en systematisk måte*
- forutsatt dokumentasjon foreligger.*

10. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til endringer i internkontrollforskriften innebærer at det innføres krav om en funksjon som idag er frivillig, og vil derfor for flere institusjoner få kostnadmessige konsekvenser. Internrevisjon i finansnæringen har imidlertid allerede en betydelig utbredelse, noe som blant annet er beskrevet i kapittel 4. Dette gjelder særlig bank og forsikring, der alle de større institusjoner allerede har etablert slike funksjoner. Det antas at forslaget vil få størst praktisk betydning for de fondsforvaltningsselskapene, pensjonskassene og finansieringsselskapene som er av en slik størrelse at de blir omfattet. Dette er imidlertid ikke mange. Det vil f.eks kun være 3-4 fondsforvaltningsselskaper som reglene blir gjort gjeldende for. I tillegg kommer børser, markedsplasser, oppgjørssentraler og Verdipapirsentralen.

Det legges opp til at det er foretakenes egne styrer som må ta stilling til dimensjonering og ressurser når det gjelder internrevisjonen. Etter Kredittilsynets vurdering vil det imidlertid for de minste foretakene som blir omfattet være tilstrekkelig med internrevisjonsressurser tilsvarende effektive 4-600 timer på årsbasis, under forutsetning av at internrevisjonen har tilfredsstillende kompetanse.

En regner ikke med at forslaget vil innebære økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for Kredittilsynet, utover at stedlige inspeksjoner kan dra direkte nytte av funksjonen.

