

TMO Koivisto Sari(TEM)

26.10.2010

*Eduskunta
Suuri valiokunta*

Viite

Asia
EU/Komission vihreä kirja koskien tilintarkastuspolitiikka

U/E-tunnus:

EUTORI-numero: EU/2010/1583

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys komission vihreästä kirjasta koskien tilintarkastuspolitiikka, KOM (2010) 561 lopullinen.

Kristian Tammivuori
Osastopäällikön sijainen, hallitusneuvos

Sari Koivisto
Hallitussihteeri

LIITTEET 1. TEM perusmuistio 2. KOM(2010) 561

Asiasanat	kilpailu, tilinpäätös, tilintarkastus, yhtiöoikeus, sisämarkkinat
Hoitaa	OM, TEM, UM, VM
Tiedoksi	EUE, LVM, MMM, OKM, PLM, SM, STM, VNEUS, YM

Työ- ja elinkeinoministeriö

PERUSMUISTIO

TEM2010-00476

TMO Koivisto Sari(TEM)

26.10.2010

Asia

EU; Yhtiöoikeus; Komission vihreä kirja koskien tilintarkastuspolitiikkaa

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

EU/2010/1583

U-tunnus / E-tunnus:

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Eduskuntaa informoidaan komission vihreästä kirjasta koskien tilintarkastuspolitiikkaa.

Asiakirjat:

Komission vihreä kirja ”Tilintarkastuspolitiikka: kriisin opetukset”, KOM(2010) 561 lopullinen, 13.10.2010.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

-

Käsittelijä(t):

Työ- ja elinkeinoministeriö, Sari Koivisto, p. 47086

Suomen kanta/ohje:

Suomen kannan muodostus on vielä kesken. E-kirjettä tullaan myöhemmin täydentämään tältä osin.

Pääasiallinen sisältö:

Komissio julkaisi tilintarkastusalan vihreän kirjan 13.10.2010. Vihreä kirja on tilintarkastusalaan laajasti käsittelevä keskustelunavaus tilintarkastuksen kehittämisestä ja siinä tuodaan tässä

tarkoituksessa keskustelun pohjaksi esiin suuri määrä toimenpidevaihtoehtoja, joihin liittyen on yksilöity 38 kysymystä.

Komissio on käynnistänyt vihreästä kirjasta konsultaatiokierroksen ja kuulemisen perusteella komissio tulee arvioimaan toimintavaihtoehtoja ja niiden vuorovaikutusta. Kuulemisen perusteella komissio myös tulee sovittamaan tulevat toimenpiteet asianomaisten organisaatioiden kokoa ja luonnetta vastaaviksi.

Vihreän kirjan nimenomaisiksi keskustelunaiheiksi nostetaan seuraavat kokonaisuudet:

Tilintarkastajan rooli

Komissio katsoo, että tilintarkastajien lausunnoissa tulisi keskittyä sisältöön muodon sijaan. Lisäksi on tärkeää määritellä selkeästi, mitä tietoja on annettava sidosryhmille. Komissio on myös korostanut, että tilintarkastajan ammatillinen kriittisyys suhteessa tarkastettavaan on ratkaisevan tärkeää.

Tavoitteena ovat odotuskuilun pienentäminen (sidosryhmien väärät odotukset) ja tilintarkastajan tiedottamisen tarkoitukseen sopivuuden varmistaminen.

Komissio ottaa esiin seuraavat toimenpiteet:

- paluu perusteisiin eli taseen konkreettiseen tarkistukseen
- tarkastusmenetelmistä tiedottaminen - missä määrin tase tosiasiassa tarkistettu ja mikä osa tarkastuksesta perustuu ammatilliseen harkintaan, sisäisiin malleihin, hypoteeseihin ja yritysjohtoon selvityksiin
- johdon haastaminen käyttäjänäkökulmasta tilintarkastajan toimesta
- mukautettuihin tilintarkastuskertomuksiin suhtautumisen muuttaminen
- ulkoisen tiedottamisen parantaminen (tarkastuskertomus uudelleen arvioitavaksi)
- sisäisen tiedottamisen parantaminen - tiedottamista tilintarkastajan, sisäisen tarkastuksen ja yrityksen tarkastusvaliokunnan välillä tulisi parantaa. Tulee voida varmistaa, ettei puutteita ole mm. riskien valvonnassa tai varojen, velkojen, tulojen ja menojen konkreettisessa tarkistamisessa
- yhteiskuntavastuuraportoinnissa annettujen tietojen tarkastaminen tilintarkastajan toimesta
- tilintarkastajan tehtävän laajentaminen yrityksen antamiin ennakoiviin tietoihin.

Kansainväliset tilintarkastusstandardit

Komissio ilmoittaa harkitsevansa parhaillaan, milloin ja miten ISA-standardit otetaan käyttöön EU:ssa: joko sitovina tai ei-sitovina (suositus, toimintaohje) yhteisön säädöksinä. Tähän liittyy kysymys siitä, pitäisikö standardeja mukauttaa pk-tarpeisiin?

Tilintarkastusyhteisöjen hallinnointi ja riippumattomuus

Komissio haluaa vahvistaa tilintarkastajien riippumattomuutta ja puuttua eturistiriitaan, mikä aiheutuu siitä, että tarkastettava valitsee tarkastajat ja maksaa korvauksen, tilintarkastusyhteisöä vaihdetaan harvoin ja yhteisöt tarjoavat oheispalveluja.

Komissio ottaa esiin seuraavat toimenpiteet:

- tarkastajan valinta, korvaus ja kesto viranomaisen toimesta (merkittävät kohteet)
- pakollinen tarkastusyhteisön ja vastuullisen tarkastajan vaihtaminen
- oheispalvelujen kieltäminen (konsultointipalvelujen kieltäminen)
- yksittäiseltä asiakkaalta saadun palkkion rajoitus suhteessa kokonaistuloon
- maailmanlaajusten tilintarkastusketjujen läpinäkyvyyden lisääminen

- toiminnan järjestämisen kehittäminen (corporate governance): komissio viittaa luottoluokituslaitoksia koskevaan asetukseen ja UK:ssa käytössä oleva tilintarkastusyhteisöjen hallinnointisäännöstöön
- omistussuhteita koskevien sääntöjen ja partnerimallin tarkistaminen: pääoman hankkiminen muista lähteistä tarkoituksena vahvistaa tilintarkastusyhteisöjen resursseja ja vauhdittaa pienempien kasvua
- konsernin tilintarkastajan roolin vahvistaminen: käyttöön kaikkien alempien yksiköiden tilintarkastajien kertomukset ja muut asiakirjat, osallistuminen koko prosessiin.

Valvonta

Komissio katsoo, että kaikkiin markkinarakenteisiin olisi kuuluttava tehokas ja tilintarkastusalaista kokonaan riippumaton valvontajärjestelmä.

EU:ssa tarvitaan komission mukaan yhtenäisempää valvontaa ja tiiviimpää yhteistyötä.

Komissio ottaa esiin seuraavat toimenpiteet:

- EGAOB komiteaksi (kuten esim. Euroopan arvopaperimarkkinavalvojien komitea). Näin pyritään vahvistamaan yhteistyötä EU-tasolla, ja esittämään sääntöjen soveltamisen yhdenmukaisuutta sekä varmistamaan yhteinen lähestymistapa tarkastusten toteuttamiseen. Vaihtoehtona myös uusi viranomainen / tehtävä yhdelle perustettavista viranomaisista
- tiedonvälityksen pakollisuus suurten/pörssiyhtiöiden tilintarkastajien ja arvopaperikaupan sääntelyviranomaisten välillä.

Keskittyminen ja markkinoiden rakenne

Tilintarkastusalaalla suurten toimijoiden tarkastusten keskittyminen ns. neljälle isolle yhteisölle (Big Four) saattaa aiheuttaa järjestelmäriskin (too big to fail).

Komissio ottaa esiin seuraavat toimenpiteet:

- Yhteistarkastukset (join audits) / tilintarkastusryhmittymät (audit consortia): Yhteistarkastus on Ranskan malli, jossa pörssiyhtiön tulee nimetä kaksi eri tilintarkastusyhteisöä, jotka tekevät yhdessä työn. Näin pyrittäisiin nostamaan keskitason tilintarkastusyhteisöjä aktiivisiksi toimijoiksi suurten konsernien segmentissä. Toinen vaihtoehto on, että suuryrityksiä tarkastavien on muodostettava ryhmittymiä, joihin olisi otettava mukaan yksi muu kuin järjestelmän kannalta merkittävä yhteisö.
- tilintarkastajan pakollinen vaihtaminen
- neljän suuren aiheettomaan suosimiseen puuttuminen mm. puuttumalla sopimusehtoihin, jotka suosivat neljää suurta (Big Four only clauses), joita rahoitusyhtiöt saattavat käyttää. Toinen keino olisi kehittää eurooppalaista laadunvarmistusjärjestelmää, jossa tunnustettaisiin virallisesti yhteisöjen soveltuvuus suurten pörssiyhtiöiden tarkastuksiin.
- valmiussuunnitelman laatiminen merkittävän tilintarkastusyhteisön kaatumisen varalta.
- viime vuosikymmeninä tapahtuneiden tilintarkastusyhteisöjen yhdistymiseen vaikuttaneiden tekijöiden uudelleen arviointi: ovatko perusteet yhdistymiselle edelleen kiistattomat vai tulisiko niitä arvioida uudelleen. Pitäisikö viime vuosikymmeninä tapahtuneet yhdistymiset peruuttaa?

Eurooppalaisten markkinoiden luominen

Tavoitteena on poistaa esteitä, edistää rajatylittävää pk-toimintaa, edistää yksittäisten tilintarkastajien liikkuvuutta ja edistää pienten tilintarkastusyhteisöketjujen kehittämistä.

Otettu esiin EU:n kattavan rekisteröintijärjestelmän luominen ja toimilupa (European Passport) sekä se, että koko Euroopan unionissa sovellettaisiin samoja ammatillista pätevyyttä koskevia yleisiä vaatimuksia sekä hallinnointia, omistusta ja riippumattomuutta.

Yksinkertaistaminen: pienet ja keskisuuret yritykset ja ammatinharjoittajat

Komission tavoitteena on jatkossa omaksua tarkastettavaan ja tilintarkastajan kokoon eriytetty ja sovitettu lähestymistapa.

Komissio on ottanut esiin erillisen tilintarkastusympäristön pk-sektorille:

- luovutaan pk-yritysten lakisääteisestä tilintarkastuksesta
- jäsenvaltioiden halutessa uudentyyppinen (korvaava) lakisääteinen palvelu pk-yritysten tarpeisiin
- oheispalvelujen kiellosta huolimatta pk-yritysten tilintarkastaja voisi jatkaa tiettyjen oheispalvelujen tarjoamista edellyttäen että asianmukaiset varotoimenpiteet toteutetaan..

Kansainvälinen yhteistyö

Tavoitteena parantaa valvonnan tehokkuutta ja välttää valvontatoimien päällekkäisyyttä.

Seuraavat vaiheet

Komissio pyytää kommentteja mahdollisimman laajalta joukolta sidosryhmiä, joita ovat muun muassa sijoittajat, luotonantajat, yritysjohtajat, työntekijät, viranomaiset, tilintarkastajat, veroviranomaiset, luottoluokituslaitokset, osakeanalyytikot, sääntelyviranomaiset, yritysten vastapuolet ja pk-yritykset. Kannanottoja voi toimittaa 8. joulukuuta 2010 asti.

Komissio järjestää korkean tason konferenssin 10. helmikuuta 2011, missä on määrä keskustella kaikkien sidosryhmien kanssa vihreästä kirjasta ja kuulemisen tärkeimmistä tuloksista sekä tarkastella mahdollisia etenemistapoja.

Kun kuulemisvaihe on saatu päätökseen, komissio ilmoittaa vuonna 2011 asianmukaisista jatkotoimenpiteistä ja ehdotuksista.

Kansallinen käsittely:

Lausuntokierros sidosryhmiltä loka-marraskuussa 2011
 Kuulemistilaisuus sidosryhmille marraskuussa 2011
 Kilpailukykyjaosto marraskuussa 2011

Eduskuntakäsittely:

Eduskunnan informointi E-kirjeellä.

Käsittely Euroopan parlamentissa:

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Yleislakina tilintarkastuksen alalla on tilintarkastuslaki (13.4.2007/459). Vihreässä kirjassa tuodaan esiin varsin runsaslukuinen määrä hyvin erilaisia

toimenpidevaihtoehtoja, joista komissio haluaa nyt keskustella ja joihin pyydetään kannanottoja. Tästä johtuen ei tässä vaiheessa vielä voida arvioida vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Asia ei kuulu Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991) määriteltyyn lainsäädäntövaltaan.

Taloudelliset vaikutukset:

Taloudellisista vaikutuksista ei tässä vaiheessa ole mahdollista antaa arviota, koska vihreässä kirjassa vasta esitellään lukuisa määrä toimenpidevaihtoehtoja, mutta ei arvioita niiden taloudellisista vaikutuksista tai mahdollisista kustannuksista. Sitä, mitä mahdollisia kustannuksia Suomen valtiolle tulisi, ei vielä tässä vaiheessa ole mahdollista arvioida.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Kansallisesti on vireillä tilintarkastajajärjestelmän uudistaminen.

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi

FI

FI

FI



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 13.10.2010
KOM(2010) 561 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

Tilintarkastuspolitiikka: kriisin opetukset

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto	3
2.	Tilintarkastajan rooli	6
2.1.	Tilintarkastajien tiedottaminen sidosryhmille.....	7
2.2.	Kansainväliset tilintarkastusstandardit.....	10
3.	Tilintarkastusyhteisöjen hallinnointi ja riippumattomuus.....	11
4.	Valvonta	15
5.	Keskittyminen ja markkinoiden rakenne	16
6.	Eurooppalaisten markkinoiden luominen	19
7.	Yksinkertaistaminen: Pienet ja keskisuuret yritykset ja ammatinharjoittajat	20
7.1.	Pienet ja keskisuuret yritykset (pk-yritykset).....	20
7.2.	Pienet ja keskisuuret ammatinharjoittajat (pk-ammattinharjoittajat).....	20
8.	Kansainvälinen yhteistyö	21
9.	Seuraavat vaiheet	22

VIHREÄ KIRJA

Tilintarkastuspolitiikka: kriisin opetukset

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

1. JOHDANTO

Heti finanssikriisin jälkeen niin Euroopassa kuin muuallakin toteutetuilla toimenpiteillä pyrittiin vastaamaan rahoitusjärjestelmän vakauttamisen kiireelliseen tarpeeseen¹. Pankkien, hedgerahastojen, luokituslaitosten, valvontaviranomaisten ja keskuspankkien merkitystä on tutkittu ja analysoitu usein hyvinkin perusteellisesti, mutta vähemmän huomiota on tähän mennessä saanut tilintarkastuksen kehittäminen ja taloudellisen vakauden vahvistaminen sen avulla. Kun monien pankkien vuosien 2007 ja 2009 välillä ilmoittamat tappiot olivat suunnattomat sekä taseeseen sisältyvissä että taseen ulkopuolisissa erissä, herää kysymys, kuinka tilintarkastajat ovat voineet antaa asiakkailleen puhtaat paperit kyseisiltä ajanjaksoilta laatimissaan tilintarkastuskertomuksissa². Lisäksi on kyseenalaistettava nykyisen lainsäädännön tarkoituksenmukaisuus ja riittävyys. Rahoitusmarkkinoiden sääntelyn uudistamisen yhteydessä onkin syytä ottaa sekä tilintarkastuksen merkitys että laajuus perusteellisen keskustelun ja tutkimisen aiheeksi.

Komissio haluaa ottaa ohjat käsiinsä tästä aiheesta kansainvälisesti käytävässä keskustelussa ja pyrkii tekemään tiivistä yhteistyötä finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmään ja G20-ryhmään kuuluvien kansainvälisten kumppaniensa kanssa. Tilintarkastuksen tulisi yhdessä valvonnan sekä yritysten hallinnon ja ohjauksen (corporate governance) kanssa olla yksi tärkeimmistä taloudellisen vakauden edistäjistä, koska sen avulla saadaan varmuus kaikkien yritysten totuudenmukaisesta taloudellisesta tilasta. Tämän varmuuden pitäisi heikentää virheellisten tietojen esittämisen riskiä ja samalla vähentää virheistä aiheutuvia kustannuksia, joista joutuisivat muuten vastaamaan yrityksen sidosryhmät ja yhteiskunta laajemminkin. Luotettavalla tilintarkastuksella on keskeinen asema yleisen luottamuksen ja markkinoiden luottamuksen palauttamisessa; sillä edistetään sijoittajansuojaa ja vähennetään yritysten pääomakustannuksia.

Tässä yhteydessä on korostettava, että tilintarkastajilla on tärkeä merkitys, ja heidän tehtäväkseen on lainsäädännön nojalla annettu lakisäateisten tilintarkastusten suorittaminen. Tehtävän yhteiskunnalliseen rooliin liittyvät vaatimukset täytetään, kun tilintarkastajat antavat lausunnon tarkastuskohteen tilinpäätöksen totuudenmukaisuudesta ja oikeellisuudesta. Tilintarkastajien riippumattomuuden olisi siis oltava tilintarkastusympäristön kulmakivi. On aika tutkia, täytetäänkö tämä yhteiskunnallinen tehtävä todellakin. Jotkut sidosryhmät ovat huolissaan siitä^{3,4}, vastaavatko tilintarkastukset nykyajan liiketoimintaympäristön

¹ Komission tiedonanto kevään Eurooppa-neuvostolle, annettu 4. maaliskuuta 2009, "Elvytys Euroopassa" (KOM(2009) 114). Komission tiedonanto, annettu 4. maaliskuuta 2010, "EUROOPPA 2020 - Älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia", (KOM(2010) 2020).

² House of Commons. Treasury Committee, Banking crisis: Reforming corporate governance and pay in the City, s. 76, 2009 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmtreasy/519/519.pdf>

³ "Should statutory audit be dropped and assurance needs left to the market?" Stephen Haddrill, ICAS:n järjestämä, Aileen Beattien muistoksi pidetty tapahtuma 28. huhtikuuta 2010.

vaatimuksia. Sidosryhmien voi myös olla vaikea ymmärtää, että jonkin organisaation tilinpäätöksessä puhutaan asianmukaisuudesta ja huomattavasta vakaudesta, vaikka samalla organisaatiolla tosiasiaa on taloudellisia ongelmia. Koska sidosryhmät eivät välttämättä tunne tilintarkastuksen rajoituksia (olennaisuusraja, tarkastusotantamenetelmät, tilintarkastajan merkitys petosten havaitsemisessa ja yritysjohtoon vastuu), syntyy vääriä odotuksia. Komissio suosittelee kattavaa keskustelua siitä, miten voitaisiin varmistaa, että sekä tilinpäätösten tarkastukset että tilintarkastuskertomukset olisivat tarkoitukseen sopivia.

Laajemmasta rakenteellisesta näkökulmasta katsottuna komissio toteaa, että tilintarkastuksia suorittavia suuryrityksiä on kahden viime vuosikymmenen aikana yhdistynyt vieläkin suuremmiksi yritysiksi. Arthur Andersenin kaatumisen jälkeen jäljellä on enää kourallinen suuria, kansainvälisiä yrityksiä ja sitäkin vähemmän yrityksiä, jotka pystyvät tekemään suurien ja monimutkaisten organisaatioiden tilintarkastuksia. Jos yksi näistä yrityksistä kaatuisi, suuryrityksiä koskevien tarkastettujen taloudellisten tietojen saanti vaikeutuisi. Tällaisen ison tilintarkastusyhteisön kaatuminen myös todennäköisesti heikentäisi sijoittajien luottamusta ja voisi vaikuttaa koko rahoitusjärjestelmän vakauteen. Sen vuoksi voidaan katsoa, että kaikki nämä kansainväliset suuryritykset ovat saavuttaneet järjestelmän kannalta merkittävän laajuuden⁵. Tämän riskin lieventämiseksi on edelleen tutkittava keinoja. Sama pätee muihinkin rahoitusalan suuriin organisaatioihin.

Olisi myös pohdittava, mitä seuraisi jonkin tilintarkastusyhteisön kehittämisestä niin tärkeäksi, että sen kaatuminen aiheuttaisi vakavia häiriöitä markkinoille⁵. Vaikka suurten yritysten pyrkimyksiä konkurssiriskin minimoointiin on kiitelty, huolenaiheena on keskeinen kysymys siitä, voivatko yritykset, jotka ovat liian suuria kaatuakseen (too big to fail), aiheuttaa moraalisen riskin uhan. Näiden ongelmien ratkaisemiseksi ja pankkialalla harkittavana olevan lähestymistavan noudattamiseksi olisi tutkittava ennakoivasti ”hallitun hoitamisen” periaatteen ja ”likvidaatiosuunnitelmien” (living wills) soveltamista järjestelmän kannalta merkittäviin yrityksiin.

Komissio myöntää, että jatkuvuus tilintarkastuspalvelujen tarjoamisessa suuryrityksille on ratkaisevan tärkeä taloudellisen vakauden kannalta⁶. Tältä osin olisi tutkittava erilaisia vaihtoehtoja, esimerkiksi muiden kuin järjestelmän kannalta merkittävien yritysten

⁴ Maastricht Accounting, Auditing and Information Management Research Centre: The Value of Audit, 1. maaliskuuta 2010.

⁵ Komission järjestämän julkisen kuulemisen (IP/08/1727) 15. heinäkuuta 2009 julkaistuissa tuloksissa todetaan, että koska on vain harvoja toimijoita, jotka mielletään kykeneviksi rahoituslaitosten tilintarkastusten tekemiseen, olisi näiden asiakkaiden kannalta sitäkin vakavampaa, jos yksi neljästä suuresta tilintarkastusyhteisöstä (Big 4) romahtaisi. Tällaisella menetyksellä olisi vakava vaikutus myös yleiseen luottamukseen tilintarkastuspalveluja kohtaan. Kun otetaan huomioon tilintarkastajien keskeinen merkitys yritysten ja sijoittajien välisille suhteille, seurauksena voisi olla myös luottamuskriisi rahoitusmarkkinoilla. Markkinoiden nykyinen keskittyminen suurten osakeyhtiömuotoisten tilintarkastusyhteisöjen käsiin merkitsee sen vuoksi uhkaa rahoitusmarkkinoiden vakaudelle. http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/market/consultation2008/summary_report_en.pdf. Ks. myös tutkimus, joka koskee tilintarkastusyhteisöjen omistukseen sovellettavia sääntöjä ja niiden vaikutusta tilintarkastusmarkkinoiden keskittymiseen, Oxera, lokakuu 2007.

⁶ IOSCO <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD269.pdf>: ”Riippumaton tilintarkastustoiminta parantaa sijoittajien luottamusta pääomamarkkinoihin. Tilintarkastusyhteisön poikkeustilanne voi väliaikaisesti häiritä tavanomaista tilintarkastustoimintaa pääomamarkkinoilla. Tilintarkastuskapasiteetin ja tilintarkastuspalvelujen saatavuuden häiriöitä voi myös esiintyä kansainvälisesti, jos maailmanlaajuisesti toimiva tilintarkastusyhteisö on osallisena poikkeustilanteeseen, joka kehittyy kriisiksi. Ennakoimalla mahdollisesti esiintyviä ongelmia ja olosuhteita sekä laatimalla arvopaperikaupan sääntelyyn liittyviä valmiussuunnitelmia IOSCON jäsenet voivat pyrkiä minimoimaan mahdolliset häiriöt ja siten edistämään luottamusta markkinoihin.”

valmiuksien parantamista. Olisi myös selvitettävä järjestelmän kannalta merkittävien yritysten supistamisen tai rakenteen muuttamisen hyvät ja huonot puolet. Komissio haluaa myös tutkia mahdollisuuksia vähentää tilintarkastusmarkkinoille pääsyn esteitä sekä käydä keskustelua nykyisistä omistussäännöistä ja valtaosassa tilintarkastusyhteisöistä käytettävästä kumppanuusmallista.

Kaikkiin markkinarakenteisiin olisi kuuluttava tehokas ja tilintarkastusalasta kokonaan riippumaton valvontajärjestelmä. Maailmanlaajuisissa ketjuissa tapahtuvista rakennemuutoksista huolimatta valvonnan olisi pysyttävä aukottomana ja ulotuttava kaikkiin toimijoihin.

Tilintarkastuspalvelumarkkinat voisivat olla todelliset yhtenäismarkkinat. Niitä varten olisi yhdenmukaistettava säännöt ja saatava aikaan EU:n laajuinen tilintarkastajien toimilupa (European passport), jonka perusteella tilintarkastajat voisivat tarjota palveluja koko EU:n alueella.

Tätä taustaa vasten komissio haluaa aloittaa keskustelun seuraavista aiheista: tilintarkastajan merkitys, tilintarkastusyhteisöjen hallinnointi ja riippumattomuus, tilintarkastajien valvonta, tilintarkastusmarkkinoiden rakenne, yhtenäismarkkinoiden luominen tilintarkastuspalvelujen tarjoamiselle, pieniin ja keskisuuriin yrityksiin (pk-yrityksiin) sekä pieniin ja keskisuuriin ammatinharjoittajiin (pk-ammattinharjoittajiin) sovellettavien sääntöjen yksinkertaistaminen ja kansainvälinen yhteistyö maailmanlaajuisen tilintarkastusketjujen valvonnassa. Komissio julkaisee tämän vihreän kirjan osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa, johon kuuluu myös muita taloudelliseen vakauteen liittyviä aloitteita. Tämä vihreä kirja perustuu myös tuloksiin, jotka komissio on saanut tästä aiheesta aiemmin tehdyistä tutkimuksista ja järjestetyistä kuulemisista. Erityisesti rahoituslaitosten hallinto- ja ohjausjärjestelmistä sekä palkka- ja palkkiokäytännöistä 2. kesäkuuta 2010 annetussa vihreässä kirjassa⁷ käsitellään rahoituslaitosten tarkastusta koskevia huolenaiheita. Tässä vihreässä kirjassa käsitellään tilintarkastusta kokonaisvaltaisesti ja hallinto- ja ohjausjärjestelmistä annettua vihreää kirjaa laajemmin. Hallinto- ja ohjausjärjestelmää koskevasta vihreästä kirjasta annettu asiaan liittyvä palaute otetaan huomioon tähän vihreään kirjaan saatujen vastausten arvioinnissa.

Komissio korostaa, että tarvitaan eriytettyä ja sovitettua lähestymistapaa, joka on mukautettu sekä tarkastettavan yrityksen että sen tilintarkastajan kokoon ja ominaisuuksiin ja oikeassa suhteessa niihin. Komissio aikoo muuntaa vihreän kirjan perusteella mahdollisesti esitettäviä ehdotuksia edellä mainitun lähestymistavan mukaisesti. Järjestelmän kannalta merkittäviin suuriin organisaatioihin ei välttämättä ole aiheellista soveltaa samoja sääntöjä kuin muihin pörssiyrityksiin tai pk-yrityksiin tai pk-ammattinharjoittajiin. Komission on määrä ehdottaa tämän kuulemisen jatkotoimenpiteitä. Niihin sovelletaan aiempaa parempia sääntelyperiaatteita mukaan luettuna kustannus-hyötyanalyysit ja vaikutusten arvioinnit.

Komissio toimii ennakoivasti ja pyytää kommentteja mahdollisimman laajalta joukolta sidosryhmiä, joita ovat muun muassa sijoittajat, luotonantajat, yritysjohtajat, työntekijät, viranomaiset, tilintarkastajat, veroviranomaiset, luottoluokituslaitokset, osakeanalyttikot, sääntelyviranomaiset, yritysten vastapuolet ja pk-yritykset.

Komissio pystyy laajamittaisen kuulemisen perusteella arvioimaan eri toimintavaihtoehtojen vuorovaikutusta ja sitoutumaan samalla taloudelliseen vakauteen. Kuuleminen myös auttaa komissiota sovittamaan tulevien toimenpiteiden tiukkuuden asianomaisten organisaatioiden

⁷ KOM(2010) 284 lopullinen.

kokoa ja luonnetta vastaaviksi. Lisäksi komissio aikoo käynnistää ulkopuolisen tutkimuksen, jossa arvioidaan nykyisten sääntöjen täytäntöönpanoa ja vaikutusta, sekä hankkia lisää tietoa tilintarkastusmarkkinoiden rakenteesta. Tutkimuksen tulokset ovat saatavilla vuonna 2011.

Kysymykset

- | | |
|-----|---|
| (1) | Onko teillä tämän vihreän kirjan lähestymistapaa ja tarkoitusta koskevia yleisiä huomautuksia? |
| (2) | Onko tilintarkastuskertomusten todenperäisyyden varmistamiseen liittyvä tilintarkastuksen yhteiskunnallinen rooli mielestänne määriteltävä tarkemmin? |
| (3) | Katsotteko, että tilintarkastuksen laadun yleistä tasoa voitaisiin parantaa? |

2. TILINTARKASTAJAN ROOLI

Osakeyhtiöiden tilinpäätökset on lain mukaan tarkastettava⁸. Yritysten tilinpäätösasiakirjojen tarkastaminen ei tarkoita, että tilintarkastajalla olisi velvollisuus varmistaa, että tarkastettu tilinpäätös on täysin virheetön. Ilmoittaessaan, että tilinpäätöksessä annetaan oikeat ja riittävät tiedot noudatetun tilinpäätössäännösten mukaisesti⁹, tilintarkastaja antaa ”kohtuullisen varmuuden”¹⁰ siitä, ettei tilinpäätöksessä kokonaisuutena tarkasteltuna esiinny petoksista tai virheistä johtuvia olennaisesti virheellisiä tietoja¹¹. Tilintarkastajat pyrkivät näin ollen minimoimaan sitä riskiä¹², että tiettyjen tilinpäätöspuitteiden mukaisesti esitetyt historialliset taloudelliset tiedot voisivat olla ”olennaisesti” virheellisiä. Komissio toteaa, että lakisääteisessä tilintarkastuksessa on siirrytty tulojen, menojen, varojen ja velkojen konkreettisesta tarkistamisesta riskilähtöisen lähestymistavan soveltamiseen.

⁸ Yhtiömuodoltaan tietyntyyppisten yhtiöiden tilinpäätöksistä 5. heinäkuuta 1978 annetussa neljännessä neuvoston direktiivissä 78/660/ETY, konsolidoiduista tilinpäätöksistä 13. kesäkuuta 1983 annetussa seitsemännessä neuvoston direktiivissä 83/349/ETY, pankkien ja muiden rahoituslaitosten tilinpäätöksestä ja konsolidoidusta tilinpäätöksestä 8. joulukuuta 1986 annetussa neuvoston direktiivissä 86/635/ETY ja vakuutusyritysten tilinpäätöksistä ja konsolidoiduista tilinpäätöksistä 19. joulukuuta 1991 annetussa neuvoston direktiivissä 91/674/ETY säädetään, että yhden tai useamman henkilön, joka on hyväksytty tekemään kyseisiä tilintarkastuksia, on tarkastettava tilinpäätökset ja konsolidoidut tilinpäätökset. Säännellyillä markkinoilla kaupankäynnin kohteeksi otettavien arvopaperien liikkeeseenlaskijoita koskeviin tietoihin liittyvien avoimuusvaatimusten yhdenmukaistamisesta 15. joulukuuta 2004 annetun direktiivin 2004/109/EY 4 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään, että liikkeeseenlaskijan tilinpäätöksen on sisällettävä tarkastetut tilinpäätösasiakirjat.

⁹ Yhtiömuodoltaan tietyntyyppisten yhtiöiden tilinpäätöksistä annetun direktiivin 51 a artiklan 1 kohdan a alakohta.

¹⁰ Kohtuullinen varmuus määritellään yleensä suureksi, muttei kuitenkaan täydelliseksi varmuudeksi.

¹¹ Kansainvälinen tilintarkastusstandardi ISA 200, *Riippumattoman tilintarkastajan yleiset tavoitteet ja tilintarkastuksen suorittaminen ISA-standardien mukaisesti*, kappale 11. Petoksella tarkoitetaan tilintarkastuksen yhteydessä tahallista tekoa, jonka joku tekee yrityksessä saavuttaakseen perusteetonta tai lainvastaista etua. Petoksen mahdollisuuden käsitettä on kehitettävä edelleen tässä yhteydessä, koska se on tärkeä.

¹² Tilintarkastajat vähentävät tarkastusriskiä erilaisin menetelmin, joita ovat muun muassa yrityksen riskien määrittäminen, asianmukaisen sisäisen valvonnan arviointi, otantojen testaus, kolmansien osapuolten suorat vahvistukset ja keskustelut yritysjohton kanssa. Tässä yhteydessä on tärkeää määritellä, milloin tiedot ovat olennaisesti virheellisiä.

Nykyisen käytännön mukaan edellä mainitulla ”kohtuullisella varmuudella” ei niinkään varmisteta sitä, että tilinpäätöksessä annetaan oikeat ja riittävät tiedot, vaan pikemminkin se, että tilinpäätös laaditaan noudatettavan tilinpäätössäännösten mukaisesti. Pankkikriisi on osoittanut, että tarkastuskertomuksissa olisi keskityttävä sisältöön muodon sijasta (substance over form) ja varmistettava, ettei eri lainkäyttöalueiden sääntelykehysten välisiä eroja voi käyttää keinotteluun. On pantava merkille, että kansainväliset tilinpäätösstandardit (IFRS-standardit) perustuvat kahteen periaatteeseen, jotka ovat oikeiden ja riittävien tietojen periaate ja sisältöpainotteisuuden periaate¹³.

Tietämys, jota ulkoiset tilintarkastajat saavat työssään, voi olla hyödyllistä valvontaviranomaisille. Komissio toteaa, että tilintarkastajien ja valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä on lisättävä¹⁴. Tilintarkastajien ja valvontaviranomaisten vastualueiden väliset rajat eivät yhteistyön tavoiteltavuudesta huolimatta saisi komission mielestä hämärtä.

2.1. Tilintarkastajien tiedottaminen sidosryhmille

On tärkeää määritellä selkeästi, millaisia tietoja tilintarkastajien olisi annettava sidosryhmille kertomuksissaan ja havainnoissaan. Tämä tarkoittaisi, että tilintarkastuskertomus otettaisiin uudelleen arvioitavaksi. Sen lisäksi olisi harkittava, pitäisikö tiedottamista tarkastusmenetelmästä lisätä ilmoittamalla, missä määrin tarkastetun yrityksen tase on tarkistettu konkreettisesti.

Varmuuden parantaminen sidosryhmien kannalta

Tilintarkastajien olisi käyttäjän näkökulmasta annettava sidosryhmille erittäin hyvä varmuus taseen osatekijöistä ja niiden arvostamisesta tilinpäätöspäivänä. Komissio haluaa tutkia seikkoja, jotka puoltavat ”olennaiseen palaamista”, jossa keskitytään vahvasti taseen konkreettiseen tarkistamiseen ja luotetaan aiempaa vähemmän sääntöjenmukaisuuteen ja järjestelmien toimintaan eli tehtäviin, joiden olisi ensisijaisesti jäätävä asiakkaan vastuulle ja jotka sisäisen tarkastuksen olisi pääosin katettava. Tilintarkastajat voisivat ilmoittaa, mitkä osat on tarkistettu suoraan ja mitkä asiantuntijalausuntojen, sisäisten mallien, hypoteesien ja yritysjohton selvitysten perusteella. Voidakseen antaa ”oikeat ja riittävät tiedot” tilintarkastajien olisi varmistettava, että sisältö on tärkeämpi kuin muoto.

Tilintarkastajan toiminta

Vaikka ensisijainen vastuu moitteettomien taloudellisten tietojen toimittamisesta onkin tarkastettavan yhteisön yritysjohtolla, tilintarkastajat voisivat ottaa tärkeän tehtävän antamalla yritysjohtolle aktiivisesti haasteita käyttäjän näkökulmasta. Olisi ratkaisevan tärkeää suhtautua tarkastettavaan yhteisöön ”ammattillisen kriittisesti”¹⁵¹⁶. Tällainen kriittisyys olisi

¹³ IAS 1, kappaleet 17 ja 21, sekä IFRS-standardit. Muita keskeisiä periaatteita ovat puolueettomuus, täydellisyys ja varovaisuus.

¹⁴ Ks. rahoituslaitosten hallinto- ja ohjausjärjestelmistä sekä palkka- ja palkkiokäytännöistä annetun vihreän kirjan (KOM(2010) 284) sivulla 15 oleva kysymys 3.1: ”Onko ulkoisten tilintarkastajien ja valvontaviranomaisten yhteistyötä vahvistettava? Jos kyllä, millä tavoin?” Tähän mennessä saaduissa vastauksissa kannatetaan yleisesti ulkoisten tilintarkastajien ja valvontaviranomaisten välisen yhteistyön parantamista.

¹⁵ Yhdistyneen kuningaskunnan rahoituspalveluviranomainen (Financial Services Authority, FSA) ja Yhdistyneen kuningaskunnan tilinpäätösraportointia valvova viranomainen (Financial Reporting Council, FRC), julkaisivat kesäkuussa 2010 tausta-asiakirjan, jossa kysytään, ovatko tilintarkastajat aina olleet riittävän kriittisiä ja kiinnittäneet riittävästi huomiota merkkeihin hallinnon vääristymistä

aiheellista myös tilinpäätöksessä esitettävien avaintietojen osalta ja voi johtaa siihen, että tilintarkastuskertomukseen lisätään tiettyä kysymystä koskeva tarkennus¹⁷. On kuitenkin vältettävä sidosryhmien kannalta merkityksettömien tietojen esittämistä tilinpäätöksessä.

Varauman sisältävät tilintarkastuskertomukset

Yksi suurimmista ongelmista tilintarkastusympäristössä on varauman sisältävään tilintarkastuskertomukseen liittyvä kielteinen mielikuva. Tämä on ylläpitänyt ”kaikki tai ei mitään” -ajattelutapaa, jossa tilintarkastuskertomukseen sisältyvistä varaumista on tullut vastenmielinen asia sekä asiakkaille että tilintarkastajille. Päinvastoin kuin luokituslaitokset ja osakeanalyytikot, tilintarkastajat eivät luokittele tarkastettavia asiakkaita. Tämä johtuu siitä, että tilintarkastaja esittää riittävät tiedot tilinpäätöksestä eikä varsinaisesti suhteellisesta suoritustasosta tai ylipäättään tilinpäätöksen tehneen organisaation tilinpäätöksen suhteellisesta laadusta verrattuna toiseen organisaatioon. On harkittava, tarjoaisivatko informatiiviset asiat, kuten muun muassa tiedot mahdollisista riskeistä, alakohtaisesta kehityksestä sekä tavara- ja valuuttariskistä, enemmän arvoa sidosryhmille yhdessä toimitettuina vai osana tilintarkastuskertomusta¹⁸.

Ulkoisen tiedottamisen parantaminen

Tilintarkastajan tiedottamisvelvollisuuksia voidaan arvioida uudelleen, jotta voitaisiin parantaa koko tiedotusprosessia ja samalla käsitystä tilintarkastuksen tuottamasta lisäarvosta. Esimerkiksi Yhdistynyt kuningaskunta on äskettäin arvioinut uudelleen omaa malliaan ja pyrkinyt tiivistämään tilintarkastuskertomuksia ja tekemään niistä informatiivisempia. Ranskan kaupallista toimintaa koskevan Ranskan lain mukaan tilintarkastajien on julkisesti perusteltava tarkastuskertomuksensa tilinpäätöskertomusten yhteydessä. Perusteluissa on arvioitava yrityksen kirjanpitoimenetelmien valintaa tai käyttöä, olennaisia tai suuntauksia osoittavia kirjanpidollisia arvioita sekä tarvittaessa myös sisäistä valvontaa koskevia tietoja.

Lisäksi olisi mahdollisesti harkittava, miten laajalti tilintarkastajien saatavilla olevia yleistä etua koskevia tietoja olisi välitettävä yleisölle. Esimerkkinä tällaisista tiedoista ovat muun muassa tiedot yrityksen altistumisesta tuleville riskeille tai tapahtumille, teollis- ja tekijänoikeuksiin kohdistuvista riskeistä sekä siitä, missä määrin aineettomalle omaisuudelle voi aiheutua haittaa.

On myös pohdittava, miten ajoissa ja miten usein tilintarkastajan olisi välitettävä tietoja sidosryhmille. Usein väitetään, että tilintarkastajien kertomukset ovat liian suppeita ja annetaan liian myöhään.

tutkiessaan liikekirjanpidon keskeisiä alueita sekä julkistettavia tietoja, jotka määräytyvät johdon harkinnan mukaan. <http://www.frc.org.uk/press/pub2303.html>.

¹⁶ Ammatillisella kriittisyydellä voi olla tärkeä asema myös petosten havaitsemisessa ja torjunnassa.

¹⁷ Kohta, jossa on tiettyä kysymystä koskeva tarkennus, sisällytetään tilintarkastuskertomukseen, kun on kyse poikkeuksellisesta tapahtumasta, joka tilintarkastajan mielestä on kuitenkin oleellinen ja josta on sen vuoksi ilmoitettava, jotta tilinpäätöksen käyttäjä voi (käyttäjät voivat) ymmärtää tilinpäätöstietoja paremmin. Lisäksi on huomionarvoista, ettei kohta, jossa on tiettyä kysymystä koskeva tarkennus, vaikuta tilinpäätöstä koskevaan tilintarkastajan kertomukseen.

¹⁸ Kansainvälinen arvopaperimarkkinavalvojen yhteisö IOSCO on esittänyt ehdotuksia tilintarkastuskertomuksen parantamiseksi lieventämällä vääriä odotuksia, välttämällä erikoiskieltä ja ottamalla tarkastuskertomusten kaksijakoisen luonteen uudelleen arvioitavaksi. Tilintarkastuskertomusten parantaminen on myös kansainvälisen tilintarkastus- ja varmennusstandardilautakunnan (IAASB) tulevien vuosien asialistalla.

Sisäisen tiedottamisen parantaminen

Olisi huolehdittava säännöllisestä vuoropuhelusta yrityksen tarkastusvaliokunnan, ulkopuolisen eli lakisääteisen tilintarkastajan ja sisäisen tarkastajan välillä. Näin varmistettaisiin, ettei sääntöjenmukaisuuden kokonaiskattavuudessa, riskien valvonnassa eikä varojen, velkojen, tulojen ja menojen konkreettisessa tarkistamisessa ole porsaanreikiä. Hyvä esimerkki tällaisesta tiedottamisesta on Saksan lainsäädännössä, jonka mukaan ulkopuolisen tilintarkastajan on toimitettava hallintoneuvostolle laaja kertomus. Tällainen kertomus ei ole yleisesti saatavilla, ja siinä tehdään tilintarkastuskertomusta yksityiskohtaisempi yhteenvedo tilintarkastuksen olennaisista havainnoista, yrityksen toiminnan jatkuvuudesta (going concern assumption) ja siihen liittyvistä seurantajärjestelmistä, tulevasta kehityksestä ja yritykseen kohdistuvista riskeistä, tilinpäätöksessä esitettävistä olennaisista tiedoista, esille tulleista sääntöjenvastaisuuksista, käytetyistä kirjanpitoimenetelmistä ja mahdollisista ”silmänpalvontaliiketoimista”.

Vuoropuhelun lisääminen ei kuitenkaan saisi vaarantaa lakisääteisen tilintarkastajan riippumattomuutta.

Yritysten sosiaalinen vastuu ja ympäristövastuu

Yritysten sosiaalinen vastuu ja ympäristövastuu tarkoittavat sitä, että yritykset vapaaehtoisesti omaksuvat yhteiskunnalliset ja ympäristöön liittyvät kysymykset osaksi liiketoimintaansa sekä vuorovaikutustaan sidosryhmien kanssa.

Selkeämmät raportointisäännöt voivat edistää EU:n yritysten parempaa arvostamista ja sitä, että yritykset ja sijoittajat keskittyvät tarkemmin kestävyyskysymyksiin.

Ilmoitettujen tietojen riittävän laadun ja luotettavuuden varmistamiseksi olisi pohdittava, tarvitaanko ilmoitettujen tietojen riippumatonta tarkastusta ja olisiko tilintarkastajien otettava se tehtäväkseen.

Tilintarkastajan tehtävän laajentaminen

Tilintarkastusten kohteena ovat tähän mennessä suureksi osaksi olleet historialliset tiedot. On tärkeää pohtia, missä määrin tilintarkastajien olisi arvioitava yrityksen antamia ennakoivia tietoja ja koska tilintarkastajilla on etuoikeus olennaisten tietojen saamiseen, on pohdittava, missä määrin tilintarkastajien olisi annettava tietoja yrityksen talous- ja rahoitusnäkömystä. Yrityksen toiminnan jatkuvuuden periaatetta sovellettaessa tarvittaisiin erityisesti viimeksi mainittuja tietoja.

Ennakoivien analyysien tekeminen on etenkin suurten pörssiyhtiöiden osalta tähän mennessä ollut osakeanalyytikkojen ja luottoluokituslaitosten tehtävänä. Tilintarkastajan roolia olisikin laajennettava tähän suuntaan vain siinä tapauksessa, että sidosryhmät saisivat siitä lisäarvoa.

Kysymykset

- (4) Olisiko tilintarkastuksissa mielestänne annettava lohdullinen kuva yritysten taloudellisesta tilasta? Sopivatko tilintarkastukset tähän tarkoitukseen?
- (5) Olisiko käytettyä tilintarkastusmenetelmää selitettävä aiempaa paremmin käyttäjille, jotta voitaisiin kuroa umpeen odotusten ja todellisuuden välinen kuilu ja selkeyttää tilintarkastusten merkitystä?

- | | |
|------|--|
| (6) | Olisiko ”ammatillista kriittisyyttä” vahvistettava? Miten tämä voidaan saada aikaan? |
| (7) | Olisiko tilintarkastuskertomuksissa annettaviin varauksiin liittyvää kielteistä mielikuvaa tarkasteltava uudelleen? Jos olisi, millä tavoin? |
| (8) | Mitä lisätietoja ulkopuolisille sidosryhmille olisi annettava ja miten? |
| (9) | Käydäänkö ulkopuolisten tilintarkastajien, sisäisten tarkastajien ja tarkastusvaliokunnan välillä asianmukaista ja säännöllistä vuoropuhelua? Jollei käydä, miten tätä yhteydenpitoa voidaan parantaa? |
| (10) | Oletteko sitä mieltä, että tilintarkastajien olisi osallistuttava yritysten ilmoittamien sosiaalisen vastuun ja ympäristövastuun alan tietojen luotettavuuden varmistamiseen? |
| (11) | Pitäisikö tilintarkastajan antaa säännöllisemmin tietoja sidosryhmille? Pitäisikö myös vuoden lopun ja tarkastuskertomuksen antopäivän välistä aikaa lyhentää? |
| (12) | Mitä muita toimenpiteitä voitaisiin suunnitella tilintarkastusten arvostuksen parantamiseksi? |

2.2. Kansainväliset tilintarkastusstandardit

Kansainväliset tilintarkastusstandardit ISA:t ja kansainväliset laadunvalvontastandardit ISQC:t laatii kansainvälinen tilintarkastus- ja varmennusstandardilautakunta (IAASB), joka on Kansainvälisen tilintarkastajaliiton (IFAC) alainen lautakunta. Komissio pyrkii yhdessä tärkeimpien kansainvälisten kumppaniensa ja kansainvälisten organisaatioiden kanssa parantamaan standardeja laativien elinten hallintotapaa ja vastuuvastuuta.

IAASB toteutti vuosina 2006–2009 selkeyttämishankkeen, jossa ISA-standardeja tarkistettiin ja selkeytettiin perusteellisesti. Selkeytettyjä ISA-standardeja on määrä soveltaa ensimmäisen kerran tilivuoden 2010 tilintarkastuksiin. Selkeytetyt ISA-standardit ovat monilla aloilla tiukempia kuin tilivuoteen 2009 asti tilintarkastuksiin sovelletut ISA-standardit. Selkeytettyjen ISA-standardien avulla pystytään erityisesti ottamaan asianmukaisesti huomioon todentavan aineiston luonteen muutokset, jotka koskevat tilinpäätöksen laatimista käyvin arvoin, arvioiden ja suuntausten esittämistä ja suhtautumista lähipiiriin liiketoimiin.

Komissio toteaa vuonna 2009 järjestämänsä kuulemisen¹⁹ perusteella, että EU:n sidosryhmät kannattavat yleisesti ISA-standardien hyväksymistä EU:ssa. Vastaajat katsoivat, että yhteisillä standardeilla eli selkeytetyillä ISA-standardeilla ja ISQC-standardeilla edistettäisiin tilintarkastusten yhdenmukaistamista ja laadun parantamista, mikä puolestaan parantaisi tilinpäätösten laatua ja luotettavuutta. Osa vastaajista pyysi jatkamaan työtä ISA-standardien mukauttamiseksi pk-yritysten ja pk-ammattinharjoittajien tarpeita vastaaviksi.

Valtaosa jäsenvaltioista on jo hyväksynyt selkeytetyt ISA-standardit tai on parhaillaan hyväksymässä niitä. Myös tärkeimmät tilintarkastusyhteisöjen ketjut soveltavat niitä jo nyt. Lisäksi monet kolmannet maat ovat ottaneet käyttöön nämä standardit. Poikkeuksena ovat kuitenkin EU:n eräät tärkeimmät kansainväliset kumppanit, kuten Yhdysvallat. Komissio

¹⁹ Ks. maaliskuussa 2010 julkaistu yhteenvedo kuulemisesta saadusta palautteesta osoitteessa http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2009/isa_en.htm.

harkitsee parhaillaan, milloin ja miten ISA-standardit otetaan käyttöön EU:ssa. Ne voitaisiin ottaa käyttöön joko sitovilla tai ei-sitovilla yhteisön säädöksillä.

Kysymykset

- (13) Mitä mieltä olette ISA-standardien käyttöönotosta EU:ssa?
- (14) Pitäisikö ISA-standardeista tehdä oikeudellisesti sitovia koko EU:ssa? Jos pitäisi, olisiko käytettävä vastaavaa hyväksymismenettelyä kuin kansainvälisten tilinpäätösstandardien (IFRS-standardien) yhteydessä? Kun otetaan huomioon ISA-standardien laajamittainen käyttö EU:ssa, voitaisiinko niiden käyttöä edistää vaihtoehtoisesti muiden kuin sitovien välineiden (suositus, toimintaohje) avulla?
- (15) Pitäisikö ISA-standardeja mukauttaa pk-yritysten ja pk-ammattinharjoittajien tarpeita vastaaviksi?

3. TILINTARKASTUSYHTEISÖJEN HALLINNOINTI JA RIIPPUMATTOMUUS

Tilintarkastusyhteisöjen on monien muiden liikeyritysten tavoin hallittava aktiivisesti eturistiriitojaan. Muista liikeyrityksistä poiketen tilintarkastajilla on kuitenkin lakisääteinen tehtävä, koska tilintarkastuksesta määrätään lainsäädännössä. Tilintarkastus on tarkoitettu lakisääteiseksi suojaksi sijoittajille, luotonantajille ja yritysten vastapuolille, joilla on sijoituksiin tai liiketoimintaan liittyviä intressejä osakeyhtiömuotoisia yhteisöjä kohtaan. Riippumattomuuden olisi siis muodostettava vankka perusta tilintarkastusympäristölle.

Lakisääteisestä tilintarkastuksesta annetun direktiivin (2006/43/EY) (jäljempänä ”direktiivi”) mukaan lakisääteisiin tilintarkastajiin sovelletaan ammattietiikkaa koskevia periaatteita. Direktiivin mukaista riippumattomuutta koskevat periaatteet kattavat muun muassa käyttäytymiseen liittyviä seikkoja sekä omistusta, palkkioita, avainpartnerien vaihtamista ja yritysten hallintoa (tarkastusvaliokuntia) koskevia näkökohtia. Nämä periaatteet on saatettu osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöympäristöä joko kansallisten erityissääntöjen tai IFAC:n eettisten ohjeiden²⁰ lisäksi annettujen sitovien periaatteiden avulla.

Edellä mainituista säännöksistä ja eettisistä ohjeista huolimatta komissio haluaa vielä erikseen vahvistaa tilintarkastajien riippumattomuutta ja puuttua eturistiriitoihin. Eturistiriidat ovat tyypillisiä nykyisessä asetelmassa, jolle on ominaista se, että tarkastettava yritys valitsee tilintarkastajat ja maksaa heidän korvauksensa, tilintarkastusyhteisöä vaihdetaan harvoin ja tilintarkastusyhteisöt tarjoavat oheispalveluja.

Tilintarkastajien valinta ja korvausten maksaminen

Tarkastettava yhteisö valitsee tilintarkastajat kaupallisen tarjousmenettelyn avulla ja maksaa heidän korvauksensa. Järjestelmää vääristää se, että tilintarkastajat ovat vastuussa tarkastettavan yrityksen osakkaille ja muille sidosryhmille, vaikka tarkastettava yritys maksaa heidän korvauksensa. Komissio harkitsee, voitaisiinko toteuttaa skenaario, jossa tilintarkastustehtävä yhdistettäisiin lakisääteiseen tarkastukseen. Valinnasta, korvauksen

²⁰ Eettiset säännöt on kehittänyt Kansainvälisen tilintarkastajaliiton alainen lautakunta. Tilintarkastajina toimivat henkilöt käyttävät niitä mallina, koska heidän ammattikuntansa tai yrityksensä noudattaa IFAC:n standardeja. Kansallisten sääntelyviranomaisten laatimat säännöt ovat yleensä tiukempia kuin IFAC:n säännöt.

maksamisesta ja toimeksiannon kestosta vastaisi tällöin tarkastettavan yrityksen sijaan kolmas osapuoli, mahdollisesti sääntelyviranomainen²¹. Tällainen malli voisi tulla kyseeseen erityisesti suuryritysten ja/tai järjestelmän kannalta merkittävien rahoituslaitosten tilinpäätösten tarkastuksessa. Tätä asiaa olisi tutkittava ja kiinnitettävä erityistä huomiota toisaalta byrokratian lisääntymisen riskiin ja toisaalta todistettavasti riippumattoman valinnan mahdollisiin yhteiskunnallisiin hyötyihin.

Pakollinen tilintarkastajan vaihtaminen

Tilanteet, joissa yritys on jo vuosikymmeniä käyttänyt samaa tilintarkastusyhteisöä, ovat ristiriidassa tavoiteltavan riippumattomuuden tason kanssa²². Läheisyyden uhkaa ei pystytä poistamaan vaihtamalla ”avainpartnereita” äskettäin voimaan tulleen direktiivin mukaisesti.

Tässä yhteydessä olisi harkittava tilintarkastusyhteisöjen, eikä ainoastaan partnerien, pakollista vaihtamista. Komissio hyväksyy perustelut, joiden mukaan yritykset menettävät tietämystä vaihdon vuoksi. Komissio haluaa silti tutkia vaihtamisen hyvät ja huonot puolet, etenkin kun tavoitteena on puolueettomuuden ja dynaamisuuden juurruttaminen pysyvästi tilintarkastusmarkkinoille. Jos vaihtamista koskevat säännöt hyväksytään, niissä olisi varmistettava, ettei vaihdeta vain yrityksiä vaan myös partnereita. Partnerit eivät silloin voi vaihtaa työnantajaa ja ottaa mukaansa tiettyjä asiakkaita.

Oheispalvelut

Ei ole olemassa koko EU:n kattavaa kieltoa, jolla estettäisiin tilintarkastajia tarjoamasta oheispalveluja tilintarkastusasiakkaille. Direktiivin 22 artiklan mukaisesti tilintarkastuspalveluja ei pitäisi tarjota tapauksissa, joissa ”objektiivinen, harkitseva ja asioihin perehtynyt kolmas osapuoli voi päätellä ... lakisääteisen tilintarkastajan tai tilintarkastusyhteisön riippumattomuuden” vaarantuvan. Tämä sääntö koskee myös oheispalvelujen tarjoamista. Direktiivin 22 artiklan täytäntöönpanossa on ollut huomattavaa vaihtelua eri puolilla EU:ta. Esimerkiksi Ranskassa on kielto, jonka mukaan tilintarkastaja ei saa tarjota asiakkailleen oheispalveluja, sekä rajoituksia, jotka koskevat tilintarkastajaketjun jäsenten mahdollisuutta tarjota palveluja tarkastettavan yhteisön konsernin jäsenille. Monissa muissa jäsenvaltioissa säännöt eivät ole yhtä rajoittavia, ja oheispalvelujen tarjoaminen tilintarkastusasiakkaille on vielä varsin yleistä^{23,24}.

Komissio haluaa tutkia mahdollisuuksia kieltää tilintarkastusyhteisöjä tarjoamasta oheispalveluja. Tämä saattaa johtaa tarkastusvirnaomaisten kaltaisten ”puhtaiden tilintarkastusyhteisöjen” perustamiseen. Koska tilintarkastajat antavat riippumattoman

²¹ Tällaista mallia ei ole vielä testattu (paitsi Saksan luottolaitoksissa ja säästöpankeissa).

²² Vuonna 2006 tehtyyn tutkimukseen vastanneista yrityksistä yli puolet ilmoitti, että yrityksellä oli ollut sama tilintarkastaja yli seitsemän vuotta. Vastaajista 31 prosenttia ilmoitti, ettei tilintarkastajaa ollut vaihdettu yli 15 vuoteen. Yleinen suuntaus on, että mitä suurempi tarkastettava yritys on, sitä harvemmin se vaihtaa tilintarkastajaa. (London Economics: "Study on the Economic Impact of Auditors' Liability Regimes", syyskuu 2006, taulukko 22, sivu 43: http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/liability/index_en.htm).

²³ On syytä huomata, että Yhdysvaltojen lainsäädännön mukaan pörssiyritysten tilintarkastajat eivät saa tarjota tiettyjä oheispalveluja asiakkailleen. Tämä vaikuttaa EU:ssa oheispalvelujen tarjoamiseen Yhdysvaltojen pörssissä noteeratuille yrityksille.

²⁴ Yhdistyneen kuningaskunnan tilinpäätösraportointia valvova valvontaviranomainen (FRC) on tässä yhteydessä kuitenkin esittänyt erityisiä huomioita. Ks. FRC:n alaisen tilintarkastuksen valvontayksikön (Audit Inspection Unit) lehdistötiedote POB PN 60, 14. syyskuuta 2010.

kertomuksen yritysten taloudellisesta tilasta, niillä ei ihanteellisessa tilanteessa saisi olla liiketoiminnallista intressiä tarkastettavaa yritystä kohtaan.

Palkkiorakenne

Asianmukaisen ilmoitusvelvollisuuden ohella voitaisiin suunnitella rajoituksia palkkioille, jotka tilintarkastusyhteisö voi saada yhdeltä tilintarkastusasiakkaalta suhteessa tilintarkastustoiminnasta saatuun kokonaistuloon²⁵. Olisi hyödyllistä tutkia seikkoja, jotka puoltavat tai eivät puolla tällaisia rajoituksia, ja erityisesti rajoitusten soveltamista pieniin tilintarkastusyhteisöihin.

Tilinpäätösten julkaiseminen

Olisi myös harkittava keinoja tilintarkastusyhteisöjen omien tilinpäätösten avoimuuden lisäämiseksi. Maailmanlaajuisissa ketjuissa avoimuuden pitäisi kattaa koko ketju. Lisäksi kannattaisi tutkia, pitäisikö näiden yhteisöjen tilinpäätökset tarkastaa. Koska kilpailijan tekemästä tarkastuksesta voi syntyä ristiriita, olisi tutkittava, voitaisiinko nämä tarkastukset antaa julkisten elinten tilejä kansallisella tai myös EU:n tasolla tarkastavien lakisääteisten elinten tehtäväksi.

Toiminnan järjestämistä koskevat vaatimukset

Tilintarkastusyhteisöjen olisi lujitettava hallinnointia ja ohjausta sekä tiukennettava toiminnan järjestämistä koskevia vaatimuksia voidakseen lieventää eturistiriitoja ja vahvistaa riippumattomuuttaan. Virikkeitä tähän voitaisiin saada luottoluokituslaitoksia koskevasta asetuksesta²⁶. Toisena viitetekstinä voisi olla Yhdistyneessä kuningaskunnassa äskettäin käyttöön otettu tilintarkastusyhteisöjen hallinnointisäännöstö²⁷. Siinä on muun muassa periaate, jonka mukaan tilintarkastusyhteisöjen olisi nimettävä hallintorakenteeseensa riippumattomia ja yhtiön toimivaan johtoon kulumattomia jäseniä ja tarkastettavien yhteisöjen osakkaiden olisi käytävä vuoropuhelua tilintarkastusyhteisöjen kanssa keskinäisen tiedonvälityksen ja tuntemuksen parantamiseksi.

Omistussuhteita koskevien sääntöjen ja kumppanuusmallin tarkistaminen

Direktiivissä säädetään, että tilintarkastajilla on oltava äänten enemmistö tilintarkastusyhteisössä ja heidän on valvottava hallintoneuvostoa²⁸. Näiden säännösten perusteet olisi komission mielestä tarkistettava²⁹.

Tilintarkastusyhteisöt ovat tähän mennessä käyttäneet kumppanuusmallia toimimalla joko avoimina yhtiöinä tai osakeyhtiöinä. Koska eräät suuryritykset ovat kasvaneet huomattavasti ja muuttuneet monimutkaisiksi, on kuitenkin epäselvää, onko yhdelläkään järjestelmän

²⁵ Esimerkki: IFAC:n eettisten ohjeiden kappaleen 290.222 mukaan yleisen edun kannalta merkittävän yhteisön tilintarkastajan on ilmoitettava asiakkaalleen, jos kyseiseltä asiakkaalta saatujen palkkioiden osuus on yli 15 prosenttia kaikista yrityksen saamista palkkioista.

²⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1060/2009, annettu 16 päivänä syyskuuta 2009, luottoluokituslaitoksista.

²⁷ FRC ja Institute of Chartered Accountants in England and Wales (ICAEW): Audit Firm Governance Code, tammikuu 2010.

²⁸ Lakisääteisestä tilintarkastuksesta annetun direktiivin 2006/43/EY 3 artikla.

²⁹ Julkinen kuuleminen tilintarkastusyhteisöjen valvontarakenteista ja niiden vaikutuksesta tilintarkastusmarkkinoihin, heinäkuu 2009:
http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/market/index_en.htm.

kannalta merkittävistä yrityksistä riittäviä resursseja mahdollisiin vahingonkorvauskanteisiin vastaamiseksi. On siis aiheellista tutkia vaihtoehtoisia rakenteita, joita käyttämällä tilintarkastusyhteisöt voisivat hankkia pääomaa muista lähteistä. Näissä vaihtoehtoisissa rakenteissa olisi otettava käyttöön (esimerkiksi hallinnointiin liittyviä) varotoimia sen varmistamiseksi, etteivät ulkopuoliset omistajat aiheuta häiriötä tilintarkastustyölle.

Tällainen menettely voisi myös auttaa muita kuin järjestelmän kannalta merkittäviä yrityksiä saamaan lisää pääomaa, parantamaan valmiuksiaan ja vauhdittamaan kasvuaan.

Konsernien tilintarkastukset

Monilla eri lainkäyttöalueilla toimivien suurten konsernien tilintarkastuksiin tarvitaan mittavia resursseja, joten niitä tekevät yleensä maailmanlaajuiset ketjut. Komissio yhtyy eri puolilla maailmaa toimivien tilintarkastuksia valvovien elinten näkemyksiin, joiden mukaan konsernien tilintarkastajien roolia on vahvistettava. On otettava käyttöön järjestelyjä, jotka auttavat konsernien tilintarkastajia hoitamaan tehtäviään ja vastuualueitaan. Konsernin tilintarkastajien olisi saatava käyttöönsä kaikkien konsernin alempia hallintoyksiköitä tarkastavien tilintarkastajien kertomukset ja muut asiakirjat. Heidän olisi osallistuttava koko tilintarkastusprosessiin ja saatava siitä selkeä yleiskuva voidakseen puoltaa ja puolustaa konsernin tarkastuskertomusta.

Kysymykset

- (16) Onko sellainen tilanne ristiriitainen, jossa tarkastettava yhteisö valitsee tilintarkastajan ja maksaa sen korvauksen. Mitä vaihtoehtoisia järjestelyjä suosittelette tässä yhteydessä?
- (17) Olisiko aiheellista antaa kolmannen osapuolen tehdä valinta tietyissä tapauksissa?
- (18) Olisiko tilintarkastusyhteisöjen toimeksiantojen kestolle asetettava raja? Jos olisi, mikä olisi tilintarkastusyhteisön toimeksiannon enimmäiskesto?
- (19) Olisiko tilintarkastusyhteisöjä kiellettävä tarjoamasta oheispalveluja? Olisiko tällaista kieltoa sovellettava kaikkiin yhteisöihin ja niiden asiakkaisiin vai vain tietyntyyppisiin laitoksiin, kuten järjestelmän kannalta merkittäviin rahoituslaitoksiin?
- (20) Pitäisikö säätää enimmäispalkkiosta, jonka tilintarkastusyhteisö voi saada yhdeltä ja samalta asiakkaalta?
- (21) Pitäisikö ottaa käyttöön tilintarkastusyhteisöjen tilinpäätösten avoimuutta koskevia uusia sääntöjä?
- (22) Mitä muita tilintarkastusyhteisöjen hallinnointiin liittyviä toimenpiteitä voitaisiin suunnitella tilintarkastajien riippumattomuuden vahvistamiseksi?
- (23) Pitäisikö tutkia vaihtoehtoisia rakenteita, joita käyttämällä tilintarkastusyhteisöt voisivat hankkia pääomaa ulkopuolisista lähteistä?
- (24) Kannattatko konsernien tilintarkastajia koskevia ehdotuksia? Onko teillä muita ajatuksia tästä aiheesta?

4. VALVONTA

Julkisen valvonnan järjestelmillä on keskeinen asema tilintarkastusyhteisöjen valvonnassa. Olisi perustettava valvontajärjestelmiä, jotta vältettäisiin eturistiriidat tilintarkastajien ammattialan kanssa. Nykyisiä sääntöjä voitaisiin vahvistaa, jotta varmistettaisiin kaikkien jäsenvaltioiden julkisen valvonnan järjestelmien täydellinen riippumattomuus tilintarkastajien ammattialasta.

EU:ssa tarvitaan entistä yhtenäisempää tilintarkastusyhteisöjen valvontaa ja tiiviimpää yhteistyötä kansallisten tilintarkastusten valvontajärjestelmien välillä. Yhtenä mahdollisena ratkaisuna voisi olla Euroopan tilintarkastajien valvontaelinten asiantuntijaryhmän (European Group of Auditors' Oversight Bodies, EGAOB) muuttaminen Lamfalussyn prosessin kolmannen tason komiteaksi. Tällaisia komiteoita on jo olemassa arvopaperi-, vakuutus- ja pankkitoiminta-alalla (Euroopan arvopaperimarkkinavalvojien komitea, Euroopan vakuutus- ja työeläkevalvontaviranomaisten komitea, Euroopan pankkivalvontaviranomaisten komitea). Komitean avulla voitaisiin vahvistaa yhteistyötä EU:n tasolla ja edistää lähentymiskehitystä sääntöjen soveltamisessa sekä varmistaa yhteinen lähestymistapa tilintarkastusyhteisöjen tarkastusten toteuttamiseen. Komitea voisi antaa komissiolle laadukasta neuvontaa tilintarkastusasioissa. Muita ratkaisuja voisivat olla uuden Euroopan valvontaviranomaisen perustaminen³⁰ tai tilintarkastusasioiden siirtäminen yhdelle niistä valvontaviranomaisista, jotka perustetaan rahoitusvalvontaa koskevien komission ehdotusten perusteella. Neuvosto ja parlamentti pääsivät hiljattain yksimielisyyteen näistä ehdotuksista.

Rajat ylittäviä hallintoyksiköjä, jotka hallinnoivat tilintarkastusketjun toimintaa eri jäsenvaltioissa, ei nykyään valvota. Vain kutakin ”kansallista” ketjun osaa valvotaan jäsenvaltion tasolla. Tähän Euroopan-laajuisten tilintarkastusketjujen ja kansallisen valvonnan yhteensopimattomuuteen olisi puututtava. Kansainvälisten tilintarkastusketjujen valvonta voitaisiin toteuttaa EU:n tasolla samalla tavalla kuin äskettäin ehdotettu luottoluokituslaitosten valvonta³¹.

Komissio katsoo, että myös sääntelyviranomaisten ja tilintarkastajien välistä vuoropuhelua on vahvistettava. Tämän vuoropuhelun olisi oltava kaksisuuntainen prosessi siten, että valvontaviranomaisetkin varoittaisivat tilintarkastajia erityisistä ongelmista. Rahoituslaitosten ja sijoituspalvelujen tarjoajien erityistapauksessa tilintarkastajien on EU:n lainsäädännön mukaisesti ilmoitettava viipymättä toimivaltaisille viranomaisille seikoista tai päätöksistä, jotka saattavat olennaisesti rikkoa lakeja, vaikuttaa yrityksen kykyyn jatkaa toimintaansa tai johtaa varauman esittämiseen tilintarkastuskertomuksessa³². Sijoituspalveluyritysten tilintarkastajien on raportoitava toimivaltaisille viranomaisille vuosittain monista asioista³³. Komissiolla ei ole tietoja siitä, onko tätä säännöstä sovellettu asianmukaisesti kriisin aikana ja ovatko tilintarkastajat yksittäistapauksissa raportoineet toimivaltaisille viranomaisille

³⁰ Uuden komitean tai valvontaviranomaisen perustamista olisi myös arvioitava sillä perusteella, miten se vaikuttaa EU:n talousarvioon.

³¹ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luottoluokituslaitoksista annetun asetuksen (EY) N:o 1060/2009 muuttamisesta (KOM(2010) 289 lopullinen).

³² Rahoitusvälineiden markkinoista 21. huhtikuuta 2004 annetun direktiivin 2004/39/EY 55 artikla. Luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta 14. kesäkuuta 2006 annetun direktiivin 2006/48/EY 53 artikla.

³³ Elokuun 10. päivänä 2006 annetun täytäntöönpanodirektiivin 2006/73/EY 20 artikla.

vaaditulla tavalla³⁴. Komissio haluaa harkita, pitäisikö tilintarkastajien ja asianmukaisen arvopaperikaupan sääntelyviranomaisen välisen tiedonvälityksen olla pakollista kaikkien suurten tai pörssiyritysten osalta. Etenkin yrityksissä ilmenevien petosten tapauksessa on kiinnitettävä erityistä huomiota keskinäiseen tiedottamiseen asianmukaisten viranomaisten kanssa.

Kysymykset

- (25) Millaisilla toimenpiteillä voitaisiin entisestään parantaa EU:ssa toteutettavan tilintarkastusyhteisöjen valvonnan yhtenäisyyttä ja sen puitteissa tehtävää yhteistyötä?
- (26) Miten voitaisiin lisätä tietojenvaihtoa ja tiedonvälitystä suurten pörssiyritystiöiden tilintarkastajien ja sääntelyviranomaisten välillä?

5. KESKITTYMINEN JA MARKKINOIDEN RAKENNE

Pääosan pörssiyritysten tilintarkastusmarkkinoista jakavat neljä suurta tilintarkastusyhteisöä (Big Four)³⁵. Neljän suuren tilintarkastusyhteisön osuus pörssiyritysten tilintarkastuksen kokonaismarkkinoilla saaduista tuotoista ja palkkioista on yli 90 prosenttia valtaosassa EU:n jäsenvaltioita³⁶. Keskitason tilintarkastusyhteisöjen on vaikea päästä tälle tilintarkastusmarkkinoiden huipputasolle, vaikka niillä olisi valmiudet toimia kansainvälisillä tilintarkastusmarkkinoilla.

Tällainen keskittyminen saattaa aiheuttaa järjestelmäriskin kasaantumisen, ja järjestelmän kannalta merkittävän yrityksen tai järjestelmän kannalta merkittävän laajuuden saavuttaneen yrityksen³ kaatuminen voi häiritä koko markkinoita.

Markkinat ovat tietyillä segmenteillä liian keskittyneet, eikä asiakkaille ole riittävästi valinnanvaraa tilintarkastajien nimeämisessä.

Suurten pörssiyritystiöiden tilintarkastajana toimiminen näyttää lisäksi tukevan hyvää mainetta. Myönteinen mielikuva puolestaan auttaa suuria yhteisöjä saamaan merkittäviä tilintarkastustoimeksiantoja, mikä heikentää markkinoiden dynaamisuutta.

Yhteisöt, jotka eivät kuulu neljän suuren ryhmään, joutuvat toisaalta kärsimään siitä, etteivät suurimmat yritykset arvosta niiden valmiuksia. Näyttää siltä, että esimerkiksi rahoituslaitokset voivat toisinaan määrätä luotonannon edellytykseksi sopimusehtoja, joiden mukaan tilintarkastajana on oltava yksi neljästä suuresta.

Komissio haluaa sen vuoksi harkita seuraavia toimenpiteitä:

Yhteiset tilintarkastukset / tilintarkastusryhmittymät

³⁴ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja (rahoituslaitosten hallinto- ja ohjausjärjestelmistä sekä palkka- ja palkkiokäytännöistä annetun vihreän kirjan liitännäisasiakirja) (SEC(2010) 669) sivu 33, 6.1.1 kohta.

³⁵ Deloitte & Touche, Ernst & Young, PricewaterhouseCoopers ja KPMG.

³⁶ London Economics: "Study on the Economic Impact of Auditors' Liability Regimes", syyskuu 2006, taulukko 5, sivut 22–33. http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/liability/index_en.htm.

Yhteisiä tilintarkastuksia toteutetaan vain Ranskassa. Siellä pörssiyhtiöiden on nimettävä kaksi eri tilintarkastusyhteisöä, jotka tekevät yhdessä tilintarkastustyön ja allekirjoittavat yhdessä tilintarkastuskertomuksen. Tätä käytäntöä olisi kuitenkin kehitettävä, jotta markkinat voitaisiin muuttaa dynaamisemmiksi. Silloin muista kuin järjestelmän kannalta merkittävistä keskitason yrityksistä voisi tulla aktiivisia toimijoita suurten konsernien tilintarkastusten markkinasegmentillä, mikä tähän asti on ollut harvinaista. Edistääkseen muiden toimijoiden esille pääsemistä sekä pienten ja keskisuurten tilintarkastustoimistojen kasvua komissio voisi harkita vaihtoehtoa, jossa suuryritysten tilintarkastuksia toteuttavien tilintarkastusyri-tysten olisi muodostettava ryhmittymiä, joihin olisi otettava mukaan vähintään yksi muu kuin järjestelmän kannalta merkittävä tilintarkastusyhteisö. Tällaisissa ryhmittymissä olisi määriteltävä selkeästi vastuu kokonaistarkastuskertomuksista sekä riitojenratkaisu- ja ilmoittamismekanismi ryhmittymän jäsenten välisten kertomusta koskevien erimielisyyksien varalle.

Yhteinen tarkastus voisi olla myös yksi mahdollisuus lieventää tilintarkastusmarkkinoiden häiriötä siinä tapauksessa, että yksi suurista tilintarkastusketjuista kaatuu.

Tilintarkastajien pakollinen vaihtaminen ja tarjouskilpailujen järjestäminen

Pakollinen vaihtaminen vahvistaa tilintarkastajien riippumattomuutta, kuten jo aiemmin mainittiin. Lisäksi se voi tuoda uutta dynaamisuutta ja uusia valmiuksia tilintarkastusmarkkinoille. Tilintarkastusyhteisön tai -ryhmittymän pakollinen vaihtaminen voitaisiin tehdä tietyin määrävälein. Vaihtamista koskevissa säännöissä olisi varmistettava, ettei vaihdeta vain yrityksiä vaan myös partnereita. Partnerit eivät silloin voi vaihtaa työnantajaa ja ottaa mukaansa tiettyjä asiakkaita. Tällaisen pakollisen vaihtamisen yhteydessä olisi toteutettava pakollinen ja täysin avoin tarjouskilpailu. Avoimuuden olisi koskettava tilintarkastajan valintaperusteita. Laadun ja riippumattomuuden olisi oltava tärkeimmät valintaperusteet kaikissa tarjouskilpailumenettelyissä. Jos kuitenkin vain hyvin pieni osa johtavien pörssiyhtiöiden tilintarkastuksista annetaan toimeksi avoimen ja oikeudenmukaisen tarjouskilpailun perusteella, pyrkimyksillä muuttaa markkinoita dynaamisemmiksi ei ole juurikaan merkitystä.

Neljän suuren aiheettomaan suosimiseen puuttuminen

Markkinoiden ylätasolla tapahtuneen yhdistymisen tuloksena näyttää siltä, että neljän suuren ryhmään kuuluvan yhteisön valitseminen yrityksen tilintarkastajaksi saa aikaan turvallisuuden tunteen. Komissio haluaa kuitenkin tietää, mikä osa siitä johtuu mielikuvista ja mikä todellisista ansioista. Arvioinnin tekemistä helpottaa tarkastusten avoin raportointi, jota nykyään toteutetaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa³⁷.

Komissio pyrkii myös puuttumaan ongelmaan, joka koskee neljää suurta suosivia sopimusehtojen lausekkeita (Big Four only clauses)³⁸. Yhtenä mahdollisena keinona olisi kehittää tilintarkastusyhteisöjen eurooppalaista laadunvarmistusta, jossa tunnustettaisiin virallisesti yhteisöjen soveltuvuus suurten pörssiyhtiöiden tilintarkastusten tekemiseen.

³⁷ FRC:n alaisen tilintarkastuksen valvontayksikön lehdistötiedote POB PN 60, 14. syyskuuta 2010.

³⁸ "Restrictive bank covenants keep Big four on top" (Christodoulou, 2010), Accountancy Age, 17. kesäkuuta 2010.

Valmiussuunnitelma

Komissio keskustelee valmiussuunnitelmasta yhteistyössä jäsenvaltioiden, tilintarkastusyhteisöjen ja muiden sidosryhmien kanssa, myös kansainvälisillä foorumeilla. Suunnitelman avulla on määrä päästä nopeaan ratkaisuun järjestelmän kannalta merkittävän tilintarkastusyhteisön kaatumisen varalta, ehkäistä häiriöitä tilintarkastuspalvelujen tarjoamisessa ja estää riskin rakenteellinen kasaantuminen markkinoilla.

Ryhmittymien muodostamisella voisi olla merkitystä varautumissuunnitelmien kannalta. Jos yksi ryhmittymän jäsenistä kaatuu, toimintaa jatkavan yrityksen olisi voitava varmistaa tilintarkastuksen jatkuminen, kunnes pysyviä järjestelyjä otetaan käyttöön.

Pankkialalla harkittavana olevan lähestymistavan mukaisesti olisi myös tutkittava ennakoivasti käsitteitä ”hallittu hoitaminen” ja ”likvidaatiosuunnitelmat” (living wills) erityisesti järjestelmän kannalta merkittävien tilintarkastusyhteisöjen osalta.

Yhdistymiseen vaikuttaneiden tekijöiden uudelleenarviointi

Komissio haluaa tutkia, missä määrin suuryritysten yhdistyminen on saanut aikaan odotettuja innovaatioita tilintarkastusmenetelmissä. Tämä koskee erityisesti rahoituslaitosten tilintarkastusta, jota varten suuryritykset ovat kehittäneet valtavan määrän tuotteita ja prosesseja, joista on ajan mittaan tullut entistä monimutkaisempia.

Komissio pyytää näkemyksiä siitä, ovatko perusteet (esimerkiksi maailmanlaajuinen tarjonta, synergiaedut) suurten tilintarkastusyhteisöjen yhdistymiselle, jota on tapahtunut kahden viime vuosikymmenen aikana, edelleen kiistattomat, vai pitäisikö niitä arvioida uudelleen. Komissio haluaa suurten kansainvälisten yritysten aiheuttaman järjestelmäriskin vuoksi myös näkemyksiä siitä, pitäisikö viime vuosikymmeninä tapahtuneet yhdistymiset peruuttaa.

Kysymykset

- (27) Voiko tilintarkastusmarkkinoiden nykyinen rakenne aiheuttaa järjestelmäriskin?
- (28) Uskotteko, että jos olisi pakollista muodostaa tilintarkastusyriyten ryhmittyiä, joihin olisi otettava mukaan vähintään yksi muu kuin järjestelmän kannalta merkittävä tilintarkastusyhteisö, tilintarkastusmarkkinat muuttuisivat dynaamisemmiksi ja pienten ja keskisuurten yritysten pääsy laajamittaisten tilintarkastusten segmentille helpottuisi.
- (29) Onko teidän mielestänne tilintarkastajia vaihdettava ja tarjouskilpailuja järjestettävä määrävälein, jotta tilintarkastusmarkkinoiden rakennetta voidaan vahvistaa. Kuinka pitkä määrävälin pitäisi olla?
- (30) Miten olisi puututtava neljän suuren aiheettomaan suosimiseen?
- (31) Oletteko samaa mieltä siitä, että valmiussuunnitelmat, joihin sisältyy likvidaatiosuunnitelmia, ovat avainasemassa järjestelmäriskien ja yrityskonkurssien riskin torjunnassa.
- (32) Ovatko perusteet (esimerkiksi maailmanlaajuinen tarjonta, synergiaedut) suurten tilintarkastusyhteisöjen yhdistymiselle, jota on tapahtunut kahden viime vuosikymmenen aikana, edelleen kiistattomat. Missä olosuhteissa voitaisiin harkita yhdistymisten peruuttamista?

6. EUROOPPALAISTEN MARKKINOIDEN LUOMINEN

Direktiivin 3 artiklan saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on edistynyt viime aikoina jäsenvaltioissa. Artiklassa säädetään tilintarkastusyhteisöjen kansainvälisen omistuksen mahdollisuudesta. Eräät suuret ketjut yhdistyivät voimakkaasti, kun artikla oli pantu täytäntöön jäsenvaltioissa. Eurooppalaisten tilintarkastusmarkkinoiden yhdentymisen esteitä ei kuitenkaan ole kokonaan poistettu, ja tilintarkastusammattilaisten työskentely muualla kuin kotimaassaan on edelleen harvinaista.

Kun sääntöjä annetaan kansallisella, EU:n ja kansainvälisellä tasolla, sääntely on niin monimutkaista, että se aiheuttaa esteitä tilintarkastusyhteisöjen ja etenkin pienten ja keski suurten yritysten rajatylittävälle toiminnalle. Monimutkaisuus on syynä myös siihen, etteivät pienet ketjut pysty kasvamaan ja saamaan jalansijaa suuryritysten tilintarkastuksen markkinoilla. Myös julkisen valvonnan ja laadunvarmistusjärjestelmien yhteensovittamisen puuttuminen EU:n tasolla ja kansainvälisellä tasolla saattaa osaltaan estää pienten tilintarkastusyhteisöketjujen kehittämistä.

Markkinoiden pirstaleisuuden taustalla voivat olla myös direktiivin tietyt säännökset:

- direktiivin 3 artiklassa vaaditaan hyväksymistä ja rekisteröimistä kussakin jäsenvaltiossa, jossa palveluja on määrä tarjota
- direktiivin 14 artiklan mukaan tilintarkastajan on suoritettava hyväksytysti kelpoisuudesta kussakin jäsenvaltiossa, jossa hän aikoo tarjota palveluja.

Edellä mainitut vaatimukset poikkeavat muihin säänneltyihin ammatteihin sovellettavista yleisistä säännöistä³⁹ ja muodostavat esteen yksittäisten tilintarkastajien liikkuvuudelle.

Euroopan yhtenäismarkkinat tilintarkastuspalvelujen tarjoamiselle voisivat perustua entistä parempaan (mahdollisimman pitkälle vietyyn) yhdenmukaistamiseen ja Euroopan unionin laajuiseen tilintarkastajien toimilupaan. Tämä tarkoittaisi EU:n kattavan rekisteröintijärjestelmän luomista sekä sitä, että koko Euroopan unionissa sovellettaisiin samoja ammatillista pätevyyttä koskevia yleisiä vaatimuksia sekä hallinnointia, omistusta ja riippumattomuutta koskevia yleisiä sääntöjä. Jos tilintarkastajien Euroopan tason valvontaa vahvistettaisiin 4 luvussa suunnitellulla tavalla, yhtenä harkittavana vaihtoehtona olisi se, että nämä tilintarkastajat rekisteröitäisiin ja saatettaisiin yhden yksittäisen sääntelyviranomaisen valvontaan luottoluokituslaitoksille ehdotettua menettelyä vastaavasti⁴⁰. Tällainen järjestelmä voisi myös edistää kilpailua laajamittaisten tilintarkastusten markkinoilla, koska se yksinkertaistaisi EU:n laajusten tilintarkastusketjujen kehittämistä ja vähentäisi tilintarkastuspalvelujen EU:n laajuisesta tarjoamisesta aiheutuvia kustannuksia.

Kysymykset

- (33) Mikä on mielestänne paras tapa lisätä tilintarkastusammattilaisten työskentelyä muualla kuin kotimaassaan?

³⁹ Ammattipätevyyttä koskevassa direktiivissä 2005/36/EY ja palveludirektiivissä 2006/123/EY vahvistetut säännöt.

⁴⁰ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luottoluokituslaitoksista annetun asetuksen (EY) N:o 1060/2009 muuttamisesta (KOM(2010) 289 lopullinen).

- (34) Kannatatteko mahdollisimman pitkälle vietyä yhdenmukaistamista sekä EU:n laajuista tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen toimilupaa? Katsotteko, että niitä voitaisiin soveltaa myös pieniin yrityksiin?

7. YKSINKERTAISTAMINEN: PIENET JA KESKISUURET YRITYKSET JA AMMATINHARJOITTAJAT

7.1. Pienet ja keskisuuret yritykset (pk-yritykset)

Pk-yritykset saavat tilintarkastuksesta lisäarvoa, kun niiden taloudellisten tietojen luotettavuus paranee. Lakisääteisiä tilintarkastuksia pidetään kuitenkin myös hallinnollisten rasitteiden mahdollisena lähteenä. Olisi siis panostettava erillisen toimintaympäristön luomiseen pk-yritysten tilintarkastukselle. Tällöin voitaisiin toteuttaa seuraavat toimet:

- Luovutaan pk-yritysten lakisääteisestä tilintarkastuksesta.
- Jos jäsenvaltiot haluavat säilyttää jonkin varmistusmuodon, voitaisiin vaihtoehtoisesti ottaa käyttöön uudentyyppinen lakisääteinen palvelu, joka mukautettaisiin pk-yritysten tarpeisiin. Se voisi olla ”suppea tilintarkastus” tai ”lakisääteinen tarkistus”, jossa tilintarkastajat suorittaisivat rajoitettuja menettelyjä virheistä tai petoksista johtuvien virheellisten tietojen havaitsemiseksi. Virossa on jo toteutettu suppean tarkistuksen toimeksiantamista pienyritysten osalta, ja Tanskassa sitä harkitaan. Myös Sveitsissä noudatetaan tätä toimintamallia, ja Yhdysvalloissa lakisääteiset tarkistukset hyväksytään yleisesti.
- Jos oheispalvelut kielletään edellä 3 luvussa suunnitellulla tavalla, voitaisiin harkita ns. safe harbour -periaatteen soveltamista. Sen ansiosta pk-yrityksen tilintarkastaja voisi jatkaa tiettyjen oheispalvelujen tarjoamista edellyttäen, että toteutetaan asianmukaiset varotoimenpiteet. Oheispalveluna voisi esimerkiksi olla avustaminen luotonsaannissa, veroilmoitusten laatimisessa, palkanlaskennassa tai kirjanpidossa.

7.2. Pienet ja keskisuuret ammatinharjoittajat (pk-ammattinharjoittajat)

Pk-ammattinharjoittajat katsovat toimivansa yhä enemmän säännellyssä ympäristössä, joka ei välttämättä sovi yhteen heidän toimintansa tai heidän pk-yritysassiakkaidensa välittömien tarpeiden kanssa. Tarkoituksenmukaisten olosuhteiden varmistamiseksi näiden yritysten kehittämiselle voitaisiin edellä mainittuun ”suppeaan tilintarkastukseen” tai ”lakisääteiseen tarkistukseen” yhdistää tilintarkastusten sääntelyviranomaisten toteuttamaa laadunvarmistusta ja valvontaa koskevia oikeasuhteisia sääntöjä. Näin pk-ammattinharjoittajat voisivat pienentää hallintokulujaan ja samalla parantaa asiakkaille tarjoamia palveluja.

Kysymykset

- (35) Oletteko sitä mieltä, että pk-yritysten tilinpäätöksiin voidaan soveltaa tilintarkastusta matalampaa palvelutasoa eli niin sanottua ”suppeaa tilintarkastusta” tai ”lakisääteistä tarkistusta” lakisääteisen tilintarkastuksen sijaan? Pitäisikö tällainen palvelu sallia vain sillä ehdolla, että tilinpäätöksen on valmistellut (sisäinen tai ulkopuolinen) kirjanpitäjä, jolla on asianmukainen pätevyys?
- (36) Pitäisikö ns. safe harbour -periaatetta soveltaa, jos oheispalvelujen tarjoaminen kielletään pk-yritysassiakkaille palveluja tarjoavilta tilintarkastajilta?

- (37) Pitäisikö ”suppeaan tilintarkastukseen” tai ”lakisääteiseen tarkistukseen” yhdistää sisäistä laadunvalvontaa koskevia kevennettyjä sääntöjä ja valvontaviranomaisten toteuttama valvonta? Voitteko antaa esimerkkejä siitä, miten tämä voitaisiin toteuttaa käytännössä?

8. KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

Tilintarkastusyhteisöjen valvontaelinten kansainvälisen yhteistyön osalta direktiivi tarjoaa perustan tiiviille yhteistyölle tilintarkastuksia valvovien kolmansien maiden elinten kanssa.

Kansainvälisen yhteistyön ensimmäisenä vaiheena on keskinäisen luottamuksen rakentaminen vaihtamalla tilintarkastukseen liittyviä työpapereita EU:n valvontaelinten ja kolmansien maiden valvontaelinten välillä. Näiden työpapereiden vaihtaminen edellyttää komission päätöstä sekä jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin suostumusta. Päätöksellä on todettava, että ammatilliset ja henkilötiedot suojataan asianmukaisesti kolmansien maiden järjestelmissä. Jäsenvaltioiden viranomaiset voivat tehdä kahdenvälisiä järjestelyjä tilintarkastukseen liittyvien työpapereiden vaihtamiseksi niiden kolmansien maiden vastapuolien kanssa, joiden valvontajärjestelmät on todettu ”asianmukaisiksi”. Komission tänä vuonna tekemien asianmukaisuutta koskevien päätösten perusteella tällaisia järjestelyjä voidaan tehdä Australian, Kanadan, Japanin, Sveitsin ja Yhdysvaltojen tilintarkastuksen valvontaelinten kanssa toteuttavaa vaihtamista varten.

Seuraavana vaiheena on keskinäinen luottamus jäsenvaltioiden ja niiden kolmansien maiden välillä, joilla on esimerkiksi tilintarkastusyhteisöjen tarkastuksia koskevia vastaavia säännöksiä. Komissio on jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin suostumuksella antamassa päätöstä, jossa määritellään, minkä kolmansien maiden säännökset vastaavat EU:n säännöksiä. Keskinäisen luottamuksen ansiosta voidaan parantaa kansainvälisten tilintarkastusyhteisöjen valvonnan tehokkuutta. Sen ansiosta voidaan myös välttää toimien päällekkäisyyttä useissa maissa toimivien yritysten kansainvälisen tason valvonnassa.

Kuten edellä todettiin, erityisenä huolenaiheena on monilla eri lainkäyttöalueilla toimivien suurten konsernien tilintarkastajien valvonta. Komissio aikoo keskustella kansainvälisten kumppaniensa kanssa siitä, mitä kansainvälisen tason toimenpiteitä olisi toteutettava konsernien tilintarkastusten ja maailmanlaajuisten tilintarkastusketjujen valvomiseksi niiden järjestelyjen ohella, jotka on otettava käyttöön, jotta konsernien tilintarkastajat voivat hoitaa tehtäviään ja vastuualueitaan.

Kysymykset

- (38) Millaisilla kansainvälisen yhteistyön toimenpiteillä voitaisiin mielestänne parantaa tilintarkastusalan maailmanlaajuisten toimijoiden valvonnan laatua?

9. SEURAAVAT VAIHEET

Tästä vihreästä kirjasta on mahdollista antaa palautetta **8. joulukuuta 2010** asti. Vastaukset ja muut kannanotot tulee toimittaa osoitteeseen markt-greenpaper-audit@ec.europa.eu. Kaikki kannanotot julkaistaan sisämarkkinoiden ja palvelujen pääosaston verkkosivulla, jollei kannanoton esittäjä toisin vaadi. Samalla verkkosivulla julkaistaan palauteyhteenveto, jossa ovat kaikki tähän kuulemiseen saadut vastaukset. On tärkeää lukea tämän vihreän kirjan liitteenä oleva tietosuojaseloste, joka sisältää henkilötietojen ja vastausten käsittelyyn liittyviä tietoja.

Komissio järjestää korkean tason konferenssin **10. helmikuuta 2011**. Siinä on määrä keskustella kaikkien sidosryhmien kanssa tästä vihreästä kirjasta ja tämän kuulemisen tärkeimmistä tuloksista sekä tarkastella mahdollisia etenemistapoja. Kun tämä kuulemisvaihe on saatu päätökseen, komissio ilmoittaa vuonna 2011 asianmukaisista jatkotoimenpiteistä ja ehdotuksista.

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 13.10.2010
KOM(2010) 561 slutlig

GRÖNBOK

Revisionspolitik: Lärdomar från krisen

(Text av betydelse för EES)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	3
2.	Revisorns roll	6
2.1.	Revisorernas kommunikation med intressenterna	7
2.2.	Internationella revisionsstandarder (ISA)	10
3.	Revisionsföretagens styrning och oberoende	11
4.	Tillsyn	14
5.	Koncentration och marknadsstruktur	16
6.	Inrätta en EU-marknad	18
7.	Förenkling: små och medelstora företag och revisionbyråer	19
7.1.	Små och medelstora företag	19
7.2.	Små och medelstora revisionsföretag	20
8.	Internationellt samarbete	20
9.	Nästa steg	22

GRÖNBOK

Revisionspolitik: Lärdomar av krisen

(Text av betydelse för EES)

1. INLEDNING

De åtgärder som vidtogs både i och utanför Europa som en direkt följd av krisen inriktades främst på det akuta behovet av att stabilisera finanssystemet.¹ Den roll som banker, hedgefonder, kreditvärderingsinstituten, tillsynsmyndigheter eller centralbanker har spelat har ifrågasatts och analyserats djupgående i många olika sammanhang, men frågan om hur revisionssystemet skulle kunna förstärkas för att bidra till ökad finansiell stabilitet har hittills endast uppmärksamats i begränsad omfattning. Att flera banker under åren 2007–2009 uppvisade enorma förluster på sina placeringar i och utanför balansräkningen föranleder inte bara frågan hur revisorerna kunde godkänna sina kunders revisionsberättelser för dessa perioder², utan även om hur passande och lämplig den nuvarande lagstiftningen egentligen är. Det förefaller följaktligen lämpligt att både diskutera och granska revisionernas funktion och omfattningen av revisionerna ytterligare inom ramen för den allmänna reformen av lagstiftningen om finansmarknader.

Kommissionen vill ta ledningen på internationell nivå i den här diskussionen och kommer att söka ett nära samarbete med sina globala partner inom ramen för rådet för finansiell stabilitet (*Financial Stability Board*, FSB) och G20. I kombination med tillsyn och företagsstyrning kan revision bidra starkt till den finansiella stabiliteten eftersom revisioner ger en garanti för att alla företags finansiella ställning överensstämmer med de rapporterade uppgifterna. Denna garanti bör bidra till att minska risken för felaktiga uppgifter, vilket i sin tur bidrar till att minska kostnaderna för de förluster som företagets aktieägare och samhället i stort annars skulle få bära. Grundliga revisioner är en central faktor för att återställa förtroendet på marknaderna eftersom de bidrar till att skydda investerarna och minskar kapitalkostnaderna för företagen.

I detta sammanhang är det viktigt att betona att revisorerna fyller en viktig funktion och har anförtroddt uppdraget att utföra lagstadgade revisioner. De fullgör sin samhällseliga uppgift genom att yttra sig om huruvida de granskade enheternas årsbokslut ger en sann och rättvisande bild. Revisorernas oberoende bör följaktligen utgöra hörnstenen i revisionsarbetet. Det är dags att grundligt undersöka fullgörandet av detta samhällsuppdrag. Vissa intressenter har uttryckt oro^{3,4} över revisionernas relevans i dagens affärsklimat. Andra intressenter anser att det kan vara svårt att förstå att en enhets årsbokslut kan verka vara "rimliga" och

¹ Kommissionens meddelande av den 4 mars 2009 inför Europeiska rådets vårmöte – *Främja återhämtning i Europa*, (KOM(2009) 114). Kommissionens meddelande av den 4 mars 2010, *Europa 2020 – En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla*, (KOM(2010) 2020).

² House of Commons Treasury Committee, *Banking crisis: Reforming corporate governance and pay in the City*, s. 76, 2009, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmtreasy/519/519.pdf>

³ "Should statutory audit be dropped and assurance needs left to the market?" Stephen Haddrill, ICAS Aileen Beattie memorial event, 28 april 2010.

⁴ Maastricht Accounting, Auditing and Information Management Research Centre: *The Value of Audit*, 1 mars 2010.

”innehållsmässigt sunda”, trots att samma enhet i själva verket befann sig i finansiellt trångmål. Med tanke på att dessa intressenter kanske inte känner till revisionernas begränsningar (materialitet, urvalsteknik, revisorns roll i avslöjande av bedrägerier och ledningens ansvar) ger detta upphov till en skillnad i förväntningarna. Kommissionen anser därför att det behövs en omfattande diskussion om vad som måste göras för att se till att både revisioner av årsbokslut och revisionsberättelser ”passar sitt syfte”.

Ur ett bredare strukturellt perspektiv konstaterar kommissionen att utvecklingen under de två senaste årtiondena har lett till att redan stora företag har konsoliderats till ännu större företag. Sedan revisionsföretaget Arthur Andersen försvunnit från marknaden finns det nu bara en handfull sådana stora globala företag, vilket har lett till att det finns ännu färre revisionsföretag som har kapacitet för att granska stora, komplexa enheter. Om något av dessa företag skulle gå under, skulle detta inte bara begränsa tillgången till reviderad finansiell information om stora företag, utan det skulle troligen även skada investerarnas förtroende och kunna påverka det finansiella systemets stabilitet i stort. Dessa stora globala företag kan dock anses ha fått systemviktiga proportioner.⁵ Precis som när det gäller andra stora institutioner inom finanssektorn är det därför nödvändigt att ytterligare undersöka hur denna risk kan begränsas.

Ett annat viktigt övervägande är om man ska tillåta ett enda revisionsföretag att bli så mäktigt, att en överlåtelse av företaget allvarligt skulle störa marknaden.⁵ Även om de stora företagens insatser för att minimera risken för konkurser har lovordats, kvarstår dock den centrala frågan om sådana företag som är ”för stora för att misslyckas” eventuellt kan ge upphov till en moralisk risk. Det är för att hantera sådana problem och i överensstämmelse med det synsätt som antagits av banksektorn som koncepten avveckling under ordnade former, inklusive återhämtningsplaner (”living wills”), aktivt bör övervägas för sådana systemviktiga företag.

Kommissionen inser att kontinuitet i tillhandahållandet av revisionstjänster till stora företag är avgörande för den finansiella stabiliteten.⁶ I den bemärkelsen är alternativ som att öka kapaciteten för systemföretag och undersöka för- och nackdelar med att ”trappa ned” eller ”omstrukturera” systemföretag värda att undersökas närmare. Kommissionen vill även utforska möjligheterna att minska de befintliga hindren för inträde på revisionsmarknaden,

⁵ Resultat av kommissionens offentliga samråd (IP/08/1727) den 15 juli 2009: ”... med tanke på bristen på aktörer som anses ha tillräcklig kapacitet att granska finansinstitut, skulle en konkurs bland de ”fyra stora” få ännu allvarligare konsekvenser för denna kundkategori. Detta skulle även allvarligt påverka allmänhetens förtroende för revisionstjänster. Med tanke på revisorernas centrala roll i förhållandet mellan företagen och investerarna, skulle detta även kunna leda till en förtroendekris på finansmarknaderna. Den rådande marknadskoncentrationen av stora offentliga företags revisionstjänster utgör därför ett hot mot finansmarknadens stabilitet.”
http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/market/consultation2008/summary_report_en.pdf

Se även undersökningen om de ägarskapsbestämmelser som är tillämpliga på revisionsföretag och deras konsekvenser för koncentrationen på revisionsmarknaden, Oxera, oktober 2007.

⁶ Internationella organisationen för värdepapperstillsyn (Iosco) <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCPD269.pdf>: ”Den oberoende revisionsfunktionen bidrar till att skapa förtroende bland investerarna på kapitalmarknaderna. En oförutsedd händelse som påverkar ett revisionsföretag kan tillfälligt störa den normala revisionsverksamheten på en kapitalmarknad. Störningar i tillgången på revisionskapacitet och revisionstjänster kan även förekomma i internationell skala om ett globalt revisionsföretag är inblandat i en oförutsedd händelse som utvecklas till en kris. Genom att förutse de problem och förhållanden som kan uppstå och inrätta beredskapsplaner för värdepapperstillsynsmyndigheter kan Iosco-medlemmarna minimera eventuella störningar och därmed stärka förtroendet på marknaderna.”

bland annat genom en diskussion om de befintliga ägarbestämmelserna och den partnerskapsmodell som tillämpas av de flesta revisionsföretag.

Alla typer av marknader bör ha ett effektivt tillsynssystem som är helt oberoende från revisorsyrket. Strukturella förändringar inom globala nätverk får inte leda till luckor i eller undantag från tillsynen.

En genuin inre marknad för tillhandahållande av revisionstjänster skulle kunna inrättas. Den bör grundas på ökad harmonisering av regler och inrättandet av ett ”europeiskt pass” för revisorer, vilket skulle ge dem möjlighet att tillhandahålla tjänster inom hela EU.

Mot denna bakgrund vill kommissionen inleda en diskussion om en rad olika frågor, t.ex. revisorns roll, styrningen av revisionsföretag och dessas oberoende, tillsynen av revisionsföretag, revisionsmarknadens struktur, inrättandet av en inre marknad för revisionstjänster, förenkling av reglerna för små och medelstora företag och små och medelstora revisionsföretag och internationellt samarbete om tillsynen av globala revisionsnätverk. Kommissionen offentliggör denna grönbok som en del av en helhetssyn som även omfattar andra initiativ inom ramen för finansiell stabilitet. Denna grönbok bygger även på resultat från tidigare undersökningar och samråd som kommissionen genomfört om dessa frågor. I grönboken av den 2 juni 2010 om företagsstyrning i finansiella institut och om ersättningspolicy⁷ behandlas en rad frågor om revisioner av finansiella institut. Syftet med denna grönbok är att täcka revisionsfrågor på ett övergripande sätt och den går längre än grönboken om företagsstyrning. Relevant återkoppling om revisionsfrågor när det gäller den grönboken kommer att övervägas i utvärderingen av svaren på den här grönboken.

Kommissionen betonar att det krävs ett differentierat och välavvägt synsätt som anpassas och är proportionellt till storleken och egenskaperna hos både det granskade företaget och revisionsföretaget, och kommer därför att anpassa de förslag som eventuellt kan bli följden av denna grönbok för att ta hänsyn till detta. Det som kan vara nödvändigt för stora systemviktiga institutioner kanske inte är lämpligt för andra börsnoterade företag eller för små och medelstora företag eller små och medelstora revisionsföretag. De eventuella åtgärder som kommissionen föreslår som en uppföljning till detta samråd måste vara förenliga med bestämmelserna om bättre lagstiftning, inklusive kostnads-nyttoanalyser och konsekvensbedömningar.

Kommissionen kommer att arbeta aktivt för att få in synpunkter från en så bred bas av intressenter som möjligt, t.ex. investerare, långgivare, företagsledningar, anställda, statliga myndigheter, revisionsföretag, skattemyndigheter, kreditvärderingsinstitut, värdepappersanalytiker, lagstiftare, motparter i näringslivet samt små och medelstora företag.

Ett brett upplagt samråd kommer att ge kommissionen möjlighet att analysera samspelet mellan olika politiska alternativ, naturligtvis med hänsyn till den finansiella stabiliteten. Detta samråd kommer också att hjälpa kommissionen att anpassa de åtgärder som vidtas så att de är lämpliga för storleken på och egenskaperna hos de berörda enheterna. Kommissionen kommer dessutom att inleda en extern undersökning för att utvärdera de gällande bestämmelsernas genomförande och effekter samt samla in ytterligare uppgifter om revisionsmarknadens struktur. Resultaten av undersökningen kommer att finnas tillgängliga under 2011.

⁷ KOM(2010) 284 slutlig.

Frågor

- | | |
|-----|---|
| (1) | Har du några allmänna kommentarer om den valda infallsvinkeln och syftena med denna grönbok? |
| (2) | Anser du att det är nödvändigt att förtydliga revisorernas samhällsroll när det gäller sanningsenligheten hos årsbokslut? |
| (3) | Anser du att revisionernas allmänna "kvalitet" skulle kunna förbättras ytterligare? |

2. REVISORNS ROLL

Lagen kräver revision av årsboksluten för aktiebolag och andra bolag med begränsat ansvar.⁸ Det faktum att företagens årsbokslut granskas innebär dock inte att revisorn är skyldig att försäkra sig om att de granskade räkenskaperna är helt fria från felaktiga uppgifter. När revisorerna rapporterar att årsbokslut ger en rättvisande bild enligt den relevanta ramen för finansiell rapportering⁹ ger de "rimliga garantier"¹⁰ för att årsbokslutet som helhet är fritt från innehållsmässiga felaktigheter, antingen de beror på bedrägeri eller misstag¹¹. Revisorernas mål är därför att minimera risken¹² för att historisk finansiell information som presenteras i enlighet med en viss redovisningsmetod är "innehållsmässigt" felaktig. Kommissionen konstaterar att den lagstadgade revisionen har utvecklats från att vara en faktisk kontroll av inkomster, utgifter, tillgångar och skulder till en riskbaserad metod.

Befintlig praxis tyder på att de "rimliga garantier" som nämns ovan snarare inriktas på att garantera att årsboksluten har upprättats enligt de tillämpliga reglerna för finansiell rapportering än att garantera att de ger en rättvisande bild. Bankkrisen har visat att revisionsberättelserna bör inriktas "mer på innehållet än formen", vilket bland annat innebär att undvika utnyttjande av skillnader i lagstiftningen mellan olika jurisdiktioner. Det är viktigt

⁸ Enligt rådets fjärde direktiv 78/660/EEG av den 25 juli 1978 grundat på artikel 54.3 g i fördraget om årsbokslut i vissa typer av bolag, rådets sjunde direktiv 83/349/EEG av den 13 juni 1983 grundat på artikel 54.3 g i fördraget om sammanställd redovisning, rådets direktiv 86/635/EEG av den 8 december 1986 om årsbokslut och sammanställd redovisning för banker och andra finansiella institut och rådets direktiv 91/674/EEG av den 19 december 1991 om årsbokslut och sammanställd redovisning för försäkringsföretag ska bolagens årsbokslut eller sammanställda redovisning granskas av en eller flera personer som är behöriga att revidera räkenskaper. I enlighet med artikel 4.2 a i direktiv 2004/109/EG av den 15 december 2004 om harmonisering av insynskraven angående upplysningar om emittenter vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad och om ändring av direktiv 2001/34/EG, ska emittenternas årliga redovisning innehålla ett reviderat årsbokslut.

⁹ Artikel 51a 1 a i direktiv 78/660/EEG om årsbokslut i vissa typer av bolag.

¹⁰ "Rimliga garantier" definieras vanligen som höga, men inte fullständiga garantier.

¹¹ International Standard on Auditing (ISA) 200, *Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing*, punkt 11. Bedrägeri inom ramen för en revision innebär en avsiktlig handling av en person inom ett företag för att vinna en orättvis eller olaglig fördel. Konceptet "sannolikhet för bedrägeri" är en viktig komponent som kan utvecklas vidare i det här sammanhanget.

¹² Revisorer minskar revisionsrisken med hjälp av flera olika metoder, bl.a. genom att identifiera ett företags risker, utvärdera interna kontroller, kontrollera urval, direkta bekräftelser från tredjeparter, diskussioner med ledningen etc. Att avgöra den nivå där en felaktig uppgift blir väsentlig är ett viktigt steg i detta avseende.

att notera att International Financial Reporting Standards (IFRS) grundas på principerna om en rättvisande bild och principen om att innehållet är viktigare än formen.¹³

Den kunskap som de externa revisorerna inhämtar genom sitt arbete kan vara användbar för tillsynsmyndigheter och kommissionen inser att det är nödvändigt att förstärka samarbetet mellan revisorer och tillsynsmyndigheter.¹⁴ Den konstaterar dock att ett utökat samarbete mellan revisorer och tillsynsmyndigheter, även om det är högst önskvärt, dock inte får leda till att revisorernas och tillsynsmyndigheternas respektive ansvarsområden blir otydliga.

2.1. Revisorernas kommunikation med intressenterna

Det är viktigt att klart fastställa vilka slags upplysningar som revisorn ska lämna till intressenterna i revisionsutlåtandet och slutsatserna. Detta innebär inte bara att det blir nödvändigt att gå tillbaka till revisionsberättelsen, utan man bör även överväga ytterligare kommunikation om revisionsmetoder för att förklara i vilken utsträckning det reviderade företags balansräkning väsentligen har kontrollerats.

Större garantier för intressenterna

Ur ett användarperspektiv bör revisorerna lämna mycket större garantier till intressenterna om posterna i balansräkningen och värderingen av dessa poster på balansdagen. Kommissionen vill undersöka alternativet att "återgå till väsentligheterna", med en stark inriktning på en omfattande granskning av balansräkningen och mindre betoning på efterlevnad och systemfunktioner, dvs. uppgifter som främst bör förbli kundens ansvar och huvudsakligen omfattas av internrevisioner. Revisorerna skulle kunna uppge vilka poster som faktiskt verifierats och vilka poster som kontrollerats på grundval av en yrkesmässig bedömning, interna modeller, hypoteser och ledningens uppgifter. För att ge en "rättvisande bild" ska revisorerna försäkra sig om att innehållet har företräde framför formen.

Revisorernas beteende

Det främsta ansvaret för att tillhandahålla sund finansiell information ligger på de reviderade enheternas ledningar, men revisorerna kan fylla en viktig funktion genom att aktivt ifrågasätta ledningens uppgifter ur ett användarperspektiv. Det är således viktigt att ha en "yrkesmässig skepticism" gentemot den reviderade enheten.^{15,16} Revisorerna bör även se skeptiskt på offentliggörandet av centrala uppgifter i företagets årsbokslut, vilket kan leda till en lämplig

¹³ IAS 1, punkterna 17 och 21 och IFRS-ramen. Andra relevanta principer är neutralitet, fullständighet och försiktighet.

¹⁴ Se fråga 3.1 i grönboken om företagsstyrning i finansiella institut och om ersättningspolicy, KOM(2010) 284, s. 15: "Bör samarbetet mellan de externa revisorerna och tillsynsmyndigheterna fördjupas? Om ja, hur?" De svar som har inkommit hittills tyder på att det finns ett allmänt stöd för att förbättra samarbetet mellan externa revisorer och tillsynsmyndigheter.

¹⁵ Den brittiska myndigheten Financial Services Authority (FSA) och den brittiska tillsynsmyndigheten Financial Reporting Council (FRC) publicerade ett diskussionsdokument i juni 2010, där man ifrågasätter om revisorerna har haft en tillräckligt skeptisk inställning och om de har ägnat tillräcklig uppmärksamhet åt indikationer på partiskhet i ledningen när de granskar viktiga delar av räkenskaperna och rapporteringen som är starkt beroende av ledningens bedömning – <http://www.frc.org.uk/press/pub2303.html>.

¹⁶ Yrkesmässig skepticism kan också vara viktig för avslöjande och förebyggande av bedrägerier.

”betoning på sakfrågorna”¹⁷ i revisionsberättelsen. En spridning av offentliggöranden som är mindre angelägna för intressenterna måste dock undvikas.

Revisionsberättelser med förbehåll

Ett av de största problemen inom revisionsbranschen är den negativa uppfattningen om revisionsberättelser som avges med förbehåll. Detta har lett till att synsättet ”allt eller inget” har blivit rådande, där förbehåll i en revisionsberättelse har blivit ett negativt begrepp för både kunder och revisorer. Till skillnad från kreditvärderingsinstitut och värdepappersanalytiker kategoriserar revisorerna inte de kunder de granskar, vilket beror på att revisorns uppgift är att ge en rättvisande bild av årsboksluten. De bedömer egentligen inte de relativa resultaten eller ens den relativa kvaliteten på en rapporterade enhets årsbokslut i förhållande till en annan enhets årsbokslut. Det är nödvändigt att överväga om det är mer värdefullt för intressenterna att informativa uppgifter om potentiella risker, sektorsutveckling, råvaru- och växelkursrisker etc. lämnas tillsammans med eller ingår i revisionsberättelsen.¹⁸

Bättre extern kommunikation

Det kan hända att det blir nödvändigt att på nytt undersöka frågan om revisorernas kommunikativa ansvar, i syfte att förbättra hela kommunikationsprocessen och därmed förbättra uppfattningen av det mervärde som en revision ger. Storbritannien har t.ex. nyligen sett över sin modell för att göra revisionsberättelserna mer koncisa och överväger även att göra dem mer informativa. Enligt den franska handelsrätten ska revisorerna motivera sitt revisionsutlåtande offentligt, tillsammans med rapporten om årsbokslutet. Detta omfattar även revisorns bedömning av ett företags valmöjligheter eller av hur det tillämpar sina redovisningsmetoder, innehållsmässiga eller känsliga redovisningsuppskattningar och vid behov även frågor som rör den interna kontrollen.

En annan fråga som kan vara värd att överväga är i vilken utsträckning allmän information som finns tillgänglig för revisorerna bör lämnas ut till allmänheten. Sådan information kan t.ex. handla om företagets exponering mot framtida risker eller händelser, risker för immateriell äganderätt, i vilken utsträckning immateriella tillgångar skulle påverkas negativt etc.

En annan aspekt som behöver övervägas är när och hur ofta revisorn bör kommunicera med intressenterna. Det hävdas ofta att revisionsutlåtanden ”är innehållsfattiga och kommer för sent”.

Bättre intern kommunikation

Det är viktigt att se till att det finns en regelbunden dialog mellan företagets revisionskommitté, den externa dvs. den lagstadgade revisorn och internrevisorn. På så sätt

¹⁷ Sakfrågor betonas i revisionsberättelsen när det förekommer en ovanlig post som enligt revisorns åsikt är central och därför måste offentliggöras för att användaren eller användarna av årsboksluten ska förstå dem bättre. Det är även värt att notera att sakfrågor som tas med i ett yttrande inte påverkar revisorns yttrande över ett årsbokslut.

¹⁸ Iosco (Internationella organisationen för värdepapperstillsyn) har föreslagit att revisionsberättelserna ska förbättras för att minska förväntningssgapet och undvika teknisk jargong. Iosco anser även att frågan om revisionsberättelsernas dubbla karaktär bör övervägas på nytt. Prioriteringen att förbättra revisionsberättelserna finns även med på IAASB:s (International Auditing and Assurance Standards Board) agenda för de närmaste åren.

blir det möjligt att garantera att det inte finns några kryphål i det fullständiga täckandet av efterlevnad, riskövervakning och den väsentliga kontrollen av tillgångar, skulder, intäkter och utgifter. Ett bra exempel på sådan kommunikation är den tyska lagstiftningen, enligt vilken externa revisorer är skyldiga att inlämna en ”utförlig” revisionsberättelse till tillsynsrådet. I dessa utförliga revisionsberättelser, som inte finns tillgängliga för allmänheten, sammanfattas de viktiga slutsatserna mer detaljerat än i den ordinarie revisionsberättelsen när det gäller fortlevnadsprincipen och anknutna kontrollsystem, framtida utveckling och risker för företaget, väsentliga iakttagelser, påvisade oegentligheter, använda redovisningsmetoder eller eventuella ”orealistiska” transaktioner.

En sådan utvidgad dialog får emellertid inte äventyra den lagstadgade revisorns oberoende.

Företagens sociala och miljömässiga ansvar (CSR)

Företagens sociala och miljömässiga ansvar handlar om hur företagen frivilligt integrerar sociala och miljömässiga hänsynstaganden i verksamheten och i kontakterna med sina intressenter.

Tydligare rapporteringsbestämmelser kan förbättra EU-företagens rykte i det här avseendet och kan bidra till att företagen och investerarna inriktar sig mer på hållbarhetsfrågor.

För att se till att den rapporterade informationen håller tillräcklig kvalitet och är trovärdig bör man också överväga om det kan finnas behov av en oberoende kontroll av denna information och om revisorerna kan fylla en funktion i det här avseendet.

Utökande av revisorernas uppdrag

Hittills har revisionerna i stor utsträckning inriktats på historisk information. Det är viktigt att överväga i hur stor utsträckning revisorerna bör utvärdera den information om förväntad utveckling som lämnas av företaget och, med tanke på deras privilegierade tillgång till viktig information, i vilken utsträckning revisorerna bör uttala sig om företagets ekonomiska och finansiella framtidsutsikter. Det sistnämnda skulle vara särskilt relevant inom ramen för ”fortlevnadsprincipen”.

Framtidsanalyser har, åtminstone för stora börsnoterade företag, hittills gjorts av värdepappersanalytiker och kreditvärderingsinstitut. Revisorns roll bör följaktligen endast utvidgas i detta avseende om det tillför ett verkligt mervärde för intressenterna.

Frågor

- (4) Anser du att revisionerna bör innehålla försäkringar om företagens finansiella hälsa? Passar revisioner för ett sådant syfte?
- (5) Bör den använda revisionsmetoden förklaras bättre för användarna för att minska förväntningsgapet och tydliggöra syftet med revisionen?
- (6) Bör konceptet ”yrkesmässig skepticism” förstärkas? Hur skulle det kunna göras i så fall?
- (7) Bör den negativa synen på förbehåll i revisionsberättelserna omvärderas? Om så är fallet, varför?

- | | |
|------|---|
| (8) | Vilka ytterligare upplysningar bör lämnas till externa intressenter och i vilken form? |
| (9) | Finns det en lämplig och regelbunden dialog mellan externa revisorer, interna revisorer och revisionskommittéer? Om så inte är fallet, hur skulle kommunikationen kunna förbättras? |
| (10) | Anser du att revisorerna skulle kunna bidra till att trygga att företagens rapportering på de sociala och miljömässiga områdena är tillförlitlig? |
| (11) | Bör revisorn kommunicera mer regelbundet med intressenterna? Bör tidsskillnaden mellan slutet av räkenskapsåret och datumet för revisionsutlåtandet minskas? |
| (12) | Vilka andra åtgärder skulle kunna vidtas för att öka revisionernas värde? |

2.2. Internationella revisionsstandarder (ISA)

De internationella revisionsstandarderna (*International Standards on Auditing*, nedan kallat ISA) och de internationella standarderna för kvalitetskontroll (*International Standards on Quality Control*, nedan kallat ISQC) fastställs av det normbildande organet *International Assurance and Auditing Standards Board* (nedan kallat IAASB), som ingår i Internationella revisorsförbundet (*International Federation of Accountants*, nedan kallat Ifac). Kommissionen arbetar med sina viktigaste internationella partner och organisationer för att förbättra standardiseringsorganens styrning och ansvar.

Under perioden 2006–2009 genomförde IAASB en grundlig granskning och klargjorde de internationella redovisningsstandarderna inom ramen för det så kallade Clarity-projektet. De ”klargjorda” internationella redovisningsstandarderna kommer att börja tillämpas på revisioner under räkenskapsåret 2010. De kan anses vara robustare på ett antal områden än de internationella redovisningsstandarder som använts för revisionerna till och med räkenskapsåret 2009. En viktig aspekt på dem är att de klarar förändringar av de verifierande underlagen, när det gäller redovisning till verkligt värde, rapportering av uppskattningar och känslighetsanalys eller synsättet på transaktioner med närstående parter.

På grundval av sitt samråd 2009¹⁹ konstaterar kommissionen att det finns ett allmänt stöd bland intressenterna i EU för att anta ISA på EU-nivå. De svarande ansåg att gemensamma standarder i formen ”klargjorda” ISA och ISQC skulle bidra till harmoniserade revisioner av hög kvalitet, vilket i sin tur skulle höja årsbokslutens kvalitet och trovärdighet. En del svarande efterlyste ytterligare insatser för att anpassa ISA till små och medelstora företags och små och medelstora revisionsföretags behov.

De ”klargjorda” ISA har antingen redan antagits eller håller på att antas av de flesta medlemsstaterna och tillämpas även av de stora nätverken av revisionsföretag. De har även införts i många tredjeländer, dock inte av några av våra viktigaste partner, t.ex. Förenta staterna. För närvarande överväger kommissionen när och hur ISA ska introduceras i EU. Införandet kan ske genom bindande eller icke bindande unionslagstiftning.

Frågor

- | | |
|------|---|
| (13) | Vad anser du om införandet av ISA i EU? |
|------|---|

¹⁹ Se en sammanfattning av inläggen i samrådet från mars 2010 på http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2009/isa_en.htm.

- | | |
|------|--|
| (14) | Bör ISA göras rättsligt bindande i hela EU? Om så är fallet, bör man välja en liknande strategi för anslutning som den befintliga strategin för anslutningen till International Financial reporting Standards (IFRS)? Alternativt, och med tanke på att ISA för närvarande tillämpas allmänt i EU, bör användningen av ISA främjas ytterligare genom icke-bindande rättsliga instrument (rekommendationer, uppförandekoder)? |
| (15) | Bör ISA anpassas ytterligare för att tillgodose små och medelstora företags och små och medelstora revisionsföretags behov? |

3. REVISIONSFÖRETAGENS STYRNING OCH OBEROENDE

Som i många andra branscher måste revisionsföretag aktivt hantera sina intressekonflikter. Till skillnad från många andra branscher har revisorer dock en lagstadgad funktion: revisioner är ett juridiskt krav. Revisioner är avsedda att fungera som en lagstadgad garanti för investerare, långgivare och affärsmotparter som har en andel eller ett affärsintresse i de enheter som konstitueras som aktiebolag och andra bolag med begränsat ansvar. Oberoende bör således vara en orubblig hörnsten i revisionsarbetet.

Enligt direktivet om lagstadgad revision (2006/43/EG) (nedan kallat *direktivet*) ska lagstadgade revisorer följa yrkesetiska principer och i direktivet fastställs även ett antal principer för oberoende, som sträcker sig från beteendemässiga aspekter till överväganden kring ägarskap, arvoden, byte av revisionsföretag eller företagens styrning (revisionskommittéer). Dessa principer har införlivats i medlemsstaternas lagstiftning, antingen genom särskilda uppförandekoder eller genom bindande principer utöver Ifac:s etiska regler²⁰.

Utöver de rättsliga bestämmelserna och de etiska regler som nämns ovan vill kommissionen förstärka revisorernas oberoende och hantera de intressekonflikter som blir en naturlig följd av den nuvarande situationen, t.ex. när det gäller aspekter som de reviderade företagens utnämningar av och ersättningar till revisorer, dålig rotation bland revisionsföretagen eller revisionsföretagens tillhandahållande av andra tjänster än revisionstjänster.

Utnämning och arvodering av revisorer

I ett kommersiellt anbudsförfarande utses revisorer som arvodas av den enhet som ska granskas. Det faktum att revisorerna är ansvariga inför aktieägarna i det reviderade företaget och inför andra intressenter trots att de betalas av det reviderade företaget skapar en störning i systemet. Kommissionen överväger om ett scenario är genomförbart där revisorsrollen skulle vara en lagstadgad inspektion, varvid ansvaret för utnämning, arvodering och uppdragets varaktighet skulle vila på en tredjepart, kanske en tillsynsmyndighet, i stället på företaget.²¹ Ett sådant koncept kunde vara särskilt relevant för revisioner av stora företags årsbokslut och/eller systemviktiga finansinstitut. När man överväger denna fråga bör man å ena sidan ta hänsyn till risken för ökad byråkrati och å andra sidan de möjliga samhällsfördelarna av bevisligen oberoende utnämningar.

²⁰ De etiska regler som tagits fram av en kommitté inom Ifac (Internationella revisorsförbundet) används som ett riktmärke av revisionsföretagen till följd av att deras branschorganisation eller företag är anslutna till Ifac-standarderna. Regler som tagits fram av tillsynsmyndigheter på nationell nivå är i allmänhet strängare än Ifac-reglerna.

²¹ En sådan modell har inte testats ännu (med undantag av tyska kooperativa banker och sparbanker).

Obligatoriskt byte av revisionsföretag

Situationer där ett företag har anlitat samma revisionsföretag i årtionden är inte förenliga med de önskvärda standarderna för oberoende.²² Även när de "huvudansvariga revisorerna" för dessa företag bytas ut med jämna mellanrum, vilket för närvarande krävs enligt direktivet, kvarstår hotet om förtrolighet.

I detta sammanhang är det värt att överväga obligatoriskt byte av revisionsföretag – inte bara huvudansvariga revisorer. Kommissionen är medveten om att kunskap kan gå förlorad till följd av att revisionsföretagen byts ut. Den vill ändå undersöka för- och nackdelarna med ett sådant system, särskilt för att skapa och upprätthålla objektivitet och dynamik på revisionsmarknaden. För att förhindra att huvudansvariga revisorer "tar med sig" vissa kunder när revisionsföretaget byts ut skulle regler för byte, om de antas, garantera att inte bara revisionsföretagen utan även de huvudansvariga revisorerna byts ut.

Andra tjänster än revisionstjänster

Det finns inget EU-omfattande förbud mot att revisorer tillhandahåller andra tjänster än revisionstjänster till sina kunder. I enlighet med artikel 22 i direktivet får revisionstjänster inte tillhandahållas om det finns en anknytning som "en objektiv, omdömesgill och initierad tredje part skulle anse äventyra den lagstadgade revisorns eller revisionsföretagets oberoende". Denna bestämmelse gäller även för tillhandahållandet av andra tjänster än revisionstjänster. Hittills har artikel 22 tillämpats på högst olika sätt inom EU. I Frankrike finns det t.ex. ett totalt förbud mot att en revisor tillhandahåller andra tjänster än revisionstjänster till sina kunder samt stränga begränsningar för medlemmarna i revisorns nätverk när det gäller tillhandahållande av tjänster till medlemmarna i den reviderade enhetens koncern. I många andra medlemsstater är reglerna mindre restriktiva och revisorernas tillhandahållande av andra tjänster än revisionstjänster till sina kunder är fortfarande vanligt förekommande.^{23,24}

Kommissionen vill undersöka om det är möjligt att skärpa förbudet för revisionsföretag att tillhandahålla andra tjänster än revisionstjänster. Detta skulle kunna leda till att det skapas "rena revisionsföretag" som liknade inspektionsenheter. Eftersom revisorer avger ett oberoende utlåtande om företagets finansiella hälsa, bör de naturligtvis helst inte ha affärsintressen i de reviderade företagen.

²² I en undersökning från 2006 uppgav över hälften av de svarande företagen att deras revisor hade tjänat företaget i mer än sju år och 31 procent uppgav att de inte hade bytt revisor på över 15 år. Den allmänna tendensen är att ju större det reviderade företaget är, desto mer sällan byter det revisor (London Economics, *Study on the Economic Impact of Auditors' Liability Regimes*, september 2006, tabell 22, s. 43: http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/liability/index_en.htm).

²³ Det är viktigt att notera att revisorer som granskar börsnoterade företag enligt Förenta staternas lagstiftning är förbjudna att tillhandahålla ett antal andra tjänster än revisionstjänster till sina kunder. Detta får konsekvenser i EU när det gäller tillhandahållandet av andra tjänster än revisionstjänster till företag som är börsnoterade i Förenta staterna.

²⁴ I detta avseende har den brittiska tillsynsmyndigheten FRC nyligen utfärdat särskilda kommentarer – se pressmeddelande POB PN 60 från revisionsinspektionsenheten vid FRC, 14 september 2010.

Arvodesstruktur

Det skulle kunna införas en begränsning av de arvoden som ett revisionsföretag får motta från en enda revisionskund i förhållande till revisionsföretagets sammanlagda revisionsintäkter²⁵ tillsammans med lämpliga regler om offentliggörande. Det skulle även vara nyttigt att undersöka för- och nackdelarna med att tillämpa sådana begränsningar, särskilt när det gäller små revisionsföretag.

Offentliggörande av årsbokslut

En annan aspekt som bör övervägas är hur man kan öka insynen i revisionsföretagens egna årsbokslut. För globala nätverk bör insynen omfatta hela nätverket. Dessutom är det värt att undersöka om sådana företags årsbokslut bör revideras och – med tanke på den potentiella konflikt som uppstår i och med att årsbokslutet granskas av en konkurrent – om lagstadgade organ som granskar offentliga organs redovisningar på nationell eller till och med EU-nivå bör uppdras att utföra sådana revisioner.

Organisatoriska krav

Revisionsföretagen bör förstärka sin företagsstyrning, de organisatoriska kraven för att ytterligare begränsa intressekonflikter och sitt oberoende. I detta avseende kan inspiration hämtas från förordningen om kreditvärderingsinstitut²⁶. En annan referens är ”styrningskoden för revisionsföretag”, som nyligen har införts i Storbritannien.²⁷ I koden fastställs bland annat principen att revisionsföretagen i ledningen ska utse oberoende personer som inte tillhör företagsledningen och att aktieägare i de reviderade företagen bör ha en dialog med revisionsföretagen för att förbättra den ömsesidiga kommunikationen och förståelsen.

Förnyad granskning av ägarbestämmelserna och partnerskapsmodellen

För närvarande krävs enligt direktivet att revisorer ska inneha en majoritet av rösterna i ett revisionsföretag och att de ska kontrollera styrelsen.²⁸ Kommissionen anser att motiveringen till dessa bestämmelser bör ses över.²⁹

Hittills har revisionsföretagen bedrivit sin verksamhet enligt partnerskapsmodellen (vare sig detta organiserats via ett partnerskap eller ett aktiebolag). Med tanke på att en del stora företag har växt betydligt i storlek och komplexitet är det emellertid oklart om det överhuvudtaget finns något systemföretag som har tillräckliga resurser för att klara eventuella skadeståndskrav. Det är följaktligen värt att överväga alternativa strukturer som skulle ge revisionsföretagen möjlighet att skaffa kapital från andra källor. Dessa alternativa strukturer måste innehålla garantier (t.ex. när det gäller styrningen) för att se till att externa ägare inte blandar sig i revisionsarbetet.

²⁵ Ett exempel: I punkt 290.222 i Ifac:s etiska regler anges att en revisor som granskar ett allmännyttigt företag ska offentliggöra sin kundsituation när arvudet från den kunden utgör mer än 15 procent av revisionsföretagets totala arvoden.

²⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1060/2009 av den 16 september 2009 om kreditvärderingsinstitut.

²⁷ *Audit Firm Governance Code*, sammanställd av FRC och Institute of Chartered Accountants in England and Wales (ICAEW), januari 2010.

²⁸ Artikel 3 i direktiv 2006/43/EG om lagstadgad revision.

²⁹ Offentligt samråd om kontrollstrukturer i revisionsföretag och deras konsekvenser för revisionsmarknaden, juli 2009: http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/market/index_en.htm.

En sådan förändring skulle även hjälpa företag som inte är systemviktiga att få tillgång till mer kapital, öka sin kapacitet och växa snabbare.

Koncernrevisioner

Revisioner av stora koncerner som är verksamma inom flera jurisdiktioner utförs vanligen av stora globala nätverk på grund av de stora resurser som sådana revisioner kräver. Kommissionen instämmer i den oro som ett antal tillsynsmyndigheter världen runt har gett uttryck för, som anser att rollen som koncernrevisor bör förstärkas. Det krävs regler för att göra det möjligt för koncernrevisorerna att fullgöra sitt uppdrag och sina ansvarsskyldigheter. Koncernrevisorerna bör ha tillgång till rapporter och annan dokumentation från alla revisorer som granskar underordnade enheter i en koncern. Koncernrevisorerna bör även delta i och ha en klar överblick över hela revisionsprocessen för att kunna stödja och försvara koncernrevisioners utlåtanden.

Frågor

- (16) Uppstår det en konflikt när en revisor utses och betalas av den reviderade enheten? Vilka alternativa arrangemang skulle du rekommendera i det här sammanhanget?
- (17) Skulle det i vissa fall vara motiverat att utse en tredjepart?
- (18) Bör revisionsföretagens löpande engagemang vara tidsbegränsat? Om så är fallet, hur lång tid bör ett revisionsföretags uppdrag längst få pågå?
- (19) Bör revisionsföretagen förbjudas att tillhandahålla andra tjänster än revisionstjänster? Bör ett sådant förbud i så fall tillämpas på alla revisionsföretag och deras kunder, eller bör förbudet endast gälla för vissa typer av enheter, t.ex. systemviktiga finansinstitut?
- (20) Bör det högsta arvode som ett revisionsföretag får erhålla från en enda kund regleras?
- (21) Krävs det nya regler för insynen i revisionsföretagens årsbokslut?
- (22) Vilka nya regler skulle kunna införas för styrningen av revisionsföretag för att öka revisorernas oberoende?
- (23) Bör alternativa strukturer undersökas för att revisionsföretagen ska kunna skaffa externt kapital?
- (24) Instämmer du i förslagen om koncernrevisorerna? Har du här några andra förslag?

4. TILLSYN

Offentliga tillsynssystem spelar en central roll i tillsynen av revisionsföretag. Tillsynssystemen bör utformas så att eventuella intressekonflikter med revisionsbranschen kan undvikas. De gällande reglerna skulle kunna förstärkas för att garantera att alla medlemsstaters tillsynssystem är fullständigt oberoende från revisionsbranschen.

Tillsynen av revisionsföretag i EU måste integreras mer och det krävs ett nära samarbete mellan de nationella tillsynssystemen för revisionsverksamhet. Ett alternativ skulle kunna vara att omvandla Europeiska gruppen av tillsynsorgan för revisorer (EGAOR) till en s.k.

Lamfalussy-nivå 3-kommitté. Det är det slags kommitté som för närvarande finns på området för värdepapper, försäkringar och bankverksamhet (Europeiska värdepapperstillsynskommittén (CESR), kommittén för europeiska myndigheter med tillsyn över försäkringar och tjänstepensioner (CEIOPS) och Kommittén för europeiska banktillsynsmyndigheter (CEBS)). En sådan kommitté skulle kunna förstärka samarbetet på EU-nivå och främja en enhetlig tillämpning av reglerna samt garantera ett gemensamt tillvägagångssätt för inspektioner av revisionsföretag. Kommittén skulle dessutom kunna bistå kommissionen med kvalificerad rådgivning i revisionsfrågor. Ett annat alternativ skulle kunna vara att inrätta en ny europeisk tillsynsmyndighet³⁰ eller att integrera revisionsfrågor i en av de tillsynsmyndigheter som inrättas enligt kommissionens förslag om finansiell tillsyn, som rådet och parlamentet nyligen enades om.

För närvarande finns ingen tillsyn av de gränsöverskridande ledningsorganen för revisionsnätverks verksamheter i flera medlemsstater, utan det är endast varje "nationell" komponent i nätverket som övervakas på medlemsstatsnivå. Denna ojämna fördelning mellan EU-omfattande revisionsnätverk och nationell tillsyn måste lösas. Tillsynen av internationella tillsynsmyndigheter skulle kunna utövas på EU-nivå, på liknande sätt som det nyligen offentliggjorda förslaget om kreditvärderingsinstitut³¹.

Kommissionen anser att det även är nödvändigt att förstärka dialogen mellan tillsynsmyndigheterna och revisionsföretagen. Dialogen bör vara ömsesidig så att tillsynsmyndigheterna kan uppmärksamma revisionsföretagen på särskilda problemområden. När det gäller det speciella fallet med finansinstitut och leverantörer av investeringstjänster är revisorer enligt EU-lagstiftningen skyldiga att snabbt rapportera till de behöriga myndigheterna om eventuella uppgifter eller beslut som kan utgöra en väsentlig överträdelse av lagstiftningen, påverka ett företags förmåga att fortsätta som en fungerande koncern eller leda till förbehåll i revisionsberättelsen.³² Revisorer som granskar investeringsföretag är skyldiga att varje år rapportera till de behöriga myndigheterna om ett antal frågor.³³ Kommissionen har ingen information om huruvida denna bestämmelse faktiskt har följts under krisen och om revisorer har rapporterat till de behöriga myndigheterna i enskilda fall.³⁴ Kommissionen kommer att överväga om kommunikationen mellan revisorer och de behöriga värdepapperstillsynsmyndigheterna bör bli obligatorisk för alla stora eller börsnoterade företag. En annan fråga som särskilt bör övervägas är kommunikationen med relevanta myndigheter i händelse av bedrägerier inom företag.

Frågor

- (25) Vilka åtgärder skulle kunna införas för att ytterligare förbättra integrationen och samarbetet när det gäller tillsyn av revisionsföretag på EU-nivå?

³⁰ Eventuella alternativ till en ny kommitté eller tillsynsmyndighet måste även utvärderas när det gäller konsekvenserna för EU-budgeten.

³¹ Europaparlamentets och rådets förslag till förordning om ändring av förordning (EG) nr 1060/2009 om kreditvärderingsinstitut (KOM(2010) 289 slutlig).

³² Artikel 55 i direktiv 2004/39/EG av den 21 april 2004 om harmonisering av insynskraven angående upplysningar om emittenter vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad och om ändring av direktiv 2001/34/EG. Artikel 53 i direktiv 2006/48/EG av den 14 juni 2006 om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut.

³³ Artikel 20 i genomförandedirektivet 2006/73/EG av den 10 augusti 2006.

³⁴ Kommissionens arbetsdokument (som åtföljer grönboken om företagsstyrning i finansiella institut och om ersättningspolicy) SEK(2010) 669, s. 33, punkt 6.1.1.

(26) Hur skulle man kunna öka samrådet med och kommunikationen mellan revisorer som granskar stora börsnoterade företag och den relevanta tillsynsmyndigheten?
--

5. KONCENTRATION OCH MARKNADSSTRUKTUR

Marknaden för revisioner av börsnoterade företag täcks huvudsakligen av de s.k. fyra stora revisionsföretagen³⁵. Den sammanlagda marknadsandelen för de fyra stora revisionsföretag som granskar börsnoterade företag överstiger 90 procent i de allra flesta EU-medlemsstater, räknat på intäkter eller mottagna arvoden.³⁶ Många revisionsföretag i mellanskiktet har haft mycket svårt att ta sig in i detta toppskikt på revisionsmarknaden, trots att de har kapacitet att arbeta på den internationella revisionsmarknaden.

En sådan koncentration kan leda till en ackumulering av systemrisk. Om ett "systemviktigt företag" eller ett företag som har nått "systemproportioner"⁵ går i konkurs, kan detta störa hela marknaden.

Marknaden förefaller vara alltför koncentrerad inom vissa segment och kunderna har därför inte tillräckliga valmöjligheter, när de bestämmer sig för vilken revisor de vill anlita.

Att vara revisor för stora börsnoterade företag verkar dessutom vara bra för ryktet. En sådan positiv koppling hjälper de stora företagen att säkra ännu fler prestigefyllda revisionsuppdrag, vilket bidrar till bristande dynamik på marknaden.

De största företagen erkänner fortfarande inte kapaciteten hos revisionsföretag som inte tillhör de fyra stora. Det kan tydligen även förekomma att t.ex. finansinstitut ibland kräver avtalsklausuler om att bara de stora fyra stora revisionsföretagen får anlitas som ett villkor för att bevilja lån.

Kommissionen vill därför överväga följande åtgärder:

Gemensamma revisioner/revisionskonsortier

Gemensamma revisioner utförs endast i Frankrike, där börsnoterade företag är skyldiga att utse två olika revisionsföretag som delar på revisionsarbetet och gemensamt undertecknar revisionsberättelsen. Denna metod bör emellertid vidareutvecklas för att göra marknaden mer dynamisk i syfte att ge företag i mellanskiktet som inte är systemviktiga möjligheten att bli aktiva aktörer i marknadssegmentet för revisioner av stora bolag, som hittills har visat sig vara svåra att fånga upp. För att främja andra aktörer och små och medelstora revisionsföretags tillväxt skulle kommissionen kunna tänka sig att införa bestämmelser om obligatoriskt inrättande av revisionskonsortier, där för revisioner av stora bolag minst ett revisionsföretag ingår som inte är systemviktigt. Sådana konsortier måste ha en tydlig ansvarsfördelning vid det allmänna revisionsutlåtandet samt en mekanism för tvistlösning/offentliggörande vid meningsskiljaktigheter mellan konsortiemedlemmarna.

Konceptet "gemensam revision" skulle också kunna vara ett sätt att begränsa avbrott på revisionsmarknaden om något av de stora revisionsnätverken försvinner.

³⁵ Deloitte & Touche, Ernst & Young, PricewaterhouseCoopers och KPMG.

³⁶ London Economics, *Study on the Economic Impact of Auditors' Liability Regimes*, september 2006, tabell 5, s. 22–23. http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/liability/index_en.htm

Obligatoriskt byte av revisorer och förnyade anbudsförfaranden

Obligatoriskt byte av revisorer skulle inte bara öka revisorernas oberoende enligt ovan, utan skulle även fungera som en katalysator för att skapa mer dynamik och kapacitet på revisionsmarknaden. Man skulle kunna tänka sig ett obligatoriskt byte av revisionsföretaget/revisionskonsortiet efter en fastställd tidsperiod. För att förhindra att de huvudansvariga revisorerna "tar med sig" vissa kunder när de byter revisionsföretag skulle bytesreglerna säkerställa att inte bara företagen, utan även de huvudansvariga revisorerna, byts ut. Sådana obligatoriska byten bör kompletteras med obligatoriska anbudsförfaranden med full insyn när det gäller kriterierna för val av revisionsföretag. Kvalitet och oberoende skulle vara de viktigaste urvalskriterierna i alla anbudsförfaranden. Om endast en mycket liten andel av revisionerna av ledande börsnoterade företag skulle omfattas av öppna och rättvisa anbudsförfaranden under ett visst år, skulle insatserna för att göra marknaden mer dynamisk nämligen ha en begränsad effekt.

Komma till rätta med den partiska inställningen att "de fyra stora är bäst"

Till följd av konsolideringen av det övre marknadsskiktet verkar företagen helst vilja välja en av de "fyra stora" som företagets revisor. Kommissionen vill emellertid undersöka hur mycket av detta som har att göra med "uppfattningar" och hur mycket som beror på "meriter". Det blir lättare att göra sådana bedömningar om det råder insyn i rapporteringen om inspektioner, som för närvarande är fallet i Storbritannien.³⁷

Kommissionen kommer även att arbeta för att lösa frågan om avtalsklausuler som informellt kallas "klausuler om att endast välja en av de fyra stora"³⁸. En möjlighet som kan vara värd att överväga är att inrätta en europeisk kvalitetscertifiering för revisionsföretag, som skulle utgöra ett formellt erkännande av att de är lämpade för att utföra revisioner av stora börsnoterade företag.

Beredskapsplan

Kommissionen kommer att kontakta medlemsstaterna, revisionsföretag och andra intressenter, inklusive internationella forum, för att diskutera en beredskapsplan. En sådan plan skulle möjliggöra en snabb lösning i händelse av en överlåtelse av ett systemviktigt revisionsföretag, undvika störningar i tillhandahållandet av revisionstjänster och förhindra ytterligare strukturell riskuppbbyggnad på marknaden.

När man diskuterar beredskapsplaner är det viktigt att tänka på att inrättandet av ett konsortium skulle kunna fylla en viktig funktion. Vid en överlåtelse av en av konsortiemedlemmarna skulle det "överlevande" företaget i så fall kunna garantera revisionsverksamhetens kontinuitet, i väntan på mer "permanenta" arrangemang.

I överensstämmelse med det synsätt som banksektorn antagit bör man även aktivt överväga koncepten avveckling under ordnade former, inklusive återhämtningsplaner ("living wills"), särskilt för systemviktiga revisionsföretag.

Omvärdering av de faktorer som bidragit till den tidigare konsolideringen

³⁷ Pressmeddelande POB PN 60 från revisionsinspektionsenheten vid FRC, 14 september 2010.

³⁸ *Restrictive bank covenants keep Big four on top* (Christodoulou, 2010), Accountancy Age, 17 juni 2010.

Kommissionen vill undersöka i vilken utsträckning konsolideringen av de större företagen har lett till den innovation av revisionsmetoderna som förväntades. Detta är särskilt viktigt när det gäller revisioner av finansinstitut, då finansinstituten utvecklat en stor mängd produkter och processer som har blivit alltmer komplexa under perioden.

Kommissionen skulle välkomna synpunkter på om den bredare motiveringen till konsolideringen av stora revisionsföretag under de senaste två årtiondena (dvs. globalt utbud, synergier) fortfarande är lämplig eller om den bör omprövas. Med tanke på de systemriskerna som de stora globala revisionsföretagen representerar skulle kommissionen även välkomna synpunkter när det gäller frågan om huruvida de senaste årtiondenas konsolidering bör vändas.

Frågor

- (27) Skulle revisionsmarknadens nuvarande struktur kunna utgöra en systemrisk?
- (28) Anser du att ett obligatoriskt inrättande av konsortier av revisionsföretag, där minst ett mindre revisionsföretag som inte är systemviktigt skulle ingå, skulle kunna fungera som en katalysator för att skapa dynamik på revisionsmarknaden och ge små och medelstora företag möjlighet att vara mer aktiva inom segmentet för större revisioner?
- (29) När det gäller stärkandet av revisionsmarknadernas strukturer, tycker du att obligatoriskt byte av revisionsföretag och nya anbudsförfaranden efter en fastställd tidsperiod är bra? Hur lång bör perioden i så fall vara?
- (30) Hur skulle man kunna ändra på den partiska inställningen att ”de fyra stora är bäst”?
- (31) Håller du med om att beredskapsplaner, inklusive återhämtningsplaner (”living wills”), är en central aspekt på hanterandet av systemrisker och risker för företagskonkurser?
- (32) Är den bredare motiveringen till konsolideringen av stora revisionsföretag under de senaste två årtiondena (dvs. globalt utbud, synergier) fortfarande giltig? Under vilka omständigheter skulle man kunna tänka sig att vända konsolideringen?

6. INRÄTTA EN EU-MARKNAD

Medlemsstaterna har nyligen gjort vissa framsteg med införlivandet av artikel 3 i direktivet, som möjliggör gränsöverskridande ägande av revisionsföretag. Efter det att medlemsstaterna genomfört denna artikel integrerades vissa stora nätverk i högre grad. Många hinder för integreringen av den europeiska revisionsmarknaden återstår dock och revisorernas gränsöverskridande rörlighet är fortfarande begränsad.

Olika lagar på nationell nivå, EU-nivå och internationell nivå har skapat en komplexitet som hindrar revisionsföretagens gränsöverskridande verksamhet, särskilt för mindre och medelstora företag. Detta har också hindrat mindre nätverk från att växa och ta sig in på marknaden för revisioner av större företag. Bristen på samordning på EU-nivå och internationell nivå när det gäller offentlig tillsyn och kvalitetssäkringssystem kan också hindra utvecklingen av mindre nätverk av revisionsföretag.

Vissa bestämmelser i direktivet kan även ses som en möjlig orsak till splittringen på marknaden:

- I enlighet med artikel 3 i direktivet ska revisionsföretag godkännas och registreras i de medlemsstater där tjänsterna ska tillhandahållas.
- I enlighet med artikel 14 i direktivet måste revisorer genomgå ett lämplighetsprov i varje medlemsstat för att kunna tillhandahålla tjänster.

Dessa krav skiljer sig från de allmänna regler som är tillämpliga på andra reglerade yrken³⁹ och hindrar följaktligen rörligheten för enskilda revisorer.

En inre EU-marknad för revisionstjänster skulle kunna baseras på en förstärkt ("maximal") harmonisering och ett "europeiskt pass för revisorer". På så vis skulle man skapa en EU-omfattande registrering med gemensamma krav på yrkeskvalifikationer och gemensam styrning, gemensamt ägande och regler om oberoende som skulle vara tillämpliga inom hela EU. Om den europeiska tillsynen av revisionsföretag skulle stärkas enligt de förslag som diskuteras i avsnitt 4, kan det vara värt att närmare överväga möjligheten att kräva att revisorerna ska vara registrerade och stå under tillsyn av en gemensam tillsynsmyndighet på ett liknande sätt som nyligen föreslogs för kreditvärderingsinstitut⁴⁰. Ett sådant system skulle även leda till ökad konkurrens på marknaden för större revisioner, eftersom det skulle underlätta skapandet av europeiska revisionsnätverk och minska kostnaderna för att tillhandahålla revisionstjänster på EU-nivå.

Frågor

- (33) Hur anser du att den gränsöverskridande rörligheten för revisorer kan ökas på bästa sätt?
- (34) Tycker du att "maximal harmonisering", kombinerat med ett gemensamt europeiskt pass för revisorer och revisionsföretag är ett bra förslag? Anser du att detta även bör gälla för mindre företag?

7. FÖRENKLING: SMÅ OCH MEDELSTORA FÖRETAG OCH REVISIONBYRÅER

7.1. Små och medelstora företag

Små och medelstora företag drar fördel av revisioner eftersom den finansiella informationens tillförlitlighet ökar, men lagstadgade revisioner har även identifierats som en potentiell administrativ börda. Stora insatser bör göras för att skapa en lämplig miljö för revisioner av små och medelstora företag. Insatserna bör inriktas på följande prioriteringar:

- Avråda från lagstadgade revisioner av små och medelstora företag.
- Alternativt, om medlemsstaterna vill behålla någon form av garanti, införa en ny typ av lagstadgad revisionstjänst som är anpassad till de små och medelstora företagens behov,

³⁹ Bestämmelserna i direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer och i tjänstedirektivet 2006/123/EG.

⁴⁰ Europaparlamentets och rådets förslag till förordning om ändring av förordning (EG) nr 1060/2009 om kreditvärderingsinstitut (KOM(2010) 289 slutlig).

t.ex. en ”begränsad revision” eller en ”lagstadgad granskning”. Revisorerna skulle då tillämpa begränsade förfaranden för att upptäcka felaktiga uppgifter som beror på misstag eller bedrägeri. Begränsade granskningar av små och medelstora företag tillämpas i Estland och övervägs för närvarande i Danmark. Schweiz tillämpar också ett sådant tillvägagångssätt, och begränsade granskningar godtas vanligen i Förenta staterna.

- Införs det förbud mot att tillhandahålla andra tjänster än revisionstjänster som diskuteras i avsnitt 3 ovan, bör man överväga att tillhandahålla ”trygghet”, som med lämpliga garantier skulle göra det möjligt för en revisor för ett litet eller medelstort företag att fortsätta tillhandahålla vissa andra tjänster än revisionstjänster till företaget – t.ex. hjälpa till med tillgång till kredit, skatteåterbäring, lönelistor eller till och med redovisning.

7.2. Små och medelstora revisionsföretag

De små och medelstora revisionsföretagen anser att de kringskärs av en alltmer reglerad miljö som inte nödvändigtvis skyddar deras arbete eller tillgodoser deras kunders omedelbara behov. För att skapa lämpliga förhållanden för små och medelstora revisionsföretags utveckling, bör de ”begränsade revisioner” eller ”lagstadgade granskningar” som nämns ovan kompletteras med lämpliga regler om kvalitetskontroll och myndigheters revisionstillsyn. Detta skulle bidra till att de små och medelstora revisionsföretagen kan minska sina administrativa kostnader, samtidigt som de kan ge bättre service till sina kunder.

Frågor

- (35) Skulle du vara positivt inställd till en lägre servicenivå än en revision – en så kallad begränsad revision eller en lagstadgad granskning – för små och medelstora företags årsbokslut i stället för en lagstadgad revision? Skulle en sådan tjänst vara obligatorisk beroende på om en lämpligt kvalificerad (intern eller extern) revisor sammanställde redovisningen?
- (36) Bör det finnas ”trygghet” när det gäller ett eventuellt framtida förbud mot tillhandahållande av andra tjänster än revisionstjänster, när revisorer betjänar kunder som är små och medelstora företag?
- (37) Bör en ”begränsad revision” eller en ”lagstadgad granskning” kompletteras med mindre betungande regler för intern kvalitetskontroll och myndigheters tillsyn? Har du några förslag på hur detta skulle kunna genomföras i praktiken?

8. INTERNATIONELLT SAMARBETE

När det gäller internationellt samarbete om tillsyn av revisionsföretag föreskriver direktivet ett nära samarbete med tillsynsmyndigheter i tredjeländer.

Det första steget i det internationella samarbetet är att bygga upp ett ömsesidigt förtroende genom informationsutbyte om revisionshandlingar mellan EU:s tillsynsmyndigheter och deras motsvarigheter i tredjeländer. Ett sådant utbyte kräver ett beslut av kommissionen, med medlemsstaternas och Europaparlamentets godkännande, där det fastställs att tredjeländers tillsynssystem effektivt skyddar yrkesuppgifter och personuppgifter. Medlemsstaternas myndigheter kan ingå bilaterala avtal för utbyte av revisionshandlingar med sina motsvarigheter i de länder vars tillsynssystem har förklarats vara ”lämpliga”. Efter kommissionens beslut om uppfyllande av tillräckliga krav beträffande vissa tredjeländers

behöriga myndigheter som antogs i år, är sådana arrangemang möjliga när det gäller samarbete med tillsynsmyndigheterna i Australien, Kanada, Japan, Schweiz och Förenta staterna.

Det andra steget är att skapa ett ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna och de tredjeländer som har motsvarande bestämmelser om inspektioner av revisionsföretag. Kommissionen är i färd med att, med medlemsstaternas och Europaparlamentets godkännande, anta ett beslut för att avgöra vilka tredjeländer som motsvarar EU på detta område. Ömsesidigt förtroende möjliggör en effektivare tillsyn av globala revisionsföretag. Det kommer även att bli möjligt att på internationell nivå undvika dubbelarbete i tillsynen av gränsöverskridande företag.

Som nämnts tidigare är tillsynen av revisionsföretag som granskar stora koncerner som bedriver verksamhet inom flera jurisdiktioner ett problemområde. Förutom de eventuella arrangemang som behöver införas för att koncernrevisorn ska kunna fullgöra sitt uppdrag och sina ansvarsskyldigheter, kommer kommissionen att diskutera med sina internationella partner vilka andra åtgärder som bör vidtas på global nivå för tillsynen av koncernrevisioner och globala revisionsnätverk.

Frågor

- (38) Vilka åtgärder inom ramen för ett internationellt samarbete anser du kunde höja kvaliteten på tillsynen av globala revisionsaktörer?

9. NÄSTA STEG

Denna grönbok kommer att vara öppen för offentligt samråd till den **8 december 2010**. Svaren ska skickas till markt-greenpaper-audit@ec.europa.eu. Alla inlägg kommer att publiceras på webbplatsen för Generaldirektoratet för den inre marknaden och tjänster, om inte de svarande har några invändningar. Ett feedbackdokument med en sammanfattning av svaren på samrådet kommer också att publiceras. Det är viktigt att läsa den särskilda förklaringen om personlig integritet som bifogas grönboken för information om hur dina personuppgifter och svar kommer att hanteras.

Kommissionen kommer att anordna en högnivåkonferens den **10 februari 2011**. Målsättningen kommer att vara att diskutera denna grönbok och de viktigaste resultaten från samrådet med alla berörda intressenter och undersöka möjliga sätt att gå vidare på det här området. När samrådsfasen har avslutats, kommer kommissionen att meddela eventuella lämpliga uppföljningsåtgärder och förslag under 2011.

EN

EN

EN



EUROPEAN COMMISSION

Brussels, 13.10.2010
COM(2010) 561 final

GREEN PAPER

Audit Policy: Lessons from the Crisis

(Text with EEA Relevance)

TABLE OF CONTENTS

1.	Introduction	3
2.	Role of the Auditor.....	6
2.1.	Communication by auditors to stakeholders	7
2.2.	International Standards on Auditing (ISAs).....	9
3.	Governance and Independence of Audit Firms.....	10
4.	Supervision.....	14
5.	Concentration and market structure	15
6.	Creation of a European market	17
7.	Simplification: Small and Medium Sized Enterprises and Practitioners	18
7.1.	Small and Medium Sized Enterprises (SMEs).....	18
7.2.	Small and Medium Sized Practitioners (SMPs).....	19
8.	International co-operation	19
9.	Next steps	21

GREEN PAPER

Audit Policy: Lessons from the Crisis

(Text with EEA Relevance)

1. INTRODUCTION

The measures adopted both in Europe and elsewhere in the direct aftermath of the financial crisis have focussed on the urgent need to stabilise the financial system¹. While the role played by banks, hedge funds, rating agencies, supervisors or central banks has been questioned and analysed in depth in many instances, limited attention has been given so far to how the audit function could be enhanced in order to contribute to increased financial stability. The fact that numerous banks revealed huge losses from 2007 to 2009 on the positions they had held both on and off balance sheet raises not only the question of how auditors could give clean audit reports to their clients for those periods² but also about the suitability and adequacy of the current legislative framework. It seems thus appropriate that both the role of the audit as well as the scope of audit are further discussed and scrutinised in the general context of financial market regulatory reform.

The Commission is keen to assume leadership at the international level on this debate and will seek close co-operation from its global partners within the Financial Stability Board and the G20. Audit, alongside supervision and corporate governance, should be a key contributor to financial stability as it provides assurance on the veracity of the financial health of all companies. This assurance should reduce the risks of misstatement, and in doing so, reduce the costs of failure that would otherwise be suffered by the company's stakeholders as well as by the broader society. Robust audit is key to re-establishing trust and market confidence; it contributes to investor protection and reduces the cost of capital for companies.

In this context, it is important to stress that auditors have an important role to play and are entrusted by law to conduct statutory audits. This entrustment responds to the fulfilment of a societal role in offering an opinion on the truth and fairness of the financial statements of audited entities. The independence of auditors should thus be the bedrock of the audit environment. It is time to probe into the true fulfilment of this societal mandate. Certain stakeholders have expressed concerns^{3,4} with regard to the relevance of audits in today's business environment. For other stakeholders it may be difficult to understand that an institution's financial statements may suggest "reasonableness" and "material soundness" even if the same institution was, in fact, distressed financially. Given that these stakeholders may be unaware of the limitations of an audit (materiality, sampling techniques, role of the auditor

¹ Commission Communication of 4 March 2009 to the Spring European Council, "Driving European Recovery" - COM(2009) 114. Commission Communication of 4 March 2010 COM(2010) 2020 Commission Communication: EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth.

² House of Commons Treasury Committee, Banking crisis: Reforming corporate governance and pay in the City p76, 2009 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmtreasy/519/519.pdf>

³ "Should statutory audit be dropped and assurance needs left to the market?" Stephen Haddrill, ICAS Aileen Beattie memorial event –28 April 2010.

⁴ Maastricht Accounting, Auditing and Information Management Research Centre: The Value of Audit, 1 March 2010.

in the detection of fraud and the responsibility of management), this engenders an expectation gap. The Commission therefore advocates the need for a comprehensive debate on what needs to be done to ensure that both audits of financial statements and auditor reports are "fit for purpose".

From a broader structural perspective, the Commission notes that the past two decades have seen the consolidation of large firms into even larger firms. After the demise of Arthur Andersen there are now a handful of such large, global firms, with an even lower number of firms being able to perform audits of large, complex institutions. The potential collapse of one of these firms could not only disrupt the availability of audited financial information on major companies, it would also be likely to damage investor trust and confidence and could impact the stability of the financial system as a whole. It is thus possible to consider that each of these large, global firms has attained systemic proportions⁵. As is the case for other large institutions in the financial sector, there is a need to explore further the ways to mitigate this risk.

Another important consideration is if any audit firm should be allowed to become so important that the demise thereof would seriously disrupt the market⁵. Although efforts by large firms to minimise the risk of failure have been commended, the concerns relate to the central question on whether such "too big to fail" firms could potentially create the risk of moral hazard. It is to address such concerns and in keeping with the approach being considered in the banking sector, that the concepts of orderly failure, including living wills, should be explored on a proactive basis for such systemic firms.

The Commission recognises that continuity in the provision of audit services to large companies is critical to financial stability⁶. To this extent, options such as the ramping up of the capacities of non systemic firms and exploring the pros and cons of "downsizing" or "restructuring" systemic firms should be further examined. The Commission would also like to explore the possibilities to reduce existing barriers to entry into the audit market, including a debate on existing ownership rules and the partnership model employed by most audit firms.

Any market configuration should be accompanied by an effective supervisory system which is fully independent from the audit profession. Structural changes within global networks should not be allowed to result in any gaps or exclusions from oversight.

⁵ Results of the public consultation by the Commission (IP/08/1727) on 15/07/2009: "...given the lack of players perceived as having the capacity to audit financial institutions, the collapse of one of the Big 4 would be even more serious for this category of client. Such a loss would also have a serious impact on public confidence for audit services. Given the key role of auditors in the relationship between companies and investors, it could also result in a crisis of confidence in financial markets. The current concentration in the market for large public company audit services therefore poses a threat to financial market stability."

http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/market/consultation2008/summary_report_en.pdf. See also the study on the ownership rules that apply to audit firms and their consequences on audit market concentration, Oxera, October 2007.

⁶ IOSCO <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD269.pdf>: "The independent audit function is a contributor to investor confidence in the capital markets. A contingency situation involving an audit firm can temporarily disrupt the normal operations of the audit function in a capital market. Disruptions in the availability of audit capacity and audit services can also occur on an international scale if a global audit firm is involved in a contingency that develops into a crisis. By anticipating issues and conditions that may arise and creating securities regulator contingency plans, IOSCO members can seek to minimize potential disruptions and thereby support confidence in the markets."

There could be a genuine single market for the provision of audit services based on enhanced harmonisation of rules and the creation of a "European passport" for auditors which would allow them to provide services on an EU wide basis.

Against this background, the Commission would like to open a debate on the role of the auditor, the governance and the independence of audit firms, the supervision of auditors, the configuration of the audit market, the creation of a single market for the provision of audit services, the simplification of rules for Small and Medium Sized Enterprises (SMEs) and Practitioners (SMPs) and the international co-operation for the supervision of global audit networks. The Commission is launching this Green Paper as part of its holistic approach that includes other initiatives within the context of financial stability. This Green Paper also builds on the results of earlier studies and consultations carried out by the Commission on these matters. In particular, the Green Paper of 2nd June 2010 on Corporate Governance in financial institutions and remuneration policies⁷ addresses a number of concerns regarding the audit of financial institutions. The present Green Paper seeks to cover auditing in a comprehensive way, and goes beyond the Green Paper on Corporate Governance. Relevant feedback relating to auditing on the Green Paper on Corporate Governance will be considered when evaluating the responses to the present Green Paper.

The Commission stresses the need for a differentiated and calibrated approach which is adapted and proportionate to the size and characteristics of both the audited company and its auditor and will seek, in the case of any potential proposal that may emerge as a result of this Green Paper, to modulate any such proposals to take this into account. What may be necessary for large systemic institutions may not be appropriate for other listed companies or for SMEs or SMPs. Any measures which the Commission would propose as a follow-up to the present consultation would be subject to better regulation principles, including cost-benefit analyses and impact assessments.

The Commission will be proactive in seeking comments from the broadest possible base of stakeholders such as investors, lenders, management, employees, government authorities, auditors, tax authorities, credit rating agencies, equity analysts, regulators, business counter-parties and SMEs.

A broad consultation will allow the Commission to assess the interplay of different policy options while maintaining a commitment to financial stability. This consultation will also assist the Commission in calibrating the intensity of any future measures in a manner that is appropriate to the size and nature of the entities in question. In addition the Commission will launch an external study to assess the implementation and impact of current rules as well as to gather further data on the structure of the audit market. The results of the study will be available in 2011.

Questions

- (1) Do you have general remarks on the approach and purposes of this Green Paper?
- (2) Do you believe that there is a need to better set out the societal role of the audit with regard to the veracity of financial statements?
- (3) Do you believe that the general level of "audit quality" could be further enhanced?

⁷ COM(2010)284 final.

2. ROLE OF THE AUDITOR

The annual accounts of limited liability companies are required to be audited⁸ by law. The fact that companies' financial statements are audited does not mean that there is an obligation on the auditor to ensure that audited accounts are entirely free from misstatements. When reporting that financial statements give a true and fair view in accordance with the relevant financial reporting framework⁹, auditors provide "reasonable assurance"¹⁰ that the financial statements as a whole are free from material misstatement, whether due to fraud or error¹¹. Auditors thus seek to minimise the risk¹² that historical financial information, presented in compliance with a given accounting framework, is "materially" misstated. The Commission notes that the statutory audit has evolved from substantive verification of income, expenditure, assets and liabilities to a risk based approach.

Current practice would seem to indicate that the "reasonable assurance" referred to above is less targeted at ensuring that the financial statements give a true and fair view and more geared to ensuring that the financial statements are prepared in accordance with the applicable financial reporting framework. The banking crisis has shown that audit opinions should focus on "substance over form" which includes ensuring that there is no arbitrage of the differences in regulatory frameworks between jurisdictions. It is important to note that the International Financial Reporting Standards (IFRS) are based on the premise of the principles of true and fair view and substance over form¹³.

The knowledge gathered by external auditors through their work may be useful to supervisors and the Commission recognises the need to strengthen cooperation between auditors and the supervisory authorities¹⁴. It, however, notes that any further co-operation between auditors and supervisors, although highly desirable, should not be allowed to blur the respective responsibilities of auditors and supervisors.

⁸ The Fourth Council Directive 78/660/EEC of 25 July 1978 on the annual accounts of certain types of companies, the Seventh Council Directive 83/349/EEC of 13 June 1983 on consolidated accounts, Council Directive 86/635/EEC of 8 December 1986 on the annual accounts and consolidated accounts of banks and other financial institutions and Council Directive 91/674/EEC of 19 December 1991 on the annual accounts and consolidated accounts of insurance undertakings require that the annual accounts or consolidated accounts be audited by one or more persons entitled to carry out such audits. Directive 2204/109/EC of 15 December 2004 on the harmonisation of transparency requirements in relation to information about issuers whose securities are admitted to trading on a regulated market requires in Article 4(2)(a) that issuers' financial reports comprise audited financial statements.

⁹ Article 51a 1(a) of Directive 78/660/EEC on the annual accounts of certain types of companies.

¹⁰ Reasonable assurance is usually defined as a high, but not absolute level of assurance.

¹¹ International Standard on Auditing (ISA) 200, *Overall Objectives of the Independent Auditor and the Conduct of an Audit in Accordance with International Standards on Auditing*, paragraph 11. Fraud in the context of an audit means an intentional act by someone in a company to obtain an unjust or illegal advantage. The concept of fraud probability may be developed further in this context as an important feature.

¹² Auditors reduce audit risk by means of various procedures, including identification of a company's risks, an assessment of relevant internal controls, tests of samples, direct confirmations from third parties, discussions with management, etc. Determining the level at which a misstatement would be material is a key step in this regard.

¹³ IAS 1, paragraphs 17 and 21 and IFRS framework. Other relevant principles include neutrality, completeness and prudence.

¹⁴ See question 3.1 in Green Paper on Corporate Governance in financial institutions and remunerations policies- COM (2010)284 - page 15: "Should cooperation between external auditors and supervisory authorities be deepened? If so, how?" In the various responses received so far, there seems to be a general support for improving co operation between external auditors and supervisors.

2.1. Communication by auditors to stakeholders

It is important to clearly define what sort of information should be provided to stakeholders by the auditor as part of its opinion and findings; this would not only imply revisiting the audit report but also considering additional communication on audit methodology explaining to what extent there has been substantive verification of the audited company's balance sheet.

Higher level of assurance to stakeholders

From a user perspective, auditors should provide a very high level of assurance to stakeholders on the components of the balance sheet and the valuation of those components at the balance sheet date. The Commission wishes to explore the case for "going back to basics" with a strong focus on substantive verification of the balance sheet and less reliance on compliance and systems work i.e. tasks that should primarily remain the responsibility of the client and in the main be covered by internal audit. Auditors could disclose which components were directly verified and which were verified on the basis of professional judgement, internal models, hypotheses and management explanations. To provide a "true and fair view", auditors should ensure that substance prevails over form.

Auditor behaviour

Whilst the primary responsibility for delivering sound financial information rests with the management of the audited entities, auditors could play a role by actively challenging management from a user's perspective; it would be critical to exercise "professional scepticism" vis-à-vis the audited entity¹⁵¹⁶. Such scepticism could also be exercised with regard to the key disclosures in the financial statements and may also result in an appropriate "emphasis of matter"¹⁷ in the audit report. What needs to be avoided, however, is a proliferation of disclosures that have less meaning for stakeholders.

Qualified audit reports

One of the major issues in the audit environment is the negative perception attached to a "qualified" audit report. This has perpetuated an "all or nothing" paradigm where "qualifications in an audit report" have become anathema to both clients and auditors. Unlike rating agencies and equity analysts there is no categorisation by auditors of audited clients; this derives from the fact that the auditor is expressing a fairness view on the financial statements and not really on the relative performance or for that matter even on the relative quality of financial statements of one reporting entity when compared with another. One has to consider whether informative matters e.g. potential risks, sectoral evolution, commodity

¹⁵ The Financial Services Authority (FSA) and the Financial Reporting Council (FRC) have issued a discussion paper in June 2010 which questions whether the auditor has always been sufficiently sceptical and has paid sufficient attention to indicators of management bias when examining key areas of financial accounting and disclosure which depend critically on management judgement. – <http://www.frc.org.uk/press/pub2303.html>

¹⁶ Professional scepticism may also play an important role in the detection and prevention of fraud.

¹⁷ An emphasis of matter paragraph is included in the audit report when an unusual item occurs but which, in the opinion of the auditor, is fundamental and therefore requires disclosure to enable the user(s) of the financial statements to have a better understanding. It is also worth noting that an "emphasis of matter" paragraph does not affect the auditor's opinion on the financial statements.

and exchange rate risk, etc. being provided together or as part of the auditor's report may provide more value to stakeholders¹⁸.

Better external communication

The auditor's responsibilities to communicate may be revisited in order to improve the overall communication process and hence raise the perception of the value added by an audit. For instance, the UK has recently revised its model to render the auditors' reports more concise and is considering making them more informative. The French Commercial Code requires the auditors to publicly justify, together with their report on the annual accounts, their audit opinion. This includes their appreciation of a company's choices or use of accounting methods, of material or sensitive accounting estimates, and also, if necessary, of elements of internal control.

Another potential consideration may be the extent to which information of public interest that is available to auditors should be communicated to the public. Examples of such information may be the company's exposure to future risks or events, the risks to intellectual property, the extent to which intangible assets would be adversely affected, etc.

Another aspect that needs to be considered is the timeliness and frequency of communication by the auditor to stakeholders. It is often argued that the auditor's opinion is "too little too late".

Better internal communication

Regular dialogue should be assured between the company's Audit Committee, the external i.e. statutory auditor as well as the internal auditor. This would ensure that there are no loopholes in the total coverage of compliance, risk monitoring as well as the substantive verification of assets, liabilities, revenues and expenses. A good example of such communication is found in the German legislation, which requires the external auditor to submit a "long-form report" to the supervisory board. Such a report, which is not available to the public, summarises in greater detail than the auditor's report the fundamental findings of the audit on the going concern assumption and associated monitoring systems, future development and risks facing the company, material disclosures, irregularities encountered, accounting methods used or any "window dressing" transactions.

Such enhanced dialogue should, however, not be allowed to compromise the independence of the statutory auditor.

Corporate Social and Environmental Responsibility (CSR)

CSR refers to the way in which companies integrate social and environmental concerns into their business operations and in their interaction with their stakeholders on a voluntary basis.

Clearer reporting rules may contribute to a better valuation of EU companies and a better focus on sustainability issues by companies and investors.

¹⁸ The IOSCO (International Organisation of Securities Commissions) has made suggestions to enhance the auditor's report with a view to reduce the expectation gap, to avoid technical jargon, and to revisit the binary nature of audit opinions. Improving the auditors' reports is also on the IAASB's [International Auditing and Assurance Standards Board] agenda for the coming years.

In order to ensure the sufficient quality and credibility of the reported information, the question should be raised whether there might be a need for an independent check on the reported information and whether auditors should play a role in this regard.

Extension of the auditor's mandate

The focus of audits so far to a large extent has been based on historical information. It is important to consider the extent to which auditors should be assessing forward looking information provided by the company, and given their privileged access to key information, the extent to which auditors should themselves provide an economic and financial outlook of the company. The latter would be particularly pertinent within the context of "going concern".

Forward looking analysis, at least for large listed companies, has so far been covered by equity analysts and credit rating agencies. The role of the auditor should thus be extended in this direction only if there is real value added to the stakeholders.

Questions

- (4) Do you believe that audits should provide comfort on the financial health of companies? Are audits fit for such a purpose?
- (5) To bridge the expectation gap and in order to clarify the role of audits, should the audit methodology employed be better explained to users?
- (6) Should "professional scepticism" be reinforced? How could this be achieved?
- (7) Should the negative perception attached to qualifications in audit reports be reconsidered? If so, how?
- (8) What additional information should be provided to external stakeholders and how?
- (9) Is there adequate and regular dialogue between the external auditors, internal auditors and the Audit Committee? If not, how can this communication be improved?
- (10) Do you think auditors should play a role in ensuring the reliability of the information companies are reporting in the field of CSR?
- (11) Should there be more regular communication by the auditor to stakeholders? Also, should the time gap between the year end and the date of the audit opinion be reduced?
- (12) What other measures could be envisaged to enhance the value of audits?

2.2. International Standards on Auditing (ISAs)

The International Standards on Auditing (ISAs) and International Standards on Quality Control (ISQCs) are set by the International Assurance and Auditing Standards Board (IAASB), a board of the International Federation of Accountants (IFAC). The Commission is working with its main international partners and organisations towards the improvement of the governance and accountability of the standard setting bodies.

Between 2006 and 2009, the IAASB performed a thorough revision and clarification of the ISAs under the so-called "Clarity Project". The "clarified ISAs" should apply for the first time

to the audits of 2010 fiscal years. The "clarified ISAs" might be seen as more robust in a number of areas than the ISAs used for the audits until the 2009 fiscal years. In particular, the clarified ISAs may be able to bring appropriate responses to changes in the nature of audit evidence regarding fair value accounting, the reporting of estimates and sensitivities, or the approach to transactions with related parties.

The Commission notes, as a result of its consultation in 2009¹⁹, the overall support of EU stakeholders to an adoption of the ISAs at EU level. Respondents considered that common standards under the form of the "clarified ISAs" and ISQCs would contribute to harmonised and qualitative audits which in turn support the quality and credibility of the financial statements. Some respondents asked for further work to be done to adapt the ISAs to the needs of SMEs and SMPs.

The clarified ISAs have either been already adopted or are in the process of being adopted by a majority of Member States and are also being applied by the major networks of audit firms. They have also been introduced by many third countries, though not by some of our key international partners such as the United States. The Commission is considering when and how to introduce ISAs in the EU. The introduction could be done via binding or non binding Community law instruments.

Questions

- (13) What are your views on the introduction of ISAs in the EU?
- (14) Should ISAs be made legally binding throughout the EU? If so, should a similar endorsement approach be chosen to the one existing for the endorsement of International Financial reporting Standards (IFRS)? Alternatively, and given the current widespread use of ISAs in the EU, should the use of ISAs be further encouraged through non-binding legal instruments (Recommendation, Code of Conduct)?
- (15) Should ISAs be further adapted to meet the needs of SMEs and SMPs?

3. GOVERNANCE AND INDEPENDENCE OF AUDIT FIRMS

As in many professional businesses, audit firms must actively manage their conflicts of interest. However, unlike many professional businesses, auditors play a statutory role; an audit is required by law. It is intended as a statutory safeguard for investors, lenders and business counterparties who have a stake or a business interest in entities that are incorporated as limited liability companies. Independence should thus be the unshakeable bedrock of the audit environment.

The Directive on Statutory Audit (2006/43/EC) (hereinafter referred to as "the Directive") requires that statutory auditors be subject to principles of professional ethics and lays down a number of principles for independence, ranging from behavioural aspects to considerations around ownership, fees, rotation or companies' governance (audit committees). These

¹⁹ See summary of comments on the consultation, March 2010 at http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2009/isa_en.htm

principles have been transposed into the Member States' legal environment through either national specific codes, or through binding principles on top of the IFAC Code of Ethics²⁰.

Notwithstanding the legal provisions as well as the Code of Ethics referred to above, the Commission would like to reinforce the independence of auditors and address the conflicts of interest which are inherent to the current landscape characterised by features such as the appointment and remuneration of the auditors by the audited firm, low levels of audit firm rotation or the provision of non audit services by audit firms.

Appointment and remuneration of auditors

Auditors are appointed and paid by the entity that needs to be audited, and this as part of a commercial tendering process. The fact that auditors' responsibility is to the shareholders of the audited company and other stakeholders although they are paid by the audited company creates a distortion within the system. The Commission is considering the feasibility of a scenario where the audit role is one of statutory inspection wherein the appointment, remuneration and duration of the engagement would be the responsibility of a third party, perhaps a regulator, rather than the company itself²¹. Such a concept may be especially relevant for the audit of the financial statements of large companies and/or systemic financial institutions. This matter should be explored taking into account, on the one hand, the risk of increased bureaucracy and, on the other hand, the possible societal benefits of demonstrably independent appointments.

Mandatory Rotation

Situations where a company has appointed the same audit firm for decades seem incompatible with desirable standards of independence.²² Even when "key audit partners" are regularly rotated as currently mandated by the Directive, the threat of familiarity persists.

In this context, the mandatory rotation of audit firms – not just of audit partners – should be considered. The Commission acknowledges arguments relating to a loss of knowledge as a result of rotation. It would nevertheless like to examine the pros and cons of such rotation, especially with a view to instilling and maintaining objectivity and dynamism in the audit market. To prevent partners from changing firms to "take along" certain clients with them, rotation rules, if adopted, should ensure that not only firms, but partners are also rotated.

Non audit services

There is no EU-wide ban preventing auditors from offering non audit services to audit clients. According to Article 22 of the Directive, audit services should not be provided in cases where "an objective, reasonable and informed third party would conclude that the statutory auditor's

²⁰ The Code of Ethics developed by a board of the International Federation of Accountants is used as a benchmark by practitioners due to adherence of their professional chamber or their firm to the IFAC standards. Codes developed by regulators at national level are generally more stringent than the IFAC Code.

²¹ Such a model has still not been tested (with the exception of German cooperatives and savings banks).

²² In a study performed in 2006, more than half of the respondent companies reported that their auditor has served the company for more than 7 years, and 31% reported that the change of an auditor has not occurred for more than 15 years: the general tendency is the bigger the audited company, the lower the switching rate. (Study by London Economics on the Economic Impact of Auditors' Liability Regimes; September 2006, table 22, page 43: http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/liability/index_en.htm).

or audit firm's independence is compromised". This rule applies also to the provision of non audit services. Article 22 has so far been implemented in a very divergent manner across the EU. For example in France there is a total ban concerning the provision of non audit services by the auditor to its clients as well as strong restrictions on the possibility for the members of the network of the auditor to provide services to the members of the group of the audited entity. In many other Member States, rules are less restrictive and the provision of non audit services by auditors to their audit clients remains a regular feature^{23,24}.

The Commission would like to examine reinforcing the prohibition of non-audit services by audit firms. This could potentially result in the creation of "pure audit firms" akin to inspection units. Since auditors provide an independent opinion on the financial health of companies, ideally they should not have any business interest in the company being audited.

Fee structure

A limit to the proportion of fees an audit firm can receive from a single audit client compared to the total audit revenues of the firm²⁵ could be envisaged along with appropriate disclosures. It would be useful to examine the case for and against such limitations, especially with regard to their application to small audit firms.

Publication of Financial Statements

Another aspect that should be considered is how to achieve more transparency with regard to the audit firm's own financial statements. For global networks, transparency should cover the whole network. In addition, it is worth exploring whether the financial statements of such firms should be audited and, given the potential conflict in being audited by a competitor, whether statutory bodies that audit accounts of public bodies at the national or even the European level should carry out such audits.

Organisational requirements

Audit firms should strengthen their corporate governance and organisational requirements to further mitigate conflicts of interest and reinforce their independence. Inspiration could be sought in the Regulation on Credit Rating Agencies²⁶. Another reference is the code of governance for audit firms, which has recently been introduced in the UK²⁷. The code establishes, amongst others, the principle that audit firms should appoint independent non-executives within their governance structure, and that shareholders of the audited companies should have dialogue with audit firms to enhance mutual communication and understanding.

Revisiting Ownership Rules and the Partnership Model

²³ It should be noted that under US laws, the auditors of listed companies are prohibited from providing a number of non-audit services to their clients. This has ramifications in the EU for the provision of non audit services to the companies listed in the US.

²⁴ However in this regard, the UK FRC has recently made specific observations - press release POB PN 60 of the Audit Inspection Unit of the Financial Reporting Council, 14 September 2010.

²⁵ For example: paragraph 290.222 of the IFAC Code of Ethics states that an auditor of a public interest entity shall disclose its clients situations where the fees from that client represent more than 15% of the total fees received by the firm.

²⁶ Regulation (EC) No 1060/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on credit rating agencies.

²⁷ Audit Firm Governance Code of the FRC and Institute of Chartered Accountants in England and Wales (ICAEW), January 2010.

At present, the Directive requires that auditors hold a majority of the voting rights in an audit firm and control the management board²⁸. The Commission thinks that the rationale for these provisions should be revisited²⁹.

So far, audit firms have operated under the partnership model (whether organised via a partnership or via a limited company). However, given that there has been considerable growth in the size and complexity of some large companies, it is unclear if even one of the systemic firms will have adequate resources to meet any potential liability claims. It is thus worth exploring alternative structures that would enable audit firms to raise capital from other sources. These alternative structures would need to put in place safeguards (for example in terms of governance) to ensure that external owners do not interfere with the audit work.

Such a move could also help non systemic firms to gain access to more capital and allow them to ramp up capacities and grow more rapidly.

Group audits

Audits of large groups which operate in multiple jurisdictions are usually carried out by large global networks in view of the high level of resources such audits require. The Commission shares the concerns of a number of audit oversight bodies around the world which consider that the role of the group auditor needs to be reinforced. Arrangements need to be put in place to allow the group auditor to assume its role and responsibilities. Group auditors should have access to the reports and other documentation of all auditors reviewing sub-entities of the group. Group auditors should be involved in and have a clear overview of the complete audit process to be able to support and defend the group audit opinion.

Questions

- (16) Is there a conflict in the auditor being appointed and remunerated by the audited entity? What alternative arrangements would you recommend in this context?
- (17) Would the appointment by a third party be justified in certain cases?
- (18) Should the continuous engagement of audit firms be limited in time? If so, what should be the maximum length of an audit firm engagement?
- (19) Should the provision of non-audit services by audit firms be prohibited? Should any such prohibition be applied to all firms and their clients or should this be the case for certain types of institutions, such as systemic financial institutions?
- (20) Should the maximum level of fees an audit firm can receive from a single client be regulated?
- (21) Should new rules be introduced regarding the transparency of the financial statements of audit firms?
- (22) What further measures could be envisaged in the governance of audit firms to enhance the independence of auditors?

²⁸ Article 3 of the Directive 2006/43/EC on Statutory Audit.

²⁹ Public consultation on control structures in audit firms and their consequences on the audit market, July 2009: http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/market/index_en.htm

- | | |
|------|--|
| (23) | Should alternative structures be explored to allow audit firms to raise capital from external sources? |
| (24) | Do you support the suggestions regarding Group Auditors? Do you have any further ideas on the matter? |

4. SUPERVISION

Public oversight systems, play a central role in the supervision of audit firms. Oversight systems should be organised to avoid any conflict of interest with the audit profession. Current rules could be reinforced with a view to ensuring the full independence of the public oversight systems of all Member States from the audit profession.

The supervision of audit firms in Europe must be performed on a more integrated basis, with closer cooperation between the national audit oversight systems. One possible option could be to transform the EGAOB into a so-called "Lamfalussy Level 3 Committee". This is the kind of committee which currently exists in the areas of securities, insurance and banking (Committee of European Securities Regulators (CESR), Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors (CEIOPS) or Committee of European Banking Supervisors (CEBS)). Such a Committee could reinforce co-operation at the European level and foster convergence in the application of the rules and ensure a common approach to inspections of audit firms. The Committee could provide high quality advice to the Commission on audit matters. Another option could be the establishment of a new European Supervisory Authority³⁰ or the integration of audit matters into one of the supervisory authorities which are being established under the Commission's financial supervision proposals on which agreement was recently reached by the Council and the Parliament.

At present the cross-border management entities that cover an audit network's operations in various Member States are not supervised; only each "national" component of the network is supervised at Member State level. This mismatch between pan European audit networks and national supervision should be addressed. The supervision of international audit networks could be done at the European level similarly to what was recently proposed for Credit Rating Agencies³¹.

The Commission considers that there is also a need to reinforce the dialogue between regulators and auditors. This dialogue should be a two-way process so that supervisors also alert auditors regarding particular areas of concern. In the specific case of financial institutions and providers of investment services, auditors are required under EU law to report promptly to the competent authorities any fact or decision which is liable to constitute a material breach of laws, affect the ability of the company to continue as a going concern, or lead to a qualified audit report³². The auditors of investment firms are required to report each year to the competent authorities on a number of issues³³. The Commission has no information on whether this provision has been effectively respected during the crisis and

³⁰ Any option for a new Committee or a Supervisory Authority would also need to be assessed in terms of the impact on the EU budget.

³¹ Proposal for the Regulation of the European Parliament and of the Council on amending Regulation n°1060/2009 (EC) on credit rating agencies, Com (2010)289 final.

³² Article 55 of Directive 2004/39/EC of 21 April 2004 on Markets in Financial Instruments. Article 53 of Directive 2006/48/EC of 14 June 2006 on the taking up and pursuit of the business of credit institutions.

³³ Article 20 of the Implementing Directive 2006/73/EC of 10 August 2006.

whether such reporting to competent authorities by auditors took place in individual cases³⁴. The Commission would like to consider whether communication between the auditors and the relevant securities regulator should become mandatory to all large or listed companies; special consideration could also be given to communication with appropriate authorities in the case of fraud within companies.

Questions

- (25) Which measures should be envisaged to improve further the integration and cooperation on audit firm supervision at EU level?
- (26) How could increased consultation and communication between the auditor of large listed companies and the regulator be achieved?

5. CONCENTRATION AND MARKET STRUCTURE

The market for audits of listed companies is, in the main, covered by the so called Big Four audit firms³⁵. In terms of the revenues or fees received, the total market share of Big Four audit firms for listed companies exceeds 90% in a vast majority of EU member states³⁶. Entry into this top-tier section of the audit market has proven very difficult for many mid tier audit firms despite their capacity to work in the international audit market.

Such concentration might entail an accumulation of systemic risk and the collapse of a "systemic firm" or a firm that has reached "systemic proportions"⁵ could disrupt the whole market.

The market appears to be too concentrated in certain segments and deny clients sufficient choice when deciding on their auditors.

Moreover, being an auditor of large listed companies seems to create a reputational endorsement; such a positive association would then help the large firms in securing further high profile audit engagements and thus contribute to lack of dynamism in the market.

Non Big Four firms on the other hand continue to suffer from a lack of recognition of their capacities by the largest companies. It would appear that there are also instances of "Big Four only" contractual clauses that are sometimes imposed on companies by e.g. financial institutions as a condition to grant a loan.

The Commission would therefore like to consider the following measures:

Joint audits / audit consortia

Joint audits as such are only enforced in France, where listed companies are required to appoint two different audit firms, who share the audit work and jointly sign the audit report. This practice, however, should be developed further to "dynamise" the market to allow mid-

³⁴ Commission Staff Working Document (accompanying Green Paper on Corporate Governance in financial institutions and remunerations policies) SEC (2010) 669 - page 33, point 6.1.1.

³⁵ Deloitte & Touche, Ernst & Young, PricewaterhouseCoopers and KPMG.

³⁶ Study by London Economics on the Economic Impact of Auditors' Liability Regimes; September 2006, table 5, pages 22-23. http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/liability/index_en.htm

tier non-systemic firms to become active players in the market segment of the audits of large corporations, which until now has proven elusive. To encourage the emergence of other players and the growth of small and medium sized audit practices, the Commission could consider introducing the mandatory formation of an audit firm consortium with the inclusion of at least one non-systemic audit firm for the audits of large companies. Such consortia would need to be established with clear lines of responsibility for the overall audit opinion as well a resolution / disclosure mechanism for differences in opinion between consortium members.

The concept of "joint audit" could also be one way of mitigating disruption in the audit market if one of the large audit networks fails.

Mandatory rotation of auditors and re-tendering

Mandatory rotation can not only enhance the independence of auditors as discussed earlier; it could also operate as a catalyst to introduce more dynamism and capacity into the audit market. One could envisage a mandatory rotation of the audit firm / consortium after a fixed period. To prevent partners from changing firms to "take along" certain clients with them, rotation rules should ensure that not only firms, but partners are also rotated. Such mandatory rotation should be accompanied by mandatory tendering with full transparency as regards the criteria according to which the auditor will be appointed. Quality and independence should be key selection criteria in any tendering procedure. Otherwise, if only a very small proportion of audits of leading listed companies come up for open and fair tender in any given year, attempts to dynamise the market would have limited effect.

Addressing the "Big Four is Best" bias

As a result of the consolidation at the upper end of the market, there appears to be a higher level of "comfort" with the appointment of a "Big Four" firm as a company's auditor. The Commission would nevertheless like to understand how much of this is attributable to "perceptions" and how much to "merit". Making such assessment is facilitated by transparent reporting of inspections as is currently the case in the UK³⁷.

The Commission will also seek to address the issue of contractual clauses that are informally referred to as "Big Four only clauses"³⁸. One avenue to explore might be the creation of a European quality certification for audit firms which would formally recognise their aptitude to perform audits of large listed companies.

Contingency plan

The Commission will work with Member States, audit firms and other stakeholders, including international fora, to discuss a contingency plan. Such a plan should allow for a rapid resolution in the event of the demise of a systemic audit firm, avoid disruption in the provision of audit services and prevent further structural accumulation of risk in the market.

Within the context of a contingency plan, it has to be noted that the formation of consortia could play a significant role. In the instance of the demise of one of the consortium members,

³⁷ Press release POB PN 60 of the Audit Inspection Unit of the Financial Reporting Council, 14 September 2010.

³⁸ "Restrictive bank covenants keep Big four on top" (Christodoulou, 2010), Accountancy Age, 17 June 2010.

the "surviving" firm should be able to ensure continuity of the audit until more "permanent" arrangements are in place.

In keeping with the approach being considered in the banking sector, the concepts of orderly failure, including "living wills", especially in the case of systemic audit firms, should also be explored on a proactive basis.

Reassessment of the drivers of previous consolidation

The Commission would like to examine to what extent the consolidation of the larger firms has delivered the innovation in audit methodology that was expected; this is of particular relevance in the context of the audit of financial institutions where the latter developed a plethora of products and processes that became increasingly complex over the period.

The Commission would welcome views on whether the broader rationale for consolidation of large audit firms over the past two decades (i.e. global offer, synergies) is still valid or whether there is a need for a rethink. Moreover, in view of the systemic risk represented by the large, global firms, the Commission would also welcome views on whether the consolidation of the past decades should be reversed.

Questions

- (27) Could the current configuration of the audit market present a systemic risk?
- (28) Do you believe that the mandatory formation of an audit firm consortium with the inclusion of at least one smaller, non systemic audit firm could act as a catalyst for dynamising the audit market and allowing small and medium-sized firms to participate more substantially in the segment of larger audits?
- (29) From the viewpoint of enhancing the structure of audit markets, do you agree to mandatory rotation and tendering after a fixed period? What should be the length of such a period?
- (30) How should the "Big Four bias" be addressed?
- (31) Do you agree that contingency plans, including living wills, could be key in addressing systemic risks and the risks of firm failure?
- (32) Is the broader rationale for consolidation of large audit firms over the past two decades (i.e. global offer, synergies) still valid? In which circumstances, could a reversal be envisaged?

6. CREATION OF A EUROPEAN MARKET

Some progress was recently achieved with the transposition by the Member States of Article 3 of the Directive, which provides for a possibility of cross border ownership in audit firms. Following the implementation of this article by the Member States, some big networks achieved a higher degree of integration. However, many barriers to integration of the European audit market remain and cross-border mobility of audit professionals is still low.

Regulatory layers at national, European and international levels have led to a degree of complexity that creates barriers to the cross-border operation of audit firms, especially for smaller and medium sized firms. Such complexity has also prevented smaller networks from growing and making inroads into the market for the large company audits. The lack of co-ordination at European and international levels concerning public oversight and quality assurance systems might also deter the development of smaller networks of audit firms.

Certain provisions of the Directive could also be seen as a potential source of the fragmentation in the market:

- Article 3 of the Directive requires the approval and registration in each Member State where the services are to be provided;
- Article 14 of the Directive provides for an aptitude test in each Member State for an auditor to be allowed to provide services.

The above requirements differ from the general rules applicable to other regulated professions³⁹ and act as a barrier to the mobility of individual auditors.

A single European market for the provision of audit services could be based on enhanced ("maximum") harmonisation and a "European passport for auditors". This would imply creating a European-wide registration with common professional qualification requirements and common governance, ownership and independence rules applicable across the European Union. If European supervision of auditors were reinforced along the lines discussed in Section 4, one possibility to explore further could be to require these auditors to be registered and brought under the oversight of a single regulator in a manner similar to what was recently proposed for Credit Rating Agencies⁴⁰. Such a system could also encourage more competition in the market for large audits as it would simplify the development of European audit networks and reduce the costs of providing audit services on a Europe wide basis.

Questions

- (33) What in your view is the best manner to enhance cross border mobility of audit professionals?
- (34) Do you agree with "maximum harmonisation" combined with a single European passport for auditors and audit firms? Do you believe this should also apply for smaller firms?

7. SIMPLIFICATION: SMALL AND MEDIUM SIZED ENTERPRISES AND PRACTITIONERS

7.1. Small and Medium Sized Enterprises (SMEs)

While SMEs get value from an audit in terms of enhanced credibility of financial information, statutory audits have also been identified as a potential source of administrative burden.

³⁹ Rules stated in the Directive 2005/36/EC on Professional Qualifications and in the Service Directive 2006/123/EC.

⁴⁰ Proposal for the Regulation of the European Parliament and of the Council on amending Regulation n°1060/2009 (EC) on credit rating agencies, Com (2010)289 final.

Serious efforts should be made to create a specific environment for the audit of SMEs. These could imply:

- Discouraging the statutory audit of SMEs.
- Alternatively, where Member States want to maintain some form of assurance, introducing a new type of statutory service adapted to the needs of SMEs such as a "limited audit" or a "statutory review" where auditors would perform limited procedures so as to detect misstatements due to error or fraud. The approach of mandating a limited review for small companies has been followed by Estonia, and is being considered by Denmark. Switzerland also follows such an approach; limited reviews are generally accepted in the USA.
- In the instance of the prohibition of non audit services as discussed in Section 3 above, consideration could be given to providing for a safe harbour which, subject to appropriate safeguards being in place, would allow the auditor of an SME to continue providing certain non audit services to that company – e.g. assistance in their access to credit, in tax returns, payrolls, or even accounting.

7.2. Small and Medium Sized Practitioners (SMPs)

SMPs feel that they are surrounded by an ever growing regulated environment which may not necessarily suit their practice or the immediate needs of their SME clients. To ensure appropriate conditions for the development of such firms, the "limited audit" or "statutory review" referred to above could be accompanied by proportionate rules on quality control and oversight by audit regulators. This would allow SMPs to reduce their administrative costs while helping them in servicing their clients better.

Questions

- (35) Would you favour a lower level of service than an audit, a so called "limited audit" or "statutory review" for the financial statements of SMEs instead of a statutory audit? Should such a service be conditional depending on whether a suitably qualified (internal or external) accountant prepared the accounts?
- (36) Should there be a "safe harbour" regarding any potential future prohibition of non-audit services when servicing SME clients?
- (37) Should a "limited audit" or "statutory review" be accompanied by less burdensome internal quality control rules and oversight by supervisors? Could you suggest examples of how this could be done in practice?

8. INTERNATIONAL CO-OPERATION

In relation to international cooperation on audit firm oversight, the Directive provides the basis for close cooperation with audit oversight bodies in third countries.

The first step in international cooperation is building mutual trust through the exchange of audit working papers between European oversight bodies and their counterparts in third countries. Such an exchange of audit working papers requires a Decision from the Commission, with the agreement of Member States and the European Parliament, which

declares that third countries' systems adequately protect professional and personal data. Member States' authorities may enter into bilateral arrangements for the exchange of audit working papers with their counterparts in those third countries whose oversight systems have been declared "adequate". Following Commission adequacy decisions adopted this year, such arrangements are possible as regards the co-operation with the audit oversight bodies of Australia, Canada, Japan, Switzerland and the United States.

The second step would be mutual reliance between Member States and those third countries which have equivalent provisions on matters such as inspections of audit firms. The Commission, with the agreement of the Member States and the European Parliament, is in the process of adopting a Decision to determine which third countries are equivalent to the EU. Mutual reliance will allow for a more effective and efficient oversight of global audit firms. It will also avoid duplication of efforts in the supervision of cross border firms at an international level.

As mentioned before, the supervision of the auditors of large groups which operate in multiple jurisdictions is a matter of concern. In addition to any arrangements which need to be put in place to allow the group auditor to assume its role and responsibilities, the Commission will discuss with its international partners what other measures should be adopted at the global level for the supervision of group audits and global audit networks.

Questions

- (38) What measures could in your view enhance the quality of the oversight of global audit players through international co-operation?

9. NEXT STEPS

This Green Paper will be open for public consultation until the **8th of December 2010**. Responses should be addressed to markt-greenpaper-audit@ec.europa.eu. All contributions will be published on the DG Internal Market and Services website unless a contributor requests otherwise, as will a Feedback Statement summarising the responses to this consultation. It is important to read the specific privacy statement attached to this Green Paper for information on how your personal data and contribution will be dealt with.

The Commission will host a high level Conference on **10th February 2011**. The Conference will aim at discussing the present Green Paper and the main findings of this consultation with all stakeholders and explore possible ways forward. Once this consultation phase is closed the Commission will announce any appropriate follow up measures and proposals in 2011.

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.10.2010
COM(2010) 561 final

LIVRE VERT

Politique en matière d'audit: les leçons de la crise

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Rôle de l'auditeur	6
2.1.	Informations fournies par les auditeurs aux parties prenantes	7
2.2.	Normes internationales d'audit (normes ISA)	10
3.	Gouvernance et Indépendance des cabinets d'audit	11
4.	Surveillance.....	15
5.	Concentration et structure du marché	16
6.	Création d'un marché européen.....	19
7.	Simplification: les petites et moyennes entreprises et les petits et moyens cabinets .	20
7.1.	Les petites et moyennes entreprises (PME)	20
7.2.	Les petits et moyens cabinets (PMC).....	21
8.	Coopération internationale	21
9.	Prochaines étapes	23

LIVRE VERT

Politique en matière d'audit: les leçons de la crise

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. INTRODUCTION

Les mesures adoptées en Europe et ailleurs dans le monde, immédiatement après la crise financière, étaient axées sur la nécessité de stabiliser rapidement le système financier¹. Alors que le rôle joué par les banques, les *hedge funds*, les agences de notation, les autorités de surveillance et les banques centrales a fait l'objet de multiples débats et analyses, l'opportunité d'améliorer la fonction d'audit en vue de renforcer la stabilité financière n'a, pour le moment, bénéficié que d'une attention limitée. Le fait que de nombreuses banques aient dévoilé de 2007 à 2009 des pertes énormes sur les positions qu'elles détenaient à la fois dans leurs bilans et hors bilan pose non seulement la question de savoir comment les auditeurs ont pu avaliser les comptes de leurs clients au cours de cette période², mais aussi celle de l'adéquation du cadre législatif en vigueur. Il paraît donc approprié de soumettre le rôle de l'audit ainsi que sa portée à une analyse et à des débats plus approfondis dans le contexte général de la réforme de la régulation des marchés financiers.

La Commission souhaite assumer dans ces débats un rôle de premier plan à l'échelon international et elle cherchera à coopérer étroitement avec ses partenaires internationaux au sein du Conseil de stabilité financière et du G-20. L'audit, aux côtés de la surveillance et du gouvernement d'entreprise, devrait apporter une contribution essentielle à la stabilité financière en fournissant des garanties quant à la véracité de la santé financière des entreprises. Ces garanties devraient réduire les risques d'anomalies dans les comptes et donc les coûts subis par les parties prenantes à l'entreprise et par la société en général en cas de défaillance. La fiabilité de l'audit, qui contribue à la protection des investisseurs et réduit les coûts du capital pour les entreprises, est essentielle pour rétablir la confiance des marchés.

Dans ce contexte, il est important de souligner que les auditeurs jouent un rôle important et sont chargés d'une mission de contrôle des comptes en vertu de dispositions juridiques. Cette mission correspond à une fonction sociale, celle de fournir un avis sur la fidélité des états financiers des entités contrôlées. L'indépendance des auditeurs devrait donc être le fondement de l'audit. Il est temps de déterminer si cette fonction sociale est remplie. Certaines parties prenantes se sont interrogées^{2,3,4} sur la pertinence des audits dans l'environnement microéconomique actuel. Pour d'autres parties prenantes, il paraît difficile d'accepter que les

¹ Communication de la Commission du 4 mars 2009 au Conseil européen de printemps: «L'Europe, moteur de la relance», COM(2009) 114. Communication de la Commission du 4 mars 2010: EUROPE 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, COM(2010) 2020.

² Comité du Trésor de la Chambre des Communes, *Reforming corporate governance and pay in the City* (Réformer le gouvernement d'entreprise et les rémunérations de la City), 2009, p. 76. Voir <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmtreasy/519/519.pdf>

³ “Should statutory audit be dropped and assurance needs left to the market?” (*L'audit légal doit-il être abandonné, l'assurance étant laissée au marché?*), Stephen Haddrill, ICAS Aileen Beattie memorial event, 28 avril 2010.

⁴ Maastricht Accounting, Auditing and Information Management Research Centre: *The Value of Audit* («La valeur de l'audit»), 1^{er} mars 2010.

états financiers d'un établissement puissent être qualifiés de «raisonnables» et «solides» alors même que cet établissement connaît en réalité des difficultés financières. Ces parties prenantes n'ayant pas nécessairement connaissance des limites de l'audit (importance relative, techniques d'échantillonnage, rôle de l'auditeur en ce qui concerne la détection de la fraude et responsabilité des instances dirigeantes), il existe un décalage entre fonction perçue et réalité de l'audit. La Commission est donc d'avis qu'un débat approfondi doit être mené pour décider des mesures à prendre afin de garantir que les audits d'états financiers et les rapports d'audit sont adaptés à leur finalité («fit for purpose»).

D'un point de vue structurel plus général, la Commission constate qu'au cours des vingt dernières années, on a assisté à la consolidation des grandes sociétés d'audit en sociétés encore plus grandes. Depuis la disparition d'Arthur Andersen, il ne reste qu'une poignée de ces grandes sociétés internationales, seule une partie d'entre elles étant capables d'assurer l'audit de grandes entités complexes. L'éventuelle disparition de l'une de ces sociétés pourrait limiter la disponibilité d'informations financières auditées sur les grandes sociétés et, surtout, nuire à la confiance des investisseurs et à la stabilité du système financier dans son ensemble. On peut donc considérer que chacune de ces grandes sociétés d'audit internationales a désormais une importance systémique⁵. Comme c'est le cas pour les autres grandes entités du secteur financier, il faut trouver des solutions permettant de limiter ce risque.

Il y a également lieu de se demander s'il est acceptable de laisser prendre à une quelconque société d'audit une importance telle que sa disparition aurait des conséquences graves sur les marchés. Bien que les grandes sociétés aient fait des efforts louables pour réduire le risque de défaillance, cette interrogation est liée à la question centrale de savoir si des sociétés «too big to fail» (trop grandes pour que leur disparition puisse être envisagée) sont susceptibles de créer un aléa moral. C'est en réponse à ces préoccupations et par cohérence vis-à-vis des démarches envisagées dans le secteur bancaire que l'opportunité d'appliquer à ces sociétés les concepts liés à la faillite ordonnée, notamment celui de testament («living will»), devrait être examinée de manière proactive.

La Commission est consciente du fait que pour assurer la stabilité financière, les grandes sociétés doivent pouvoir bénéficier de services d'audit sans discontinuité⁶. De ce fait, il serait

⁵ Résultats de la consultation publique de la Commission (IP/08/1727) du 15 juillet 2009: «... compte tenu de l'absence d'acteurs perçus comme ayant la capacité de réaliser l'audit des établissements financiers, la disparition de l'un des *Big Four* aurait des conséquences encore plus graves pour ce type de client. Une telle disparition aurait aussi une incidence sérieuse sur la confiance du public envers les services d'audit. Les auditeurs jouant un rôle clé dans le rapport entre entreprises et investisseurs, il pourrait aussi en découler une crise de confiance sur les marchés financiers. La concentration actuelle du marché des services d'audit destinés aux grandes sociétés cotées est donc une menace pour la stabilité des marchés financiers.»

http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/market/consultation2008/summary_report_en.pdf. Voir aussi l'étude sur les règles de propriété applicables aux sociétés d'audit et leurs conséquences sur la concentration du marché de l'audit, Oxera, octobre 2007.

⁶ OICV <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCPD269.pdf>: «La fonction d'audit indépendant contribue à la confiance des investisseurs dans les marchés de capitaux. Une situation d'urgence qui toucherait une société d'audit pourrait interrompre provisoirement le fonctionnement normal de la fonction d'audit sur un marché financier. Des lacunes dans la disponibilité de la capacité d'audit et des services d'audit pourraient également apparaître à l'échelon international si une société d'audit internationale était touchée par une situation d'urgence qui se transforme en crise. En anticipant les problèmes et les situations susceptibles d'apparaître et en établissant des plans d'urgence en matière de régulation financière, les membres de l'OICV peuvent parvenir à réduire autant que possible d'éventuelles turbulences, renforçant ainsi la confiance des marchés.»

utile d'examiner plus avant des options telles que le renforcement des capacités de sociétés qui n'ont pas une importance systémique et d'analyser les avantages et les inconvénients d'une réduction de taille («downsizing») ou d'une restructuration des sociétés d'importance systémique. La Commission souhaite aussi examiner les possibilités de réduire les barrières existantes à l'entrée du marché de l'audit, y compris en engageant un débat sur les règles actuelles de propriété et sur le modèle de partenariat utilisés par la plupart des sociétés d'audit.

Toutes les configurations de marché devraient comporter un système de surveillance entièrement indépendant de la profession d'audit. Les changements structurels des réseaux mondiaux ne devraient pas pouvoir déboucher sur des lacunes dans la surveillance ou sur une absence de surveillance.

Une plus grande harmonisation des règles mènerait à la création d'un véritable marché unique des services d'audit, un «passeport européen» pour les auditeurs leur permettant de proposer leurs services à l'échelon de l'UE.

Dans ce contexte, la Commission souhaite lancer un débat sur le rôle de l'auditeur, la gouvernance et l'indépendance des sociétés d'audit, la surveillance des auditeurs, la configuration du marché de l'audit, la création d'un marché unique pour les services d'audit, la simplification des règles applicables aux petites et moyennes entreprises (PME) et aux petits et moyens cabinets (PMC), et sur la coopération internationale en matière de surveillance des réseaux d'audit internationaux. La Commission présente le présent livre vert dans le cadre de son approche globale qui comprend d'autres initiatives dans le domaine de la stabilité financière. Ce livre vert s'appuie aussi sur les résultats d'études et de consultations antérieures menées par la Commission sur ces sujets. En particulier, le livre vert du 2 juin 2010 intitulé *Le gouvernement d'entreprise dans les établissements financiers et les politiques de rémunération*⁷ traite un certain nombre d'aspects relatifs à l'audit des établissements financiers. Le présent livre vert vise à couvrir l'audit de manière plus exhaustive, au-delà des questions traitées dans le livre sur le gouvernement d'entreprise. Les réponses au livre vert sur le gouvernement d'entreprise qui sont pertinentes en matière d'audit seront prises en considération lors de l'analyse des réponses au présent livre vert.

La Commission souligne l'importance d'une approche différenciée et calibrée qui soit adaptée et proportionnée à la taille et aux caractéristiques des sociétés auditées mais aussi de leurs auditeurs, et elle visera à moduler toute proposition éventuelle qu'elle ferait suite au présent livre vert. Ce qui est nécessaire dans le cas de grands établissements d'importance systémique peut ne pas être approprié dans le cas d'autres sociétés cotées ou de PME ou de PMC. Toute mesure présentée par la Commission suite à la présente consultation serait soumise aux principes du «mieux légiférer» et comprendrait notamment des analyses coûts-bénéfices et une analyse d'impact.

La Commission cherchera à recueillir de manière proactive les commentaires provenant d'un éventail aussi large que possible de parties prenantes, notamment investisseurs, prêteurs, instances dirigeantes, salariés, autorités nationales, auditeurs, autorités fiscales, agences de notation, analystes de marchés, autorités de régulation, contreparties des entreprises et PME.

Le caractère élargi de la consultation permettra à la Commission d'évaluer l'interaction entre les différentes mesures envisageables tout en préservant l'objectif de la stabilité financière. La consultation permettra aussi à la Commission d'ajuster l'intensité d'éventuelles futures

⁷ COM(2010) 284 final.

mesures en fonction de la taille et de la nature des entités concernées. En outre, la Commission va lancer une étude externe visant à évaluer la mise en œuvre et l'incidence des règles en vigueur et à recueillir des données supplémentaires sur la structure du marché de l'audit. Les résultats de cette étude seront disponibles en 2011.

Questions

- (1) Avez-vous des remarques d'ordre général à formuler sur l'approche suivie par le présent livre vert et sur son objet?
- (2) Estimez-vous qu'il est nécessaire de mieux définir la fonction sociale de l'audit en ce qui concerne la véracité des états financiers?
- (3) Estimez-vous qu'il est possible d'améliorer encore le niveau général de la «qualité de l'audit»?

2. RÔLE DE L'AUDITEUR

Les comptes annuels des sociétés de capitaux doivent, en vertu de la loi, faire l'objet d'un audit⁸. Le fait que les états financiers des sociétés soient soumis à un audit ne signifie pas que l'auditeur doit garantir que les comptes audités sont entièrement exempts d'anomalies. Lorsque les auditeurs déclarent qu'un état financier est une image fidèle conformément au référentiel comptable⁹ adopté, ils fournissent une «assurance raisonnable»¹⁰ que les états financiers, pris dans leur ensemble, ne comportent pas d'anomalies significatives, que celles-ci proviennent de fraudes ou résultent d'erreurs¹¹. Les auditeurs cherchent donc à réduire autant que possible le risque¹² que des informations financières historiques présentées conformément à un référentiel comptable donné présentent des anomalies «significatives». La Commission constate que l'audit légal a évolué en passant d'une vérification approfondie des produits, des dépenses, des actifs et des passifs à une approche basée sur le risque.

⁸ La quatrième directive 78/660/CEE du Conseil du 25 juillet 1978 concernant les comptes annuels de certains types de sociétés, la septième directive 83/349/CEE du Conseil du 13 juin 1983 concernant les comptes consolidés, la directive 86/635/CEE du Conseil du 8 décembre 1986 sur les comptes annuels et les comptes consolidés des banques et autres établissements financiers, ainsi que la directive 91/674/CEE du Conseil du 19 décembre 1991 relative aux comptes annuels et comptes consolidés des entreprises d'assurance exigent toutes que les comptes annuels ou consolidés soient contrôlés par une ou plusieurs personnes habilitées à effectuer de tels contrôles. L'article 4, paragraphe 2, point a), de la directive 2004/109/CE du 15 décembre 2004 sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé prévoit que le rapport financier annuel des émetteurs comprend les états financiers ayant fait l'objet d'un audit.

⁹ Article 51 *bis*, paragraphe 1, point a), de la directive 78/660/CEE du Conseil concernant les comptes annuels de certaines formes de sociétés.

¹⁰ L'«assurance raisonnable» est généralement définie comme un degré élevé mais non absolu d'assurance.
¹¹ Normes internationales d'audit ISA 200, Objectifs généraux de l'auditeur indépendant et conduite d'un audit selon les normes internationales d'audit, paragraphe 11 (version française du 30 juin 2009). Dans le contexte de l'audit, la fraude est un acte intentionnel commis par une personne faisant partie d'une entreprise afin d'obtenir un avantage injustifié ou illégal. Le concept de probabilité de fraude, qui a une grande importance, pourrait être développé plus avant dans ce contexte.

¹² Les auditeurs réduisent le risque d'audit à l'aide de diverses procédures, notamment: identification des risques auxquels est soumise une entreprise, évaluation du contrôle interne, vérification d'échantillons, confirmations auprès de tiers, entretiens avec la direction de l'entreprise, etc. À cet égard, il serait important de définir le seuil à partir duquel une anomalie serait significative.

Selon les pratiques actuelles, l'«assurance raisonnable» mentionnée plus haut pourrait moins viser à garantir que les états financiers donnent une image fidèle, qu'à garantir que ces états sont préparés conformément au référentiel comptable applicable. La crise bancaire a montré que les opinions d'audit doivent privilégier la réalité économique par rapport à la forme («substance over form»), notamment en s'assurant de l'absence d'arbitrage basé sur les différences entre les cadres réglementaires des différents pays. Il est important de noter que les normes internationales d'information financière IFRS sont basées sur les principes de l'image fidèle et de la prééminence de la réalité économique sur la forme¹³.

Les connaissances rassemblées par les auditeurs externes dans le cadre de leur travail peuvent être utiles aux autorités de surveillance et, selon la Commission, il est nécessaire de renforcer la coopération entre auditeurs et autorités de surveillance¹⁴. Une telle coopération approfondie entre auditeurs et autorités de surveillance, si elle est éminemment souhaitable, ne doit toutefois pas, d'après la Commission, créer d'incertitudes quant aux responsabilités respectives des auditeurs et des autorités de surveillance.

2.1. Informations fournies par les auditeurs aux parties prenantes

Il est important de définir avec précision quelles informations doivent être fournies aux parties prenantes par l'auditeur lorsque celui-ci émet une opinion et élabore un rapport. À cette fin, il faudrait non seulement modifier le rapport d'audit, mais aussi envisager de fournir des informations supplémentaires sur la méthode d'audit expliquant dans quelle mesure le bilan de la société auditée a fait l'objet de vérifications sur le fond.

Un degré d'assurance plus élevé pour les parties prenantes

Du point de vue de l'utilisateur, les auditeurs doivent fournir aux parties prenantes un degré très élevé d'assurance sur les composantes du bilan et sur l'évaluation de ces composantes à la date du bilan. La Commission souhaite examiner l'opportunité de «revenir aux fondamentaux» en mettant fortement l'accent sur une vérification approfondie du bilan et en apportant une moindre attention au respect de la conformité et du fonctionnement des systèmes, tâches qui devraient essentiellement rester sous la responsabilité du client et être, pour l'essentiel, couvertes par la fonction d'audit interne. Les auditeurs pourraient préciser quelles composantes ont été vérifiées directement et lesquelles ont été vérifiées sur la base du jugement professionnel, des modèles internes, des hypothèses retenues et des explications de la direction de l'entreprise. Pour parvenir à une «image fidèle», les auditeurs devraient faire en sorte que la réalité économique prime sur la forme.

Comportement des auditeurs

Si la direction de l'entreprise auditée doit rester la principale responsable de la fourniture d'informations financières fiables, les auditeurs pourraient jouer un rôle en questionnant activement la direction du point de vue de l'utilisateur; il serait essentiel qu'ils exercent un

¹³ IAS 1, paragraphes 17 et 21, et cadre de présentation IFRS. Les autres principes pertinents sont la neutralité, l'exhaustivité et la prudence.

¹⁴ Voir la question 3.1 du livre vert *Le gouvernement d'entreprise dans les établissements financiers et les politiques de rémunération*, COM(2010) 284, p. 15: «Faut-il approfondir la coopération des auditeurs externes avec les autorités de supervision? Si oui, de quelle manière?» Il ressort des diverses réponses reçues jusqu'à présent que le renforcement de la coopération entre auditeurs externes et autorités de surveillance serait favorablement accueilli.

«scepticisme professionnel» à l'égard de l'entité auditée^{15,16}. Un tel scepticisme pourrait également être exercé à l'égard des informations principales figurant dans les états financiers, et déboucher sur des «paragraphes d'observation»¹⁷ dans le rapport d'audit. Il faut en revanche éviter toute prolifération d'informations sans signification pour les parties prenantes.

Rapports d'audit avec réserve

L'un des grands problèmes dans l'environnement d'audit est la perception négative liée aux rapports d'audit «avec réserve». Cette perception a perpétué un paradigme du «tout ou rien», où la «réserve» est inenvisageable, tant par les clients que par les auditeurs. Contrairement aux agences de notation et aux analystes de marché, les auditeurs ne peuvent attribuer de catégorie à leurs clients. En effet, ils expriment un avis sur la fidélité des états financiers et non sur les performances relatives de l'entité, ni même sur la qualité relative des états financiers de l'entité cliente par rapport à d'autres. Il faut se poser la question de savoir si des éléments informatifs tels que risques potentiels, évolutions sectorielles, risque de matières premières et de taux de change, etc., fournis soit en même temps que le rapport d'audit, soit dans celui-ci, pourraient représenter une valeur ajoutée pour les parties prenantes¹⁸.

Meilleure communication externe

Les responsabilités de l'auditeur en matière de communication pourraient être revues afin d'améliorer le processus de communication et d'accroître ainsi la valeur ajoutée perçue de l'audit. Ainsi, le Royaume-Uni a-t-il récemment revu le modèle des rapports d'audit afin de les rendre plus concis, et il envisage de les rendre plus informatifs. Le code de commerce, en France, exige des auditeurs qu'ils publient les motifs de leur opinion d'audit dans leur rapport sur les comptes annuels. Il s'agit notamment de l'appréciation de l'auditeur sur le choix des méthodes comptables, sur les estimations comptables utilisées et, le cas échéant, sur les procédures de contrôle interne.

Autre sujet de réflexion: la mesure dans laquelle des informations d'intérêt public dont dispose l'auditeur doivent être communiquées au public. Il peut par exemple s'agir de l'exposition de l'entreprise à des risques ou des événements futurs, des risques de propriété intellectuelle ou encore de la mesure dans laquelle des actifs incorporels pourraient être compromis.

¹⁵ La Financial Services Authority (FSA) et le Financial Reporting Council (FRC) du Royaume-Uni ont publié en juin 2010 un document de réflexion qui pose la question de savoir si les auditeurs font toujours preuve d'un scepticisme suffisant et s'ils accordent assez d'attention au biais introduit par la direction lors de l'examen d'éléments clés de la comptabilité et de l'information financière qui sont fortement tributaires du jugement de la direction: voir <http://www.frc.org.uk/press/pub2303.html>

¹⁶ Le scepticisme professionnel peut également jouer un rôle important dans la détection et la prévention de la fraude.

¹⁷ Un paragraphe d'observation est inclus dans le rapport d'audit en cas d'élément inhabituel et, de l'avis de l'auditeur, fondamental et nécessitant donc que l'utilisateur en soit informé afin de permettre à celui-ci de parvenir à une meilleure compréhension. Il faut également observer qu'un paragraphe d'observation n'a pas d'incidence sur l'opinion de l'auditeur quant aux états financiers.

¹⁸ L'OICV (Organisation internationale des commissions de valeurs) a fait des suggestions pour améliorer le rapport d'audit afin de réduire le décalage entre les attentes et la réalité, d'éviter le jargon technique et de réévaluer le caractère binaire des opinions d'audit. L'amélioration des rapports d'audit fait aussi partie du programme de l'IAASB (International Auditing and Assurance Standards Board) pour les années à venir.

Il faudrait également réfléchir à la rapidité et à la fréquence avec laquelle l'auditeur communique des informations aux parties prenantes. Il est souvent avancé que l'opinion d'audit est insuffisante et arrive trop tard («too little too late»).

Meilleure communication interne

Un dialogue régulier devrait avoir lieu entre le comité d'audit de l'entreprise, l'auditeur externe (légal) et l'auditeur interne afin de garantir que les fonctions de respect de la conformité, de contrôle du risque et de vérification approfondie des actifs, des passifs, des produits et des dépenses sont mises en œuvre de manière rigoureuse. La législation allemande offre un bon exemple d'une telle communication: elle exige de l'auditeur externe qu'il soumette une «version longue» du rapport au conseil de surveillance. Ce rapport, qui n'est pas publié, décrit plus en détail que le rapport d'audit les résultats principaux de l'audit relatifs à la continuité de l'exploitation et aux systèmes de contrôle qui s'y rapportent, aux évolutions et aux risques auxquels fera face la société, aux éléments significatifs, aux irrégularités constatées, aux méthodes comptables utilisées et aux éventuelles transactions réalisées afin d'habiller les états financiers.

Un tel dialogue renforcé ne doit toutefois pas compromettre l'indépendance de l'auditeur légal.

Responsabilité sociale et environnementale (RSE)

La RSE est un concept qui signifie que les entreprises intègrent de leur plein gré les préoccupations sociales et environnementales dans leur activité économique et dans leurs relations avec les parties prenantes.

Des règles d'information financière plus claires peuvent contribuer à une meilleure évaluation des sociétés de l'UE et permettre aux entreprises et aux investisseurs de mettre l'accent sur la durabilité.

Afin de garantir la qualité et la crédibilité des informations fournies, il faut poser la question de savoir si les informations financières publiées doivent être vérifiées de manière indépendante et si les auditeurs doivent jouer un rôle à cet égard.

Extension du mandat de l'auditeur

Jusqu'à présent, les audits sont basés dans une large mesure sur des informations historiques. Il est important de réfléchir à la mesure dans laquelle les auditeurs devraient évaluer des informations fournies par l'entité qui portent sur les évolutions futures, et, puisqu'ils ont accès à des informations privilégiées, présenter eux-mêmes les perspectives économiques et financières de l'entreprise. Ce dernier aspect a une importance particulière en ce qui concerne la «continuité de l'exploitation».

Pour le moment, l'analyse prospective, pour les grandes sociétés cotées tout du moins, est réalisée par les analystes de marché et les agences de notation. Le rôle de l'auditeur ne devrait donc être étendu dans cette direction que s'il existe une réelle valeur ajoutée pour les parties prenantes.

Questions

- (4) Estimez-vous que les audits devraient fournir des assurances quant à la santé financière des entreprises? Les audits sont-ils adaptés à cette fin?

- | | |
|------|---|
| (5) | Pour réduire le décalage entre les attentes et la réalité et pour clarifier le rôle de l'audit, la méthode d'audit employée devrait-elle être mieux expliquée aux utilisateurs? |
| (6) | Le «scepticisme professionnel» devrait-il être renforcé? Si oui, comment? |
| (7) | Faut-il faire évoluer la perception négative des réserves dans les rapports d'audit? Si oui, comment? |
| (8) | Quelles autres informations devraient être fournies aux parties prenantes externes et comment? |
| (9) | Le dialogue entre auditeurs externes, auditeurs internes et comité d'audit est-il approprié et régulier? Si ce n'est pas le cas, comment cette communication peut-elle être améliorée? |
| (10) | Estimez-vous que les auditeurs devraient contribuer à garantir la fiabilité des informations fournies par les entreprises dans le domaine de la responsabilité sociale et environnementale? |
| (11) | L'auditeur devrait-il communiquer de manière plus régulière avec les parties prenantes? Par ailleurs, le délai entre la clôture de l'exercice et la date de l'opinion d'audit devrait-il être réduit? |
| (12) | Quelles autres mesures devraient être envisagées afin d'augmenter la valeur des audits? |

2.2. Normes internationales d'audit (normes ISA)

Les normes internationales d'audit ISA et les normes internationales de contrôle qualité ISQC sont élaborées par l'International Assurance and Auditing Standards Board (IAASB), un comité de l'International Federation of Accountants (IFAC). La Commission coopère avec ses principaux partenaires internationaux afin d'améliorer la gouvernance des organes qui élaborent les normes et de renforcer leur obligation de rendre des comptes.

De 2006 à 2009, l'IAASB a révisé et clarifié en profondeur les normes ISA dans le cadre du «Clarity Project». Les «normes ISA clarifiées» devraient s'appliquer pour la première fois à l'audit des exercices 2010. On peut considérer ces normes clarifiées comme plus solides, dans différents domaines, que celles utilisées pour les audits des exercices jusqu'à 2009. En particulier, les normes ISA clarifiées apportent des réponses appropriées aux changements de la nature des éléments probants en ce qui concerne la comptabilisation à la juste valeur, à l'information sur les estimations et les sensibilités, ou encore à l'information sur les transactions avec les parties liées.

La Commission constate qu'en réponse à sa consultation de 2009¹⁹, les parties prenantes se sont globalement exprimées en faveur de l'adoption des normes ISA au niveau de l'UE. Les participants à la consultation ont estimé que des normes communes, sous la forme de normes ISA clarifiées et de normes ISQC, contribueraient à harmoniser les audits et à améliorer leur qualité, ce qui, à son tour, améliorerait la qualité et la crédibilité des états financiers. Selon

¹⁹ Voir la synthèse des commentaires de la consultation de mars 2010 à l'adresse http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2009/isa_en.htm

certain participants à la consultation, il serait utile que les normes ISA fassent l'objet d'adaptations supplémentaires afin de mieux tenir compte des PME et des PMC.

Les normes ISA clarifiées ont été adoptées par une majorité d'États membres ou sont sur le point de l'être, et elles sont également mises en œuvre par les grands réseaux de cabinets d'audit. Elles sont également appliquées dans de nombreux pays tiers, mais pas par certains des principaux partenaires de l'UE tels que les États-Unis. La Commission réfléchit maintenant au calendrier et aux modalités de l'introduction des normes ISA dans l'UE. Cette introduction pourrait être réalisée par des instruments juridiques européens contraignants ou non contraignants.

Questions

- (13) Quel est votre point de vue sur l'introduction des normes ISA dans l'UE?
- (14) L'utilisation des normes ISA devrait-elle être obligatoire dans l'ensemble de l'UE? Si oui, faut-il adopter une approche par approbation des normes, analogue à celle employée pour les normes internationales d'information financière (IFRS)? À titre d'alternative, étant donné que les normes ISA sont actuellement utilisées de manière généralisée dans l'UE, leur utilisation doit-elle être favorisée par des instruments juridiques non contraignants (recommandation, code de conduite)?
- (15) Les normes ISA doivent-elles faire l'objet d'adaptations supplémentaires en fonction des besoins des PME et des PMC?

3. GOUVERNANCE ET INDEPENDANCE DES CABINETS D'AUDIT

Comme de nombreuses autres entreprises, les cabinets d'audit doivent gérer activement leurs conflits d'intérêt. Toutefois, à l'inverse de nombre d'entreprises, les auditeurs assument une mission légale, puisque la loi exige de mener des audits. Les audits constituent une garantie juridique pour les investisseurs, les prêteurs et les contreparties qui détiennent un intérêt économique dans une société de capitaux. L'indépendance devrait donc être le fondement inébranlable de l'environnement d'audit.

La directive concernant les contrôles légaux des comptes (2006/43/CE) (ci-après «la directive») prévoit que les contrôleurs légaux se soumettent à des principes de déontologie et établit une série de principes sur l'indépendance, allant du comportement à des considérations concernant la propriété, les honoraires, la rotation ou le gouvernement d'entreprise (comités d'audit). Ces principes ont été transposés dans la législation des États membres soit par des codes nationaux spécifiques, soit par des principes contraignants qui viennent s'ajouter au code de déontologie de l'IFAC²⁰.

Sans préjudice des dispositions juridiques ni du code de déontologie précité, la Commission souhaite renforcer l'indépendance des auditeurs et se pencher sur les conflits d'intérêt inhérents à la situation actuelle, caractérisée par exemple par la désignation et la rémunération

²⁰ Le code de déontologie mis au point par un comité de l'IFAC sert de référence pour les professionnels dont la chambre professionnelle ou l'entreprise a adhéré aux normes de l'IFAC. Les codes rédigés par les autorités de régulation au niveau national sont généralement plus stricts que le code IFAC.

des auditeurs par la société auditée, de faibles niveaux de rotation des cabinets d'audit ou la fourniture de services autres que d'audit par des cabinets d'audit.

Désignation et rémunération des auditeurs

Les auditeurs sont choisis et payés par l'entité qui doit être auditée dans le cadre d'un appel d'offres commercial. Le fait que les auditeurs soient responsables vis-à-vis des actionnaires de la société auditée et des autres partenaires alors qu'ils sont payés par la société auditée crée une distorsion au sein du système. La Commission envisage la faisabilité d'un scénario où l'audit serait une inspection légale, la désignation, la rémunération et la durée de l'engagement de l'auditeur relevant d'un tiers, peut-être une autorité de régulation, au lieu de la société même²¹. Cette formule serait particulièrement pertinente en ce qui concerne l'audit des états financiers de grandes entreprises et/ou d'établissements financiers d'importance systémique. Cette question devrait être examinée en tenant compte, d'une part, du risque d'accroissement de la charge administrative et, d'autre part, des éventuels avantages sociaux de désignations manifestement indépendantes.

Rotation obligatoire

Les situations où une société désigne le même cabinet d'audit depuis des dizaines d'années ne semblent pas répondre aux normes d'indépendance souhaitables²². Même lorsque les associés d'audit principaux sont régulièrement soumis à la rotation, comme l'exige actuellement la directive, le risque de familiarité persiste.

Dans ce contexte, il faudrait envisager la rotation obligatoire des sociétés d'audit – et pas seulement des cabinets d'audit. La Commission prend note des arguments relatifs à la perte de connaissances due à la rotation. Toutefois, elle voudrait analyser les avantages et les inconvénients de cette rotation, notamment dans l'optique d'insuffler objectivité et dynamisme sur le marché de l'audit. Pour éviter que les cabinets ne changent de société pour emmener avec eux certains clients, les règles de rotation, si elles sont adoptées, devraient garantir que non seulement les sociétés mais aussi les cabinets sont soumis à la rotation.

Services autres que d'audit

Il n'existe pas d'interdiction à l'échelon européen qui empêche les auditeurs d'offrir des services autres que d'audit à leur clientèle. Conformément à l'article 22 de la directive, les services d'audit ne peuvent être fournis lorsqu'«une tierce partie objective, raisonnable et informée conclut que l'indépendance du contrôleur légal des comptes ou du cabinet d'audit est compromise». Cette règle s'applique aussi à la fourniture de services autres que d'audit. À ce jour, l'article 22 a été mis en œuvre de façon très différente dans l'UE. En France, par exemple, il existe une interdiction totale concernant la fourniture de services autres que d'audit par un auditeur à ses clients, ainsi que des restrictions sévères sur la possibilité qu'ont les membres du réseau de l'auditeur de fournir des services aux membres du groupe de l'entité

²¹ Ce modèle n'a pas encore été testé (sauf par les coopératives et caisses d'épargne allemandes).

²² Dans une étude menée en 2006, plus de la moitié des sociétés participantes ont déclaré que leur auditeur était le même depuis plus de sept ans et 31 % des sociétés ont déclaré qu'elles n'avaient pas changé d'auditeur depuis plus de 15 ans: la tendance générale est que plus la société contrôlée est importante, moins il y a de changement. (London Economics, Study on the Economic Impact of Auditors' Liability Regimes («Étude sur l'incidence économique des régimes de responsabilité des auditeurs»); septembre 2006, tableau 22, page 43: http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/liability/index_fr.htm).

contrôlée. Dans de nombreux autres États membres, les règles sont moins restrictives et la fourniture de services autres que d'audit par des auditeurs à leur clientèle reste monnaie courante^{23 24}.

La Commission souhaiterait analyser le renforcement de l'interdiction pour les cabinets d'audit de fournir des services autres que d'audit. Des «cabinets d'audit pur», sortes d'unités d'inspection, pourraient potentiellement découler de cette mesure. Idéalement, les auditeurs ne devraient pas avoir d'intérêt professionnel dans la société contrôlée puisqu'ils formulent un avis indépendant sur la santé financière des sociétés.

Barème des honoraires

Il pourrait être envisagé de limiter la proportion des honoraires qu'un cabinet d'audit peut recevoir d'un seul client par rapport à l'ensemble de ses revenus d'audit²⁵ et de définir les informations à fournir. Il serait utile d'étudier les arguments pour et contre de telles limitations, notamment concernant leur application à des petits cabinets d'audit.

Publication des états financiers

Il conviendrait d'aborder la question de comment obtenir plus de transparence en ce qui concerne les états financiers des cabinets d'audit eux-mêmes. Pour les réseaux mondiaux, la transparence devrait s'appliquer à l'ensemble du réseau. En outre, il pourrait être utile de se demander si les états financiers de ces cabinets devraient être audités et, étant donné les conflits éventuels liés au fait d'être audité par un concurrent, si les entités qui contrôlent les comptes des organismes publics au niveau national, voire européen, peuvent réaliser ces audits.

Exigences organisationnelles

Les cabinets d'audit devraient renforcer leur gouvernement d'entreprise et les exigences organisationnelles pour éviter les conflits d'intérêt et augmenter leur indépendance. Le règlement sur les agences de notation de crédit²⁶ peut être une source d'inspiration. Le code de gouvernance pour les cabinets d'audit qui est entré en vigueur récemment au Royaume-Uni constitue une autre référence²⁷. Ce code établit, entre autres principes, que les cabinets d'audit doivent désigner des personnes indépendantes ne faisant pas partie de la direction de l'entreprise au sein de leur structure de gouvernance et que les actionnaires des sociétés auditées doivent dialoguer avec les cabinets d'audit pour améliorer la communication et la compréhension mutuelle.

Réexamen des règles de propriété et du modèle de partenariat

²³ Il convient de constater qu'aux Etats-Unis les lois interdisent les auditeurs des entreprises cotées de fournir une série de services autres que d'audit à leurs clients. Cette interdiction se répercute dans l'UE en cas de fourniture de services autres que d'audit aux sociétés cotées aux Etats-Unis.

²⁴ Toutefois, à ce propos, le FRC du Royaume-Uni a publié des observations précises – communiqué de presse POB PN 60 de l'unité d'inspection de l'audit du FRC, 14 septembre 2010.

²⁵ Par exemple: le paragraphe 290.222 du code de déontologie IFAC stipule qu'un auditeur d'une entité d'intérêt public doit rendre publique les situations où les honoraires reçus d'un client représentent plus de 15 % de l'ensemble des honoraires reçus par son cabinet.

²⁶ Règlement (CE) n° 1060/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 sur les agences de notation de crédit

²⁷ *Audit Firm Governance Code of the FRC and Institute of Chartered Accountants in England and Wales (ICAEW)*, janvier 2010.

Actuellement, la directive impose aux auditeurs de détenir une majorité des droits de vote dans un cabinet d'audit et d'avoir le contrôle du conseil d'administration²⁸. La Commission estime que les fondements de ces dispositions devraient être réexaminés²⁹.

Jusqu'à présent, les sociétés d'audit utilisent le modèle de partenariat (organisé au moyen d'un partenariat ou d'une société de capitaux). Or, étant donné que la taille et la complexité de certaines grandes entreprises ont considérablement augmenté, il n'est pas certain qu'une seule des grandes sociétés d'importance systémique disposera des ressources nécessaires pour répondre aux éventuelles demandes d'indemnisation. Il convient donc d'étudier d'autres structures qui permettraient aux cabinets d'audit de lever des capitaux à partir d'autres sources. Ces structures devraient mettre en place des garde-fous (par exemple en termes de gouvernance) qui empêchent les propriétaires extérieurs d'intervenir dans le travail d'audit.

Un changement dans ce sens pourrait également aider les cabinets à accéder à plus de capitaux et leur permettre d'accroître leurs capacités et de se développer plus rapidement.

Audits de groupes

Les audits de grands groupes qui exercent leurs activités dans plusieurs pays sont généralement réalisés par des grands réseaux mondiaux compte tenu du niveau élevé des ressources requises pour ce genre d'audits. La Commission partage les inquiétudes de plusieurs autorités de supervision de l'audit à travers le monde qui estiment que le rôle de l'auditeur de groupe doit être renforcé. Des mesures sont nécessaires pour permettre à l'auditeur de groupe d'assumer son rôle et ses responsabilités. Les auditeurs de groupe devraient avoir accès aux rapports et aux autres documents de tous les autres auditeurs qui ont contrôlé les sous-entités du groupe. Ils devraient participer à l'ensemble du processus d'audit et en avoir un aperçu clair pour être en mesure d'appuyer et de défendre l'opinion de l'audit du groupe.

Questions

- (16) Y a-t-il conflit lorsque l'auditeur est désigné et rémunéré par l'entité auditée? Quelles autres solutions conseilleriez-vous dans ce contexte?
- (17) Une désignation par un tiers serait-elle justifiée dans certains cas?
- (18) Le recours répété à une société d'audit donnée devrait-il être limité dans le temps? Si oui, quelle serait la durée maximale pendant laquelle la même société d'audit pourra être désignée?
- (19) La fourniture de services autres que d'audit par des sociétés d'audit devrait-elle être interdite? Une telle interdiction devrait-elle s'appliquer à toutes les sociétés et leurs clients ou uniquement à certains types d'entités, comme les établissements financiers d'une importance systémique?
- (20) La proportion maximale des honoraires qu'un cabinet d'audit peut recevoir d'un seul client devrait-elle être réglementée?

²⁸ Article 3 de la directive 2006/43/CE concernant les contrôles légaux des comptes.

²⁹ Consultation publique sur les structures de contrôle dans les cabinets d'audit et sur leurs conséquences sur le marché de l'audit, juillet 2009: http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/market/index_fr.htm

- | | |
|------|---|
| (21) | Devrait-on introduire de nouvelles règles concernant la transparence des états financiers des sociétés d'audit? |
| (22) | Quelles nouvelles mesures pourrait-on envisager en matière de gouvernance des cabinets d'audit pour accroître l'indépendance des auditeurs? |
| (23) | D'autres structures peuvent-elles être envisagées pour permettre aux sociétés d'audit d'obtenir des capitaux de sources extérieures? |
| (24) | Êtes-vous d'accord avec les propositions concernant les auditeurs de groupe? Avez-vous d'autres idées à ce sujet? |

4. SURVEILLANCE

Les systèmes de surveillance publique jouent un rôle crucial dans la surveillance des cabinets d'audit. Ils devraient être organisés de manière à éviter tout conflit d'intérêts avec le secteur de l'audit. Les règles actuelles pourraient être renforcées dans le but de garantir l'indépendance totale des systèmes de surveillance publique de tous les États membres par rapport au secteur de l'audit.

Il est nécessaire de mener la surveillance des cabinets d'audit en Europe de façon plus intégrée, par une collaboration plus étroite entre les systèmes nationaux de surveillance d'audit. Une solution éventuelle consisterait à transformer l'EGA OB en un «comité Lamfalussy de niveau 3». Ce genre de comité existe actuellement dans le domaine des valeurs mobilières, des assurances et des banques (le Comité européen des régulateurs des marchés des valeurs mobilières [CERVM], le Comité européen des contrôleurs des assurances et des pensions professionnelles [CEIOPS] ou le Comité européen des contrôleurs bancaires [CECB]). Un tel comité pourrait renforcer la collaboration au niveau européen, favoriser la convergence dans l'application des règles et garantir une approche commune des inspections des cabinets d'audit. Le comité pourrait fournir des conseils de haut niveau à la Commission sur des sujets relatifs à l'audit. Une autre solution consisterait à instituer une nouvelle autorité européenne de surveillance³⁰ ou à attribuer les sujets relatifs à l'audit à l'une des autorités de surveillance établies dans le cadre des propositions sur la surveillance financière de la Commission sur lesquelles le Conseil et le Parlement ont récemment trouvé un accord.

À l'heure actuelle, les entités administratives transfrontalières qui couvrent les activités d'un réseau d'audit dans plusieurs États membres ne font pas l'objet d'une surveillance; seule chaque composante nationale du réseau est soumise à la surveillance au niveau national. Cette lacune doit être comblée. La surveillance des réseaux internationaux d'audit pourrait s'effectuer au niveau européen conformément à la récente proposition relative aux agences de notation de crédit³¹.

La Commission estime qu'il est également nécessaire de renforcer le dialogue entre les régulateurs et les auditeurs. Ce dialogue devrait aller dans les deux sens de sorte que les autorités de surveillance avertissent également les auditeurs en cas de problèmes particuliers.

³⁰ Il faudrait également évaluer l'impact sur le budget de l'UE de tout nouveau comité ou de toute nouvelle autorité de surveillance.

³¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1060/2009 sur les agences de notation de crédit, COM(2010) 289 final.

Dans le cas précis des établissements financiers et des fournisseurs de services d'investissement, les auditeurs sont tenus de signaler sans délai aux autorités compétentes tout fait ou décision qui pourrait constituer une infraction grave aux dispositions législatives, compromettre la continuité des activités de l'entreprise ou motiver un rapport d'audit³². Les auditeurs des entreprises d'investissement sont tenus de faire rapport tous les ans aux autorités compétentes sur une série de points³³. La Commission ne sait pas si cette disposition a réellement été respectée pendant la crise et si les auditeurs ont présenté ces rapports aux autorités compétentes au cas par cas³⁴. Elle souhaiterait poser la question de savoir si la communication entre les auditeurs et l'autorité de régulation des marchés doit devenir obligatoire pour toutes les sociétés importantes ou cotées; la communication avec les autorités compétentes en cas de fraude au sein des sociétés pourrait aussi faire l'objet d'une attention particulière.

Questions

- (25) Quelles mesures devrait-on envisager pour accroître l'intégration et la collaboration sur la surveillance des cabinets d'audit au niveau de l'UE?
- (26) Comment peut-on parvenir à un degré plus élevé de consultation et de communication entre l'auditeur de grandes entreprises cotées et les autorités de régulation?

5. CONCENTRATION ET STRUCTURE DU MARCHÉ

Les sociétés d'audit connues sous le nom de «Big Four» couvrent le marché des audits des sociétés cotées³⁵. En termes de revenus ou d'honoraires, la part de marché totale des «Big Four» pour les sociétés cotées dépasse 90 % dans la plupart des États membres de l'UE³⁶. L'accès à ce niveau supérieur du marché de l'audit s'est avéré très difficile pour de nombreux cabinets d'audit de taille moyenne malgré leur capacité à travailler sur le marché international de l'audit.

Une telle concentration pourrait entraîner une accumulation de risques systémiques et l'effondrement d'une société d'importance systémique ou d'une société qui a atteint des proportions systémiques⁵ pourrait perturber l'ensemble du marché.

Le marché semble trop concentré dans certains segments et n'offre pas suffisamment de choix aux clients lorsqu'ils doivent engager leurs auditeurs.

³² Article 55 de la directive 2004/39/CE du 21 avril 2004 concernant les marchés d'instruments financiers. Article 53 de la directive 2006/48/CE concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice.

³³ Article 20 de la directive 2006/73/CE du 10 août 2006 portant mesures d'exécution de la directive 2004/39/CE.

³⁴ Document de travail des services de la Commission (joint au Livre vert sur le gouvernement d'entreprise dans les établissements financiers et les politiques de rémunération) SEC(2010) 669 – page 33, point 6.1.1.

³⁵ Deloitte & Touche, Ernst & Young, PricewaterhouseCoopers et KPMG.

³⁶ London Economics, Study on the Economic Impact of Auditors' Liability Regimes («Étude sur l'incidence économique des régimes de responsabilité des auditeurs»); septembre 2006, tableau 5, pages 22-23. http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/liability/index_fr.htm.

De plus, être auditeur de grandes entreprises cotées semble être un gage de bonne réputation; cette association positive permettrait donc aux plus grandes sociétés de remporter d'autres contrats à la visibilité élevée, réduisant ainsi le dynamisme du marché.

Par ailleurs, les sociétés qui ne font pas partie des «Big Four» continuent de pâtir d'un manque de reconnaissance de leurs capacités de la part des plus grandes entreprises. Il semblerait qu'il y ait aussi des cas de clauses contractuelles obligeant à recourir aux «Big Four» qui sont parfois imposées aux sociétés, par exemple par les établissements financiers comme condition d'obtention d'un prêt.

La Commission souhaiterait dès lors réfléchir à l'opportunité des mesures suivantes:

Audits conjoints / consortiums d'audit

Les audits conjoints en tant que tels ne sont obligatoires qu'en France, où les sociétés cotées sont tenues de désigner deux cabinets d'audit différents qui se partagent l'audit et signent ensemble le rapport d'audit. Cette pratique devrait être plus répandue pour encourager le marché à permettre aux sociétés de taille moyenne n'ayant pas une importance systémique de devenir des acteurs de poids dans le segment des audits de grandes entreprises, ce qui à ce jour s'est révélé difficile. Pour favoriser l'émergence d'autres acteurs et la croissance des petits et moyens cabinets d'audit, la Commission pourrait envisager d'introduire la formation obligatoire d'un consortium de cabinets d'audit qui compte au moins une société d'audit n'ayant pas une importance systémique pour les audits des grandes entreprises. Ces consortiums devraient répondre à des orientations claires en matière de responsabilité pour l'ensemble de l'opinion d'audit et disposer d'un mécanisme de résolution / d'information en cas de divergences d'avis entre les membres du consortium.

La notion d'«audit conjoint» pourrait aussi constituer un moyen d'éviter les turbulences sur le marché de l'audit si l'un des grands réseaux d'audit faisait faillite.

Rotation obligatoire des auditeurs et nouveaux appels d'offres

La rotation obligatoire permettrait non seulement d'accroître l'indépendance des auditeurs comme mentionné plus haut, mais aussi de jouer un rôle de catalyseur en insufflant plus de dynamisme et de capacités sur le marché de l'audit. On pourrait envisager une rotation obligatoire du cabinet / consortium d'audit après une période donnée. Pour éviter que les cabinets ne changent de société pour emmener avec eux certains clients, les règles de rotation devraient garantir que non seulement les sociétés mais aussi les cabinets sont soumis à la rotation. Cette rotation obligatoire devrait être assortie d'un appel d'offres obligatoire transparent en ce qui concerne les critères de désignation de l'auditeur. La qualité et l'indépendance devraient constituer les principaux critères de sélection dans toute procédure d'appel d'offres. Les tentatives visant à dynamiser le marché n'auraient qu'un effet restreint si, pour une année donnée, seul un petit nombre d'audits des grandes sociétés cotées faisait l'objet d'un appel d'offres ouvert et équitable.

L'idée reçue «Big Four is Best»

Avec la consolidation du segment supérieur du marché, la désignation d'une société «Big Four» en tant qu'auditeur d'une entreprise semble procurer un niveau plus élevé de «confort». La Commission souhaiterait néanmoins comprendre quelle est la part d'«image» et quelle part

de cette réputation est réellement méritée. Des rapports transparents des inspections, comme actuellement au Royaume-Uni, permettent de mieux évaluer les circonstances³⁷.

La Commission veillera aussi à aborder le problème des clauses contractuelles officiellement appelées clauses réservées aux «Big Four»³⁸. Une solution possible serait la création d'un certificat européen de qualité pour les cabinets d'audit qui établirait officiellement leur aptitude à réaliser les audits de grandes entreprises cotées.

Plan d'urgence

La Commission collaborera avec les États membres, les cabinets d'audit et les autres parties prenantes, notamment les instances internationales, afin d'élaborer un plan d'urgence. Ce plan offrirait une solution rapide en cas de disparition d'une société d'audit d'importance systémique, éviterait que la fourniture des services d'audit soit interrompue et empêcherait une nouvelle accumulation structurelle des risques sur le marché.

Dans le cadre du plan d'urgence, il convient de noter que la formation de consortiums pourrait jouer un rôle significatif. En cas de disparition de l'un des membres du consortium, la société « survivante » devrait être en mesure de poursuivre l'audit jusqu'à ce que des mesures plus « permanentes » soient mises en place.

Par cohérence vis-à-vis des démarches envisagées dans le secteur bancaire, les concepts liés à la faillite ordonnée, notamment celui de testament (« living will »), devraient être examinés de manière proactive.

Analyse des bénéfices de la concentration

La Commission souhaiterait examiner dans quelle mesure la concentration des grandes sociétés d'audit a entraîné l'innovation attendue dans les méthodes d'audit; cela est particulièrement important dans le cadre de l'audit des établissements financiers, qui ont mis au point une large gamme de produits et de processus qui sont devenus de plus en plus complexes avec le temps.

La Commission souhaiterait recueillir des points de vue sur la question de savoir si les bénéfices principaux du regroupement des grandes sociétés d'audit au cours des 20 dernières années (internationalisation de l'offre internationale, les synergies) restent d'actualité ou s'il est nécessaire de réexaminer la situation. De plus, la Commission souhaiterait recueillir des points de vue sur la question de savoir s'il y a lieu de revenir sur la concentration des dernières décennies, compte tenu du risque systémique lié aux grandes sociétés internationales.

Questions

- (27) La configuration actuelle du marché de l'audit pourrait-elle présenter un risque systémique?
- (28) Estimez-vous que la formation obligatoire d'un consortium de sociétés d'audit comprenant au moins une société d'audit plus petite, n'ayant pas une importance

³⁷ Communiqué de presse POB PN 60 de l'unité d'inspection du conseil d'information financière, 14 septembre 2010.

³⁸ *Restrictive bank covenants keep Big four on top* (Christodoulou, 2010), Accountancy Age, 17 juin 2010.

systémique, pourrait agir comme un catalyseur qui dynamiserait le marché de l'audit et permettrait aux petits et moyens cabinets de participer plus activement au segment des audits plus importants?

- (29) Êtes-vous d'accord avec l'idée d'une rotation obligatoire et du lancement d'un nouvel appel d'offres après une période donnée dans le but d'améliorer la structure des marchés de l'audit? Quelle devrait être cette période maximale?
- (30) Que devrait-on faire face à l'opinion dont bénéficient les «Big Four»?
- (31) Êtes-vous d'accord avec l'idée que les plans d'urgence, notamment les testaments, pourraient jouer un rôle clé dans la gestion des risques systémiques et des risques de faillite des sociétés?
- (32) Est-ce que les bénéfices du regroupement des grandes sociétés d'audit au cours de ces deux dernières décennies (internationalisation de l'offre, les synergies) sont toujours d'actualité? Dans quelles circonstances un retour en arrière pourrait-il être envisagé?

6. CREATION D'UN MARCHÉ EUROPÉEN

La transposition de l'article 3 de la directive par les États membres a récemment entraîné des avancées qui ouvrent la voie à la propriété transfrontalière des sociétés d'audit. À la suite de la mise en œuvre de cet article par les États membres, certains réseaux d'importance ont amélioré leur degré d'intégration. Toutefois, de nombreux obstacles à l'intégration du marché européen de l'audit subsistent et la mobilité transfrontalière des professionnels du secteur reste faible.

Les diverses réglementations au niveau national, européen et international ont engendré une complexité qui entrave les activités transfrontalières des sociétés d'audit, notamment des petits et moyens cabinets. Cette complexité a également empêché les plus petits réseaux de s'étendre et de pénétrer le marché des audits des grandes entreprises. L'absence de coordination au niveau européen et international concernant les systèmes de supervision publique et de contrôle de la qualité pourrait aussi entraver le développement de plus petits réseaux de cabinets d'audit.

Certaines dispositions de la directive pourraient également être perçues comme une éventuelle cause de la fragmentation du marché:

- l'article 3 de la directive exige l'agrément et l'enregistrement dans chaque État membre où les services doivent être fournis;
- l'article 14 de la directive prévoit une épreuve d'aptitude dans chaque État membre pour qu'un auditeur puisse y offrir ses services.

Les exigences ci-dessus diffèrent des règles générales applicables aux autres professions réglementées³⁹ et empêchent la mobilité des auditeurs.

³⁹ Règles établies dans la directive 2005/36/CE sur les qualifications professionnelles et dans la directive «services» 2006/123/CE.

Un marché européen unique des services d'audit pourrait se fonder sur une plus grande harmonisation («maximale») et un «passeport européen pour les auditeurs». Pour ce faire, il faudrait créer un système d'enregistrement européen, basé sur des exigences de qualification professionnelle et une gouvernance communes et des règles de propriété et d'indépendance applicables dans toute l'Union européenne. Si la surveillance européenne des auditeurs est renforcée conformément aux orientations présentées au point 4, on pourrait envisager d'exiger que ces auditeurs s'enregistrent auprès d'une seule autorité et se soumettent à sa supervision de façon semblable à ce qui a été récemment proposé pour les agences de notation de crédit⁴⁰. Ce système pourrait également augmenter la concurrence sur le marché des grands audits en facilitant le développement de réseaux européens d'audit et en réduisant les coûts des services d'audit à l'échelon européen.

Questions

- (33) Selon vous, quelle est la meilleure façon d'améliorer la mobilité transfrontalière des professionnels de l'audit?
- (34) Êtes-vous d'accord avec la proposition d'une harmonisation maximale combinée à un passeport européen unique pour les auditeurs et les sociétés d'audit? Estimez-vous que cette proposition devrait aussi s'appliquer aux plus petits cabinets d'audit?

7. SIMPLIFICATION: LES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES ET LES PETITS ET MOYENS CABINETS

7.1. Les petites et moyennes entreprises (PME)

Si l'audit apporte une valeur ajoutée aux PME en termes de crédibilité accrue de l'information financière, l'audit légal est également perçu comme une charge administrative potentielle. Des efforts considérables doivent être faits pour créer un environnement spécifique à l'audit des PME. Il faudrait:

- éviter d'imposer l'audit légal aux PME;
- pour les États membres voulant maintenir une certaine forme de garantie, introduire un nouveau type de service légal adapté aux besoins des PME, par exemple un «audit limité» ou un «examen légal» où les auditeurs suivraient une procédure restreinte afin de détecter les déclarations inexactes dues à l'erreur ou la fraude. L'Estonie impose déjà un examen limité des petites entreprises et le Danemark étudie la question. La Suisse applique aussi ce type de mesure; les examens limités sont généralement acceptés aux États-Unis;
- en cas d'interdiction de services autres que d'audit (voir point 3 ci-dessus), on pourrait envisager une exemption limitée qui permettrait, si les garanties appropriées sont en place, à l'auditeur d'une PME de continuer de fournir certains services autres que d'audit à cette entreprise – par exemple une assistance pour accéder à des prêts, pour les déclarations fiscales, pour les fiches de salaire ou même pour la comptabilité.

⁴⁰ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1060/2009 sur les agences de notation de crédit, COM(2010) 289 final.

7.2. Les petits et moyens cabinets (PMC)

Les PMC estiment qu'ils évoluent dans un environnement de plus en plus réglementé qui ne convient pas nécessairement à leurs pratiques ni aux besoins immédiats des PME qui ont recours à leurs services. Afin de garantir de bonnes conditions pour le développement de ces cabinets, l'«audit limité» ou l'«examen légal» précités pourraient être assortis de règles proportionnées sur le contrôle qualité et d'une surveillance adaptée par des autorités de régulation de l'audit adaptée. Les PMC pourraient dès lors réduire leurs frais administratifs tout en offrant de meilleurs services à leurs clients.

Questions

- (35) Seriez-vous favorable à un type de service plus simple qu'un audit, à savoir un «audit limité» ou un «examen légal», pour les états financiers des PME, à la place de l'audit légal? Ce service devrait-il dépendre du fait qu'un comptable (interne ou externe) ayant les qualifications appropriées ait préparé les comptes?
- (36) Est-ce qu'une exemption limitée, applicable aux PME, devrait être mise en place en cas d'éventuelle interdiction future de fournir des services autres que d'audit?
- (37) Est-ce qu'un «audit limité» ou un «examen légal» devraient être assortis de règles moins contraignantes en ce qui concerne le contrôle de qualité interne et la surveillance des autorités? Pourriez-vous donner des exemples pratiques du fonctionnement de tels services?

8. COOPERATION INTERNATIONALE

En matière de coopération internationale sur la supervision des cabinets d'audit, la directive constitue la base pour une coopération étroite avec les organismes de supervision d'audit des pays tiers.

La première étape en matière de coopération internationale consiste à parvenir à un premier degré de confiance mutuelle par l'échange de documents d'audit entre les organismes européens de supervision et leurs homologues dans les pays tiers. Cet échange de documents d'audit requiert une décision de la Commission, en accord avec les États membres et le Parlement européen, qui constate que les systèmes des pays tiers protègent de manière appropriée les données à caractère professionnel et personnel. Les autorités des États membres peuvent conclure des accords bilatéraux pour l'échange de documents d'audit avec leurs homologues dans les pays tiers dont les systèmes de supervision ont été déclarés «adéquats». Conformément aux décisions de la Commission en matière d'adéquation adoptées cette année, ces accords sont possibles en ce qui concerne la coopération avec les organismes de supervision d'audit en Australie, au Canada, au Japon, en Suisse et aux États-Unis.

La deuxième étape consisterait en un deuxième degré de confiance mutuelle entre les États membres et ces pays tiers qui disposent de mesures équivalentes sur des sujets comme les inspections des cabinets d'audit. La Commission, en accord avec les États membres et le Parlement européen, a entamé le processus pour adopter une décision qui établit quels États membres sont équivalents à l'UE à cet égard. La confiance mutuelle permettra une supervision plus efficace des sociétés d'audit internationales. Elle évitera aussi les doubles emplois dans la surveillance des sociétés transfrontalières au niveau international.

Comme mentionné précédemment, la surveillance des auditeurs de grands groupes présents dans de nombreux pays est un sujet important. En plus des mesures à mettre en place pour permettre à l'auditeur de groupe d'assumer son rôle et ses responsabilités, la Commission s'entretiendra avec ses partenaires internationaux sur les autres dispositions à adopter au niveau mondial pour la surveillance des audits de groupe et des réseaux d'audit internationaux.

Questions

- (38) Selon vous, quelles mesures de coopération internationale pourraient augmenter la qualité de la supervision des acteurs internationaux du secteur de l'audit?

9. PROCHAINES ETAPES

Le présent livre vert est accessible au public jusqu'au **8 décembre 2010**. Les commentaires sont à envoyer à l'adresse markt-greenpaper-audit@ec.europa.eu. Toutes les contributions seront rendues publiques sur le site web de la DG Marché intérieur et Services (sauf si l'auteur demande la confidentialité) ainsi qu'une synthèse des commentaires recueillis lors de la présente consultation. Pour tout renseignement sur le traitement qui sera réservé à vos données à caractère personnel et à votre contribution, vous êtes invité à prendre connaissance de la déclaration spécifique de confidentialité jointe au présent livre vert.

La Commission organisera une conférence de haut niveau le **10 février 2011**. L'objectif de cette conférence sera de débattre du présent livre vert et des principaux résultats de la consultation avec toutes les parties intéressées et d'étudier les solutions envisageables. Lorsque cette phase de consultation sera clôturée, la Commission annoncera en 2011 les mesures de suivi et les propositions qu'elle prévoit de présenter.