

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Lakisääteisen tilintarkastuksen kehittäminen EU:ssa

(2003/C 236/02)

1. TAUSTAA JA JOHDANTO

Enronin konkurssi ja sitä seuranneet tilinpäätösraportoinnin skandaalit ovat aiheuttaneet Euroopan unionissa vaatimuksia tilinpäätösraportoinnin, lakisääteisen tilintarkastuksen, omistajaohjauksen ja -valvonnan (corporate governance) ja arvopaperimarkkinoiden lähemmästä tarkastelusta. Viimeisen 12 kuukauden aikana sijoittajien luottamus pääomamarkkinoihin koko maailmassa on heikentynyt ja tilintarkastusalan julkinen uskottavuus on kärsinyt. Enronin jälkivaikutukset, Yhdysvaltojen vastatoimet sijoittajien luottamuksen palauttamiseksi, eli Sarbanes-Oxley -lain antaminen, ja viimeaikaiset EU:n tilinpäätösraportoinnin ongelmat edellyttävät lakisääteistä tilintarkastusta koskevien EU:n painopistealueiden pohtimista uudelleen. Tämä tarkastelu on osa komission aloitetta omistajaohjauksen kehittämiseksi. Komissio laatii tämän tilintarkastusprioriteetteja käsittelevän tiedonannon rinnakkain yhtiöoikeuden uudistamista ja omistajaohjauksen ja -valvonnan (corporate governance) parantamista Euroopan unionissa koskevan tiedonannon kanssa.

EU:ssa ei ollut yhdenmukaista lähestymistapaa lakisääteiseen tilintarkastukseen, joten komissio järjesti vuonna 1996 laajan konsultoinnin, joka käsitteli lakisääteisen tilintarkastuksen soveltamisalaa ja jatkotoimien tarvetta EU:n tasolla. Konsultoinnin käynnisti komission vuonna 1996 julkaisema vihreä kirja ⁽¹⁾ "Virallisesti hyväksytyn tilintarkastajan rooli, asema ja vastuu EU:ssa". Vihreää kirjaa koskevista kommentteista esitettiin, että tarvittaisiin laaja-alaisempia EU:n tason toimia kuin neuvoston direktiivissä 84/253/ETY ⁽²⁾ (ns. kahdeksas neuvoston direktiivi) on vahvistettu. Kyseinen direktiivi käsittelee yleisesti tilintarkastajien hyväksymistä EU:ssa. Komission poliittiset päätelmät asiasta sisältyivät vuonna 1998 annettuun komission tiedonantoon lakisääteisestä tilintarkastuksesta Euroopan unionissa: tie eteenpäin ⁽³⁾.

Vuoden 1998 tiedonannossa komissio ehdotti EU:n tilintarkastuskomitean perustamista, jonka tehtävänä olisi suunnitella jatkotoimia tiiviissä yhteistyössä tilintarkastusalan ja jäsenvaltioiden edustajien kanssa. Komitean päätavoitteena on parantaa lakisääteisen tilintarkastuksen laatua. Sen asialistan tärkeimpiä aiheita ovat olleet ulkoinen laadunvarmistus, tilintarkastusstandardit ja tilintarkastajien riippumattomuus.

Komissio julkaisi kyseisen komitean työn pohjalta marraskuussa 2000 suosituksen lakisääteisen tilintarkastuksen laadunvarmistuksen vähimmäisvaatimuksista Euroopan unionissa ⁽⁴⁾ ja toukokuussa 2002 suosituksen tilintarkastajan riippumatto-

muuden peruserätyksistä EU:ssa ⁽⁵⁾. Molemmat suositukset on pantu täytäntöön jäsenvaltioissa. Myös valmistelut kansainvälisten tilintarkastusstandardien (International Standards on Auditing, ISA) käyttämiseksi on aloitettu.

Näistä saavutuksista huolimatta komissio katsoo, että nykytilanne vaatii uusia aloitteita sijoittajien luottamuksen lisäämiseksi pääomamarkkinoihin ja yleisen luottamuksen palauttamiseksi tilintarkastustoimintaan EU:ssa. Automaattista lainsäädännön vahvistamista on haluttu välttää. Sen sijaan on pyritty edistymään tasaisesti kokonaistavoitteen saavuttamisessa, joka on tehokkaiden pääomamarkkinoiden luominen EU:hun vuoteen 2005 mennessä. Tavoitteen on asettanut Eurooppa-neuvosto. Komissio on tietoinen "sattumanvaraiseen sääntelyyn" liittyvistä riskeistä. Sen pyrkimyksenä onkin löytää selkeä, tehokas, kattava, tasapainoinen ja oikeasuhteinen ratkaisu, mutta konsultoida sitä ennen laajasti eri tahoja.

Vaikka tilintarkastus on olennainen väline asianmukaisen tilinpäätösraportoinnin varmistamiseksi, se ei ole ainoa tarkastelua kaipaava asia viimeaikaisten raportointiskandaalien perusteella. Tilintarkastus kuuluu laajempaan kokonaisuuteen, joka koostuu läpinäkyvään tilinpäätösraportointiin EU:n pääomamarkkinoilla osallistuvista toimijoista ja sääntelijöistä. Lakisääteistä tilintarkastusta koskevat säädösaloitteet olisi tästä syystä nähtävä laajemmassa yhteydessä eli osana komission rahoituspalvelujen toimintasuunnitelmaa ja Enronin konkurssia koskevaa komission kantaa ⁽⁶⁾ ("EU:n ensimmäinen kanta Enron-tapaukseen liittyviin näkökohtiin"), jota kannatettiin laajalti Oviedon epävirallisessa Ecofin-neuvoston kokouksessa huhtikuussa 2002. Aloitteet täydentävät myös yhtiöoikeutta ja omistajaohjausta koskevaa komission tiedonantoa, joka on laadittu vastauksena Winterin työryhmän raporttiin. Tilintarkastus on merkittävä osa asianmukaista omistajaohjausta.

EU:n pääomamarkkinat toimivat osana maailmantaloutta, josta osoituksena ovat rajatylittävät sijoitukset, monissa pörseissä noteeratut yritykset ja ulkomaiset rekisteröityjät. Näistä lähtökohdista tarkasteltuna EU:n pääomamarkkinoiden pitäisi houkutella kaikenlaisia liikkeenlaskijoita ja sijoittajia ja varmistaa maailmanlaajuisesti hyväksytty ja korkeatasoinen sijoittajansuoja. EU pyrkii näihin tavoitteisiin edistämällä ja edellyt-

⁽¹⁾ EYVL C 321, 28.10.1996, s. 1.

⁽²⁾ EYVL L 126, 12.5.1984, s. 20.

⁽³⁾ EYVL C 143, 8.5.1998, s. 12.

⁽⁴⁾ EYVL L 91, 31.3.2001, s. 91.

⁽⁵⁾ EYVL L 191, 19.7.2002, s. 22.

⁽⁶⁾ Sisämarkkinoiden pääosasto julkaisi tekstin lehdistötiedotteensa (IP/02/584) yhteydessä verkkosivullaan: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/company/company/news/ecofin_2004_04_enron_fi.pdf

tämällä korkeatasoisten kansainvälisten standardien käyttöä EU:n pääomamarkkinoiden toiminnassa. Käytössä on oltava myös infrastruktuuri, joka varmistaa standardien asianmukaisen soveltamisen.

Tilintarkastajien antamien taloudellisten tietojen uskottavuus on olennaisen tärkeää muunkin tyyppisille yrityksille kuin pörs-siyhtiöille. Tämä on lähtökohtana myös nykyisessä yhteisön lainsäädännössä, jossa määritellään tilintarkastusvaatimukset kaikille osakeyhtiöille, pankeille ja vakuutusyrityksille (¹). Lähtökohtana yhdenmukaiselle ja johdonmukaiselle tilintarkastuksen toimintalinjalle EU:ssa on edelleen se, että katetaan kaikki (yli miljoona) EU:ssa toteutetut lakisääteiset tilintarkastukset. Niiden lukumäärä on huomattavasti suurempi kuin EU:n pörs-siyhtiöiden määrä, joita on 7 000. Tarvittaessa politiikka ja toimenpiteet olisi eriytettävä asiaan liittyvän yleisen edun perusteella ("yleisen edun kannalta merkittävät yhteisöt"). Tässä olisi otettava huomioon etenkin pk-yritysten tarpeet.

Enron-tiedotteesta saadun palautteen perusteella komission yksiköt ovat konsultoineet EU:n tilintarkastuskomitean jäseniä tulevasta tilintarkastusalan painopistealueista.

Tämän tiedonannon 2 luvussa esitetään komission näkemys nykyaikaisista sääntelypuitteista lakisääteiselle tilintarkastukselle EU:ssa. Tiedonannon 3 ja 4 luvuissa kuvaillaan suunniteltuja aloitteita. Näiden aloitteiden pohjalta laadittavat komission ehdotukset tehdään tiiviissä yhteistyössä EU:n tilintarkastuskomitean kanssa asianmukaista ja läpinäkyvää menettelyä noudattaen.

2. NYKYAIKAISET SÄÄNTELYPUITTEET

2.1 Nykyaikaistettu ja periaatteisiin nojautuva kahdeksas direktiivi

Vuoden 1998 tiedonanto lakisääteisestä tilintarkastuksesta johti siihen, että komissio antoi vuonna 2000 ulkoista laadunvarmistusta ja vuonna 2002 tilintarkastajien riippumattomuutta koskevat suositukset. Jäsenvaltiot ovat jo soveltaneet suosituksia ja komissio arvioi saavutettua yhdenmukaistamistasoa kolmen vuoden kuluessa suositusten antamisesta. Ei pidä kuitenkaan turvautua pelkästään teksteihin, jotka eivät ole oikeudellisesti velvoittavia, jotta päästään riittävän tiukkaan sääntöjen soveltamiseen nykyisessä Enronin tapahtumien jälkeisessä tilanteessa.

Näin ollen komissio ehdottaa kahdeksannen direktiivin uudistamista siten, että se tarjoaa kattavan oikeusperustan lakisää-

teiselle tilintarkastukselle EU:ssa. Samoja periaatteita olisi soveltuvin osin sovellettava myös EU:n ulkopuolisiin tilintarkastusyhteisöihin, jotka tekevät tilintarkastuksia EU:n pääomamarkkinoilla noteeratuissa yrityksissä. Kahdeksas direktiivi annettiin vuonna 1984 eikä sitä ole sittemmin muutettu. Se käsittelee pääasiassa sitä, mitkä luonnolliset ja oikeushenkilöt saavat suorittaa lakisääteisiä tilintarkastuksia. Se sisältää myös useita säännöksiä saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä. Ne ovat vanhentuneet 90-luvun alussa. Nykyisestä kahdeksannesta direktiivistä puuttuvat kattavat säännökset asianmukaisten tilintarkastusrakenteiden turvaamiseksi (esim. julkinen valvonta, kurinpitojärjestelmät ja laadunvarmistusjärjestelmät) eikä siinä mainita tilintarkastusstandardien soveltamista, riippumattomuutta koskevia vaatimuksia eikä ammattieettisiä sääntöjä. Viimeaikaisten tapahtumien myötä on tullut aika uudistaa kahdeksas direktiivi tekemällä siitä lyhyempi ja kattavampi säädös, jonka periaatteet ovat riittävän selkeitä ja joka tukee kaikkia EU:ssa suoritettuja lakisääteisiä tilintarkastuksia.

EU:n lähestymistapa tilintarkastusten (ja tilinpäätösraportoinnin) suhteen noudatettavaan politiikkaan perustuu yleisperiaatteisiin ja tulevien toimien olisi heijastettava tätä lähtökohtaa. Periaatteiden asianmukainen ja johdonmukainen soveltaminen voi kuitenkin vaatia lisäselvennyksiä, kuten yksityiskohtaisten ohjeiden ja parhaita käytäntöjä koskevien suositusten antamista. Tätä lähestymistapaa on noudatettu suosituksessa tilintarkastajien riippumattomuudesta. Riittävän selvät periaatteet EU:n lainsäädännössä ja niitä tukevat täytäntöönpanotoimenpiteet luovat perustan, joka noudattaa Lamfalussyn komitean suosituksia arvopaperimarkkinoiden sääntelystä. Suosituksia ollaan nyt laajentamassa myös pankki- ja vakuutusosalalle.

Koska Euroopan pääomamarkkinat toimivat osana maailmantaloutta, näiden periaatteiden soveltaminen myös EU:n ulkopuolisiin tilintarkastusyhteisöihin, jotka tekevät tilintarkastuksia EU:n pääomamarkkinoilla, antaa mahdollisuuden tunnustaa myös vastaavat muiden sääntelyjärjestelmien soveltamat ratkaisut.

2.2 Tilintarkastuksen sääntelykomitean perustaminen

Vuonna 1998 julkaistussa tiedonannossa vahvistettu lakisääteistä tilintarkastusta koskeva EU:n politiikka perustui lähinnä valvottuun itsesääntelyyn. Tilintarkastajien ammattikunnan vastuulle on EU:ssa jäänyt, että se toimii käytännössäkin sitoumustensa mukaisesti ja noudattaa itsesääntelyä. Tämän linjan mukaisesti EU:n tilintarkastuskomiteassa on myös tilintarkastajien edustajia. Ainakin toistaiseksi järjestely on osoittautunut toimivaksi. Tilintarkastajien edustajat ovat osallistuneet merkittävällä

(¹) Neljäs (78/660/ETY) ja seitsemäs (83/349/ETY) tilinpäätösdirektiivi, pankki- (86/635/ETY) ja vakuutusyritysten tilinpäätösdirektiivit (91/674/ETY) sisältävät kaikki tilintarkastusvaatimuksia. Neljännen ja seitsemännen direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat vapauttaa pienyritykset tilintarkastusvaatimuksesta.

tavalla EU:n tilintarkastuskomitean työhön ja suora mielipiteidenvaihto jäsenvaltioiden sääntelyviranomaisten kanssa parantaa molemminpuolista ymmärtämystä avainkysymyksistä.

Nykytilanteessa on kuitenkin siirrettävä yleisen edun ja tilintarkastusammattilaisten edustajien välistä tasapainoa, jotta voidaan varmistaa riittävällä tavalla EU:n politiikan valmisteluprosessin riippumattomuus. Vaikka painopistettä muutetaan, se ei tarkoita sitä, että politiikan valmisteluprosessissa ei enää otettaisi huomioon alan ammattilaisten tarjoamia tietoja ja voimavaroja. Enemminkin se varmistaa, että yleinen etu pysyy sekä käytännössä että periaatteellisella tasolla tärkeimpänä lähtökohtana EU:n tilintarkastuspolitiikkaa laadittaessa. Tasapainoon voitaisiin päästä perustamalla tilintarkastuksen sääntelykomitea. Nykyinen EU:n tilintarkastuskomitea, jonka nimi on tarkoitus muuttaa neuvoa-antavaksi tilintarkastuskomiteaksi, säilyttää tehtävänsä valmistelufoorumina, jossa sääntelyviranomaiset ja alan ammattilaiset voivat vaihtaa mielipiteitä. Uusi tilintarkastuksen sääntelykomitea toimii erillisenä sääntelykomiteana. Jäseninä ovat jäsenvaltion edustajat ja puheenjohtajana toimii komission edustaja. Komissio vahvistaa sopivat täytäntöönpanotoimenpiteet komiteamenettelyn mukaisesti. Uusi tilintarkastuksen sääntelykomitea on suunniteltu perustettavaksi kahdeksanteen direktiivin tehtävällä muutoksella ja se toimisi nykyisen toimielintenvälisen komiteamenettelyn mukaisesti. Lakisääteistä tilintarkastusta koskevia aloitteita ei myöskään enää käsitellä tilinpäätösdirektiivien yhteyksikomiteassa, joka keskittyy tilinpäätöskysymysten tarkasteluun.

3. TILINTARKASTUSTOIMINNAN KEHITTÄMINEN

Enronin konkurssin jälkeen komissio julkaisi asiakirjan "EU:n ensimmäinen kanta Enron-tapaukseen liittyviin näkökohtiin". Siinä esitetään kattava yleiskatsaus toimintalinjoista viidellä avainalueella, joihin kuuluu myös lakisääteinen tilintarkastus. EU:n valtiovarainministerit yhtyivät komission esittämiin päätelmiin huhtikuussa 2002 Oviedossa pidetyssä epävirallisessa kokouksessa. Pääosa ehdotetuista aloitteista (3.1–3.7 jäljempänä) perustuu suoraan näihin päätelmiin. Niistä on keskusteltu myös EU:n tilintarkastuskomitean jäsenten kanssa.

3.1 Kansainvälisten tilintarkastusstandardien (ISA) käyttö kaikissa EU:n lakisääteisissä tilintarkastuksissa vuodesta 2005 alkaen

Avaintekijänä yhtä korkeatasoisen tilintarkastustavan käyttöön koko EU:ssa on yhteisten tilintarkastusstandardien käyttö. EU:n tilintarkastuskomitea on vuodesta 1999 valmistellut ISA-standardien käyttöä EU:ssa toteuttamalla esikuva-analyysin, jossa ISA-standardeja verrataan jäsenvaltioiden tilintarkastusvaatimuksiin. Analyysi on osoittanut, että yhdenmukaisuutta ISA-standardien kanssa on jo nyt paljon. Analyysissä ilmeni kuitenkin myös tarvetta kehittää ISA-standardeja esim. kansainvälisen konsernitilintarkastuksen standardin luomiseksi, ISA-standardien mukaisen tilintarkastuksen riskimallin päivittämiseksi ja kansainvälisiin tilinpäätösstandardeihin (IAS) liittyvien tilintarkastusohjeiden kehittämiseksi. International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) työskentelee parhaillaan nykyisten ISA-standardien kehittämiseksi. Komissio kannustaa IAASB:tä jatkamaan työtään korkeatasoisten tilintarkastusstandardien kehittämiseksi.

Yhteenveto toimista nykyaikaisten sääntelypuitteiden luomiseksi

1. **Komissio:** Muutetaan kahdeksatta yhtiöoikeusdirektiiviä tekemällä siitä kattavat periaatteet sisältävä direktiivi, jota sovelletaan kaikkiin EU:ssa tehtäviin lakisääteisiin tilintarkastuksiin ensimmäisellä vuosineljänneksellä 2004. Uudistetussa direktiivissä selvennetään tilintarkastajan tehtäviä ja asemaa ja määritellään tilintarkastuksen organisoitua koskevat vaatimukset korkeatasoisten tilintarkastusten varmistamiseksi. Direktiiviin lisätään säännöksiä koulutuksesta (ks. 3.7), julkisesta valvonnasta (ks. 3.2), laadunvarmistuksesta (ks. 3.6), kurinpidollisista toimista (ks. 3.8), tilintarkastusstandardeista (ks. 3.1), ammattietikasta ja riippumattomuudesta (ks. 3.4 ja 3.5).
2. **Komissio:** Lisätään tilintarkastuksen sääntelykomitean perustaminen uudistettuun kahdeksanteen direktiiviin.

Komission tavoitteena on, että ISA-standardeja sovelletaan kaikissa EU:ssa tehtävissä lakisääteisissä tilintarkastuksissa vuodesta 2005 alkaen. Jotta ISA-standardien soveltamista EU:ssa vuodesta 2005 koskevan velvoitteen täytäntöönpanossa onnistutaan, on tarpeen toteuttaa ensin joitakin alkuvalmisteluja. ISA-standardien ja kansallisten tilintarkastusvaatimusten välisiä eroja koskeva analyysi on ajantasaisesti ja saatava päätökseen. ISA-standardien arvioimiseksi on luotava perusperiaatteet ("puitesäännöt"). Mahdollisia hyväksymisjärjestelmiä on arvioitava. On kehitettävä yhteinen tilintarkastuskertomuksen malli. Lisäksi on laadittava korkeatasoiset käännökset kaikille yhteisön virallisille kielille. Tilintarkastusraportoinnin osalta komissio aikoo käyttää tulevaa ISA 700:n (tilintarkastuskertomukset) tarkistusta lähtökohtana analysoitaessa kansallisten tilintarkastuskertomusten välisiä eroja. Analyysissä avustaa Euroopan tilintarkastajaliitto FEE (European Federation of Accountants).

IAASB on yksi kansainvälisen tilintarkastajaliiton IFAC:n (International Federation of Accountants) pysyvistä teknisistä komiteoista. Enronin tapahtumien perusteella komissio katsoo, että olisi harkittava vakavasti IAASB:n standardien kehitystyön erottamista IFAC:n toiminnasta. Nykyisin IAASB:n tilintarkastusstandardien kehitystyöstä vastaavat pääasiassa tilintarkastajien ammattikunnan edustajat, joiden käyttöön standardit on myös tarkoitettu. Vaikka viime aikoina on siirrytty läpinäkyvempään menettelyyn ja yleisen edun laajempaan edustukseen, koska IAASB:hen on otettu muutamia ammattikunnan ulkopuolisia edustajia, IFAC:n hallinnointirakenne edellyttää kuitenkin sitä, että enemmistö jäsenistä on kansainvälisiä tilintarkastusammattilaisia. IFAC:sta riippumaton standardien kehityselin, joka toimisi pääasiassa yleisen edun nimissä ja jonka hallinnointirakenteessa enemmistö jäsenistä olisi kansainvälisten sidosryhmien edustajia (muuta kuin tilintarkastajia), olisi uskottavampi yleisen edun ajajana ja sellaisena helpommin EU:n hyväksyttävissä.

Yhteenveto ISA-standardeja koskevista toimenpiteistä

1. **Komissio:** Tällä tiedonannolla julkistetaan EU:n tavoite soveltaa ISA-standardeja vuodesta 2005 alkaen kaikkiin lakisäätöihin tilintarkastuksiin EU:ssa.
2. **Komissio/neuvoa-antava tilintarkastuskomitea:** Alustavat valmistelut, jotta ISA-standardeja voidaan alkaa soveltaa vuodesta 2005. Toimenpiteet käsittävät analyysin EU:n ja jäsenvaltioiden tilintarkastusvaatimuksista, jotka eivät kuulu ISA-standardien piiriin; yhteinen tilintarkastuskertomuksen malli ja korkeatasoiset käännökset; IFAC/IAASB:n tilintarkastusstandardien kehitystyön parantaminen edelleen, varsinkin yleisen edun ottamiseksi paremmin huomioon.
3. Jos alustavan analyysin tulokset ovat tyydyttävät, **komissio** antaa ehdotuksen säädökseksi, jolla vaaditaan ISA-standardien käyttöä vuodesta 2005 alkaen.

3.2 Tilintarkastajien julkinen valvonta

Julkisella valvonnalla on keskeinen rooli säilytettäessä luottamusta tilintarkastajien ammattikuntaan. Nykyinen luottamus-pula perustuu osittain yleiseen käsitykseen siitä, että jokaisen itsensäantelyä harjoittavan ammattikunnan riskinä ovat eturistiriidat käsiteltäessä ammattikunnan puutteita.

Julkista valvontaa on toistaiseksi käsitelty EU:n tasolla ainoastaan komission tiedonannossa laadunvarmistuksesta. Uusien aloitteiden olisi perustuttava jo sovituille periaatteille, kuten vaatimukselle siitä, että enemmistö tällaisen valvontaelimen jäsenistä on ammattikunnan ulkopuolelta.

Laadunvarmistuksen julkisen valvonnan käytännön järjestelyt vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen. Sovellettavat järjestelyt riippuvat tilintarkastajiin sovellettavista olemassa olevista valvontajärjestelmistä sekä tilintarkastusten laadun alakohtaisen lakisäätöisen valvonnan tärkeydestä. Arvopaperialan sääntelyviranomaiset

tai alakohtaiset sääntelyviranomaiset voivat toimia yleisen edun edustajina. Jokaisessa julkista valvontaa koskevassa aloitteessa olisi kuitenkin otettava huomioon myös muiden sidosryhmien mahdollinen rooli. Yksikään yksittäinen valvontaviranomainen tai sidosryhmä ei ole riittävän laaja-alainen edustamaan asianmukaisesti eri intressejä valvottaessa tilintarkastajia, jotka tekevät yli miljoona lakisäätöstä tilintarkastusta EU:ssa.

Jotta edistetään julkisen valvonnan yhtenäistämistä, ensiksi on tarpeen analysoida jäsenvaltioiden nykyisten julkisen valvonnan järjestelmien eroja ja yhteneväisyyksiä. EU:n tilintarkastuskomitea on jo alkanut tutkia nykyisin sovellettavia julkisen valvonnan järjestelmiä ja keskustella kansallisten järjestelmien vähimmäisvaatimuksista (periaatteista) johdonmukaisen julkisen valvonnan toteutumiseksi koko EU:ssa. Julkisen valvonnan osalta olisi tarkasteltava seuraavia aiheita:

- **valvonnan ala** (esim. koulutus, toimiluvat, standardien kehitys, laadunvarmistus, kurinpitäjärjestelmät);
- **valvontaan liittyvät valtuudet** (esim. tutkintavaltuudet ja valtuudet kurinpitotoimiin);
- **valvonnasta vastaavien lautakuntien kokoonpano** (esim. enemmistö ammattikunnan ulkopuolelta, asianmukaiset nimitysmenettelyt);
- **valvonnan läpinäkyvyys** (esim. vuotuisten työohjelmien ja toimintakertomusten julkaisu);
- **rahoitus** (esim. ei yksinomaan tilintarkastusalan rahoittama).

EU:n pääomamarkkinoiden kehittyessä tarvitaan EU:n tasoista koordinoitumekanismia, jotta kansallisista järjestelmistä voidaan muodostaa johdonmukainen ja tehokas yleiseurooppalainen verkosto. On tärkeää, että julkisesta valvonnasta kansallisella tasolla vastaavilla henkilöillä on mahdollisuus tavata säännöllisesti ongelmista keskustelemiseksi, mielipiteiden vaihtamiseksi ja parhaiden käytäntöjen kehittämiseksi. Toissijaisuusperiaatetta noudattaen komissio katsoo, että valvonnan käytännön toteutuksen olisi pysyttävä jäsenvaltioiden vastuulla. Komission roolina olisi periaatteiden ja käytäntöjen yhdenmukaisuuteen kannustaminen komiteassa, jonka puheenjohtajana se toimisi. Tehokkaasti koordinoitu EU:n tasoinen komitea voisi sitten arvioida, onko asetettava rekisteröinti- ja valvontavaatimuksia EU:n ulkopuolisille tilintarkastusyhteisöille, jotka tekevät tilintarkastuksia yrityksissä, joiden arvopapereilla käydään kauppaa säännellyillä pääomamarkkinoilla EU:ssa. Riippumatta siitä,

minkäläinen ratkaisu tärkeän julkista valvontaa koskevan kysymyksen osalta valitaan, se on sisällytettävä uudistettuun kahdeksanteen direktiiviin.

Yhteenveto julkista valvontaa koskevista toimenpiteistä

1. **Komissio/neuvoa-antava tilintarkastuskomitea:** Tehtävänä analysoida nykyisiä julkisen valvonnan järjestelmiä.
2. **Komissio:** Määritellään julkista valvontaa koskevat vähimmäisvaatimukset (periaatteet), jotka vahvistetaan kahdeksannessa direktiivissä.
3. **Komissio:** Määritellään EU:n tasoinen koordinoitumekanismi, joka yhdistää kansalliset julkisen valvonnan järjestelmät tehokkaaksi EU:n kattavaksi verkostoksi.

3.3 Omistajaohjaus ja lakisääteinen tilintarkastus; tilintarkastuskomiteat ja sisäinen valvontajärjestelmä

Kun tarkastellaan tilintarkastajan asemaa yrityksen omistajaohjauksen ja -valvonnan yhteydessä, yksi päätavoitteista on, että tilintarkastajien olisi säilytettävä asianmukainen riippumattomuus yrityksen johdosta. On selvää, että tilintarkastajan ei pitäisi olla liian läheisissä väleissä tai liian riippuvainen yritysjohdosta, joka laatii tilinpäätöksen, jonka tilintarkastajan odotetaan tarkastavan objektiivisesti ja kriittisesti osakkeenomistajien ja muiden sidosryhmien etujen mukaisesti. Näin ollen komissio pohtii uudistettuun kahdeksanteen direktiiviin kehitettäviä periaatteita, jotka koskevat tilintarkastajien nimittämistä, erottamista ja palkkiota ja jotka varmistavat asianmukaisen riippumattomuuden yritysjohdosta. Yhtä tärkeitä kysymyksiä ovat tilintarkastajan ja omistajaohjauselinin ⁽¹⁾ välinen tiedon kulku ja tällaisen ohjauselinin jäsenten riippumattomuutta ja pätevyyttä koskevat periaatteet sekä tehokkaat työskentelymenetelmät.

Tilintarkastuskomitean rooli voi olla erityisen merkittävä yrityksen omistajaohjauksessa, sillä se huolehtii siitä, että tilintarkastajat säilyttävät riippumattomuutensa yritysjohdosta. Tilintarkastuskomiteat auttavat varmistamaan tilinpäätösraportoinnin ja lakisääteisten tilintarkastusten korkean tason sekä hyvin toi-

mivan ja tehokkaan sisäisen valvontajärjestelmän, johon kuuluu myös sisäinen tarkastus.

Kaikki EU:n tilintarkastuskomitean jäsenet korostavat tarvetta selkeyttää tilintarkastajan ja tilintarkastuskomiteoiden roolia ja niiden vuorovaikutusta yrityksen omistajaohjausjärjestelmän kanssa. Myös tilintarkastuskomiteoiden perustamista koskeva vaatimus ja niiden kokoonpano on osa omistajaohjausta. Näin ollen tilintarkastuskomiteoita käsitellään myös yhtiöoikeuden uudistamista ja omistajaohjauksen (corporate governance) parantamista Euroopan unionissa koskevassa komission tiedonannossa.

Toinen merkittävä omistajaohjausta koskeva kysymys liittyy siihen, kuka vastaa yrityksen sisäisestä valvontajärjestelmästä, johon kuuluu sisäinen tarkastus, ja myös järjestelmän laatuun. Monet EU:ssa sovellettavat omistajaohjauksen säännöt ja eräät jäsenvaltioiden lait edellyttävät, että tilintarkastaja raportoi erikseen sisäisestä valvontajärjestelmästä. Komissio ehdottaa, että tarkastellaan tilintarkastajien nykyistä osuutta sisäisten valvontajärjestelmien arvioinnissa ja niitä koskevassa raportoinnissa, jotta asiasta voidaan tarvittaessa laatia ehdotuksia.

Yhteenveto omistajaohjausta/tilintarkastuskomiteoita koskevista toimenpiteistä

1. **Komissio:** Laaditaan uudistettua kahdeksatta direktiiviä varten periaatteet, jotka koskevat tilintarkastajien nimitämistä, erottamista ja palkkioita sekä yhteydenpitoa tilintarkastajan kanssa.
2. **Komissio:** Ehdotetaan, että tarkastellaan tilintarkastajien nykyistä osuutta sisäisten valvontajärjestelmien arvioinnissa ja niitä koskevassa raportoinnissa.

3.4 Ammattietiikka

Viimeaikaiset tilinpäätösskandaalit ovat johtaneet yleiseen käsitukseen siitä, että eräiden tilintarkastajien ammattietiikka on puutteellista. Nämä ongelmat ovat korostaneet tarvetta vahvistaa ammattieettiset säännöt tilintarkastajille (ja myös tarvetta niiden noudattamiseen käytännössä). Komissio ehdottaa, että aluksi analysoidaan yhdessä neuvoa-antavan tilintarkastuskomitean kanssa nykyisiä kansallisia ammattieettisiä sääntöjä ja IFAC:n kansainvälisiä sääntöjä (IFAC Code of Ethics). Analyysia voitaisiin myös laajentaa sen tarkastelemiseksi, tarvitaanko EU:ssa yhdenmukaistettuja ammattieettisiä sääntöjä. Yleisperi-

⁽¹⁾ Omistajaohjauselin: Yrityksen päätöksenteko- ja valvontajärjestelmään kuuluva toimielin tai henkilöryhmä, joka valvoo johtoa sijoittajien ja, jos kansallinen lainsäädäntö sitä edellyttää, työntekijöiden ja muiden sidosryhmien eduksi ja joka koostuu kokonaan tai ainakin osittain muista kuin yrityksen johtoon kuuluvista henkilöistä, esim. hallintoneuvosto, tilintarkastuskomitea tai hallintoneuvoston jäsenten tai ulkopuolisten hallituksen jäsenten ryhmä.

aatteet voitaisiin esittää kahdeksannessa direktiivissä, joka sisältää jo joitakin ammattieettisiä periaatteita kuten ammatillisen huolellisuuden periaate.

Yhteenveto ammattietiikkaa koskevista toimenpiteistä

Komissio/neuvoa-antava tilintarkastuskomitea: Analysoi nykyisiä kansallisia sääntöjä ja IFAC:n ammattieettisiä sääntöjä sopivien jatkotoimien arvioimiseksi.

3.5 Tilintarkastajien riippumattomuus

Komissio antoi 16. toukokuuta 2002 tilintarkastajien riippumattomuutta koskevan suosituksen (2002/590/EY). Siinä noudatetaan innovatiivista periaatteisiin pohjautuvaa lähestymistapaa, joka antaa tilintarkastajille selkeät puitteet arvioida riippumattomuutta koskevia riskejä. EU:n lähestymistavan päätavoite on yksinkertainen. Tilintarkastajan ei pidä suorittaa lakisääteistä tilintarkastusta, jos tilintarkastajan ja asiakkaan välillä on taloudellinen, liike-, työ- tai muu suhde (tilintarkastuksen oheispalvelut mukaan luettuina), jonka harkitseva ja asioihin perehtynyt kolmas osapuoli voi päätellä vaarantavan tilintarkastajan riippumattomuuden. Tämä periaatteisiin ja riittäviin ohjeisiin periaatteiden soveltamisesta pohjautuva lähestymistapa on todennäköisesti yksi selkeimpiä takeita tilintarkastajien riippumattomuudelle, sillä se tarjoaa tilintarkastajille ratkaisun kaikentyyppisiin tilanteisiin, joissa riippumattomuutta koskevia riskejä saattaa esiintyä.

Suositus on merkittävä edistysaskel kiistanalaisen ja hankalasti säänneltävän aihepiirin yhdenmukaistamisessa. Useimmat jäsenvaltiot ovat jo täytäntöönpanemassa suositusta ja komissio seuraa sitä tarkasti neuvoa-antavan tilintarkastuskomitean kautta. Viimeaikaiset tilinpäätösskandaalit ovat korostaneet, että tilintarkastajien riippumattomuuden (todettu) puuttuminen on yksi suurimpia sijoittajien luottamusta heikentäviä tekijöitä. Komissio ehdottaakin, että suosituksen peruseriaatteen sisällytetään kahdeksanteen direktiiviin, jotta tilintarkastajien riippumattomuudelle saadaan EU:ssa vahvempi ja lainsäädäntöön pohjautuva perusta. Eräät tahot ovat viimeaikaisten skandaalien vuoksi vaatineet vielä tiukempien rajoitusten asettamista tilintarkastajille. Komission lähestymistapaa voidaankin pyyntöjen perusteella joutua tarkistamaan tiukempaan suuntaan, jos uusia skandaaleja ilmenee. Komissio ehdottaa, että se alkaa tutkia, min-kälaisia vaikutuksia rajoittavamman lähestymistavan – jolla pyritäisiin mahdollisten eturistiriitojen välttämiseen – soveltamisesta oheispalvelujen tarjoamiseen olisi tilintarkastajien riippumattomuudelle ja tilintarkastajien ammattikunnalle.

Yhteenveto tilintarkastajien riippumattomuutta koskevista toimenpiteistä

- Komissio:** Sisällytetään uudistettuun kahdeksanteen direktiiviin tilintarkastajien riippumattomuutta koskevat periaatteet, jotka kehittävät tilintarkastajien riippumattomuutta asiasta annetun komission suosituksen perusteella.
- Komissio:** Tutkimus rajoittavamman lähestymistavan soveltamisesta tilintarkastusasiakkaalle tarjottaviin oheispalveluihin.

3.6 Laadunvarmistus

Komissio julkaisi marraskuussa 2000 suosituksen lakisääteisen tilintarkastuksen laadunvarmistuksen vähimmäisvaatimuksista Euroopan unionissa. Tämän suosituksen perusteella kaikki EU:ssa toimivat tilintarkastajat kuuluvat vuoteen 2003 mennessä asianmukaiseen ulkoiseen laadunvarmistusjärjestelmään, jota valvotaan julkisesti. Komissio tarkastelee uudelleen vuonna 2003 suosituksen täytäntöönpanon tuloksia.

Kaikki jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet noudattavansa suosituksen vaatimuksia vuoden 2003 loppuun mennessä. Komissio käyttää vakiomuotoiseen kyselylomakkeeseen perustuvaa valvottua itsearviointia varmistamaan, että laadunvarmistusjärjestelmät toimivat asianmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa.

Lisäksi kahdeksanteen direktiiviin sisällytetään suosituksen mukainen laadunvarmistusjärjestelmiä koskeva vaatimus.

Yhteenveto laadunvarmistusta koskevista toimenpiteistä

- Komissio:** Tarkistetaan vuonna 2003 laadunvarmistus-suosituksen täytäntöönpano ja tehokkuus jäsenvaltioissa.
- Komissio:** Sisällytetään uudistettuun kahdeksanteen direktiiviin laadunvarmistusjärjestelmiä koskeva vaatimus.

3.7 Tilintarkastajien koulutus

Jotta tilintarkastajat voivat saavuttaa vaaditun ammattipätevyystason, heidän on hankittava laaja-alaiset tiedot ja kehitettävä taitojaan ja ammatillisten arvojen ymmärtämystä. Asianmukainen yleis- ja erityiskoulutus ovat välttämättömiä. Yhdenmukai-

suuden varmistamiseksi kahdeksannessa direktiivissä luetellaan aineet, joiden on sisällyttävä tilintarkastajien opinto-ohjelmaan.

Jotta varmistetaan koulutusvaatimusten pysyminen ajantasaisina, opinto-ohjelman sisältöä olisi arvioitava liiketoimintatapojen ja tilinpäätösraportoinnin (esim. IAS-asetus) muutosten perusteella ja ottaen huomioon kansainvälinen tutkimus ja kehitys. Arvioinnin olisi perustuttava kansainvälisiin koulutuksen suuntaviivoihin kuten IFAC:n standardeihin (International Education Standards for Professional Accountants).

Tarkistettavat vaatimukset olisi mahdollisuuksien mukaan sisällytettävä periaatteisiin, jotta säilytetään tarvittava joustavuus parhaiden käytäntöjen tarkempaan noudattamiseen. Tällaisen lähestymistavan ei pitäisi vähentää nykyisten opinto-ohjelmien yhdenmukaisuutta, joka on ollut erityisen hyödyllistä EU:n laajentumisprosessissa.

Kahdeksanteen direktiiviin olisi myös sisällyttävä täydennyskoulutusta koskeva periaate.

Yhteenveto tilintarkastajien koulutusta koskevista toimenpiteistä

1. **Komissio/neuvoa-antava tilintarkastuskomitea:** Tarkastellaan, ovatko EU:n nykyiset opinto-ohjelmavaatimukset edelleen relevantteja alan kehityksen perusteella.
2. **Komissio:** Harkitaan täydennyskoulutusta koskevan periaatteen sisällyttämistä uudistettuun kahdeksanteen direktiiviin.

3.8 Kurinpitojärjestelmät

Kurinpitotoimet ovat merkittävä keino tilintarkastusten riittämättömän laadun korjaamiseksi ja sen esiintymisen välttämiseksi. Samalla ne tarjoavat tilintarkastajille mahdollisuuden osoittaa julkista uskottavuuttaan. Asianmukaisten seuraamusten täytäntöönpanoa edellytetään jo kahdeksannessa direktiivissä. Lisäksi komission suosituksessa laadunvarmistuksesta edellytetään, että epätydyttävien tulosten ja kurinpitojärjestelmän mukaisten seuraamusten määrittämisellä on oltava systemaattinen yhteys.

Vaikka seuraamuksia voi olla vaikeaa yhdenmukaistaa tuomioistu- ja oikeusjärjestelmien erojen vuoksi, komissio harkitsee jatkotoimia kurinpitomenettelyjen yhdenmukaistamiseksi, etenkin niiden läpinäkyvyyden ja julkisuuden osalta. Direktiiviin

sisällytetään myös yhteistyövelvoite rajatylittävissä asioissa markkinoiden väärinkäyttöä koskevaa direktiiviä vastaavalla tavalla. Kurinpitojärjestelmien olisi oltava ulkoisen julkisen valvonnan kohteena (ks. 3.3. jakso). Kahdeksannessa direktiivissä asetettua asianmukaisia seuraamuksia koskevaa nykyistä vaatimusta tiukennetaan siten, että kaikkien jäsenvaltioiden edellytetään ottavan käyttöön asianmukaisen ja tehokkaan seuraamusjärjestelmän.

Yhteenveto kurinpitojärjestelmiä koskevista toimenpiteistä

1. **Komissio/neuvoa-antava tilintarkastuskomitea:** Arvioidaan kansallisia kurinpitojärjestelmiä, jotta voidaan määrittää yhteinen lähestymistapa ja asettaa yhteistyövelvoite rajatylittävissä asioissa.
2. **Komissio:** Määritellään asianmukaisia ja tehokkaita seuraamusjärjestelmiä koskeva periaate uudistetussa kahdeksannessa direktiivissä.

3.9 Tilintarkastusyhteisöjen ja niiden verkostojen läpinäkyvyys

Monet ovat huolestuneita siitä, että maailmanlaajuisten tilintarkastuskonsernien imagon ja tällaiseen kansainväliseen verkostoon kuuluvan yksittäisen jäsenyrityksen valvonnan tason välillä on huomattava ristiriita. Tilintarkastusyhteisöjen muodostamat kansainväliset verkostot perustuvat usein erillisten ja itsenäisten oikeushenkilöiden välisiin melko löyhiin sopimuksiin, jotka eivät salli määräysvaltaa (tai vastuunjako) seuraavista: yksittäisen jäsenyrityksen tilintarkastusasiakkaiden hyväksyminen ja asiakkassuhteen ylläpitäminen, tilintarkastusmenettelyt, osakkaiden päätöksenteko jne. Yhden kansainvälisen tilintarkastusyhteisöjen verkoston äskettäinen romahtaminen on tehnyt ilmeiseksi tällaisten verkostojärjestelyjen löyhyyden.

Seurauksena on riski väärin odotusten syntymisestä siitä, että saman tuotenimen alaiset yritykset tarjoaisivat yhtä laadukkaita tilintarkastuspalveluja kautta maailman. Tilanteen selvittäminen edellyttää vähimmäistason läpinäkyvyyttä tilintarkastusyhteisöistä, niiden muodostamista verkoista ja niiden suhteista verkostoon. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä tietoihin, jotka ovat olennaisia sellaisten verkostojen sisäisten laadunvarmistusjärjestelmien kannalta, joiden on tarkoitus taata, että kaikki jäsenyritykset tarjoavat yhtä laadukkaita tilintarkastuspalveluja. Komissio määrittelee olosuhteet, joissa tietojen antaminen on välttämätöntä, ja pohtii, millaisia näiden tiedonannon vähimmäisvaatimusten olisi oltava. Komission mielestä läpinäkyvyys on luontainen vaatimus tilintarkastusyhteisöille, joiden toiminnan lähtökohtana on yritysten tilinpäätösraportoinnin läpinäkyvyyden varmistaminen.

Komissio seuraa myös tiiviisti kansainvälisen yritysfoorumin (Forum of Firms) ⁽¹⁾ toimintaa.

Yhteenveto tilintarkastusyhteisöjen ja niiden verkostojen läpinäkyvyyttä koskevista toimenpiteistä

Komissio: Kehitetään tilintarkastusyhteisöjä ja niiden verkostoja koskevat tiedonantovaatimukset, jotka voidaan lisätä kahdeksanteen direktiiviin.

3.10 Tilintarkastajien vastuu

Vuoden 1998 tiedonannossaan lakisääteisestä tilintarkastuksesta komissio totesi, että vihreään kirjaan palautetta antaneiden enemmistö esitti, että ammatillista vastuuta koskevien sääntöjen yhdenmukaistaminen on mahdotonta ja tarpeetonta. Komissio sai kuitenkin vahvoja kannanottoja tilintarkastusalan edustajilta asian viemiseksi eteenpäin.

Tämän perusteella komissio käynnisti tutkimuksen siviilioikeudellisen vastuun järjestelmistä. Tutkimus saatiin päätökseen tammikuussa 2001 ⁽²⁾. Yksi tutkimuksen päätelmistä oli, että tilintarkastajien vastuu on osa laajempaa kansallista siviilioikeudellisen vastuun järjestelmää ja tilintarkastajien siviilioikeudellisen vastuun erot perustuvat kansallisten oikeusjärjestelmien peruspiirteisiin. Ammatillisen vastuun yhdenmukaistaminen on näin ollen erittäin vaikeaa.

EU:n tilintarkastuskomitea keskusteli tutkimuksesta ja jäsenet olivat yhtä mieltä siitä, että tilintarkastajien olisi oltava vastuussa epäonnistumisestaan. Tilintarkastajien edustajat ovat kuitenkin huolestuneita yhteisvastuun periaatteesta, jonka mukaan kantajat voivat vaatia koko korvausta yhdeltä osapuolelta suhteellisuusperiaatteesta välittämättä.

Komissio katsoo tilintarkastajien vastuun vaikuttavan ensisijaisesti tilintarkastusten laatuun. Se ei usko, että tilintarkastajien vastuun yhdenmukaistaminen tai rajaaminen on tarpeen. Saat-ta kuitenkin olla tarpeen tutkia nykyisten vastuujärjestelyjen laajempaa taloudellista vaikutusta.

⁽¹⁾ Tammikuussa 2001 perustettu Forum of Firms (FOF) on organisaatio, joka koostuu kansainvälisistä yrityksistä, jotka tarkastavat tilinpäätöksiä, joita käytetään tai voidaan käyttää kansalliset rajat ylittäväällä tasolla. Foorumin jäsenet sopivat noudattavansa vapaaehtoisesti tietyjä vaatimuksia, kuten olemaan maailmanlaajuisen ja objektiivisen laaduntarkkailun kohteena. FOF:n www-sivut ovat osoitteessa http://www.ifac.org/Forum_of_Firms/

⁽²⁾ "A study on systems of civil liability of statutory auditors in the context of a Single Market for auditing services in the European Union" http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/company/audit/docs/auditliability.pdf

Yhteenveto tilintarkastajien vastuuta koskevista toimenpiteistä

Komissio: Analysoidaan tilintarkastajien vastuujärjestelmien taloudellista vaikutusta.

3.11 Komission strategian kansainvälinen ulottuvuus; Sarbanes–Oxley -laki ja vastavuoroinen tunnustaminen

Tämä tiedonanto vahvistaa lakisääteistä tilintarkastusta koskevaa EU:n nykyistä politiikkaa. Ehdotettuja toimenpiteitä ja niiden seurauksia olisikin tarkasteltava myös laajemmin maailmanlaajuisen pääomamarkkinoiden yhteydessä. Tässä suhteessa Sarbanes–Oxley -lain antaminen ja sitä seuranneet SEC:n (Securities and Exchange Commission) ja PCAOB:n (Public Company Accounting Oversight Board) täytäntöönpanotoimenpiteet Yhdysvalloissa ovat erityisen kiinnostavia ja merkityksellisiä.

Sen jälkeen kun Sarbanes–Oxley -lain säätämisen prosessin viimeinen vaihe saatiin päätökseen puolivälissä heinäkuuta 2002 komissio on ilmaissut huolestuneisuutensa monista toteutetuista toimenpiteistä. Pääasiallisena huolenaiheena ovat etenkin kyseisen lain tarpeettomat vaikutukset EU:ssa toimiviin yrityksiin ja tilintarkastajiin. Vaikka komissio hyväksyy lain tavoitteet ja kannattaa monia sen mukaisia toimenpiteitä, EU:n kulttuuriympäristön ja oikeudellisen ympäristön erot edellyttävät, että Yhdysvallat hyväksyvät vastavuoroisesti yhtä tehokkaat eurooppalaiset ratkaisut. Transatlanttisia (ja maailmanlaajuisia) pääomamarkkinoita ei saada muodostettua, elleivät EU ja Yhdysvallat tunnusta vastavuoroisesti toistensa korkeatasoisia sääntelyjärjestelmiä.

Komissio on yhdessä jäsenvaltioiden kanssa määritellyt seitsemän merkittävintä ongelmaa, jotka on jaettu karkeasti omistajaohjaukseen ja tilintarkastukseen liittyviin aihepiireihin. Nämä aiheet ovat: tilinpäätösten ja sisäisten valvontajärjestelmien varmentaminen, EU:n tilintarkastusyhteisöjen rekisteröinti Yhdysvalloissa, Yhdysvaltain viranomaisten suora tutustumisoikeus tilintarkastusta koskeviin EU:n valmisteluasiakirjoihin, tilintarkastajien riippumattomuus, pankkien johdolle myönnettävät lainat ja tilintarkastuskomiteat. Tämän analyysin perusteella komissio on käynyt sääntelyä koskevia keskusteluja varsinkin SEC:n kanssa ja Yhdysvaltain kongressin kanssa. Lisäksi se on osallistunut kansainvälisiin keskustelufoorumeihin tilintarkastajien riippumattomuudesta ja ulkomaisten tilintarkastusyhteisöjen rekisteröinnistä PCAOB:ssa. Keskustelujen päätavoitteena on ollut saavuttaa hyväksyntä sille, että sijoittajien ja muiden sidosryhmien suojelua koskeva EU:n sääntelypolitiikka vastaa Yhdysvaltain sääntöjä.

Saadut tulokset ovat kuitenkin vaihtelevia. SEC ja PCAOB eivät ole hyväksyneet vastaavuuden ottamista lähtökohdaksi koko EU:n kattaville poikkeuksille omia sääntöjä vahvistaessaan. Yhdysvaltain myönnytykset toistaiseksi vahvistetuissa säännöissä tähtäävät lähinnä eräiden oikeudellisten ristiriitojen ratkaisemiseen.

Komissio on erityisen huolestunut siitä, että PCAOB vaatii EU:n tilintarkastusyhteisöjä rekisteröitymään Yhdysvalloissa huhtikuusta 2004 alkaen. Komissio vastustaa edelleen EU:n tilintarkastusyhteisöjen rekisteröintivelvollisuutta seuraavista syistä:

- jäsenvaltioissa on jo käytössä vastaavat rekisteröinti- ja valvontajärjestelmät (jo 1980-luvun lopusta);
- tässä tiedonannossa ehdotetut toimenpiteet osoittavat, että EU:n politiikka vahvistaa sääntelyn laaja-alaisen vastaavuuden;
- PCAOB:n valvontajärjestelmää kehitetään parhaillaan, eikä ole selvää, millaisia vaikutuksia ulkomaisten yritysten rekisteröinnistä aiheutuu nyt tai tulevaisuudessa;
- tietosuojaa ja salassapitoa koskevien EU:n ja kansallisten lakien välillä on huomattavia lainvalintaongelmia.

Kaikista näistä syistä komissio säilyttää toimintaehdotuksensa keskustella rekisteröintikysymyksestä ja tehdä asiassa ratkaisu, jolla pyritään EU:ssa toimivien tilintarkastusyhteisöjen tehokkaaseen valvontaan, joka perustuu kotijäsenvaltion valvontaan ja vastavuoroiseen tunnustamiseen. EU:n valtiovarainministerit kannattivat tätä ehdotusta Ecofin-neuvoston epävirallisessa kokouksessa 5. huhtikuuta. PCAOB:n valitettavasta päätöksestä johtuen komissio kehottaa SEC:tä, jonka on vielä hyväksyttävä PCAOB:n sääntö (todennäköisesti puolessavälissä kesäkuuta), myöntämään EU:n tilintarkastusyhteisöille poikkeuksen rekisteröintivelvoitteesta Sarbanes–Oxley -lain 106 c jakson nojalla. Tätä aihetta koskevia keskusteluja voitaisiin jatkaa osana EU:n ja USA:n vuoropuhelua rahoitusmarkkinoiden sääntelystä tai laajemmalla kansainvälisellä foorumilla.

Jos toivottua ratkaisua ei synny, EU:n on harkittava rinnakkaisvaihtoehtoja, kuten rekisteröintivaatimusta EU:ssa toimiville yhdysvaltalaisille tilintarkastusyhteisöille. Tällainen toimenpide ei kuitenkaan edistä toimivien ja kustannustehokkaiden maailmanlaajuisen pääomamarkkinoiden luomista. EU ei voi hyväksyä sitä, että Yhdysvallat sääntelee sen tilintarkastusyhteisöjä. EU:n olisi nyt pyrittävä käynnistämään neuvottelut Yhdysvaltojen kanssa, jotta tyydyttävään ratkaisuun päästäisiin ennen huhtikuuta 2004, jolloin ulkomaisten tilintarkastusyhteisöjen rekisteröinti viimeistään alkaa.

Euroopan pääomamarkkinat toimivat osana maailmantaloutta, joten soveltamalla EU:n lainsäädäntöön sisällytettäviä periaatteita myös EU:n ulkopuolisiin tilintarkastusyhteisöihin, jotka tekevät tilintarkastuksia EU:n pääomamarkkinoilla, voidaan edistyä muiden sääntelyjärjestelmien soveltamisen vastaavien ratkaisujen vastavuoroisessa tunnustamisessa.

Seuraavat tämän tiedonannon mukaiset toimenpiteet ovat relevantteja kansainvälisellä tasolla:

Tilintarkastusstandardit (ks. 3.1)

Korkeatasoisten ISA-standardien pakollinen soveltaminen EU:ssa johtaisi tilintarkastuspalvelujen sisämarkkinoiden syntyyn ja loisi vakaan perustan kolmansien maiden tilintarkastajien kolmansissa maissa tekemien tilintarkastusten kansainväliselle vastavuoroiselle tunnustamiselle. Financial Stability Forum (FSF) ⁽¹⁾ on hyväksynyt ISA-standardit yhdeksi vakaiden varainhoitojärjestelmien kahdestatoista tärkeimmästä standardista. Komissio pahoittelee, että Yhdysvaltojen lähestymistapa tilintarkastusstandardeihin – sellaisena kuin se esitetään Sarbanes–Oxley -laissa – ja äskettäinen PCAOB:n tilintarkastusstandardien kehitystyötä koskeva päätös eivät noudata samaa kansainvälistä linjaa, jonka perusteella kattavat, kansainvälisesti tunnustetut ja korkeatasoiset tilintarkastusstandardit hyväksytään vastavuoroisesti. EU:n uskottavalla strategialla ISA-standardien pakollisesta käytöstä kaikissa EU:ssa tehtävissä lakisääteisissä tilintarkastuksissa vuodesta 2005 alkaen voisi myös olla merkittäviä vaikutuksia muihin maihin. EU:n linjaus voisi johtaa maailmanlaajuisen yhdenmukaistamiseen, vastaavalla tavalla kuin EU:n hyväksymä asetus IAS-standardien hyväksymisestä, jota Australia ja Uusi-Seelanti ovat sittemmin seuranneet.

Julkinen valvonta (ks. 3.2)

Kansallisten julkisen valvonnan järjestelmien koordinointi EU:n tasolla voisi tarjota merkittävän foorumin tilintarkastuksen sääntelyä koskeville aiheille, josta voitaisiin keskustella kolmansien maiden sääntelyviranomaisten kanssa (PCAOB ja/tai SEC mukaan lukien).

Tilintarkastajien riippumattomuus (ks. 3.5)

Sarbanes–Oxley -laki ja siihen perustuvat tilintarkastajien riippumattomuutta koskevat SEC:n täytäntöönpanosäännöt merkitsivät rajoittavamman ja enemmän sääntöihin perustuvan lähestymistavan käyttöönottoa Yhdysvalloissa. Yhdysvaltain sääntöihin perustuva lähestymistapa ei ole linjassa EU:n periaatteisiin perustuvan lähestymistavan, riskeihin ja niiden turvaamiseen perustuvan lähestymistavan eikä IFAC:n ammattieettisten sääntöjen kanssa, jotka vastaavat pääpiirteissään EU:n lähestymistapaa (ja joita International Organisation of Securities Commissions eli IOSCO suosittelee). Vaikka SEC:n 22. tammikuuta 2003 vahvistamat säännöt ovat aiheuttaneet monenlaisia huolenaiheita, komissio pahoittelee erityisesti, että SEC ei ole ottanut huomioon komission ehdotusta täydestä vapautuksesta. Komissio jatkaa tilintarkastajien riippumattomuutta ja muita tilin-

⁽¹⁾ G7-ryhmän valtiovarainministerien ja keskuspankkien pääjohtajien aloitteesta FSF yhdistää kansallisten rahoitusalan viranomaisten, kansainvälisten rahoituslaitosten, sääntely- ja valvontaryhmittymien ja keskuspankkien ylimmän johdon edustajat.

tarkastuskysymyksiä koskevaa sääntelyalan vuoropuhelua SEC:n ja PCAOB:n kanssa, jotta päästään asianmukaiseen ratkaisuun, joka suojaa tehokkaalla ja toimivalla tavalla sijoittajien ja muiden sidosryhmien intressejä.

Laadunvarmistus (ks. 3.6)

Sarbanes–Oxley -laki muutti ratkaisevasti yhdysvaltalaisen (ja ehkä myös ulkomaisten) tilintarkastusyhteisöjen laadunvarmistusjärjestelmää antamalla tarkastusvastuun PCAOB:lle. Laadunvarmistusta koskevassa komission suosituksessa mennään kuitenkin varmistusvaatimusten osalta pidemmälle kuin Sarbanes–Oxley -laissa. Tästä syystä komissio seuraa tiiviisti Yhdysvaltojen tilannetta varmistaakseen, että Yhdysvaltojen (tulevat) laadunvarmistussäännöt, joita sovelletaan EU:n pääomamarkkinoihin liittyviä tilintarkastuksia tekeviin tilintarkastusyhteisöihin, vastaavat EU:n sääntöjä.

4. TILINTARKASTUSPALVELUJEN SISÄMARKKINOIDEN SYVENTÄMINEN

4.1 Tilintarkastusyhteisöjen perustaminen EU:ssa

Komissio ehdottaa poistettaviksi kaikkia tarpeettomia rajoituksia, jotka voisivat vaikeuttaa EU:n sisäistä tilintarkastusyhteisöjen johtoa ja omistusta. Kahdeksannen direktiivin nykyiset säännökset ja niiden saattaminen osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ei ole johtanut tasapuolisiin olosuhteisiin ja se voi ehkäistä tehokkaasti EU:n tasolla täysin integroituneiden tilintarkastusyhteisöjen perustamisen. Lisäksi omistusta ja johtoa koskevia vaatimuksia olisi tarkasteltava niiden muutosten perusteella, joita perustamissopimukseen ja oikeuskäytäntöön on tehty sitten kahdeksannen direktiivin antamisen vuonna 1984. Komissio kannattaa myös sitä, että tilintarkastusyhteisöjen oikeudellinen muoto voi olla mikä hyvänsä. Se katsoo, että tilintarkastusyhteisöjen markkinoille pääsyä helpotettaisiin minimoimalla omistusta koskevat vaatimukset, kuitenkin tilintarkastajan riippumattomuuden turvaavissa rajoissa pysyen.

4.2 Tilintarkastuspalvelujen rajatylittävä tarjoaminen

EU:n pyrkimykset yhdenmukaistaa lisää tiettyjä alueita kuten koulutusta, tilintarkastusstandardeja ja tilintarkastajien riippumattomuutta muodostavat tärkeän perustan paremmin integroituneille tilintarkastuspalvelujen sisämarkkinoille. Vaikka kahdeksannen direktiivin johdanto-osassa mainitaan nimenomaisesti, ettei se ole vastavuoroista tunnustamista koskeva direktiivi, jotkut sen säännöksistä ovat selvästi relevantteja vastavuoroisen tunnustamisen kannalta. Näitä säännöksiä tarkastellaan uudelleen äskettäin ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun direktiiviehdotuksen perusteella ⁽¹⁾, joka mahdollistaisi palvelujen tarjoamisen kotimaassa hankitun pätevyyden nojalla.

Komissio ei tässä vaiheessa pidä tilintarkastajien tapauksessa sopivana kotijäsenvaltion harjoittamaan sääntelyyn perustuvaa lähestymistapaa. Lakisääteiset tilintarkastukset edellyttävät perusteellista asiantuntemusta vastaanottavan jäsenvaltion taloudellista raportointia, verotusta, yhtiöoikeutta, sosiaaliturvaa yms. koskevasta lainsäädännöstä. Niin kauan kun tämä lainsäädäntö ei ole tarpeeksi yhdenmukaista, tilintarkastajien ammattipätevyyden vastavuoroisen tunnustamisen osalta on syytä säilyttää tietyt varaukset. Kaikki EU:n tilintarkastuskomitean jäsenet kannattavat jäsenvaltioiden nykyisen harkintavallan säilyttämistä sopivimman menetelmän valitsemiseen, jolla varmistetaan, että toiseen jäsenvaltioon muuttavalla tilintarkastajalla on tarvittavat tiedot. Tätä lähestymistapaa voidaan perustella yleistä etua koskevilla vaatimuksilla, jotka on turvattu EU:n tasolla asiaa koskevalla direktiivillä.

4.3 Markkinarakenne ja pääsy EU:n tilintarkastusmarkkinoille

Yhdysvaltojen raportointiskandaalit ovat johtaneet siihen, että yksi viidestä suurimmasta maailmanlaajuisesta tilintarkastusyhteisöjen verkostosta on poistunut markkinoilta. Näin ollen maailmassa toimii enää vain neljä suurta tilintarkastusyhteisöjen kansainvälistä verkostoa. Tämä saattaa aiheuttaa kilpailuongelmia joillakin tilintarkastuspalvelujen markkinasegmenteillä, kuten julkisesti noteeratuille yrityksille tarjottavien palvelujen segmentillä. Voimakas keskittyminen voi tehdä tilintarkastusyhteisöjen markkinoille pääsystä EU:ssa yhä vaikeampaa. Asista vastaava komission yksikkö tutkii yhden suurimman verkoston markkinoilta poistumisen vaikutuksia maakohtaisesti. Myös Euroopan parlamentissa on pohdittu EU:n tilintarkastusmarkkinoiden keskittymistä. Yhdysvalloissa Sarbanes–Oxley -laissa säädetään, että Yhdysvaltain tilintarkastusvirasto (Comptroller General) tutkii tilintarkastusyhteisöjen keskittymistä vuodesta 1989 alkaen ja rajoitetun kilpailun mahdollisia seurauksia. Komissio ehdottaa, että toteutettaisiin tutkimus EU:n tilintarkastusmarkkinoiden nykyisestä rakenteesta.

Yhteenveto toimenpiteistä tilintarkastuspalvelujen sisämarkkinoiden syventämiseksi

- Komissio:** Helpotetaan tilintarkastusyhteisöjen perustamista poistamalla kahdeksannen direktiivin 2 artiklassa vahvistetut omistusta ja johtoa koskevat vaatimukset.
- Komissio:** Myönnetään tilintarkastuspalveluille poikkeus ehdotuksesta ammattipätevyyden tunnustamiseksi muuttamalla kahdeksatta direktiiviä siten, että siinä vaaditaan kelpoisuuskoea vastavuoroisen tunnustamisen edellytykseksi.
- Komissio:** Tutkitaan tilintarkastusmarkkinoiden rakennetta ja markkinoille pääsyä EU:ssa.

⁽¹⁾ Bryssel, 7.3.2002, KOM(2002) 119 lopullinen, 2002/0061(COD).

LAKISÄÄTEISEN TILINTARKASTUKSEN 10-KOHTAINEN TOIMINTAOHJELMA

Lyhyen aikavälin painopistealueet 2003–2004

Toimenpide	Kuvaus
8. direktiivin uudistaminen	Komissio laatii ehdotuksen 8. yhtiöoikeusdirektiivin uudistamiseksi, jotta aikaansaadaan kaikkiin lakisääteisiin tilintarkastuksiin EU:ssa sovellettava kattava ja periaatteet vahvistava direktiivi. Uudistettu 8. direktiivi sisältää riittävän selvät periaatteet julkisesta valvonnasta, ulkoisesta laadunvarmistuksesta, tilintarkastajien riippumattomuudesta, ammatitietikasta, tilintarkastusstandardeista, kurinpitotoimista ja tilintarkastajien nimittämisestä ja erottamisesta.
EU:n sääntelyrakenteen vahvistaminen	Ehdotukset uudistetuksi 8. direktiiviksi sisältävät myös tilintarkastuksen sääntelykomitean perustamisen. Komissio päättää (komiteamenettelyn kautta) täytäntöönpanotoimenpiteistä, jotka ovat tarpeen uudistetussa 8. direktiivissä vahvistettujen periaatteiden tukemiseksi. Nykyinen EU:n tilintarkastuskomitea muutetaan neuvoo-antavaksi tilintarkastuskomiteaksi, se koostuu jäsenvaltioiden ja tilintarkastusammattilaisten edustajista ja jatkaa työtään neuvoo-antavana komiteana.
Tilintarkastajien julkisen valvonnan lisääminen EU:ssa	Komissio ja neuvoo-antava tilintarkastuskomitea analysoivat nykyisiä julkisen valvonnan järjestelmiä. Komissio määrittelee julkisen valvonnan vähimmäisvaatimukset (periaatteet), jotka sisällytetään 8. direktiiviin. Komissio määrittelee EU:n tasoisen koordinoitintekanismiin, joka yhdistää kansalliset julkisen valvonnan järjestelmät tehokkaaksi EU:n kattavaksi verkostoksi.
Vaaditaan kansainvälisten tilintarkastusstandardien (ISA) käyttöä kaikissa EU:n lakisääteisissä tilintarkastuksissa vuodesta 2005	Komissio ja neuvoo-antava tilintarkastuskomitea toteuttavat toimenpiteitä, jotta ISA-standardit voidaan ottaa kokonaisuudessaan käyttöön vuodesta 2005. Toimenpiteet käsittävät analyysin EU:n ja jäsenvaltioiden tilintarkastusvaatimuksista, jotka eivät kuulu ISA-standardien piiriin; hyväksymismenetelmän kehittämisen; yhteisen tilintarkastuskertomuksen mallin ja korkeatasoiset käännökset. Komissio pyrkii parantamaan IFAC/IAASB:n tilintarkastusstandardien kehitystyötä varmistamalla etenkin, että yleinen etu otetaan täysimääräisesti huomioon. ISA-standardien noudattamista koskeva periaate lisätään 8. direktiiviin. Jos alustavan analyysin tulokset ovat tyydyttävät, komissio antaa ehdotuksen säädöksenä, jolla vaaditaan ISA-standardien käyttöä vuodesta 2005 alkaen.

Keskipitkän aikavälin painopistealueet 2004–2006

Toimenpide	Kuvaus
Kurinpito-järjestelmien kehittäminen	Komissio ja neuvoo-antava tilintarkastuskomitea arvioivat kansallisia kurinpitojärjestelmiä, jotta voidaan määrittää yhteinen lähestymistapa ja asettaa yhteistyövelvoite rajatylittävissä asioissa. Komissio kehittää nykyisiä vaatimuksia lisäämällä uudistettuun 8. direktiiviin asianmukaisia ja tehokkaita seuraamusjärjestelmiä koskevan periaatteen.
Tilintarkastus-yhteisöjen ja niiden verkostojen muuttaminen läpinäkyvemmiksi	Komissio kehittää tilintarkastusyhteisöjä koskevat tiedonantovaatimukset, jotka kattavat mm. suhteet kansainvälisiin verkostoihin.
Omistajaohjaus; tilintarkastuskomiteoiden kehittäminen ja sisäinen valvonta-järjestelmä	Komissio ja neuvoo-antava tilintarkastuskomitea tarkastelevat tilintarkastajien nimittämistä, erottamista ja palkkioita sekä yhteydenpitoa tilintarkastajan kanssa. Komissio ja neuvoo-antava tilintarkastuskomitea tutkivat tilintarkastajien nykyistä osuutta sisäisten valvontajärjestelmien arvioinnissa ja niitä koskevassa raportoinnissa, jotta asiasta voidaan tarvittaessa laatia ehdotuksia.

Toimenpide	Kuvaus
Tilintarkastajien riippumattomuuden ja ammatietiikan vahvistaminen	Komissio toteuttaa tutkimuksen rajoittavamman lähestymistavan soveltamisesta tilintarkastusasiakkaalle tarjottaviin oheispalveluihin. Komissio jatkaa EU:n ja USA:n välistä lainsäädännöllistä vuoropuhelua tilintarkastajien riippumattomuudesta SEC:n ja/tai PCAOB:n kanssa tavoitteenaan, että EU:n lähestymistavan vastaavuus tunnustetaan. Komissio ja neuvoa-antava tilintarkastuskomitea analysoivat nykyiset kansalliset ja IFAC:n ammattieettiset säännöt ja pohtivat sopivia jatkotoimia.
Tilintarkastuspalvelujen sisämarkkinoiden syventäminen	Komissio työskentelee tilintarkastusyhteisöjen perustamisen helpottamiseksi ehdottamalla omistusta ja johtoa koskevia rajoitusten poistamista 8. direktiivistä. Komissio myöntää tilintarkastuspalveluille poikkeuksen ammattipätevyyden tunnustamisesta lisäämällä 8. direktiivin vaatimuksen kelpoisuuskokeesta vastavuoroisen tunnustamisen edellytyksenä. Komissio toteuttaa tutkimuksen EU:n tilintarkastusmarkkinoiden rakenteesta ja pääsystä EU:n tilintarkastusmarkkinoille.
Tilintarkastajien vastuun tarkastelu	Komissio toteuttaa tutkimuksen, jossa analysoidaan tilintarkastajien vastuujärjestelmien taloudellisia vaikutuksia.

Lyhenneluettelo

FEE:	European Federation of Accountants (eurooppalainen tilintarkastajaliitto)
FSF:	Financial Stability Forum (rahoitusalan yhteistyöfoorumi)
IAASB:	International Auditing and Assurance Standards Board (tilintarkastusstandardeja kehittävä IFAC:n komitea)
IAS:	International Accounting Standards (kansainväliset tilinpäätösstandardit)
IFAC:	International Federation of Accountants (kansainvälinen tilintarkastajaliitto)
IOSCO:	International Organisation of Securities Commissions (kansainvälinen arvopaperimarkkinavalojien yhteistyöjärjestö)
ISA:	International Standards on Auditing (kansainväliset tilintarkastusstandardit)
PCAOB:	Public Company Accounting Oversight Board (yhdysvaltalainen valvontaelin)
Pk-yritykset:	Pienet ja keskisuuret yritykset
SEC:	Securities and Exchange Commission (Yhdysvaltain arvopaperimarkkinoiden valvontaviranomainen)
SOA:	Sarbanes–Oxley -laki