



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 30.11.2011
SEK(2011) 1385 v konečném znění

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SHRNUTÍ POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k dokumentu

Návrh

směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2006/43/ES o povinném auditu ročních a konsolidovaných účetních závěrek

a

nařízení Evropského parlamentu a Rady o zvláštních požadavcích týkajících se povinného auditu subjektů veřejného zájmu

{KOM(2011) 779 v konečném znění}

{SEK(2011) 1384 v konečném znění}

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SHRNUTÍ POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k dokumentu

Návrh

směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2006/43/ES o povinném auditu ročních a konsolidovaných účetních závěrek

a

nařízení Evropského parlamentu a Rady o zvláštních požadavcích týkajících se povinného auditu subjektů veřejného zájmu

1. ÚVOD

Audit by vedle dohledu a správy a řízení společností měl být jedním z klíčových prvků přispívajících k finanční stabilitě, protože poskytuje ujištění o pravdivosti účetních závěrek společností. Důkladný audit je klíčem k obnovení celkové důvěry a důvěry trhu.

Komise se v průzkumu trhu s auditorskými službami ujala vedení, když v říjnu 2010 vydala zelenou knihu, jíž zahájila proces konzultace, v němž se sešlo 700 reakcí od široké skupiny zainteresovaných subjektů.

Evropský parlament ve své zprávě ze dne 14. září 2011 o zelené knize podpořil komplexní přístup Komise a její hlavní návrhy, jak trh s auditorskými službami reorganizovat.

Významné změny především v oblasti nezávislosti auditorů zvažují také Spojené státy. Vážně se uvažuje o povinném střídání auditorských společností, aby se vyřešily záležitosti vnímané jako zásadní nedostatky.

2. VYMEZENÍ PROBLEMATIKY

Audit účetních závěrek společností je služba poskytovaná ve veřejném zájmu. Audit přispívá k důvěryhodnosti a spolehlivosti účetních závěrek. Tato služba je na jedné straně výsledkem zákonného pověření skupiny vybraných odborníků a na straně druhé zákonnou povinností všech společností. Ačkoli nejsou totožné, podobají se některé prvky trhu s auditorskými službami pro velké společnosti trhu ratingových agentur. Zatímco trhu s auditorskými službami dominuje tzv. „velká čtyřka“ (PWC, KPMG, Ernst and Young a Deloitte), trh ratingových agentur ovládají tři velké agentury (S&P, Moody's, Fitch). Kromě toho je oběma trhům vlastní určitý střet zájmů, protože hodnocený subjekt je zároveň zákazníkem. Z pohledu společnosti kótované na burze je emitent cenných papírů, k jehož účetní závěrce a úvěruschopnosti se vydává výrok auditora a rating, zároveň subjektem, který auditorovi a ratingové agentuře platí. Auditóři i ratingové agentury odvozují své podnikání od zákonného

požadavku: finanční výkazy společností musí projít auditem a řada právních předpisů vyžaduje rating.

Je důležité uvědomit si nutnost správného nastavení. Vzhledem k většímu společenskému dopadu velkých společností kótovaných na burze je důležité vytvořit náročnější a striktnější rámec pro audit jejich účetní závěrky. V případě subjektů, které ovlivňují velký počet zainteresovaných, např. společnosti kótované na burze a subjekty vykonávající určité druhy činnosti, především v odvětví finančních služeb (označovaných v našich předpisech jako subjekty veřejného zájmu), jsou proto některé otázky naléhavější. Jedná se o tyto otázky:

- **nepoměr** mezi tím, co zainteresované subjekty od auditu očekávají, a tím, co auditoři skutečně dělají. Řada lidí se ptá, jak mohly banky padnout jen pár měsíců poté, co auditor ve vydané zprávě neshledal žádné nedostatky. Kromě toho jednoznačně chybí komunikace mezi auditory a orgány dohledu, pokud jde o zjevné nedostatky ve finanční stabilitě auditovaných subjektů, zvláště ve finančním odvětví.
- **nezávislost** není zajištěna, ani ji nelze prokázat v systému, kde audit je jednou z mnoha komerčních služeb, které auditoři svým zákazníkům poskytují. Kvůli tomu, že se nevypisují pravidelná výběrová řízení a auditorské společnosti se nestřídají, se vytratil hlavní étos auditu: profesní skepticismus. Nacházíme se v situaci, kdy má velká část auditovaných společností ze svých auditorů „dobrý pocit“, což popírá samu podstatu nezávislosti.
- **koncentrace trhu a nedostatečný výběr:** Trh je natolik polarizovaný, že se zřídkakdy stává, aby auditorem subjektu veřejného zájmu byl někdo jiný než jedna ze společností „velké čtyřky“. Ve většině členských států společnosti „velké čtyřky“ auditují více než 85 % velkých kótovaných společností (ekvivalent indexu FTSE 350). Kombinace „dobrého pocitu“ auditovaných společností z jejich auditorů a vnímání na trhu vedla k tomu, že „velká čtyřka“ na trhu převládla. I v nepříliš častých případech, kdy se na audit vypisuje výběrové řízení, se společnosti zdráhají vybrat jiného auditora než společnost z „velké čtyřky“.

Ze všech výše uvedených problémů vyplývá, že investoři a další zainteresované subjekty nedokáží bezvýhradně věřit v naprostou nezávislost, a tedy i kvalitu výroku auditora. Při kontrolách auditorů, které provádějí vnitrostátní orgány dohledu nad auditem v jednotlivých členských státech (a také v USA), se příliš často zjišťuje, že nezávislost auditu chybí.

Ačkoli by se žádný zainteresovaný subjekt neměl při posuzování finanční stability společnosti spoléhat výhradně na zprávu auditora, je nicméně zásadní, aby mohl věřit finančním výkazům, u kterých zpráva auditora neuvádí žádné nedostatky. Především je třeba, aby se zainteresované subjekty mohly spolehnout na to, že auditovaný subjekt dokáže nadále prosperovat, tj. být schopen plnit v dohledné době své závazky vůči věřitelům.

S trhem s auditorskými službami se pojí i další otázky, které se neomezují pouze na subjekty veřejného zájmu, ale týkají se všech subjektů, které musí procházet auditem. Tyto otázky jsou do značné míry specifickým Unie a je třeba je řešit v zájmu vyšší efektivity vnitřního trhu:

- auditoři v současné době musejí **být „schváleni“ ve všech členských státech**, kde chtějí vykonávat povinné audity. U fyzických osob je ke schválení třeba složit v každém členském státě, kde chce daná osoba provádět audit, zkoušku způsobilosti, což obnáší značnou byrokracii a náklady.

- standardy auditorské praxe ani dohled nad auditory nejsou v Unii harmonizované, a dohled navíc není ve všech členských státech na auditorské profesi jednoznačně nezávislý; jeho nezávislost je ohrožena účastí praktikujících auditorů na kontrolách auditorských společností. Velké rozdíly v objemu dostupných prostředků na vnitrostátní úrovni vedou k tomu, že na evropské úrovni je dohled značně **nejednotný** a spolupráce slabá. Platné auditorské standardy kromě toho nejsou uzpůsobeny velikosti subjektů, především malých a středních podniků.
- v současné době existuje omezení **vlastnictví auditorských společností**, které brání tomu, aby tyto společnosti ve velké míře vlastnili neauditoři, a omezuje možnost středně velkých auditorských společností dále růst.

3. SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

Současné předpisy EU ponechávají členským státům značnou volnost v rozhodování, a to i po přijetí směrnice o povinném auditu v roce 2006. Výsledkem jsou velké rozdíly v rámci Unie.

Značná volnost v rozhodování, kterou členské státy mají v oblasti kvalifikací statutárních auditorů, k níž se přidává nejednotnost opatření v oblasti dohledu v jednotlivých členských státech, si žádá společný zásah na úrovni Unie.

Současný právní rámec navíc neřeší otázku rizik vyplývajících z nynějšího nastavení trhu a potřebu většího počtu společností v nejvyšších patrech trhu.

Povinný audit je ze své podstaty požadavkem podle práva EU, a proto se veškerých změn vedoucích k odstranění hlavních problémů musí dosáhnout prostřednictvím právních nástrojů Unie.

4. CÍLE A MOŽNOSTI POLITIKY

Iniciativy v oblasti auditu by doplnily pokroky v jiných oblastech finanční regulace, např.: správa a řízení společností, účetnictví a rating.

Obecný cíl změn v systému auditu: Přispět k efektivnímu fungování finančních a nefinančních trhů posílením tržní úlohy auditorské profese, která tak příslušným hospodářským subjektům a trhu bude za přijatelnou cenu dodávat spolehlivější, transparentnější a užitečnější informace o důvěryhodnosti finančních výkazů společností.

Účelem souboru možností politiky v oblasti věcných požadavků, které jsou uvedeny v tomto oddíle, je řešit výše analyzované problémy. Upřednostňované možnosti jsou zvýrazněny **tučně**.

Konkrétní cíl 1: vyjasnit a definovat úlohu statutárních auditorů obecně i konkrétně s ohledem na subjekty veřejného zájmu

1.1 Možnosti, jak obecně zlepšit povědomí tvůrců podnikových strategií / trhu o rozsahu auditu	
0.	Výchozí scénář
1.	Vyjasnit a upřesnit rozsah povinného auditu v předpisech EU (aniž by se rozšiřoval)

2.	Znovu vymezit rozsah povinného auditu, aby se vyrovnal nepoměr v očekávání: auditori by měli důkladně zkoumat, zda platí, že subjekt „prosperuje“
1.2 Možnosti, jak zvýšit kvalitu informací, které auditor poskytuje uživatelům a auditovaným subjektům (subjektům veřejného zájmu)	
0.	Výchozí scénář
1.	Zdokonalit a rozšířit zprávu auditora, aby veřejnosti poskytovala více informací
2.	Podrobnější zpráva pro samotný auditovaný subjekt (pro výbor pro audit a vedení)
3.	Zlepšit komunikaci mezi auditorem a výborem pro audit
4.	Kombinace možností 1 až 3
1.3 Možnosti, jak zdokonalit komunikační kanály mezi auditory a orgány dohledu nad subjekty veřejného zájmu	
0.	Výchozí scénář: povinnost hlásit porušení předpisů v některých případech
1.	Doporučit pravidelnou komunikaci mezi auditory a orgány dohledu nad subjekty veřejného zájmu
2.	Vyžadovat pravidelnou komunikaci mezi auditory a orgány dohledu nad subjekty veřejného zájmu

Konkrétní cíl 2: posílit nezávislost a profesní skepticismus statutárních auditorů a auditorských společností při zajišťování povinných auditů subjektů veřejného zájmu

2.1 Možnosti, jak omezit a zmírnit riziko střetu zájmů vyplývající z poskytování neauditorských služeb subjektům veřejného zájmu	
0.	Výchozí scénář: obecná kritéria nezávislosti
1.	Zákaz poskytování některých neauditorských služeb auditovanému subjektu
2.	Zákaz poskytování veškerých neauditorských služeb <u>auditovaným</u> subjektům.
3.	Čistě auditorské společnosti: smějí provádět pouze povinný audit a nejsou napojeny na společnosti poskytující neauditorské služby
2.2 Možnosti, jak omezit a zmírnit riziko případného střetu zájmů vyplývajícího ze stávajícího systému „auditovaný si zvolí a zaplatí auditora“	
0.	Výchozí scénář: „mírný“ zásah výboru pro audit do výběru auditorů
1.	Přísnější pravidla pro postup výběru auditorů, při němž bude hrát větší úlohu posílený výbor pro audit (alespoň dva jeho členové musí být nezávislí a alespoň jeden by měl mít znalosti z oblasti auditu)
2.	Výběr auditora třetí stranou (např. regulačním orgánem)
2.3 Možnosti, jak omezit a zmírnit riziko případného střetu zájmů vyplývajícího z „hrozby spřízněnosti“	
0.	Výchozí scénář: střídá se pouze hlavní partner auditu
1.	Povinné střídání auditorské společnosti po určité době působení
2.	Posílení úlohy výboru pro audit při dohledu nad prací auditorů

3.	Zavedení dalších požadavků na vnitřní organizaci a řízení auditorských společností
4.	Kombinace možností 1 až 3

Konkrétní cíl 3: zlepšit tržní podmínky pro audit subjektů veřejného zájmu s cílem zvýšit kvalitu auditu

3.1 Možnosti, jak usnadnit změnu auditorské společnosti	
0.	Výchozí scénář: neexistuje požadavek vypisovat výběrové řízení nebo vybírat nového auditora
1.	Pravidelná výběrová řízení. Auditované subjekty by do výběrového řízení zvaly určitý minimální počet společností včetně společností, které nejsou součástí „velké čtyřky“
2.	Povinné střídání auditorské společnosti po určité době působení
3.	Kombinace možností 1 a 2
3.2 Možnosti, jak usnadnit objektivní výběr poskytovatele auditu	
0.	Výchozí scénář: pověst auditorských společností „velké čtyřky“ bude subjekty nadále odrazovat od zvažování alternativ
1.	Zakázat smluvní ustanovení mezi auditovaným subjektem a třetí stranou (např. bankou), která omezují výběr auditorské společnosti
2.	Zvýšit transparentnost kvality auditu (zveřejňování zpráv o kontrolách) a auditorských společností (např. tak, že společnosti budou zveřejňovat své finanční výkazy)
3.	Zavést celoevropskou certifikaci kvality auditu pro auditory nebo společnosti splňující určitá kvalitativní kritéria, díky níž by mohli poskytovat kvalitní povinné auditu subjektů veřejného zájmu
4.	Kombinace možností 1 až 3
3.3 Možnosti, jak rozšířit výběr poskytovatelů auditu pro subjekty veřejného zájmu	
0.	Výchozí scénář: velké subjekty veřejného zájmu jsou při výběru auditorské společnosti omezeny
1.1	Čistě auditorské společnosti. Audity subjektů veřejného zájmu budou provádět společnosti, které poskytují pouze auditorské služby.
1.2	Společné audity: povinnost velkých subjektů veřejného zájmu mít více než jednu auditorskou společnost, přičemž alespoň jedna ze společností nepatří k těm největším. Obě auditorské společnosti ponosou za audit společnou odpovědnost.
1.3.	Povinné společný audit pouze u velkých subjektů veřejného zájmu ve finančním odvětví
1.4	Povinný společný audit u všech velkých subjektů veřejného zájmu prováděný čistě auditorskými společnostmi
1.5	Povinné společné audity u velkých subjektů veřejného zájmu ve finančním odvětví prováděné čistě auditorskými společnostmi
1.6.	Nepovinný společný audit pro všechny subjekty veřejného zájmu: vytvořit pobídky k tomu, aby poskytovatelé auditorských služeb i auditované subjekty využívali společný audit na nepovinném základě
1.7	Nepovinný společný audit pro všechny subjekty veřejného zájmu prováděný čistě

	auditorskými společnostmi
2.	Zrušit omezení týkající se vlastnictví auditorských společností neauditů při zachování záruk nezávislosti
3.	Zavedení stropu pro podíl na trhu (20 %), pokud jde o povinný audit velkých kótovaných společností
4.	Kombinace možností 1 a 2

Konkrétní cíl 4: zamezit dalším zbytečným výdajům na dodržování předpisů pro auditované malé a střední podniky i pro poskytovatele auditu, a to zejména v přeshraničním kontextu

4.1 Možnosti, jak usnadnit přeshraniční uznávání kvalifikace auditorů	
0.	Výchozí scénář: auditoři a auditorské společnosti by měli být „schválení“ ve všech členských státech, kde chtějí vykonávat povinný audit
1.	Vzájemné uznávání auditorských společností schválených v jednom členském státě všemi členskými státy. Hlavní partner auditu, který audit vede, musí být schválen v daném členském státě.
2	Vzájemné uznávání statutárních auditorů schválených v jednom členském státě (u přeshraničního poskytování služeb)
3.	Přechodné období, kdy se zajistí větší sblížení, transparentnost a předvídatelnost zkoušek způsobilosti (v případě zavedení)
4	Kombinace možností 1 až 3
4.2 Možnosti, jak zefektivnit auditorské standardy z hlediska praxe, nezávislosti a vnitřní kontroly auditorských společností v celé EU	
0.	Výchozí scénář: auditorské standardy se v jednotlivých členských státech mohou lišit.
1.	Zavedení mezinárodních auditorských standardů (ISA) v celé EU. V případě nutnosti by byly přijatelné vnitrostátní dodatky.
2.	Zavedení mezinárodních auditorských standardů umožňujících odchylky pro jednotlivé členské státy
4.3. Možnosti, jak zajistit, aby byly povinné audity uzpůsobené potřebám malých a středních podniků	
0.	Výchozí scénář: auditorské standardy platí bez ohledu na velikost auditovaného subjektu
1.	Požadovat, aby členské státy zajistily možnost přiměřeného zjednodušeného auditu pro malé a střední podniky
2.	Místo povinného auditu pro malé a střední podniky zavést omezené hodnocení

Konkrétní cíl 5: zvýšit efektivitu, nezávislost a celoevropskou jednotnost regulace auditorů subjektů veřejného zájmu a dohled nad nimi

5.1. Možnosti, jak zajistit nezávislost a efektivitu dohledu nad vnitrostátními statutárními auditory a auditorskými společnostmi	
0.	Výchozí scénář: auditoři jsou prostřednictvím svých profesních organizací úzce zapojeni do dohledu

1.	Zřízení nezávislého orgánu dohledu na úrovni EU, který by ve prospěch zainteresovaných subjektů vykonával dohled nad auditorskými společnostmi provádějícími audit subjektů veřejného zájmu s přeshraničním dopadem
2.	Posílení vnitrostátních orgánů dohledu nad auditem. Mandát, pravomoci a požadavky na nezávislost orgánů dohledu nad auditem by se stanovovaly na úrovni EU, ale dohled by se vykonával na vnitrostátní úrovni.
5.2 Možnosti, jak zřídit efektivní celoevropský mechanismus dohledu, který by také zajišťoval efektivní dohled nad nadnárodními strukturami auditorských společností	
0.	Výchozí scénář: skupina odborníků (EGA OB) složená ze zástupců vnitrostátních veřejných orgánů dohledu, kterou vede Komise
1.	Spolupráce v rámci výboru třetí úrovně Lamfalussyho typu. Nezávislé právní postavení skupiny EGA OB, která by sama rozhodovala o své práci, a Komise by hrála pouze úlohu pozorovatele
2.	Celoevropská spolupráce v otázkách dohledu nad auditory v rámci Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy (ESMA) (ve spolupráci s Evropským orgánem pro bankovníctví (EBA) a Evropským orgánem pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA))
3.	Nový evropský orgán dohledu nad auditem, který by se věnoval výhradně dohledu nad trhem s auditorskými službami

5. POSOUZENÍ DOPADŮ

Celkový dopad

Upřednostňované možnosti politiky společně přispějí k finanční stabilitě tím, že zajistí důvěryhodnost finančních informací prostřednictvím důkladných auditů a smysluplných zpráv auditora. Naprosté nezávislosti, která je klíčovou podmínkou důkladného auditu, se dosáhne souborem opatření, jako je např. povinné střídání auditorských společností, opatření zakazující auditorům, aby auditovanému subjektu poskytovali neauditorské služby (včetně restrukturalizace auditorů na společnosti poskytující čistě auditorské služby). Takováto opatření kromě toho přispějí k vytvoření zdravějšího trhu, kde si praxi a pověst v oblasti auditu velkých subjektů veřejného zájmu bude budovat více společností. Používání mezinárodně uznávaných auditorských standardů a odstranění překážek přeshraničního poskytování auditorských služeb by mělo vést k ucelenějšímu evropskému trhu s auditorskými službami. Veškerá zlepšení v oblasti povinného auditu budou muset být doplněna nezávislejším a efektivnějším dohledem v celé Unii, jehož součástí bude pravidelná komunikace mezi orgány dohledu navzájem i mezi orgány dohledu a auditory.

Hospodářský dopad

Lepší audity a informativnější zprávy auditora přispějí k větší důvěře v trhy a zároveň budou zainteresované subjekty informovat o případných problémech konkrétního subjektu. Tato důvěra bude přímo prospěšná nejen investorům a věřitelům, ale také samotným společnostem (a jejich zaměstnancům). Bude také možné více rozlišovat, pokud jde o kvalitu a spolehlivost finančních informací předkládaných auditovanými subjekty. To bude mít vliv na náklady na podnikání, např. na požadavky na provozní kapitál společností: spolehlivějšímu subjektu budou věřitelé ochotni nabídnout výhodnější podmínky.

Náklady a přínosy

Opatření jako např. posílení výborů pro audit, rozsáhlejší zprávy auditora a formální interní zprávy, vypisování výběrových řízení na auditorské služby a střídání auditorských společností přinesou zvýšení nákladů jak auditovaným subjektům, tak auditorským společnostem. Ačkoli je obtížné spolehlivě uvést celkovou částku nákladů, z posouzení dopadů vyplývá, že přírůstkové náklady vyjádřené jako procentní podíl celkových nákladů budou auditované subjekty i auditorské společnosti schopny absorbovat.

Pokud jde o přínosy, které lze také obtížně vyčíslit, zajistí návrhy vyšší kvalitu auditů a větší důvěru. Informativnější zprávy auditora by mohly snížit náklady na kapitál. Také se mohou snížit sazby za provádění auditu, protože se v horních patrech trhu objeví více hráčů.

Omezením poskytování neauditorských služeb auditory se zajistí rovné podmínky pro další poskytovatele služeb, většinou malé a střední podniky, např. právníky, konzultanty, poskytovatele služeb v oblasti IT apod. Toto konkurenčnější prostředí by mělo vést ke snížení cen pro společnosti, které si tyto služby kupují.

Zavedení společných auditorských standardů na úrovni Unie bude představovat přímý trvalý čistý přínos také pro hospodářství EU jako celek.

Sociální dopady a dopady na životní prostředí

V diskusích v Evropském hospodářském a sociálním výboru se poukazovalo na význam důkladných finančních informací, které vypovídají o stabilitě subjektu z pohledu zaměstnanců. Ačkoli audity nemají přímý dopad na životní prostředí, hrají velice důležitou úlohu v tom, že poskytují ujištění, že jsou řádně zjištěny a vyčísleny závazky spojené s nápravou škod na životním prostředí nebo s žalobami v této oblasti.

Administrativní zátěž

V souvislosti s vypisováním výběrových řízení, střídáním auditorů a společnými audity vzniknou auditovaným subjektům i auditorským společnostem další náklady. Odstraněním přeshraničních překážek a zavedením společných standardů v rámci Unie se na druhou stranu sníží nynější administrativní zátěž spojená s poskytováním auditů v jiných členských státech. Sníží se také administrativní zátěž malých a středních podniků v neposlední řadě proto, že členské státy budou malým a středním podnikům muset zajistit přiměřený zjednodušený audit.

Právní nástroje, provedení a soulad s právními předpisy

Kombinací směrnice a nařízení se zajistí komplexní zdokonalení stávajících právních předpisů a vytvoří se harmonizovaný rámec pro zásadní změny.

Kontrola a hodnocení

Kontrola a hodnocení upřednostňovaných možností politiky bude probíhat ve třech fázích: 1) provádění / přechodné období; 2) kontrola Komisí, vnitrostátními orgány a ESMA; 3) hodnocení politiky v delším časovém horizontu