

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 13.10.2010
KOM(2010) 561 endelig

GRØNBOG

Revisionspolitik: Læren af krisen

(EØS-relevant tekst)

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Revisorens rolle.....	6
2.1.	Revisorernes kommunikation med de berørte parter	7
2.2.	Internationale revisionsstandards (ISA)	10
3.	Revisionsfirmaernes styring og uafhængighed	11
4.	Tilsyn.....	14
5.	Koncentration og markedsstruktur	16
6.	Oprettelse af et europæisk marked	18
7.	Forenkling: Små og mellemstore virksomheder og revisionsfirmaer	19
7.1.	Små og mellemstore virksomheder (SMV'er).....	19
7.2.	Små og mellemstore revisionsfirmaer.....	20
8.	Internationalt samarbejde	20
9.	Næste skridt.....	22

GRØNBOG

Revisionspolitik: Læren af krisen

(EØS-relevant tekst)

1. INDLEDNING

De foranstaltninger, der blev vedtaget både i Europa og andre steder umiddelbart efter finanskrisen, har været koncentreret om det påtrængende behov for at stabilisere finanssystemet¹. Den rolle, som banker, hedgefonde, vurderingsbureauer, tilsynsmyndigheder og centralbanker har spillet, er blevet anfægtet og analyseret grundigt i mange sammenhænge, mens spørgsmålet om, hvordan revisionsfunktionen kan styrkes for at skabe øget finansiell stabilitet, ikke har fået særlig opmærksomhed. Det faktum, at adskillige banker havde store tab i perioden 2007-2009 både på de balanceførte poster og ikke-balanceførte poster, rejser ikke blot spørgsmålet om, hvordan revisorerne har kunnet fremlægge rene revisionspåtegninger for deres kunder for disse perioder², men også om, hvorvidt de gældende lovrammer er hensigtsmæssige og tilstrækkelige. Det forekommer derfor hensigtsmæssigt, at både revisionens rolle og dens omfang drøftes og undersøges yderligere set i sammenhæng med reformerne af tilsynet med de finansielle markeder.

Kommissionen ønsker at varetage lederskabet på internationalt plan i forbindelse med denne debat og indlede et tæt samarbejde med sine globale partnere i Rådet for Finansiell Stabilitet og G20. Regnskabsrevision bør på lige fod med tilsyn og corporate governance i høj grad bidrage til finansiell stabilitet, eftersom den giver sikkerhed for rigtigheden af samtlige virksomheders økonomiske situation. Denne sikkerhed bør mindske risikoen for fejlinformation og således reducere omkostningerne forbundet med konkurs, som ellers ville blive påført virksomhedens interessenter og samfundet generelt. Grundig revision er nøglen til at genoprette tilliden på markedet. Det bidrager til investorbeskyttelse og mindsker virksomhedernes kapitalomkostninger.

I denne forbindelse er det vigtigt at understrege, at revisorerne spiller en afgørende rolle og har fået overdraget udførelsen af lovpligtig revision. Denne overdragelse giver revisorerne en samfundsrolle, eftersom de afgiver erklæring om, at regnskaberne for de reviderede virksomheder giver et retvisende billede. Revisorernes uafhængighed bør således være et centralt element i revisionsmiljøet. Det er tid til at se nærmere på, om det er lykkedes at løse denne samfundsopgave. Visse aktører har udtrykt bekymring^{3,4} med hensyn til revisionernes relevans i det aktuelle erhvervsmiljø. For andre aktører kan det være vanskeligt at forstå, at en

¹ Kommissionens meddelelse af 4. marts 2009 til forårsmødet i Det Europæiske Råd – "Fremdrift i den europæiske genopretning" - KOM(2009) 114. Kommissionens meddelelse af 4. marts 2010 KOM(2010) 2020 Kommissionens meddelelse: EUROPA 2020 En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst.

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. marts 2010.

institutions regnskaber kan være "rimelige" og "formelt rigtige", på trods af at samme institution i virkeligheden har økonomiske problemer. Da disse aktører kan være uvidende om begrænsningerne i en revisionsundersøgelse (relevans, stikprøveteknik, revisorens rolle, når det gælder opsporing af svig, og ledelsens ansvar), fremkalder dette forskellige forventninger. Kommissionen finder det derfor nødvendigt at skabe en omfattende debat om, hvad der skal gøres for at sikre, at både revisioner af regnskaber og revisionspåtegninger er "egnede til formålet".

Ud fra et bredere strukturelt perspektiv har Kommissionen konstateret, at der i de sidste to årtier er sket en konsolidering, hvor de store firmaer har vokset sig endnu større. Efter lukningen af Arthur Andersen er der nu en håndfuld af disse store verdensomspændende virksomheder tilbage og et endnu lavere antal firmaer, der er i stand til at udføre revisioner af store komplekse institutioner. Hvis et af disse firmaer lukkede, ville det ikke kun fjerne adgangen til reviderede regnskabsoplysninger for store selskaber, men formodentlig også skade investortilliden og få betydning for stabiliteten i hele det finansielle system. Det er derfor muligt at anlægge den synsvinkel, at hvert af disse store verdensomspændende firmaer har antaget systemiske proportioner⁵. Som det er tilfældet for andre større institutioner i finanssektoren, er der behov for en nærmere undersøgelse af, hvilke metoder der kræves for at reducere denne risiko.

Et andet vigtigt spørgsmål er, om et revisionsfirma må blive så betydningsfuldt, at en eventuel lukning af firmaet vil kunne give alvorlige markedsforstyrrelser⁵. Selv om de store firmaer har fået anerkendelse for deres indsats for at minimere risikoen for konkurs, fokuseres der især på det centrale spørgsmål om, hvorvidt disse firmaer, der er "for store til at gå ned", potentielt kan skabe risiko for moralsk hasard. Ved behandling af disse spørgsmål i overensstemmelse med banksektorens metodeovervejelser bør begreberne velordnet afvikling, herunder afviklingsplaner, undersøges proaktivt for disse systemiske firmaer.

Kommissionen erkender, at kontinuiteten i leveringen af revisionsydelser til store virksomheder har afgørende betydning for den finansielle stabilitet⁶. I denne forbindelse bør der ses nærmere på forskellige muligheder såsom forøgelse af de ikke-systemiske firmaers kapacitet og undersøgelse af fordele og ulemper ved "downsizing" eller "omstrukturering" af systemiske firmaer. Kommissionen ønsker også at undersøge mulighederne for at reducere de eksisterende barrierer for adgangen til revisionsmarkedet, herunder en drøftelse af de

⁵ Resultaterne af Kommissionens offentlige høring (IP/08/1727) af 15.7.2009: "...som følge af manglen på aktører, der anses for at have kapaciteten til at revidere finansielle institutioner, vil lukningen af en af de fire store være endnu alvorligere for denne kundekategori. Et sådant tab ville også få stor betydning for befolkningens tillid til revisionstjenesterne. Eftersom revisorerne spiller en vigtig rolle for forholdet mellem virksomheder og investorer, kan det også resultere i en tillidskrise på finansmarkederne. Den nuværende koncentration på markedet for revision af store offentlige virksomheder udgør derfor en trussel mod stabiliteten på finansmarkedet."

http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/market/consultation2008/summary_report_en.pdf. Se også undersøgelsen vedrørende regler om ejerskab, der finder anvendelse på revisionsfirmaer, og disses konsekvenser for koncentrationen af revisionsmarkedet, Oxera, oktober 2007.

⁶ IOSCO <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD269.pdf>: "Uafhængig revision bidrager til investorens tillid til kapitalmarkederne. En nødsituation, som involverer et revisionsfirma, kan midlertidigt afbryde de normale revisionsaktiviteter på et kapitalmarked. Afbrydelser i adgangen til revisionskapacitet og revisionstjenester kan også forekomme på internationalt plan, hvis et verdensomspændende revisionsfirma er involveret i en nødsituation, der udvikler sig til en krise. Ved at tage højde for problemer og omstændigheder, som måtte opstå, og etablere beredskabsplaner for værdipapirtilsyn kan IOSCO-medlemmer søge at mindske potentielle afbrydelser og derved støtte tilliden til markedet."

nuværende ejerskabsregler og partnerskabsmodellen, som anvendes af de fleste revisionsfirmaer.

Enhver markedssammensætning bør være ledsaget af et effektivt overvågningssystem, der er helt uden tilknytning til revisorerhvervet. De strukturelle ændringer i de globale netværk bør ikke kunne medføre huller i eller undtagelser fra tilsynet.

Der kunne eksistere et egentligt indre marked for revisionsvirksomhed baseret på en forbedret harmonisering af reglerne og indførelse af et "europæisk enhedspas" for revisorer, således at de kan levere tjenesteydelser i hele EU.

På denne baggrund ønsker Kommissionen at indlede drøftelser om revisorernes rolle, revisionsfirmaernes ledelse og uafhængighed, tilsynet med revisorerne, sammensætningen af revisionsmarkedet, etableringen af et indre marked for revisionsvirksomhed, forenklingen af reglerne for små og mellemstore virksomheder (SMV'er) og revisionsfirmaer og det internationale samarbejde om tilsynet med verdensomspændende revisionsnetværk. Denne grøn bog lanceres som led i Kommissionens helhedsstrategi, der omfatter andre initiativer inden for rammerne af finansiell stabilitet. Grønbogen bygger også på resultaterne af tidligere undersøgelser og høringer gennemført af Kommissionen i forbindelse med disse spørgsmål. I grøn bogen af 2. juni 2010 om corporate governance i finansielle institutioner og aflønningspolitik⁷ behandles en række spørgsmål vedrørende revision af finansielle institutioner. Den aktuelle grøn bog sigter mod en omfattende dækning af revisionsområdet og er mere vidtgående end grøn bogen om corporate governance. Der vil blive taget højde for revisionsrelateret feedback vedrørende grøn bogen om corporate governance under evalueringen af reaktionerne på nærværende grøn bog.

Kommissionen fremhæver behovet for en differentieret og kalibreret tilgang, som er tilpasset og svarer til både den reviderede virksomheds og revisionsfirmaets størrelse og karakteristika, og vil, hvis der skulle indkomme forslag i forlængelse af den aktuelle grøn bog, forsøge at tilpasse disse i overensstemmelse hermed. Tiltag, som er nødvendige for store systemiske institutioner, er ikke nødvendigvis hensigtsmæssige for andre børsnoterede selskaber eller for SMV'er eller små og mellemstore revisionsfirmaer. Enhver foranstaltning, som Kommissionen måtte foreslå som opfølgning på den nuværende høring, skal i givet fald tage hensyn til principperne om bedre regulering, herunder cost-benefit- og konsekvensanalyser.

Kommissionen vil arbejde proaktivt for at indhente bemærkninger fra så mange aktører som muligt såsom investorer, långivere, ledelser, ansatte, offentlige myndigheder, revisorer, skattemyndigheder, kreditvurderingsbureauer, aktieanalytikere, reguleringsorganer, forretningsmodparter og SMV'er.

En bred høring vil give Kommissionen mulighed for at vurdere samspillet mellem forskellige politiske løsningsmuligheder, samtidig med at der holdes fast i engagementet om at sikre finansiell stabilitet. Høringen vil også hjælpe Kommissionen med at justere intensiteten af de fremtidige foranstaltninger på en måde, som er passende i forhold til de pågældende virksomheders størrelse og art. Derudover vil Kommissionen foretage en ekstern undersøgelse for at evaluere gennemførelsen og virkningen af de nuværende bestemmelser og indsamle yderligere oplysninger om strukturen på revisionsmarkedet. Resultaterne af undersøgelsen vil foreligge i 2011.

⁷ KOM(2010) 284 endelig.

Spørgsmål

- 1) Har du generelle bemærkninger om denne grønbogs formål og strategi?
- 2) Mener du, at revisionens rolle i samfundet bør fastlægges bedre, når det gælder regnskabernes rigtighed?
- 3) Mener du, at den generelle "revisionskvalitet" kan forbedres yderligere?

2. REVISORENS ROLLE

Lovgivningen kræver, at regnskaberne for aktieselskaber og andre selskaber med begrænset ansvar skal revideres⁸. Det faktum, at virksomhedernes regnskaber er under revision, betyder ikke, at revisoren er forpligtet til at sikre, at de reviderede regnskaber er helt fejlfrie. Når det erklæres, at regnskabet giver et retvisende billede i overensstemmelse med gældende regler for regnskabsaflæggelse⁹, giver revisor "rimelig sikkerhed for"¹⁰, at regnskabet taget under et er uden væsentlig fejlinformation som følge af svig eller fejl¹¹. Revisoren søger således at mindske risikoen for¹², at historiske regnskabsoplysninger, som præsenteres i overensstemmelse med et bestemt regnskabssystem, indeholder "væsentlige" ukorrekte angivelser. Kommissionen bemærker, at den lovpligtige revision har udviklet sig fra en gennemgribende kontrol af indtægter, udgifter, aktiver og passiver til en risikobaseret tilgang.

Den nuværende praksis tyder på, at begrebet "rimelig sikkerhed", som er nævnt ovenfor, ikke så meget har til formål at sikre, at regnskaberne giver et retvisende billede, men snarere, at regnskaberne opstilles i overensstemmelse med gældende regler for regnskabsaflæggelse. Bankkrisen har vist, at revisionserklæringer bør følge princippet om "indhold frem for formalia", som bl.a. har til formål at sikre, at der ikke sker udnyttelse af forskellene i lovgivningen mellem forskellige jurisdiktioner. Det er vigtigt at bemærke, at de internationale regnskabsstandarder (IFRS) er baseret på principperne om et retvisende billede, og at indholdet er vigtigere end formen¹³.

⁸ Ifølge Rådets fjerde direktiv 78/660/EØF af 25. juli 1978 om årsregnskaberne for visse selskabsformer, Rådets syvende direktiv 83/349/EØF af 13. juni 1983 om konsoliderede regnskaber, Rådets direktiv 86/635/EØF af 8. december 1986 om bankers og andre penge- og finansieringsinstitutters årsregnskaber og konsoliderede regnskaber og Rådets direktiv 91/674/EØF af 19. december 1991 om forsikringsselskabers årsregnskaber og konsoliderede regnskaber skal årsregnskaber eller konsoliderede regnskaber revideres af en eller flere personer med bemyndigelse til at udføre en sådan revision. I direktiv 2004/109/EF af 15. december 2004 om harmonisering af gennemsigtskrav i forbindelse med oplysninger om udstedere, hvis værdipapirer er optaget til handel på et reguleret marked, fremgår det af artikel 4, stk. 2, litra a), at udstederens årsrapport skal omfatte det reviderede årsregnskab.

⁹ Artikel 51a, stk. 1, litra c), i direktiv 78/660/EØF om årsregnskaberne for visse selskabsformer.

¹⁰ Ved rimelig garanti forstås normalt en høj, men ikke absolut garanti.

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. Svig betyder i revisionssammenhæng en bevidst handling foretaget af en person i virksomheden med henblik på at opnå en uretmæssig eller ulovlig fordel. Begrebet "sandsynlighed for svig" er en vigtig komponent, som kan videreudvikles i denne sammenhæng.

¹² Revisorerne mindsker risikoen forbundet med revisionen ved hjælp af forskellige procedurer, herunder identificering af virksomhedens risici, vurderinger af relevante interne kontrolsystemer, stikprøvekontrol, direkte bekræftelser fra tredjeparter, drøftelser med ledelsen osv. En fastsættelse af, hvornår en fejlangivelse bliver væsentlig, er et vigtigt skridt i denne henseende.

¹³ IAS 1, afsnit 17 og 21 og IFRS-rammen. Andre relevante principper omfatter neutralitet, fuldstændighed og forsigtighed.

Den viden, som indsamles af eksterne revisorer gennem deres arbejde, kan være nyttig i forbindelse med tilsynsarbejdet, og Kommissionen erkender, at der er behov for at styrke samarbejdet mellem revisorer og tilsynsmyndigheder¹⁴. Den gør imidlertid opmærksom på, at det videre samarbejde mellem tilsynsmyndigheder og revisorer, om end særdeles ønskeligt, ikke bør røkke ved revisorerne og tilsynsmyndighedernes respektive ansvarsområder.

2.1. Revisorernes kommunikation med de berørte parter

Det er vigtigt klart at definere, hvilken type oplysninger revisoren skal formidle til de berørte parter i erklæringen og resultaterne. Dette indebærer ikke blot en revurdering af revisionspåtegningen, men endvidere overvejelse af yderligere kommunikation om revisionsmetoderne for at forklare, i hvilken udstrækning den reviderede virksomheds balanceopgørelse er blevet kontrolleret.

Større sikkerhed for de berørte parter

Ud fra et brugersynspunkt bør revisorerne sikre de berørte parter et meget højt sikkerhedsniveau, når det gælder posterne i balancen og vurderingen af disse poster på balancedagen. Kommissionen vil undersøge muligheden for at "vende tilbage til udgangspunktet" med kraftig fokus på en grundig verifikation af balanceopgørelsen og mindre vægt på overensstemmelse og systemfunktioner, dvs. opgaver, der først og fremmest bør varetages af klienten og hovedsageligt være omfattet af intern revision. Revisorerne bør oplyse, hvilke elementer der blev kontrolleret direkte, og hvilke der blev kontrolleret ud fra en faglig vurdering, interne modeller, hypoteser og ledelsesforklaringer. For give "et retvisende billede" bør revisorerne sikre, at indhold går forud for form.

Revisoradfærd

Hovedansvaret for at formidle pålidelige finansielle data påhviler de reviderede enheders ledelse, men revisorerne kan spille en vigtig rolle ved at sætte spørgsmålstejn ved ledelsens oplysninger ud fra et brugersynspunkt. Det er således vigtigt at udvise "professionel skepsis" over for den reviderede enhed^{15,16}. Denne skepsis kan også være relevant, når det gælder vigtige oplysninger i regnskabsopgørelsen, og kan endvidere resultere i tilføjelsen af "en henvisning til specialforhold"¹⁷ i revisionspåtegningen. Det skal imidlertid undgås at sprede for mange oplysninger uden væsentlig betydning for de berørte parter.

¹⁴ Se spørgsmål 3.1 i grønbog om corporate governance i finansielle institutioner og aflønningspolitik - KOM (2010)284 - side 15: "Skal samarbejdet mellem de eksterne revisorer og tilsynsmyndighederne udbygges? Hvis ja, hvordan?" Det fremgår af de forskellige svar, som er modtaget indtil videre, at der er generel støtte til forbedring af samarbejdet mellem eksterne revisorer og tilsynsmyndigheder.

¹⁵ Det britiske finanstilsyn (FSA) og regnskabsaflæggesråd (FRC) offentliggjorde et debatoplæg i juni 2010, hvor der sættes spørgsmålstejn ved, om revisoren altid har været tilstrækkeligt skeptisk og taget tilstrækkeligt hensyn til indikatorer på partiskhed hos ledelsen i forbindelse med gennemgangen af vigtige regnskabsområder og videregivelse af finansielle oplysninger, der i høj grad afhænger af ledelsens skøn. – <http://www.frc.org.uk/press/pub2303.html>

¹⁶ Professionel skepsis kan også spille en vigtig rolle i forbindelse med forebyggelse og opsporing af svig.

¹⁷ En henvisning til specialforhold indføres i revisionspåtegningen, når der optræder usædvanlige poster, som dog efter revisorens opfattelse har afgørende betydning og derfor kræver offentliggørelse for at sikre brugerne af regnskabsopgørelsen en bedre forståelse heraf. Det skal også bemærkes, at tilføjelsen af en "henvisning til specialforhold" ikke har nogen indflydelse på revisorens konklusion om regnskabet.

Revisionspåtegninger med forbehold

Et af de største problemer i revisionsbranchen er det negative syn på "revisionspåtegninger med forbehold". Dette har skabt et "alt eller intet"-paradigme, hvor en revisionspåtegning med forbehold er blevet en anstødssten for både klienter og revisorer. I modsætning til vurderingsbureauer og aktieanalytikere kategoriserer revisorerne ikke de reviderede klienter. Dette skyldes, at revisoren foretager en vurdering af, om regnskaberne giver et retvisende billede af den finansielle stilling, og egentlig ikke af de relative resultater eller den relative kvalitet af regnskaberne for de enkelte regnskabspligtige enheder set i forhold til hinanden. Det skal overvejes, hvorvidt det er mest fordelagtigt for de berørte parter, at informative spørgsmål såsom potentielle risici, udvikling i sektoren, råvare- og valutakursrisici osv. præsenteres samlet frem for som en del af revisionspåtegningen¹⁸.

Bedre ekstern kommunikation

Der kan ses nærmere på revisorens ansvar for formidling af oplysninger med henblik på at forbedre den generelle kommunikationsproces og således styrke opfattelsen af merværdien ved revision. I Det Forenede Kongerige er den anvendte model således blevet ændret for nyligt for at gøre revisionspåtegningerne mere præcise, og det overvejes af gøre dem mere informative. Ifølge den franske handelslov skal revisorerne sammen med beretningen om de årlige regnskaber offentligt begrunde deres revisionserklæring. Dette omfatter en vurdering af virksomhedens valg eller anvendelse af regnskabsmetoder, indhold eller følsomme regnskabsmæssige skøn og om nødvendigt elementer i forbindelse med intern kontrol.

Det kunne også overvejes, i hvilket omfang oplysninger af offentlig interesse, som er til rådighed for revisorerne, bør videregives til offentligheden. Eksempler på sådanne oplysninger kunne være virksomhedens udsættelse for fremtidige risici eller begivenheder, risici vedrørende immaterielle rettigheder, og i hvilket omfang immaterielle aktiver berøres negativt osv.

Et andet aspekt, som bør overvejes, er, hvornår og hvor ofte revisoren bør kommunikere med de berørte parter. Det hævdes ofte, at revisorerklæringen er for kort og kommer for sent ("too little too late").

Bedre intern kommunikation

Der bør være en regelmæssig dialog mellem virksomhedens revisionsudvalg, den eksterne revisor og den interne revisor. Dette sikrer, at der ikke er nogen smuthuller i den samlede overensstemmelse, risikoovervågningen og den gennemgribende kontrol af aktiver, passiver, indtægter og udgifter. Et godt eksempel på denne form for kommunikation findes i tysk lovgivning, som kræver, at den eksterne revisor fremlægger en udførlig rapport for tilsynsorganet. Disse rapporter, som ikke offentliggøres, indeholder et mere detaljeret resumé end revisionspåtegningen af de grundlæggende resultater af revisionen vedrørende going concern-princippet og tilknyttede overvågningssystemer, fremtidige udviklingstendenser og risici for virksomheden, offentliggørelse af indhold, konstaterede uregelmæssigheder, anvendte regnskabsmetoder eller eventuelle "camouflagetransaktioner".

¹⁸ IOSCO (Den Internationale Børstilsynsorganisation) har fremsat forslag til forbedring af revisorerne påtegninger med henblik på at reducere forventningsforskellen, undgå teknisk jargon og se nærmere på dobbeltheden i revisionserklæringer. Forbedringer af revisorerne påtegning er også på IAASB's [International Auditing and Assurance Standards Board] dagsorden for de kommende år.

En forbedret dialog bør dog ikke få indflydelse på den lovpligtige revisors uvildighed.

Virksomhedernes sociale og miljømæssige ansvar (VSA)

VSA vedrører måden, hvorpå virksomhederne frivilligt inddrager sociale og miljømæssige hensyn i deres forretningsaktiviteter og i deres interaktion med de berørte parter.

Klare regnskabskrav kan bidrage til en bedre værdiansættelse af EU's virksomheder og større fokus på bæredygtighed fra virksomheders og investorers side.

For at sikre kvaliteten og troværdigheden af de indberettede oplysninger bør der stilles spørgsmål ved, om der kan være behov for uafhængig kontrol af de indberettede oplysninger, og om revisorerne bør spille en rolle i den henseende.

Udvidelse af revisorerens mandat

Hidtil har revisionsundersøgelserne i vid udstrækning været baseret på historiske oplysninger. Det er vigtigt at overveje, i hvilket omfang revisorerne bør vurdere fremadskuende oplysninger fra virksomheden og, som følge af deres privilegerede adgang til vigtige oplysninger, i hvilket omfang revisorerne selv bør redegøre for de økonomiske og finansielle perspektiver for virksomheden. Sidstnævnte vil være særlig relevant i forbindelse med "going concern".

Fremtidsorienterede analyser er hidtil, i det mindste for større børsnoterede selskaber, blevet gennemført af aktieanalytikere og kreditvurderingsbureauer. Revisorens rolle bør således kun udvides i denne retning, hvis det skaber en reel merværdi for de berørte parter.

Spørgsmål

- 4) Mener du, at revisionsundersøgelser bør give garantier, når det gælder virksomhedernes økonomiske soliditet? Er revisioner velegnede til dette formål?
- 5) Bør revisionsmetoden forklares bedre for brugerne med henblik på at mindske forskelle i forventningerne og præcisere revisionens rolle?
- 6) Bør "professionel skepsis" styrkes? Hvordan kan dette opnås?
- 7) Bør det negative syn på forbehold i revisionspåtegninger tages op til fornyet overvejelse? I bekræftende fald, hvordan?
- 8) Hvilke yderligere oplysninger bør der gives til de eksterne berørte parter, og hvordan?
- 9) Findes der en hensigtsmæssig og regelmæssig dialog mellem de eksterne revisorer, interne revisorer og revisionsudvalget? I benægtende fald, hvordan kan denne kommunikation forbedres?
- 10) Mener du, at revisorerne bør spille en rolle, når det gælder om at sikre pålideligheden af de oplysninger, virksomhederne indberetter vedrørende VSA?
- 11) Bør revisor kommunikere mere regelmæssigt med de berørte parter? Og bør tidsrummet mellem regnskabsårets afslutning og datoen for udarbejdelse af revisionserklæringen mindskes?

12) Hvilke andre foranstaltninger kunne overvejes for at øge revisionernes værdi?

2.2. Internationale revisionsstandards (ISA)

De internationale revisionsstandards (International Standards on Auditing (ISA)) og de internationale kvalitetskontrolstandards (International Standards on Quality Control (ISQC)) fastsættes af International Assurance and Auditing Standards Board (IAASB), et udvalg under Den Internationale Revisorsammenslutning (IFAC). Kommissionen samarbejder med sine vigtigste internationale partnere og organisationer om at forbedre standardiseringsorganernes ledelse og ansvarlighed.

Mellem 2006 og 2009 gennemførte IAASB en gennemgribende revision og præcisering af de internationale revisionsstandards i forbindelse med det såkaldte Clarity-projekt. De "præciserede" internationale revisionsstandards vil blive anvendt for første gang i forbindelse med revisionen af regnskaberne for 2010. De "præciserede" internationale revisionsstandards kan betragtes som mere håndfaste inden for en række områder end de internationale revisionsstandards for revision, der blev anvendt frem til regnskabsåret 2009. Navnlig kan de præciserede internationale revisionsstandards bidrage med effektive forholdsregler over for forandringer i revisionsdokumentationens karakter, når det gælder regnskabsføring efter dagsværdi, indberetning af skøn og følsomme oplysninger eller tilgangen til transaktioner med nærtstående parter.

Kommissionen konstaterede i forlængelse af høringen i 2009¹⁹, at de berørte EU-parter gik ind for en vedtagelse af de internationale revisionsstandards på EU-niveau. Respondenterne fandt, at fælles standards i form af de præciserede internationale revisionsstandards kunne bidrage til harmoniserede kvalitetsrevisioner, der til gengæld understøtter regnskabernes kvalitet og troværdighed. En række respondenter anmodede om, at der blev gjort en yderligere indsats for at tilpasse de internationale revisionsstandards til SMV'ernes og de små og mellemstore revisionsfirmaers behov.

De præciserede internationale revisionsstandards er enten allerede vedtaget eller ved at blive vedtaget af hovedparten af medlemsstaterne og anvendes desuden af de store netværk af revisionsvirksomheder. De er også blevet indført i mange tredjelande, men dog ikke hos nogle af vore vigtigste internationale partnere såsom USA. Kommissionen overvejer, hvornår og hvordan de internationale revisionsstandards skal indføres i EU. Indførelsen kan ske i henhold til bindende eller ikke-bindende fællesskabsretsakter.

Spørgsmål

- 13) Hvad er din holdning til indførelsen af internationale revisionsstandards i EU?
- 14) Bør internationale revisionsstandards gøres retligt bindende i hele EU? Bør der i bekræftende fald vælges en godkendelsesmetode, der svarer til den eksisterende metode til godkendelse af internationale regnskabsstandards (IFRS)? Bør anvendelsen af internationale revisionsstandards, som følge af den aktuelle omfattende brug af disse revisionsstandards i EU, i stedet fremmes yderligere gennem ikke-bindende retsakter (henstilling, adfærdskodeks)?

¹⁹ Se sammenfatning af bemærkningerne til høringen, marts 2010, på http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2009/isa_en.htm

- | | |
|-----|---|
| 15) | Bør de internationale revisionsstandarter tilpasses yderligere for at opfylde SMV'ernes og de små og mellemstore revisionsfirmaers behov? |
|-----|---|

3. REVISIONSFIRMAERNES STYRING OG UAFHÆNGIGHED

Ligesom inden for mange professionelle virksomheder skal revisionsfirmaerne aktivt styre deres interessekonflikter. I modsætning til mange andre virksomheder spiller revisorerne imidlertid en central rolle, eftersom revision er lovpligtig. Revision skal tjene som en retsbeskyttende foranstaltning for investorer, långivere og forretningsmodparter, der har del i eller forretningsmæssig interesse i enheder registreret som aktieselskaber. Uafhængighed bør således være det urokkelige fundament i revisionsarbejdet.

Direktivet om lovpligtig revision (2006/43/EF) (i det følgende benævnt "direktivet") bestemmer, at revisorer skal være underlagt principper om faglig etik, og fastsætter en række principper for uafhængighed, lige fra adfærdsaspekter til overvejelser vedrørende ejerskab, honorarer, rotation eller virksomhedsledelse (revisionsudvalg). Disse principper er blevet gennemført i medlemsstaternes lovgivning enten via specifikke nationale regler eller bindende principper ud over IFAC's etiske regler²⁰.

Uanset lovbestemmelserne og de etiske regler, som er nævnt ovenfor, ønsker Kommissionen at styrke revisorerens uafhængighed og tage fat på de interessekonflikter, som skyldes det nuværende landskab, der bl.a. er kendetegnet ved, at revisorerne udnævnes og aflønnes af det reviderede selskab, at der er begrænset rotation af revisionsfirmaer, samt at disse leverer andre tjenester end revision.

Udnævnelse og aflønning af revisorer

Revisorer udnævnes og aflønnes af den virksomhed, som skal revideres, på grundlag af en udbudsprocedure. Det faktum, at revisorerne er ansvarlige over for aktionærerne i den reviderede virksomhed og andre berørte parter, selv om de aflønnes af den reviderede virksomhed, skaber forvridninger i systemet. Kommissionen overvejer et muligt scenarie, hvor revisionsrollen omfatter obligatorisk kontrol, og hvor en tredjepart er ansvarlig for udnævnelsen, aflønningen og varigheden af kontrakten, f.eks. en regulerende myndighed frem for virksomheden selv²¹. Dette koncept kan især være relevant i forbindelse med revision af regnskaber for større virksomheder og/eller systemiske finansielle institutioner. Spørgsmålet bør undersøges nærmere under hensyntagen dels til risikoen for øget bureaukrati, dels til de mulige samfundsmæssige fordele ved beviseligt uafhængige udnævnelser.

Obligatorisk rotation

Situationer, hvor en virksomhed i årtier har udnævnt den samme revisionsvirksomhed, forekommer uforenelige med de ønskede standarder for uafhængighed²². Selv når "ledende

²⁰ De etiske regler, som er udarbejdet af Den Internationale Revisorsammenslutning, anvendes som benchmark af revisorer som følge af, at deres brancheorganisation eller firma overholder IFAC-standarderne. Regler udarbejdet af reguleringsorganer på nationalt plan er generelt strengere end IFAC's regler.

²¹ Denne model er endnu ikke afprøvet (med undtagelse af tyske andelsselskaber og sparekasser).

²² I en undersøgelse fra 2006 anførte over halvdelen af de adspurgte virksomheder, at deres revisor havde arbejdet for virksomheden i mere end syv år, og 31 % anførte, at deres revisor ikke var blevet udskiftet i over 15 år. Tendensen er således: jo større virksomhed, jo færre revisorskift. (Undersøgelse foretaget af

revisionspartnere" roterer regelmæssigt, som krævet i direktivet, kan for tætte bånd fortsat være en trussel.

I denne forbindelse bør en obligatorisk rotationsordning for revisionsfirmaer – ikke blot for revisionspartnere – overvejes. Kommissionen anerkender argumenterne om tab af viden som følge af rotation. Den ønsker imidlertid at undersøge fordelene og ulemperne ved en rotationsordning, navnlig med henblik på øge og bevare objektiviteten og dynamikken på revisionsmarkedet. For at undgå, at partnerne ved skift af firma tager en række klienter med sig, må rotationsreglerne i tilfælde af vedtagelse sikre, at ikke blot firmaer, men ligeledes partnere roterer.

Andre tjenester end revision

Der er ikke noget EU-dækkende forbud mod, at revisorerne leverer deres revisionsklienter andre tjenesteydelser end revision. I henhold til artikel 22 i direktivet bør der ikke leveres revisionstjenester i tilfælde, som ville få "en objektiv, fornuftig og velinformeret tredjepart til at konkludere, at revisorens eller revisionsfirmaets uafhængighed er bragt i fare." Denne regel gælder også ved levering af andre tjenester end revision. Artikel 22 er hidtil blevet gennemført på meget forskellig vis inden for EU. I Frankrig er der eksempelvis totalt forbud mod, at revisorer leverer deres kunder andre tjenester end revision, og strenge begrænsninger for, hvilke muligheder medlemmerne af revisorens netværk har for at levere tjenester til medlemmerne af den reviderede virksomhedsgruppe. I mange andre medlemsstater er reglerne mindre strenge, og her er det fortsat standard, at revisorer leverer tjenester uden for revisionsområdet til deres klienter^{23,24}.

Kommissionen vil gerne undersøge muligheden for at skærpe forbuddet mod, at revisionsfirmaer leverer tjenester uden for revisionsområdet. Dette vil kunne resultere i oprettelsen af rene revisionsfirmaer, der minder om kontrolenheder. Da revisorerne afgiver en uafhængig udtalelse om selskabers finansielle soliditet, bør de ideelt set ikke have nogen forretningsinteresser i det selskab, der er genstand for kontrol.

Struktur for honorarer

Det kunne overvejes at sætte begrænsninger for omfanget af de honorarer, et revisionsfirma kan modtage fra en enkelt revisionsklient set i forhold til firmaets samlede revisionsindtægter²⁵, samt at sørge for fremlæggelse af passende oplysninger. Det ville være nyttigt at undersøge fordelene og ulemperne ved disse begrænsninger, navnlig i forbindelse med mindre revisionsfirmaer.

Offentliggørelse af regnskaber

²³ London Economics on the Economic Impact of Auditors' Liability Regimes; september 2006, tabel 22, side 43: http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/liability/index_en.htm.

Det bør bemærkes, at revisorer for børsnoterede virksomheder i henhold til amerikansk lovgivning har forbud mod at levere en række tjenester uden for revisionsområdet til deres klienter. Dette skaber implikationer for EU, når det gælder levering af tjenester uden for revisionsområdet til virksomheder, som er noteret på den amerikanske børs.

²⁴ I denne forbindelse har Det Forenede Kongeriges Financial Reporting Council (FRC) dog for nyligt fremsat specifikke bemærkninger – pressemeddelelse POB PN 60 fra Audit Inspection Unit of the Financial Reporting Council, 14. september 2010.

²⁵ Eksempel: I afsnit 290.222 i IFAC's etiske regler hedder det, at revisorer, der reviderer virksomheder af offentlig interesse, skal fremlægge oplysninger om klienternes situation, når honoraret fra klienten overstiger 15 % af firmaets samlede honorarer.

Et andet aspekt, som skal tages i betragtning, er, hvordan der kan opnås større åbenhed i forbindelse med revisionsfirmaets egne regnskaber. Når det gælder verdensomspændende netværk, bør gennemsigtigheden omfatte hele netværket. Derudover bør det undersøges, om disse firmaers regnskaber bør revideres, og om organer oprettet ved lov, der reviderer regnskaberne for offentlige instanser på nationalt eller europæisk plan, bør udføre sådanne revisioner, på baggrund af den potentielle konflikt forbundet med at blive revideret af en konkurrent.

Organisatoriske krav

Revisionsfirmaerne bør styrke deres virksomhedsledelse og organisatoriske krav for yderligere at mindske interessekonflikter og øge deres uafhængighed. Der kan hentes inspiration i forordningen om kreditvurderingsbureauer²⁶. En anden reference er ledelseskodeksen for revisionsfirmaer, der for nyligt er blevet indført i Det Forenede Kongerige²⁷. Kodeksen indeholder bl.a. princippet om, at revisionsfirmaer skal udpege uafhængige ansatte, der ikke er ledelsesmedlemmer, inden for deres styringsstruktur, og at aktionærerne i de reviderede virksomheder skal føre en dialog med revisionsfirmaerne for at forbedre den gensidige kommunikation og forståelse.

Revurdering af ejerskabsregler og partnerskabsmodellen

På nuværende tidspunkt kræver direktivet, at revisorerne besidder flertallet af stemmerettighederne i et revisionsfirma og kontrollerer bestyrelsen²⁸. Kommissionen mener, at grundlaget for disse bestemmelser bør revurderes²⁹.

Hidtil har revisionsfirmaerne drevet virksomhed efter partnerskabsmodellen (enten som partnerskab eller aktieselskab). Da en række større virksomheder er vokset betydeligt og er blevet mere komplekse, er det dog uklart, om blot ét af de systemiske firmaer har tilstrækkelige ressourcer til at opfylde eventuelle erstatningskrav. Derfor er det værd at undersøge alternative strukturer, som kan give revisionsfirmaerne mulighed for at skaffe kapital fra andre kilder. Disse alternative strukturer skal indeholde garantier (eksempelvis i styringssammenhæng) for at sikre, at eksterne ejere ikke blander sig i revisionsarbejdet.

En sådan forholdsregel kan også hjælpe ikke-systemiske firmaer med at få adgang til mere kapital og give dem mulighed for at øge kapaciteten og opnå hurtigere vækst.

Koncernrevisioner

Revision i store koncerner, som udøver deres aktiviteter i flere jurisdiktioner, udføres normalt af store verdensomspændende netværk på grund af de omfattende ressourcer, der kræves i forbindelse med sådanne revisioner. Kommissionen deler betænkelighederne hos en række revisortilsynsorganer i hele verden, som mener, at koncernrevisorens rolle skal styrkes. Der skal træffes passende foranstaltninger, således at koncernrevisoren kan varetage sin rolle og opfylde sine forpligtelser. Koncernrevisorer bør have adgang til beretninger og anden

²⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1060/2009 af 16. september 2009 om kreditvurderingsbureauer.

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

²⁸ Artikel 3 i direktiv 2006/43/EF om lovpligtig revision.

²⁹ Offentlig høring vedrørende kontrolfaciliteter i revisionsfirmaer og konsekvenserne heraf for revisionsmarkedet, juli 2009: http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/market/index_en.htm

dokumentation fra samtlige revisorer, som gennemgår koncernens underenheder. Koncernrevisorer bør deltage i og have et klart overblik over den samlede revisionsproces for at kunne støtte og forsvare revisionserklæringen for koncernen.

Spørgsmål

- 16) Opstår der en konflikt, når revisoren udpeges og aflønnes af den reviderede enhed? Hvilke alternative forholdsregler vil du anbefale i denne sammenhæng?
- 17) Vil en udnævnelse foretaget af tredjepart kunne begrundes i visse tilfælde?
- 18) Bør løbende kontrakter med revisionsfirmaer være tidsbegrænset? I bekræftende fald, hvad bør revisorerne maksimale kontraktperiode være?
- 19) Bør der være forbud mod levering af tjenester uden for revisionsområdet? Bør forbuddet gælde for samtlige firmaer og deres klienter, eller kun for visse institutionstyper som f.eks. systemiske finansielle institutioner?
- 20) Bør der fastsættes et maksimalt honorar, som et revisionsfirma har ret til at modtage fra en enkelt klient?
- 21) Bør der indføres nye regler vedrørende gennemsigtigheden af revisionsfirmaernes regnskaber?
- 22) Hvilke yderligere foranstaltninger kan der træffes, når det gælder styringen af revisionsfirmaer, med henblik på at øge revisorerne uafhængighed?
- 23) Bør der søges alternative strukturer, således at revisionsfirmaerne får mulighed for at skaffe kapital fra eksterne kilder?
- 24) Kan du tilslutte dig forslagene vedrørende koncernrevisorer? Har du andre idéer og holdninger til spørgsmålet?

4. TILSYN

Offentlige tilsynssystemer spiller en central rolle i overvågningen af revisionsfirmaer. Tilsynssystemer bør organiseres, således at der undgås interessekonflikter med revisorerhvervet. De nuværende regler skal styrkes for sikre, at de offentlige tilsynssystemer i samtlige medlemsstater er helt uafhængige af revisorerhvervet.

Tilsynet med revisionsfirmaer i Europa skal gennemføres på et mere integreret grundlag, og der skal være et tættere samarbejde mellem de nationale revisortilsynssystemer. En mulighed kunne være at omdanne EGAOB til et såkaldt "Lamfalussy niveau 3-udvalg". Denne form for udvalg findes på nuværende tidspunkt inden for værdipapir-, forsikrings- og banksektoren (Det Europæiske Værdipapirtilsynsudvalg (CESR), Det Europæiske Tilsynsudvalg for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (CEIOPS) eller Det Europæiske Banktilsynsudvalg (CEBS)). Et sådant udvalg kan styrke samarbejdet på europæisk plan og fremme en ensartet anvendelse af reglerne og sikre en fælles tilgang til kontrollen af revisionsfirmaer. Udvalget kan yde kvalitetsrådgivning til Kommissionen på

revisionsområdet. En anden mulighed kunne være at oprette en ny EU-tilsynsmyndighed³⁰ eller at lade revisionsspørgsmål falde ind under kompetenceområdet for en af de tilsynsmyndigheder, der oprettes i henhold til Kommissionens forslag om finansielt tilsyn, som Rådet og Parlamentet for nylig nåede til enighed om.

På nuværende tidspunkt føres der ikke tilsyn med de grænseoverskridende forvaltningsenheder, der afdækker revisionsnetværkernes aktiviteter i forskellige medlemsstater. Kun den "nationale" del af netværket overvåges på medlemsstatsniveau. Der bør tages hensyn til denne uoverensstemmelse mellem de tværeuropæiske revisionsnetværk og det nationale tilsyn. Tilsynet med internationale revisionsnetværk kan foregå på europæisk plan, sådan som det for nyligt blev foreslået for kreditvurderingsbureauerne³¹.

Det er Kommissionens opfattelse, at der også er behov for at styrke dialogen mellem tilsynsorganer og revisorer. Dialogen bør være en tovejsproces, således at tilsynsmyndighederne også advarer revisorerne i forbindelse med områder, der giver anledning til særlig bekymring. Navnlig når det gælder finansielle institutioner og leverandører af investeringstjenesteydelser, har revisorerne i henhold til EU-lovgivningen pligt til straks at indberette til de kompetente myndigheder ethvert forhold eller enhver afgørelse, som kan udgøre et væsentligt brud på lovbestemmelser eller forskrifter, påvirke selskabets kontinuerlige funktion eller føre til en revisionsberetning med en bemærkning om forbehold³². Revisorer for investeringsselskaber skal hvert år aflægge beretning til de kompetente myndigheder om en række forhold³³. Kommissionen har ingen oplysninger om, hvorvidt denne bestemmelse er blevet overholdt under krisen, eller hvorvidt revisorerne aflagde beretning til de kompetente myndigheder i de enkelte tilfælde³⁴. Kommissionen vil gerne overveje, om kommunikationen mellem revisorerne og de pågældende værdipapirtilsyn bør være obligatorisk for alle større eller noterede selskaber. Der kunne også tages særligt hensyn til kommunikationen med de relevante myndigheder i tilfælde af bedrageri inden for virksomhederne.

Spørgsmål

- | | |
|-----|--|
| 25) | Hvilke skridt bør der tages for yderligere at fremme integrationen og samarbejdet vedrørende tilsynet med revisionsfirmaer på EU-plan? |
| 26) | Hvordan kan der sikres øget samråd og kommunikation mellem revisorer af store børsnoterede selskaber og tilsynsmyndighederne? |

³⁰ Det vil også være nødvendigt at vurdere muligheden for et nyt udvalg eller en tilsynsmyndighed for så vidt angår indvirkningen på EU's budget.

³¹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1060/2009 om kreditvurderingsbureauer (KOM(2010) 289 endelig).

³² Artikel 55 i direktiv 2004/39/EF af 21. april 2004 om markeder for finansielle instrumenter. Artikel 53 i direktiv 2006/48/EF af 14. juni 2006 om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut.

³³ Artikel 20 i gennemførelsesdirektiv 2006/73/EF af 10. august 2006.

³⁴ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (ledsager grønbog om corporate governance i finansielle institutioner og aflønningspolitik) SEK(2010) 669 - side 33, punkt 6.1.1.

5. KONCENTRATION OG MARKEDSSTRUKTUR

Markedet for revision af noterede selskaber domineres hovedsageligt af de såkaldte Big Four-revisionsfirmaer³⁵. Big Four-revisionsfirmaernes modtagne indtægter og honorarer svarer til en samlet markedsandel af børsnoterede selskaber på over 90 % i langt de fleste EU-medlemsstater³⁶. Adskillige revisionsfirmaer i det mellemste markedssegment har haft meget vanskeligt ved at skabe sig en position i det øvre markedssegment inden for revision, selv om de har bevist deres evne til at arbejde på det internationale revisionsmarked.

Denne koncentration kan medføre en ophobning af systemiske risici, og lukningen af et "systemisk firma" eller et firma, der har antaget "systemiske proportioner"⁵, kan forstyrre hele markedet.

Markedet synes at være for koncentreret inden for visse segmenter og giver klienterne for få muligheder, når de skal vælge deres revisorer.

Derudover er revisorer for store børsnoterede selskaber tilsyneladende mere efterspurgt. Disse positive associationer hjælper de store firmaer med at sikre sig flere betydningsfulde revisionskontrakter og bidrager således til den manglende dynamik på markedet.

Andre firmaer end de fire store lider til gengæld fortsat under utilstrækkelig anerkendelse fra de største selskabers side. Tilsyneladende findes der også eksempler på kontraktbestemmelser, som kun omfatter Big Four-firmaer og til tider pålægges virksomhederne af eksempelvis finansielle institutioner som en forudsætning for lån.

Kommissionen ønsker derfor at overveje følgende foranstaltninger:

Fælles revisioner/revisionskonsortier

Fælles revisioner som sådan kræves kun i Frankrig, hvor noterede selskaber er forpligtet til at udpege to forskellige revisionsfirmaer, som deler revisionsarbejdet mellem sig og undertegner revisionsrapporten i fællesskab. Denne praksis bør imidlertid videreudvikles, således at markedet gøres mere dynamisk og åbner mulighed for, at ikke-systemiske firmaer fra mellemsegmentet kan blive aktive deltagere i det markedssegment, hvor de store selskaber revideres, hvilket indtil nu har været svært at opnå. For at fremme deltagelsen af andre aktører og væksten i små og mellemstore revisionsvirksomheder kan Kommissionen overveje muligheden for at indføre obligatorisk oprettelse af konsortier for revisionsfirmaer med inddragelse af mindst ét ikke-systemisk revisionsfirma i forbindelse med revision af større selskaber. Sådanne konsortier skal oprettes med en klar ansvarsfordeling, når det gælder den samlede revisionserklæring, samt en mæglings-/offentliggørelsesmekanisme i tilfælde af meningsforskelle konsortiemedlemmerne imellem.

Begrebet "fælles revision" kan også være en metode til at modvirke forstyrrelser på revisionsmarkedet, hvis et af de store revisionsnetværker ikke skulle fungere.

Obligatorisk revisorrotation og genudbud

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

³⁶ Undersøgelse foretaget af London Economics af de økonomiske virkninger af revisorenes ansvarsordninger (the Economic Impact of Auditors' Liability Regimes), september 2006, tabel 5, side 22-23. http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/liability/index_en.htm

Obligatoriske rotationsordninger kan ikke blot som tidligere nævnt øge revisorerens afhængighed, de kan også fungere som katalysatorer, når det gælder om at tilføre revisionsmarkedet større dynamik og kapacitet. Det kunne overvejes at indføre en obligatorisk rotationsordning for revisionsfirmaer/-konsortier efter en fastsat periode. For at undgå, at partnerne ved skift af firma tager en række klienter med sig, må rotationsreglerne sikre, at ikke blot firmaer, men ligeledes partnere roterer. Obligatorisk rotation bør være ledsaget af obligatoriske udbud med fuld gennemsigtighed i forbindelse med kriterierne for udnævnelse af revisorer. Kvalitet og uafhængighed bør være de grundlæggende udvælgelseskriterier i enhver udbudsprocedure. Hvis det kun er en meget lille del af revisionen af de store børsnoterede selskaber, der sendes i åbent og retfærdigt udbud i et givet år, vil forsøgene på at dynamisere markedet have en begrænset effekt.

Forhindring af markedsfordrejninger skabt af "Big Four"

Som følge af konsolideringen af den øvre del af markedet forekommer det at være mere komfortabelt at udnævne et "Big Four"-firma til virksomhedens revisor. Kommissionen vil dog gerne have klarlagt, hvor meget der skyldes "holdninger", og hvor meget der skyldes "kvalifikationer". En sådan vurdering fremmes ved hjælp af åben rapportering af tilsyn, som det er tilfældet i Det Forenede Kongerige³⁷.

Kommissionen vil også behandle spørgsmålet om kontraktklausuler, som populært går under betegnelsen "Big Four-klausuler"³⁸. En udvej, der bør prøves, er oprettelsen af en europæisk kvalitetscertificering for revisionsfirmaer, som ville være en formel anerkendelse af deres evne til at udføre revision af store børsnoterede selskaber.

Beredskabsplaner

Kommissionen vil i samarbejde med medlemsstater, revisionsfirmaer og andre berørte parter, herunder internationale fora, drøfte en beredskabsplan. I tilfælde af lukning af et systemisk revisionsfirma vil planen gøre det muligt at finde hurtige løsninger, undgå afbrydelser i levering af revisionstjenester og forebygge yderligere risikoakkumulering på markedet.

I beredskabssammenhæng skal det bemærkes, at dannelsen af konsortier kan spille en væsentlig rolle. Skulle en af konsortiemedlemmerne forsvinde, bør det "overlevende" firma kunne sikre, at revisionsarbejdet kan fortsætte, indtil der er vedtaget mere "permanente" foranstaltninger.

I overensstemmelse med den metode, som er under overvejelse i banksektoren, bør begreberne velordnet afvikling, herunder afviklingsplaner ("living wills"), navnlig i forbindelse med systemiske revisionsfirmaer ligeledes undersøges proaktivt.

Revurdering af drivkræfterne bag tidligere konsolideringer

Kommissionen vil gerne undersøge, i hvilket omfang konsolideringen af de store selskaber har skabt de forventede fornyelser i revisionsmetoderne. Dette er navnlig relevant i forbindelse med revision af de finansielle institutioner, som har udviklet en mangfoldighed af produkter og processer, der er blev stadigt mere komplekse i løbet af perioden.

³⁷ Pressemeldelse POB PN 60 fra 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. juni 2010.

Kommissionen ønsker stillingtagen til, om den bredere begrundelse for konsolideringen af de store revisionsfirmaer i løbet af de sidste to årtier (dvs. globalt udbud, synergier) stadig er gyldig, eller om der er behov for nytænkning. På baggrund af den systemiske risiko, som de store globale selskaber medfører, ønsker Kommissionen desuden stillingtagen til, om konsolideringstendensen inden for de seneste årtier bør vendes.

Spørgsmål

- 27) Kan revisionsmarkedets aktuelle sammensætning udgøre en systemisk risiko?
- 28) Mener du, at en obligatorisk dannelse af et konsortium for revisionsfirmaer med inddragelse af mindst ét mindre, ikke-systemisk revisionsfirma kan fungere som en katalysator med henblik på at gøre revisionsmarkedet mere dynamisk og gøre det muligt for små og mellemstore virksomheder at opnå større deltagelse i segmentet for større revisionsundersøgelser?
- 29) Er du enig i obligatoriske rotationsordninger og udbud efter en fastsat periode med henblik på forbedring af revisionsmarkedernes struktur? Hvor lang skal denne periode være?
- 30) Hvordan skal "Big Four-skævheden" takles?
- 31) Er du enig i, at beredskabsplaner, bl.a. afviklingsplaner, kan være nøglen til at håndtere problemerne med systemiske risici og risikoen for firmakonkurs?
- 32) Er den bredere begrundelse for konsolideringen af de store revisionsfirmaer i løbet af de sidste to årtier (dvs. globalt udbud, synergier) stadig hensigtsmæssig? Under hvilke omstændigheder kan det overvejes af vende udviklingen?

6. OPRETTELSE AF ET EUROPÆISK MARKED

Medlemsstaterne har for nyligt gjort fremskridt med gennemførelsen af direktivets artikel 3, der giver mulighed for ejerskab i revisionsfirmaer på tværs af grænserne. Efter medlemsstaternes gennemførelse af denne artikel opnåede en række store netværk en højere grad af integration. Der er dog fortsat mange hindringer for integrationen af det europæiske revisionsmarked, og den grænseoverskridende mobilitet for fagfolk på revisionsområdet er fortsat lav.

De mange bestemmelser på nationalt, europæisk og internationalt plan har resulteret i en kompleksitet, som skaber barrierer for revisionsfirmaernes grænseoverskridende virksomhed, navnlig for små og mellemstore firmaer. Denne kompleksitet har også afholdt mindre netværk fra at vokse og gøre indhug på markedet for store virksomhedsrevisioner. Den manglende koordinering på europæisk og internationalt plan vedrørende offentligt tilsyn og kvalitetssikringssystemer kan også forhindre udviklingen af mindre netværk af revisionsfirmaer.

Visse bestemmelser i direktivet kan også betragtes som en potentiel kilde til opsplittning af markedet:

- I henhold til artikel 3 i direktivet kræves der godkendelse og registrering i hver af de medlemsstater, hvor tjenesterne ydes.

- Der kræves efter direktivets artikel 14, at revisorerne skal bestå en egnedhedsprøve i hver medlemsstat for at kunne levere tjenesteydelser.

Ovennævnte krav afviger fra de generelle bestemmelser for andre lovregulerede erhverv³⁹ og udgør en hindring for den enkelte revisors mobilitet.

Et europæisk enhedsmarked for levering af revisionsydelser kan være baseret på en bedre ("maksimal") harmonisering og et "europæisk pas for revisorer". Dette vil kræve EU-dækkende registrering med fælles krav til de faglige kvalifikationer og fælles ledelses-, ejerskabs- og uafhængighedsregler gældende i hele EU. Hvis overvågningen af revisionsfunktionen i EU blev styrket i overensstemmelse med drøftelserne i afsnit 4, er en anden mulighed, som kunne undersøges nærmere, at kræve disse revisorer registreret og sat under overvågning af en enkelt tilsynsmyndighed på samme måde, som det for nyligt blev foreslået for kreditvurderingsbureauerne⁴⁰. Et sådant system kunne også fremme konkurrencen på markedet for omfangsrige revisionsundersøgelser, da det ville forenkle dannelsen af europæiske revisionsnetværk og reducere omkostningerne ved levering af revisionsydelser inden for EU.

Spørgsmål

- 33) Hvordan kan den grænseoverskridende mobilitet bedst øges for revisorer?
- 34) Kan du tilslutte dig "maksimal harmonisering" kombineret med et europæisk enhedspas for revisorer og revisionsfirmaer? Mener du, at dette også bør gælde for mindre firmaer?

7. FORENKLING: SMÅ OG MELLESTORE VIRKSOMHEDER OG REVISIONSFIRMAER

7.1. Små og mellemstore virksomheder (SMV'er)

SMV'erne har fordel af en revisionsundersøgelse, som øger troværdigheden af de finansielle oplysninger, mens det samtidig er opfattelsen, at de lovpligtige revisioner kan medføre ekstra administrativt arbejde. Der bør gøres en betydelig indsats for at skabe et særligt revisionsmiljø for SMV'er. Det gælder navnlig følgende aspekter:

- Fjernelse af lovpligtig revision for SMV'er.
- I tilfælde, hvor medlemsstaterne ønsker at bevare en vis form for garanti, kan der alternativt indføres en ny type lovbestemt ordning, som er tilpasset SMV'ernes behov, f.eks. "begrænset revision" eller en "lovpligtig undersøgelse", hvor revisorerne begrænser procedurene til afdækning af fejlangivelser, der skyldes fejl eller svig. Metoden, hvorefter der kan foretages en begrænset revision af mindre virksomheder, anvendes i Estland og er under overvejelse i Danmark. Schweiz anvender også en sådan metode, og begrænset revision er generelt godkendt i USA.

³⁹ Bestemmelserne i direktiv 2005/36/EF om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer og i servicedirektivet 2006/123/EF.

⁴⁰ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1060/2009 om kreditvurderingsbureauer (KOM(2010) 289 endelig).

- I tilfælde af et forbud mod præstation af andre tjenesteydelser, som nævnt i afsnit 3 ovenfor, kunne en safe harbour-ordning overvejes, der, såfremt de fornødne garantier er iværksat, kunne give revisorerne for SMV'er mulighed for at levere visse andre tjenesteydelser uden for revisionsområdet til den pågældende virksomhed – f.eks. bistand i forbindelse med kreditmuligheder, selvangivelser, lønningslister eller endog regnskaber.

7.2. Små og mellemstore revisionsfirmaer

De små og mellemstore revisionsfirmaer føler, at de opererer i et stadigt mere reguleret miljø, som ikke nødvendigvis er tilpasset deres virksomhed eller deres SMV-klienters umiddelbare behov. For at sikre passende betingelser for disse firmaers udvikling kunne den begrænsede revision eller lovpligtige undersøgelse, som er nævnt ovenfor, være ledsaget af proportionelle regler for kvalitetskontrol og revisionstilsyn. Derved ville de små og mellemstore revisionsfirmaer kunne reducere deres administrative omkostninger og betjene deres klienter bedre.

Spørgsmål

- 35) Er du tilhænger af et lavere ydelsesniveau end den lovpligtige revision, en såkaldt "begrænset revision" eller "lovpligtig undersøgelse" af SMV'ernes regnskaber? Bør denne ydelse være afhængig af, om regnskaberne er udarbejdet af en kvalificeret bogholder (intern eller ekstern)?
- 36) Bør der være en "safe harbour"-ordning i forbindelse med det mulige forbud mod levering af andre tjenesteydelser uden for revisionsområdet til SMV-klienter?
- 37) Bør en "begrænset revision" eller "lovpligtig undersøgelse" være forbundet med mere smidige interne kvalitetskontrolbestemmelser og tilsynsmæssige undersøgelser? Har du forslag til, hvordan dette kan gøres i praksis?

8. INTERNATIONALT SAMARBEJDE

Med hensyn til det internationale samarbejde om tilsynet med revisionsfirmaerne danner direktivet grundlag for et tæt samarbejde med revisionstilsynsmyndighederne i tredjelande.

Det første skridt i det internationale samarbejde er opbygningen af gensidig tillid gennem udveksling af revisionsarbejdspapirer mellem europæiske tilsynsmyndigheder og tilsvarende myndigheder i tredjelande. Denne udveksling af revisionsarbejdspapirer kræver en kommissionsafgørelse, efter aftale med medlemsstaterne og Europa-Parlamentet, ved hvilken det erklæres, at tredjelandes systemer sikrer rimelig beskyttelse af faglige og personlige oplysninger. Medlemsstaternes myndigheder kan indgå bilaterale aftaler om udveksling af revisionsarbejdspapirer med deres modparter i tredjelande, hvor tilsynssystemerne er erklæret for "tilstrækkelige". Efter Kommissionens afgørelser om tilstrækkelighed, som blev vedtaget i år, er sådanne aftaler mulige i forbindelse med samarbejdet med revisionstilsynsmyndighederne i Australien, Canada, Japan, Schweiz og USA.

Næste skridt består i gensidig tillid mellem medlemsstaterne og de tredjelande, der har tilsvarende bestemmelser på områder som kontrol af revisionsfirmaer. Kommissionen er efter aftale med medlemsstaterne og Europa-Parlamentet ved at tage stilling til en afgørelse om fastsættelse af, hvilke tredjelande der har bestemmelser svarende til EU's. Ved hjælp af gensidig tillid kan tilsynet med de verdensomspændende revisionsfirmaer gøres mere

effektivt. Herved undgås også overlapning af tilsynsopgaver på internationalt plan vedrørende firmaer, der opererer på tværs af grænserne.

Som tidligere nævnt giver tilsynet med revisorer for store koncerner, som udøver deres aktiviteter i flere jurisdiktioner, anledning til bekymring. Ud over de foranstaltninger, som skal træffes, for at koncernrevisorerne kan varetage deres opgaver, vil Kommissionen sammen med sine internationale partnere drøfte, hvilke andre forholdsregler der bør vedtages på globalt plan, når det gælder tilsyn med koncernrevisioner og verdensomspændende revisionsnetværk.

Spørgsmål

- | |
|--|
| 38) Hvilke forholdsregler kan efter din mening forbedre kvaliteten af tilsynet med de globale revisionsaktører gennem internationalt samarbejde? |
|--|

9. NÆSTE SKRIDT

Denne grønbog vil være åben for offentlig høring indtil den **8. december 2010**. Kommentarer bedes sendt til markt-greenpaper-audit@ec.europa.eu. Samtlige bidrag offentliggøres på webstedet for GD for det Indre Marked og Tjenesteydelser, medmindre høringsdeltagerne anmoder om andet, sammen med en redegørelse for de modtagne høringssvar. Det er vigtigt at læse den særlige databeskyttelseserklæring, der er knyttet til grønbogen. Den indeholder oplysninger om behandling af personlige data og bidrag.

Kommissionen afholder en konference på højt plan den **10. februar 2011**. Formålet med konferencen vil være at drøfte denne grønbog og de vigtigste resultater af høringen af samtlige berørte parter samt finde frem til eventuelle løsninger. Efter afslutning af høringsfasen giver Kommissionen meddelelse om eventuelle hensigtsmæssige opfølgingsforanstaltninger og forslag i 2011.