

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille Lakisäateisen tilintarkastuksen kehittäminen EU:ssa”**

(KOM(2003) 286 lopullinen)

(2004/C 80/06)

Komissio päätti 22. toukokuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan mukaisesti pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 12. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Harry Byrne.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

## 1. Johdanto

1.1. Komission tiedonantoa ”Lakisäateisten tilintarkastusten kehittäminen EU:ssa” tarkasteltaessa tulee ottaa huomioon komission laatima rahoituspalvelujen toimintasuunnitelma sekä komission reaktio Enronin konkurssiin ja muihin kirjanpitoskandaaleihin.

1.2. Tässä käsiteltävä tiedonanto ja sitä sivuava tiedonanto aiheesta ”Yhtiöoikeuden uudistaminen ja omistajaohjauksen (*corporate governance*) parantaminen Euroopan unionissa” ovat ratkaisevassa asemassa pyrittäessä palauttamaan sijoittajien luottamus pääomamarkkinoihin.

## 2. Komission ehdotukset

2.1. Komission näkemys lakisäateisten tilintarkastusten ajanmukaisesta sääntelykehiksestä Euroopan unionissa sisältää

- (a) nykyaikaistetun ja periaatteisiin nojautuvan kahdeksan-nen direktiivin ja
- (b) myös jäsenvaltioiden edustajista koostuvan tilintarkastuksen sääntelykomitean perustamisen.

2.2. Komissio katsoo, että EU:n tulisi hyväksyä ja noudattaa kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja (*ISA, International Standards on Auditing*) vuodesta 2005.

2.3. Komissio esittää, että julkisella valvonnalla tulisi olla tärkeä osa tilintarkastustoiminnan luottamuksen säilyttämisessä. Komissio korostaa myös muita avaintekijöitä, kuten

tilintarkastajien ammattieettisten sääntöjen merkitystä, tilintarkastajien riittävää riippumattomuutta, laadunvarmistuksen järjestämistä, koulutusta sekä kurinpidollisia toimia.

2.4. Komissio toteaa, että se on ottanut huomioon ammattikunnan huolen yhteisvastuun periaatteesta. Se on alustavasti tullut siihen lopputulokseen, että tilintarkastajien vastuu on yksi tärkeimmistä tilintarkastusten laaduntakeista. Komissio kuitenkin myöntää, että nykyisten vastuujärjestelmien laajahkoa taloudellista vaikutusta voi olla tarpeen tarkastella uudelleen.

2.5. Asiakirjassaan komissio kuvailee yksityiskohtaisesti yhdysvaltalaisen sääntelyviranomaisten kanssa tähän mennessä Sarbanes-Oxley-laista käymään neuvotteluja ja toteaa petyneenä, ettei niissä ole vielä päästy tyydyttävään tulokseen.

2.6. Komissio esittää lisäksi yhteenvedon ehdottamistaan toimista. Tarkoituksena on saavuttaa tiedonannon päämäärä, eli lakisäateisen tilintarkastuksen kehittäminen kymmenkohtaisella toimintasuunnitelmalla.

## 3. Yleistä

3.1. Komitea pitää tässä käsiteltävää tiedonantoa tervetulleena. Komitea on samaa mieltä siitä, että on ratkaisevan tärkeää palauttaa sijoittajien luottamus ja rohkaista EU:n pääomamarkkinoiden kehittymistä edelleen ja että tilintarkastusmenetelmien kehittäminen on tässä olennainen osatekijä.

3.2. ETSK toteaa lisäksi, että tässä käsiteltävä tiedonanto on jatkoa lakisääteisiin tilintarkastuksiin liittyvälle komission työohjelmalle, joka käynnistyi vuonna 1996 aiheesta "Virallisesti hyväksytyyn tilintarkastajan rooli, asema ja vastuu EU:ssa" julkaistun vihreän kirjan myötä. Tätä tuoreemmista aloitteista mainittakoon marraskuussa 2000 annettu suositus aiheesta "Lakisääteisen tilintarkastuksen laadunvarmistus" sekä toukuussa 2002 annettu "Suositus tilintarkastajan riippumattomuuden peruseriaatteista EU:ssa", joiden molempien toimeenpano on jäsenvaltioissa parhaillaan käynnissä.

3.3. Viimeaikaisten tapahtumien perusteella on kuitenkin täysin perusteltua, että komissio nopeuttaa jatkotoimia, joilla pyritään kehittämään tilintarkastusten laatua unionissa. ETSK pitääkin komission esittämää kymmenkohtaista toimintaohjelmaa tervetulleena. Komitea kannattaa erityisesti ehdotuksia, jotka liittyvät yleisen edun suojeluun järjestämällä riippumaton tilintarkastajien valvonta.

3.4. Kun tässä hahmoteltu järjestelmä, joka sisältää myös uuden kahdeksannen direktiivin, saadaan aikanaan luotua unionin tasolla, ETSK uskoo, että vaatimustenmukaisuuden valvonnasta pystyvät parhaiten huolehtimaan jäsenvaltiot. Lisäksi on muistettava, että tässä on kyse lakisääteisen tilintarkastuksen laadusta ja siten sen luotettavuudesta. Ne molemmat puolestaan perustuvat siihen, että ilmoitetut tilit perustuvat asianmukaisiin oletuksiin.

#### 4. Erityistä

4.1. Komitea kannattaa komission ehdotusta, että ISAn käyttöönotto on vaatimuksena kaikille EU:n lakisääteisille tilintarkastuksille. Ennakkotapauksen tälle muodostaa kansainvälisten tilinpäätösstandardien (*International Accounting Standards* nykyään *International Reporting Standards*) käyttöönotto vuodesta 2005 kaikkien listautuneiden yritysten kohdalla. On kuitenkin muistettava, että siinä missä kansainvälisiin tilinpäätösstandardeihin siirtyminen koskee alkuvaiheessa noin 7 000:ta listautunutta yritystä, kattaa tässä käsiteltävä tiedonanto EU:ssa laadittavat yli miljoona lakisääteistä tilinpäätöstä.

4.2. Komitea on samaa mieltä siitä, että kansainvälistä tilintarkastajaliittoa (IFAC – *International Federation of Accountants*) tulisi rohkaista etsimään tapoja toimia yhteistyössä muiden tahojen kanssa ISA-standardin kehitysprosessissa julkisen edun asianmukaiseksi huomioimiseksi, kuten tilintarkastusstandardeja kehittävä IFAC:n komitea *International Accounting Board* (IASB) toimi kansainvälisten tilinpäätösstandardien (IAS) kohdalla.

4.3. ETSK myöntää, että ISA-standardit on tarpeen ottaa käyttöön myös EU:ssa. Kuten IAS-standardeihin siirtymisen osalta, haluaa komitea nytkin todeta, että komissio voi päättää myös, ettei standardeihin siirrytä. Tällainen mahdollinen päätös murentaisi kuitenkin standardien kansainvälistä vertailtavuutta ja voisi vahingoittaa sijoittajien asemaa.

4.4. ETSK katsoo, että komission tulisi keskittää toimintansa standardien muotoiluprosessin vahvistamiseen. Lisäksi komitea uskoo, että mahdollisten ongelmien torjumiseksi on tärkeää, että tilintarkastusten sääntelykomitea ja standardien asettaja käyvät jatkuvaa vuoropuhelua. Komitea pitää rohkaisevana, että komission tähänastisen työn perusteella näyttää siltä, että ISA-standardit ja EU:ssa noudatettava käytäntö ovat jo nyt pitkälti yhdenmukaisia.

4.5. Komitea uskoo, että tilintarkastuksen kaltaisella erityisalalla tilintarkastuksen sääntelykomitealla tulee olla käytössään alan ammattilaisten asiantuntemus. Se pitääkin tervetulleena ehdotusta, jonka mukaan tilintarkastajien ammattikunta on jatkossakin edustettuna tilintarkastusten sääntelykomiteaan kuuluvassa EU:n tilintarkastuskomiteassa.

4.6. Komitea katsoo, että tilintarkastajilta on edellytettävä mahdollisimman korkeaa ammattietiikkaa. Tähän liittyen komitea kannattaa komission ehdotusta analysoida IFAC:n eettisen komitean työtä. Kyseinen komitea kehittää tilintarkastajille periaatteisiin pohjautuvia yleisiä eettisiä sääntöjä, joihin lukeutuu mm. riippumattomuus.

4.6.1. Sääntöjen ja eettisten ohjeiden tehokkuuden tueksi tarvitaan myös asianmukaisia kurinpitotoimia. Nykyisen kahdeksannen direktiivin säännösten mukaisesti tilintarkastajien ammattialaorganisaatioilla on käytössään kurinpidollisia toimia ohjeita rikkovien varalle. Parhaiden käytänteiden mukaisesti tästä itsesääntelyyn perustuvasta järjestelmästä (jossa ankarin rangaistus on jäsenyydestä erottaminen ja siten tilintarkastustoiminnan harjoittamisen kieltäminen) on tehtävä avoimempi ja se on alistettava ulkoiselle julkiselle valvonnalle. Komitea panee merkille, että komission aikomuksena on vahvistaa nämä vaatimukset uudessa direktiivissä.

4.7. Komitea panee merkille komission näkemyksen, jonka mukaan tilintarkastajan vastuu on tärkeä tilintarkastuksen laatuun vaikuttava tekijä, mutta uskoo, että vastuun on oltava oikein mitoitettu. Se pitääkin tervetulleena komission toteamusta, jonka mukaan sen tulisi selvittää nykyisten vastuujärjestelmien vaikutukset.

4.7.1. On ratkaisevan tärkeää, että tilintarkastustoiminta houkuttelee oikeanlaisia ihmisiä. Ei myöskään ole julkisen edun mukaista, että Andersen-yhtiön romahduksen jälkeen sellaisten huomattavien yritysten, jotka pystyvät hoitamaan kaikkein suurimpien kansainvälisten yritysten tilintarkastuksia, lukumäärä vähenisi vielä nykyisestään, mikä vähentäisi kilpailua. Nämä seikat on otettava huomioon, kun arvioidaan tilintarkastajien vastuuseen liittyvien järjestelmien uudistamisen kiireellisyyttä.

4.8. Komitea on tietoinen siitä, että IFAC velvoittaa tilintarkastajat kouluttautumaan jatkuvasti ammattitaidon ylläpitämiseksi. ETSK ehdottaa, että komissio voisi harkita vastaavan vaatimuksen sisällyttämistä uuteen kahdeksanteen direktiiviin.

## 5. Kansainväliset näkökohdat

5.1. Komitea on pannut merkille komission raportin sen ja Yhdysvaltojen viranomaisten Sarbanes-Oxley-lain tiimoilta käymästä vuoropuhelusta. Lain myötä USA:ssa otettiin käyttöön entistä tiukempi ja aiempaa enemmän sääntöihin perustuva lähestymistapa, joka ei vastaa EU:n periaatteisiin pohjautuvaa ja riskien torjuntaan tähtäävää näkemystä, jota myös IFAC noudattaa (ja jota myös arvopaperipörssiä valvovien viranomaisten järjestö IOSCO – *International Organisation Securities Commissions* – suosittelee).

5.2. Komission esityksistä huolimatta Yhdysvaltain rahoitustarkastusviranomaisen SEC (*US Securities and Exchange*

*Commission*) on kieltäytynyt myöntämästä poikkeusta, jonka komissio olisi halunnut EU:ssa toimiviin yrityksiin ja tilintarkastajiin kohdistuvien lain tarpeettomien sivuvaikutusten vuoksi.

5.3. Komitea on yhtä mieltä siitä, että nykytilanne on kestämaton. Se kehottaa komissiota jatkamaan vuoropuhelua muiden tärkeimpien sääntelyviranomaisten, kuten yhdysvaltalaisen SEC:n ja PCAOB:n (*Public Company Accounting Oversight Board*) kanssa. Tavoitteena on, että kaikki osapuolet hyväksyvät sen, että järjestelmät EU:ssa että USA:ssa vastaavat toisiaan laadultaan ja täytäntöönpanotoimenpiteiltään sekä omista- ja ohjauksen, tilinpäätösmenttelysten ja tilintarkastusten osalta.

## 6. Päätelmät

6.1. Komissio on laatinut kymmenkohtaisen toimintasuunnitelman. Kuten tässä lausunnossa jo todettiin, komitea antaa toimintasuunnitelmalle yleisen tukensa ja esittää lisäksi toimintasuunnitelman eri piirteisiin liittyviä erityishuomioita ja ehdotuksia. Kaikkiaan komitea pitää komission ehdotuksia kattavina. Mikäli ne toteutetaan kokonaisuudessaan, lakisäätöiset tilintarkastukset kehittyvät ja yhdenmukaistuvat EU:ssa huomattavasti.

6.2. Tässä vaiheessa työohjelman tarkka tulos ei luonnollisesti ole selvillä, kuten ei myöskään kahdeksanteen direktiiviin aikanaan esitettävien muutosten laajuus. ETSK antaa kuitenkin mielihyvin lausunnon molemmista, kun se aikanaan on mahdollista.

Bryssel 10. joulukuuta 2003.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Roger BRIESCH