



EUROPEAN COMMISSION

EVROPSKA KOMISIJA

Brisel, 13.10.2010.
COM(2010) 561 konačni tekst

ZELENA KNJIGA

Revizijska politika: Pouke iz krize

(Tekst relevantan za Evropski ekonomski prostor)

SADRŽAJ

1. UVOD.....	3
2. ULOGA REVIZORA	7
2.1. Saopštenja revizora zainteresovanim stranama	8
2.2. Međunarodni revizijski standardi (MRevS).....	12
3. UPRAVLJANJE I NEZAVISNOST REVIZORSKIH FIRMI.....	13
4. NADZOR.....	17
5. KONCENTRACIJA I STRUKTURA TRŽIŠTA.....	19
6. STVARANJE EVROPSKOG TRŽIŠTA	22
7. POJEDNOSTAVLJENJE: MALA I SREDNJE VELIKA PREDUZEĆA I REVIZORSKI UREDI.....	24
7.1. Mala i srednje velika preduzeća (SME-ovi)	24
7.2. Mali i srednje veliki revizorski uredi (SMP-ovi).....	24
8. MEĐUNARODNA SARADNJA.....	25
9. SLEDEĆI KORACI.....	26

ZELENA KNJIGA

Revizijska politika: Pouka iz krize

(Tekst relevantan za Europski ekonomski prostor)

1. UVOD

Mjere donešene i u Evropi i drugdje u periodu direktnih posljedica finansijske krize bile su usmjerene na hitnu potrebu stabilizovanja finansijskog sistema¹. Dok je uloga koju su imale banke, hedge fondovi, rejting agencije, tijela nadležna za nadzor ili centralne banke u nekoliko navrata dubinski preispitivana i analizirana, do sada je samo ograničena pažnja posvećena tome kako bi funkcija revizije mogla biti unaprijeđena kako bi doprinijela povećanoj finansijskoj stabilnosti. Činjenica da su brojne banke objavile velike gubitke od 2007. do 2009. godine, koje su banke navodile u bilansima i van njih, ne pokreće samo pitanje kako su revizori svojim klijentima mogli dati čiste izvještaje o reviziji za ta razdoblja², nego i o prikladnosti i primjerenosti trenutnog zakonskog okvira. Stoga se dalja rasprava i ispitivanje uloge revizije kao i opsega revizije u opštem kontekstu regulatorne reforme finansijskog tržišta čini primjerenom.

Komisija želi preuzeti vođenje te rasprave na međunarodnom nivou te će tražiti blisku saradnju sa svojim globalnim partnerima unutar Odbora za finansijsku stabilnost i G20. Revizija bi, uz nadzor i korporativno upravljanje, trebala biti ključni faktor koji doprinosi finansijskoj sigurnosti budući da pruža osiguranje vjerodostojnosti finansijskog zdravlja svih trgovačkih društava. To osiguranje trebalo bi smanjiti rizike pogrešnih navoda te time smanjiti troškove grešaka koje bi inače snosile zainteresovane strane te kompanije kao i šire društvo. Pouzdana revizija ključ je ponovnog uspostavljanja povjerenja i pouzdanja u tržište; ona doprinosi zaštiti investitora i smanjuje troškove kapitala za preduzeća.

U tom je kontekstu važno naglasiti da revizori trebaju imati važnu ulogu te da im je zakonom povjereno sprovođenje propisanih revizija. Taj zadatak odgovara izvršavanju društvene uloge pružanja mišljenja o ispravnosti i pravednosti finansijskih izvještaji revidiranih društava. Stoga bi nezavisnost revizora trebala biti kamen temeljac revizorskog okruženja. Vrijeme je za ispitivanje stvarnog izvršavanja ovog društvenog zadatka. Određene su zainteresovane strane

¹ Objava Komisije od 4. Marta 2009. ljetnom Evropskom vijeću „Podsticanje evropskog oporavka“- COM(2009) 114.

Objava Komisije od 4. Marta 2010. COM(2010) 2020, Objava Komisije: EUROPA 2020. Strategija za pametan, održiv i uključiv razvoj.

² House of Commons Treasury Committee, Banking crisis: Reforming corporate governance and pay in the City (Odbor za budžet britanskog donjeg doma parlamenta, Bankarska kriza: Reformisanje korporativnog upravljanja i plaćanja u Londonu), str. 76, 2009

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmtreasy/519/519.pdf>

izrazile zabrinutost³⁴⁵ u pogledu relevantnosti revizije u današnjem poslovnom okruženju. Drugim je zainteresovanim stranama možda teško shvatiti da finansijski izvještaji jedne institucije mogu pokazivati «razumnost» i «materijalnu ispravnost» čak iako je ta ista institucija zapravo bila u finansijskim poteškoćama. Uzevši u obzir da te zainteresovane strane možda nisu svjesne ograničenja revizije (značajnost, tehnike uzimanja uzoraka, uloga revizora u otkrivanju prevare i odgovornost rukovodstva), to može dovesti do jaza u očekivanjima. Komisija se stoga zalaže za potrebu sveobuhvatne rasprave o tome što treba učiniti kako bi i revizije finansijskih izvještaja i izvještaji revizora «odgovarale svrsi».

Iz šire strukturalne perspektive, Komisija napominje da je u prošle dvije decenije došlo do konsolidacije velikih firmi u još veće kompanije. Nakon sloma Arthura Anderesena, sada postoji nekolicina takvih velikih, globalnih firmi s još manjim brojem firmi koje su u stanju sprovesti revizije velikih kompleksnih institucija. Potencijalni kolaps jedne od tih firmi ne bi samo mogao poremetiti dostupnost revidiranih finansijskih informacija o glavnim firmama, nego bi najvjerojatnije naštetilo povjerenju i pouzdanju investitora te bi moglo uticati na stabilnost cjelokupnog finansijskog sistema. Stoga je moguće smatrati da je svaka od tih velikih globalnih firmi dosegla sistemske razmjere⁶. Kao što je to slučaj i za druge velike institucije u finansijskom sektoru, postoji potreba daljeg istraživanja načina za ublaženje tog rizika.

Drugo važno pitanje koje je potrebno razmotriti je treba li bilo kojem revizorskom društvu dopustiti da postane tako važno da bi njegova propast značajno poremetila tržište⁶. Iako su naponi smanjivanja rizika neuspjeha od strane velikih firmi dobijali pohvale, problem se odnosi na središnje pitanje bi li takve kompanije koje su «prevelike za neuspjeh» mogle eventualno dovesti do rizika u moralnom

³ House of Commons Treasury Committee, Banking crisis: Reforming corporate governance and pay in the City (Odbor za budžet britanskog donjeg doma parlamenta, Bankarska kriza: Reformisanje korporativnog upravljanja i plaćanja u Londonskom Cityju), str. 76, 2009
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmtreasy/519/519.pdf>

⁴ „Should statutory audit be dropped and assurance needs left to the market?“ („Trebalo li odustati od zakonske revizije i prepustiti potrebe osiguranja tržištu“) Stephen Haddrill, memorijalni skup ICAS Aileen Beattie –28. April 2010.

⁵ Istraživački centar za računovodstvo, reviziju i upravljanje informacijama u Maastrichtu: „Vrijednost revizije“, 1. Marta 2010.

⁶ Rezultati javnih konsultacija od strane Komisije (IP/08/1727) od 15.07.2009.: „zbog nedostatka učesnika za koje se smatra da su sposobni da sprovedu revizije finansijskih institucija, kolaps jedne od Velike četvorke bio bi još ozbiljniji za tu kategoriju klijenata. Takav bi gubitak mogao imati i ozbiljne posljedice na povjerenje javnosti u usluge revizije. Radi ključne uloge revizora u odnosu između firmi i investitora, to bi moglo za posljedicu imati krizu pouzdanja na finansijskim tržištima. Trenutna koncentracija na tržištu revizijskih usluga za velika akcionarska društva stoga predstavlja prijetnju stabilnosti finansijskog tržišta.“
http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/docs/market/consultation2008/summary_report_en.pdf.

Vidjeti i studiju o pravilima vlasništva koja se primjenjuju na revizorska društva i njihovim posljedicama na koncentraciju revizorskog tržišta, Oxera, Oktobar 2007.

pogledu. Zbog rješavanja takvih problema i u skladu s pristupom koji se razmatra u bankarskom sektoru potrebno je istražiti koncept urednog neuspjeha na proaktivnim osnovama za takve sistemske kompanije, uključujući njihova sopstvena uputstva o postupanju u slučaju problema.

Komisija priznaje da je kontinuitet pružanja revizorskih usluga velikim firmama od kritične važnosti za finansijsku stabilnost⁷. U toj je mjeri potrebno dalje istražiti opcije poput povećanja kapaciteta firmi koje nisu od kritične važnosti za cijeli sistem te razmatranje prednosti i mana «smanjenja kapaciteta» ili «restrukturiranja» firmi koje jesu od važnosti za sistem. Komisija bi takođe htjela razmotriti mogućnosti smanjenja postojećih prepreka za ulazak na tržište revizijskih usluga, uključujući raspravu o postojećim pravilima o vlasništvu i o modelu partnerstva koji koristi većina revizorskih firmi.

Svaka tržišna konfiguracija treba biti praćena efikasnim sistemom nadzora koji je u potpunosti nezavisan od revizorske struke. Strukturnim promjenama unutar globalnih mreža ne bi trebalo dopustiti da prouzrokuju ikakve rupe ili izuzeća od nadzora.

Moglo bi postojati stvarno jedinstveno tržište za pružanje revizorskih usluga koje se zasniva na povećanom usklađenju pravila i stvaranju «Evropskog pasoša» za revizore koji bi im omogućio pružanje usluga širom Evropske unije.

S time u pozadini, Komisija želi otvoriti raspravu o ulozi revizora, upravljanju i nezavisnosti revizorskih društava, nadzoru revizora, konfiguraciji tržišta revizijskih usluga, stvaranju jedinstvenog tržišta za pružanje revizijskih usluga, pojednostavljenju pravila za mala i srednje velika preduzeća (SME) i revizorske urede (SMP) te međunarodnoj saradnji u pogledu nadzora globalnih revizorskih mreža.

Komisija izdaje ovu zelenu knjigu kao dio holističkog pristupa koji uključuje i druge inicijative unutar konteksta finansijske stabilnosti. Ova se Zelena knjiga takođe zasniva na rezultatima ranijih studija i konsultacija koje je sprovedla Komisija o ovim pitanjima. Posebno je Zelena knjiga od 2. Juna 2010. o korporativnom upravljanju u finansijskim institucijama i pravilima obračunavanja naknada⁸ postavila pitanja o problemima u vezi sa revizijom finansijskih institucija. Ova Zelena knjiga želi pokriti reviziju na sveobuhvatan način, te ide

⁷ IOSCO <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD269.pdf>

«Nezavisna funkcija revizije doprinosi pouzdanju investitora na tržištima kapitala. Vanredna situacija koja uključuje revizorsku firmu mogla bi privremeno prekinuti normalno obavljanje funkcije revizije na tržištu kapitala. Prekidi u dostupnosti revizijskih kapaciteta i revizijskih usluga mogu se takođe dogoditi u međunarodnim razmjerima ako je globalna revizorska firma uključena u vanrednu situaciju koja se razvije u krizu. Predviđanjem problema i situacija koje bi se mogle dogoditi i sastavljanjem regulatornih sigurnosnih planova za vanredne situacije, članice IOSCO-a mogu pokušati smanjiti potencijalne prekide i time podržati pouzdanje na tržištima.»

⁸ COM(2010)284 konačni tekst.

van razmjera Zelene knjige o korporativnom upravljanju. Relevantne povratne informacije o Zelenoj knjizi o korporativnom upravljanju koje se odnose na reviziju bit će uzete u obzir pri ocjenjivanju odgovora na ovu Zelenu knjigu.

Komisija naglašava potrebu raznovrsnog i kalibriranog pristupa koji je prilagođen i srazmjeran veličini i svojstvima kako revidirane kompanije tako i njenog revizora te će nastojati, u slučaju eventualnih prijedloga koji bi se mogli pojaviti kao rezultat ove Zelene knjige, prilagoditi takve prijedloge kako bi to bilo uzeto u obzir. Ono što je možda nužno za velike institucije važne za sistem možda nije primjereno za druga akcionarska društva koja se nalaze na berzi ili za SME-ove ili SMP-ove. Sve mjere koje bi Komisija predložila kao rezultat ove konsultacije podlijegale bi boljim regulatornim načelima, uključujući analizu troškova i koristi i procjene uticaja.

Komisija će biti proaktivna u traženju komentara od najšire moguće baze zainteresovanih strana, poput investitora, kreditora, rukovodstva, zaposlenih, državnih tijela, revizora, poreskih uprava, agencija za kreditni rejting, stručnjaka za analizu hartija od vrijednosti, regulatora, poslovnih partnera i SME-ova.

Dalekosežne konsultacije će omogućiti Komisiji procjenu međusobnog djelovanja različitih opcija u pogledu pravila, ali zadržavajući predanost finansijskoj stabilnosti. Ove će konsultacije takođe pomoći Komisiji pri kalibriranju intenziteta svih budućih mjera na način koji je primjeren veličini i prirodi dotičnih poslovnih subjekata. Uz to će Komisija pokrenuti eksternu studiju u svrhu procjene sprovođenja i uticaja sadašnjih pravila te u svrhu prikupljanja daljih podataka o strukturi tržišta revizijskih usluga. Rezultati studije bit će dostupni u 2011. godini.

Pitanja

- (1) Ima li opšte napomene o pristupu i svrsi ove Zelene knjige?
- (2) Smatrate li da postoji potreba za boljim postavljanjem društvene uloge revizije s obzirom na vjerodostojnost finansijskih izvještaja?
- (3) Smatrate li da bi opšti nivo «kvaliteta revizije» trebao biti dodatno poboljšan?

2. ULOGA REVIZORA

Zakonom je određena dužnost revidiranja godišnjih izvještaja društava s ograničenom odgovornošću⁹. Činjenica da se nad finansijskim izvještajima društava sprovodi revizija ne znači da postoji obaveza revizora da osigura da u revidiranim izvještajima nema nikakvih pogrešnih podataka. Kada daju izvještaje da finansijski izvještaji daju ispravan i pravedan pogled u skladu s relevantnim okvirima finansijskog izvještavanja¹⁰, revizori daju «razumno uvjeravanje¹¹» da u finansijskim izvještajima kao cjelini ne postoje bitne netačne izjave, bilo zbog prevare ili greške¹². Revizori stoga nastoje umanjiti rizik¹³ da o istorijskim finansijskim informacijama, prikazanim u skladu s datim računovodstvenim okvirom, budu date «bitne» pogrešne izjave. Komisija napominje da se zakonska revizija razvila od značajne potvrde prihoda, rashoda, aktive i pasive prema pristupu koji se zasniva na rizicima.

Čini se da sadašnja praksa upućuje na to da gore spomenuto «razumno uvjeravanje» manje cilja na uvjeravanje da finansijski izvještaji daju ispravan i pravedan prikaz, a više je usmjereno ka uvjeravanju da su finansijski izvještaji sastavljeni u skladu sa primjenjivim okvirom finansijskog izvještavanja. Kriza bankarstva je pokazala da bi se revizijske opcije trebale fokusirati na «sadržaj iznad forme» što uključuje uvjeravanje da ne postoji arbitraža razlika u regulatornim okvirima između različitih država. Važno je napomenuti da se Međunarodni standardi finansijskog izvještavanja (IFRS) zasnivaju na pretpostavci načela o ispravnom i pravednom prikazu i sadržaju iznad forme¹⁴.

⁹ Četvrta direktiva Vijeća 78/660/EEC od 25. Jula 1978., o godišnjim izvještajima određenih vrsta društava, Sedma direktiva Vijeća 83/349/EEC od 13. Juna 1983. o konsolidovanim izvještajima, Direktiva Vijeća 86/635/EEC od 8. Decembra 1986. o godišnjim izvještajima i konsolidovanim izvještajima banaka i drugih finansijskih institucija i Direktiva Vijeća 91/674/EEC od 19. Decembra 1991 o godišnjim izvještajima i konsolidovanim izvještajima osiguravajućih društava zahtijevaju da nad godišnjim izvještajima i konsolidovanim izvještajima bude sprovedena revizija od strane jedne ili više osoba koje su ovlaštene za obavljanje takvih revizija. Direktiva 2204/109/EC od 15. Decembra 2004. o usklađenju zahtjeva za transparentnošću u odnosu na informacije o izdavaocima čije su hartije od vrijednosti uvrštene za trgovanje na regulisanom tržištu zahtijeva u članu 4(2)(a) da izdavaočevi finansijski izvještaji sadrže revidirane finansijske izvještaje.

¹⁰ Član 51a 1(a) Direktive 78/660/EEC o godišnjim izvještajima određenih vrsta društava.

¹¹ Razumno uvjeravanje većinom se definiše kao visok, ali ne apsolutni nivo uvjeravanja.

¹² Međunarodni revizijski standardi (ISA) 200, *Opšti ciljevi nezavisnog revizora i sprovođenje revizije u skladu s Međunarodnim revizijskim standardima*, član 11. Prevara u kontekstu revizije označava namjerno djelovanje nekoga u društvu u svrhu sticanja nepravedne ili nezakonite koristi. Koncept vjerovatnoće prevare može se dalje razviti u ovom kontekstu kao važan njegov dio.

¹³ Revizori smanjuju revizijski rizik putem raznih postupaka, uključujući identifikovanje rizika društva, vrednovanje relevantnih internih kontrola, testiranje uzoraka, direktne potvrde trećih strana, razgovore s rukovodstvom itd. Određenje na kom bi nivou pogrešna izjava postala bitna, ključni je korak u tom pogledu.

¹⁴ IAS 1, članovi 17 i 21 i okvir IFRS. Druga relevantna načela uključuju neutralnost, potpunost i promišljenost.

Saznanja koja eksterni revizori prikupe svojim radom mogu biti korisna tijelima nadležnim za nadzor te Komisija prepoznaje potrebu jačanja saradnje između revizora i tijela nadležnih za nadzor¹⁵. Ona međutim napominje da ne bi trebalo dopustiti da dalja saradnja između revizora i supervizora, iako je vrlo poželjna, zamagli pojedine odgovornosti revizora i supervizora.

2.1. Saopštenja revizora zainteresovanim stranama

Važno je jasno definisati koju vrstu informacija revizori trebaju pružiti zainteresovanim stranama kao dio svoga mišljenja i rezultata revizije; to ne uključuje samo ponovno vraćanje na izvještaje o reviziji nego i razmatranje dodatnog saopštenja o metodologiji revizije u kojem bi bilo objašnjeno u kojoj je mjeri sprovedena sadržajna provjera bilansa društva u kojem je sprovedena revizija.

Veći nivo osiguranja zainteresovanim stranama

Iz perspektive korisnika, revizori bi trebali pružiti vrlo visok nivo osiguranja zainteresovanim stranama u pogledu komponenti bilansa i vrijednosti tih komponenti na dan bilansa. Komisija želi istražiti mogućnosti za «povratak osnovama» sa snažnim fokusom na potvrdu sadržaja bilansa i manje oslanjanja na rad na poštovanju pravila i na sistemu, t.j. na zadatke koji bi prije svega trebali ostati u odgovornosti klijenta i koji su uglavnom obuhvaćeni internom revizijom. Revizori bi mogli saopštiti koje su komponente direktno provjerene, a koje su provjerene na osnovu stručnog prosuđivanja, internih modela, hipoteza i objašnjenja rukovodstva. Kako bi pružili «ispravan i pravedan prikaz», revizori bi trebali osigurati da je sadržaj važniji od forme.

Ponašanje revizora

Dok rukovodstvo revidiranih subjekata snosi osnovnu odgovornost za pružanje razumnih finansijskih informacija, revizori bi mogli imati ulogu u aktivnom izazivanju rukovodstva iz perspektive korisnika; bilo bi vrlo važno pokazati «profesionalni skepticizam» prema revidiranom subjektu¹⁶¹⁷. Takav skepticizam

¹⁵ Vidjeti pitanje 3.1 u Zelenoj knjizi o korporativnom upravljanju u finansijskim institucijama i pravilima obračunavanja naknada - COM (2010)284 - stranica 15: "Treba li saradnja između eksternih revizora i tijela nadležnih za nadzor biti produbljena? Ako da, na koji način?" U raznim odgovorima koje smo do sada primili čini se da postoji opšta podrška poboljšanju saradnje između eksternih revizora i supervizora.

¹⁶ Uprava za finansijske usluge (Financial Services Authority, FSA) i Vijeće za finansijsko izvještavanje (Financial Reporting Council, FRC) izdali su dokument za raspravu u Junu 2010., koji postavlja pitanje je li revizor uvijek bio dovoljno skeptičan i je li pridavao dovoljno pažnje indikatorima pristranosti rukovodstva pri provjeravanju ključnih područja finansijskog računovodstva i objavama koje u ključnoj mjeri zavise od prosuđivanja rukovodstva.- <http://www.frc.org.uk/press/pub2303.html>

¹⁷ Profesionalni skepticizam takođe može imati važnu ulogu u otkrivanju i sprečavanju prevara.

bi takođe trebao biti primijenjen u vezi s ključnim objavama u finansijskim izvještajima te bi takođe mogao rezultirati odgovarajućim «naglaskom na sadržaj»¹⁸ u izvještajima revizora. Međutim, potrebno je izbjeći proliferaciju objava koje imaju manje značenja za zainteresovane strane.

Izveštaji revizora u kojima se revizor ograđuje od pojedinih pitanja

Jedno od glavnih pitanja u revizijskom okruženju je negativno poimanje izvještaja revizora u kojima se on ograđuje od pojedinih pitanja. Time se nastavlja paradigma «sve ili ništa» prema kojoj su ograđivanja u izvještaju revizora postala anatema i za klijente i za revizore. Za razliku od rejting agencija i analitičara vrijednosti društva, revizori ne sprovode kategorizaciju revidiranih klijenata; to proizlazi iz činjenice da revizor izražava prikaz pravednosti finansijskih izvještaja, a zapravo ne prikaz relativne uspješnosti, pa čak ni prikaz relativnih kvaliteta finansijskih izvještaja jednog subjekta koji je dužan podnositi izvještaj u poređenju s drugim. Potrebno je razmotriti mogu li informativna pitanja poput, na primjer, potencijalnih rizika, evolucije sektora, robnog i valutnog rizika, itd., predstavljena zajedno ili kao dio izvještaja revizora, pružiti veću vrijednost zainteresovanim stranama¹⁹.

Bolja eksterna komunikacija

Moguće je ponovno otvoriti pitanje odgovornosti revizora u vezi sa saopštenjima u svrhu poboljšanja opšteg postupka komunikacije te u tom smislu i povećanja shvatanja vrijednosti koju donosi revizija. Na primjer, Ujedinjeno je Kraljevstvo nedavno revidiralo svoj model kako bi izvještaji revizora postali sažetiji te razmatra mogućnosti da ih učini informativnijim. Francuski Trgovački zakon zahtijeva da revizori javno opravdaju svoje revizorsko mišljenje, zajedno sa svojim izvještajem o finansijskim izvještajima. To uključuje njihovo prosuđivanje izbora ili korištenja računovodstvenih metoda od strane preduzeća, materijalnih ili osjetljivih računovodstvenih procjena te takođe elemenata interne kontrole.

¹⁸ Član u kome je dat naglasak na sadržaj uključen je u izvještaje o reviziji kada se pojavi stavka koja je neuobičajena, ali koja je prema mišljenju revizora ključna te ju je stoga potrebno objaviti kako bi korisniku(icima) finansijskog izvještaja omogućila bolje shvaćanje. Vrijedi takođe napomenuti da član o «naglasku na sadržaj» ne utiče na mišljenje revizora o finansijskim izvještajima.

¹⁹ Međunarodna organizacija nadzornih tijela za hartije od vrijednosti (International Organisation of Securities Commissions, IOSCO) dala je prijedloge za poboljšanje izvještaja revizora s ciljem smanjenja jaza u očekivanjima, izbjegavanja tehničkog žargona, te ponovnog otvaranja rasprave o binarnoj naravi revizorskih mišljenja. Poboljšanje izvještaja revizora takođe je dio programa Odbora za međunarodne standarde revizije i osiguranja (International Auditing and Assurance Standards Board, IAASB) za sljedećih nekoliko godina.

Drugo potencijalno razmatranje može se odnositi na mjeru u kojoj bi informacije od javnog interesa koje su dostupne revizorima trebale biti objavljene javnosti. Primjeri takvih informacija mogu biti izloženost kompanije budućim rizicima ili događajima, rizici u vezi s intelektualnim vlasništvom, razmjer negativnog uticaja na nematerijalnu imovinu itd.

Drugi aspekt koji je potrebno razmotriti je pravovremenost i učestalost saopštenja revizora zainteresovanim stranama. Često se navodi da revizorska mišljenja dolaze «malo prekasno».

Bolja interna komunikacija

Potrebno je osigurati redovan dijalog između Odbora za reviziju društva, eksternog, t.j. zakonskog revizora te internog revizora. To bi osiguralo da ne postoje rupe u ukupnom praćenju poštovanja pravila, motrenja rizika te sveobuhvatne provjere imovine, obaveza, prihoda i rashoda. Dobar primjer takve komunikacije može se naći u njemačkom zakonodavstvu, koje zahtijeva da eksterni revizor predaje «izvještaje dugog oblika» nadzornom odboru. Takvi izvještaji, koje nisu dostupno javnosti, detaljnije nego revizorski izvještaji sažimaju temeljne rezultate revizije o pretpostavci vremenske neograničenosti poslovanja te povezanim sistemima motrenja, budućem razvoju i rizicima s kojima će se društvo morati suočiti, značajnim objavama, pronađenim nepravilnostima, korištenim računovodstvenim metoda ili svim transakcijama u svrhu zavaravanja («window dressing»). Međutim ne bi trebalo dopustiti da takav poboljšani dijalog dovede u opasnost nezavisnost zakonskog revizora.

Korporativna društvena i ekološka odgovornost (Corporate Social and Environmental Responsibility, CSR)

CSR se odnosi na način na koji društva dobrovoljno uključuju društvena i ekološka pitanja u svoje poslovanje i u interakciju sa svojim zainteresovanim stranama.

Jasnija pravila u vezi sa izvještavanjem mogla bi doprinijeti boljoj procjeni firmi u EU i boljem fokusu na pitanja održivosti od strane preduzeća i investitora.

Kako bi osigurali dovoljan kvalitet i vjerodostojnost informacija u izvještajima, potrebno je postaviti pitanje postoji li možda potreba za nezavisnom provjerom informacija u izvještajima i bi li revizori trebali imati neku ulogu u tom pogledu.

Produženje mandata revizora

Dosadašnji je fokus revizije u velikoj mjeri bio zasnovan na istorijskim informacijama. Važno je razmotriti razmjere u kojima bi revizori trebali procjenjivati informacije o budućnosti koje im daje preduzeće, te s obzirom na privilegovani pristup ključnim informacijama, razmjere u kojima bi sami revizori trebali pružiti ekonomska i finansijska predviđanja o preduzeću. Nadalje bi bilo posebno značajno u kontekstu «pretpostavke vremenske neograničenosti poslovanja».

Analize s pogledom prema budućnosti, barem za velika akcionarska društva, do sada su pokrivali analitičari vrijednosti društva i agencije za kreditni rejting. Uloga revizora bi stoga trebala biti proširena u ovom smjeru samo ako se time dodaje stvarna vrijednost za zainteresovane strane.

Pitanja

(4) Smatrate li da bi revizije trebale pružiti potvrdu o finansijskom zdravlju preduzeća? Jesu li revizije primjerene za takvu svrhu?

(5) U svrhu premoštenja jaza u očekivanjima i u svrhu razjašnjenja uloge revizora, treba li korisnicima bolje objasniti korištenu revizijsku metodologiju?

(6) Treba li pojačati "profesionalni skepticizam"? Kako bi to moglo biti postignuto?

(7) Treba li ponovno razmotriti negativno poimanje revizorskih izvještaja u kojima se revizor ograđuje od pojedinih pitanja? Ako da, na koji način?

(8) Koje je dodatne informacije potrebno pružiti eksternim zainteresovanim stranama i kako?

(9) Postoji li odgovarajući i redovan dijalog između eksternih revizora, internih revizora i Odbora za reviziju? Ako ne, kako bi se ta komunikacija mogla poboljšati?

(10) Smatrate li da bi revizori trebali imati neku ulogu u osiguravanju pouzdanosti informacija koje preduzeća navode u svojim izvještajima u području CSR-a?

(11) Treba li da postoji redovnija komunikacija revizora prema zainteresovanim stranama? Dakle, je li potrebno smanjiti razliku između kraja godine i datuma revizorskog mišljenja?

(12) Koje je druge mjere potrebno uzeti u obzir u svrhu povećanja vrijednosti revizija?

2.2. Međunarodni revizijski standardi (MRevS)

Međunarodne revizijske standarde (MRevS) i Međunarodne standarde kontrole kvaliteta (MSKK) donosi Odbor za međunarodne standarde revizije i uvjeravanja (International Assurance and Auditing Standards Board, IAASB), odbor Međunarodne federacije računovođa (International Federation of Accountants, IFAC). Komisija sa svojim glavnim međunarodnim partnerima i organizacijama radi na poboljšanju upravljanja i pouzdanosti tijela koja postavljaju standarde. Između 2006. i 2009., IAASB je sproveo temeljnu reviziju i razjašnjenje MRevS-a u sklopu takozvanog «Projekta pojašnjenja». «Pojašrenji MRevS» po prvi put trebaju biti primijenjeni pri reviziji fiskalne godine 2010. «Pojašnjeni MRevS-i» mogu se smatrati jačima u brojnim područjima od MRevS-a korištenih za revizije fiskalnih godina do 2009. Posebno, pojašnjeni bi MRevS mogli dati odgovarajuće odgovore na promjene u prirodi revizijskih dokaza u pogledu računovodstva pravedne vrijednosti, izvještavanju o procjenama i osjetljivim pitanjima ili pristupu transakcijama s povezanim društvima.

Komisija napominje, kao rezultat svojih konsultacija u 2009. godini²⁰ da postoji opšta podrška zainteresovanih strana u EU za primjenu MRevS na nivou EU-a. Učesnici su smatrali da bi zajednički standardi u obliku «pojašnjenih MRevS-a» i MSKK-a doprinijeli usklađenim i kvalitetnim revizijama, koje pak podržavaju kvalitet i vjerodostojnost finansijskih izvještaja. Neki su učesnici zatražili da se obavi dalji rad na prilagođavanju MRevS-a potrebama SME-a i SMP-a. Većina država članica EU ili je već prihvatila pojašnjene MRevS-e ili je u postupku prihvatanja istih, a takođe ih primjenjuju glavne mreže revizorskih firmi. Prihvatile su ih i mnoge treće države, iako ne i naši ključni međunarodni partneri poput SAD-a. Komisija razmatra kada i kako uvesti MRevS u EU. Uvođenje bi moglo biti sprovedeno putem obavezujućih ili neobavezujućih zakonskih instrumenata Zajednice.

Pitanja

(13) Koja su vaša mišljenja po pitanju uvođenja MRevS-a u EU?

(14) Trebaju li MRevS biti pravno obavezujući širom EU? Ako da, treba li biti izabran pristup prihvatanja sličan onome koji postoji za prihvatanje Međunarodnih standarda za finansijsko izvještavanje (IFRS)? Alternativno, i s obzirom na trenutnu široku upotrebu MRevS-a u EU, treba li dalje podsticati korištenje MRevS-a putem neobavezujućih pravnih instrumenata (Preporuka, Kodeksa ponašanja)?

(15) Je li potrebno dalje prilagoditi MRevS kako bi ispunili potrebe SME-a i SMP-a?

²⁰ Vidjeti sažetak komentara o konsultacijama, Mart 2010. na http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2009/isa_en.htm

3. UPRAVLJANJE I NEZAVISNOST REVIZORSKIH FIRMI

Poput mnogih stručnih firmi, revizorske kompanije moraju aktivno rješavati svoje sukobe interesa. Međutim, za razliku od mnogih stručnih firmi, revizori imaju zakonsku ulogu; revizija je propisana zakonom. Njena je namjena zakonsko osiguranje investitora, kreditora i poslovnih partnera koji imaju udio ili poslovni interes u poslovnim subjektima koji su osnovani kao društva s ograničenom odgovornošću. Nezavisnost bi stoga trebala biti nepokolebljiv kamen temeljac revizijskog okruženja.

Direktiva o zakonskoj reviziji (2006/43/EC) (u nastavku označena kao «Direktiva») zahtijeva da zakonski revizori podliježu načelima etičkog kodeksa struke te nalaže nekoliko načela za nezavisnost, koji sežu od aspekta ponašanja do razmatranja o vlasništvu, naknadama, rotiranju ili upravljanju preduzećem (odbori za reviziju). Ta su načela prenešena u pravno okruženje zemalja članica EU bilo putem propisa specifičnih za pojedinu državu ili putem obavezujućih načela povrh Etičkog kodeksa Međunarodne federacije računovođa²¹.

Bez obzira na gore navedene zakonske odredbe i Etički kodeks, Komisija želi pojačati nezavisnost revizora te pokrenuti raspravu o sukobima interesa koji su inherentni trenutnom okruženju, koje karakteriše između ostalog postavljanje i naknade revizora od strane revidirane kompanije, mali nivo rotiranja revizorskih firmi ili pružanje usluga izvan područja revizije od strane revizorskih firmi.

Postavljanje i naknade revizora

Revizore postavlja i plaća subjekt koji je potrebno revidirati, i to kao dio poslovnog postupka takmičenja i podnošenja ponuda. Činjenica da revizori imaju odgovornost prema vlasnicima poslovnih udjela u revidiranoj firmi i drugim zainteresovanim stranama iako ih plaća revidirana firma predstavlja poremećaj unutar sistema. Komisija razmatra ostvarivost scenarija u kojem bi uloga revizije bila da vrši zakonske provjere pri čemu bi postavljanje, naknada i trajanje angažmana bilo odgovornost treće osobe, možda regulatornog tijela, a ne same kompanije²². Takav bi koncept možda bio posebno relevantan za reviziju finansijskih izvještaja velikih preduzeća i/ili finansijskih institucija važnih za sam sistem. Pri razmatranju ovog pitanja potrebno je uzeti u obzir s jedne strane, rizik povećanja birokratije, te s druge strane, moguće društvene koristi dokazano nezavisnog postavljanja.

²¹ Etički kodeks koji je sastavio odbor Međunarodne federacije računovođa stručnjaci koriste kao mjerilo jer je njihova stručna komora ili firma prihvatila IFAC-ove standarde. Propisi izdati na nacionalnom nivou sveobuhvatno su stroži od IFAC-ovog Kodeksa.

²² Takav model do sada nije bio testiran (s izuzetkom njemačkih partnerstva i štedionica)

Obavezno rotiranje

Situacije da jedna firma decenijama postavlja istu revizorsku firmu naizgled su nepodudarive s poželjnim standardima nezavisnosti²³. Čak i kada se «ključni partneri u reviziji» redovno rotiraju u skladu s odredbama Direktive, ostaje prijetnja poznanstva.

U tom je kontekstu potrebno razmotriti obavezno rotiranje revizorskih firmi – a ne samo partnera u reviziji. Komisija priznaje argumente koji se odnose na gubitak znanja kao rezultat rotacije. Uprkos tome želi razmotriti prednosti i mane takve rotacije, pogotovo u pogledu uvođenja i održavanja objektivnosti i dinamike na tržištu revizijskih usluga. Kako bi spriječili partnere da pri mijenjanju kompanije sa sobom «povedu» određene klijente, pravila o rotaciji, ako budu prihvaćena, trebaju osigurati da ne samo kompanije, nego i partneri budu rotirani.

Usluge izvan područja revizije

Ne postoji zabrana širom EU koja sprječava da revizori pružaju usluge izvan područja revizije klijentima kojima obavljaju reviziju. U skladu s članom 22 Direktive, revizijske usluge ne bi trebale biti pružane u slučajevima kada «bi objektivna, razumna i informisana treća osoba zaključila da je kompromitovana nezavisnost zakonskog revizora ili revizorske kompanije.» To se pravilo dakle primjenjuje na pružanje usluga izvan područja revizije. Član 22 do sada se primjenjivao na vrlo raznolik način širom EU-a. Na primjer, u Francuskoj postoji apsolutna zabrana u vezi s pružanjem usluga izvan područja revizije od strane revizora svojim klijentima, kao i stroga ograničenja mogućnosti za članove mreže revizora u vezi sa pružanjem usluga članovima grupe revidirane kompanije. U mnogim drugim državama članicama EU-a pravila su manje restriktivna te pružanje usluga izvan područja revizije od strane revizora svojim revizijskim klijentima i dalje se redovno događa²⁴²⁵.

²³ U studiji sprovedenoj 2006. godine, više od polovine firmi koje su učestvovala odgovorile su da njihov revizor pruža usluge firmi već više od 7 godina, a 31% je odgovorilo da se promjena revizora nije dogodila više od 15 godina: opšta tendencija je: što je veća revidirana firma, to je manja stopa promjene (Studija «London Economics» o Ekonomskom uticaju režima dužnosti revizora; Septembar 2006, tabela 22, strana 43:

http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/liability/index_en.htm).

²⁴ Treba napomenuti da je prema zakonima SAD-a, revizorima akcionarskih društava zabranjeno pružanje niza usluga izvan područja revizije svojim klijentima. To ima posljedice unutar EU-a za pružanje usluga izvan područja revizije firmama koje su uvrštene u berze u SAD-u.

²⁵ Međutim u tom je pogledu Vijeće za finansijsko izvještavanje Ujedinjenog Kraljevstva nedavno objavilo posebne primjedbe – saopštenje za javnost POB PN 60 Jedinice za inspekciju revizije Vijeća za finansijsko izvještavanje, 14. Septembar 2010.

Komisija želi istražiti pojačavanje zabrane pružanja usluga izvan područja revizije od strane revizorskih firmi. To bi potencijalno moglo rezultirati stvaranjem «isključivo revizorskih firmi» sličnih jedinicama za inspekciju. Budući da revizori pružaju nezavisno mišljenje o finansijskom zdravlju firmi, u idealnom slučaju ne bi trebali imati poslovni interes u firmama koje revidiraju.

Struktura naknada

Potrebno je uzeti u obzir ograničenje razmjera naknada koje revizorska firma može primiti od pojedinog revizorskog klijenta u poređenju s ukupnim prihodima od revizije te kompanije²⁶ zajedno s odgovarajućim saopštenjima. Bilo bi korisno razmotriti prednosti i mane takvih ograničenja, posebno s obzirom na njihovu primjenu na male revizorske kompanije.

Objava finansijskih izvještaja

Drugi aspekt koji je potrebno razmotriti je kako postići više transparentnosti u pogledu finansijskih izvještaja samih revizorskih firmi. Za globalne mreže, transparentnost bi trebala pokrivati cijelu mrežu. Uz to, bilo bi korisno i istražiti trebaju li finansijski izvještaji takvih firmi biti revidirani i, s obzirom na potencijalni konflikt u slučaju revidiranja od strane poslovnih suparnika, bi li upravna tijela koja revidiraju izvještaje javnih tijela na nacionalnom ili čak na evropskom nivou trebala sprovoditi takve revizije.

Organizacioni zahtjevi

Revizijske bi kompanije trebale ojačati svoje korporativno upravljanje i organizacione zahtjeve kako bi dodatno ublažile sukobe interesa i ojačale svoju nezavisnost. Inspiracija se može tražiti u Uredbi o agencijama za kreditni rejting²⁷. Drugi izvor je Kodeks upravljanja revizorskim firmama koji je nedavno usvojen u Ujedinjenom Kraljevstvu²⁸. Kodeks propisuje, između ostalog, načelo da revizijske kompanije trebaju imenovati nezavisne savjetnike unutar svoje upravljačke strukture, i da vlasnici poslovnih udjela u revidiranim firmama trebaju voditi dijalog s revizijskim firmama u svrhu poboljšanja uzajamne komunikacije i razumijevanja.

²⁶ Na primjer: paragraf 290.222 IFAC-ovog Etičkog kodeksa navodi da revizor subjekta od javnog interesa treba svojim klijentima otkriti situacije kada naknade od tog klijenta predstavljaju više od 15% ukupnih naknada koje ta firma prima.

²⁷ Uredba (EC) br. 1060/2009 Evropskog parlamenta i Vijeća od 16. Septembra 2009 o agencijama za kreditni rejting.

²⁸ Kodeks za upravljanje revizorskim firmama Vijeća za finansijsko izvještavanje i Instituta ovlaštenih računovođa Engleske i Walesa (Institute of Chartered Accountants in England and Wales, ICAEW), Januar 2010.

Razmatranje pravila o vlasništvu i modelu partnerstva

Trenutno Direktiva nalaže da revizori drže većinski dio prava glasanja u revizorskoj firmi i kontrolu nad upravom²⁹. Komisija smatra da je potrebno ponovo razmotriti razloge za tu odredbu³⁰.

Do sada su revizorske kompanije poslovale prema modelu partnerstva (organizovane kao partnerstvo ili kao društvo s ograničenom odgovornošću). Međutim, s obzirom da je došlo do značajnog povećanja u pogledu veličine i kompleksnosti nekih velikih firmi, nejasno je može li ijedna od tih firmi koje su važne za sam sistem imati odgovarajuće resurse za suočavanje s mogućim odštetnim zahtjevima. Zbog toga je korisno istražiti alternativne strukture koje bi omogućile revizorskim firmama prikupljanje kapitala iz drugih resursa. Te bi alternativne strukture morale uspostaviti zaštitne mjere (na primjer u pogledu upravljanja) kako bi osigurale da spoljnji vlasnici ne ometaju revizijsku djelatnost.

Takav bi potez takođe pomogao firmama koje nisu od ključne važnosti za sam sistem da dobiju pristup većem kapitalu te bi im omogućio povećanje kapaciteta i brži rast.

Revizije grupa

Revizije velikih grupa koje posluju u nekoliko država većinom sprovode velike globalne mreže s obzirom na veliki nivo resursa potrebnih za takve revizije. Komisija se pridružuje zabrinutostima brojnih tijela nadležnih za nadzor revizija širom svijeta koja smatraju da je potrebno ojačati ulogu revizora grupe. Potrebno je uvesti sistem koji bi onemogućio revizoru grupe da preuzme svoju ulogu i svoje odgovornosti. Revizori grupe trebaju imati pristup izvještajima i drugoj dokumentaciji svih revizora koji obavljaju preglede pojedinih povezanih društava unutar grupe. Revizori grupe trebaju biti uključeni u/i imati jasan pregled cjelokupnog procesa revizije kako bi mogli podržati i braniti revizorsko mišljenje o grupi.

²⁹ Član 3 Direktive 2006/43/EC o zakonski propisanoj reviziji.

³⁰ Konsultacije s javnošću o strukturama kontrole u revizorskim firmama i njihovim posljedicama za tržište revizijskih usluga, Jul 2009.:
http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/market/index_en.htm

Pitanja

(16) Postoji li sukob interesa ako revidirani subjekt postavlja i plaća revizora? Koje biste alternativne aranžmane preporučili u ovom kontekstu?

(17) Bi li postavljanje revizora od strane treće osobe bilo opravdano u određenim slučajevima?

(18) Treba li trajni angažman revizijskih firmi da bude vremenski ograničen? Ako da, koja bi trebala biti maksimalna dužina angažmana revizorske kompanije?

(19) Treba li zabraniti revizorskim firmama pružanje usluga izvan područja revizije? Treba li se takva zabrana primjenjivati na sve kompanije i njihove klijente ili bi to trebao biti slučaj za određene vrste institucija, poput finansijskih institucija važnih za sam sistem?

(20) Treba li najviši nivo naknada koju revizorska firma može primiti od pojedinog klijenta biti zakonom propisana?

(21) Trebali li uvesti nova pravila u vezi s transparentnošću finansijskih izvještaja revizorskih firmi?

(22) Koje druge mjere treba uzeti u obzir u pogledu upravljanja revizorskim firmama kako bi se povećala nezavisnost revizora?

(23) Treba li istražiti alternativne strukture kako bi se revizorskim firmama dozvolilo da prikupljaju kapital iz spoljnjih izvora?

(24) Podržavate li prijedloge u vezi s revizorima grupa? Imate li drugih ideja po tom pitanju?

4. NADZOR

Sistemi javnog nadzora imaju središnju ulogu u nadzoru revizorskih firmi. Potrebno je organizovati sisteme nadzora kako bi se izbjegao sukob interesa unutar revizorske struke. Sadašnja bi pravila mogla biti ojačana u cilju osiguranja pune nezavisnosti sistema javnog nadzora svih država članica EU od revizorske struke.

Nadzor revizorskih firmu u Evropi treba se sprovoditi na integrisanijoj osnovi, s jačom saradnjom između nacionalnih sistema nadzora revizije. Jedna mogućnost je transformisanje Evropske grupe nadzornih tijela revizora (European Group of

Auditors' Oversight Bodies, EGAOB) u takozvani «Lamfalussy odbor 3. nivoa». Takva vrsta odbora trenutno postoji u područjima hartija od vrijednosti, osiguranja i bankarstva (Odbor evropskih regulatora tržišta hartija od vrijednosti – Committee of European Securities Regulators (CESR), Odbor evropskih supervizora za osiguranje i penzije - Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors (CEIOPS) ili Odbor evropskih nadzornih tijela banaka, Committee of European Banking - Supervisors (CEBS)). Takav bi odbor mogao pojačati saradnju na evropskom nivou te podsticati konvergenciju u primjeni pravila i osigurati zajednički pristup inspekciji revizorskih firmi. Odbor bi mogao pružati kvalitetne savjete Komisiji po pitanjima revizije. Druga je mogućnost uspostavljanje novog evropskog nadzornog tijela³¹ ili integrisanje pitanja revizije u jedno od nadzornih tijela koja su u postupku osnivanja usaglašena prijedlozima Komisije vezano za finansijski nadzor, a o čemu je nedavno postignut sporazum od strane Vijeća i Parlamenta.

Trenutno se subjekti s prekograničnim rukovodstvom koji pokrivaju poslovanje revizijske mreže u nekoliko država članica EU ne nadziru; samo se svaka «nacionalna» komponenta mreže nadzire na nivou pojedinih zemalja članica. Potrebno je pokrenuti raspravu o ovom raskoraku između panevropskih revizorskih mreža i nacionalnog nadzora. Nadzor međunarodnih revizorskih mreža može biti sproveden na evropskom nivou na sličan način onome što je nedavno predloženo za agencije za kreditni rejting³².

Komisija smatra da takođe postoji potreba jačanja dijaloga između regulatora i revizora. Taj bi dijalog trebao biti dvosmjernan proces kako bi i supervizori mogli upozoriti revizore na pojedina problematična područja. U specifičnom slučaju finansijskih institucija i pružaoca investicionih usluga, revizori su u skladu sa zakonom EU dužni da bez odgađanja prijave nadležnim tijelima svaku činjenicu ili odluku koja bi mogla dovesti do značajnog kršenja zakona, uticati na sposobnost kompanije u pogledu vremenski neograničenog poslovanja ili koja bi mogla dovesti do izvještaja revizora u kojima se revizor ograđuje od pojedinih pitanja³³. Revizori investicionih firmi dužni su svake godine nadležnim tijelima podnijeti izvještaje o brojnim pitanjima³⁴. Komisija ne raspolaže informacijama jesu li te odredbe efikasno poštovane tokom krize i je li takvo izvještavanje nadležnim tijelima sprovedeno u pojedinačnim slučajevima³⁵. Komisija želi

³¹ Svaku mogućnost novog odbora ili nadzornog tijela takođe je potrebno ocijeniti u pogledu uticaja na proračun EU.

³² Prijedlog Uredbe Evropskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe br. 1060/2009 (EC) o agencijama za kreditni rejting, Com (2010)289 konačni tekst.

³³ Član 55 Direktive 2004/39/EC od 21. Aprila 2004. o tržištima finansijskih instrumenata. Član 53 Direktive 2006/48/EC od 14. Juna 2006. o osnivanju i poslovanju kreditnih institucija.

³⁴ Član 20 Implementirajuće Direktive 2006/73/EC od 10. Avgusta 2006.

³⁵ Radni dokument članova Komisije (koji priliježe Zelenoj knjizi o korporativnom upravljanju u finansijskim institucijama i politikama naknada), SEC (2010) 669 – strana 33., tačka 6.1.1.

razmotriti bi li komunikacija između revizora i relevantnih regulatornih tijela za hartije od vrijednosti trebala postati obavezna za sve velike kompanije ili akcionarska društva; posebno bi trebalo razmotriti i komunikaciju s odgovarajućim nadležnim tijelima u slučaju prevare unutar firmi.

Pitanja

(25) Koje bi mjere trebale biti uzete u obzir u svrhu daljeg poboljšanja integracije i saradnje u vezi s nadzorom revizorskih firmi na nivou EU?

(26) Kako bi mogao biti postignut povećan nivo konsultacija i komunikacije između revizora velikih akcionarskih društava i regulatora?

5. KONCENTRACIJA I STRUKTURA TRŽIŠTA

Tržište za pružanje revizorskih usluga akcionarskim društvima uglavnom pokriva takozvana Velika četvorka revizorskih firmi³⁶. U pogledu prihoda ili ostvarenih naknada, ukupni udio u tržištu revizijskih usluga za akcionarska društva Velike četvorke revizorskih firmi u velikoj većini zemalja članica EU premašuje 90%³⁷. Ulazak u najviši nivo tržišta revizorskih usluga se pokazao vrlo teškim za mnoge srednje velike revizorske kompanije uprkos njihovoj sposobnosti da djeluju na međunarodnom tržištu revizorskih usluga. Takva koncentracija mogla bi dovesti do akumulacije sistemskog rizika, a kolaps kompanije važne za cijeli sistem ili kompanije koja je dosegla «sistemske razmjere⁶» mogao bi dovesti do poremećaja na cijelom tržištu.

Čini se da je tržište previše koncentrisano u pojedinim segmentima i da klijentima uskraćuje dovoljan izbor u pogledu donošenja odluka o svojim revizorima.

Štoviše, čini se da biti revizor velikih akcionarskih društava čije se akcije kotiraju na berzi donosi reputaciju odobrenja od strane stručne javnosti: takva bi pozitivna povezanost onda pomogla velikim firmama da osiguraju dalje revizorske angažmane visokog profila te bi stoga doprinijela manjku dinamike na tržištu. Kompanije koje ne pripadaju Velikoj četvorci s druge strane i dalje trpe zbog manjka prepoznavanja svojih sposobnosti od strane velikih firmi. Čini se da postoje i slučajevi ugovornih odredbi koje se odnose samo na Veliku četvorku, a koje firmama nameću npr. finansijske institucije kao uslov za odobravanje kredita.

³⁶ Deloitte & Touche, Ernst & Young, PricewaterhouseCoopers i KPMG.

³⁷ Studija «London Economics» o Ekonomskom uticaju režima dužnosti revizora; Septembar 2006, tabela 5, strane 22-23:
http://ec.europa.eu/internal_market/auditing/liability/index_en.htm

Komisija stoga želi razmotriti sljedeće mjere:

Zajedničke revizije/ revizorski konzorciji

Zajedničke se revizije kao takve sprovode samo u Francuskoj, gdje su akcionarska društva dužna postaviti dvije različite revizorske kompanije, koje dijele revizorski posao i zajedno potpisuju revizorske izvještaje. Tu bi praksu međutim trebalo dalje razvijati u svrhu povećanja dinamike na tržištu i omogućavanja srednje velikim firmama koje nisu ključne za samo tržište da postanu aktivni učesnici u segmentima tržišta koji se odnose na reviziju velikih korporacija, što se do sada pokazalo nedostižnim. Kako bi podstakla pojavljivanje drugih učesnika te rast malih i srednje velikih revizorskih firmi Komisija može razmotriti uvođenje obaveznog stvaranja konzorcija revizorskih firmi za revizije velikih firmi, u koje bi morala biti uključena barem jedna revizorska firma koja nije ključna za cijelo tržište. Takvi bi konzorciji morali biti osnovani s jasnom podjelom odgovornosti za cjelokupno revizorsko mišljenje te mehanizmom rješavanja / objave razlika u mišljenjima između članova konzorcija.

Koncept «zajedničke revizije» takođe bi mogao biti jedan način ublažavanja poremećaja na tržištu revizorskih usluga u slučaju neuspjeha jedne od velikih revizorskih mreža.

Obvezno rotiranje revizora i ponovno podnošenje ponuda

Obvezno rotiranje ne samo da bi moglo povećati nezavisnost revizora, kao što je raspravljano ranije, nego može i djelovati kao katalizator u uvođenju više dinamike i kapaciteta na tržište revizorskim uslugama. Moglo bi se odrediti obvezno rotiranje revizorske kompanije / konzorcija nakon određenog vremenskog razdoblja. Kako bi se spriječilo da partneri promijene kompanije te sa sobom «povedu» određene klijente, pravila rotiranja bi trebala osigurati da se ne rotiraju samo kompanije, nego i partneri. Takvo bi obvezno rotiranje trebalo biti praćeno obaveznim sprovođenjem takmičenja s potpunom transparentnošću u pogledu kriterija u skladu s kojima će revizor biti postavljen. Kvalitet i nezavisnost trebali bi biti ključni kriteriji za odabir u svakom postupku takmičenja. U protivnom, ako samo za mali dio revizija vodećih akcionarskih društava čije se akcije kotiraju na berzi dođe do otvorenog i pravednog takmičenja bilo koje godine, svi pokušaji dinamiziranja tržišta imat će samo ograničen učinak.

Rješavanje predrasude «Velika četvorka je najbolje»

Kao rezultat konsolidacije gornjeg dijela tržišta čini se da postoji veći nivo «spokojnosti» pri postavljanju jedne od «Velike četvorke» za revizora kompanije. Komisija uprkos tome želi razumjeti koji dio tog osjećaja možemo pripisati «percepciji» a koliko «postignućima». Sprovođenje ovakvih procjena omogućeno

je transparentnim izvještavanjem o inspekcijama kakve se trenutno sprovode u Ujedinjenom Kraljevstvu³⁸. Komisija takođe želi pokrenuti raspravu o pitanjima ugovornih odredbi koje se neformalno nazivaju «klauzulama isključivosti Velike četvorke³⁹». Jedno moguće rješenje koje je potrebno istražiti je stvaranje evropskog sertifikata kvaliteta za revizorske kompanije kojim bi se i formalno prepoznala njihova sposobnost sprovođenja revizija velikih akcionarskih društava.

Plan za vanredne situacije

Komisija će sarađivati s državama članicama EU, revizorskim firmama i drugim zainteresovanim stranama, uključujući međunarodne forume, kako bi raspravili plan za vanredne situacije. Takav bi plan omogućio brzom razrješenju problema u slučaju neuspjeha revizorske kompanije koja je od važnosti za cijeli sistem, izbjegavanje prekida u pružanju revizorskih usluga i sprječavanje dalje strukturalne akumulacije rizika na tržištu.

Unutar konteksta plana za vanredne situacije, moramo napomenuti da bi osnivanje konzorcija moglo imati značajnu ulogu. U slučaju propasti jednog člana konzorcija, preostali dio kompanije trebao bi moći osigurati kontinuitet revizije dok se ne postave «dugotrajniji» aranžmani.

U skladu s pristupom koji se razmatra u bankarskom sektoru, potrebno je na proaktivnoj osnovi razmotriti koncept urednog neuspjeha, uključujući sopstvene upute o postupanju u slučaju problema, posebno za revizorske kompanije važne za sistem.

Ponovna procjena pokretača prethodne konsolidacije

Komisija želi istražiti u kojoj je mjeri konsolidacija većih firmi dovela do inovacija u revizorskoj metodologiji koje su bile očekivane; to je posebno relevantno u kontekstu revizije finansijskih institucija gdje su kasnije razvile paletu proizvoda i postupaka koji su postajali sve kompleksniji tokom vremena.

Komisija bi pozdravila gledišta o tome vrijedi li još uvijek šire obrazloženje za konsolidaciju velikih revizorskih firmi tokom prošle dvije decenije (t.j. globalna ponuda, sinergije) ili postoji potreba za drugačijim načinom razmišljanja. Štoviše, s obzirom na sistemski rizik koji predstavljaju velike globalne kompanije, Komisija bi takođe pozdravila gledišta o tome bi li trebalo obrnuti postupak u pogledu konsolidacije tokom proteklih decenija.

³⁸ Saopštenje za javnost POB PN 60 Jedinice za inspekciju revizije Vijeća za finansijsko izvještavanje, 14. Septembra 2010.

³⁹ «Restriktivne bankovne odredbe Veliku četvorku drže na vrhu» (Christodoulou, 2010), Accountancy Age, 17. Juna 2010.

Pitanja

(27) Bi li trenutna konfiguracija na tržištu revizorskih usluga mogla predstavljati sistemski rizik?

(28) Smatrate li da bi obavezno osnivanje konzorcija revizorskih firmi s uključivanjem barem jedne manje revizorske kompanije koja nije važna za sistem moglo djelovati kao katalizator za povećanje dinamike tržišta revizorskih usluga te dopuštanje malim i srednje velikim firmama da značajnije učestvuju u segmentu velikih revizija?

(29) Sa stanovišta poboljšanja strukture tržišta revizorskih usluga, slažete li se s obaveznim rotiranjem i objavom takmičenja nakon određenog vremenskog razdoblja? Koja bi trebala biti dužina takvog razdoblja?

(30) Kako bi se trebala rješavati «predrasuda prema Velikoj četvorci»?

(31) Slažete li se da bi planovi za vanredne situacije, uključujući sopstveni uputi za postupanje u slučaju problema, mogli biti ključ u postupanju sa sistemskim rizicima i rizicima neuspjeha firmi?

(32) Vrijedi li još uvijek šire obrazloženje za konsolidaciju velikih revizorskih firmi tokom protekle dvije decenije (t.j. globalna ponuda, sinergije)? U kojim bi uslovima obratni postupak trebao biti uzet u obzir?

6. STVARANJE EVROPSKOG TRŽIŠTA

Nedavno je postignut određeni napredak transpozicijom člana 3 Direktive od strane zemalja članica, kojim član sadrži odredbe za mogućnost prekograničnog vlasništva revizorskih firmi. Nakon sprovođenja ovog člana od strane zemalja članica, neke su velike mreže postigle veći stepen integracije. Međutim, preostale su mnoge barijere prema integraciji evropskog tržišta revizorskih usluga, a prekogranična mobilnost stručnjaka za reviziju i dalje je mala. Regulatorni slojevi na nacionalnom, evropskom i međunarodnom nivou doveli su do nivoa kompleksnosti koji stvara prepreke prekograničnom poslovanju revizorskih firmi, posebno malih i srednje velikih firmi. Ta je kompleksnost takođe spriječila da male mreže rastu i postignu napredak na tržištu revizije velikih firmi. Manjak koordinacije na evropskom i na međunarodnom nivou u pogledu javnog nadzora i sistema osiguranja kvaliteta takođe mogu spriječiti razvoj manjih mreža revizorskih firmi.

Određene je odredbe Direktive takođe moguće smatrati potencijalnim izvorom fragmentacije tržišta:

- član 3 Direktive zahtijeva odobrenje i registrovanje u svakoj zemlji članici u kojoj će firma pružati usluge;
- član 14 Direktive propisuje ispit sposobnosti u svakoj zemlji članici za revizora kako bi mogao pružati usluge.

Gore navedeni zahtjevi razlikuju se od opštih pravila koja se primjenjuju na druge regulisane struke⁴⁰ te djeluju kao prepreke mobilnosti pojedinih revizora.

Jedinstveno evropsko tržište za pružanje revizorskih usluga moglo bi se zasnivati na povećanom («maksimalnom») usklađenju i «Evropskom pasošu za revizore». To bi uključivalo registrovanje revizora u cijeloj Evropi te zajedničke zahtjeve za stručnu kvalifikaciju i zajednička pravila vezano za upravljanje, vlasništvo i nezavisnost koji bi bili primjenjivi u cijeloj Evropskoj uniji. Ako bi se pojačao evropski nadzor revizora u skladu s prijedlozima o kojima se raspravlja u poglavlju 4, jedna mogućnost koju treba dalje istražiti je zahtijevanje da ti revizori budu registrovani i budu stavljeni pod nadzor jednog regulatornog tijela, na način sličan onome koji je nedavno predložen za agencije za kreditni rejting⁴¹. Takav bi sistem podržavao veće tržišno takmičenje u pogledu velikih revizija jer bi pojednostavio razvoj evropskih revizorskih mreža i smanjio troškove pružanja revizorskih usluga širom Evrope.

Pitanja

(33) Što je prema vašem mišljenju najbolji način povećanja prekogranične mobilnosti stručnjaka za reviziju?

(34) Slažete li se s «maksimalnom usklađenošću» povezanom s jedinstvenim evropskim pasošem za revizore i revizorske kompanije? Smatrate li da bi se to trebalo primjenjivati i na manje kompanije?

⁴⁰ Pravila navedena u Direktivi 2005/36/EC o stručnim kvalifikacijama te u Direktivi o uslugama 2006/123/EC.

⁴¹ Prijedlog Uredbe Evropskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe br. 1060/2009 (EC) o agencijama za kreditni rejting, Com (2010)289 konačni tekst

7. POJEDNOSTAVLJENJE: MALA I SREDNJE VELIKA PREDUZEĆA I REVIZORSKI UREDI

7.1. Mala i srednje velika preduzeća (SME-ovi)

Dok SME-ovi dobivaju vrijednost od revizije u obliku povećane vjerodostojnosti finansijskih informacija, zakonske revizije su takođe identifikovane kao potencijalni izvor administrativnog opterećenja.

Trebalo bi ozbiljno nastojati da se stvori posebno okruženje za reviziju SME-ova.

To bi moglo uključivati:

- Destimulisanje zakonom propisanih revizija SME-ova.
- Alternativno, u slučajevima da zemlje članice EU žele zadržati neki oblik osiguranja, uvođenje nove vrste zakonom propisane usluge koja je prilagođena potrebama SME-ova poput «ograničene revizije» ili «zakonom propisanog pregleda», u kojoj bi revizori sprovodili ograničene postupke radi otkrivanja pogrešnih prikaza zbog greške ili prevare. Pristup propisivanja ograničenih pregleda za male kompanije slijedi se u Estoniji, te se razmatra u Danskoj. Švajcarska takođe slijedi takav pristup; ograničeni pregledi su opšteprihvaćeni u SAD-u.
- U slučaju zabrane pružanja usluga van područja revizije kako se raspravlja gore u poglavlju 3., moglo bi se razmotriti pružanje sigurne luke, koja bi, zavisno od uspostavljanja primjerenih zaštitnih mjera, dozvoljavala revizoru SME-a pružanje određenih usluga van područja revizije toj firmi – npr. pomoći pri dobijanju kredita, podnošenju porezkih prijava, obračunu plata ili čak i računovodstvu.

7.2. Mali i srednje veliki revizorski uredi (SMP-ovi)

SMP-ovi smatraju da su okruženi sve više regulisanim okruženjem koje ne mora nužno odgovarati njihovoj praksi ili neposrednim potrebama njihovih SME klijenata. Kako bi osigurali primjerene uslove za razvoj takvih društava, gore spomenuta «ograničena revizija» ili «zakonom propisani pregled» mogli bi biti praćeni srazmjernim pravilima o kontroli kvaliteta i nadzoru regulatornih tijela za revizore. To bi omogućilo SMP-ovima smanjenje svojih administrativnih troškova, dok bi im istovremeno pomoglo da svojim klijentima pružaju bolje usluge.

Pitanja

(35) Biste li dali prednost manjem nivou usluge od potpune revizije, takozvanoj «ograničenoj reviziji» ili «zakonom propisanom pregledu» za finansijske izvještaje SME-ova pred zakonom propisanom reviziji? Trebaju li takve usluge biti uslovne zavisno od toga je li izvještaj pripremio odgovarajuće kvalifikovani (interni ili eksterni) računovođa?

(36) Treba li postojati «sigurna luka» u vezi s eventualnom budućom zabranom usluga van područja revizija pri pružanju usluga SME klijentima?

(37) Treba li «ograničena revizija» ili «zakonom propisani pregled» biti praćen manje opterećavajućim pravilima za internu kontrolu kvaliteta i nadzor od strane supervizora? Možete li predložiti primjere kako bi to moglo biti sprovedeno u praksi?

8. MEĐUNARODNA SARADNJA

U vezi s međunarodnom saradnjom u području nadzora nad revizorskim društvima, Direktiva pruža osnovu za blisku saradnju s tijelima za nadzor u trećim državama.

Prvi korak ka međunarodnoj saradnji je izgradnja međusobnog povjerenja putem izmjene radne dokumentacije između evropskih tijela za nadzor i njihovih kolega u trećim zemljama. Za takvu razmjenu revizijske radne dokumentacije potrebna je Odluka Komisije, uz suglasnost zemalja članica i Evropskog parlamenta, kojom se utvrđuje da sistemi trećih zemalja primjereno štite stručne i privatne podatke. Nadležna tijela zemalja članica mogu sklopiti bilateralne ugovore za razmjenu revizijske radne dokumentacije sa svojim kolegama iz onih trećih zemalja čiji su sistemi nadzora proglašeni «adekvatnima». Nakon Komisijinih odluka o adekvatnosti koje su donesene ove godine, takvi su aranžmani mogući u pogledu saradnje s tijelima za nadzor revizije u Australiji, Kanadi, Japanu. Švajcarskoj i SAD-u.

Drugi bi korak bilo međusobno oslanjanje između zemalja članica i tih trećih zemalja koje imaju ekvivalentne propise u pogledu pitanja poput inspekcije revizorskih društava. Komisija je, uz saglasnost zemalja članica i Evropskog Parlamenta, u postupku donošenja Odluke kojom bi se utvrdilo koje su treće države ekvivalentne EU. Međusobno oslanjanje omogućit će efikasniji i uspješniji nadzor nad globalnim revizorskim društvima. Njime će se takođe izbjeći

udvostručavanje nastojanja u nadzoru prekograničnih društava na međunarodnom nivou. Kako je spomenuto prije, problem predstavlja nadzor revizora u velikim grupama koje posluju u nekoliko država. Uz sve aranžmane koje je potrebno uspostaviti kako bi omogućili revizoru da preuzme svoju ulogu i svoje odgovornosti, Komisija će raspraviti sa svojim međunarodnim partnerima koje bi druge mjere trebale biti usvojene na globalnom nivou za nadzor revizija grupe i globalnih revizorskih mreža.

Pitanja

(38) Koje bi mjere prema vašem mišljenju mogle poboljšati kvalitet globalne revizije putem međunarodne saradnje?

9. SLEDEĆI KORACI

Ova će Zelena knjiga biti otvorena za javne konsultacije do **8. Decembra 2010.** Odgovore je potrebno nasloviti na **markt-greenpaper-audit@ec.europa.eu**. Svi će doprinosi biti objavljeni na internetskoj stranici DG Internal Market and Services, osim u slučaju da učesnik zahtijeva drugačije, što važi i za Izjavu o povratnim informacijama koja će sažeti odgovore na ovu Zelenu knjigu. Važno je pročitati posebnu izjavu o privatnosti koja je priložena ovoj Zelenoj knjizi u pogledu informacija o postupanju s vašim ličnim podacima i doprinosima.

Komisija će biti domaćin konferencije na visokom nivou dana **10. Februara 2011.** Cilj konferencije će biti rasprava o ovoj Zelenoj knjizi i o glavnim rezultatima ovih konsultacija sa svim zainteresovanim stranama te će se na njoj ispitivati mogući dalji pravci. Nakon završetka faze konsultacija, Komisija će objaviti sve primjerene mjere i prijedloge za dalje sprovođenje u 2011 godini.