



Grönbok om revisorer och revision

Justitiedepartementet

2010-11-16

Dokumentbeteckning

KOM (2010) 561

Grönbok Revisionspolitik: Lärdomar från krisen

Sammanfattning

Kommissionen har mot bakgrund av den finansiella krisen presenterat en grönbok om hur revisionen av företag inom EU kan stärkas. Tanken är att ett lämpligt utformat regelverk om revisorer och revision kan bidra till ökad finansiell stabilitet.

I grönboken presenteras alternativ för inriktningen av arbetet beträffande flera centrala frågor:

Revisorns roll i förhållande till revisionsklienten och andra intressenter

Revisionsbyråernas styrning och oberoende

Tillsynen över revisorer

Koncentrationen och strukturen på revisionsmarknaden

En EU-marknad för revisionstjänster

Förenklingar för små och medelstora revisionsklienter och revisionsbyråer

Internationellt samarbete

Regeringen anser att det är bra att revisionens roll för den finansiella stabiliteten uppmärksammas. En svensk ståndpunkt i sak kommer att beredas sedan Regeringskansliet har inhämtat synpunkter från berörda intressenter. Det kan därvid finnas anledning att uppmärksamma att flera av de förslag som kommissionen överväger medför ökade kostnader för revisionsklienterna.

Grönboken är föremål för samråd till den 8 december 2010.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

De åtgärder som har vidtagits på europeisk nivå till följd av den finansiella krisen har inriktats främst på att stärka det finansiella systemet. Det har skett genom bl.a. åtgärder beträffande tillsyn och företagsstyrning inom finanssektorn med anledning av kommissionens meddelande den 4 mars 2009 om främjande av europeisk återhämtning. Därigenom har den roll som bl.a. banker och tillsynsmyndigheter spelat analyserats. Begränsad uppmärksamhet har däremot ägnats åt hur regelverket om revisorer och revision kan förstärkas för att bidra till finansiell stabilitet. Frågan berörs kortfattat i grönboken av den 2 juni 2010 om företagsstyrning i finansiella institut och ersättningssystem. I ett yttrande över grönboken betonar Sverige vikten av en fullgod tillsyn över revisionsverksamheten framför ytterligare reglering.

Den nu aktuella grönboken behandlar frågor om revisorer och revision på ett mer heltäckande sätt.

Medlemsstaternas samarbete på revisionsområdet bedrivs huvudsakligen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/43/EG om lagstadgad revision av årsbokslut och sammanställd redovisning (det s.k. revisorsdirektivet). Direktivet har medfört en långtgående harmonisering av kraven på lagstadgad revision inom EU.

Grönboken presenterades den 13 oktober 2010.

1.2 Förslagets innehåll

Allmänt

Grönboken behandlar ett stort antal frågor med anknytning till revisorer och revision. Kommissionen anför att det är lämpligt att granska revisionens funktion och omfattning inom ramen för det pågående arbetet med att reformera lagstiftningen om finansmarknaderna. Enligt kommissionen bidrar revision starkt till den finansiella stabiliteten, eftersom revisionen utgör en garanti för att företagens finansiella rapportering är riktig.

Revisorns roll

Kommissionen menar att revisorernas arbete snarare inriktas på garantera att årsredovisningen har upprättats enligt tillämpliga regler för finansiell rapportering än att garantera att årsredovisningen ger en rättvisande bild av företagens finansiella ställning. Vidare anses att revisionsberättelserna bör inriktas mer på huruvida den finansiella informationen ger en rättvisande bild. Enligt kommissionen bör vidare revisorns kunskap om företaget, när

företaget bedriver finansiell verksamhet, i högre grad förmedlas till tillsynsmyndigheten.

2010/11:FPM26

Kommissionen anför mot denna bakgrund att det bör övervägas vilken information som revisorn ska lämna i revisionsberättelsen. Det påpekas att en revisionsberättelse som lämnas med förbehåll i dag uppfattas som ett kraftigt ifrågasättande av klienten. Det bör enligt kommissionen övervägas om inte revisorn ska kunna lämna mer information till intressenterna, antingen i revisionsberättelsen eller på annat sätt. Sådan information skulle kunna inbegripa vilka framtida risker som företaget står inför.

Vikten av dialogen mellan företags revisor, internrevisor och revisionsutskott betonas.

Den internationella revisorsorganisationen IFAC har gett ut de internationella revisionsstandarderna ISA, som på senare år har varit föremål för en grundlig omarbetning. ISA har antagits eller står i begrepp att antas av de flesta av EU:s medlemsstater. Kommissionen diskuterar därför huruvida ISA bör göras rättsligt bindande i hela EU och hur det i så fall bör ske. Det kan enligt kommissionen också finnas behov av att anpassa ISA till revision av små och medelstora företag.

Styrningen av revisionsbyråerna och deras oberoende

Kommissionen konstaterar att revisorns oberoende är en hörnsten i revisionsverksamheten och bör stärkas ytterligare. Kommissionen överväger härvid särskilt om

revisorn bör utses och få sitt arvode bestämt av en tillsynsmyndighet,

det bör ställas upp en längsta tid som en revisionsbyrå får ha ett visst revisionsuppdrag,

det bör vara förbjudet för revisorn att tillhandahålla revisionsklienten andra tjänster än revisionstjänster,

det bör införas ett tak för hur högt som arvodet från en revisionsklient får vara i förhållande till revisionsbyråns totala intäkter från revisionsverksamheten,

det bör införas särskilda regler för revisionen av en revisionsbyrås årsredovisning,

företagsstyrningen av revisionsbyråerna kan förbättras,

revisionsbyråer bör få nya möjligheter till kapitalanskaffning, och

koncernrevisorns ställning bör stärkas.

Tillsynen över revisorer

Kommissionen anser att tillsynen över revisionsföretag inom EU bör stärkas för att garantera att tillsynen i alla medlemsstater är helt oberoende från revisionsbranschen. Det anförs vidare att tillsynen på europeisk nivå bör

integreras ytterligare och att samarbetet mellan de nationella tillsynsmyndigheterna bör fördjupas. Detta skulle enligt kommissionen kunna ske genom inrättandet av en s.k. nivå 3-kommitté (jfr t.ex. Europeiska värdepapperstillsynskommittén, CESR). Ett alternativ sägs vara att inrätta en europeisk tillsynsmyndighet eller att låta revisionsfrågor ingå i uppdraget för någon av de nya europeiska myndigheterna för finansiell tillsyn. Det föreslås även att dialogen mellan revisionsbyråerna och tillsynsmyndigheterna stärks.

Koncentrationen och strukturen på revisionsmarknaden

Marknaden för revision av börsnoterade företag inom EU domineras av fyra revisionsbyråer. Medelstora revisionsbyråer har svårt att konkurrera om dessa uppdrag. Därmed uppstår enligt kommissionen en risk för störning av det finansiella systemet, t.ex. om någon av de fyra byråerna går omkull. Kommissionen överväger därför

om stora företag bör revideras av s.k. revisionskonsortier, i vilka minst en revisionsbyrå som inte tillhör de fyra stora byråerna ingår,

om revisionsbyrån eller revisionskonsortiet bör bytas ut sedan ett revisionsuppdrag har pågått en viss tid och om bytet bör föregås av ett offentligt anbudsförfarande,

att arbeta för att ändra attityden att det bara är de fyra stora revisionsbyråerna som är lämpade att revidera noterade företag,

att ta initiativ till en europeisk beredskapsplan för den situationen att någon eller några av de fyra stora revisionsbyråerna upphör eller slås samman, och

om de senaste årens koncentration av marknaden för revisionstjänster har varit gynnsam.

En inre marknad för revisionstjänster

Revisorsdirektivet har möjliggjort gränsöverskridande ägande av revisionsbyråer. Någon fri rörlighet för revisorer på den europeiska revisionsmarknaden finns dock inte, bl.a. eftersom att det ställs krav på lämplighetsprov för verksamhet i andra länder. Kommissionen överväger att öka den fria rörligheten genom en förstärkt harmonisering av de nationella regelverken samt genom att införa ett ”europeiskt pass för revisorer”. Vidare överväger kommissionen att revisorer verksamma inom EU ska registreras och stå under tillsyn av en gemensam tillsynsmyndighet.

Förenklingar för små och medelstora revisionsklienter och revisionsföretag

Kommissionen konstaterar att små och medelstora företag har nytta av revision, eftersom tillförlitligheten hos den finansiella informationen ökar, samtidigt som revisionen utgör en administrativ börda. Det övervägs därför om

revision av små och medelstora företag kan undvaras helt,

det bör införas en ny lagreglerad granskningstjänst, anpassad för dessa företag och med för revisorn mindre betungande regler kring bl.a. tillsyn ("begränsad revision"),

revisorn i små och medelstora företag bör undantas från ett eventuellt förbud mot att tillhandahålla revisionsklienten tjänster som inte utgör revisionsverksamhet.

Internationellt samarbete

Kommissionen har inom ramen för revisorsdirektivet fattat flera beslut som har möjliggjort samarbete med tillsynsmyndigheter i tredjeländer. Ytterligare samarbete övervägs för att höja kvaliteten på tillsynen över revisionsbyråer med global verksamhet.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De förslag och överväganden som grönboken innehåller är allmänt hållna. Konsekvenserna av att förslagen, eller de förslag som övervägandena kan leda till, genomförs är därför svåra att överblicka. Medan några av förslagen inte bedöms medföra någon direkt inverkan på svenska regler, skulle flera andra förslag innebära en ökad reglering av revisionsverksamhet. Den svenska lagstiftningen har i flera avseenden utformats utifrån att åligganden för revisorer och reviderade företag bör undvikas, om inte EU-rätten eller andra starka skäl kräver motsatsen. Den motsatta syn på regleringsbehovet som grönboken i delar ger uttryck för skulle kunna medföra ingripande ändringar av bl.a. aktiebolagslagen (2005:551) och revisorslagen (2001:883).

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har inte gjort någon konsekvensanalys. De åtgärder som övervägs i fråga om ett förstärkt samarbete mellan tillsynsmyndigheter inom EU medför konsekvenser för Revisorsnämnden, som är avgiftsfinansierad. Frågan hur en europeisk tillsynsmyndighet skulle finansieras berörs inte i grönboken.

Flera av de förslag som diskuteras medför ökade kostnader för revisionsklienterna, särskilt noterade företag.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar att revisionens roll för den finansiella stabiliteten uppmärksammas och att kommissionen bjuder in till ett samråd. En svensk ståndpunkt kommer att beredas sedan berörda intressenter har beretts möjlighet att inkomma med synpunkter. Det kan finnas skäl att betona vikten av god och ändamålsenlig tillsyn över revisionsverksamheten som ett

effektivt verktyg för att garantera välfungerande revision och en sund revisionsmarknad. Vidare kan det finnas anledning att uppmärksamma att flera av förslagen medför ökade kostnader för revisionsklienterna. Möjligheten för små och medelstora företag att vara föremål för en ändamålsenlig revision bör värnas.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionerna har inte yttrat sig över grönboken.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Ett fyrtiotal myndigheter och organisationer har beretts tillfälle att senast den 10 november 2010 lämna synpunkter på grönboken.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

–

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

–

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Den svenska ståndpunkten med avseende på grönboken bereds inom Regeringskansliet med beaktande av de synpunkter som berörda intressenter lämnar.

Kommissionen avser att anordna en konferens den 10 februari 2011, där grönboken och lämnade synpunkter kommer att diskuteras. Vidare avser kommissionen att lämna förslag till åtgärder under hösten år 2011. Kommissionen har även aviserat att den kommer att ta initiativ till en utvärdering av dagens regler om revisorer och revision.

Lagstadgad revision är enligt revisorsdirektivet revision av en årsredovisning eller koncernredovisning i den mån det föreskrivs inom EU-rätten.

Revisionsbyrå används i faktrapomemorian som ett sammanfattande uttryck för samtliga de revisionsföretag som berörs. Ett *revisionsföretag* är enligt revisorsdirektivet en juridisk person eller liknande som en medlemsstat enligt direktivets krav har godkänt att utföra lagstadgad revision. I Sverige finns även begreppet *registrerat revisionsbolag*, som är ett revisionsföretag i form av ett handelsbolag eller aktiebolag som uppfyller vissa krav.

Revisionsutskott är ett utskott som kan finnas i styrelsen för bl.a. börsnoterade aktiebolag. Utskottet ska bl.a. övervaka företagets finansiella rapportering och granska och övervaka revisorns opartiskhet och självständighet.

Revisionsverksamhet används i grönboken samt denna faktrapomemoria som ett allmänt begrepp för att beteckna en revisors granskande verksamhet. Enligt svensk rätt finns en närmare definition av begreppet i 2 § 8 revisorslagen. Med revisionsverksamhet avses där verksamhet som består i granskning av förvaltning eller ekonomisk information som följer av författning, bolagsordning, stadgar eller avtal och som utmynnar i en rapport eller någon annan handling som är avsedd att utgöra bedömningsunderlag även för någon annan än uppdragsgivaren.

Revisor är enligt revisorsdirektivet en fysisk person som en medlemsstat enligt direktivets krav har godkänt att utföra lagstadgad revision. I Sverige finns det revisorer av två kategorier, *godkända* och *auktoriserade*.