EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 28.1.2021
COM(2021) 29 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA KESKPANGALE JA EUROOPA SÜSTEEMSETE RISKIDE NÕUKOGULE

ELis avaliku huvi üksustele osutatavate kohustusliku auditi teenuste turul toimuva arengu kohta vastavalt määruse (EL) nr 537/2014 artiklile 27

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA KESKPANGALE JA EUROOPA SÜSTEEMSETE RISKIDE NÕUKOGULE

ELis avaliku huvi üksustele osutatavate kohustusliku auditi teenuste turul toimuva arengu kohta vastavalt määruse (EL) nr 537/2014 artiklile 27

1. SISSEJUHATUS

Pärast finantskriisi vastu võetud auditiõigusaktide eesmärk oli parandada kohustuslikke auditeid ELis, tugevdades audiitorite sõltumatust ja kutsealast skeptitsismi auditeeritava äriühingu juhtimise suhtes. Määruse (EL) nr 537/2014[1] (edaspidi „määrus“) artikli 27 kohaselt hinnatakse käesolevas aruandes avaliku huvi üksuste kohustuslike auditite ELi turu arengut 2015.–2018. aastal, keskendudes järgmisele:

- turu kontsentratsioon,
- auditi kvaliteedis esinevatest puudustest tulenevad riskid ning
- auditikomiteede tegevuse tulemuslikkus.

Kui ei ole märgitud teisiti, on peamiseks andmeallikaks audititegevuse järelevalve eest vastutavate riiklike asutuste (edaspidi „riikide pädevad asutused“) aruanded. Andmed käsitlevad peamiselt 2017. ja 2018. aastat ning koguti 2019. aastal valitud turunäitajate põhjal. Seega hõlmavad need Ühendkuningriigi andmeid. Komisjon koostas aruande koostöös Euroopa audiitorite järelevalveasutuste komiteega (CEAOB).

Käesolev aruanne on esimene selline aruanne pärast ELi auditireformi (vt eespool). Üldiselt olid andmed täpsemad kui 2017. aastal. Andmete konsolideerimine ELi tasandil on siiski endiselt keeruline, kuna puuduvad riiklikud andmed käibe ja tulude kohta, aruandeperioodid on erinevad ja ELi auditiõigusaktide rakendamises esineb erinevusi. Endiselt on probleemiks ka kvaliteedi tagamise näitajate võrreldavus, sest riikide pädevad asutused kasutavad erinevaid metoodikaid.

2. ELI AVALIKU HUVI ÜKSUSTE KOHUSTUSLIKU AUDITI TURU ARENG

2.1. Turuülevaade

Määruses on sätestatud avaliku huvi üksuste kohustuslike auditite erinõuded. Avaliku huvi üksuste määratlus on esitatud auditidirektiivis[2] ja nende hulka kuuluvad börsil noteeritud äriühingud, pangad, kindlustusandjad ja liikmesriikide nimetatud nn riiklikud avaliku huvi üksused (nt ettevõtjad, kes on oma tegevuse iseloomu, suuruse või töötajate arvu pärast suure ühiskondliku tähtsusega).

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta määrus (EL) nr 537/2014, mis käsitleb avaliku huvi üksuste kohustusliku auditi erinõudeid ning millega tunnistatakse kehtetuks komisjoni otsus 2005/909/EÜ (ELT L 158, 27.5.2014, lk 77).

[2] Direktiivi 2006/43/EÜ artikli 2 punkt 13.

Selles osas kirjeldatakse avaliku huvi üksuste kohustusliku auditi turgu kaks aastat pärast auditireformi.

Vähem vannutatud audiitoreid ja audiitorühingud ELis, vähem valikuvõimalusi avaliku huvi üksuste jaoks.

Arvandmed näitavad ELi üksiküritajate arvu vähenemist võrreldes 2015. aastaga, sealhulgas audiitorühingutes töötavate või nendega seotud (partnerina või muul viisil) vannutatud audiitorite arvu mõningast langust[3]. Ka registreeritud audiitorühingute arv vähenes ELis 6 %. Avaliku huvi üksusi auditeerivate audiitorühingute osakaal on ligikaudu 4 % kõigist registreeritud audiitorühingutest, mis on peaaegu 2 protsendipunkti vähem kui 2015. aastal.

Tabel 1. ELis registreeritud vannutatud audiitorid ja audiitorühingud (2015–2018)

	2015	2018	Muutus
Vannutatud audiitorid	250 047	225 360	-10%
Audiitorühingus töötavad või sellega partnerina või muul viisil seotud vannutatud audiitorid	61 711	60 005	-3%
Audiitorühingud	32 306	30 504	-6%
Avaliku huvi üksusi auditeerivad audiitorühingud	1 742	1 127	-35%

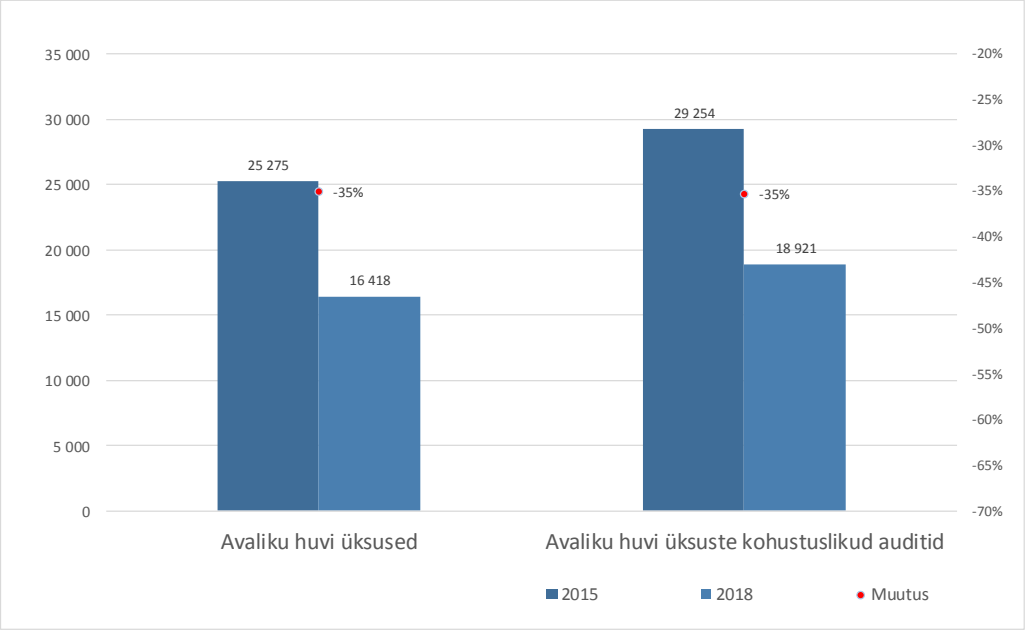
See registreeritud vannutatud audiitorite ja audiitorühingute arvu vähenemine langes kokku avaliku huvi üksuste arvu kahanemisega, mille peamiseks põhjuseks oli riiklike avaliku huvi üksuste arvu vähenemine, mis tulenes sellest, et enamik liikmesriike muutis oma kõnealuse mõiste määratlust.

Avaliku huvi üksuste kohustuslike auditite arv vähenes samuti 2015.–2018. aastal ligikaudu kolmandiku võrra[4] (joonis 1). Börsil noteeritud äriühingud olid 2018. aastal kogu ELis suurim avaliku huvi üksuste liik, moodustades 44 % kõigist avaliku huvi üksustest. Avaliku huvi üksuste kategooriate suhteline osakaal[5] on liikmesriigiti erinev, kuid kõige märkimisväärsem muutus oli 73 protsendipunkti suurune vähenemine riiklike avaliku huvi üksuste kategoorias, mis oli 2015. aastal suurim, kuid moodustas 2018. aastal vaid 19 % kõigist avaliku huvi üksustest.

Avaliku huvi üksuste ühisauditid moodustavad avaliku huvi üksuste kohustuslikest audititest vaid 9 %. Ühisaudititest teatanud kümnest liikmesriigist[6] tehti neid jälle enim Prantsusmaal (86 % EL 28 koguarvust).

[3] Arvandmed on olemas 26 liikmesriigi kohta (Austria ja Prantsusmaa andmed puuduvad (2015)).
[4] Aluseks on võetud 2018. aasta andmed (EL 28 kohta).
[5] 2015. aasta arvandmed põhinesid auditireformieelsel avaliku huvi üksuse määratlusel.
[6] Austria, Bulgaaria, Eesti, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Malta, Rumeenia, Rootsi ja Ühendkuningriik. Enamik teatas, et ühisauditid moodustasid alla 1 % nende kohustuslikest audititest.

Joonis 1. Avaliku huvi üksused ja avaliku huvi üksuste kohustuslikud auditid, EL 28 (2015–2018)



Avaliku huvi üksusi auditeerivate audiitorühingute käive ELis[7] suurenes 2015.–2018. aastal ligikaudu 9 %,[8] samal ajal kui valdava osa suurte audiitorühingute tuludest andis auditiväline töö.

Avaliku huvi üksusi auditeerivate audiitorühingute käive EL 27s[9] oli 2018. aastal umbes 34 miljardit eurot[10]. Kümne olulisema audiitorühingu (10KAP[11]) andmed toetavad hinnangut, et EL 28 käive oli ligikaudu 40 miljardit eurot. Kohustuslikest audititest saadud tulu[12] suurenes 6 %,[13] st peaaegu 12,7 miljardi euroni, millest 25 % moodustas avaliku huvi üksuste kohustuslikest audititest saadud tulu.

Käibenäitajad on liikmesriigiti väga erinevad, kuid kaks suurimat turgu on endiselt Saksamaa ja Ühendkuningriik (65 % audiitorühingute käibest ELis)[14].

Ligikaudu kaks kolmandikku avaliku huvi üksusi auditeerivate audiitorühingute ELi käibest, millest teatati ühingu või võrgustiku tasandil, pärines auditivälistest teenustest

---

7 Esimeses aruandes esitatud käibenäitajad põhinesid varasematel ELi auditiõigusaktidel. Käesoleva aruande puhul järgivad riikide pädevad asutused alates 2016. aastast kohaldatava määruse artikli 13 lõike 2 punktis k sätestatud määratlust ja nõudeid. Selles aruandes võrreldakse avaliku huvi üksuste kohustuslikest audititest saadud tulu (2018) avaliku huvi üksuste kohustuslike auditite tasudega (2015).

8 Liikmesriikide võrreldavaid andmeid kasutades. 2015. aasta andmed hõlmavad 25 liikmesriiki (Bulgaaria, Hispaania ja Prantsusmaa andmed puuduvad); 2018. aasta andmed hõlmavad 27 liikmesriiki (Prantsusmaa andmed puuduvad). Andmed on inflatsiooniga korrigeerimata. EL 28 keskmine inflatsioon oli 2015. aastal 0,1 % ja 2018. aastal 1,9 %; vt Eurostat (https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=tec00118).

9 Prantsusmaa andmed auditivälistest teenustest saadud tulu ja kogukäibe kohta puuduvad.

10 Omavääringutes kogutud andmed on teisendatud eurodesse 2018. aasta keskmise vahetuskursiga. Allikas: Eurostat (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ert_bil_eur_a&lang=en).

11 CEAOB koostatud nimekirja põhjal: Baker Tilly, BDO, EY, Deloitte, Grant Thornton, KPMG, Mazars, Moore Stephens, Nexia ja PwC.

12 Määruse artikli 13 lõike 2 punkti k alapunktid i ja ii. 27 liikmesriigi andmed (Bulgaaria andmed kohustuslikest audititest saadud tulu kohta puuduvad).

13 Nii 2015. kui ka 2018. aasta andmed esitanud liikmesriikide puhul.

14 27 liikmesriigi andmed (Prantsusmaa andmed puuduvad).

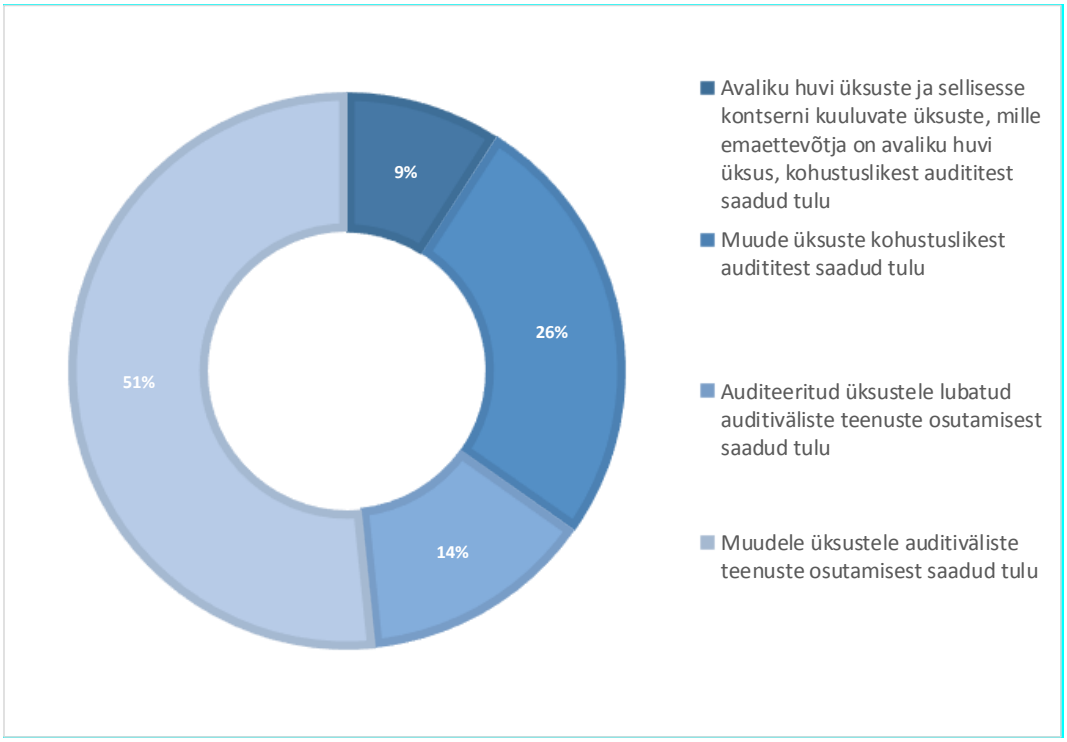
saadud tulust (auditeeritavatele üksustele lubatud auditiväliste teenuste osutamisest ja muudele üksustele auditiväliste teenuste osutamisest saadud tulust[15]), mis näitab tegevuse mitmekesistamist ja keskendumist ka muule kui tavapärasele audititööle.

Avaliku huvi üksuste kohustuslikest audititest saadud tulu moodustas vaid 9 % ELi kogukäibest; kõikidest kohustusliku auditi teenustest saadud tulu moodustas 35 % kogukäibest (joonis 2). See on liikmesriigiti siiski erinev: seitsmes liikmesriigis[16] saadi kohustuslikest audititest alla kolmandiku tulust.

[15] Määruse artikli 13 lõike 2 punkti k alapunktid iii ja iv.

[16] Küpros, Taani, Iirimaa, Ühendkuningriik, Malta, Rootsi ja Luksemburg.

Joonis 2. Avaliku huvi üksusi auditeerivate audiitorühingute ELi käibe[17] jaotus tulude kaupa (2018)



Neli Euroopa konkurentsivõrgustikku kuuluvat riikide pädevat asutust[18] teatasid, et nad olid 2015.–2018. aastal teinud sektoriuuringu audititurul või sektori monopolidevastase võitluse või ühinemiste valdkonnas. Ühendkuningriik teatas oma riigisisest kohustusliku auditi turgu käsitlevast uuringust[19].

2.2. Turu kontsentratsioon

Liikmesriigid esitasid turuandmed[20] nn suure neliku (PwC, Deloitte, KPMG ja EY), CR4 (iga riigi neli suurimat audiitorühingut) ja 10KAP tehtud avaliku huvi üksuste kohustuslike auditite kohta.

Püsivalt suur turu kontsentratsioon 2015.–2018. aastal. Üldiselt olid endiselt suurimad audiitorühingud suure neliku audiitorühingud, kuid nende individuaalsetes osakaaludes on näha muutusi[21]. Eelmise aruandega võrreldes on ka 10KAP puhul märke suuremast kontsentratsioonist[22].

---

17 Prantsusmaa, Belgia, Hispaania ja Leedu andmed puuduvad.

18 Itaalia, Rumeenia, Hispaania ja Ühendkuningriigi pädevad asutused.

19 https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5d03667d40f0b609ad3158c3/audit_final_report_02.pdf

20 Enamiku liikmesriikide puhul põhines käive audiitorühingutel (nagu on määratletud direktiivi 2006/43/EÜ artikli 2 punktis 3), mitte audiitorühingute võrgustikul (nagu on määratletud artikli 2 punktis 7). Esitatud andmed on ligikaudsed erinevate vaatlusperioodide tõttu.

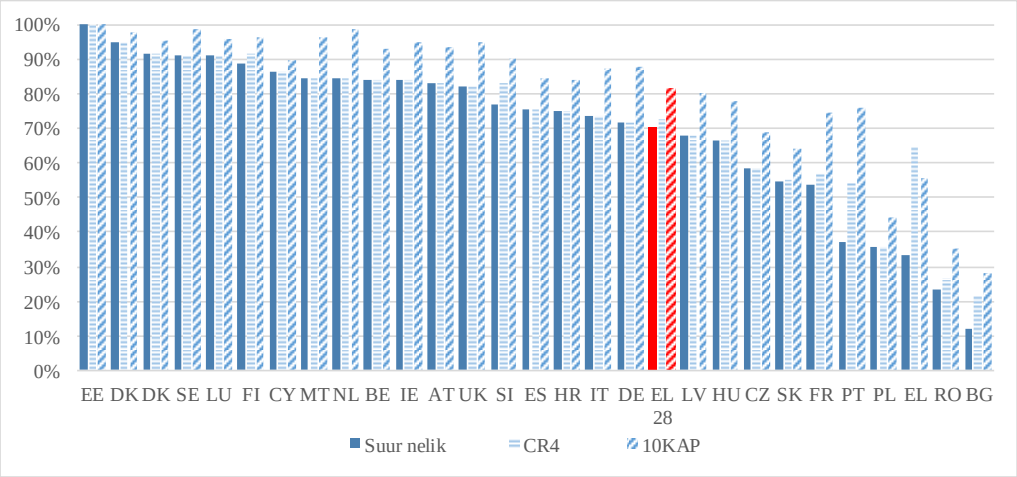
21 Vt ka Euroopa Parlamendi uuring *EU statutory audit reform: impact on costs, concentration and competition* („ELi kohustusliku auditi reform: mõju kuludele, kontsentratsioonile ja konkurentsile“): (https://www.europarl.europa.eu/thinktank/et/document.html?reference=IPOL_STU(2019)631057).

22 https://ec.europa.eu/info/publications/170907-statutory-audit-services-report_et

Suurel nelikul on 13 liikmesriigis (2015. aastal oli neid 11) oligopol[23] ja nende turuosa ELis keskmiselt on 70 % kõigist avaliku huvi üksuste kohustuslikest auditítest. Nad ei ole neli suurimat audiitorühingut ainult seitsmes liikmesriigis (joonis 3).

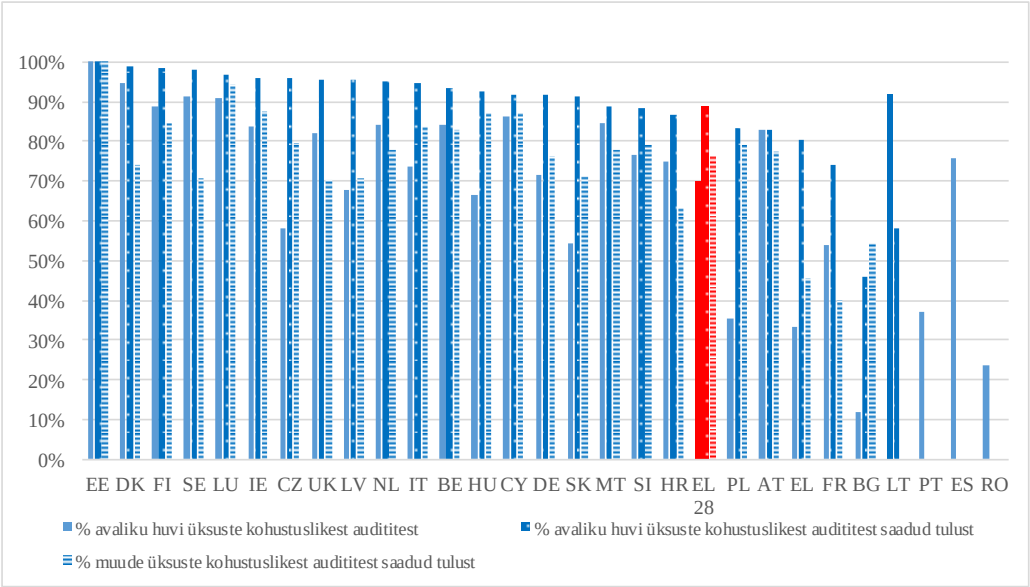
[23] CR4 = 0 % tähendab täiuslikku konkurentsi; 0 % < CR4 < 50 % tähendab täiusliku konkurentsi ja oligopoli vahelist olukorda; 50 % < CR4 < 80 % tähendab oligopoli; 80 % < CR4 < 100 % tähendab kontsentreeritud oligopoli ja monopoli vahelist olukorda; CR4 = 100% tähendab väga kontsentreeritud oligopoli või isegi monopoli (kui CR1 = 100 %).

Joonis 3. Audiitorühingute turuosa avaliku huvi üksuste kohustuslike auditite arvu järgi (2018)



Avaliku huvi üksuse kohustuslikest audititest saadud tulu poolest on suur nelik veelgi valitsevam (joonis 4). Neist liikmesriikidest, kus nende liidetud turuosa oli alla ELi keskmise, teatas Prantsusmaa,[24] et 60 % kõikidest avaliku huvi üksuste kohustuslikest audititest olid ühisauditid.

Joonis 4. Protsent avaliku huvi üksuste kohustuslikest audititest, protsent avaliku huvi üksuste kohustuslikest audititest saadud tulust ja protsent muude üksuste audititest saadud tulust liikmesriikide kaupa (2018)[25]



Avaliku huvi üksuste kohustusliku auditi turul valitseb endiselt suur nelik

Suure neliku turu kontsentratsioon ELi[26] koondarvestuses avaliku huvi üksuste kohustuslike auditite arvus vähenes umbes 3 protsendipunkti, kusjuures Deloitte'i puhul

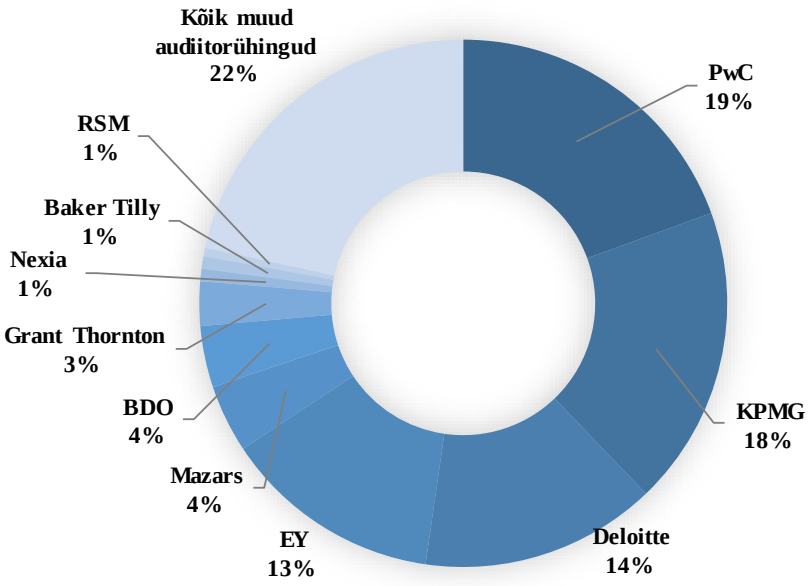
[24] Prantsusmaa on suurima ühisauditite osakaaluga (võrreldes kohustuslike auditite koguarvuga) liikmesriik. Suuruselt teine ühisauditite osakaal on Eestil (33 %) ja kolmas Bulgaarial (19 %). Teistes ühisaudititest teatanud liikmesriikides oli nende osakaal ligikaudu 1–3 %.

[25] Leedu, Hispaania ja Rumeenia andmed suure neliku turuosa kohta puuduvad. Portugali andmeid ei töödeldud tehnilistel põhjustel ja neid tuleb järgmises aruandes ajakohastada.

[26] 25 liikmesriigi andmed (Hispaania, Prantsusmaa ja Rumeenia andmed puuduvad).

oli langus ligikaudu 9 protsendipunkti. Suurele nelikule kuulus 2018. aastal umbes 66 % avaliku huvi üksuste kohustuslike auditite koguturust (joonis 5). Audiitorühingute kogukäibe[27] seisukohalt langes nende arvele ligikaudu 80 % ELi kogukäibest.

Joonis 5. 10KAP turuosa[28] avaliku huvi üksuste kohustuslike auditite arvu järgi (2018)



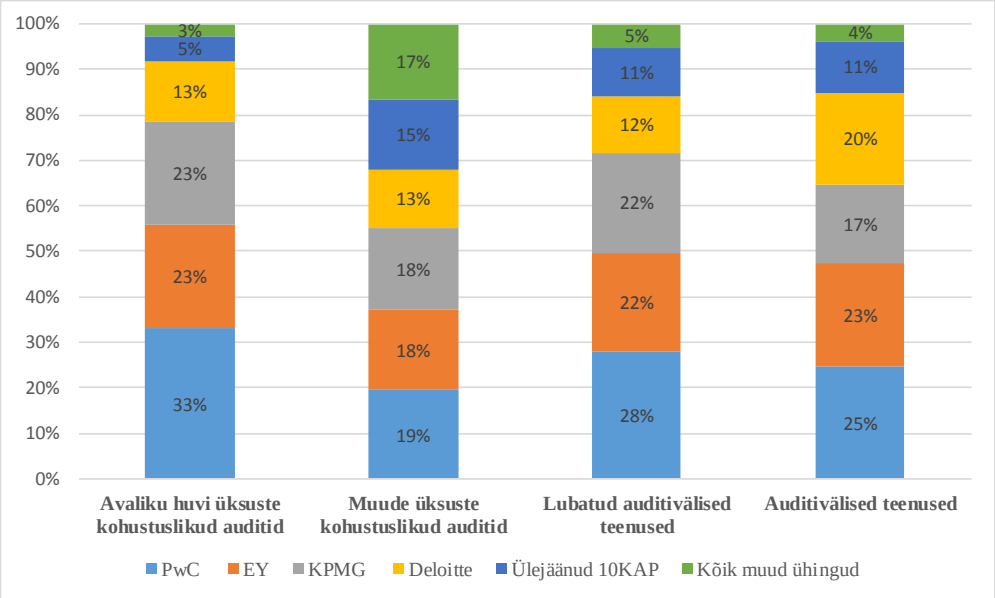
Avaliku huvi üksuste kohustusliku auditi turul valitseb suur nelik, kelle tulu moodustas üle 90 % kogutulust.

Muude üksuste kohustuslike auditite turul on suure neliku turuosa ligikaudu 70 %. Nende liidetud turuosa audititöövälistes segmentides (auditeerivatele üksustele osutatavad lubatud auditivälised teenused ja muudele üksustele osutatavad auditivälised teenused) on samuti ligikaudu 85 % (joonis 6).

[27] Nagu on määratletud määruse artikli 13 lõike 2 punktis k.

[28] Põhineb liikmesriikide kogunäitajatel, mis on esitatud riiklikes aruannetes ja turuseire allrühma analüüsis.

Joonis 6. Avaliku huvi üksusi auditeerivate audiitorühingute ELi turuosad igas turusegmendis tulu alusel (2018)



Suur nelik või nende võrgustik[29] saab märkimisväärse osa (umbes 70 %) auditivälistest teenustest saadavast tulust[30] auditi- ja ülejäänud klientidelt. Olukord on liikmesriigiti erinev.

ELi hinnangulisest tulude struktuurist nähtub, et suur nelik teenib ligikaudu 30 %[31] oma tulust auditeerimisega ja suure osa (ligikaudu 60 %) auditivälise tööga, eelkõige muudele üksustele osutatavate auditiväliste teenustega.

2.3. Kvaliteedipuudustest tulenevad riskid

Enamik riikide pädevate asutuste aruannetest kvaliteedi tagamise kohta oli seotud üheaastaste kontrollitsüklitega, mis jäid peamiselt 2018. aastasse, kuid millel olid erinevad algus- ja lõppkuupäevad. Seitse riikide pädevat asutust esitasid andmed kolmeaastaste kontrollitsüklite kohta. Käesolevas aruandes kasutatakse CEAOB leiu määratlust, mis on kooskõlas auditi valdkonda reguleerivate sõltumatute asutuste rahvusvahelise foorumi (International Forum of Independent Audit Regulators, IFIAR) määratlusega[32]. Kuna liikmesriikide poolt kvaliteedipuuduste andmete puhul kasutatud liigituste tõlgendamisel on vaja rakendada kutsealast otsustusvõimet, on raske teavet koondada ja ELi tasandil üldisi järeldusi teha.

Kontrollitud avaliku huvi üksuste auditi toimikute arv vähenes 25 % ja avaliku huvi üksuste kohustuslike auditite arv 35 % (kuna liikmesriikide avaliku huvi üksuse määratlust on muudetud). Kuigi avaliku huvi üksuste auditi töövõttude kontrolle oli vähem, ilmneb, et avaliku huvi üksuste auditi töövõttudele on pööratud 2015.–2018. aastal rohkem tähelepanu, kui võrrelda auditikontrollide üldkogumiga.

Alljärgnev kvalitatiivse hindamise osa põhineb riiklike turuseire aruannete andmetel ja CEAOB analüüsil[33]. See hõlmab kahte põhivaldkonda:

- puudused ning
- riskide maandamine ja süsteemsete riskide analüüs.

Kõige sagedamini esile tõstetud probleemid (nagu ka 2017. aastal) olid puudused audiitorühingute sisemistes kvaliteedikontrolli süsteemides (nt piisava auditi tõendusmaterjali ja dokumentatsiooni puudumine). Auditi valdkonna järelevalveasutused keskenduvad endiselt neile.

Peamised ühised leiud seoses **sisemiste kvaliteedikontrolli süsteemidega** on seotud järgmisega:

---

[29] Mõned liikmesriigid esitasid andmed tulu kohta audiitorühingupõhiselt, teised võrgustiku tasandil.

[30] Mõned audititegevuse järelevalveasutused on teatanud muudele üksustele osutatavate auditiväliste teenuste hindamisega seotud raskustest, sest need on audiitorühingust väljapoole jäävad teenused.

[31] 24 liikmesriigi andmed (Belgia, Prantsusmaa ja Leedu andmed osaliselt puuduvad). Portugali andmeid ei töödeldud tehnilistel põhjustel.

[32] IFIARi määratluse kohaselt on avaliku huvi üksuse auditi kontrollimisel tuvastatud leid auditiprotseduuride puudus, mis näitab, et audiitorühing ei kogunud järeldusotsuse põhjendamiseks piisaval hulgal asjakohast auditi tõendusmaterjali, kuid see ei pruugi tingimata tähendada, et vastavad finantsaruanded sisaldavad märkimisväärset väärkajastust.

[33] CEAOB analüüs põhineb auditite kontrollimisel tuvastatud leidudel, millest liikmesriigid teatasid 2017.–2018. aastal CEAOB kontrollide allrühma hallatavas andmebaasis. Ta analüüsis andmebaasi, et teha kindlaks audiitorühingute või standardite kehtestajate ja CEAOB vahelist dialoogi ajendavad teemad ning teavitada kontrollijaid suure riskiga valdkondadest. Analüüsis keskenduti leidude esinemisele ISAde kaupa, kvaliteedikontrollile ja eetikale.

- vannutatud audiitorite või audiitorühingu töötajate eetika ja sõltumatus[34],
- töövõtu kvaliteedi kontrollülevaatus[35],
- suure riskiga auditeeritavate üksuste järelevalve puudumine või asjakohatus ning
- auditi tõendusmaterjali ja auditi dokumentatsiooni puudumine.

Seoses **avaliku huvi üksuste auditi töövõtu toimikute** kontrollimisega tuvastasid riikide pädevad asutused ühiseid leide järgmistes põhivaldkondades:

- riskihindamine[36],
- olulisus ja valimi võtmine[37],
- sisekontrolli katsetamine[38],
- auditi kvaliteet ja tõendusmaterjal ning
- gruppide auditid.

See on kooskõlas viie rahvusvahelise auditeerimise standardiga (ISAd), mis on CEAOB analüüsis tuvastatud enamiku leidude teemana (üle 60 % kõigist 22 riikide pädeva asutuse auditileidudest CEAOB andmebaasis):

– audiitori vastused hinnatud riskidele (ISA 330)[39];

– auditi tõendusmaterjal (ISA 500)[40];

– arvestushinnangute, sealhulgas õiglase väärtuse arvestushinnangute ja nendega seoses avalikustatud teabe auditeerimine (ISA 540)[41];

– olulise väärkajastamise riskide tuvastamine ja hindamine majandusüksuse ja selle keskkonna mõistmise kaudu (ISA 315)[42] ning

---

34 Nt riigi pädeva asutuse ebasobiv hindamine ja heakskiit ning töötajate sõltumatuse ebasobiv kontrollimine.

35 Nt peamistele õigusnõuetele mittevastavus, ülevaatuse ebasobiv dokumenteerimine, ebatõhus töövõtu kvaliteedi kontrollülevaatus ja töövõtu kvaliteedi kontrollülevaatust tegevate töötajate ebasobiv valimine.

36 Nt auditeeritava üksuse ja selle keskkonna ebapiisav mõistmine, juhtkonna riskihindamis- ja riskide tuvastamise protsessi ebapiisav mõistmine.

37 Nt puudused olulisusnivoo kindlaksmääramise meetodis, valimi suuruse valiku asjakohase põhjenduse puudumine.

38 Nt peamiste sisekontrollimehhanismide ebasobiv dokumenteerimine, IT- ja muude sisekontrollimehhanismide ebapiisav katsetamine.

39 Nt suutmatus kavandada ja teha asjakohaseid auditiprotseduure, et käsitleda väite tasandi riski, nagu tehingute, konto saldo ja avalikustatava teabe asjakohane kajastamine, mõõtmine ja esitamine. Leiud, mis on seotud sellega, et ei tehtud piisavalt auditiprotseduure, et teha järeldusi katsetatud kontrollimehhanismide tõhususe kohta, ning finantsaruannetes kajastatud tulu ebapiisava kontrollimisega.

40 Nt infotehnoloogia on endiselt muret tekitav valdkond, kuna audiitorid ei katsetanud nõuetekohaselt IT-süsteeme, mida üksus kasutas finantsteabe koostamiseks ja piisava auditi tõendusmaterjali hankimiseks üksuse koostatud ja audiitorite jaoks kasutatud teabe täpsuse ja täielikkuse kohta.

41 Nt juhtkonna hindamismudelite (sh sisendite) ja hinnangute tegemisel kasutatud peamiste eelduste mõistlikkuse ebapiisav kahtluse alla seadmine; suutmatus tuvastada finantsaruannetes ebapiisavalt või mittetäielikult avalikustatud teavet.

42 Nt audiitori suutmatus majandusüksust ja selle keskkonda piisavalt mõista; suutmatus nõuetekohaselt tuvastada ja hinnata peamisi olulisi riske.

– spetsiaalselt arvesse võetavad asjaolud – grupi finantsaruannete auditid, sealhulgas komponendi audiitorite töö (ISA 600)[43].

Enamik riikide pädevaid asutusi on kehtestanud tuvastatud leidude käsitlemiseks riskide maandamise ja parandusmeetmeid. Enamik audititegevuse järelevalveasutusi teatas siiski, et leidude tõttu sanktsioone ei kohaldata ja süsteemset riski ei esine. Üldiselt ei jää leiud ja sanktsioonid samasse aruandeperioodi (uurimine ja sanktsioonide kehtestamine võtavad aega).

Kolmandik liikmesriikidest ei esitanud teavet korduvate leidude kohta (st samades audiitorühingutes eelmiste kontrollitsüklite käigus tuvastatud samad leiud) või väitis, et neid ei olnud.

Kõige sagedamini teatati **riskide maandamisest ja riskianalüüsist** järgmistes valdkondades:

- eetika ja sõltumatus,
- riskihindamine ja töövõtu kvaliteedi kontrollülevaatus,
- sisekontrollisüsteemi ja töövõtu kvaliteedi kontrollülevaatuse analüüs ning
- õiglase väärtuse mõõtmine ja pettusemenetlused.

Kõige levinumad järelmeetmed on parandusmeetmeid sisaldavad tegevuskavad ja algpõhjuste analüüs. Mitte kõik leiud ei anna alust sanktsioonideks ja 60 % riikide pädevatest asutustest teatas, et nad ei ole sanktsioone kehtestanud. Mõned audititegevuse järelevalveasutused andsid audiitorühingutele soovitusi koos rakendamistähtaegadega.

Süsteemse riski[44] tasemes ja mõõtmises on endiselt erinevusi. Enamik riikide pädevaid asutusi süsteemseid riske ei tuvastanud. Neli teatasid süsteemsetest puudustest riigi tasandil, kuid märkisid, et need leiud koos ei saanud viia audiitorühingu tegevuse lõpetamiseni. CEAOB analüüsis märgiti, et riikide pädevad asutused suhtlevad audiitorühingutega ja seavad nende tegevust kahtluse alla reguleerivates kolleegiumides ja kontrollide allrühma täiskogu istungitel.

2.4. Auditikomiteede tegevuse tulemuslikkus

Olemasolevate andmete põhjal ei ole võimalik auditikomiteede tegevuse tulemuslikkust üldiselt hinnata, arvestades, et auditikomiteede jälgimise meetodid on liikmesriigiti erinevad ja enamik teavet põhineb auditikomiteede enesehindamisel. Riikide pädevad asutused on siiski teinud teabe kogumisel ja auditikomiteedega suhete loomisel edusamme.

[43] Nt komponendi audiitorile mittetäielike juhtnööride andmine, kavandatud või tehtud töö mittearutamine komponendi audiitoritega, komponendi audiitorid ei esita grupi audiitorile aru andes piisavalt üksikasjalikku teavet, grupi audiitori suutmatus hinnata komponendi audiitori tööd ja võtta arvesse komponendi audiitorite teatatud leide.

[44] Määruse artikli 27 lõike 1 punktis a on osutatud riskidele, mis tulenevad vannutatud audiitori või audiitorühingu puhul täheldatud kvaliteedipuuduste sagedasest esinemisest, sealhulgas süstemaatilistest puudustest audiitorühingute võrgustikus.

Auditidirektiivi[45] artikli 39 kohaselt peavad äriühingud looma auditikomiteed (neid on umbes 6 400[46]) ja määruse artikli 27 lõike 1 punkti c kohaselt peavad riikide pädevad asutused jälgima auditikomiteede tegevuse tulemuslikkust. Auditikomiteed on tavaliselt moodustatud eraldiseisva komiteena või järelevalve- või haldusorgani komiteena ning neil on äriühingu üldjuhtimise mudelis keskne roll, eriti suuremate avaliku huvi üksuste puhul. Nad suhtlevad eri osalejatega nii äriühingu sees (nt juhtkond, järelevalve- või haldusorgan) kui ka väljaspool seda (nt välisaudiitorid, aktsionärid ja reguleerivad asutused).

Järelevalveasutused said auditikomiteedelt teavet mitmesuguste kanalite kaudu. Näiteks saadeti eri liikmesriikide auditikomiteede valimile CEAOB sihtküsimustik[47]. Kuna see hõlmas aga auditikomiteede enesehindamist, seab see andmete tõlgendamisele piiranguid.

21 liikmesriigis teeb auditikomiteede üle järelevalvet riigi pädev asutus.

ELi õigusaktides ei ole kindlaks määratud riikide pädevate asutuste järelevalveülesandeid auditikomiteede suhtes. Nende üle järelevalve tegemise ja nendega suhtlemise eest vastutavad asutused on liikmesriigiti väga erinevad. Enamasti jagavad riikide pädevad asutused vastutust riikliku finantsjärelevalveasutusega.

Riikide pädevad asutused teevad oma järelevalve alla kuuluvate auditikomiteedega koostööd erineval moel. Enamik neist teeb seda peamiselt uuringute/küsimustike, dialoogi ning õpikodade, veebiseminaride ja konverentside kaudu.

CEAOB küsimustiku[48] vastused osutasid, et auditikomiteede suhtlust välisaudiitoritega, hankemenetluste korraldamist, lubatud auditiväliste teenuste osutamise heakskiitmist ja makstud tasude registreerimist on vaja rohkem jälgida.

Tagasiside näitab põhinõuetele vastavust seoses auditikomiteede koosseisu ja oskuste,[49] sõltumatuse ja haldus-/järelevalveorganiga suhtlemise ning auditifunktsiooni üle tehtava järelevalvega.

Tulemused näitavad siiski, et auditi pakkumuste valikumenetlus on auditikomiteede jaoks keeruline – selleteemalised vastused osutavad kas auditiõigusaktidele mittevastavusele või teadmatusele sellest, kuidas neid kohaldada.

---

[45] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. mai 2006. aasta direktiiv 2006/43/EÜ, mis käsitleb raamatupidamise aastaaruannete ja konsolideeritud aruannete kohustuslikku auditit ning millega muudetakse nõukogu direktiive 78/660/EMÜ ja 83/349/EMÜ ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 84/253/EMÜ (ELT L 157, 9.6.2006, lk 87).

[46] 19 liikmesriigi andmed. Ülejäänud liikmesriikidest viies puudub otsene järelevalve ja neli ei esitanud andmeid.

[47] Küsimustiku eesmärk oli hinnata auditiõigusaktide nõuetele vastavust ning luua suhted riikide pädevate asutuste ja auditikomiteede vahel. 25 liikmesriiki (erandiks olid Eesti, Ungari ja Slovakkia) lisasid oma koondvastused riiklikesse aruannetesse. Küsimustiku said kokku 2 770 auditikomiteed 26 liikmesriigist ja vastamise määr oli umbes 60 %.

[48] Iga riigi pädeva asutuse valitud valimi suurus erineb ELis märkimisväärselt, võrreldes iga liikmesriigi avaliku huvi üksuste arvuga.

[49] Direktiivi 2006/43/EÜ artikli 39 lõike 6 punkt a.

Audiitori valimise protsess

Auditikomiteed vastutavad[50] vannutatud audiitorite valimise menetluse eest. Umbes 87 % väidavad, et nad tõepoolest teevad seda. 75 % avaliku huvi üksustest, kes korraldasid hankemenetluse, kutsusid selles osalema kaks kuni seitse audiitorühingut. 16 % tegid pakkumuse esitamise ettepaneku ainult ühele, kuigi määruse artikli 16 lõike 2 kohaselt tuleb hankemenetluses osalema kutsuda vähemalt kaks audiitorühingut.

Lisaks on hankemenetluses osalema kutsutud audiitorühingute arv korrelatsioonis lõpuks pakkumuse esitanud audiitorühingute arvuga. Umbes 55 % auditikomiteedest teatas, et hankemenetluses esitasid üldjuhul pakkumuse kaks või kolm vannutatud audiitorit (audiitorühingut). Vastuste analüüs näitas siiski, et 19 % auditikomiteedest saab ainult ühe usaldusväärse pakkumuse.

Pooled auditikomiteed märkisid, et hankemenetlus võimaldab valikumenetluses osaleda audiitorühingutel, kes said eelmisel kalendriaastal liikmesriigis avaliku huvi üksustelt alla 15 % oma kogutasudest. Need auditikomiteed ei pruugi määruse artikli 16 lõikest 3 täielikult aru saada või seda kohaldada.

[50] Määruse artikli 16 lõige 3.

Suhtlemine välisaudiitoriga

Auditikomiteed vastutavad audiitorühingu sõltumatuse ja auditi kvaliteedi kontrollimise, sealhulgas lubatud auditiväliste teenuste heakskiitmise, hankemenetluste korraldamise ja välisaudiitori valimise eest[51]. Umbes pooled neist kinnitasid, et vannutatud audiitor (või tema võrgustiku liige) esitas pakkumuse lubatud auditiväliste teenuste osutamiseks[52]. 80 % teatasid, et nad ei vaadanud läbi määruse artikli 5 lõike 4 kohaste auditiväliste teenuste osutamise taotlusi. 4 % ei jälginud vannutatud audiitorile makstud tasusid.

3. KOKKUVÕTE

Käesolevas aruandes kirjeldatakse avaliku huvi üksuste kohustuslike auditite turu arengut 2015.–2018. aastal. See annab esialgse ettekujutuse auditireformi mõjust ja osutab võimalikele valdkondadele, mida tuleks täiendavalt hinnata. Hindamisel tuleks arvesse võtta kogu ELis mainekate äriühingutega (nt Carillion, Thomas Cook ja Wirecard) seotud hiljutisi skandaale, mis võivad kahjustada audiitori kutseala mainet ja investorite usaldust.

Aruande põhijäreldused on järgmised.

1) Püsivalt suur kontsentratsioon, kuna enamikus liikmesriikides valitseb avaliku huvi üksuste kohustusliku auditi turul endiselt suur nelik

Suure neliku valitsemine enamikus liikmesriikides koos auditivälisest tööst saadava tulu suure osakaaluga võib mõjutada nende sõltumatust, audititasude suurust ja auditite kvaliteeti. Riski suurendavad parandusmeetmed, mille eesmärk on kõrvaldada audiitorühingute huvide konflikte seoses avaliku huvi üksustega (nt rotatsiooninõue, keelatud auditivälised teenused, lubatud auditiväliste teenuste ülempiir jne), mis võib veelgi vähendada avaliku huvi üksuse vannutatud audiitorite või audiitorühingute valikut turul.

Seepärast jälgib komisjon riikide pädevate asutuste ja CEAOBga tihedat koostööd tehes eriti hoolikalt, kuidas uued eeskirjad mõjutavad konkurentsi avaliku huvi üksuste auditite turul. Lisaks hindab ta, kuidas mõjutavad määruse kohased valikud riigisiseseid turgusid ja võrdseid võimalusi ELis.

Riikide pädevaid asutusi julgustatakse täitma andmelünki (nt auditivälistest teenustest saadud tulu kohta), et parandada turusuundumuste jälgimist ja kontsentratsioonianalüüsi.

2) Kvaliteedipuuduste hindamine on endiselt probleemne

ELi tasandil kõige sagedamini esile kerkivad kvaliteediprobleemid on endiselt järgmised:

- puudused audiitorühingute sisemistes kvaliteedikontrolli süsteemides,
- suure riskiga auditeeritavate üksuste järelevalve puudumine või asjakohatus ning
- auditi tõendusmaterjali ja dokumentatsiooni puudumine.

[51] Määruse artikli 4 lõige 2; direktiivi 2006/43/EÜ artikli 39 lõike 6 punkt e; määruse artikli 6 lõike 2 punkt b.

[52] Määruse artikli 5 lõige 4.

Hindamise kvaliteedi parandamiseks võib olla abi sellest, kui ühtlustada ELi auditisektorit seoses järelevalvemeetmete liikide, parandusmeetmete ja kehtestatud sanktsioonidega.

Nende leidude põhjal hindab komisjon ELi auditiõigusakte ja võimalikke viise kvaliteedi tagamise ning uurimise ja sanktsioonide rakendamise korra ühtsuse parandamiseks liikmesriikides. Ta hindab ka vajadust muuta kontrolliaruanded (sealhulgas kontrolli käigus tehtud töö kirjeldus) avalikkusele või vähemalt auditikomiteedele kättesaadavamaks. See võib hõlmata suuremal hulgal aruannete digiteerimist või märgistamist, et hõlbustada juurdepääsu.

Leidude eelnevalt kindlaksmääratud liigitus, mida teises aruandes kvaliteedi tagamise näitajate jaoks kasutati, parandas riikide pädevate asutuste esitatud andmete hindamist. Riikide pädevad asutused peaksid sellegipoolest tegema enamat, et:

- tagada leidude ja kategooriate ühtne tõlgendamine;
- teha kindlaks tõhusad kvaliteedinäitajad, et parandada auditite kvaliteedi hindamist, ning
- tõhustada süsteemse riski hindamist ja tõlgendamist.

Aruanne kinnitab, et samad probleemid kerkivad korduvalt esile ja näivad seega olevat struktuursed. Komisjon teeb CEAOBga koostööd, et teha kindlaks meetmed olukorra parandamiseks.

3) ELis rakendatavad eri järelevalvemeetodid raskendavad riikide pädevate asutuste poolset auditikomiteede tegevuse tulemuslikkuse hindamist

Enamik auditi valdkonna järelevalveasutusi suhtles nende järelevalve alla kuuluvate auditikomiteedega. Riikide pädevad asutused parandasid oma teadmisi auditikomiteede tööst, eelkõige enesehindamisel põhineva CEAOB küsimustiku abil. See andis auditikomiteede tegevuse tulemuslikkusest siiski vaid piiratud ülevaate.

Komisjon hindab võimalusi riikide pädevate asutuste auditikomiteede üle järelevalve tegemise suutlikkuse suurendamiseks. Ta analüüsib ka seda, kuidas tugevdada auditikomiteede sõltumatust audiitori valikuprotsessis ja tema tegevuse üle tehtavas järelevalves. Ta on teinud koostööd CEAOBga, et hõlbustada eelkõige seminaride või konverentside kaudu auditikomiteede ja riikide pädevate asutuste vahelist dialoogi. Komisjon hindab, kuidas sellist suhtlust veelgi hõlbustada.

Selleks et hõlbustada auditikomiteede toimimise ja tõhususe üksikasjalikumat hindamist, soovitatakse riikide pädevatel asutustel suhelda riigi tasandil suurema arvu auditikomiteedega ning arendada oma teadlikkust auditikomiteede toimimisest ja otsuste tegemisest.

Komisjon jätkab turusündmuste jälgimist. Mõned riikide pädevad asutused algatavad oma riikide audititurgude uuringuid ja ülevaateid, et koguda rohkem teavet turu võimalike puuduste kohta. Kuna mõned aruandes nimetatud probleemid võivad olla olulised Wirecardi juhtumi puhul, arutab komisjon CEAOBga, milliseid järeldusi tuleb sellest juhtumist teha.

Lisaks on komisjon algatanud uuringu, et hinnata ELi auditiõigusaktide mõju kohustusliku auditi turule. Uuringu ja käesoleva aruande järeldusi kasutatakse ELi auditiraamistiku hindamisel, et analüüsida selle tõhusust läbipaistvuse, auditite kvaliteedi ja konkurentsi parandamisel audititurul, eelkõige avaliku huvi üksuste puhul. Hindamise

käigus uuritakse ka COVID-19 pandeemiaga kaasnenud majanduskriisi mõju auditisektorile.