

“Economic regulation is ancient. According to one authoritative account, we were kicked out of the Garden of Eden because of a regulatory dispute over food. Eve ingested a 'controlled substance', as we would say in modern parlance. Unfortunately, she did so at a time when a regulator had some clout. Nevertheless, the standard historical interpretation says that the regulatory episode served the public interest, and the modern theory of regulation lends support: the bureaucracy was small; the motives of the regulator were unimpeachable; knowledge was sufficiently complete to preclude error” (High [red] 1991:1).

HOOFSTUK 3

DIE AARD EN WESE VAN REGULERING

Om leesbaarheid te vergemaklik, word die volgende afkortings in hoofstuk 3 gebruik:

Groot Vier ouditeursfirmas	Vier grootste ouditeursfirmas, naamlik KPMG, PricewaterhouseCoopers, Deloitte, en Ernst & Young
Maatskappywet	Maatskappywet (Wet 61 van 1973 (soos gewysig))
OROR	Openbare Rekenmeesters- en Ouditeursraad
SAICA	<i>South African Institute of Chartered Accountants</i>
SAIGR	Suid-Afrikaanse Instituut van Geoktrooieerde Rekenmeesters
Wet	Wet op Openbare Rekenmeesters en Ouditeurs (Wet 80 van 1991 (soos gewysig))

1 INLEIDING

In die vorige hoofstuk is die aard en wese van ouditering bespreek sodat die aard en wese van regulering, insluitende die rol van regulering, vanuit hierdie perspektief gesien kan word. Sodanige begrip is van uiterste belang wanneer die regulering van die ouditeursprofessie later in die studie ondersoek word.

Wêreldwyd is daar veral ná die val van Enron toenemende kritiek teen en onduidelikheid en ontevredenheid oor die ouditeursprofessie. Die gevolge van dié krisis is dat die gemeenskap hulle vertroue in die ouditeursprofessie in 'n mate verloor het. Die waarde van die eksterne ouditfunksie is dermate verlaag dat dit die risiko loop om uit te sterf (Gloeck & De Jager 1998:iv). 'n Aantal skrywers is van mening dat oneffektiewe regulering een van die faktore is wat die waarde van die ouditfunksie verlaag en sodoende die vertroue van die gemeenskap in die professie ondermyn (Land 1995, Gloeck & De Jager 1998, Gray & Manson 2000, Irish Government Publications 2000). Land (1995:92) som dit soos volg op:

“From the profession's point of view, what lies at the heart of public criticism is the issue of regulation”.

In hierdie hoofstuk word die aard en wese van regulering bespreek omdat 'n deeglike begrip van regulering onontbeerlik vir 'n studie soos hierdie is. Eerstens word die vraag na regulering (insluitende die faktore wat in 'n reguleringstelsel van belang is) ondersoek. Dan word verskillende strukture vir regulering ondersoek. Laastens word die rol van die regulering van die ouditeursprofessie nagevors.

2 DIE VRAAG NA REGULERING

Voordat die rol van die regulering van die ouditeursprofessie beskryf kan word, is dit noodsaaklik om 'n begrip te hê van wat regulering behels, wat die vraag na regulering veroorsaak en wanneer of in watter omstandighede die vraag ontstaan, en watter faktore in 'n reguleringstelsel van belang is.

2.1 Definisie van regulering

In hierdie afdeling van die hoofstuk word daar gepoog om uit die literatuur eienskappe van regulering te identifiseer, voordat die begrip *regulering* vir doeleindes van hierdie studie gedefinieer word.

Eerstens die definisies van regulering, reguleer, “regulate” en “regulation” soos vervat in woordeboeke.

Regulering handeling van te reguleer; reëling, reëlmatigmaking: verantwoordelik wees vir die regulering van iets (Odendaal [red] 1985)

Reguleer stel, regsit, reël, kontroleer, verorden (Odendaal [red] 1985)

“*Regulate*” “control by rule; control, monitor, govern, run, operate, administer, handle, guide, steer, conduct, direct, oversee, manage” (Tulloch [ed] 1993)

“control by rule, subject to restrictions; moderate, adapt to requirements” (Sykes [ed] 1987)

“*Regulation*” “regulating or being regulated; prescribed rule, authoritative direction” (Sykes [ed] 1987)

Uit die bogenoemde definisies blyk dit dat die begrip *regulering* 'n verskeidenheid betekenisse kan aanneem. Regulering blyk egter rigtinggewend van aard te wees.

Afleiding 1: Regulering is rigtinggewend.

In alle industriële gemeenskappe is daar 'n spanning tussen twee stelsels waardeur die ekonomie beheer word, naamlik (Ogus 1994:1):

- Die *markstelsel* waar individue aan hulleself oorgelaat word om hulle eie welvaart te bewerkstellig. Die regstelsel onderlê alle aangeleenthede hoofsaaklik deur die private reg. Regulering speel geen wesenlike rol nie.
- Die *kollektiewe stelsel* waar die owerheid optrede aanmoedig wat andersins (so word dit aanvaar) nie sou plaasvind nie. Die doelwit is om vermeende tekortkominge in die markstelsel reg te stel om sodoende die kollektiewe of openbare doelwitte te bereik - dit is regulering.

Die owerheid is dus verantwoordelik vir regulering en regulering moet op so 'n wyse geskied dat die openbare doelwitte bereik word.

Dit word ondersteun deur die *Review Group on Auditing* in Ierland wat die primêre doelwit van regulering in enige ekonomiese stelsel soos volg stel (Irish Government Publications 2000:107):

“to provide, for reasons of public interest, a counterweight to free market¹ forces and to counteract market failure². If allowed to operate unchecked, these forces may merely serve to benefit individuals in society to the disadvantage of society as a whole” [eie beklemtoning].

Dit word verder deur Mitnick (1980:7) se definisie van regulering ondersteun: “Regulation is the public administrative policing of a private activity with respect to a rule prescribed in the public interest” [eie beklemtoning].

Afleiding 2: Regulering moet in openbare belang plaasvind.

¹ “Markets” kan soos volg gedefinieer word: “markets are means of co-ordinating the activities of large numbers of people” (Economic Council of Canada 1981:7).

² “Market failure” kan soos volg gedefinieer word: “as a departure of the market equilibrium allocation from the set of Pareto optimal allocations [toedelings waardeur geen partye ten koste van ander bevoordeel word nie] of goods and services” [eie byvoeging] (Spulber 1989:3).

In 'n kollektiewe stelsel is die rol van die owerheid om 'n omgewing vir volgehoue en ordelike ekonomiese groei deur fiskale, monetêre en regulerende beleid te skep (Simon 1981:13). Die hoofdoelwit van die owerheid met die regulering van die globale finansiële stelsel is om finansiële en ekonomiese stabiliteit te verseker (Page 1987:298). Volgens Pauw, Woods, Van der Linde, Fourie en Visser (2002:38) het die owerheid die volgende funksies:

- invordering van belastinge
- toedeling van uitgawes
- regulering van en beheer oor die finansies van die gemeenskap

Dit is die owerheid se verantwoordelikheid om te evalueer of toepaslike openbare dienste op die mees toepaslike, ekonomiese, doeltreffende en doelmatige wyse gelewer word (Pauw et al 2002:48). Die owerheid moet dus toesien dat die lewering van ouditdienste, as een van die openbare dienste wat gelewer word, op die mees toepaslike, ekonomiese, doeltreffende en doelmatige wyse gelewer word.

Die owerheid is dus vir regulering verantwoordelik. “Regulation, in the broadest sense is *the* essential function of government” (Hartle 1979:1). Dit word deur die volgende beaam:

“Regulation ... is any constraint imposed upon the normal freedom of individuals by the legitimate activity of government” (Brown-John 1981:7).

“Regulation represents attempts by the state to alter the administrative and legal framework that governs market transactions” (Spulber 1989:xvi).

Volgens Ogus (1994:2) beskik regulering meestal oor die volgende eienskappe:

- Daar is beheer deur 'n meerdere - 'n rigtinggewende funksie. Individue word deur die owerheid verplig om op 'n spesifieke wyse op te tree met die dreigement van strafmaatreëls indien hulle nie daaraan voldoen nie.
- Dit is oor die algemeen die owerheid (of sy agente) wat die reëls moet toepas waarvolgens regulering plaasvind, wat nie deur 'n onderlinge ooreenkoms tussen die betrokke partye herroep kan word nie.
- Die owerheid speel 'n belangrike rol in die formulering en die toepassing van die reëls waarvolgens regulering plaasvind - daarom is dit tipies gesentraliseer.

Regulering hoef nie noodwendig deur die owerheid self plaas te vind nie. Die owerheid kan dié taak aan een van sy openbare agente delegeer. Dit word ondersteun deur die volgende siening van Pegrum (1965:39): “Public regulation ... refers to those controls which are embodied in the laws of the land and which are administered by designated governmental agencies”.

Dit word ook deur Selznick (1985) ondersteun. Volgens Selznick (1985:363) verwys die kernbetekenis van regulering na “... sustained and focused control exercised by a public agency over activities that are valued by a community” [eie beklemtoning].

Selznick noem ook dat beheer oor die bedrywighede wat vir die gemeenskap van waarde is, uitgeoefen word. Deur beheer oor die bedrywighede wat vir die gemeenskap van waarde is, uit te oefen, is dit dus heel waarskynlik dat die openbare doelwitte bereik word (Afleiding 2).

Belangrike strukturele aangeleenthede word oorweeg in die besluit om van die reguleringsaktiwiteite aan verantwoordelike agente te deleger. Horisontale (die mate van mag wat aan 'n agent anders as die owerheid verleen word) en vertikale (die mate van beheer wat oor sodanige agent uitgeoefen word) oorwegings is ter sprake by die toepaslike toedeling van mag. “The location of responsibility for directing and controlling economic activity is the core of the problem of the relation of the state to economic life” (Pegrum 1965:4).

Indien daar besluit word om reguleringstake te deleger, is daar belangrike besluite wat geneem moet word, soos wie die agent moet wees en watter verantwoordelikheid gedeleger moet word. Die owerheid as verteenwoordiger van die openbare belang is verantwoordelik om toe te sien dat die agent soos ooreengekom optree. Mitnick (1980:326) stel dit soos volg: “The representatives determining the preferences of their constituents, given a distribution and intensity spread of those preferences; the constituents face the problem of holding their agent-representatives accountable to their preferences”.

Mitnick (1980:9) meld verder dat regulering uitgeoefen moet word deur 'n party wat nie betrokke is by die bedrywighede wat geregleer word nie - “regulation is a process consisting of the intentional restriction of a subject's choice of activity, by an entity not directly party to or involved in that activity” [eie beklemtoning].

Afleiding 3: Regulering moet deur 'n onafhanklike party (die owerheid of sy agente) geskied.

Regulering word gebruik om menslike optrede of gedrag te beheer (Bernstein 1955:271). Needham (1983 in Schultz & Alexandroff 1985:3) ondersteun dit met sy stelling dat regulering poog om die gedrag van mense te beperk.

Volgens Baldwin en Cave (1999:2) kan die woord *regulering* in die volgende strekkings gebruik word:

- *as 'n spesifieke stel reëls* - waar regulering die uitvaardiging van 'n bindende stel reëls behels wat deur 'n spesifieke liggaam toegepas moet word
- *as 'n doelbewuste invloed van die owerheid* - waar regulering in 'n breër opsig plaasvind en wat alle optrede van die owerheid insluit wat daarop gerig is om nywerheids- of sosiale optrede te beïnvloed
- *as alle vorme van sosiale beheer of invloed* - waar alle meganismes wat optrede beïnvloed, hetsy deur die owerheid of deur ander bronne (gemeenskappe), geag word as regulering - hetsy doelbewus of toevallig

Regulering kan gebruik word om 'n verskeidenheid vorme van gedragsbeheer of sosiale beheer aan te dui.

Pegrum (1965:39) omskryf sosiale beheer as die verskeidenheid maniere, hetsy statutêr of andersins, waardeur die gemeenskap die nakoming van algemeen aanvaarde standaarde van gedrag bereik.

Afleiding 4: Optrede of gedrag word gereguleer.

Regulering deur die owerheid kan in twee kategorieë verdeel word, naamlik (Ogus 1994:4-5 & 9, Summers 2002):

- *Sosiale regulering* wat die stel van wette en reëls behels wat bedoel is om byvoorbeeld 'n burger of werker se gesondheid en veiligheid te beskerm, omgewings- en estetiese doelstellings te bereik, of om verbruikers te beskerm. Alternatiewelik kan dit ook die verskaffing van aansporings vir verskaffers wat die spesifieke sosiale doelwitte bereik, behels. Sosiale regulering is gewoonlik op 'n hele aantal industrieë van toepassing.
- *Ekonomiese regulering* vind plaas waar die owerheid ingryp en direk sekere ekonomiese aspekte soos pryse, vereistes vir toetrede, gehalte van dienste, opbrengskoerse, ensovoorts, voorskryf. Ekonomiese regulering verwys dikwels na die beheer oor toegang deur individuele firmas tot sekere bedrywe en die vasstelling van pryse wat gevra kan word. In sekere gevalle behels dit ook die spesifisering van die gehalte van die dienste wat die firma kan bied (Litan & Nordhaus 1983 in Schultz & Alexandroff 1985:3).

Ekonomiese regulering is hoofsaaklik op industrieë met monopolistiese neigings van toepassing. Die hoof funksie van ekonomiese regulering is om 'n plaasvervanger vir mededinging daar te stel deurdat pryse en gehalte beheer word. Ekonomiese regulering word gewoonlik op 'n industrie-tot-industrie basis ingestel.

Deur 'n plaasvervanger vir mededinging daar te stel, is dit meer waarskynlik dat die openbare doelwitte dus bereik word.

Daar kan ook 'n derde kategorie regulering onderskei word wat sosiale en ekonomiese regulering insluit (Economic Council of Canada 1981:7). Dit behels die instel van sekere maatreëls wat breë ekonomiese en sosiale doelwitte bereik.

Afleiding 5: Regulering dien as 'n plaasvervanger vir mededinging (in die geval van 'n industrie met onopolistiese neigings).

Volgens Spulber (1989:2) is regulering hoofsaaklik "... a process of coalition formation and bargaining involving consumers, firms, and regulatory agencies". Daar is dus verskeie partye by die reguleringsproses betrokke. "Regulation exists to affect the relationships in and results of private markets" (Trebilcock, Waverman & Pichard 1978 in Schultz & Alexandroff 1985:3).

Spulber (1989:39) definieer die reguleringsproses soos volg: “the regulatory process is a game defined by the set of consumers and firms in the regulated market, consumer preferences and firm technologies, available strategies, and the set of rules”.

Volgens Fainson (1940 in Mitnick 1980:8) moet regulering in 'n wyer konteks as net die partye wat direk betrokke is, gesien word; dit moet in die konteks van die omgewing waarin dit toegepas word, gesien word. “Regulation is therefore the resultant of the actions of regulator and regulatee constrained by, and in interaction with, their environment”.

Regulering is ook nie 'n statiese proses nie; dit is oor die algemeen 'n voortdurende proses of verwantskap (Mitnick 1980:6). Mitnick (1980:8) verwys na regulering as 'n dinamiese en oneindige proses - 'n proses van aanpassing van openbare en private belange waarvan die uitkomst nie vooraf bepaal kan word nie. Schultz en Alexandroff (1985:5) verwys na regulering as 'n dinamiese en veelsydige instrument van beheer.

Regulering is dus 'n dinamiese proses waar veranderende omstandighede en behoeftes voortdurend ondersoek en geëvalueer moet word en, indien nodig, aanpassings gedoen moet word. Vandaar die motivering of rasionaal vir 'n studie soos hierdie om in die lig van die knelpunte rondom die ouditeursprofessie die regulering van die professie te evalueer en veranderinge voor te stel.

Regulering word gebruik om optrede te beïnvloed en die regulerende prosesse bestaan volgens Baldwin en Cave (1999:96) uit die uitvaardiging van toepaslike regulerende wetgewing, die stel van regulerende reëls, en die monitering van die nakoming van die reëls deur diegene wat gereguleer word. Die reguleringsprosesse bestaan dus uit verskeie fases. Die volgende fases blyk in enige reguleringsproses belangrik te wees (Mitnick 1980:12-14, Bernstein 1955:hfst 8):

- Instelling Aspekte wat van belang is, is die ontwerp van die regulerende meganisme, partye ten gunste van en teen die instelling van regulering, vorige regulerende prosesse en die instellingskoste - byvoorbeeld die koste om inligting rakende die voorkeure van die belanghebbende partye te verkry.
- Aanpassings Regulering is 'n dinamiese proses. Daar moet voortdurend by veranderinge aangepas word. Aspekte wat oorweeg moet word, is onder meer veranderinge in die partye wat gereguleer word.
- Administrasie Aspekte wat van belang is, het met die proses van regulering en die invloed daarvan te doen, soos koste, koördinering en beplanning, aanpasbaarheid, en die invloed van regulering op die betrokke partye.

- Toepassing Aspekte wat oorweeg moet word, is die metode waardeur die toepassing van reëls en standaarde gemonitor word asook veranderlikes wat die nakoming van regulerende beperkinge beïnvloed. 'n Belangrike aspek wat oorweeg moet word, is of die reguleerder oor die nodige magte beskik om regulerende standaarde en reëls op die partye wat reguleer word, af te dwing.

Afleiding 6: Regulering is 'n dinamiese proses.

Volgens Mitnick (1980:2) is “regulation ... an interference of some sort in the activity subject to regulation - it is to be governed, altered, controlled, guided, regulated in some way. Interference involves a diversion from what otherwise would occur, a blocking off, restriction, or alteration in the alternatives open to the subject”.

Een van die aspekte wat deel van die reguleringsproses vorm, is die formulering van reëls of regulasies. Volgens Spulber (1989:37) is regulasies: “... general rules or specific actions imposed by administrative agencies that interfere directly with the market allocation mechanism or indirectly by altering consumer and firm demand and supply decisions”.

Volgens Mitnick (1980:8-9) kan regulering as 'n proses gesien word wat uit die volgende bestaan:

- “*Prohibitive policing* as saying no; as guarding against deviation from regulatory goals and derived rules. Regulating as controlling, influencing, persuading, advocating, advising.”
- “*Mediating* as filter, buffer, or modifier between public and private and perhaps protecting each; as mutual control process, where regulatee and regulator try to control one another; regulating as process of exchange through a mediating body.”
- “*Promoting* as saying yes; as creating and fostering.”

In 'n reguleringsproses funksioneer die genoemde funksies nie noodwendig afsonderlik nie (Schultz & Alexandroff 1985:7).

Soos blyk uit die bogenoemde kan regulering negatief en verbiedend of positief en goedkeurend wees. Negatiewe regulering is waar sekere optrede beperk word en verhoed word dat sekere ongewenste bedrywighede plaasvind. Positiewe regulering is waar sekere optrede gemagtig of gefasiliteer word.

Regulering beskik verder ook oor 'n element van dwang - een party dwing iets op 'n ander party af. “Regulation involves the ... direct and coercive use of power over citizens” (Lowi 1979 in Schultz & Alexandroff 1985:3). Dit word deur Cushman (1941:3) se definisie van regulering ondersteun: “A commission is regulatory when it exercises governmental control or discipline over private conduct or property interests. This control may take different forms and use different methods, but there is always present an element of coercion”.

Brown-John (1981:55) beklemtoon dit ook met die volgende definisie van regulering: “Regulation is legitimate coercive intervention in the daily affairs of individuals in the public interest”.

'n Belangrike aspek is dat die reguleerder oor die nodige mag moet beskik om regulerende standaarde en reëls op die partye wat reguleer word, af te dwing.

Afleiding 7: Regulering beskik oor 'n element van dwang.

Dit blyk dus dat daar nie eenstemmigheid in die literatuur oor die definisie van die begrip *regulering* is nie. Nieteenstaande al die navorsing, is dit verstommend dat daar so min eenstemmigheid oor die definisie van die begrip is (Schultz & Alezandroff 1985:14).

Uit die eienskappe van regulering wat uit die literatuur afgelei is, kan die volgende kernaspekte van regulering uitgeken word:

Eerstens *openbare belang*. Volgens Afleiding 2 moet regulering in *openbare belang* geskied. Afleiding 1 bepaal dat regulering rigtinggewend is. Die aanname kan gemaak word dat die rigting van regulering weg van eie belang na regulering in openbare belang moet wees. Volgens Afleiding 5 is regulering 'n plaasvervanger vir mededinging. Deur 'n plaasvervanger vir mededinging daar te stel, is dit meer waarskynlik dat die openbare doelwitte dus bereik word.

Tweedens *onafhanklike party*. Volgens Afleiding 3 moet regulering deur 'n *onafhanklike party* geskied.

Derdens *optrede*. Volgens Afleiding 4 word *optrede* of gedrag gereguleer. Die aanname kan gemaak word dat die regulering van optrede of gedrag sodanig sal wees dat die openbare doelwitte bereik word.

Vierdens *dinamiese proses*. Volgens Afleiding 6 is regulering 'n *dinamiese proses*.

Vyfdens *dwang*. Volgens Afleiding 7 beskik regulering oor 'n element van dwang. Die definisie van reguleer sluit stel (byvoorbeeld die stel van reëls) en kontroleer (byvoorbeeld die monitering van die nakoming van die reëls) in.

Vir doeleindes van hierdie studie word regulering soos volg gedefinieer:

Regulering is 'n dinamiese proses waar 'n onafhanklike party optrede in openbare belang met 'n element van dwang bewerkstellig.

Die klem op openbare belang is belangrik omdat dit veral die vooropstelling van eie belang is wat tot die knelpunte rondom die ouditeursprofessie lei.

2.2 Faktore wat aanleiding gee tot die vraag na regulering

Uit die literatuur blyk daar heelwat faktore wat aanleiding gee tot die vraag na regulering.

In die geval van die ouditeursprofessie is die volgende vyf faktore grootliks vir die vraag na die regulering van die profesie verantwoordelik:

- **Monopolieë**

Die eerste faktor is *monopolieë* (Pegrum 1965:36-39, Mitnick 1980:289, Breyer 1982:15 & 30-31, Kay & Vickers 1990:227, Ogus 1994:5 & 30-33, Majone 1996:28, Baldwin & Cave 1999:9-11). Monopolieë is waar een verskaffer uitsluitlik of grootliks beheer oor die voorsiening van 'n kommoditeit vir die totale industrie of gemeenskap het (Pegrum 1965:36).

Daar is geen mededinging nie en derhalwe bepaal die verskaffer die prys en gehalte van die produk. Die volgende eienskappe kan onderskei word waar daar 'n monopolie is (Baldwin & Cave 1999:9-10):

- 'n enkele verskaffer bedien die hele of bykans die hele gemeenskap
- die produk wat gelewer word, is uniek in die sin dat daar nie 'n plaasvervanger is na wie verbruikers (kliënte) hulle kan wend nie
- daar is toelatingsvereistes waaraan voldoen moet word voordat toegang verkry word

Om eie belange te bevorder en dus inkomste te maksimeer, beperk monopolistiese verskaffers hulle uitset (byvoorbeeld die gehalte van die uitset) en verhoog hulle pryse. Die gevolge van 'n monopolie is dus dat uitset beperk word, pryse verhoog word en inkomste van die verbruikers (kliënte) na die verskaffers vloei (Baldwin & Cave 1999:10). Mededinging en regulering word dikwels as plaasvervangers beskou - “Competition where possible, regulation where necessary” (Kay & Vickers 1990:224). Die doel van regulering is gevolglik om die neiging om pryse te verhoog en uitset te beperk, teen te werk. Of soos Pegrum (1965:39) dit stel: om die misbruik van monopolistiese mag teen te werk. Dit word algemeen aanvaar dat sekere industrieë waar daar nie voldoende mededinging is nie, deur die regering reguleer moet word om die openbare belang te beskerm (Phillips 1969:3).

'n Oudit kan net deur 'n *Geregistreeerde Rekenmeester en Ouditeur* uitgevoer word. Die Wet bepaal die volgende:

- almal wat die eksterne ouditfunksie verrig, moet by die OROR geregistreeer wees (artikel 14)
- vereistes (waaronder kwalifikasies en praktiese ondervinding) waaraan voldoen moet word, voordat iemand by die OROR geregistreeer word (artikel 15)
- net diegene wat by die OROR geregistreeer is, kan die titel *Geregistreeerde Rekenmeester en Ouditeur (GRO)* gebruik (artikel 15)

Geregistreeerde Rekenmeesters en Ouditeurs is dus die enigste mense wat die ouditfunksie vir die gemeenskap kan uitvoer. Daar is geen plaasvervanger na wie die gemeenskap hulle kan wend nie en daar is toelatingsvereistes waaraan voldoen moet word voordat enigiemand die ouditfunksie kan verrig.

Die ouditeursprofessie het dus geen mededinging wat betref die uitvoering van die ouditfunksie nie. Die ouditeursprofessie het dus 'n monopolie wat betref die lewering van die ouditfunksie aan die gemeenskap. 'n Monopolistiese situasie kan tot 'n botsing tussen private en openbare belange lei. In die geval van 'n monopolie behoort regulering plaas te vind om die belange van die gemeenskap (openbare belang) te beskerm omdat daar geen mededinging is nie.

- **Ontoereikendheid van inligting**

Die tweede faktor is die *ontoereikendheid van inligting* (Mitnick 1980:295 & 309, Breyer 1982:26-28, Spulber 1989:62-65, Kay & Vickers 1990:228-230, Oigus 1994:4 & 38-41, Majone 1996:29, Baldwin & Cave 1999:12, Gray & Manson 2000:74).

Die gemeenskap het 'n behoefte aan die geloofwaardigheid van inligting. Dit word ondersteun deur die volgende (Economic Council of Canada 1981:114):

“The efficient functioning of a capital market, for example, depends on the existence of a vast and constantly updated array of trustworthy information. Bilateral market transactions alone cannot always be counted on to serve the interests of shareholders or consumers”.

Mededinging kan net behoorlik plaasvind indien die verbruikers voldoende inligting is om die verskillende produkte en die gehalte van die produkte te evalueer (Baldwin & Cave 1999:12). Volgens Kay en Vickers (1990:236) is dit veral 'n probleem waar die gebruikers of verbruikers, selfs nadat die produk of diens ontvang is, steeds oningelig is oor die gehalte daarvan.

Daar is dikwels nie voldoende inligting beskikbaar nie omdat dit geld kos om die inligting te verskaf en die verskaffer van die inligting nie deur die gebruikers van die inligting vergoed word nie. Daar is dus geen aansporing om die inligting te verskaf nie en die inligting kan ook foutief weergegee word (Baldwin & Cave 1999:12).

Die volgende drie meganismes kan die ontoereikendheid van inligting voorkom (Kay & Vickers 1990:236-237):

- *Reputasie* - wat 'n markmeganisme is. Indien verbruikers nie self die gehalte van 'n produk kan evalueer nie, verkies hulle dit om van verskaffers met 'n reputasie vir hoë gehalte produkte en dienste gebruik te maak.

Reputasie is belangrik in die geval waar toekomstige aankope deur die gehalte van die produk of diens wat nou verskaf word, beïnvloed word. Die verskaffer moet dus bedag wees op hoe sy huidige optrede toekomstige sake beïnvloed.

Die faktore wat die doeltreffendheid van reputasie as 'n markmeganisme beïnvloed, is onder meer die tempo waarteen inligting versprei, die uitruil van inligting tussen verbruikers en die mate waarin die verskaffer se besigheid deur 'n verlies aan reputasie geraak word (Kay & Vickers 1990:237).

- *Lisensiëring* - wat 'n regulerende meganisme is. Deur lisensiëring skryf die regulerende struktuur minimum standaarde voor: tensy produkte en dienste aan die minimum standaarde voldoen, mag dit nie aangebied word nie.

Lisensiëring, as 'n regulerende meganisme, is doeltreffend waar daar geringe verskille in die voorkeure van verbruikers en/of 'n algemene vraag vir hoë gehalte dienste is.

- *Sertifisering* - wat 'n regulerende meganisme is. Sertifisering is waar die regulerende struktuur verbruikers van inligting oor die kwalifikasies en bevoegdheid van verskaffers voorsien. Verbruikers kan dan byvoorbeeld besluit of hulle van goedkoper dienste gebruik wil maak.

Die doel van regulering is om verbruikers teen die voorsiening van ontoereikende inligting en die gevolge daarvan te beskerm deur die inligting toegankliker, akkurater en meer bekostigbaar te maak (Baldwin & Cave 1999:12).

Die samelewing kan nie doeltreffend funksioneer nie tensy die kliënte (verbruikers) die waarde of gehalte van die ouditdienste wat gelewer word, kan beoordeel. Dienste is inherent moeilik om vooraf te beoordeel en in baie gevalle moet die kliënte die gevolge of die gehalte van die dienste uit waarneembare eienskappe of die reputasie van die ouditeur (verskaffer) voorspel. Sommige individuele ouditeure kan geleidelik 'n reputasie vir hoogstaande diens opbou. Die ondervinding van ander is nie altyd 'n betroubare riglyn nie en foute kan baie nadelig en duur wees. Kliënte is dikwels in 'n groot mate afhanklik van die eerbaarheid en oordeel van dié wat die dienste lewer. Dit lei daartoe dat kliënte 'n behoefte aan vertrouwe in ouditeure het.

Regulering moet dus plaasvind sodat daar minimum standarde gestel word waaraan die dienste moet voldoen (lisensiëring) omdat die gemeenskap 'n behoefte aan dienste van 'n hoë gehalte het. Regulering moet ook plaasvind sodat kliënte inligting oor die kwalifikasies en bevoegdheid van diegene wat die dienste lewer, kan bekom (sertifisering) deur byvoorbeeld die toekenning van 'n gepaste benaming.

- **Eksterne faktore**

Die vraag na regulering van die ouditeursprofessie word ook deur sekere *eksterne faktore* meegebring (Mitnick 1980:289 & 312-320, Breyer 1982:23-26, Spulber 1989:46-52, Kay & Vickers 1990:226, Ogus 1994:4 & 35-38, Majone 1996:28-29, Baldwin & Cave 1999:11-12).

Die prys van 'n produk weerspieël soms nie die werklike produksiekoste nie, en gevolglik kan daar 'n oormatige gebruik daarvan wees (Baldwin & Cave 1999:11). Daar kan byvoorbeeld eksterne faktore (soos newe-effekte) wees sodat die prys van 'n produk nie die werklike koste vir die gemeenskap weerspieël nie.

Eksterne faktore (externalities) kan soos volg definieer word:

“... a commodity bundle that is supplied by an economic agent to another economic agent in the absence of any related economic transaction between the two agents” (Spulber 1989:46).

“Externalities arise when the well-being of one economic agent (consumer or firm) is directly affected by the actions of another” (Kay & Vickers 1990:226).

Die doel van regulering is om sodanige newe-effekte uit te skakel en om die gemeenskap teen die negatiewe gevolge van eksterne faktore te beskerm (Baldwin & Cave 1999:12). Die verskaffer word verplig om die volle koste van produksie te dra en nie 'n deel van die koste aan die gemeenskap oor te laat nie.

'n Oudit word hoofsaaklik uitgevoer namens mense wat 'n belang in die maatskappy het, maar nie insae in die rekeningkundige rekords daarvan het nie of nie 'n begrip daarvoor het nie. Die direkte gebruikers is die persone wat die ouditfunksie laat uitvoer, naamlik die aandeelhouers of eienaars.

Daar is ook indirekte gebruikers van die finansiële jaarstate, naamlik beleggers, klante, werknemers en krediteure. Die indirekte gebruikers - oftewel die gemeenskap - kan byvoorbeeld skade ly as gevolg van ouditeure se nalatigheid, bedrog of onvermoë tydens die uitvoer van 'n audit. Regulering moet plaasvind omdat die koste en voordele van 'n audit kan oorvloei op partye wat nie direk betrokke is nie (indirekte gebruikers).

- **Anti-mededingende optrede en roofsugtige pryse**

Die vraag na regulering ontstaan ook as gevolg van *anti-mededingende optrede en roofsugtige pryse* (Breyer 1982:31-32, Baldwin & Cave 1999:13).

Afgesien van 'n gebrek aan mededinging, kan ondernemings op 'n wyse optree wat nie bevorderlik vir gesonde mededinging is nie, byvoorbeeld deur roofsugtige pryse te vra, wat ongewenste gevolge tot gevolg kan hê. Dit vind plaas as 'n onderneming pryse laer as kosprys vra met die hoop dat mededingers uitgeskakel word en oorheersing sodoende verkry word. Die onderneming se posisie word dan later gebruik om die onverhaalde koste te verhaal, en winste word ten koste van verbruikers verhoog (Baldwin & Cave 1999:13).

Die doel van regulering is om mededinging te behou en om verbruikers teen die gevolge van markoorheersing te beskerm deur roofsugtige of ander vorme van anti-mededingende optrede te verbied (Baldwin & Cave 1999:13).

In die laaste aantal jare is die ouditeursprofessie al hoe meer van “low-balling” beskuldig (sien hoofstuk 4, afdeling 2.2.2 & 2.2.4). Dit beteken dat 'n ouditeur vir 'n ouditaanstelling tender teen 'n prys wat nie ooreenstem met die hoeveelheid werk wat vereis word nie (Gray & Manson 2000:569). Deur laag te kwoteer, hoop die ouditeur om die aanstelling te kry. Die aanvanklik onverhaalde koste word in later jare, ten koste van die kliënt, verhaal deur die pryse van óf ouditdienste óf verwante dienste te verhoog. Kliënte moet dus teen die gevolge van markoorheersing beskerm word.

- **Ongelyke bedingingsmag**

Die vyfde faktor wat tot die vraag na regulering van die ouditeursprofessie aanleiding gee, is *ongelyke bedingingsmag* (Breyer 1982:32, Baldwin & Cave 1999:14).

Een voorvereiste vir die doeltreffende en gelyke toedeling van hulpbronne in 'n gemeenskap is gelyke bedingingsmag. Indien die bedingingsmag ongelyk is, kan regulering geregverdig word om sekere belange te beskerm.

Soos blyk uit die bespreking van monopolieë, is die ouditeursprofessie die enigste verskaffers van ouditdienste. Die Maatskappywet (artikel 269 & 270) vereis dat alle maatskappye jaarliks 'n ouditeur aanstel en dat die ouditeur 'n ouditeursverslag moet uitreik wat deel vorm van die finansiële jaarstate (artikel 286 & 301).

Die ouditeur tree as agent vir die gemeenskap op ten einde te verseker dat hulle belange in die rekenpligtigheidsproses beskerm word. Die houding en gedrag van ouditeure in die lewering van ouditdienste het 'n invloed op die gemeenskap. Afgesien van die ontoereikendheid van inligting oor die gehalte van die professionele dienste wat gelewer word, is die blote verskaffing van inligting aan kliënte nie voldoende nie. Kennis word vereis om 'n ingeligte besluit te neem, want dit kan soms ingewikkeld wees om 'n besluit te neem. Kliënte kan dalk nie in staat wees om die inligting te verstaan nie of onwillig wees om die tyd en moeite te bestee wat nodig is om die inligting wat verskaf word, te verstaan. Kliënte het dus die behoefte aan

gerusstelling dat hulle die gehalte van die dienste van ouditeure kan vertrou omdat hulle nie in staat is om selfs agterna die gehalte van die dienste te beoordeel nie (Kay & Vickers 1990:230). Daar moet dus beheer oor die ouditeursprofessie uitgeoefen word ten einde te verseker dat hulle nie in eie belang nie maar in openbare belang optree.

Vir volledigheid word daar ook na die volgende faktore verwys wat aanleiding gee tot die vraag na regulering, hoewel sodanige faktore moontlik net op 'n indirekte of subtiële wyse tot die vraag na regulering van die ouditeursprofessie lei:

- **Toevallige winste**

'n Onderneming maak 'n toevallige wins wanneer 'n bron gevind word wat aansienlik goedkoper is as dié wat geredelik beskikbaar is. Regulering is noodsaaklik om te verseker dat sodanige toevallige winste aan die belastingbetalers oorbetal word of, indien nodig, dat die verbruikers of die gemeenskap deur die toevallige winste bevoordeel word. Die rasionaal vir regulering is sterker waar die meevaller per abuis bekom word eerder as die gevolg van die beplande investering van geld, 'n doelbewuste probeerslag of 'n navorsingspoging (Breyer 1982:21-23, Baldwin & Cave 1999:11).

- **Sikliese vraag na dienste**

In sommige gevalle word dienste, as gevolg van die sikliese vraag daarna, nie deurlopend verskaf nie. In die geval waar die vraag na iets siklies is, word baie geld gemors waar 'n onderneming sy bedrywighede sluit en heropen. Regulering word gebruik om te verseker dat die dienste deurlopend beskikbaar is - deur die heffing van lae pryse sodat die vaste koste gedurende die nie-spitstye net gedek word (Breyer 1982:31, Baldwin & Cave 1999:12-13).

Die doel van regulering is om die deurlopende beskikbaarheid van dienste te verseker omdat die koste wat die verbruikers moet betaal, laer sal wees as die koste indien die bedrywighede gesluit en heropen word.

- **Openbare goed en morele gevaar**

Sekere dienste bring gemeenskaplike voordele wat in die algemeen verlang word. Dit kan baie duur wees vir diegene wat vir sodanige dienste betaal om te voorkom dat nie-betalers ook die voordele van sodanige dienste geniet. Die lewering van sodanige dienste word gevolglik nie aangemoedig nie en regulering word vereis om die “free-rider”-probleem te oorkom deur die heffing van belasting (Baldwin & Cave 1999:13-14).

Waar daar 'n morele gevaar is dat iemand anders as die gebruiker vir die dienste betaal, kan daar oormatige gebruik wees sonder inagneming van die koste aan die gemeenskap. Regulering is noodsaaklik om oormatige gebruik te voorkom (Mitnick 1980:294 & 315, Breyer 1982:33, Spulber 1989:61-62, Ogus 1994:33-35 & 51-53, Majone 1996:29, Baldwin & Cave 1999:13-14).

- **Skaarsheid en rantsoenering**

'n Skielike tekort aan 'n bepaalde kommoditeit waarvoor individue nie maklik 'n bevredigende alternatief kan vind nie, lei dikwels tot 'n vraag na regulering in die vorm van rantsoenering. Regulerende meganismes word dan gebruik om sekere hulpbronne waaraan daar 'n tekort is, te rantsoeneer. Die openbare belang, en nie doelmatigheid nie, geniet dan voorrang (Breyer 1982:34, Ogus 1994:42-46, Baldwin & Cave 1999:14).

- **Regverdigheid van verdeling**

Daar word meestal gepoog om welvaart te maksimeer. Regulering kan gebruik word om die welvaart tussen individue binne die gemeenskap te herverdeel of om hulpbronne na slagoffers van teenspoed toe te deel. 'n Gebrek aan vertroue in individue se rasionaal lei tot nog 'n rede vir regulering - paternalisme. Die individue se voorkeure oor sommige aangeleenthede word geïgnoreer en dit word gereguleer (Breyer 1982:33-34, Ogus 1994:46-51, Baldwin & Cave 1999:14-15).

- **Rasionalisering en koördinerings**

In sommige gevalle is dit moeilik om 'n industrie op 'n doeltreffende wyse te organiseer omdat die transaksiekoste te hoog is. In sulke gevalle kan regulering geregverdig word om die produksieprosesse te rasionaliseer en om die bedrywighede te koördineer. Sentrale regulering het die voordeel bo individuele private reëlings dat inligting doeltreffend via openbare kanale versprei kan word en dit is ekonomies om een openbare liggaam vir die handhawing van standarde verantwoordelik te hou. In hierdie geval is die rasionaal vir regulering op doeltreffende aksies gegrond en nie om onaanvaarbare optrede te voorkom nie (Breyer 1982:33, Ogus 1994:41-42, Baldwin & Cave 1999:15).

- **Beplanning vir die toekoms**

Daar kan nog redelik maklik aan individuele gebruikers se behoeftes voldoen word maar dit is veel moeiliker om aan die behoeftes van toekomstige geslagte of aan altruïstiese behoeftes (byvoorbeeld die gehalte van die omgewing) te voldoen. Wat betref altruïstiese aangeleenthede is daar ook nog die “free-rider” probleem. Baie mense sal slegs bereid wees om van hulle bates vir

altruïstiese doeleindes op te offer mits hulle seker is dat ander dieselfde sal doen (Ogus 1994:54, Baldwin & Cave 1999:15-16). Dié probleme en die koste van koördinerende bring mee dat regulering vereis word om sulke behoeftes te bevredig.

Die meeste van die faktore wat aanleiding gee tot die vraag na regulering is te wyte aan tekortkominge in die handel (markets). “The justification for intervention arises out of an alleged inability of the marketplace to deal with particular structural problems” (Breyer 1982:15). Die handel kan optrede of gevolge veroorsaak wat nie in belang van die gemeenskap is nie. Die primêre regverdiging waarom regulering plaasvind is “... to remedy various kinds of market failure” (Kay & Vickers 1990:225).

Uit die voorafgaande blyk dit dat daar verskeie redes is waarom die ouditeursprofessie gereguleer moet word. Geregistreerde Rekenmeesters en Ouditeurs is die enigste mense wat die auditfunksie vir diegene kan uitvoer wat 'n belang in die maatskappy het, maar nie insae in die rekeningkundige rekords daarvan het nie of nie 'n begrip daarvoor het nie. Die ouditeursprofessie het 'n monopolie oor die lewering van die auditfunksie aan die gemeenskap. Die professie tree dus as agente vir die gemeenskap op en derhalwe is die gemeenskap afhanklik van die bevoegdheid en behoorlike gedrag van diegene wat die auditdienste lewer. Die ouditeursprofessie behoort in belang van die gemeenskap op te tree om sodoende hulle belange te beskerm. Die gemeenskap kan byvoorbeeld skade ly as gevolg van ouditeure se nalatigheid, bedrog of onvermoë tydens die uitvoer van 'n audit. 'n Monopolistiese situasie kan tot 'n botsing tussen eie en openbare belange lei wat betref die prys en die gehalte van die dienste wat gelewer word. Regulering moet plaasvind om die belange van die gemeenskap (openbare belang) te beskerm.

Afgesien van 'n gebrek aan mededinging, kan ouditeure op 'n wyse optree wat nie bevorderlik vir gesonde mededinging is nie, byvoorbeeld deur roofoesige pryse te vra, wat ongewenste gevolge kan hê. Dit vind plaas waar 'n ouditeur auditfoeie vra wat nie ooreenstem met die hoeveelheid werk wat vereis word nie met die hoop dat mededingers uitgekakel word en oorheersing sodoende verkry word. Die ouditeure se posisie word dan gebruik om die onverhaalde koste te verhaal en winste word ten koste van die gemeenskap verhoog. Regulering moet plaasvind om mededinging te behou en om die gemeenskap teen die gevolge van markoorheersing te beskerm.

Die gehalte van dienste soos auditdienste is inherent moeilik om vooraf te beoordeel. Dit lei daartoe dat kliënte 'n behoefte aan vertroue in ouditeure het. Hoewel die kernprobleem 'n gebrek aan inligting is oor die gehalte van die professionele dienste wat gelewer word, is die blote verskaffing van inligting aan kliënte nie voldoende nie. Kennis word vereis om 'n ingeligte besluit te neem. Kliënte het dus die behoefte aan gerusstelling dat hulle die gehalte van die dienste van ouditeure kan vertrou. Regulering moet plaasvind sodat die gemeenskap vertroue kan hê in die bevoegdheid van diegene wat die dienste lewer en in die gehalte van die dienste wat gelewer word.

Regulering kan op twee wyses geskied, naamlik deur die regulering van die struktuur van die industrie (strukturele regulering) of die regulering van die optrede van die industrie (gedragsregulering) (Kay & Vickers 1990:233). Strukturele regulering verwys na watter individue of firmas toegelaat word om die auditfunksie te verrig, byvoorbeeld deur die stel

van toelatingsvereistes voordat die benaming *Geregistreeerde Rekenmeester en Ouditeur* gebruik kan word. Gedragsregulering verwys na maatreëls oor die optrede van individue of firmas tydens die uitvoering van die ouditfunksie, byvoorbeeld die stel van etiese en auditstandaarde waaraan daar tydens die oudit voldoen moet word.

2.3 Verskillende teorieë oor regulering

Uit die literatuur blyk daar verskillende teorieë oor regulering te wees.

Die rol van die ouditeursprofessie is in hoofstuk 2, afdeling 3 op die volgende wyse omskryf:

Die ouditeursprofessie se rol is om op 'n professionele wyse in die rekenpligtigheidsproses as 'n instrument van sosiale beheer op te tree en dienoreenkomstig aan die gemeenskap verslag te doen.

In die geval van die ouditeursprofessie bestaan die *gemeenskap* uit kliënte (met ander woorde aandeelhouders), regerings, werkgewers, werknemers, beleggers, die sake- en finansiële gemeenskap en ander wat op die objektiwiteit en integriteit van die professie vertrou om die ordelike werking van die handel te handhaaf (SAIGR 2002b, Professionele Gedragskode .07). Die *openbare belang* kan omskryf word as die kollektiewe welsyn van die *gemeenskap* wat gedien word (SAIGR 2002b, Professionele Gedragskode .07).

Uit die rol van die ouditeursprofessie is dit duidelik dat die professie in openbare belang behoort op te tree en dus met die *openbarebelang-teorie* verbind word. Die grootste kritiek teen die ouditeursprofessie handel daaroor dat die ouditeursprofessie in eie belang optree en nie in belang van die gemeenskap nie (Gray & Manson 2000:567). Sodanige beskuldigings handel met die *private belang-* en *groepsbelang-teorieë* oor regulering. Vir volledigheid word daar ook nog na twee ander teorieë oor regulering verwys, hoewel sodanige teorieë moontlik net op 'n indirekte of subtiele wyse met die regulering van die ouditeursprofessie verband hou.

- **Openbarebelang-teorie**

Die eerste teorie oor regulering is die *openbarebelang-teorie* (Mitnick 1980:91-96, Ogus 1994:3-4, Baldwin & Cave 1999:19-21). 'n Deeglik begrip van dié teorie is onontbeerlik vir 'n studie soos hierdie.

Indien ons regulering met die kollektiewe stelsel verbind, lei dit tot die *openbarebelang-teorie*. Die hoofaspek van die openbarebelang-teorie is dat diegene wat regulering voorstaan, dit in nastrewing van die *openbare belang* doen. Die voorstanders tree dus as agente vir die gemeenskap op (Mitnick 1980:91). Die doel van regulering is om sekere verlangde openbare resultate of gevolge te behaal in omstandighede waar die handel (markets) sou faal om dit teweeg te bring (market failure) (Baldwin & Cave 1999:19).

Dit kan moeilik wees om 'n gemeenskaplike konsep van *openbare belang* te identifiseer as gevolg van sosiale, kulturele en ekonomiese verskille. Die openbare belang kan ook na gelang van die tyd, die plek en die spesifieke waardes van 'n besondere gemeenskap wissel (Mitnick 1980:91, 242-243 & 259, Ogus 1994:29, Baldwin & Cave 1999:20).

Die vorm wat die *openbare belang* in die openbarebelang-teorie aanneem, kan weens die aard van die begrip verskil. Openbare belang kan na die volgende verwys (Mitnick 1980:92-93):

- 'n *Balanserende* (balancing) begrip - waarin die openbare belang as gevolg van die gelyktydige bevrediging van verskeie spesifieke belange gedien word.
- 'n *Skikkingsbegrip* (compromising) - waar spesifieke belange net gedeeltelik bevredig word (van die individuele behoeftes word prysgegee) sodat die algehele gevolge in openbare belang is.
- 'n *Ruilingsbegrip* (trade-off) - waar spesifieke belange wat aan regulering onderhewig is, waardevolle dienste of ander voordele wat in openbare belang is, in ruil vir sekere voordele verskaf.
- 'n *Oorheersende sosiale doelstellingsbegrip* - waar sekere sosiale of nasionale doelstellings as in openbare belang geag word, en private belange ondergeskik.
- 'n *Paternalistiese of persoonlik voorgeskrewe* begrip - waar die openbare belang gelyk gestel word aan die voorkeure van 'n besondere persoon, groep, organisasie of stelsel.

'n Tweede aspek van belang by die openbarebelang-teorie is die *reguleerders*. Die *onafhanklikheid* (Bernstein 1955:Hoofstuk 5, Mitnick 1980:95-96, Baldwin & McCrudden 1987:9-10, Ogus 1994:57-58, Baldwin & Cave 1999:20) en *bevoegdheid* (Bernstein 1955:Hoofstuk 4, Mitnick 1980:94-95, Baldwin & Cave 1999:20) van reguleerders in wie die gemeenskap vertrou kan hê dat hulle doeltreffend en in belang van die gemeenskap - oftewel in openbare belang - optree, is van die uiterste belang.

Die volgende aspekte rakende reguleerders kan veroorsaak dat die openbare belang nie meer vooropgestel word nie:

- *Gebrek aan bevoegdheid*

Die eerste aspek wat kan veroorsaak dat die openbare belang nie meer vooropgestel word nie is die *gebrek aan bevoegdheid* van die reguleerders (Bernstein 1955:Hoofstuk 4, Mitnick 1980:94-95).

Reguleerders kan stellig nie meer bevoeg wees nie as gevolg van 'n gebrek aan etiese optrede of omdat daar nie aan die spesifieke vereistes van die stelsel van regulering voldoen word nie. Een van die oorsake kan wees dat die vergoeding, salaris of werksomstandighede van so 'n aard is dat bevoegde personeel nie gelok en behou word nie. Buiten hulle vergoeding en bevorderingsmoontlikhede wat dalk nie baie aantreklik is nie, word daar dalk nie aan hulle opleidingsbehoefte voldoen nie of word daar dalk nie behoorlike toesig oor hulle uitgeoefen nie.

Die aanstellingsproses kan ook 'n groot rol speel in die gehalte van diegene wat as reguleerders aangestel word. Die vooraf konsultering en uitklaring met die industrie wat gereguleer word, kan lei tot die aanstelling van reguleerders wat minder bevoeg en nie anti-industrie (met ander woorde onafhanklik) is nie (Mitnick 1980:95).

In die praktyk moet die aanstelling van reguleerders dikwels die stilswyende goedkeuring van die industrie wat gereguleer word, wegdra. Die aanstellings word, hoewel ongemerk deur die gemeenskap, fyn dopgehou deur die partye wat gereguleer word. Hoewel die reguleerders wat aangestel word nie noodwendig doelbewus beheer word deur die industrie wat gereguleer word nie, slaag hulle meestal daarin om mense uit te sluit wat nie ten gunste van die belange van die industrie is wat gereguleer word nie (Noll [red] 1971:43).

– *Korrupsie*

Reguleerders kan as gevolg van geleentehede waardeur hulle eie belange bevoordeel kan word, *korrup* word en regulering derhalwe aanwend om hulle eie belange te dien (Mitnick 1980:94). Sodanige optrede kan selfs onwettig wees. Reguleerders kan omkoopgeskenke aanvaar; regulering sodanig verander dat industrieë of besighede waarin hulle 'n eie belang het, bevoordeel word; of openbare fondse verduister of vir eie voordeel aanwend.

– *Vasgevang deur die partye wat gereguleer word*

Reguleerders kan *vasgevang (captured) word deur die partye wat gereguleer word*, in so 'n mate dat hulle nie meer onafhanklik is nie en dat dié partye se belange eerder as die openbare belang nagestreef word (Bernstein 1955:Hoofstuk 5, Mitnick 1980:95-96, Baldwin & McCrudden 1987:9-10, Ogus 1994:57-58, Baldwin & Cave 1999:36). Die begrip *vasgevang* kan in dié verband op verskillende wyses gebruik word. Mitnick (1980:95) noem die volgende:

- In die geval waar die partye wat gereguleer word, die regulering en die regulerende struktuur beheer. Dit is tipies van die ouditeursprofessie in Suid-Afrika (sien afdeling 4 vir 'n volledige bespreking van die self-regulerende strukture van die ouditeursprofessie).

- In die geval waar die partye wat gereguleer word, daarin slaag om die regulerende struktuur se werksaamhede met hulle eie werksaamhede te koördineer op so 'n wyse dat hulle private belange bevredig word.
- In die geval waar die partye wat gereguleer word, op die een of ander wyse veroorsaak dat die regulerende struktuur nie behoorlik funksioneer nie.
- In die geval waar die partye wat gereguleer word, op 'n subtiele wyse deur interaksie met die reguleerders, die reguleerders beïnvloed om regulering vanuit hulle perspektiewe te sien en regulering sodoende in hulle eie belang plaasvind.
- In die geval waar (onafhanklik van die formele of doelbewuste vereistes van óf die reguleerder óf die partye wat gereguleer word) die basiese struktuur van die vergoedingstelsel reguleerders, wat nie noodwendig korrup of onbevoeg is nie, onvermydelik lei tot die nastrewing van die belange van die partye wat gereguleer word.

Elkeen van die aspekte kan afsonderlik of gesamentlik in dieselfde stelsel van regulering voorkom.

'n Derde aspek van belang by die openbarebelang-teorie is die *mag van ekonomiese en politieke invloede* (Mitnick 1980:96). Die reguleringsbeleid en -struktuur is dikwels onderhewig aan invloede van magtige regerende partye, politici of belangegroepes in die gemeenskap sodat regulering die belange van sodanige partye of sektore eerder as die belange van die gemeenskap dien (Wilson 1974:14 in Mitnick 1980:96). Die mag van ekonomiese en politieke invloede op regulering word dikwels onderskat (Baldwin & Cave 1999:20).

Die openbarebelang-teorie hou dus 'n aantal moontlike tekortkominge in:

- Dit kan moeilik wees om 'n gemeenskaplike konsep van *openbare belang* te identifiseer. Die openbare belang kan ook wissel na gelang van die tyd, die plek en die spesifieke waardes van 'n besondere gemeenskap.
- Daar kan twyfel bestaan oor die *onafhanklikheid en bevoegdheid van die reguleerders* en of hulle werklik in die belang van die gemeenskap optree. Die reguleerders kan in eie belang of in die belang van net 'n sekere deel van die gemeenskap optree. Daar kan ook twyfel wees oor die bevoegdheid van die reguleerders om in die belang van die gemeenskap op te tree.
- Die *mag van ekonomiese en politieke invloede* op regulering kan onderskat word.

- **Privatebelang-teorie**

'n Tweede teorie oor regulering is die *privatebelang-teorie* (Mitnick 1980:108-109, Ogus 1994:4, Baldwin & Cave 1999:21-25). 'n Skeptiese benadering tot die geagte vooropstelling van die openbare belang deur die reguleerders (openbarebelang-teorie) het tot die ontwikkeling van die *privatebelang-teorie* oor regulering gelei waar individue bevoordeel word. Volgens die privatebelang-teorie word regulerende maatreëls nie deur die nastrewing van openbare of groepsbelange gedryf nie, maar deur private belange. Die grondgedagte van hierdie teorie is dat alle partye wat by die reguleringsproses betrokke is, hulle eie welvaart wil maksimeer.

Sedert die begin van die negentiger jare is daar toenemende beskuldigings dat die ouditeursprofessie wêreldwyd en in Suid-Afrika nie in die belang van die gemeenskap nie, maar in eie belang optree (Mays 1995:58-59, Sikka & Willmott 1995, Gray & Manson 2000:567).

Die tekortkominge van dié teorie is die volgende (Baldwin & Cave 1999:33):

- Die aanname word gemaak dat alle regulerende partye hulle eie welvaart wil maksimeer.
- Dit is moeilik om die voorkeure van die verskillende partye te bepaal.
- Daar kan probleme wees met diegene wat in sommige gevalle die openbare belange wil nastreef.
- Daar kan beperkinge op die beskikbaarheid van inligting wees, wat die nastrewing van eie belange kan beperk.
- Die rol van groepe en instansies kan onderskat word.

- **Groepsbelang-teorie**

In teenstelling met die privatebelang-teorie, waar regulering deur private belange gedryf word, word die belange van 'n groep volgens die *groepsbelang-teorie* nagestreef (Mitnick 1980:99-100 & 109-111, Baldwin & Cave 1999:21). Volgens dié teorie is ontwikkelinge oor regulering die resultaat van verhoudings tussen verskillende groepe en tussen sodanige groepe en die owerheid. Voorstanders van dié teorie sien nie regulerende optrede in openbare belang nie, maar in belang van 'n groep.

Baie kritici van die ouditeursprofessie beskou die professionele liggame (reguleerders van die ouditeursprofessie) as vakbonde, eerder as professionele liggame, omdat dié liggame hoofsaaklik gemoeid is met die belange van hulle lede (die ouditeursprofessie) en nie met die belange van die gemeenskap (openbare belang) nie (Gray & Manson 2000:575).

'n Tekortkoming van die groepsbelang-teorie is dat die rol van private ekonomiese mag deur die voorstanders van die teorie onderskat kan word (Baldwin & Cave 1999:33).

Die volgende twee teorieë oor regulering hou nie op 'n direkte nie maar moontlik net op 'n indirekte of subtiele wyse verband met die regulering van die ouditeursprofessie:

- **Mag van idees-teorie**

Volgens die *mag van idees-teorie* vind ontwikkelinge in regulering as gevolg van die mag van idees plaas (idees verwys na intellektuele opvattinge) en nie as gevolg van die druk van private of groepsbelange nie (Baldwin & Cave 1999:26). Dit is egter moeilik om die mag van idees van die rol van ekonomiese belange te skei (Baldwin & Cave 1999:33).

- **Institusionele teorie**

Volgens dié teorie word regulering deur institusionele strukture en reëls gevorm. Individue word deur institusionele strukture en reëls beïnvloed en daarom word nie suiwer rasonale keuses gemaak nie. Individue se voorkeure word ook deur institusionele prosedures en beginsels beïnvloed (Majone 1996:34-36, Baldwin & Cave 1999:27-31).

Die res van die studie fokus op die *openbarebelang-teorie* omdat die ouditeursprofessie in openbare belang moet optree en die reguleerders van die ouditeursprofessie die openbare belang moet vooropstel.

2.4 Faktore wat in 'n reguleringstelsel van belang is

Ten einde die regulering van die ouditeursprofessie in Suid-Afrika te evalueer, moet daar duidelikheid wees oor die faktore wat in 'n reguleringstelsel van belang is. Die regulering van die ouditeursprofessie in Suid-Afrika kan dan daarteen gemeet word.

In die literatuur het heelwat skrywers faktore of aspekte uitgewys wat in 'n reguleringstelsel van belang is. Vir doeleindes van hierdie studie word dié faktore of aspekte onder die volgende hoofde gegroepeer:

- **Mandaat**

Uit die literatuur blyk die *mandaat* waaroor die reguleerder beskik, een van die faktore te wees wat in 'n reguleringstelsel van belang is (Bernstein 1955:286, Noll [red] 1971:37-39, Breyer 1982:354-356, Baldwin & McCrudden 1987:33-35, Gray & Manson 2000:74-75, Baldwin & Cave 1999:78).

Die wese om aanspraak op 'n mandaat te maak, is dat die vorm van regulering wat tersake is, demokraties geregverdig moet wees. As 'n stelsel van regulering deur die owerheid, as die gewer van demokratiese mag, gemagtig is, geniet dit aansien in die gemeenskap (Baldwin & Cave 1999:78). Die *bestek* van die mandaat wat aan die reguleerder verleen word, is ook van belang.

Reguleerders se sukses behoort gemeet te word aan die mate waarin hulle aan hulle mandaat voldoen het. Dit is egter baie moeilik. In die meeste gevalle word daar net breë riglyne in 'n mandaat aan reguleerders verskaf. Die toepassing van die mandaat word dus aan die reguleerders se oordeel oorgelaat (Baldwin & Cave 1999:78). Die mandaat van die reguleerder kan versterk word indien daar statutêre vereis word dat *verslag* aan die regering gedoen moet word (sien rekenpligtigheid).

'n Belangrike aspek wat saam met die mandaat van die reguleerder in aanmerking geneem moet word, is of die reguleerder oor die *nodige mag* beskik om regulerende standaarde en reëls op die partye wat gereguleer word, af te dwing.

Die mate waarin *reëls en standaarde statutêr afdwingbaar* is, moet ook op gelet word. In sommige gevalle kan die regulerende liggaam ten volle verantwoordelik wees vir die reëls, in welke geval die reëls nie statutêr afdwingbaar sal wees nie. Aan die ander kant kan die regulerende liggaam die reëls opstel terwyl 'n eksterne party (die owerheid) sodanige reëls goedkeur, wat dit dan statutêr afdwingbaar maak.

- **Struktuur**

Uit die literatuur blyk die *struktuur* van die reguleerder nog 'n faktor te wees wat in 'n reguleringstelsel van belang is (Bernstein 1955:289-290, Breyer 1982:350-354, Baldwin & McCrudden 1987:181-184, Gray & Manson 2000:597).

Soos reeds gemeld, is daar verskeie partye by die reguleringsproses betrokke. Regulering moet in 'n wyer konteks gesien word as net die partye wat direk betrokke is; dit moet in die konteks van die omgewing waarin dit toegepas word, gesien word.

Die reguleerder kan dermate deur die partye wat gereguleer word, vasgevang word dat dié partye se belange eerder as die openbare belang nagestreef word. Mitnick (1980:04) meld dat die reguleerder 'n balans tussen die verskillende botsende belange moet handhaaf. Daar moet 'n balans wees tussen die verskillende belange van die partye wat gereguleer word, en tussen die belange van die liggaam of die partye wat gereguleer word en die openbare belang (Page 1987:321).

Die struktuur en samestelling van die reguleerder moet derhalwe *al die belanghebbende partye* in aanmerking neem. Dit is belangrik dat alle belanghebbende partye, veral die openbare belang, demokraties verkose verteenwoordigers in die regulerende struktuur moet hê. Daardeur word nie net eksterne menings in ag geneem nie, maar die gemeenskap kry die gerusstelling dat hulle belange in ag geneem word en sodoende word die vertroue van die gemeenskap verhoog.

Daar moet behoorlike *eksterne toesig* oor die regulering wees. Die struktuur van die regulerende liggaam moet ook van tyd tot tyd intern en ekstern *geëvalueer* word.

- **Bevoegdheid**

'n Verdere faktor wat uit die literatuur afgelei kan word as een van die faktore wat in 'n reguleringstelsel van belang is, is die *bevoegdheid* van die reguleerder (Bernstein 1955:hoofstuk 4, Breyer 1982:342-345, Page 1987:309, Baldwin & McCrudden 1987:48-50, Baldwin & Cave 1999:80, Gray & Manson 2000:74). Landis (1960:66 in Mitnick 1980:95) beklemtoon die belangrikheid van bevoegdheid soos volg:

“Good men can make poor laws workable; poor men can wreak havoc with good laws”.

Die bevoegdheid van reguleerders in wie die gemeenskap vertroue kan hê dat hulle doeltreffend en in openbare belang optree, is van uiterste belang. Noll [red] (1971:43) maak die volgende stelling rakende reguleerders: “In theory, regulatory commissions are composed of neutral, objective *experts* on the affairs of the regulated industry and on the public interest in the behaviour of the regulated” [eie beklemtoning].

Sekere van die funksies van 'n reguleerder kan kundige oordeel vereis. Dit kan veral die geval wees waar die reguleerder 'n besluit moet neem of 'n oordeel moet vel waar botsende belange ter sprake is. Dit kan vir die gemeenskap moeilik wees om te beoordeel of die besluit van die reguleerder toepaslik en doeltreffend is. Derhalwe is dit noodsaaklik dat daar vertroue in die kundigheid van die reguleerder moet wees (Baldwin & Cave 1999:80).

- **Onafhanklikheid**

Nog 'n faktor wat uit die literatuur afgelei kan word as van belang in 'n reguleringstelsel, is die *onafhanklikheid* van die reguleerder (Bernstein 1955:hoofstuk 5, Noll [red] 1971:34, Baldwin & McCrudden 1987:5, Gray & Manson 2000:577 & 596).

Regulering moet deur 'n onafhanklike party (die owerheid of sy agente) geskied (Afleiding 3 in afdeling 2.1). Die onafhanklikheid van die reguleerder is veral belangrik in die geval waar die openbare belang nagestreef word. Die onafhanklikheid van die reguleerder het 'n invloed op die aanvaarbaarheid van die vorm van regulering. Die reguleerder moet nie net onafhanklik *wees* van diegene wat gereguleer word nie, maar moet ook as onafhanklik *gesien* word. Dit kan alleen deur eksterne verteenwoordiging in die struktuur van regulering bewerkstellig word.

Daar bestaan dikwels twyfel of die reguleerder werklik onafhanklik is en in die belang van die gemeenskap optree. Die reguleerder kan onderhewig wees aan invloede van magtige regerende partye, politici of belangegroepes in die gemeenskap sodat regulering die belange van sodanige partye of sektore eerder as die belange van die wyer gemeenskap dien. Die reguleerder kan byvoorbeeld omkoopbaar wees en kan dus in sy eie belang of in die belang van net 'n sekere deel van die gemeenskap optree.

Die onafhanklikheid van die reguleerder kan ook bevraagteken word indien diegene wat gereguleer word, vir die *finansiering* van die reguleerder verantwoordelik is. Al die belanghebbende partye moet eerder gesamentlik vir die finansiering van die reguleerder verantwoordelik wees.

- **Doeltreffendheid**

'n Vyfde faktor wat uit die literatuur afgelei kan word as van belang in 'n reguleringstelsel, is die *doeltreffendheid* van die reguleerder (Bernstein 1955:289-290, Brown-John 1981:235, Breyer 1982:346-350, Page 1987:305-309, Baldwin & McCrudden 1987:50-54, Baldwin & Cave 1999:81-82, Irish Government Publications 2000:95).

Die mandaat van die reguleerder moet op die mees ekonomiese wyse ten uitvoer gebring word. Dit is in baie gevalle net moeilik om doeltreffendheid te meet omdat 'n mandaat nie altyd duidelike doelwitte uitspel nie. Dit is ook moeilik om te beweer dat 'n sekere metode van regulering beter resultate sal lewer as alternatiewe metodes wat nog nie in die spesifieke gebied toegepas is nie (Baldwin & Cave 1999:81).

Daar kan ook botsings tussen ekonomiese doeltreffendheid en die nakoming van sosiale doelwitte wees. Die hoofdoelwit van 'n reguleerder is dikwels nie net om ekonomies doeltreffend te wees nie. Deel van die hoofdoelwit kan ook wees om sosiale verantwoordelikhede na te kom (Baldwin & Cave 1999:81-82). Regulerende doelwitte is dikwels “mixed and include ... varied rationales, economic and social” (Prosser in Baldwin & Cave 1999:82).

In die geval waar die reguleerder aan baie *burokrasie* onderhewig is, kan dit 'n invloed op die doeltreffendheid daarvan hê. Dieselfde geld indien die reguleerder aan *politieke invloede* onderhewig is.

Die doeltreffendheid van die reguleerder om by *veranderinge aan te pas*, moet ook in aanmerking geneem word omdat regulering 'n dinamiese proses is (Afleiding 6 in afdeling 2.1). 'n Ander belangrike aspek wat in aanmerking geneem moet word, is of regulering *vooruitgang stimuleer*. Sonder vooruitgang kan 'n industrie nie internasionaal mededingend wees nie (Page 1987:305-306 & 309, Baldwin & Cave 1999:65).

Die regulerende liggaam moet oor die nodige *hulpbronne* beskik om die gedelegeerde take ten uitvoer te bring.

- **Rekenpligtigheid**

Vervolgens blyk *rekenpligtigheid* 'n sleutelement in die reguleringsproses te wees (Brown-John 1981:156 & 216, Breyer 1982:354-356, Page 1987:318-321, Baldwin & McCrudden 1987:35-45 & 318-321, Ogus 1994:111, Baldwin & Cave 1999:78-79 & hfst 21). Die *Lambert Royal Commission on Financial Management and Accountability* (1979:21 in Brown-John 1981:216) definieer rekenpligtigheid soos volg: “the liability assumed by all those who exercise authority to account for the manner in which they have fulfilled responsibilities entrusted to them”.

Reguleerders moet behoorlik rekenskap lewer oor die wyse waarop hulle hulle mandaat ten uitvoer gebring het, ten einde te verseker dat die openbare belang in ag geneem word. Verantwoording moet aan die owerheid, as verteenwoordiger van die openbare belang, geskied. Die owerheid moet toesien dat die agent (reguleerder) soos ooreengekom opgetree het. Die owerheid het 'n plig teenoor die gemeenskap om te verseker dat die agent aan wie van die funksies van regulering gedelegeer is, gemonitor word.

Deur die reguleringstaak aan een van sy agente te delegeer, kan die regering nie sy verantwoordelikheid vir regulering ontken of ontduik nie. Behoorlike toesig en beheer oor die agent verantwoordelik vir regulering is dus van die grootste belang (Page 1987:318).

Die *Lambert Royal Commission on Financial Management and Accountability* (1979:21 in Brown-John 1981:216) identifiseer die volgende vier sleutelemente ten opsigte van rekenpligtigheid:

- Mandaat Reguleerders moet gemeet word aan die mate waarin hulle aan hulle mandaat voldoen het.
- Leiding Leiding moet deur byvoorbeeld ministers verskaf word.
- Beheer Alle beheermaatreëls wat ekstern ingestel word, het 'n invloed op die onafhanklikheid van die reguleerder. “If externally imposed controls are too omnipresent they 'would divest the agency of any real authority, with an accompanying dissipation of that sense of responsibility upon which genuine accountability relies” (Brown-John 1981:216).
- Verslagdoening Evaluering kan slegs sinvol gedoen word indien dit op volledige en omvattende verslae gegrond word.

Drie vorme van rekenpligtigheid kan onderskei word (Loughlin 1992:2-3 in Ogus 1994:111):

- *Finansiële rekenpligtigheid* - reguleerders moet aan sekere standarde voldoen wat betref finansiële bestuur; administratiewe koste moet beperk en hulpbronne nie gemors word nie.
- *Prosedurele rekenpligtigheid* - reguleerders se prosedures moet redelik en onpartydig wees sodat daar 'n geskikte raamwerk vir die formulering van reëls en die neem van besluite in belang van die gemeenskap kan wees.
- *Substantiewe rekenpligtigheid* - die reëls en besluite van die reguleerders moet ingevolge die openbare doelwitte van die reguleringstelsel regverdigbaar wees, hetsy ekonomiese of sosiale doelwitte.

In die geval waar reguleerders nie 'n statutêre mandaat het nie, kan hulle die gemeenskap se steun eis in gevalle waar hulle rekenskap gee aan, en beheer word deur, demokratiese instellings (Baldwin & Cave 1999:78-79). Die argument is dat die regulerende liggaam rekenpligtig is vir die vertolking van sy mandaat aan 'n verteenwoordigende liggaam en dat sodanige toesig sy mandaat regverdig.

Indien die reguleerder aan 'n ander liggaam as die parlement of 'n ander verkose liggaam verantwoording doen, kan daar beweer word dat verantwoording aan 'n nie-verteenwoordigende liggaam geskied. In die geval waar rekenskap en beheer deur byvoorbeeld die howe uitgeoefen word, kan dié se kundigheid op die spesifieke gebied bevraagteken word (Baldwin & Cave 1999:78-79).

Wat in die geval van verantwoording belangrik is, is dat die liggaam aan wie verantwoording gedoen word, oor die nodige *hulpbronne* (tyd en kundigheid) moet beskik. Dié liggaam is verantwoordelik om die nakoming van die openbare belang te monitor en moet derhalwe nie aan die invloed van sekere private belange onderhewig wees nie.

Die *mate* van verantwoording is nog 'n aspek wat in aanmerking geneem moet word, asook die hoeveelheid hulpbronne wat in die rekenpligtighedsproses gebruik word (Baldwin & Cave 1999:79).

- **Prosesse en prosedures**

Nog 'n faktor wat in 'n reguleringstelsel van belang is, blyk die *prosesse en prosedures* van die reguleerder te wees (Bernstein 1955:290-291, Breyer 1982:345-350, Sutton 1984:91-93, Page 1987:313 & 320-321, Baldwin & McCrudden 1987:45-48, Baldwin & Cave 1999:79, Gray & Manson 2000:597).

Vanweë die gespesialiseerde aard en ingewikkeldheid van die dienste wat 'n professie soos die ouditeursprofessie lewer, kan diegene wat nie toepaslik opgelei is nie, nie die gehalte daarvan beoordeel nie. Dit beteken dat diegene wat die dienste lewer, hulle sosiale verantwoordelikheid teenoor die gemeenskap, die kliënt of werkgewer moet nakom. Die dienste wat gelewer word, moet van 'n hoë gehalte wees. Regulering word gebruik om optrede of gedrag te beheer (Afleiding 4 in afdeling 2.1).

Prosedures word vereis wat die handhawing van *standaarde* oor bevoegdheid en gedrag *stel* en *monitor*. “Astute enforcement can remedy design defects in regulatory mechanisms and ill-enforcement can undermine the most sophisticated designs of regulation” (Baldwin & Cave 1999:96). Daar moet ook meganismes wees wat klagtes teen diegene wat gereguleer word en dispute tussen diegene wat gereguleer word en buitelanders hanteer.

Prosedures wat iemand wat ongewens optree, *dissiplineer* en in toepaslike gevalle verbied om weer op te tree, word in openbare belang vereis. Dit is baie belangrik want “... failures to identify and deal with breaches of rules may reduce regulatory statutes to mere paper exercises” (Baldwin & Cave 1999:96).

Die *prosesse en prosedures* van die reguleerder moet *billik, toeganklik en openlik* wees indien dit die steun van die gemeenskap wil geniet (Baldwin & Cave 1999:79). In demokratiese stelsels moet alle sosiale besluite op 'n oop, deursigtige, verantwoordbare en demokratiese wyse geskied (Mitchell 1975:76). Regulering moet so oop moontlik geskied ten einde as 'n bewys van billikheid en doeltreffendheid te dien (Page 1987:320). Derhalwe moet daar voorsiening vir *eksterne betrokkenheid* by die prosesse en prosedures van regulering gemaak word ten einde die geloofwaardigheid en geldigheid daarvan, en gevolglik ook die geldigheid van die ouditfunksie, te verhoog (Flint 1988:97). Besluite oor regulering en die reguleringsprosesse moet voorsiening maak vir deelname deur die gemeenskap, verbruikers en ander belanghebbende partye. Verskille kan egter ontstaan oor die toepaslike mate van deelname deur eksterne partye. Daar moet aan die ander kant gewaak word teen die geval van hoe meer partye aan die besluitnemingsproses deelneem, hoe minder effektief is die besluitnemingsproses, wat tot stagnasie van die reguleringsproses kan lei (Baldwin & Cave 1999:79).

Die aanvaarbaarheid van 'n stelsel van regulering moet aan die hand van die genoemde faktore geëvalueer word. Die belangrikheid van elke aspek moet teen die ander opgeweeg word. Dié faktore sal as grondslag gebruik word ten einde te evalueer of die regulering van die ouditeursprofessie in Suid-Afrika in openbare belang plaasvind, en om 'n normatiewe raamwerk vir die regulering van die professie daar te stel (sien hoofstuk 6 en 7).

3 STRUKTURE VIR REGULERING

In afdeling 2.1 is gemeld dat die regering vir regulering verantwoordelik is. Regulering hoef egter nie noodwendig deur die owerheid self uitgeoefen te word nie. Die owerheid kan die taak aan een van sy agente deleger. Afleiding 3 oor regulering in afdeling 2.1 is dat regulering deur 'n onafhanklike party, die owerheid of een van sy agente, moet geskied. 'n Reguleerder is volgens Brown-John (1981:110) die struktuur wat deur die regering aangestel is om sy diskresionêre bevoegdheid oor 'n segment van die ekonomie in openbare belang uit te oefen.

Daar is verskeie faktore wat daartoe aanleiding gee dat die owerheid kan besluit om van die verantwoordelikhede van regulering aan agente te deleger. Van die faktore is onder meer (Mitnick 1980:328-329):

- *Onbevoegdheid.* Die owerheid is nie kundiges op die gebied wat gereguleer word nie. Hulle beskik ook nie oor eerstehandse inligting oor die bedrywighede wat gereguleer word nie.
- *Tydszaamheid met die neem van besluite en die hantering van sake.* Die neem van besluite kan bespoedig word indien die verantwoordelikheid gedeleger word aan 'n liggaam wat beter toegerus is om vinnige en groot volumes besluite te neem.
- *Gebrek aan kontinuïteit by die neem van besluite.* Kontinuïteit in die besluitnemingsproses is nie gewaarborg nie omdat wetgewers verkies en nie aangestel word nie.
- *Gebrek aan voltydse toesig.* Wetgewers moet baie besluite neem en, gegewe hulle beperkte hulpbronne, is dit nie moontlik om verantwoordelik te wees vir voltydse toesig sowel as vir die implementering en administrasie van 'n stelsel van regulering nie. Amptenare kan ook onwillig wees om sekere take, soos toesighouding, uit te voer. Indien sodanige take wel uitgevoer moet word, geskied dit dalk nie behoorlik nie.
- *Politieke invloede en partydigheid.* In die kollektiewe besluitnemingsproses kan amptenare in eie belang (wat wel toevallig ook in openbare belang of in belang van 'n sekere groep kan wees) optree ten einde te verseker dat hulle weer verkies word.

Die owerheid bly steeds verantwoordelik om toe te sien dat regulering in openbare belang geskied. “The problem of the principal is to devise contractual and monitoring arrangements so that his/her interest is reflected in the labours of the agent” (Tollison 1991:69).

Die struktuur wat vir regulering verantwoordelik is, bepaal die wyse van regulering en die strategie waardeur regulering plaasvind. Regulering kan deur 'n verskeidenheid strukture uitgevoer word. Dit sluit in die owerheid of 'n agent aan wie die owerheid die mag gedeleger het.

Die ouditeursprofessie in die meeste Engelssprekende lande is of was tot onlangs aan *self-regulering* onderhewig, hoewel dit verander het of besig is om te verander na regulering deur 'n *regulerende agent* (statutêre eksterne liggaam). Volledigheidshalwe word daar ook na vyf ander strukture van regulering verwys, hoewel sulke strukture net op 'n indirekte of subtiele wyse met die regulering van die ouditeursprofessie verband hou.

Die volgende is strukture waardeur regulering kan plaasvind:

- **Self-reguleerders**

Een van die strukture vir regulering is *self-reguleerders* (Baldwin & McCrudden 1987:4, Page 1987:303-309, Flint 1988:89, Mascarenhas & Turley 1990:17-20, Ogus 1994:99 & 107-110, Majone 1996:23, Baldwin & Cave 1999:63-65).

Self-regulering behels tipies dat 'n organisasie of liggaam self die gehalte van optrede van sy lede reguleer (Baldwin & Cave 1999:63). Die maatreëls wat ter sprake is, is heeltemal vrywillig en informeel of onderhewig aan 'n mate van owerheidstoetsing en wetlike strukture (Baldwin & Cave 1999:63). Self-reguleerders beheer gewoonlik toegang tot die liggaam, formuleer hulle eie reëls en pas dissipline toe (Baldwin & Cave 1999:64).

Die volgende is eienskappe van 'n self-reguleerder:

- regulering van 'n spesifieke gebied deur 'n organisasie of liggaam wat onafhanklik van die owerheid is en wat met die spesifieke gebied vertrou is (Majone 1996:23)
- die maatreëls waardeur regulering plaasvind is óf vrywillig óf onderhewig aan wetlike strukture (Baldwin & Cave 1999:63)
- die organisasie of liggaam beheer toegang tot die liggaam, formuleer reëls en pas dissipline toe (Mascarenhas & Turley 1990:18)

In afdeling 4 word self-regulering, as een van die strukture waardeur regulering kan geskied, in meer besonderhede ondersoek.

- **Regulerende agentskappe**

Regulering kan ook deur *regulerende agentskappe* geskied (Noll [red] 1971:34-37, Baldwin & McCrudden 1987:4 & hoofstuk 4, Mascarenhas & Turley 1990:16-17, Ogus 1994:99 & 104-106, Baldwin & Cave 1999:69-71). Regulerende agentskappe is strukture wat namens die nasionale owerheid optree, maar wat nie nasionale staatsdepartemente is nie (Baldwin & Cave 1999:69).

Die voordele van regulering deur regulerende agentskappe bo staatsdepartemente is hulle vermoë om owerheidsfunksies te kombineer - hulle los dispute tussen partye op, vaardig reëls uit, en pas die reëls toe; hulle funksies is op 'n spesifieke sektor of probleem gerig; hulle kan vry van politieke inmenging 'n uitspraak lewer; en hulle beskik oor hoë vlakke van gespesialiseerde kennis (Baldwin & Cave 1999:70).

Die voordele van regulering deur regulerende agentskappe bo howe is dat hulle oor beter hulpbronne beskik om planne en beleide vir 'n spesifieke sektor te ontwikkel, en dat hulle met 'n uitspraak of bevinding 'n hele aantal ander funksies kan kombineer (Baldwin & Cave 1999:70).

Die nadele van regulering deur die howe lei tot 'n vraag na regulering deur gespesialiseerde onafhanklike agentskappe. Wetgewers en beleidmakers is van mening dat sekere industrieë en bedrywighede 'n spesiale en voortdurende vorm van regulering vereis. Sommige velde vereis die ontwikkeling van breë beleid en strategieë wat nie behoorlik deur howe met min personeel ontwikkel kan word nie. Die kombineer van funksies - oplossing van dispute tussen partye, uitvaardiging van reëls en toepassing van reëls - kan nie deur die howe en staatsdepartemente gedoen word nie omdat hulle nie as onafhanklik en nie-polities geöriënteer gesien word nie. Nuwe tegnologie vereis kundige besluitneming en regulerende agentskappe kan personeel van hoë gehalte aanstel en oplei om kundiges in 'n besondere sektor van regulering te word. Regulerende agentskappe tree onafhanklik van die staatsdepartemente met hulle eie personeel op, maar die minister het magte om sleutelpersoneel aan te stel en om oorkoepelende leiding te verskaf (Baldwin & Cave 1999:70).

Die nadele van regulering deur regulerende agentskappe is dat funksies gekombineer word. 'n Voortdurende gevaar is dat daar tussen die funksies rondgeval kan word, beplanning is moeilik omdat daar vir verhoore gewag moet word, en toesig deur politici ondermyn beide die onpartydigheid van beslissings en die vermoë van die regulerende agentskap om planne en beleid te ontwerp en op te stel (Baldwin & Cave 1999:70-71).

In hoofstuk 6 word die voorgestelde regulering van die ouditeursprofessie in Suid-Afrika wat 'n *regulerende agent* (statutêre eksterne liggaam) daarstel om die ouditeursprofessie te reguleer aan die hand van die faktore wat in 'n reguleringstelsel van belang is, verder ondersoek.

- **Plaaslike owerhede**

'n Verdere struktuur waardeur regulering kan geskied, is *plaaslike owerhede* (Baldwin & McCrudden 1987:4, Baldwin & Cave 1999:65-66). Regulering deur plaaslike owerhede verseker demokratiese beheer deur diegene met detail-kennis van 'n gebied - beheer wat meer ingestel is op die besondere vereistes van 'n gebied as die owerheid wat deur 'n nasionale staatsdepartement of agentskap verteenwoordig word (Baldwin & Cave 1999:66).

In die volgende gevalle is dit nadelig indien plaaslike owerhede as reguleerders optree (Baldwin & Cave 1999:66):

- Indien daar die behoefte is om beheermaatreëls te koördineer of om eenvormige standaarde deur 'n aantal plaaslike owerhede in te stel.
- Indien die samevoeging van kennis in 'n sentrale liggaam noodsaaklik is om die voordele wat tegnologie inhou, te benut.
- Indien 'n noue skakeling met die nasionale owerheidsbeleid vereis word.
- Indien 'n botsing van belange tot probleme op die plaaslike vlak kan lei.
- Indien dit ekonomies voordeliger is om 'n sentrale benadering te volg.

- **Die parlement**

Nog 'n struktuur vir regulering is die *parlement* (Mascarenhas & Turley 1990:16, Ogun 1994:99, Baldwin & Cave 1999:66-67). Die parlement oefen direkte beheer uit deur die uitvaardiging van wette wat in detail bepaal wat aanvaarbare optrede is. Die wette kan spesifiek sekere aspekte rakende regulering aan ander strukture oordra, soos die verantwoordelikheid om toe te sien dat die gestelde wette gehoorsaam word (Mascarenhas & Turley 1990:16).

Die nadele as die parlement as reguleerder optree, is eerstens dat daar nie konsekwente regulering is nie omdat afsonderlike komitees wette individueel oorweeg. Tweedens wyk die toepassing van die wette deur die houe en regters dikwels af van die bedoelinge van diegene wat dit opgestel het. Verder voel die lede van die parlement wat op die komitees dien dikwels gebelg deur die advies van beamptes en is geneig om sodanige advies te ignoreer - wat lei tot lae vlakke van kundigheid en toenemende onkonsekwentheid (Baldwin & Cave 1999:66).

- **Howe**

Regulering kan ook deur *howe* geskied met die gepaardgaande hofuitsprake waar 'n persoon vir sy optrede aanspreeklik gehou word indien daar bevind word dat hy nie aan die vereiste standaarde voldoen het nie (Phillips 1969:84-88, Baldwin & McCrudden 1987:4 & hoofstuk 4, Mascarenhas & Turley 1990:20, Ogun 1994:99 & 115-117, Baldwin & Cave 1999:67-68). Aanspreeklikheid kan op grond van die volgende bewys word (Mascarenhas & Turley 1990:20):

- Die statutêre reg - wat handel met siviele en kriminele oortredings.
- Die gemene reg - wat hoofsaaklik met nalatige optrede handel.

Die nadeel van dié vorm van regulering is dat reguleringsbeleid soms nie met die owerheid gekoördineer word nie.

- **'n Nasionale staatsdepartement**

Regulering kan ook deur 'n *nasionale staatsdepartement* geskied (Baldwin & McCrudden 1987:4, Flint 1988:89, Ogus 1994:99 &104-106, Baldwin & Cave 1999:68-69).

Die voordeel van regulering deur 'n nasionale staatsdepartement is dat verantwoording direk aan die parlement geskied (Baldwin & Cave 1999:68). Die nadele is dat besluite nie buite partypolitiek gehou word nie en dat 'n staatsdepartement nie oor dieselfde vlak van kennis beskik as strukture wat spesifiek met die taak gemoeid is nie (Flint 1988:89, Baldwin & Cave 1999:68).

- **'n Rekeningpligtige beampte**

Regulering kan ook deur 'n *rekeningpligtige beampte* geskied (Baldwin & Cave 1999:71-72). So 'n beampte wat deur sy eie personeel ondersteun word, kan as 'n regulerende agentskap gesien word behalwe vir die feit dat 'n rekeningpligtige beampte die enigste onafhanklike reguleerder vir 'n industrie is. Die besluite van die rekeningpligtige beampte kan deur die houe hersien word en verantwoording aan die owerheid is hoofsaaklik deur jaarlikse verslagdoening. Owerheidstoetsing sluit onder meer ouditering en waarde-vir-geld-ondersoek deur die Ouditeur-Generaal in. Dit word gesien as 'n vinnige en minder burokratiese stelsel van regulering. Daar is 'n enkele onafhanklike reguleerder vir elke industrie wat sonder onnodige burokrasie bedryf word en wat deur 'n klein personeel ondersteun word (Baldwin & Cave 1999:71).

Die voordele van regulering deur 'n rekeningpligtige beampte is dat dit geag word dat sy persoonlike verantwoordelikheid vir regulering die gemeenskap gerus stel omdat hulle met regulering deur 'n individuele beskermer van hulle belange kan identifiseer eerder as met 'n kommissie of “gesiglose” mense (Baldwin & Cave 1999:71).

4 SELF-REGULERING

Weens die jarelange self-regulerende aard van die ouditeursprofessie is 'n deeglike begrip van self-regulering noodsaaklik om die voorgestelde regulering van die ouditeursprofessie in Suid-Afrika te evalueer. Derhalwe word die aard van self-regulering en die argumente ten gunste van en teen self-regulering vervolgens ondersoek.

4.1 Die aard van self-regulering

Self-regulering kan soos volg omskryf word:

Self-regulering behels 'n liggaam wat sy eie reëls ontwikkel en dan toesien dat sy lede dit nakom. Self-regulering is veral algemeen in die geval van professies (Baldwin & Cave 1999:39).

Self-regulering is die regulering van die reg om te praktiseer en die regulering van die optrede van lede van 'n profesie deur strukture wat uitsluitlik of grotendeels uit lede van die profesie bestaan (Ogus 1994:107).

Self-regulering is die regulering van 'n professionele groep deur 'n vereniging van professionele mense aan wie die owerheid die mag gedelegeer het (Flint 1988:89).

Self-regulering is waar van die verantwoordelikhede vir regulering aan private of semi-private strukture gedelegeer word. Dié soort regulering het 'n lang tradisie onder die ambagte en die professies (Majone 1996:23).

Self-regulering speel 'n aansienlike rol wanneer die gehalte van produkte 'n belangrike oorweging is (Majone 1996:23).

Dit blyk dat self-regulering 'n wye begrip is wat 'n hele reeks institusionele aangeleenthede dek (Ogus 1994:108). Verder blyk dit dat 'n hele aantal vorme van regulering as self-regulering geag word en dat daar baie verskille in die eienskappe van self-regulerende strukture voorkom (Abolafia 1985:334-335, Ogus 1994:108-109, Baldwin & Cave 1999:125-126). Van die verskille word vervolgens aangespreek:

- **Mate van inmenging deur die owerheid**

Een van die verskille in die eienskappe van self-regulerende strukture is die *mate van inmenging deur die owerheid* (Abolafia 1985:334-335, Baldwin & Cave 1999:125-126).

Self-regulering kan die volgende vorme aanneem (Baldwin & Cave 1999:125-126):

- Heeltemal in 'n private hoedanigheid - hoofsaaklik in belang van die strukture se lede.
- In 'n openbare hoedanigheid - waar openbare opdragte aan private instansies gedelegeer is.

- 'n Kombinasie van bogenoemde twee vorme van regulering. Regulering vind in 'n private hoedanigheid plaas maar die owerheid kan beperkinge op verskillende wyses oplê, byvoorbeeld (Baldwin & Cave 1999:126):
 - wetgewing,
 - toesig deur 'n regulerende agentskap,
 - reëls wat deur ministers opgestel of goedgekeur word,
 - openbare monitering van die nakoming van die reëls wat deur die self-reguleerder opgestel is,
 - meganismes waardeur owerheidsdeelname bewerkstellig word, of
 - meganismes waardeur rekenskap deur die owerheid geëis word.

Self-regulering wat onderhewig is aan een of ander vorm van owerheidstrukturering of -toesig, kan volgens Baldwin en Cave (1999:39) as gedelegeerde self-regulering (enforced self-regulation) geklassifiseer word. Dit is byvoorbeeld as die struktuur van regulering deur wetgewing daargestel word of as die reëls wat die self-reguleerder opstel, deur die owerheid goedgekeur word.

- **Die rol van die self-reguleerder**

Die *rol van die self-reguleerder* kan ook verskil. Die self-reguleerder kan vir die hele reguleringsproses verantwoordelik wees, met ander woorde die self-reguleerder kan reëls uitvaardig, die reëls toepas en die reguleringsproses moniteer. Of die self-reguleerder kan tot sekere funksies beperk wees. Die self-reguleerder kan byvoorbeeld die reëls opstel maar die moniteringsfunksie kan deur 'n eksterne party gedoen word. In 'n ander geval kan 'n eksterne party net vir die toesigfunksie verantwoordelik wees. In teenstelling daarmee dat die self-reguleerder vir die hele reguleringsproses verantwoordelik is, kan die owerheid daarvoor verantwoordelik wees en die self-reguleerder kan net vir van die elemente van regulering verantwoordelik wees (Baldwin & Cave 1999:126).

- **Gesag van die gestelde reëls**

Nog 'n verskil in die eienskappe van self-regulerende strukture is die *gesag van die gestelde reëls*, met ander woorde die mate waarin die self-regulerende reëls statutêr afdwingbaar is (Ogus 1994:109, Baldwin & Cave 1999:126). Self-regulering kan op 'n heeltemal informele, nie-bindende en vrywillige wyse geskied of dit kan oor reëls beskik wat ten volle statutêr afdwingbaar in die howe is (Baldwin & Cave 1999:126). Die self-regulerende liggaam kan ten volle verantwoordelik wees om die reëls op te stel, in welke geval die reëls nie statutêr afdwingbaar sal wees nie. Aan die ander kant kan die self-regulerende liggaam die reëls opstel terwyl 'n eksterne party (die owerheid) dan sodanige reëls goedkeur, wat meebring dat dit statutêr afdwingbaar is.

- **Mate waarin dit op 'n industrie van toepassing is**

Self-regulering kan verskil oor die mate van monopolistiese mag waaroor dit beskik, met ander woorde, die *mate waarin dit op 'n bepaalde industrie van toepassing is* (Ogus 1994:109). Dit kan op almal wat aan 'n sekere bedrywigheid deelneem, van toepassing wees (omdat registrasie verpligtend is), of dit kan net op dié wat vrywillig aansluit van toepassing wees (Baldwin & Cave 1999:126).

Dit is duidelik dat daar in die geval van self-regulering elemente van formele en openbare regulering met elemente van private en informele regulering gekombineer word.

4.2 Argumente ten gunste van self-regulering

'n Aantal skrywers het bydraes gelewer oor die argumente ten gunste van self-regulering. Vir doeleindes van hierdie studie is dié argumente herlei na die faktore wat in 'n reguleringstelsel van belang is, soos geïdentifiseer in afdeling 2.4.

Die argumente *ten gunste van* self-regulering blyk grootliks met die *bevoegdheid* en die *doeltreffendheid* van self-reguleerders te handel.

- **Bevoegdheid**

Een van die algemeenste argumente ten gunste van self-regulering handel oor die bevoegdheid van die self-regulerende strukture (Bernstein 1955:40, Page 1987:306-309, Hines 1989:72, Kay & Vickers 1990:240, Ogus 1994:107, Majone 1996:23, Baldwin & Cave 1999:64 & 126-127, Gray & Manson 2000:74). Dié regulerende strukture beskik oor die nodige kundigheid en tegniese kennis en is vertrou met die spesifieke gebied of industrie wat gereguleer word (Ogus 1994:107, Majone 1996:23, Baldwin & Cave 1999:126-127). Hoewel sodanige kundigheid deur onafhanklike reguleerders ingekoop kan word, is die argument dat kundigheid net behou kan word deur die voortdurende skakeling met diegene wat gereguleer word (Baldwin & Cave 1999:126-127).

Die argumente wat die bevoegdheid van self-reguleerders beklemtoon, neem nie die feit in ag dat die reguleerder nie net bevoeg moet wees ten opsigte van die gebied wat reguleer word nie, maar ook ten opsigte van die openbare belang, ten einde te verseker dat die openbare belang vooropgestel word (sien afdeling 2.4).

- **Doeltreffendheid**

In die geval van self-regulering is een van die voordele dat die strukture van regulering vinnig en maklik saamgestel kan word (Baldwin & Cave 1999:64). Dit kan ook maklik by veranderinge in die industrie aangepas word omdat self-reguleerders informeel funksioneer en die vertroue van die groep wat gereguleer word, geniet (Ogus 1994:107, Baldwin & Cave 1999:127).

Self-reguleerders, in teenstelling met onafhanklike reguleerders, kan as gevolg van hulle kundigheid en tegniese kennis van die gebied wat gereguleer word meer “ingeligte” reëls en standaarde doeltreffend en vinnig opstel. Dit is vinnig om inligting wat noodsaaklik is om die reëls en standaarde te stel, te verkry omdat hulle vertrouwd is met die gebied en toegang tot diegene wat gereguleer word, vrylik is (Ogus 1994:107, Majone 1996:25, Baldwin & Cave 1999:65 & 127). Die reëls en standaarde wat deur self-reguleerders opgestel word, is eenvoudiger en meer spesifiek gestel om aan die behoeftes van die industrie wat gereguleer word, te voldoen (Baldwin & Cave 1999:40). Die tekortkominge van ingewikkeldheid en neutraliteit word uitgeskakel omdat die reëls op spesifieke en bekende omstandighede van toepassing is, in teenstelling met 'n onbekende reeks sakebedrywighede (Ayres & Braithwaite 1992:110). In die geval waar byvoorbeeld die owerheid die reëls en standaarde opstel, is daar gewoonlik te veel detail omdat dit nie net op een spesifieke industrie van toepassing is nie, en die reëls is gewoonlik ook baie streng en formeel (Majone 1996:23 & 25). Konsensus kan ook makliker bereik word omdat die reëls en standaarde net op een industrie van toepassing is, wat tot verlaagde koste lei (Ayres & Braithwaite 1992:111). Die standaardstellingsproses deur byvoorbeeld die owerheid is baie tydsam omdat dit moeilik is om konsensus tussen al die belanghebbendes te bereik en die reëls en standaarde nie net vir 'n spesifieke industrie nie maar in die algemeen opgestel word (Ayres & Braithwaite 1992:112).

Nog 'n argument ten gunste van self-regulering is dat statutêre regulering nie vooruitgang stimuleer nie (Page 1987:305-306 & 309, Baldwin & Cave 1999:65). Daar is 'n direkte verband tussen die wyse van regulering en internasionale mededingendheid (Page 1987:306) en self-regulering het bewys dat dit oor die vermoë beskik om 'n internasionaal mededingende industrie daar te stel (Baldwin & Cave 1999:65).

Self-reguleerders beskik oor die nodige hulpbronne om hulle funksies uit te voer. Volgens 'n studie deur Braithwaite (Ayres & Braithwaite 1992:112) is reëls wat deur self-regulerende strukture gestel word, geneig om 'n wyer reeks wanpraktyke te dek as dié wat deur die regering gestel is. Die rede daarvoor is dat die owerheid onder meer nie oor die nodige tyd en navorsingshulpbronne beskik nie. Ondersoeke kan op 'n groter skaal gedoen word as byvoorbeeld in die geval van die owerheid met beperkte hulpbronne tot hulle beskikking, en ondersoeke word deur mense gedoen wat bevoeg is om oortredings op te spoor (Baldwin & Cave 1999:65).

Die argumente wat die doeltreffendheid van self-reguleerders beklemtoon, neem nie in ag dat 'n reguleerder nie net ekonomies doeltreffend moet wees nie maar ook sekere sosiale verantwoordelikhede moet nakom en dat daar botsings tussen ekonomiese doeltreffendheid en die nakoming van sosiale doelwitte, soos die beskerming van die openbare belang, kan wees (sien afdeling 2.4).

- **Diverse**

In die geval waar die grootste deel van die reguleringsproses deur die self-reguleerders uitgevoer word en die owerheid net vir sekere funksies verantwoordelik is, lei dit tot laer koste vir die owerheid as in die geval waar die owerheid alleen vir die regulering verantwoordelik is (Baldwin & Cave 1999:40 & 128). Die administratiewe koste van self-regulering word deur diegene wat gereguleer word, gedra en nie deur die belastingbetalers nie, soos wat die geval met 'n eksterne onafhanklike reguleerder is (Ayres & Braithwaite 1992:114, Ogus 1994:107, Majone 1996:23, Baldwin & Cave 1999:128). Dit kan egter daartoe lei dat die reguleerder nie as onafhanklik van die partye wat gereguleer word, gesien word nie (sien afdeling 4.3 onafhanklikheid).

Uit die oogpunt van die partye wat gereguleer word, het self-regulering die voordeel dat die outonomie en onafhanklikheid van die organisasie of industrie wat gereguleer word, behou word (Page 1987:305).

4.3 Argumente teen self-regulering

'n Aantal skrywers het bydraes gelewer oor die argumente teen self-regulering. Vir doeleindes van hierdie studie is dié argumente herlei na die faktore wat in 'n reguleringstelsel van belang is, soos geïdentifiseer in afdeling 2.4.

Die argumente *teen* self-regulering blyk grootliks met die *mandaat*, die *struktuur*, die *onafhanklikheid*, die *rekenpligtigheid* en die *prosesse en prosedures* van self-reguleerders te handel.

- **Mandaat**

Die wese om aanspraak op 'n mandaat te maak, is dat die vorm van regulering wat ter sprake is, geregverdig moet wees. In die geval van self-regulering word die prosesse en organisatoriese strukture soms deur 'n liggaam sonder enige demokratiese regverdigbaarheid ontwerp, byvoorbeeld die lede van 'n private vereniging (Baldwin & Cave 1999:129). Daar word selfs geargumenteer dat dit 'n misbruik van mag is waar self-reguleerders reëls en standaarde wat op 'n industrie of profesie van toepassing is, opstel sonder dat dit demokraties geregverdig is (Ogus 1994:108).

In die geval van self-regulering kan van die reëls en standaarde nie wetlik afdwingbaar wees nie omdat die self-reguleerder dit self opgestel het sonder goedkeuring deur die owerheid. Dit lei daartoe dat dit moeilik is om te verseker dat die reëls en standaarde nagekom word. Volgens Ayres en Braithwaite (1992:110) kan die nakoming van reëls of standaarde net verseker word indien die regering die reëls of standaarde onderskryf deur statutêre erkenning daaraan te verleen.

- **Struktuur**

In die geval van self-regulering lewer die gemeenskap dikwels geen bydrae tot die vorm en doelwitte van regulering nie omdat hulle geen verteenwoordiging in die struktuur het nie. Self-reguleerders het ook geen statutêre verpligtinge teenoor nie-lede nie, in die sin dat hulle geken moet word by die neem van besluite of die formulering van reëls en standaarde of dat redes vir besluite verskaf moet word (Baldwin & Cave 1999:132). Dit lei daartoe dat self-reguleerders maklik deur diegene wat gereguleer word, vasgevang (captured) kan word as gevolg van druk, invloed en omkoperij om die belange van die partye wat gereguleer word, na te streef (Page 1987:318, Majone 1996:25-26). Kay (1988:34 in Ogus 1994:108) is van mening dat in die geval van self-regulering die gevaar altyd bestaan dat die reguleerder deur diegene wat gereguleer word, vasgevang kan word (sien afdeling 2.3).

Self-regulerende liggame is nie aan voldoende eksterne toezigt en beheer onderhewig nie (Page 1987:318). Die toezigt deur die regering oor die self-reguleerders en die rol van die houe in die evaluering van self-regulerende strukture is nie duidelik uitgespel nie (Baldwin & Cave 1999:65). In die geval waar daar nie behoorlike toezigt of beheer deur die owerheid uitgeoefen word nie, bestaan die risiko dat regulering in belang van die lede sal plaasvind en nie noodwendig in belang van die gemeenskap (openbare belang) nie (Flint 1988:89).

- **Onafhanklikheid**

'n Self-regulerende liggaam bestaan grootliks uit lede van die industrie of profesie wat gereguleer word, wat daartoe lei dat die liggaam nie onafhanklik is van diegene wat gereguleer word nie (Ogus 1994:108). Bernstein (1955:157-158) verwys ook na die noue kontak wat daar tussen die regulerende liggaam en diegene wat gereguleer word, bestaan. Die rol van die self-regulerende liggaam as uitbouer van die profesie of industrie bots met sy rol as beskermmer van die openbare belang. In die geval van self-regulering is daar geen waarborg dat die belange van nie-lede beskerm word nie (Baldwin & Cave 1999:65).

Die administratiewe koste van self-regulering word deur diegene wat gereguleer word, gedra (Ayres & Braithwaite 1992:114, Ogus 1994:107, Majone 1996:23, Baldwin & Cave 1999:128) wat daartoe kan lei dat die reguleerder nie as onafhanklik van die partye wat gereguleer word, gesien word nie.

- **Rekenpligtigheid**

Nog 'n argument teen self-regulering handel oor die rekenpligtigheid van die regulerende struktuur (Page 1987:318-321, Baldwin & Cave 1999:65 & 129-131). Kritiek teen self-regulerende stelsels handel tot 'n groot mate oor die hoeveelheid mag wat strukture besit wat nie deur die normale demokratiese kanale rekenskap hoef te doen nie (Ogus 1994:108, Baldwin & Cave 1999:129-130).

Self-reguleerders doen dikwels tot 'n groter mate rekenskap aan hulle lede (diegene wat gereguleer word) as aan die owerheid en die gemeenskap. Hulle is ook dikwels net tot 'n beperkte mate aan van die volgende eksterne beheermaatreëls onderhewig (Baldwin & Cave 1999:130):

- Statutêre voorskrifte en doelwitte.
- Reëls wat deur eksterne strukture of ministers opgestel of goedgekeur is.
- Ministeriële riglyne of maatstawwe wat deur self-reguleerders in aanmerking geneem moet word.
- Parlementêre toesig oor die gedelegeerde wetgewing wat as leiding dien.
- Toesig deur agentskappe.
- Informele invloed van die owerheid deur die voortdurende dreigement van regulering deur die owerheid.
- Geregtelike ondersoeke.
- Meganismes om klagtes en griewe te hanteer, byvoorbeeld 'n ombudsman.
- Verslagdoeningsvereistes wat deur die owerheid bepaal word.

- **Prosesse en prosedures**

'n Verdere argument teen self-regulering handel oor die prosesse en prosedures van die regulerende struktuur (Baldwin & Cave 1999:132-133).

Die gemeenskap word geraak deur die besluite van die reguleerders, soos standarde wat oor bevoegdheid en gedrag gestel word, terwyl hulle beperkte of geen inspraak gehad het nie (Majone 1996:26, Baldwin & Cave 1999:132).

Daar word ook geargumenteer dat dit bykans onmoontlik is dat klagtes teen lede bevredigend gehanteer kan word deur 'n liggaam wat hoofsaaklik uit lede bestaan (Baldwin & Cave 1999:65). Kritiek word ook uitgespreek teen die monitering van die selfopgestelde reëls en standarde deur private strukture wat nie onafhanklik is nie, omdat daar beweer word dat hulle eie belang vooropstel (Baldwin & Cave 1999:41). Dit is veral die geval waar die funksies van die self-reguleerder die opdatering en formulering van reëls en beleid en die vertolking en toepassing van die reëls insluit (insluitende die oplegging van strawwe) (Ogus 1994:108). Die beginsel van die skeiding van funksies word heeltemal oortree. Hoewel self-regulerende strukture beter in staat is om wanpraktyke op te spoor omdat hulle beter ingelig is as byvoorbeeld die owerheid, publiseer hulle nie sodanige wangedrag nie omdat dit buitestaanders bewus sal maak van die misdrywe van die partye wat gereguleer word. Volgens Baldwin en Cave (1999:129) is dit bewys dat self-regulerende strukture nie goed vaar om in openbare belang teen lede wat oortree, op te tree nie. Oortreders

word dikwels nie voldoende gedissiplineer soos in die geval van regulering deur die owerheid nie (Kay & Vickers 1990:240, Ayres & Braithwaite 1992:114, Majone 1996:26).

Die prosesse en prosedures van self-reguleerders blyk nie openlik, deursigtig, verantwoordbaar en aanvaarbaar vir die gemeenskap te wees nie (Baldwin & Cave 1999:40).

Uit die argumente *ten gunste van* self-regulering is dit duidelik dat die sterkste argument die *bevoegdheid* van self-reguleerders is wat betref die gebied wat reguleer word. Derhalwe beskik self-reguleerders oor die vermoë om toepaslike reëls en standaarde te stel en oortredings maklik en vinnig op te spoor. Verder geskied self-regulering op 'n *ekonomies doeltreffende* wyse omdat dit nie aan baie burokrasie en politieke invloede onderhewig is nie; oor die nodige hulpbronne beskik om reëls te stel en ondersoek op 'n groter skaal te doen; regulering meer informeel geskied; self-reguleerders die vertroue van die groep wat gereguleer word, geniet, wat veroorsaak dat die strukture en reëls vinnig en teen 'n laer koste saamgestel en by veranderinge aangepas kan word; en omdat self-regulering bewys het dat dit oor die vermoë beskik om 'n internasionaal mededingende industrie daar te stel. Die bevoegdheid en die doeltreffendheid wat betref die openbare belang en die nakoming van sosiale doelwitte word nie deur self-regulering gedek nie.

Die sterkste argument *teen* self-regulering handel oor die *onafhanklikheid* van die reguleerder. Die liggaam bestaan grootliks uit lede van die industrie of profesie wat gereguleer word en diegene wat gereguleer word, is vir die finansiering van die reguleerder verantwoordelik. Verder het die gemeenskap geen of beperkte inspraak in die *prosesse en prosedures* van regulering nie omdat die gemeenskap nie in die *struktuur* van die reguleerder verteenwoordig word nie. Self-reguleerders is dikwels ook nie aan voldoende eksterne toesig onderhewig nie. Die prosesse en prosedures van self-reguleerders blyk nie openlik en deursigtig vir die gemeenskap te wees nie. Self-regulerende strukture hoef dikwels ook nie deur die normale demokratiese kanale *rekenskap* te gee van die wyse waarop hulle mandaat ten uitvoer gebring is nie. Self-reguleerders beskik dikwels nie oor 'n statutêre *mandaat* nie en hulle reëls en standaarde kan dikwels nie afdwing word nie omdat dit nie statutêre steun geniet nie.

4.4 Self-regulering van die ouditeursprofesie

Uit die argumente ten gunste van en teen self-regulering is dit duidelik dat in gevalle waar die openbare belang ter sprake is, self-regulering met geen of 'n geringe mate van inmenging deur die owerheid en verteenwoordiging deur al die belanghebbende partye, nie water hou nie omdat die regulering nie onafhanklik is van diegene wat gereguleer word nie en daar dus geen waarborg is dat die openbare belang nagestreef word nie. Self-regulering kan ook nie geregverdig word in gevalle waar die openbare belang ter sprake is, en daar nie rekenskap aan die regering gedoen word oor die wyse waarop die reguleerder sy mandaat as beskermer van die openbare belang nagekom het nie.

Die ouditeursprofesie in die meeste Engelssprekende lande is of was tot onlangs aan een of ander vorm van self-regulering onderhewig (SAICA 2003g). Die gemeenskap was nie regtig

bewus van die self-regulerende aard van die ouditeursprofessie nie totdat hulle oor die laaste aantal jare in 'n negatiewe verband bewus geword het van self-regulering (Grumet 2002). Frases soos die volgende word gebruik om die ouditeursprofessie te beskryf: Gebrek aan onafhanklikheid, samespanning met bestuur, oneerlikheid, tree nie in belang van die gemeenskap op nie (sien hoofstuk 4, afdeling 2.3.3).

Die wêreldwye korporatiewe mislukkings het veroorsaak dat daar geweldige druk op die ouditeursprofessie is. Die oorsaak vir die mislukkings is kompleks en tekortkominge wat die mislukkings blootgestel het, dek heelwat verskillende aspekte van onder meer die regulerende struktuur van die ouditeursprofessie.

Turner, voormalige hoofrekenmeester van die SEC, het in 2002 beweer dat self-regulering van die ouditeursprofessie nie werk nie. Volgens hom het ouditmislukkings waar die syfers foutief, onvolledig of misleidend is, in die voorafgaande drie jaar meer as verdubbel, wat tot groot verliese vir beleggers gelei het (Luke 2002). Levitt, voormalige voorsitter van die SEC, (2002:17) het ook in 2002 gesê dat dit hoog tyd is om te erken dat die ouditeursprofessie se onafhanklikheid aangetas is en gepleit vir wetgewing wat radikale verandering in die regulering van ouditeure meebring. Volgens hom kan daar op baie elemente van die stelsel nie vertrou word nie en het die stelsel as gevolg van die nastrewing van eie belange gefaal. Empiriese navorsing deur Hermanson, direkteur van die *Corporate Governance Center* by die *Kennesaw State University* wat 200 finansiële bedrogsake ontleed het, het dit bevestig (Luke 2002). Volgens Venuti, Holtzman en Basile (2002) het empiriese navorsing ook bewys dat 40% tot 50% van alle mislukte maatskappye in die jaar wat die mislukking voorafgegaan het, nie 'n kwalifikasie op grond van lopende saak ontvang het nie, byvoorbeeld Enron, K-Mart en Global Crossing. In die geval van LeiruseNet is dit duidelik dat die vergoeding vir “ander dienste” aansienlik toegeneem het in die laaste twee finansiële jare (1998 en 1999) voor likwidasië (Basson 2004/5:8).

Ten spyte daarvan dat self-regulering aantrekliker vir die ouditeursprofessie is omdat die reguleringsproses deur die professie beheer word (SAICA 2003g), het die ouditeursprofessie in Suid-Afrika en internasionaal erken dat daar veranderinge aan die self-regulerende aard van die professie aangebring moet word ten einde die kwynende vertroue in die professie teen te werk en sy voortbestaan te verseker. Die volgende uitlatings van verteenwoordigers van die ouditeursprofessie steun dit:

“The crisis has signalled the death knell of self-regulation” (Schoole 2003b).

“... self-regulation is no longer appropriate in South Africa. It [SAICA] believes that in the modern complex economy, regulation should not be in the hands of practitioners alone, otherwise the perception of self protection and self interest will continue” [eie byvoeging] (SAICA 2003g).

”Self-regulation has been part of our profession for nearly 110 years, but the AICPA appreciates that the times call for special measures to maintain investor confidence” (House passes bill to ... 2002).

“Self-regulation in the accounting profession is dead and accountants must get used to being watched more closely by other stakeholders” (Ricol, president van die IFAC in Self-regulatory era is over ... 2002:4).

“... the only way to manage the confidence crisis that is clinging to the profession is to scrap the self-regulation system entirely. It is difficult to convince the public that self-regulation works” (Land, voorsitter van Ernst & Young in Engeland in Corcoran 2002:15).

“...self-regulation as a general concept is no longer appropriate for activities involving the public interest” (Land 1995:92).

“... self-regulation of the accounting profession cannot provide the robust and responsive framework necessary in today's business environment. In my view the present regime of self-regulation ... is inherently incapable of countering public criticism of the auditing profession” (Land 1995:92).

“taking responsibility for firms involved in public interest work. ... The present regime of self-regulation ... is, in our view, inherently incapable of countering public criticisms” (Ernst & Young in Woolfe 1995:15).

Ernst & Young het reeds in 1995 onafhanklike regulering van die ouditeursprofessie bepleit omdat openbare aangeleenthede soos die verskaffing van verwante dienste en “low-balling” net deur 'n onafhanklike reguleerder aangespreek kan word (Land 1995:92, Woolfe 1995:15). Volgens Land, voorsitter van Ernst & Young in Engeland, is die algehele afskaffing van die self-regulerende stelsel die enigste wyse waarop die krisis van vertroue in die ouditeursprofessie beheer kan word. Volgens hom is dit moeilik om die gemeenskap te oortuig dat self-regulering werk. Hy was die eerste senior vennoot by een van die Groot Vier ouditeursfirmas wat direk versoek het dat die regulering van die ouditeursprofessie in Engeland hersien moet word. Hy was ook van mening dat die wyse waarop die reguleerder gefinansier word, heroorweeg moet word (Corcoran 2002:15).

Kritiek dui daarop dat self-regulering as gevolg van sy beperkinge nie in staat is om spoedig en doeltreffend met aangeleenthede te handel wat uit 'n gebrek aan vertroue deur die gemeenskap spruit nie. In hoofstuk 5 word die hedendaagse regulering van die ouditeursprofessie in sekere toonaangewende Engelssprekende lande met wie daar historiese en professionele bande bestaan en waar veranderinge aan die regulering van die ouditeursprofessie aangebring is, ondersoek, terwyl die voorgestelde regulering van die ouditeursprofessie in Suid-Afrika in hoofstuk 6 ondersoek word.

5 DIE ROL VAN DIE REGULERING VAN DIE OUDITEURSPROFESSIE

Soos in hoofstuk 2, afdeling 3 aangedui, het die ouditfunksie ontstaan omdat die aandeelhouers of eienaars en die bestuur van 'n onderneming geskei is. Die aandeelhouers *vertrou* nie die bestuur nie. Derhalwe moet die aandeelhouers self ondersoek instel of meganismes, wat hulle kan *vertrou*, instel om die bestuur, aan wie hulle kapitaal toevertrou is, te ondersoek. 'n Oudit is so 'n meganisme waardeur die aandeelhouers *gerusstelling* verkry dat die bestuur toepaslik ondersoek is.

Deur die uitvoer van 'n oudit word gerusstelling uitgespreek oor die rekenskap van die bestuur, soos vervat in die finansiële jaarstate, vir gebruik deur die gemeenskap. Gepubliseerde finansiële jaarstate van maatskappye kan as openbare besit beskou word (Peasnell 1982:252). 'n Oudit word dus in belang van die aandeelhouders of die gemeenskap uitgevoer.

Aan die ander kant word daar 'n meganisme vereis wat die vertroue in ouditeure staaf. 'n Oudit verminder die risiko van onbetroubare inligting, maar gerusstelling word ook verlang dat ouditeure en hulle prosedures *vertrou* kan word. Die gemeenskap wil vertroue hê dat dienste van die hoogste gehalte gelever word deurdat ouditeure te alle tye bevoeg en onafhanklik is en professioneel optree. Die gemeenskap wil ook vertroue hê dat die nakoming van professionele standaarde en optrede gemonitor en oortreders gedissiplineer word. Power (1997:1) maak die volgende stelling:

“trust releases us from the need for checking”.

Die regulering van die ouditeursprofessie is 'n meganisme waardeur die gemeenskap gerusstelling kan verkry dat die ouditeursprofessie toepaslik beheer word en daarom *vertrou* kan word.

Uit die rol van die ouditeursprofessie (hoofstuk 2) en die redes vir regulering (afdeling 2.2) het dit geblyk dat die ouditeursprofessie gereguleer moet word ten einde aan die behoeftes van die gemeenskap te voldoen en veral om die *vertroue* van die gemeenskap te regverdig. Etiese en ouditstandaarde (insluitende standaarde oor onafhanklikheid en bevoegdheid) moet deur die reguleerder gestel word en die nakoming daarvan moet gemonitor word en indien nodig moet oortreders gedissiplineer word. Die reguleerder moet ook 'n toepaslike benaming verleen aan diegene wat kwalifiseer om as ouditeure op te tree (openbare erkenning).

Die regulering van die ouditeursprofessie speel die volgende rol (Gray & Manson 2000:74):

Verskaf gerusstelling	Dit verskaf gerusstelling aan die gemeenskap dat die dienste wat gelever word van 'n sekere standaard is. In die afwesigheid van regulering sou die gemeenskap nie geweet het watter ouditeursfirmas <i>vertrou</i> kan word om die verlangde gerusstelling te verskaf nie.
Stel toelatingsvereistes	Dit stel vereistes waaraan voldoen moet word voordat 'n persoon tot die professie toegelaat word en dus die benaming <i>Geregistreerde Rekenmeester en Ouditeur</i> mag gebruik. Daardeur word voorkom dat enigiemand, ongeag sy bevoegdheid, hom as 'n ouditeur kan voordoen.
Stel standaarde	Deur regulering word standaarde gestel waaraan voldoen moet word tydens die uitvoering van 'n oudit. Daardeur word verseker dat die dienste wat gelever word, van 'n sekere standaard is.

Verskaf vertroue

Regulering verskaf vertroue. Dit verskaf die element van vertroue wat afwesig is wanneer daar met 'n onbekende persoon gehandel word.

Die regulering van die ouditeursprofessie moet in nastrewing van die openbare belang plaasvind. 'n Regulerende struktuur moet verantwoordelik wees om te verseker dat regulering beperk word tot en gerig word op die beskerming van die openbare belang (Flint 1988:90).

6 SAMEVATTING

In hierdie hoofstuk is die aard en doel van regulering bespreek, sodat die regulering van die ouditeursprofessie in Suid-Afrika vanuit hierdie perspektief geëvalueer kan word.

Eerstens is daar na aanleiding van die eienskappe van regulering wat uit die literatuur afgelei is, die volgende kernaspekte van regulering geïdentifiseer: *openbare belang*, *onafhanklike party*, *optrede*, *dinamiese proses* en *dwang*. Vir doeleindes van hierdie studie is regulering soos volg gedefinieer:

Regulering is 'n dinamiese proses waar *n onafhanklike party optrede in openbare belang met *n element van dwang bewerkstellig.

Daarna is die faktore wat aanleiding gee tot die vraag na regulering ondersoek. Regulering kan op twee wyses geskied, naamlik deur die regulering van die struktuur van die industrie (strukturele regulering) of die regulering van die optrede van die industrie (gedragsregulering).

Indien ons regulering met die kollektiewe stelsel verbind, lei dit tot die *openbarebelang-teorie*. Die hoofaspek van die openbarebelang-teorie is dat diegene wat regulering voorstaan, dit in nastrewing van die *openbare belang* doen. Uit die rol van die ouditeursprofessie is dit duidelik dat die ouditeursprofessie in openbare belang optree en dus met die openbarebelang-teorie verbind word. Vir duidelikheid is daar na vyf teorieë van regulering verwys hoewel die res van die studie op die openbarebelang-teorie fokus.

Ten einde die regulering van die ouditeursprofessie in Suid-Afrika te evalueer, is dit van belang om duidelikheid te hê oor die faktore wat in 'n reguleringstelsel van belang is. In die literatuur het heelwat skrywers faktore of aspekte wat in 'n reguleringstelsel van belang is, uitgelig. Vir doeleindes van hierdie studie word dié faktore of aspekte wat in 'n reguleringstelsel van belang is, onder die volgende hoofde gegroepeer:

**Mandaat
Struktuur
Bevoegdheid
Onafhanklikheid
Doeltreffendheid
Rekenpligtigheid
Prosesse en prosedures**

In afdeling 2.1 is gemeld dat die regering vir regulering verantwoordelik is. Regulering hoef nie noodwendig deur die owerheid self toegepas te word nie. Die owerheid kan die taak aan een van sy agente deleger. 'n Aantal strukture waardeur regulering kan plaasvind, is vervolgens ondersoek. Weens die jarelange self-regulerende aard van die ouditeursprofessie is die klem egter op self-reguleerders geplaas omdat 'n deeglike begrip van self-regulering noodsaaklik is om die voorgestelde regulering van die ouditeursprofessie te evalueer.

Uit die argumente *ten gunste van* self-regulering is dit duidelik dat die sterkste argumente die *bevoegdheid* van die self-reguleerder en die *doeltreffendheid* waarop die reguleringsfunksie uitgevoer word, is (hoewel die bevoegdheid en doeltreffendheid wat betref die openbare belang nie behandel word nie). Die sterkste argumente *teen* self-regulering handel oor die *onafhanklikheid* van die *struktuur* en die *prosesse en prosedures*, en die gebrek aan *rekenpligtigheid* van die reguleerder.

Laastens is die rol van die regulering van die ouditeursprofessie nagevors. Uit hierdie hoofstuk is dit duidelik dat die rol van die regulering van die ouditeursprofessie, weens die aard en wese van ouditering, is om die belange van die gemeenskap te beskerm. Die ouditeursprofessie word deur wetgewing deur die gemeenskap daargestel. Die regulering van die ouditeursprofessie is 'n meganisme waardeur die gemeenskap gerusstelling kan verkry dat die ouditeursprofessie toepaslik beheer word en daarom *vertrou* kan word. Uit die rol van die ouditeursprofessie en die redes vir regulering het dit geblyk dat die ouditeursprofessie gereguleer moet word ten einde aan die behoeftes van die gemeenskap te voldoen en veral om die *vertroue* van die gemeenskap te regverdig.

7 GEVOLGTREKKING

In hierdie hoofstuk is die volgende faktore geïdentifiseer as van belang in 'n stelsel van regulering: Mandaat, Struktuur, Bevoegdheid, Onafhanklikheid, Doeltreffendheid, Rekenpligtigheid, en Prosesse en prosedures. Dié faktore gaan as grondslag gebruik word om die voorgestelde regulering van die ouditeursprofessie in Suid-Afrika te evalueer en om 'n normatiewe raamwerk vir die regulering van die ouditeursprofessie te stel.

Uit die argumente ten gunste van en teen self-regulering is dit duidelik dat in gevalle waar die openbare belang ter sprake is, soos in die geval van die ouditeursprofessie, self-regulering met geen of 'n geringe mate van inmenging deur die owerheid en verteenwoordiging deur al die belanghebbende partye, nie water hou nie. Die rede is dat die struktuur van regulering nie *onafhanklik* is van diegene wat gereguleer word nie en daar dus geen waarborg is dat die openbare belang nagestreef word nie. Self-regulering kan ook nie geregverdig word in gevalle waar die openbare belang ter sprake is, en daar nie *rekenenskap* aan die regering en aan die gemeenskap gedoen word oor die wyse waarop die reguleerder sy mandaat as beskermer van die openbare belang nagekom het nie.