

Bent Sofus Tranøy

Makt, interesser og legitimitet på veien fram mot nye regnskapsstandarder

Bent Sofus Tranøy

Makt, interesser og legitimitet på veien fram mot nye regnskapsstandarder

© Fafo 2009
ISSN 0804-5135

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	4
Sammendrag	5
Kapittel 1 Problemstillinger, organisasjonsstruktur og historie	6
1 Innledning	6
2 Maktens matrise – systemet for utforming av regnskapsstandarder	8
3 Hvordan IASC og IASB ble så mektige	11
Kapittel 2 Et legitimt system? Analyse og diskusjon	14
4 Ideologidiskusjonen: IASBs syn på stat og marked	14
5 Delegerings- og demokratidiskusjonen: Privat, overnasjonal autoritet.....	19
6 Skikkethetsdiskusjonen: private standarder og private interesser	22
7 Konklusjon	23
Referanser	24

Forord

De siste 15 årene har verden beveget seg i retning av harmoniserte regnskapsstandarder. Standardene for privat sektor har med utgangspunkt i britisk-amerikanske prinsipper blitt harmonisert på tvers av landegrensler. I neste omgang har standarder for offentlig sektor blitt harmonisert med de som gjelder for privat sektor. Begge disse prosessene har gradvis fått mer oppmerksomhet i den internasjonale faglitteraturen.

LO har ønsket utredninger og forskning om dette tema. Man har særlig vært interessert i å belyse hvilke konsekvenser nye regnskapsstandarder har for norsk offentlig sektor. Flere andre rapporter fra forskningsoppdraget Økonomistyringssystemer i offentlig sektor har analysert dette spørsmålet.

I denne rapporten er ikke konsekvenser for offentlig sektor et hovedtema. I stedet tar vi «ett skritt tilbake» og diskuterer den demokratiske legitimiteten knyttet til prosesser hvor nasjonale standarder formes av transnasjonale, private organer. Rapporten er å betrakte som et oppspill til diskusjon, et essay basert på sekundærkilder. I arbeidet med rapporten har nestleder i næringspolitisk avdeling i LO, revisor og cand philol Fanny Voldnes, vært til uvurderlig hjelp.

Forskningsoppdraget Økonomistyringssystemer i offentlig sektor har en referansegruppe bestående av følgende personer: Tone Rønoldtangen (NTL), Tone Sønsterud (LO Stat), Ann-Berit Sagedal (Konserntillitsvalgt Forsvarsbygg, fra NTL), Arnfinn Ihle (Kommunekasserer i Fitjar kommune, fra Fagforbundet), Else Annie Hansen (Revisjonssjef i Kommunerevisjonen i Lofoten, fra Fagforbundet) Terje Olsson (EL & IT forbundet) Eystein Gjelsvik (Samfunns-politisk avdeling LO) og Fanny Voldnes

Forskningsoppdraget har også hatt en styringsgruppe. Denne har bestått av professorene Stein Østre og Bjarne Jensen fra Høgskolen i Hedmark, forsker og Dr. Polit Sissel Trygstad fra Fafo, samt undertegnede.

Endelig har prosjektet nytt godt av hjelp fra to flinke assistenter. Magnus Bertling Bjerke har søkt etter litteratur, mens Johan Christensen har bearbeidet faktainformasjon. Disse to kan på ingen som helst måte holdes ansvarlig for den normative analysen. Den står utelukkende for forfatters regning.

Oslo, mai 2009

Bent Sofus Tranøy

Sammendrag

Regnskapsregler former den økonomiske virkeligheten. Det finnes ikke én objektivt riktig økonomisk virkelighet: Hvor mye er eiendelene våre verdt? Har de sunket eller steget i verdi og skal det eventuelt inn i regnskapet? Hvordan skal kostnader og inntekter fordeles over tid? Hvor stor del av framtidige inntekter skal med? Hvordan føre ansattes framtidige pensjon i regnskapet? Svaret på slike spørsmål kan avgjøre om en bedrift eller bank går konkurs, eller om en kommune må stramme inn midt i en finanskriser.

Når hvilke regler som gjelder kan avgjøre slike spørsmål, følger det at makten til å sette regler og standarder er viktig. Denne rapporten beskriver hvordan et privat ekspertorgan i hovedsak finansiert av de fire store revisjonsselskapene gradvis har fått en dominerende posisjon i arbeidet med å utvikle regnskapsstandarder for private og etter hvert offentlige organisasjoner. Denne maktoverføringen til et overnasjonalt organ preget av aktører fra privat sektor problematiseres langs tre akser. For det første spørres det om hvilken ideologi – hvilket syn på markedets og statens virkemåte som ligger under arbeidet? For det andre diskuterer rapporten denne utviklingen i et demokratiperspektiv: Hvem er representert og hvem har ikke en plass ved bordet når reglene lages? Endelig spørres det om de dominerende aktørene er skikket til å få det ansvaret det internasjonale systemet for utvikling av regnskapsregler har gitt dem. Er de viktigste aktørene primært å forstå som nøytrale, tekniske eksperter, eller som representanter for et bestemt sett av interesser? Rapporten konkluderer med at utviklingen er problematisk langs alle disse tre dimensjonene.

Kapittel 1 Problemstillinger, organisasjonsstruktur og historie

1 Innledning

De siste 7 årene har det foregått en verdensomspennende harmonisering av regnskapsstandarder. Den ledende aktøren i denne prosessen har vært *International Accounting Standards Board* (IASB), en i all hovedsak privatfinansiert organisasjon og fagkomité med sete i London. IASB utgår fra den private stiftelsen *International Accounting Standards Committee* (IASC). IASC er i sin tur dominert av IFAC, en transnasjonal interesseorganisasjon for private revisorer. IASB utvikler og promoterer *International Financial Reporting Standards* (IFRS). Dette er en standard tilpasset en verdensøkonomi der kapitalmarkedet blir stadig viktigere og der det er et overordnet mål at markedet ikke skal hemmes av grenser. Dette innebærer at den viktigste egenskap ved et regnskapssystem blir dets evne til å generere sammenlignbar informasjon egnet som grunnlag for (investorers) beslutninger om kjøp og salg av verdipapirer (aksjer, obligasjoner og derivater av disse) på tvers av økonomiske sektorer, virksomhetstyper og landegrenser. Mer konkret innebærer målet om et grenseløst kapitalmarked at to prinsipper skyves fram (Perry og Nölke 2006): For det første at eiendeler til enhver tid skal bokføres etter markedsverdi («mark to market») og ikke historisk kost. For det andre, og i forlengelsen av dette, arbeider IASB for at også verdiøkninger av aktiva på balansen skal påvirke selskapets finansielle stilling, såkalt balanseorientering eller «balance sheet approach». Slik vil stigende aktivaverdier raskt og direkte påvirke selskapets driftsresultat og/eller egenkapital. I kontrast til dette vil man med en historisk kost modell utelukkende kunne få en negativ effekt på disse størrelsene via avskrivninger. Vi kan bruke eiendomspriser som eksempel: En mekanisme trer i kraft hvis de konkrete reglene utformes slik at begrepet om lønnsomhet utvides til å inkludere effekten av stigende eiendomspriser. En annen mekanisme er når stigende eiendomspriser umiddelbart registreres som en økning i egenkapitalen som i sin tur påvirker aksjekursen. Disse effektene vil gjelde også i virksomheter som har et helt annet operativt fokus enn eiendom, men hvor man av historiske grunner eier lokalet virksomheten drives fra.

Harmoniseringsbestrebelsene er ikke begrenset til å gjelde forholdet mellom private selskaper med sete i ulike land og jurisdiksjoner. IASB har også som mål at offentlig sektor skal følge regnskapsregler som ligner mest mulig på dem som gjelder for privat sektor. Det finnes et eget organ, *International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB) som arbeider med å «oversette» IFRS til offentlig sektor, i form av *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS). Tradisjonelt har offentlig sektor (over stort sett hele verden) ført sine regnskaper etter kontantprinsippet. Det betyr at inn- og utbetalinger registreres regnskapsmessig når de finner sted. Alternativet – det vi kan kalle lønnsomhetsregnskap – innebærer to store

endringer i forhold til dette.¹ For det første innfører man kalkulatoriske kostnader, det vil si kostnader som ikke skal betales, for eksempel avskrivninger. For det andre periodiseres inntekter og kostnader etter når de oppstår, uavhengig av faktiske inn- og utbetalinger. Tilhengere av kontantregnskap argumenterer med at dette systemet er enkelt og at det gir folkevalgte god kontroll med hvordan fellesskapets midler disponeres. Tilhengerne av lønnsomhetsregnskap argumenterer gjerne med at det er viktig å synliggjøre kostnader, fordi dette skal gi grunnlag for effektivisering og bedre ressursbruk.

I NOU 2003:6 ble det foreslått å gå over fra kontant- til lønnsomhetsregnskap ved regnskapsføring i offentlig sektor i Norge. Ett år senere ble det satt i gang et pilotprosjekt med innføring av lønnsomhetsregnskap i enkelte statlige virksomheter.² Overgangen til nye regnskapsprinsipper blir begrunnet ut fra effektivitets- og styringshensyn, men denne rapporten er skrevet ut fra det klare premiss at regnskaps- (og budsjett-) standarder alltid vil ha en politisk side. For eksempel innebærer overgangen til lønnsomhetsperiodisering at registreringer av investeringer og verdsettingen av verdier gjøres på en fundamentalt annen måte enn tidligere. Dette endrer insentiver, hvem som får hvilken informasjon når, og hvor man retter sin oppmerksomhet, og vil dermed påvirke hvordan offentlige virksomheter drives. Senter for Statlig Økonomistyring (SSØ) snakker i sine dokumenter om overgang fra «forvaltning til forretning» og om en «harmonisering med private styringsprinsipper».³

De praktisk politiske og styringsmessige konsekvensene som følger av nye regnskapsregler vil bli berørt i denne rapporten, men det er ikke dens hovedanliggende. I stedet vil vi rette oppmerksomheten mot hvilken legitimitet som kan knyttes til en prosess hvor offentlig sektor importerer regnskapsstandarder som a) er utviklet av transnasjonale, private aktører og b) for privat sektor.

En analyse av legitimitetsproblemer kan ordnes i tre deler:

- *Ideologidiskusjonen:* Enhver ideologi rommer oppfatninger av både hvordan verden henger sammen og, i flukt med dette, hvordan institusjoner og politikk bør innrettes for å gi best mulig resultater. Poenget er at ethvert system i praksis vil privilegere noen verdier og aktører og hemme andre. Det er umulig å lage anbefalinger for god regnskapsskikk uten først å ha en oppfatning av hvordan markedet fungerer og bør fungere. Skal man også lage nye standarder for offentlig sektor, må disse med samme type nødvendighet basere seg på en oppfatning av hvordan staten fungerer. Mange kritikere av IASB mener dette organets anbefalinger er tuftet på en nyliberal, finansielt orientert forståelse av økonomi og en public choice (Chicago-skole) inspirert forståelse av politikk. Økonomiforståelsen er at man skal streve mot et ideal om perfekte markeder, mens politikkenes viktigste oppgave er å begrense og kontrollere det offentlige ressursbruk. Kritikerne mener at dette er synlig både på et overordnet og et mer konkret nivå. Som et eksempel på det siste mener tilhengerne av lønnsomhetsregnskap at disse er egnet til å fange opp og måle de sentrale verdier og hensyn som skal ivaretas av offentlig virksomhet. Motstanderne mener at forskjellene mellom privat og offentlige mål er så store at innføringen av lønnsomhetsregnskapsprinsipper uvegerlig vil føre til målforskyvninger innenfor offentlig sektor.

¹ For en nærmere avklaring av begrepene kontant- og lønnsomhetsregnskap, se Jensen og Monsen 2009.

² Stortinget la bl.a. følgende forutsetninger for utprøvningsarbeidet: Ikke endringer i virksomhetenes økonomiske fullmakter; Stortingets bevilgninger vedtas fortsatt etter kontantprinsippet og periodiserte virksomhetsregnskaper skulle i første omgang komme som et supplement til kontantregnskapet.

³ Se for eksempel SSØ-direktør Marianne Andreassens foredrag ved den nordnorske styredagen 2004 som finnes tilgjengelig på http://idun.hih.no/forsiden/Foredrag_MarianneAndreassen.ppt

- *Delegering- og demokratidiskusjonen:* Under dette punktet må man for det første spørre om det er problematisk at nasjonale, demokratiske myndigheter delegerer ikke bare premiss-leveranse, men hoveddelen av arbeidet med selve utformingen av sitt regnskapssystem til et avgrenset sett private ekspertaktører. Under dette ligger det strengt tatt tre tema: Privat mot offentlig autoritet, hvilket i dette tilfellet er viklet inn i spørsmålet om transnasjonal versus nasjonal autoritet. Endelig må vi spørre om ulike samfunnsaktører er representert i prosessen inn mot offentlige beslutninger.
- *Skikkethetsdiskusjonen:* De senere års finansskandaler har avdekket store problemer knyttet til rollekonflikter i forbindelse med markedsbasert, privat standardsetting og det vi, i mangel av et bedre ord, kan kalle kvalitetskontroll. Mer konkret kan vi spørre om enkelte private aktører også har en egeninteresse i at reglene utformes på en måte som øker deres markedsmuligheter? Kort sagt: Er det slik at de fire store revisjonsselskapene er både pådrivere for regulatorisk reform og tjener på denne prosessen?⁴

De tre diskusjonene er nært knyttet sammen. Jo mer ideologisk kontroversiell den underliggende forståelsen av markedet og politikkenes virkemåte er, og jo mer egeninteresse enkelte mektige standardsettere har i å påvirke beslutninger og utfall, jo mer problematisk er det at nettopp disse aktørene har så stor innflytelse over hva slags regnskapsregler som skal gjelde for privat og offentlig sektor.

Ideelt sett burde en analyse av disse spørsmålene følge prosessen hele vegen fra de interesser og organer som ligger bak den internasjonale standardsettingen, og helt fram til de norske organene som fungerer som pådrivere i nasjonal sammenheng. Denne rapporten kommer imidlertid til å konsentrere seg om det internasjonale nivået. Det har ikke vært kapasitet i prosjektet til å gå inn på rollen til norske pådrivere som SSØ, Kommunenes Sentralforbund, Den norske revisorforening og Norsk Regnskapsstiftelse.

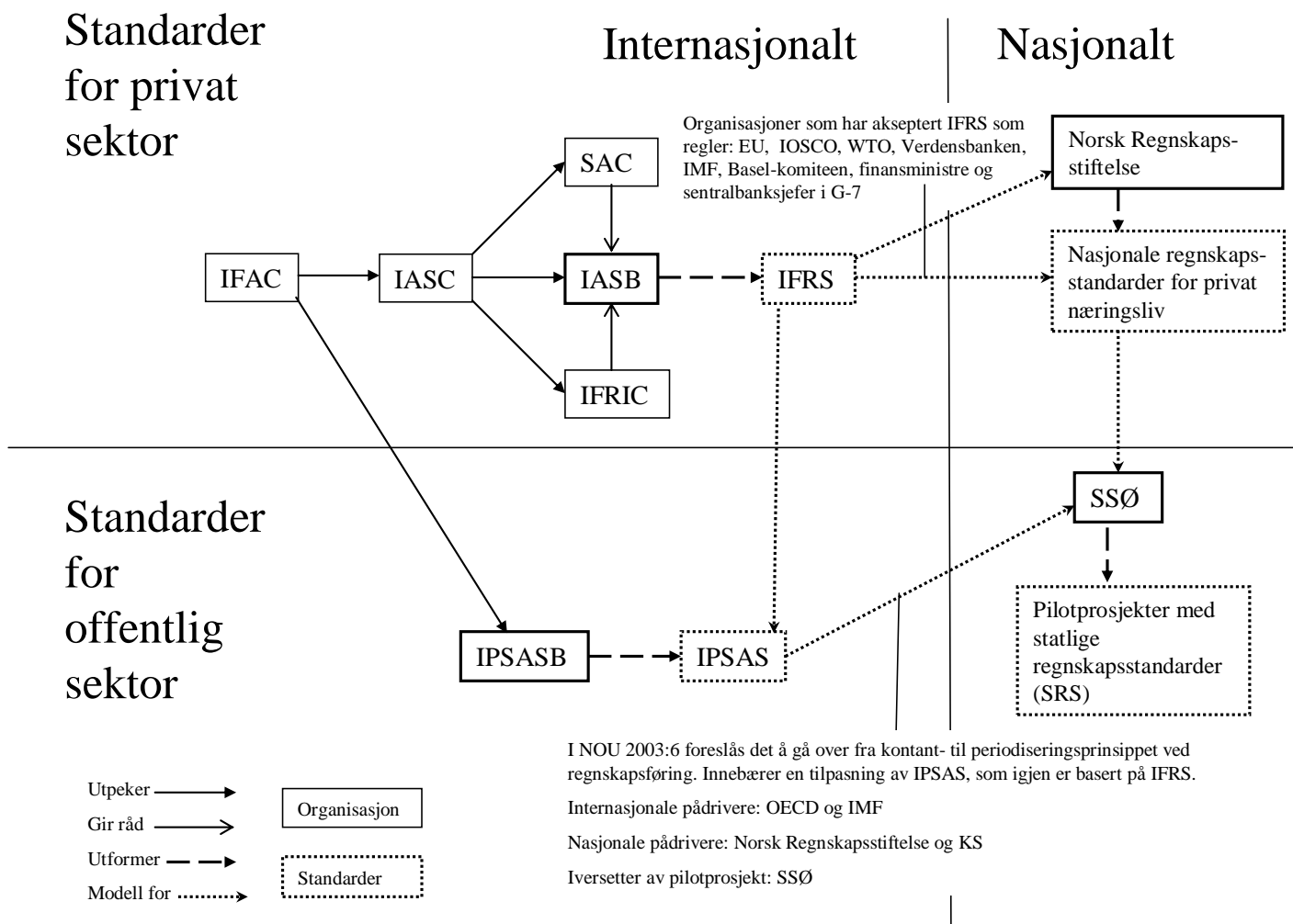
En forutsetning for å kunne diskutere legitimitetsproblemer i tråd med de tre punktene over er at man skaffer seg oversikt over den kompliserte strukturen den internasjonale standardsettingen foregår innenfor. I del to gjør vi nettopp dette. I del tre går vi kort inn på hvordan IASC/IASB har greid å gå fra relativ anonymitet tidlig på 1980-tallet, til å bli en mektig aktør i dag. Sammen med denne innledningen utgjør del to og tre første kapitler av denne rapporten. Mens hensikten med det første kapitlet er å gi en beskrivende oversikt, er formålet med det andre kapitlet analyse og diskusjon. Det andre kapitlet faller i fire deler. De tre første diskuterer hvert sitt av de tre legitimitetsproblemene listet over. Den siste og syvende delen konkluderer.

2 Maktens matrise – systemet for utforming av regnskapsstandarder

Forslaget i NOU 2003:6 om å gå over fra kontantperiodisering til lønnsomhetsperiodisering i offentlig sektor i Norge innebærer en innføring av International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). *I tillegg bygger den på norsk regnskapsrett for privat sektor.* Disse standardene er laget av International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB). IPSASB utgjør

⁴ «De fire store» er en mye brukt betegnelse for de fire revisjonsselskapene som dominerer verdensmarkedet: Pricewaterhouse-Coopers, Deloitte & Touche, Ernst & Young og KPMG (se også del 3).

imidlertid kun en liten del av et større system som står bak utformingen av regnskapsstandarder, der IPSASB representerer virksomheten rettet mot det offentlige. I og med at standardene for det offentlige er fundert på standardene for det private, er det nødvendig å se på dette systemet i sin helhet. Figuren under gir en grafisk framstilling av systemet.



Det internasjonale systemet for utvikling av regnskapsstandarder springer ut fra International Federation of Accountants (IFAC), som er profesjonsorganisasjonen for revisorer i privat sektor. IFAC ønsker å ivareta det de kaller fellesskapets eller samfunnsinteressen (public interest) gjennom en mer effektiv internasjonal økonomi. For å nå dette målet søker IFAC å utvikle standarder på en rekke områder og promoterer internasjonal konvergens rundt disse standardene. Ansvaret for den konkrete utformingen av standarder for privat sektor ligger

imidlertid i en egen semi-autonom stiftelse – International Accounting Standards Committee Foundation (IASC). IASC er formelt et non-profit selskap registrert i Delaware i USA.⁵

«The Trustees», eller det vi for enkelthelts skyld kan kalle styremedlemmene i stiftelsen IASC, er delvis utpekt av IFAC og delvis nominert av de allerede sittende medlemmene. Stiftelsen får mesteparten av sine midler gjennom frivillige bidrag, mest fra privat sektor og noe fra det offentlige (blant annet bidrar et knippe sentralbanker og tilsyn med 7 prosent av finansieringen). Den dominerende finansieringskilden er imidlertid de fire store revisjons- og regnskapsselskapene. Til sammen stod disse for 60 prosent av IASC-stiftelsens finansiering i 2007 (Nölke og Perry 2007:1).

Innenfor denne stiftelsen foregår det substansielle arbeidet i International Accounting Standards Board (IASB), som må anses som det viktigste organet innenfor systemet. Dette styret har det fulle og hele ansvaret for å utforme regnskapsstandarder. Dessuten samarbeider de med nasjonale standardsettere for å sikre konvergens i regnskapsstandarder verden rundt. IASB holder til i London og har 12 fulltidsarbeidende medlemmer (pluss en på deltid) og 50 møtedager i året. 5 av medlemmene må ha bakgrunn som revisorer, 3 som tilberedere («preparers» en funksjon som ikke har en egen yrkesbetegnelse i Norge) og 3 som brukere. Endelig kommer ett medlem fra akademia. Alle styremedlemmene er utpekt av IASC. Virksomheten til IASB er også finansiert og overvåket av IASC.

Under paraplyen IASC finner vi dessuten det rådgivende organet Standards Advisory Council (SAC), som i hovedsak representerer private interesser og internasjonale organisasjoner, og den tekniske underkomiteen International Financial Reporting Interpretations Committee (IFRIC). IFAC har i tillegg etablert et bredt sammensatt Public Interest Oversight Board (PIOB) som skal overvåke virksomheten til organene under IASC. PIOB overvåker imidlertid ikke den delen av standardutformingene som er rettet mot offentlig sektor (IPSASB).

IASB utformer de internasjonale regnskapsstandardene IFRS, som gjelder for privat sektor. På nasjonalt nivå har man i stor grad innført regnskapsregler for privat næringsliv som følger disse internasjonale standardene. Særlig OECD og IMF har vært pådrivere for denne utviklingen. En lang rekke internasjonale organisasjoner har gitt sin tilslutning til IFRS sine regler: EU, IOSCO, WTO, Verdensbanken, Basel-komiteen, samt finansministre og sentralbanksjefer i G7-landene. Det store gjennombruddet for IFRS i Europa kom den 1. januar 2005. Fra da måtte alle selskaper med hovednotering i et EU-land begynne å bruke disse standardene. En rekke andre land har fulgt etter, og IFRS er pålagt eller har godtatt hjemlandsstandard i til sammen mer enn 100 land i dag. Det store og viktige delvise unntaket er USA, som holder fast på sin GAAP-standard (Generally Accepted Accounting Principles) for amerikanske selskaper. Denne er utviklet av et privat, men nasjonalt amerikansk organ, Financial Accounting Standards Board, (FASB). Siden notering på tvers av regioner er blitt mer vanlig i takt med globalisering av verdensøkonomien, pågår det et løpende harmoniseringsarbeid mellom de to standardene, og fra 2007 av trenger ikke lenger IFRS-brukende ikke-amerikanske selskaper med notering i USA å tilpasse sine regnskaper til GAAP.

Utformingene av standarder for offentlig sektor foregår på liknende måte, dog i mye mindre skala. IPSASB har tilnærmet samme funksjon med hensyn til det offentlige som IASB for det private. Den formelle rollen til IPSASB er å utvikle internasjonale regnskapsstandarder for bruk i offentlig sektor (IPSAS). Aktiviteten i IPSASB er imidlertid mindre omfattende,

⁵ Delaware er for øvrig kjent som noe av et lokalt «skatteparadis» og «Corporate Haven» i USA. Over halvparten av landets 500 største selskaper er registrert der, noe som innebærer at de blir regulert etter statens lovverk, selv om de ikke har noe nærvær der. Delaware var lenge spesielt tiltrekkende for banker og kredittkortselskaper, fordi staten ikke hadde reguleringer mot ågerrenter. Delaware har også tiltrukket seg andre selskaper fordi det ikke kreves inntektsskatt fra selskaper.

med kun tolv møtedager i året. Flestparten av medlemmene er utpekt av IFAC, og fram til 2006 var det ingen representanter for offentlig sektor i dette organet. IPSASB er finansiert gjennom IFAC, med bidrag fra utviklingsbanker og offentlige myndigheter rundt om i verden. IPSASB tar imot innspill fra et eget rådgivende organ, myndighetene i ulike land, medlemsorganisasjoner og publikum.

Utviklingen av standarder for offentlig sektor er tett knyttet opp mot standardene for privat sektor. IPSASB har som uttalt mål å utvikle standarder for offentlig sektor (IPSAS) som konvergerer med standardene i privat sektor (IFRS) som er utviklet av IASB. De produserer kun spesielle standarder for offentlig sektor for tilfeller som ikke allerede er dekket av IFRS. IPSAS ligger med andre ord tett opptil IFRS. IPSASB anbefaler å gå over fra kontantregnskap til lønnsomhetsregnskap i offentlig sektor. Vi kan altså spore en betydelig påvirkning fra standardene som utformes av IASB til regnskapsprinsippet som foreslås innført i norsk offentlig sektor.

3 Hvordan IASC og IASB ble så mektige

I dag er IASB den dominerende globale aktøren innenfor regnskapsstandardsetting. Går vi noen tiår tilbake i historien, ser vi at det ikke er noen selvfølge at det skulle gå slik. Organisasjonen har stått fram som en vinner i konkurranse med flere private – og for vår problemstilling er dette viktigere – offentlige alternativer. I hvert fall ved to anledninger har forsøk på å redusere privat sektors innflytelse ved å bringe internasjonal standardsetting inn under nærmere politisk kontroll blitt slått tilbake. Slike episoder er i seg selv en god indikasjon på at standardsetting er langt mer enn et spørsmål om å finne «den beste» tekniske løsningen. Ulike aktører kjemper om innflytelse over standardsetting, fordi det betyr noe.

IASB og stiftelsen som kontrollerer den, IASC, ble stiftet som (bare) IASC i London i 1973. Organet utmerket seg tidlig ved at man med stor energi og høy faglig kvalitet produserte standarder basert på anglo-amerikansk rett og reguleringstradisjon. Det betyr at man sprang ut av en tradisjon hvor hensynet til investor i hvert fall i prinsippet settes høyest, og hvor forutsetningen er at verdipapirmarkedene (for aksjer og obligasjoner) er viktigere som selskapsfinansiering enn banklån, som tradisjonelt har vært mye viktigere på kontinentet (og for så vidt også i Norge fram til slutten av 1980-tallet). Det gir imidlertid ikke et helt dekkende bilde å bare forstå regnskapsstandarder i spenningen mellom den kontinentale og den angloamerikanske tradisjonen. Det finnes også et viktig skille mellom britiske og amerikanske idealer. Essensen i denne motsetningen ligger i forholdet mellom britenes tro på reguleringen via generelle prinsipper («principles» – en tenkemåte som grovt sett er beslektet med å fokusere lovens intensjon) og en langt mer detaljert orientering mot regler («rules» som ligger nærmere «lovens bokstav») i USA.

USA har verdens største marked og de største børsene, og lenge så det ut til at IASC aldri skulle ta av. Flere undersøkelser gjort i verdens ledende markeder rundt 1980 konkluderte med at IASC hadde ingen eller i beste fall marginal innflytelse på selskapers regnskapsførsel (Martinez-Diaz 2005:10).

Likevel kunne man notere seg for en ikke ubetydelig politisk triumf allerede i 1983. Den gangen forsøkte en gruppe utviklingsland å etablere et standardsettingsorgan under FN-paraplyen. Dette forsøket ble slått tilbake av rike OECD-land. Som en del av denne prosessen ga daværende styreleder i IASC, Stephen Elliot, FN det råd å overlate standardsetting til IASC,

for å unngå dobbeltarbeid og doble standarder (Martinez-Diaz 2005:9–10), et råd som ble verdsatt av OECD-landene

I det politiserte klimaet som rådet på denne tiden ble IASC hardt kritisert for å være en lukket ekspertklubb totalt dominert av det som den gangen var de seks store revisjonsselskapene.⁶ For å møte denne kritikken gjorde IASC flere grep ved overgangen til 1990-tallet. Man etablerte et rådgivende organ hvor representanter fra internasjonale organisasjoner og regnskapsbrukere og tilsyns/reguleringsfolk, men ikke fagforeninger, var med. Samtidig åpnet man for et lite innslag av ikke-revisorer i det man utvidet styret til 17 plasser. Litt senere gjorde man et (vellykket) forsøk på å styrke sin politiske lobbykapasitet. Dette gjorde man ved å rekruttere individer med tung bakgrunn fra det britiske miljøet. Dagens leder av IASB, den gang leder av Storbritannias nasjonale standardsetter Sir David Tweedie, fikk styreplass i IASC, samtidig som en tidligere toppbyråkrat fra det britiske konkurransetilsynet ble organisasjonens generalsekretær. Til sammen betød disse grepene at IASC var godt rustet da presset for harmonisering av regnskapsstandarder tiltok utover 1990-tallet.

Bakgrunnen for dette presset lå, enkelt sagt, i europeiske privatiseringsprosjekter i et globalisert finansmarked. De store norske delprivatiseringene rundt årtusenskiftet (Telenor og Statoil) var (en relativt sen) del av en tung internasjonal privatiseringstrend. De nylig hel- og halvprivatiserte aktørene fra Europa ville til New York, den gang verdens mest likvide marked. Samtidig var europeiske giganter opptatt av å ekspandere globalt. De kjøpte opp konkurrenter og etablerte egne enheter rundt omkring i verden. For å finansiere disse strategiene kunne de ikke lenger greie seg med det deres nasjonale finansmarkeder hadde å by på. De ville også ha tilgang til fonds ved New York-børsen. I verste fall kunne de ulike standardene tvinge selskapene til å operere med ulike regnskaper som viste ulikt resultat, noe som igjen ville komplisere selskapenes forhold til sine (potensielle) investorer.

Presset i retning av harmonisering representerte en mulighet for IASC. Et viktig grep fra IASC sin side var derfor å bringe den internasjonale foreningen av verdipapirmarkedstilsyn – International Organization of Securities and Exchange Comissions (IOSCO) inn i sitt arbeid. IOSCO fikk inngrep med IASCs arbeid, og ble til gjengjeld en støttespiller.

Også New York-børsene (NYSE og NASDAQ) gikk inn for harmonisering. Finansiell globalisering innebærer økt konkurranse mellom børser, men også nye muligheter. Rick Grasso, NYSEs topplerer (senere skandalisert for sin 170 millioner dollars lønnspakke) gikk inn for harmonisering basert på IASCs standarder. Han oppfattet disse som mindre krevende enn GAAP-standardene og at harmonisering basert på IASCs prinsipper dermed ville bidra til å senke terskelen for utenlandske selskaper som vurderte notering i USA ((Martinez-Diaz 2005:13).

Noen europeiske selskaper gikk imidlertid foran. Det gjorde inntrykk langt inn i EU-kommisjonen da det tyske (og europeiske) flaggskipet, Daimler-Benz, i 1993 gikk over til GAAP da de som det første tyske selskap noterte seg på NYSE. Andre store europeiske selskaper la seg på IASC sin standard. Samtidig begynte amerikanske politikere å legge press på det amerikanske kreditilsynet (Securities and Exchange Commission) for å få til harmonisering. Ytterligere impulser i retning av harmonisering fulgte i kjølvannet av Asia-krisen. En dominerende samtidig fortolkning var at noe av katastrofen kunne forklares med slapp regnskapspraksis i mange av de landene som var rammet. Slik fikk G7, klubben av verdens rikeste land, regnskapsstandarder på sin dagsorden. Igjen visste IASC å kjenne sin besøkelsestid.

⁶ De fire store var en gang seks. Sammenlignet med de «fire store» listet opp i note 3 var nåværende PricewaterhouseCoopers en gang var to selskaper – Coopers and Lybrand og PriceWaterhouse, samt at Arthur Andersen ennå ikke var gått under, noe selskapet gjorde i kjølvannet av Enron-skandalen i 2001.

Regnskapsstandardorganets reaksjon på Asia-krise var å innlede et samarbeid med Bank of International Settlements omkring forholdet mellom bankregulering, risiko og regnskapsstandarder. Resultatet var at G7 støttet IASC sine anstrengelser ved å be organet ha ferdig et rammeverk innen utgangen av 1999.

Med et så stort samlet trykk i retning av harmonisering, var både EU-kommisjonen og amerikanske myndigheter i form av SEC havnet i en situasjon der noe måtte gjøres. Spørsmålet var hva. Allerede tidlig på 1990-tallet hadde EU-kommisjonen begynt å legge planer for et offentlig europeisk standardsettingsorgan. I Brussel var man dypt skeptiske til å overlate et så viktig saksområde til et ikke-demokratisk, privat organ som IASC. Amerikanerne var også skeptiske til IASC. Ikke på grunn av dets private og ikke-demokratiske natur, men fordi man anså GAAP som en overlegen standard (Martinez-Diaz 2005:16–17).

I 1995 måtte Brussel imidlertid oppgi planene om et eget, offentlig organ. Saken hastet for mye, og europeiske selskaper, samt noen medlemsstater, ville ikke vente. Den europeiske bransjeorganisasjonen for revisorer (FEE) var også motstandere av en offentlig europeisk løsning (Martinez-Diaz 2005:17). Slik ble det skapt en situasjon der man gikk mot gjensidig godkjenning mellom IASC og FASB sine rammeverk. USAs strategi ble da å forsøke å sikre at IASC utviklet seg i en retning som lignet mest mulig på det eksisterende amerikanske rammeverket (både med hensyn til reglens innretning og organets organisering), mens EUs plan var å bidra til å reformere IASC i retning av et mer offentlig, ansvarlig (*accountable*) organ, en slags erstatning for det offentlige EU-organet man aldri fikk (Martinez-Diaz 2005:17).

IASC responderte med å underkaste seg en reformprosess i egen regi. Utfallet da IASC gjenskapte seg selv som en to-nivå-struktur IASC- F (for Foundation) + IASB, kan tolkes som at USA seiret på alle punkter så nær som ett. Organet var fremdeles dominert av de fire store. Den demokratiske kontrollen var svak. EU fikk heller ikke gjennomslag for at IASC-F, det aktive standardsettingsorganets styre og «prinsippal», skulle fylles med tilsynsfolk snarere enn seniorfigurer fra revisjonsselskapene. Det eneste temaet hvor utviklingen ikke gikk amerikanernes vei, var i striden om forholdet mellom «prinsipper» og «regler». Etter Enron-skandalen ble det vanlig å si at det var farlig å lage et finmasket regelverk, fordi dette rent logisk vil være tuftet på et prinsipp om at alt som ikke er forbudt, er lov. Mange av Enrons mest dubiose konstruksjoner var ikke nødvendigvis ulovlige, selv om de helt klart gikk på tvers av så vel alminnelig forretningsmoral som lovens intensjon.

Kapittel 2 Et legitimt system? Analyse og diskusjon

4 Ideologidiskusjonen: IASBs syn på stat og marked

Ideen om regnskapsregler som nøytral teknologi, hvor det bare gjelder å finne de best egnede midlene for å nå mål (god ressursallokering, rettferdighet og åpenhet som basis for informerte valg) det er bred enighet om, hviler på en forestilling om økonomien og dens virkemåte det langt fra er full enighet om. I tillegg kan det hevdes at de hviler på et økonomisyn som er i ferd med å bli innhentet av historien. Dette skjer i tilfelle både som et resultat av faglig utvikling innen og utenfor økonomifaget, og i takt med at vår forståelse av den siste, i en lang rekke av finanskriser, utvikler seg.

For at «mark to market», og «balance sheet approach» skal kunne framstilles som nøytrale konsepter, må man samtidig forutsette at markeder fungerer noenlunde slik det framstilles i nyklassisk økonomisk teori. Dette innebærer at markeder er befolket med rasjonelle, målbevisste aktører som i sin streben etter å maksimere sin egen velferd danner likevektspriser i møtet mellom kjøper og selger. Likevekt er et nøkkelord her, fordi det antyder to ting. For det første at den til enhver tid gjeldende pris på et produkt, en eiendel eller et verdipapir er «riktig». Det er den prisen markedet er villig til å gi og som dermed sørger for at ressurser fordeles riktig i økonomien. Er ikke en kjøper villig til å betale det en produsent forlanger, går han et annet sted og bruker pengene sine, slik signaliserer priser hvor ressursene bør brukes: Den ene produsenten må dempe seg, og den andre kan lage mer av det hun har å selge.

Likevekt er også viktig fordi det bokstavelig talt uttrykker en forventning om at markedet er stabilt. La oss forutsette at en pris farer i været på grunn av noe som «ligger utenfor markedet». For eksempel kan oljeprisen stige kraftig fordi det bryter ut en krig i Midtøsten. Slike begivenheter kalles gjerne for eksogene (utvendige) sjokk. I likevektsmodeller av økonomien regner man (og ofte er dette en helt rimelig forutsetning) at dette straks vil mobilisere motkrefter som over tid vil være med å bringe prisen nedover igjen. For å holde oss til oljeeksemplet vil det som ser ut som varig skift oppover i oljeprisen stimulere til økt leteaktivitet, økt energisparing og økte investeringer i alternative energibærere. Alt sammen aktiviteter som vil bidra til å bringe oljeprisen nedover igjen. Ikke tilbake til utgangspunktet, men nærmere den gamle «likevektsprisen». I en slik, i en viss forstand fullkommen, verden synes «mark to market» og «balance sheet approach» som rimelige foranstaltninger. Slik er det fordi disse prinsippene – i en fullkommen verden – gir eiere, ledelse og potensielle kjøpere av et selskap best mulig informasjon om kostnader og verdiskaping og dermed et best mulig grunnlag for sine beslutninger. Markedets funksjonsmåte henger fullt og helt på velinformerte beslutninger, og et regnskapssystemets viktigste oppgave blir å levere best mulig og mest mulig oppdatert informasjon.

Om man bringer et finansmarked inn i en slik analyse, forandrer det ingen ting utover at aktørene får anledning til å glatte ut sitt forbruk og sine investeringer over tid. Markedet binder aktører med midler til overs, sammen med folk med behov for investeringsmidler. Kreditorer og investorer får en avkastning som reflekterer den risiko de er villige til å løpe, og næringsdrivende og husholdninger får realisert lønnsomme – i en vid betydning av ordet – prosjekter de ellers hadde måttet vente med å gjennomføre. Finansmarkedet blir dermed en arena som bidrar til å sikre effektiv allokering av samfunnets ressurser over tid.

En helt annen, fortsatt grunnleggende markedsvennlig, men mye mindre heroisk forståelse av markeder finner man innenfor den keynesianske tradisjonen. Her står forestillingen om *dynamisk ulikevekt* sentralt. Poenget er at markedet kan gå inn i selvforsterkende prosesser, noe som kan gi overdrevne oppturer så vel som nedture. I sin enkleste form tematiserer keynesiansk tankegang hvordan arbeidsledighet kan gi redusert kjøpekraft som gir mindre etterspørsel som gir dårligere avsetning for produsentene som gjør at de sier opp ennå flere som gjør etterspørselen enda svakere osv i en nedadgående spiral. Hvis vi legger et finansmarked inn i modellen, blir effektene kraftigere, og vi får nye kilder til ustabilitet utenfor arbeidsmarkedet. Dette ser vi når det dannes bobler i markedet for eiendeler, for eksempel fast eiendom eller verdipapirer. Logikken er at prisstigning i markedet for eiendeler gir grunnlag for økt opplåning med pantesikkerhet i de stigende verdiene, som igjen gir økt kjøpekraft i markedet for de samme eiendelene, som gir videre prisstigning osv. Når veksten i et marked for eiendeler blir veldig rask, vil den i stigende grad tiltrekke seg spekulative investeringer. Spekulative investeringer kan vi definere som investeringer gjort fordi man forventer rask prisstigning og dermed rask gevinst, noe som i sin tur utelukkende har basis i investorens forståelse av andres forventninger. Slike prosesser blir lett selvforsterkende. Får de gå noen «runder», får man det som er blitt vanlig å kalle en boble.

I en slik, keynesiansk, verden vil stabilisering ofte være et viktigere mål enn «optimal» allokering, som uansett framstår som en teoretisk konstruksjon uten motsvar i økonomiske realiteter. Og dette er i sin tur grunnlaget for noe av kritikken av «mark to market». Historisk kost modell er en forsiktig, langsiktig modell. Den gir nemlig anledning til – og har ofte blitt brukt av bedrifter på denne måten – å legge seg opp skjulte reserver. For eksempel skrives en eiendel over tid ned til null, selv om den fortsatt har både bruks- og salgsverdi. Skjulte reserver gir foretaksledere anledning til å glatte ut resultatene sine og slik stabilisere vilkårene for virksomheten sin.

En mer akutt utgave av den samme avveiningen mellom hensynet til åpenhet (transparency) og hensynet til stabilisering ble demonstrert under finanskrisen som rammet verdensøkonomien høsten 2008. Krisen hadde som kjent sitt utgangspunkt i at det i stor utstrekning var blitt gitt lån til folk med dårlig tilbakebetalingsevne i den tro at prisene ville fortsette å stige, slik at endelig kreditors risiko ikke var så stor, selv om låntager/huseier ikke skulle greie å betale renter og avdrag. Disse lånene ble så «pakket» med andre lån, kuttet opp og med støtte i tilsynelatende sofistikerte modeller for prising av risiko, kombinert på nye måter og solgt unna til ulike investorer med ulik risikotoleranse. Grunnen til at denne praksisen ble en varm potet i kretser hvor regnskapsregler diskuteres er at da boligprisene begynte å falle, oppdaget man at ingen egentlig visste hvem som satt med hvilken risiko. Tilliten ble borte fra markedet for boliglånstøttede verdipapirer, et helt marked forsvant. Hva er markedsprisen for noe ingen vil ha? Den er null. Men eiendommene som lå under papirene var der jo fortsatt og hadde både bruksverdi og etter hvert – får man tro – en salgsverdi. I henhold til «mark to market» skulle bankene som til dels satt med mange av disse papirene da bokføre dem med ekstremt lav eller ingen verdi. Slik virker «mark to market» medsyklisk og kriseforsterkende i det korte

løp. Grovt reduserte eiendelsverdier gir enda dårligere lønnsomhet og egenkapitaldekning og tvinger fram ut salg av verdier på bok i et presset marked, mens det presser bankene til å bli enda mer forsiktige med å gi hverandre og publikum lån, slik at den negative spiralen gjør enda en omdreining nedover.

En slik utvikling turte verken IASB, EU eller norske myndigheter å ta ansvaret for. I oktober 2008 ble reglene endret i rekordfart. Endringene ga banker og finansinstitusjoner anledning til å flytte enkelte instrumenter fra én kategori til en annen. Dette var nok nødvendig, men det problematiserer samtidig premisene for reglene slik de først ble utformet: For det første viser nødgrepet at premisset om likevekt ikke holder i praksis. For det andre reises det et spørsmål om «mark to market» skaper en variant av det som på engelsk kalles «moral hazard». Altså at aktører stimuleres til å ta uforsvarlig risiko fordi risikoen er asymmetrisk fordelt. Går det bra blir gevinstene private (i form av bonuser og opsjoner basert på raskt stigende verdier), mens kostnadene enten tas direkte av samfunnet gjennom krisepakker eller de skjules ved regelendringer.

Konsekvente tilhengere av «mark to market» ser det samme problemet: I et intervju med BBC ga Sir David Tweedie til beste et energisk forsvar av «mark to market», også i en situasjon der markedet for verdipapiriserte boliglån var tørket helt inn. Hans oppfatning er at alt annet enn «mark to market» gir bankledere anledning til å fikle med tallene, hvilket bare vil lede til at nødvendig opprydding ikke finner sted, eller blir forsinket, noe som er verre for alle parter.⁷ Argumentasjonen hans bygget på en sammenligning av «mark to market» med den motsatte ekstremiteten, at man ikke lar tap reflekteres i bankens bøker overhodet.

Et alternativt synspunkt til Tweedies posisjon tar utgangspunkt i en annen forståelse av markedets evne til å danne priser. Oppfatningen vil være at markedsverdier i beste fall er flyktige, gjerne litt tilfeldige, og at de ofte – særlig i krisetider – kan være direkte misvisende i forhold til substansverdi og mer langsiktige utviklingstrekk. En eiendels verdi vil alltid måtte reflektere en forestilling om framtidig inntjening. Forskjellen mellom «mark to market» og historisk kost er om man tar utgangspunkt i den prisen to parter faktisk ble enige om på anskaffelsestidspunktet eller en tenkt pris i dag. Denne tenkte prisen kan enten være forankret i hva andre har fått solgt tilsvarende eiendeler for nylig, eller den kan modelleres på en eller annen måte «mark to modell». Begge deler er teknikker for å estimere markedspris, der den første nok virker mer overbevisende på de fleste enn den andre. Det er likevel en realitet at strengt tatt kjenner man ikke markedsprisen på sitt aktivum før man faktisk har forsøkt å selge. I modellteknisk forstand – og av og til virkeligheten – avgjøres priser på marginen. Hva den siste (mest villige) kjøperen i en lang rekke kjøpere med ulik betalingsvilje er villig til å betale. I markedet for verdipapirer er denne investorens vilje til å betale avhengig av hennes framtidstro. Den kan svinge raskt.

I tillegg til dette kommer problemet med å verdsette objekter det ikke finnes etablerte markeder for. Har man ikke en markedsverdi i dag, må man modellere seg fram til en, sier IASB-standarden. Og dermed er vi tilbake til finanskrisen. Er det riktig i en situasjon preget av panikk og tilstopping av kredittkanalene å bruke et bokføringsprinsipp som gir et maksimalt svart bilde av situasjonen? Det plausible motsatte synspunkt er ikke den motsatte ekstremiteten, men at det er bedre å tillate mer *moderat nedskrivning*. Begrunnelsen må i så fall være at det vil bidra til å stabilisere markedet. Slik blir det større sjanse for at markedet skal komme «i gang igjen», og slik får man gitt et lite bidrag til å snu den negative spiralen. Oppsummert, hvis man tror markeder er ustabile og i stand til å gå inn i voldsomme positive og negative

⁷ BBC, BizDaily, podcast publisert 08.10.08.

spiraler, blir det et viktig spørsmål om regnskapsregler bidrar til å stabilisere eller destabilisere markedet, gjennom å tillate skjulte reserver i oppgangstider og ved å tolerere en viss maskering av tap i nedgangstider. Hvis man derimot tror at markeder stort sett befinner seg i likevekt og at prismekanismen fungerer godt som verdifastsettingssystem, er det liten grunn til å velge noe annet enn «mark to market».

Vi har også sett eksempler på at rigide krav til lønnsomhetsperiodisering kan vanskeliggjøre stabilisering. Tyske Porsche sjokkerte mange observatører da det i 2001 nektet å gå over til kvartalsvis rapportering til tross for at den tyske børsen krevde dette av alle selskaper som skulle noteres på den mest prestisjefylte listen. Porsche nektet å bøye av og valgte å leve med en mindre prominent notering enn hovedindeksen.

Porschets eksempel kan også forstås som en reaksjon på det som i den internasjonale faglitteraturen er blitt hetende «finansialisering». Et selskap som først og fremst er opptatt av å stabilisere sine betingelser for langsiktig ytelse i realøkonomien og som derfor protesterer mot å bli sett på og vurdert etter kortsiktige, finansielle kriterier det mener virker destabiliserende. Finansialisering innebærer flere parallelle utviklingstrekk. En side av saken er at stadig mer av økonomiens samlede overskudd havner (havnet) i finanssektoren. Det er mer penger å tjene på å låne ut penger eller å legge til rette for andres lån av penger gjennom utstedelse av aksjer og obligasjoner, enn det er på å produsere mer håndfaste varer og tjenester. Et avledet kjennetegn kan dermed sies å være de enorme lønnene og bonusene mellommenn på Wall Street og andre finansmarkeds plasser har hentet ut de siste årene, og den økende ulikhet som har fulgt med dette. Et annet symptom på finansialisering er at også selskaper i realøkonomien henter mer av sitt overskudd fra finansielle investeringer (Kripner 2005). Dette er empirisk målbare utviklingstrekk som i varierende grad karakteriserer ulike rike land de siste 15 årene. Men kanskje viktigst for vår diskusjon er det at finansialisering innebærer at makt forskyves fra produksjonsorienterte til finansielle aktører. Den konvensjonelle analysen av dette er at dette er bra. Språket som brukes er prinsipal-agent. I henhold til denne analysen innebærer «mark to market» og «balance sheet approach» at prinsipalen – som i dette skjemaet er investorer – får mer relevant informasjon, mens agenten – altså den foretaksansatte lederen – blir tvunget til å forvalte prinsipalens verdier på en mer aktiv måte. Han må konstant evaluere sin virksomhets aktiva og aktiviteter, og være tilsvarende aktiv i markedet for kjøp og salg av virksomheter og verdipapirer.

En alternativ analyse vil være at møtet mellom bedrift og eller finansinstitusjon på den ene siden og investor på den andre sjelden eller aldri finner sted. Dem bedriftene og finansinstitusjonene forholder seg til er profesjonelle forvaltere, altså en annen agent for de egentlige eierne, den atomiserte minoritetsaksjonær. Den senere tids finanskrisen har vist med all mulig tydelighet at det ikke er noen selvfølge at finansforvaltere og andre mellommenn i finanssektoren handler med sine kunders beste for øynene. Det som nå kommer for dagen er en serie tilfeller hvor mellommenn hever sine bonuser og glir ut av bildet, mens «prinsipalen» pensjonssparere og investorer i aksjefond og lignende står igjen med tapet. Vi står altså overfor en agent-agent-situasjon, der agenten fra finanssektoren øker sin innflytelse på bekostning av agenten fra produksjonssfæren.

Vi kan si at nye regnskapsregler innebærer en institusjonalisering av den finansialiserte logikken. Konsekvensen er at selskaper i realøkonomien i økende grad ledes i henhold til den styringsfilosofien som gjerne kalles «share holder value». I en slik filosofi skal en foretaksleder fokusere på sitt balanseregnskap og hva han kan skape av merverdi for sine aksjonærer ved å kjøpe og selge datterselskaper og andre eiendeler. I en slik verden blir ikke lenger et selskap et sosialt system, men «a bundle of assets», et knippe aktiva. Sett fra arbeidstageres

synspunkt er en slik utvikling sjelden ønskelig. Dette fordi selskapenes inntekter, ja faktisk hele selskapet, destabiliseres. Dette skjer gjennom flere mekanismer som forsterker hverandre gjensidig. For det første blir de økonomiske resultatene mindre stabile. Det skaper i seg selv behov for raskere kutt, og gjerne oppsigelser. Men arbeidsmarkedet blir også mindre stabilt, for selve synet på hva et selskap er for noe endres. Man beveger seg bort fra et organisk syn på selskaper som størrelser som integrerer kunnskap, lojalitet (investeringer i selskapsspesifikk kunnskap for eksempel) og realkapital til å se det som en samling aktiva («bundle of assets») som fortløpende må evalueres – og eventuelt kjøpes og selges – hver for seg.

Denne siste argumentrekken gjør det lettere å forstå hvorfor de nye regnskapsreglene ofte beskrives som anglo-amerikanske – da i motsetning til kontinentale, og spesielt tyske. Tyske regnskapsregler har tradisjonelt vært orientert mot hensynet til debitorer heller enn investorer. Med debitor siktes det her til den såkalte «Mittelstand», underskogen av små og mellomstore ofte familieeide selskaper som tradisjonelt har utgjort mye av grunnlaget for tyske eksportsuksesser. Samtidig har deres kreditorer (de tyske bankene) ønsket konservative estimater og stabilisering i form av regnskap ført i henhold til det vi kan kalle forsiktighetsprinsippet. Generelt har den «tyske modellen» vært mer orientert mot langsiktighet og institusjonalisert samarbeid i så vel arbeidsforhold som investeringshorisont enn hva som er tilfellet i engelskspråklige land. «Share holder value» og «mark to market» er derfor langt mer problematisk i en slik nasjonal kontekst enn hva den er i land preget av svake fagforeninger, fleksible arbeidsmarkeder og enorm maktkonsentrasjon på toppen av næringslivshierarkiet.

En annen side ved finansialisering er at det gjør flere markeder utstabile fordi de blir mer spekulative. Det er i dag utviklet derivater for allehånde råvaremarkeder, i tillegg til de som gjelder for finansielle aktiva (aksjer, valutaer, obligasjoner osv). Derivater er i utgangspunktet primært utviklet for å sikre mot framtidig prisrisiko. Som produsent i ferd med å ta en investeringsbeslutning under usikkerhet betaler du en forsikringspremie for å sikre deg en pris i morgen avtalt i dag. En annen måte å se dette på er at du inngår et veddemål om framtidig prisutvikling. Hvis du gjetter riktig, vinner du penger, gjetter du galt, har du tapt. De siste årene har disse markedene eksplodert og er nå dominert av finansielle aktører som vedder mot hverandre. Store fond (såkalte Hedgefonds) vedder på framtidige priser, i stor grad med lånte penger. Slik kan vi få spekulative bobler i alt fra olje til matderivater, vi kan si at systemets finansialiserte innretning kraftig forsterker markedenes iboende ustabilitet.

Over har jeg argumentert utførlig for at det er en sammenheng mellom hvordan man forstår markeder og deres virkemåte, og hvordan dette påvirker ens syn på hva som er hensiktsmessige og rimelige regnskapsregler. Hvis vi beveger oss vekk fra IASBs innsats overfor privat sektor og over til det underliggende organet, IPSASB, sitt arbeid med regnskapsprinsipper for det offentlige (IPSAS), så er det også her viktig å forstå premissene bak. Hva slags modell av staten ligger til grunn for IPSASBs arbeid, hvilke forutsetninger om statens virkemåte og iboende problemer ligger under? Enkelt sagt følger svaret av synet på markedet. For IASB og andre organer som baserer seg på nyklassisk teori, er markedet et effektivt system som motiverer individer og formidler informasjon om ønsker gjennom priser på en måte som gir god ressursallokering. Staten er ingen av delene. Primært fordi staten mangler de mekanismene som markedet forutsettes å kjennetegnes ved. Staten og dens ansatte kjennetegnes ved monopol og fravær av priser.

Når man understreker denne forskjellen mellom stat og marked, men samtidig beholder grunnprinsipper i økonomifagets menneskemodell (maksimerende atferd basert på materialistisk orientert egoisme), får man lite oppløftende resultater med hensyn til hva staten kan tenkes å få utrettet. Det er nettopp det den amerikanske «public choice» tradisjonen med

utgangspunkt i Chicago-skolen i økonomi har gjort. Med slike premisser gir løsningen seg selv: Statens vekst må begrenses, og dens rolle bør ikke være å produsere, men å kjøpe inn varer og tjenester fra konkurrerende private aktører. Ifølge Ellwood og Newbury (2006) er det nettopp et slikt statssyn og slike planer som ligger bak innføring av lønnsomhetsregnskap i offentlig sektor i Storbritannia og New Zealand. De to forfatterne sier at det ene (privatisering) ikke med nødvendighet må følge av det andre (lønnsomhetsregnskap), men slik reformene er lagt opp i disse to landene, er forbindelsen klar. Et viktig element er at regnskapsstandarden som ligger bak reformene er hentet fra det private. Dette har to effekter.

For det første påpeker de at reformer som tydeliggjør kostnader ut fra de samme prinsippene som den private sektor bruker, letter det som gjerne kalles «read across sectors». Man får tilsynelatende sammenlignet kostnadsbildet mellom offentlige og private tjenesteleverandører, slik at man får et grunnlag for å velge privatisering – hvis det viser seg å være det mest kostnadseffektive tiltaket. Og det vil det ofte være hvis man holder seg til de samme regnskapsprinsippene. Slik disse er satt opp i New Zealand og Storbritannia i dag, gir de en systematisk føring i retning av å velge private ved anbudsutsetting. Slik er det fordi offentlige aktører må bruke selvkostprinsippet som grunnlag for sine tilbud. Dette omfatter ikke bare direkte kostnader, men også estimerte kostnader som avskrivninger og pensjonskostnader. En privat leverandør har ikke det samme kravet til å bruke selvkost som grunnlag for sine tilbud. En tredje innvending mot å fokusere på kostnader slik disse framgår av regnskaper ført etter prinsipper, er at det kan gi et skjevt inntak til hva ulike offentlige tjenesteytere skal og bør drive med. Å utforme regnskapsregler er en form for maktutøvelse. Som vi skal se under: Hva som teller på hvilken måte i et regnskap gir insentiver til lederne, det belønner enkelte aktiviteter og usynliggjør andre.

5 Delegerings- og demokratidiskusjonen: Privat, overnasjonal autoritet

Det er ulike oppfatninger av hvor problematisk det er at IASB har fått den maktposisjonen det har i dag. Når vi skal vurdere et overnasjonalt ekspertorgans status, bør vi se nærmere på flere forhold. Ett er spørsmålet om hvor teknisk (vs ideologisk) selve saksområdet er. Analysen vi nettopp har gått gjennom argumenterte for at regnskapsregler er mye mer enn bare en nøytral teknologi. Et annet viktig spørsmål er om sentrale aktører med premisser eller beslutningsmakt kan ha økonomisk egeninteresse av å påvirke IASB-systemets beslutninger. Det er tema for del seks i dette kapitlet. Først skal vi imidlertid behandle spørsmål om representasjon og interesser på et mer generelt nivå ved å spørre hvor godt ulike interesser er representert, eller i det minste hørt, inn i det beslutningssystemet IASB utgjør kjernen av. Hvem lytter IASB til, og hvem bør det lyttes til? Hva er en legitim beslutningsstruktur, og hvilke problemer følger med ulike institusjonelle og organisatoriske grep? For å svare på disse spørsmålene er det nødvendig å se på IASBs høringsinstitutt, komitérepresentasjon og finansiering i lys av teorier om representasjon og delegering.

Som vi så i del tre i forrige kapittel, tapte EU-kommisjonen sin dragkamp med IASC og FASB om hvordan det gjenskapte IASC skulle framstå. Konflikten stod nettopp om hvorvidt IASC skulle fortsette som et privat organ dominert av ekspertise fra privat sektor. Volmer et al (2007). har diskutert dette og kommet til at med de ordninger som er valgt, har det offentlige tross alt opprettholdt mye av sin myndighet, dog delvis på europeisk nivå. EU godtar ikke

blindt regnskapsstandardene utformet av IASB; de er tvert imot gjenstand for en reell godkjenningsprosedyre. IFRS-standardene må aksepteres av ARC (byråkrater fra EU-landene) før de tas inn i EU-lovgivningen, og ARC har ved flere anledninger valgt å avvise enkelte deler av standardene. Snarere enn å forstå utviklingen som en total delegering av myndighet til private, argumenterer forfatterne dermed for at det nye systemet er en hensiktsmessig hybridløsning: statlig myndighet kombineres med fleksibiliteten og profesjonaliteten til private standardsettere. Privat utforming av regler på internasjonalt nivå går hånd i hånd med at staten lager nye strukturer for å sikre offentlige interesser.

Mattli og Buthe (2005) har et mer kritisk syn på delegeringen av slik myndighet til private aktører. Utgangspunktet er problemene dette reiser med hensyn til ansvarlighet (accountability): Hvordan er det mulig å ivareta prinsipper om ansvarlighet og deltakelse når makt til å utforme standarder er delegert til private organisasjoner? For å undersøke dette spørsmålet analyserer forfatterne FASB, som er det amerikanske motstykket til IASB og er innskrevet i en nesten identisk struktur. De diskuterer deretter i hvilken grad funnene fra analysen av FASB også vil gjelde IASB.

Mattli og Buthe analyserer forholdet mellom offentlige myndigheter (prinsipal) og private organisasjoner med reguleringsmyndighet (agent) ved hjelp av prinsipal-agent-teori. Hva er begrunnelsen for å delegerer myndighet til en privat aktør? Primært søker det offentlige å trekke veksler på eksisterende ekspertise og spesialisering i stedet for å bruke store ressurser på å skaffe slik ekspertise selv. Dette gjelder særlig på svært tekniske og komplekse områder. Regnskapsstandarder er komplekse, tekniske og forandrer seg fort, hvilket skaper insentiver til å delegerer myndighet til private aktører for å skaffe ekspertise. Problemet er at det blir vanskelig for offentlige myndigheter å kontrollere et privat organ som har større ekspertise enn dem selv, og mangel på ekspertise kan også gjøre deltakelse i konsultasjonsprosesser verdiløs. En annen grunn til å delegerer myndighet er fraskrivelse av ansvar («blame avoidance»).

Når det gjelder styring og ansvarlighet etter delegering, er hovedforskjellen mellom å delegerer til offentlige og private organer at private aktører har flere enn én prinsipal. Private organisasjoner står nesten alltid i et prinsipal-agent-forhold til sine eiere, medlemmer eller velgjørere, slik at de må forholde seg både til en offentlig og en privat prinsipal. Blant sine stakeholders vil en privat organisasjon ivareta interessene til en stakeholder som også er prinsipal i større grad enn de andres interesser. I hvor stor grad agenten vil ivareta den private prinsipalens interesser, vil være bestemt av hvor avhengig agenten er av finansiering og ekspertise fra prinsipalen. Sterk avhengighet gjør at agenten vil ivareta den private prinsipalens interesser i stor grad.

I analysen av FASB finner forfatterne at bedriftsinteresser har hatt stor innflytelse over FASB, både når det gjelder prosedyrer og innholdet i standardene. Dette forklares med FASBs avhengighet av finansiering og ekspertise fra bedriftene. Derimot har det offentlige organet som kontrollerer FASB generelt hatt liten innflytelse over organet. Dette forklares med at FASB ikke er avhengig av finansiering eller ekspertise fra SEC. Er disse resultatene også relevante for IASB?

FASB og IASB er svært like organer, og systemene som omgir dem har sterke likhetstrekk. En viktig forskjell er imidlertid at ingen enkelt internasjonal organisasjon har myndighet til å kontrollere IASB. Det er i stedet en rekke internasjonale (offentlige) organisasjoner med interesser og myndighet på området, og i løpet av de siste 10 årene har flere av disse akseptert standardene satt av IASB som regler innenfor sin jurisdiksjon. Dette har gitt IASB et sterkt (om ikke eksplisitt) mandat til å utforme regnskapsstandarder. Samtidig betyr dette at de ikke har noen tydelig prinsipal å stå til ansvar overfor, hvilket gir dem en friere rolle enn FASB i forhold til offentlige myndigheter.

Derimot kan vi forvente at bedrifter og regnskapsselskaper har stor innflytelse over IASB, i og med at IASB hovedsakelig er finansiert av disse. Dessuten får de store multinasjonale regnskapsselskapene sterk innflytelse over IASB i kraft av sin ekspertise (premissleverandør).

Dessuten er det en tydelig geografisk/kulturell skjevhet i innflytelse over IASB. Regnskapsekspertisen er konsentrert i engelskspråklige land, og angloamerikanske eksperter står sentralt i utformingen av standarder. Den angloamerikanske modellen, der regnskapsregler tradisjonelt har blitt utformet i privat sektor, er dermed dominerende. Dette gjenspeiles i sammensetningen av IASB. I 2007 var 8 av 13 medlemmer fra engelskspråklige land, hvorav 6 fra USA og Storbritannia. Det kreves kun 8 stemmer for å få flertall.

Perry og Nölke (2005) har gått nærmere inn på disse temaene i en nettverksanalyse av systemet rundt IASB. De har særlig vært opptatt av tre forhold: Hvem er aktive innenfor høringssystemet til IASB; hvilken bakgrunn har de som bemanner og bekvinner IASB og EFRAG (European Financial Reporting Advisory Group – et privat ekspertorgan som spiller en nøkkelrolle i den europeiske kommisjonens godkjenningsprosedyre vis-à-vis IASB-IFRS); og endelig, hvem betaler, eller sagt på en annen måte, hvem er IASB økonomisk avhengige av?

Svaret på det første spørsmålet er at de fire store revisjonsselskapene er dominerende. Ellers er det nærings- og arbeidsgiverorganisasjoner. Fagforeninger er ikke aktive. Det er interessant gitt at IASB også jobber med (regler for føring av) pensjoner and spørsmål som faller trygt innenfor fagforeningers kjerneinteresser. Som Perry og Nölke (2005:7) sier det:

A good indicator for the societal isolation of current accounting standard setting is the non-participation of organizations outside the commercial sector within the IASB comment letter process. This process can be seen to be dominated by professional associations and business interests. This is despite the fact that, during the period surveyed, the IASB issued exposure drafts relating to labor-sensitive issues such as share-based payments, pensions and other employee benefits. Among all comment letters submitted ...there is absolutely no participation of labor unions or any other broad social interest groups. The same is true for EFRAG,...

De to andre nettverksindikatorene er som allerede notert representasjon i arbeidsgrupper under IASB og EFRAG og hvem som finansierer virksomheten. På disse punktene er funnene deres: De fire store er helt dominerende slik Nölke og Perry registrerer nettverk. De to største revisjonsselskapene (Deloitte & Touche og PWC er en god del større enn de to andre). Utover de fire store er finanssektoren dominerende i nettverket som legger premissene og utformer reglene for regnskapsføring i mer enn 100 land verden over. Vi står med andre ord overfor et lukket system dominert av aktører som representerer ett sett av interesser.

6 Skikkethetsdiskusjonen: private standarder og private interesser

Privat og markedsbasert standardsetting har grepet om seg i takt med framveksten av en global og finansialisert verdensøkonomi. Hvilke erfaringer har verdenssamfunnet gjort seg med disse private standardsetterne, klarer de å være nøytrale og pålitelige og «in the public interest» som IASB selv beskriver sitt virke, eller påvirkes de av rollekonflikter og kryssende insentiver?

Rollekonfliktene vi har kunnet observere i finansmarkedet i forbindelse med de to siste store krisene («Dotcom krisen» fra 2001/2002 og Finanskrisen av 2008) kan beskrives slik: Enkelte aktører utsettes for kryssende forventninger. Det ene settet av forventninger er fundert i rollen som uavhengig standardsetter og/eller kvalitetskontrollør, som i sin tur må være forankret i normer om profesjonell integritet og faglig kvalitet. På den annen side utsettes yrkesutøverne for forventninger knyttet til deres roller som markedsaktører underlagt krav til inntjening og kundepleie.

Det vi har sett er at rollen som markedsaktør har trumfet verdier knyttet til profesjonell integritet. De siste årene har historien gitt oss en rekke konkrete eksempler som det er mulig å diskutere på et spesifisert og helt konkret nivå: Eksempler på at agenter som bør tjene et abstrakt ideal og dermed samfunnet, faktisk tjener en annen og mer konkret interesse, nemlig sine kunder. Vi går fra legitimitetsproblemer til hva vi kan kalle privat korrupsjon.

1. Revisjonsselskaper når de betjener samme kunde som revisor og konsulent, særlig i situasjoner der konsulenthonorarene langt overstiger inntektene fra revisjon (Stiglitz 2003:115–140). Etter Enron-skandalen (og flere lignende saker knyttet til villedende regnskapsføring og sviktende revisjon) som knekket det en gang hederskronte revisjonsselskapet Arthur Andersen, og impliserte flere av de andre store i skandaler, skulle en kanskje tro det internasjonale revisjonsmiljøet fikk svekket autoritet. Men i stedet, som ved en skjebnens ironi, var det motsatt. Kritikken ble konsentrert om det amerikanske «rules»-baserte systemet. Dermed ble de amerikanske regnskapsskandalene fra tidlig i vårt årtusen i stedet en satsplanke for fornyet innsats for internasjonale regler. I realiteten kom «mark to market» som prinsipp styrket ut av regnskaps- og revisjonsskandalene tidlig på 2000-tallet.
2. En annen variasjon over temaet rollekonflikter og kvalitetskontroll til salgs ble avdekket da det viste seg at flere analytikere misbrukte sin posisjon til å sikre (investerings)banken de jobbet for nye oppdrag. Det foregikk regulære byttehandler der bankens beste kunder fikk førsteretten på underpriste aksjer i selskaper som ble notert på børsen for første gang, (såkalte IPOs eller «Initial Public Offerings»), samtidig som analytikerne skrøt opp verdien på andre aksjer som snart skulle noteres. Bankene tjente godt på å være tilrettelegger og sikret seg kundenes gunst og nye noteringsoppdrag ved å lyve og forfordele (Stiglitz 2003:148–150). Dette ble blant annet avslørt gjennom eposter der analytikere faktisk latterliggjorde aksjer de hadde skrytt av offentlig.
3. Store kredittvurderingsselskaper «Credit Rating Agencies» har en funksjon som ligner på en revisors: De er eksterne investorers garantister for at et verdipapir er det det gir seg ut for. I kjølvannet av den siste finanskrisen har det blitt avdekket at de store kredittvurderingsselskapene har gitt høyrisikable såkalte Collateralized Debt Obligations (CDOs) og andre verdipapirer topp vurdering, slik at bankene kunne selge dem til pensjonsfond og andre aktører underlagt strenge forsiktighetsregler. I en klar parallell til interessekonfliktene

revisjonsselskapene styrte ut i, har de samme kredittvurderingsselskapene også opptrådt som konsulenter i utformingen av papirene.

I alle sakene er fellesnevneren at man ofrer sin faglige ærlighet til fordel for de som betaler for en virksomhet. I tilfellet IASB, de fire store og nye regler i det offentlige, får vi en litt annen variant av denne tematikken. Vi kan kalle det *reven i høsegården-problemet*. Det er ikke så mye snakk om en aktør som legger til rette for en viktig oppdragsgiver, snarere at en aktørgruppe har så god kontroll med hele prosessen at det blir vanskelig å unngå en mistanke om at regelutformingen preges av denne gruppens interesser. De fire store både betaler for IASB og er best representert i organisasjonen. Dermed melder spørsmålet seg: Har de fire store noen interesser i hvordan nye regnskapsstandarder blir? Er systemet satt opp på en måte som i tilstrekkelig grad sikrer uavhengige råd og demokratisk kontroll? De store revisjonsaktørene kommer fra angloamerikanske land og har utviklet sin faglige referanseramme i verdipapir- og investortvennlige regnskapstradisjoner. Samtidig har de en objektiv økonomisk interesse av å utvide sitt marked i det offentlige. Selv om de ledende faglige kreftene i IASB yter sitt beste faglige skjønn, er det ugjendrivelig slik at miljøet de representerer og som betaler for deres virksomhet har interesse av et regnskapssystem for offentlig sektor som er tilpasset de fire stores ekspertise. Videre ligger det store inntektsmuligheter i å være rådgivere ved OPS (offentlig privat samarbeid)-ordninger, privatiseringsprosjekter og lignende. Det er derfor et nært sammenfall mellom den utviklingen vi faktisk ser og egeninteressen til de internasjonale aktørene som påskynder utviklingen.

7 Konklusjon

Dette notatet har argumentert for at den institusjonelle strukturen hvor moderne regnskapsstandarder legges er et system med store svakheter hvis vi ser det i lys av konvensjonelle standarder for demokratisk styring. Denne konklusjonen er bygget på det premiss at regnskapsstandarder ikke representerer nøytral teknologi. Vår diskusjon har bygget opp under den posisjon at regnskapsregler bidrar til å forme hvordan vi ser og evaluerer økonomiske resultater, hvilke aktiviteter som belønnes og «straffes». Kort sagt: Regnskapsregler er en del av kapitalismens institusjonelle basis, og hvilke regler en velger, bidrar til å forme hva slags kapitalisme en får. Sett under ett bygger IASB reglene opp under en finansialisert form for kapitalisme, eller den formen for kapitalisme som er i krise akkurat nå (Tranøy 2009).

Slik sett føyer dette bidraget seg inn i en større politisk diskusjon. Samtidig må vi være klare på å holde to viktige diskusjoner fra hverandre: Det ene er diskusjonen av systemets legitimitet, som vi har konsentrert oss om i denne rapporten. Det andre er diskusjonen av hvordan nye regler for offentlig sektor virker i norske offentlige organisasjoner, som resten av prosjektet på ulike måter har tatt opp.

Referanser

- Ellwood, S. og S. Newberry (2007), «Public Sector Accrual Accounting: Institutionalising Neo-liberal principles?» *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 20 (4): 549–573.
- Jensen, B. og N. Monsen (2009), *Regnskap i stat og kommuner, om dagens regnskaper og et alternativ*. Rapport nr. 7, Høgskolen i Hedmark.
- Martinez-Diaz, L. (2005), «Strategic Experts and Improvising Regulators: Explaining the IASC's Rise to Global Influence, 1973–2001.» *Business and Politics*, 7(3) artikkel 3.
- Mattli, W. og T. Buthe (2005), «Global Private Governance: Lessons from a National Model of Setting Standards in Accounting.» *Law and Contemporary Problems*, Vol 68; 3/4: 225–262.
- Nölke, A. og J. Perry (2007), «The Power of Transnational Private Governance: Financialization and the IASB.» *Business and Politics*, 9(3) artikkel 4.
- Perry, J. og A. Nölke (2005), «International Accounting Standard Setting: A Network Approach.» *Business and Politics*, 7(3) artikkel 5.
- Perry, J. og A. Nölke (2006), «The political economy of International Accounting Standards.» *Review of International Political Economy*, 13(4): 559–586.
- Stiglitz, J. (2003), *The Roaring Nineties*. New York: Norton.
- Tranøy, B. S. (2009), «Den finansialiserte kapitalismens åtte perversjoner.» *Samtiden* (1): 30–47.
- Volmer, P. B., J. R. Werner og J. Zimmermann (2007), «New governance modes for Germany's financial reporting system: another retreat of the nation state?» *Socio-Economic Review* 5, 437–465.

Makt, interesser og legitimitet på veien fram mot nye regnskapsstandarder

Regnskapsregler former den økonomiske virkeligheten. Det finnes ikke én objektivt riktig økonomisk virkelighet: Hvor mye er eiendelene våre verdt? Har de sunket eller steget i verdi og skal det eventuelt inn i regnskapet? Hvordan skal kostnader og inntekter fordeles over tid? Hvor stor del av framtidige inntekter skal med? Hvordan føre ansattes framtidige pensjon i regnskapet? Svaret på slike spørsmål kan avgjøre om en bedrift eller bank går konkurs, eller om en kommune må stramme inn midt i en finanskrisen.

Dette notatet beskriver hvordan et i hovedsak privatfinansiert organ dominert av de fire store revisjonsselskapene gradvis har fått en dominerende posisjon i arbeidet med å utvikle regnskapsstandarder for private og etter hvert offentlige organisasjoner. Den maktoverføringen til et overnasjonalt organ preget av aktører fra privat sektor problematiseres langs tre akser. For det første spørres det om hvilken ideologi – hvilket syn på markedets og statens virkemåte som ligger under arbeidet. For det andre diskuterer notatet denne utviklingen i et demokratiperspektiv: Hvem er representert, og hvem har ikke en plass ved bordet når reglene lages? Endelig spørres det om de dominerende aktørene er skikket til å få det ansvaret det internasjonale systemet for utvikling av regnskapsregler har gitt dem.