

Redovisningens roll i den finansiella regleringen

Anna-Karin Stockenstrand



Redovisningens roll i den finansiella regleringen

Anna-Karin Stockenstrand

Banker och försäkringsbolag har de senaste tio åren fått uppleva en regelexplosion. Många av reglerna kommer från EU. Den nya regleringen vilar ofta på redovisning och tanken är att om bolag rapporterar mer, så blir de mer medvetna och sina egna risker. Riskerna kommer också i större utsträckning att kunna kontrolleras på makronivå. Men har den nya regleringen verkligen fått den effekten? Anna-Karin Stockenstrand vid CER sammanfattar i denna rapport några frågeställningar som uppstått i ett nyligen avslutat forskningsprojekt. Underlaget är i första hand hämtat från antologin "Finansiell reglering och tillsyn" (Stockenstrand, Söderström och Öhman, 2019).

Inledning

För banker och försäkringsföretag¹ som har risktagande som kärnverksamhet, är riskhantering helt centralt. Eftersom riskhantering utgör grunden för verksamheten, kan man anta att det också tillhör kärnan i verksamheten att hantera dessa risker; dvs. identifiera, mäta och hantera dem på ett sätt som gagnar både banken och dess kunder. En bank som inte kan hantera risker kommer inte att vara särskilt framgångsrik i längden. Den globala finanskris som utspelas 2007-2009 tydliggjorde emellertid att riskhanteringen inte varit helt tillfredsställande. Problemen som föregick krisen hade inte sitt ursprung i svenska företag, men svenska företag har blivit kraftigt påverkade av krisens effekter.

Finansiella kriser har en tendens att ge upphov till olika typer av åtgärder från reglerare, och dessa åtgärder har visat sig bli mer och mer långtgående för varje kris². Upplysta av historiens lärdomar, hoppas reglerarna, genom att förändra reglering och tillsynspraktik, kunna förhindra att nya kriser uppstår³. Detta skedde exempelvis efter den svenska bankkrisen på 1990-talet. Efter denna bedömde man att ökad reglering behövdes och att tillsynen behövde få en tydligare struktur och ett större mandat. Efter krisen 2007-2009 skedde samma sak, men då var strukturen för finansiell reglering och tillsyn helt annorlunda av framförallt två skäl. Det första skälet var att både regleringen och tillsynen nu främst styrdes från EU och inte på nationell nivå. Detta innebar i sin tur att både problem och lösningar nu diskuterades på europeisk nivå. Det andra skälet var att vi nu hade ett omfattande och detaljerat internationellt ramverk för finansiell rapportering: International Financial Reporting Standards (IFRS), som blivit accepterat och utbrett i stora finansiella koncerners redovisning. När

¹ Resonemangen i texten gäller generellt för alla finansiella företag, men i resterande delar av rapporten kommer endast "bank" att användas som organisationsbegrepp.

² Bäckström (2019).

³ Stockenstrand och Öhman (2019).

man således skulle lösa problemen efter den senaste krisen, var det lätt att snegla mot IFRS för att se i vilken utsträckning detta ramverk kunde användas i den finansiella regleringen. Resultatet blev dels att logiken i IFRS kom att prägla stora delar av en helt ny myndighetsrapportering som infördes 2013-2014 i europeiska medlemsländer, dels att EU drev på att nya IFRS skulle ta hänsyn till politiska motiv kring finansiell stabilitet.

Finansinspektionen (FI) har tidigare haft ansvar för att bedriva tillsyn över börsnoterade företags finansiella rapportering (Finansinspektionen, 2017). Den 1 januari 2019 trädde lagändringar om en ny ordning för redovisningstillsyn i kraft, vilket innebar att kravet på att en börs ska bedriva redovisningstillsyn togs bort. I stället kan FI delegera sådan tillsyn till ett annat organ med så kallade representativa företrädare på redovisningsområdet. FI valde att överlämna denna tillsyn till Nämnden för svensk redovisningstillsyn. Det finns dock goda skäl att titta närmare på frågor som relaterar till finansiell rapportering även om redovisningstillsynen inte längre ligger på FI. Ett skäl till detta är att den myndighetsrapportering som FI samlar in till stora delar bygger på, och har likheter med, IFRS. Förändringar i IFRS är potentiellt viktiga för att förstå inrapporteringen av finansiell information. Ytterligare ett skäl är att det finns konkreta och starka kopplingar mellan delar av IFRS, såsom en ny redovisningsstandard för redovisning av finansiella instrument, och delområden av dessa såsom redovisning av kreditförluster, IFRS 9, och andra finansiella regleringar.

Rapporteringens roll i arbetet för stabilitet i den finansiella sektorn är inte helt klarlagd i befintlig forskning, här finns mycket kvar att göra⁴. Det kan dock slås fast att det många gånger tycks vara så att reglerare har en stark uppfattning om hur redovisning och rapportering borde fungera, och att det är ett effektivt sätt att styra finansiella bolag på distans. Det vi har kunnat se är dock att hur genomtänkt en regel än är, så möter redovisningskraven ofta röriga och svårmanövrerade verkligheter. Resultatet kan då bli någonting helt annat än vad reglerarna avsett.

Syfte och disposition

Syftet med denna rapport är att på basis av innehållet i en antologi om finansiell reglering och tillsyn⁵ diskutera och kritiskt analysera rapportering som ett verktyg i den finansiella tillsynen. Detta görs särskilt mot bakgrund av den komplexa regulativa struktur som utvecklats de senaste tio åren där flera nivåer behöver studeras för att resultat av reglering ska kunna förstås: de europeiska reglerarna, de svenska reglerarna och tillsynsobjekten som implementerar reglerna. Ett specifikt exempel

⁴ Stockenstrand och Öhman (2019).

⁵ Stockenstrand, Söderström och Öhman (Red.) (2019).

används: redovisningsstandarden IFRS 9, som är en ny standard för bland annat redovisning av kreditförluster.

IFRS 9: En ny standard för redovisning av kreditförluster

Efter den finansiella krisen uppstod en intensiv debatt kring bankers redovisning (eller avsaknad av redovisning) av kreditförluster. Här spelade redovisningsreglerna en stor roll, och röster höjdes för ändrade regler för att bättre spegla de kreditrisker som kan förväntas i en viss affär. Hur kreditförluster hanteras har en mycket stor betydelse både för bankerna och för de som bedriver tillsyn över bankerna. Det är även en politisk fråga⁶. För att få en inblick i hur de framtida kreditförlusterna förväntas se ut behövs en redovisning som fångar detta och i IFRS 9 har en redovisning införts som ska visa de förluster som förväntas framöver. Det har den fördelen att det förhoppningsvis blir en lägre risk för överraskningar i form av plötsligt högre kreditförluster i sämre tider. Det har dock nackdelen att redovisningen till större del blir baserad på bedömningar, eftersom man för att fånga de förväntade kreditförlusterna kommer att behöva göra uppskattningar om framtida förhållanden, vilket aldrig kan göras med absolut säkerhet. Man kan sammanfatta det som att signalen om kreditförluster redovisas i ett tidigare skede, men inte blir lika precis⁷. Däremot skulle man kunna hävda att den nya standarden borde göra de banker som ännu inte har koll på sina kreditrisker mer medvetna om dessa. Detta leder oss till frågan hur risker i allmänhet, och kreditrisker i synnerhet, faktiskt hanteras i banker.

För att förstå hur kreditrisker hanteras i banker kan vi till att börja med titta på vad forskningen säger om hur riskhantering borde gå till. Till att börja med har forskning visat att riskhantering i kreditinstitut skiljer sig från riskhantering i andra företag. Detta beror på att kreditinstituts grundläggande uppgift är att exponera sig mot framför allt kreditrisker och att hantera dessa. Denna innebär att bolagen själva har incitament att hantera kreditriskerna på ett ändamålsenligt sätt. Om instituten inte lyckas prissätta och hantera risker på ett korrekt sätt blir konsekvenserna mycket allvarliga och långtgående för hela samhället, men även för dem själva. Forskning visar vidare att kreditrisker hanteras genom tre sammanlänkade processer⁸. Den första processen handlar om att identifiera risker, den andra om att mäta risker och den tredje om att hantera risker. En risk som inte identifieras kan inte mätas. En risk som inte mäts korrekt kan inte hanteras på ett korrekt sätt. De olika delarna i processen är alltså sammanlänkade och beror av varandra.

På senare tid har den akademiska debatten kretsat kring vissa drastiska förändringar i hur utvecklingen av riskhantering utvecklats de senaste decennierna. En förändring

⁶ Marton och Runesson (2019).

⁷ Marton och Runesson (2019).

⁸ Allen och Saunders (2015).

är att kreditrisker från att ha hanterats via kunskap, närhet och relation till en specifik låntagare, gått till att hanteras kvantitativt på portföljnivå. Vidare har senare forskning visat att riskhantering inte bara består av kvantitativa och kvalitativa angreppssätt utan har flera olika nivåer av mått; en första nivå med beräkningar av risker var för sig, men även en nivå där aggregerade risker ska mätas och hanteras⁹. I IFRS 9 är utgångspunkten för riskmätningen den lägsta nivån och sedan summeras detta till en aggregerad nivå i redovisningen, varför regelverket kräver samma genomlysning av risker som forskningen kunnat konstatera behövs.

Givet den kunskap om risk som Expected Credit Loss (ECL) ger – dels risk som redan finns i portföljen, dels risk som är på väg in – borde ECL ge instituten bättre möjligheter att avgöra hur deras affärer ska styras framöver. Med en ny och mer exakt metod att identifiera, mäta, hantera och följa upp kreditrisk, borde steget inte vara långt till att koppla andra kostnader förknippade med krediten till prissättningen och därmed styrningen och uppföljningen till samma modell. Alla de kostnader som är förknippade med den enskilda affären, realiserade som orealiserade, är nu kvantifierbara. Förutom upplåningskostnad (räntebindning, löptid och bolagets egen kreditrisk), som bestäms av marknaden, kan bolaget lägga till kostnaden för regulativa och interna likviditets- och kapitalkrav, samt nu även den "sanna" kostnaden för kreditrisk i den enskilda affären¹⁰. IFRS 9 är alltså en helt igenom kvantitativ metod för att fånga kreditrisker, och utgör teoretiskt en näst intill perfekt modell för att fånga dessa i siffror. Men hur blir det i verkligheten?

I en nyligen gjort studie visade det sig att IFRS 9 kunde innebära stora utmaningar i praktiken¹¹. Inte för att det är fel på regeln, utan för att den möter en rörig verklighet. Beroende på hur organisationens situation ser ut sedan innan, uppstår olika typer av utmaningar. Bolag som redan innan varit i behov av att förbättra delar av sin riskhantering har kunnat göra det genom IFRS 9 om de varit medvetna och sett möjligheten. IFRS 9, som ställer helt nya krav på data, kan vara katalysator för ett förändringsarbete i en bank där man vill förbättra sin data. Studien visade dock att det inte kommer att bli lätt att jämföra olika bolag eller att få en god insyn i alla delar av bolagens redovisning av finansiella instrument efter införandet av IFRS 9 eftersom regeln implementeras på olika sätt. Däremot har nog riskhanteringen förbättrats i många bolag genom att bolagen tvingats koppla samman risk och redovisning. Särskilt gäller det för de bolag som tidigare inte haft resurser, kompetens eller tillräcklig ordning och reda på sina risker. Eftersom redovisningen därtill granskas av externa revisorer kan effekten bli kraftfull.

⁹ Mikes (2011).

¹⁰ Stockenstrand och Westerdahl (2019).

¹¹ Stockenstrand och Westerdahl (2019).

De som klarade implementeringen bäst var mellanstora bolag, som varken var alltför stora med etablerade och svårförändrade processer, eller alltför små med utmaningar i fråga om kompetens och resurser. De mellanstora hade tillräckliga resurser och var samtidigt överblickbara i förändringsarbetet.

Redovisning och globalisering – några konsekvenser

Det är tydligt att IFRS 9 illustrerar ett exempel på en "one size fits all" lösning för att förbättra riskhanteringen i samtliga bolag där de problematiska riskerna kan finnas, detta oavsett vilken storlek bolaget har eller hur komplext det är. IFRS 9 implementerades som ett led i att vidta åtgärder efter den globala finansiella krisen, och vid sidan av IFRS 9 har en lång rad andra åtgärder synts, vissa andra också kopplade till redovisning och rapporteringsfrågor. En särskild utmaning blir då att få alla dessa att gå ihop och bli samstämmiga. Regler som tagits fram av olika organisationer för olika syften ska helst vila på samma grunder. För att regler ska kunna passa ihop med flera andra regelverk samt kunna gå att implementera i flera länder, behöver de till viss del vara principbaserade. Detta innebär att de behöver vara "mjuka" i någon mening, för att kunna fyllas med olika innehåll i olika sammanhang. Detta kan delvis förklara varför olika bolag kan implementera IFRS 9 på lite olika sätt med fokus på lite olika delar av standarden.

Forskare har länge intresserat sig för utvecklingen mot en mjuk reglering inom EU, kallad *soft law*¹². Den publika rapporteringen i vilken IFRS 9 tillämpas är en specifik sorts rapportering, som görs för att aktieägare ska förstå värdeskapandet i bolagen de är, eller funderar på att bli, delägare i. Det finns dock även annan rapportering med en annan publik. En sådan rapportering, som blivit mycket lik IFRS rapporteringen men som också har vissa avgörande skillnader, är myndighetsrapporteringen som görs till FI. IFRS och IFRS 9 har varit helt avgörande för utformningen av den nya myndighetsrapporteringen efter den finansiella krisen. Myndighetsrapporteringen har nu blivit mycket omfattande och följer också "soft law"-principer.

Ett annat sätt att beskriva den mjuka regleringen och hur den fungerar är att använda det ord som redovisningsreglerare använder, nämligen *principbaserad*. Detta innebär att vid tillämpningen av reglerna behöver ett stort antal bedömningar göras och att olika tolkningar kan göra för liknande transaktioner¹³. Detta ställer naturligtvis högre krav på läsaren att förstå och ha tillräckliga kunskaper för att skapa sig en uppfattning om den finansiella ställningen och resultatet i ett bolag, och kanske framförallt allt för att kunna jämföra två liknande bolag med varandra, bolag som kan ha gjort olika tolkningar av IFRS. Ofta bidrar International Accounting Standards Board (IASB) med guidning som i vissa fall kan förtydliga hur en regel ska tolkas. Det vanligaste är dock

¹² Mörth (2004).

¹³ <https://www.ifrs.com/overview/General/differences.html>

att det till en redovisningsmetod också finns en lång rad upplysningskrav där bolaget ska upplysa om vilka bedömningar och antaganden som de gjort i sin tillämpning av IFRS.

Den studie som presenterades i antologin illustrerade dock svårigheterna i just detta. Med olika bedömningar och tillämpningar, och en mycket komplicerad standard, så blir det näst intill omöjligt att jämföra bolag med varandra. Även om regeln är genomtänkt så möter den så många skiftande verkligheter att det blir en utmaning att jämföra dem. Det behövs mycket kunskap, både av de som upprättar rapporterna och av de som läser dem, för att kunna uppfylla kraven på ett helt korrekt sätt¹⁴.

Ett sätt att förstå effekter av hur det globala och det lokala samverkar kan vara att tillämpa begreppet globalisering¹⁵. När reglerare inte beskriver i detalj hur en regel ska implementeras, så måste bolagen antingen själva eller gemensamt komma fram till hur tolkningar ska göras. En viktig aspekt i detta är beaktandet av risken att vara "non-compliant" (det vill säga att inte uppfylla kraven) samt effekten av att vara det. När det gäller IFRS så har inte FI ansvar för att övervaka just redovisningen i börsbolagen. Effekterna av att tillämpa IFRS fel kan istället vara att revisorerna gör anmärkningar och att investerare och marknaden tappar förtroendet för bolaget.

När det kommer till myndighetsrapporteringen ser det annorlunda ut eftersom FI har ansvar för den, och de kan då vidta en lång rad åtgärder mot den som inte uppfyller kraven på rapportering på ett enligt FI korrekt sätt. FI kan till exempel ge bolag varningar eller sanktionsavgifter, och de kan annonsera på sin hemsida att bolag är under utredning eller att man hittat felaktigheter. Enligt bolagen är det minst lika illa att bara omnämnas i ett sådant sammanhang som att få en sanktion. Detta har dock komplicerats av att IFRS och myndighetsrapporteringen alltmer har gått samman, då den ena rapporteringen används som grund för den andra. Det blir därför allt viktigare för bolagen att också samarbeta så att de tolkar regler på ungefär samma sätt som andra bolag, för att inte riskera att "sticka ut" i FI:s ögon. Det är här som begreppet globalisering kommer in i bilden.

Globalisering handlar om att för att standarder ska harmoniseras över flera geografiska områden, så måste standarderna tillåta olikheter. Men för att olikheterna inte ska bli alltför stora, särskilt då risken för sanktioner är stor, kommer en standardisering automatiskt att ske även om den inte är påtvingad i reglerna. Men hur ska detta se ut i praktiken för att harmonisering verkligen ska uppnås? Globaliseringen innebär att globala principer och idéer ska harmoniseras och sedan fyllas med lokal praktik. För att detta ska kunna ske behöver de globala idéerna vara meningsfulla, men till viss del också ett slags tomt kärl, eller en slags ram, som sedan kan fyllas med

¹⁴ Stockenstrand och Westerdahl (2019).

¹⁵ Robertson (2014).

diverse praktiker. Glokaliseringen hjälper oss att förstå flera olika saker. Dels hjälper den oss att förstå varför vi aldrig kommer att kunna uppnå en perfekt harmonisering av praktik. Detta eftersom praktiker alltid kommer att vara lokalt förankrade. Vi kan alltså förvänta oss skillnader mellan länder, men också mellan bolag. I den mån det finns kraftiga hot om sanktioner för den som rapporterar fel, kan vi troligtvis förvänta oss en lokal standardisering eftersom liknande bolag under liknande tillsyn inte vill sticka ut och göra annorlunda – man minskar risken att vara "non-compliant" om man gör som alla andra. I ett sådant fall kan alltså skillnaderna mellan länder bli ännu större, trots harmoniserade regler på global nivå. Då kan man fråga sig om reglerarnas syften, varav ett är att öka insynen och transparensen i riskhanteringen, verkligen uppnås.

Slutdiskussion

Antologin *Finansiell reglering och tillsyn* visar att det finns många goda syften med reglering och att mycket av den nya regleringen har behövts. Den visar dock också att det kan finnas oförutsedda och oönskade effekter med reglering. Dessa inkluderar exempelvis att finansiella tjänster blir dyrare för kunder då kostnader för reglering förs över på dem istället för att hamna hos bolagen¹⁶. Det innebär även en stor samhällskostnad. Enorma resurser har de senaste tio åren lagts på reglering och tillsyn och frågan är vad man kan göra om en ny kris kommer, när man har redan har pressat regleringen till det yttersta.

Ett av de främsta verktygen i de nya regleringsåtgärderna har varit rapportering. Genom styrning på distans har man tänkt att man kan styra upp, skapa bättre insyn och få banker som inte har ordning på sina risker att rätta in sig i ledet. Tanken om att man ska kunna jämföra och skapa likformighet har funnits med i retoriken från EU under flera år, men hur har det blivit? Den refererade studien tyder på att jämförbarheten i IFRS 9 blivit ganska låg. Däremot tycks andra, mer politiska, syften ha uppnåtts, såsom att man fått banker att bli mer riskmedvetna.

Man ska dock komma ihåg att riskmedvetenhet också kan ha baksidor. När det blir lättare att se exakt hur riskerna ser ut kan aktörer bli ännu bättre på att hitta just riskfyllda affärer, exempelvis i form av människor med betalningssvårigheter, och tjäna mycket pengar på dem. Precis denna utveckling har vi sett efter den finansiella krisen. Mot detta hjälper ingen rapportering i världen.

¹⁶ Öhman och Johanson (2019).

Referenser

Allen, L. och Saunders, A. (2015), "Risk management in banking". I Berger, A.N., Molyneux, P. och Wilson, J.O.S. (Red), *The Oxford Handbook of Banking*, Oxford: Oxford Handbooks, s. 160–183.

Bäckström, H. (2019), "Kris och respons: Hur har kriser påverkat svensk finansiell reglering och tillsyn?". I Stockenstrand, A-K., Söderström, R. och Öhman, P. (Red). *Finansiell reglering och tillsyn*, Lund: Studentlitteratur, s. 59-84.

Finansinspektionen (2017), "En ny ordning för redovisningstillsyn". Promemoria, FI Dnr. 17-6486.

Marton, J. och Runesson, E. (2019), "Redovisning av kreditförluster i banker". I Stockenstrand, A-K., Söderström, R. och Öhman, P. (Red). *Finansiell reglering och tillsyn*, Lund: Studentlitteratur, s. 261-279.

Mikes, A. (2011), "From counting risk to making risk count: Boundary-work in risk management". *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 36, Nr. 4, s. 226-245.

Mörth U. (2004), *Soft law in governance and regulation: An interdisciplinary analysis*. Northampton: Edward Elgar Publishing.

Robertson, R. (2014), "Situating glocalization: A relatively autobiographical intervention". I Drori, G.S., Höllerer, M.A. och Walgenbach, P. (Red). *Global themes and local variations in organization and management*, London: Routledge, s. 25-36.

Stockenstrand, A-K., Söderström, R. och Öhman, P. (Red). (2019), *Finansiell reglering och tillsyn*, Lund: Studentlitteratur.

Stockenstrand, A-K. och Westerdahl, C. (2019), "IFRS 9 i svenska kreditinstitut: när genomtänkta regler möter organisatoriska verkligheter", I Stockenstrand, A-K., Söderström, R. och Öhman, P. (Red). *Finansiell reglering och tillsyn*, Lund: Studentlitteratur, s. 281-304.

Stockenstrand, A-K. och Öhman, P. (2019), "Inledning". I Stockenstrand, A-K., Söderström, R. och Öhman, P. (Red). *Finansiell reglering och tillsyn*, Lund: Studentlitteratur, s. 23-35.

Öhman, P. och Johanson, L. (2019), "Reglering, riskhantering och affärer i finansiella företag". I Stockenstrand, A-K., Söderström, R. och Öhman, P. (Red). *Finansiell reglering och tillsyn*, Lund: Studentlitteratur, s. 137-154.