

World Class Performance Symposium

Speaking Notes – Mike Hathorn ¹

Einleitung

Ich freue mich sehr die Möglichkeit zu haben, Ihnen ein wenig über die Arbeit der IFAC IPSASB berichten zu können.

Das IFAC IPSASB hat 26 auf Abgrenzung basierende IPSAS und einen auf Einnahmen-und Ausgaben orientierten IPSAS erlassen.

Wir werden von der kanadischen, schweizer und neuseeländischen Regierung in der Zusammenarbeit mit der Weltbank und den Vereinten Nationen, dem Canadian Institute of Chartered Accountants und der IFAC – International Federation of Accountants – gefördert.

Unsere auf Abgrenzung basierenden IPSAS beruhen auf den IASB Standards – IFRS, und unterscheiden sich nur dort, wo Unterschiede zum öffentlichen Bereich gerechtfertigt sind. Der auf Einnahmen-Ausgaben basierende IPSAS wird von der Weltbank und anderen regionalen Landesentwicklungsbanken als verpflichtender Reporting Standard herangezogen, für Regierungen, die deren Unterstützung erhalten.

Für Länder, die kürzlich auf aktive Rechnungsabgrenzung umgestiegen sind bzw. gerade dabei sind, umzusteigen (wie die Schweiz und Israel), wurden die Abgrenzungs-IPSAS zum standardisierten Handlungsrahmen ihrer Wahl.

Unter den Ländern, in denen Abgrenzung in der Finanzplanung und Berichterstattung bereits etabliert sind, wie in Australien, Neuseeland, Kanada und den USA, werden die Abgrenzungs-IPSAS vermehrt als bewährtes Verfahren zur Bewertung herangezogen und ich denke, dass es nur noch eine Frage der Zeit ist, bis IPSAS in mindestens zwei dieser Rechtssprechungen eingesetzt wird.

Ich bin erfreut, dass Großbritannien im letzten Herbst zum ersten Mal seine Führungsposition im diesem Bereich verstärkt hat und die Rolle der IPSAS in der britischen Public Sector Accounting Standards Hierarchie festgelegt hat. Die von der Europäischen Union adaptierten IFRS bleiben an der Spitze und die IPSAS werden zur Bewertung aller Interpretationen und Adaptierungen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Sektor herangezogen.

„Wir leben in einer interessanten Zeit“

Weltweit sind Regierungen gezwungen, sich mit der Finanzkrise zu beschäftigen. Die meisten Regierungen haben mehr als einmal in die wirtschaftlichen Angelegenheiten eingegriffen, während sie mit dem Ausmaß und den tatsächlichen Gründen der Finanzkrise zurechtkommen müssen.

Als sich die Nachricht verbreitet hat, hat sich in Großbritannien die Medienberichterstattung auf das Ausmaß der Regierungsinterventionen und den Kosten der Regelungen durch zukünftige individuelle Steuerbelastungen fokussiert. Der Bezug auf die individuelle

¹ Der vorliegende Beitrag stellt eine freie Übersetzung des englischen Vortrages von Mike Hathorn in die deutsche Sprache dar.

steuerliche Belastung ist interessant, da es sich um ein Thema handelt, welches jeden betrifft!

Ian erwähnte in seinen Anmerkungen - „die entscheidende Bedeutung guter Finanzberichterstattung ... ist, die Gesellschafter und andere wissen zu lassen, wie es dem Unternehmen geht“ – Ich würde dieses Statement nur geringfügig verändern, damit es auch auf den öffentlichen Sektor zutrifft – "die entscheidende Bedeutung guter Finanzberichterstattung ... ist, die Bürger und andere wissen zu lassen, wie es der Regierung geht."

Dies zeigt für mich die wachsende Herausforderung für alle Regierungen, die in den Anfängen der gegenwärtigen Finanzkrise eingegriffen haben. Haben diese Regierungen nicht durch Finanzberichte, um den Bürgern die Auswirkungen ihrer Entscheidungen zu zeigen und zu erklären wie sie in der Zukunft zurecht kommen werden – bzw. um aufzuzeigen woher das Geld kommen wird ihre Rechenschaftspflicht zu erfüllen ?

Der öffentliche Sektor steht am Anfang seiner Entwicklungen in Richtung eines angemessenen Finanzreportings und hat noch einen langen Weg vor sich um alles so eindeutig und hilfreich zu gestalten, wie es sein sollte. Initiativen wie das "Treasury Clear Line of Sight Project" werden dabei eine entscheidende Rolle spielen aber wir alle tragen eine Verantwortung, wenn es darum geht, das Finanzreporting des öffentlichen Sektors zu einem effektiven Kommunikationsmedium zu machen.

Es steht außer Frage, dass die Dimension der Finanzkrise im öffentlichen Sektor eine ernsthafte Herausforderung für jene darstellen wird, die die relevanten Informationen in den Finanzberichten beleuchten und erklären müssen, wenn sie versuchen wollen, diese außerordentlichen und komplexen Sachverhalte darzustellen. Die aktuellen Medienberichte haben sicherlich die Erwartungen diesbezüglich gesteigert.

Ich verwende den Begriff Regierung hier als Kürzel. Denn obwohl dies ein Beispiel für die nationale Regierungsebene ist, betrifft es gleichermaßen auch Einzelpersonen innerhalb des öffentlichen Sektors.

Beispielsweise wird es entscheidend sein, dass lokale Behörden klar über die Auswirkungen des Zusammenbrechens der isländischen Banken und die derzeitigen Turbulenzen an den Börsen berichten im Hinblick auf ihre aktuelle finanzielle Position und zukünftige notwendige Finanzierungen. Ich denke, dass der öffentliche Sektor mehr daransetzen muss um seinen eigenen Finanzbericht zu gestalten. IFRSs anzuwenden ist einfach nicht genug.

Cash Accounting und Cash Flows

Viele Regierungen haben viel versprochen, indem sie Bürgschaften gewährt, die Verantwortung für gefährliche Kredite übernommen und eine Vielzahl an "Investitionen" getätigt haben. Die alten Bankkonten hätten viele dieser "Transaktionen" nicht inkludiert, da diese alle naturgemäß auf Abschreibung basieren.

Meiner Meinung nach gibt es keinen Zweifel, dass jede Regierung, die immer noch die Einnahmen-Ausgaben-Rechnung als Basis für die Management Buchhaltung und Finanzberichterstattung heranzieht, nicht genügend Informationen über die Vorgänge während der Finanzkrise in ihren Finanzberichten an die Bürger liefern kann; außerdem werden sie auch nicht die notwendigen Informationen besitzen, um die richtigen Entscheidungen in der Zukunft treffen zu können.

Nichtsdestotrotz gibt es keinen Zweifel, dass die Reaktion des öffentlichen Sektors auf die Finanzkrise signifikante Finanzspritze der Regierung sein wird und es wird bedeutende Auswirkungen auf die kurz- und langfristigen Budgets geben. Die Schlüsselfragen für Regierung und Bürger gleichermaßen sind, was diese Cashflows antreibt und ob sie nachhaltig sind.

Um Ian ein weiteres Mal zu zitieren – aber gleichzeitig Worte des öffentlichen Sektors zu verwenden – "wenn eine Regierung nicht sorgfältig und regelmäßig auf das Geld achtet, wird es sie wahrscheinlich nicht lange geben. Jeder Analyst wird bestätigen, dass man versucht, den Netto-Cashflow einer Regierung vorherzusagen, basierend auf der vergangenen Leistung und der gegenwärtigen finanziellen Position, einschließlich der Nachhaltigkeit. Es scheint mir, dass die Bürger dieser Regierung das auch herausfinden wollen."

Der Analyst ist in letzter Zeit besonders an der zukünftigen Nachhaltigkeit der Regierungen interessiert. Nachdem Regierungen und Regierungseinheiten durch die Ausstellung von Anleihen die notwendigen Gelder aufbringen, werden Länder einzeln nach ihrem Kreditrating bewertet. Der Verlust des AAA Ratings der Spanischen Regierung ist ein typisches Beispiel.

IPSASB sah die Finanzkrise zwar nicht voraus, allerdings haben wir bereits 2007 hinterfragt, wie die Bürger und auch andere mit Hilfe eines jährlichen Finanzberichts der Regierung über die finanziellen Verpflichtungen zum Bilanzstichtag und die benötigten Cashflows, um diesen nachzukommen, informiert werden könnten.

IPSASB hat über fünf Jahre an der Bilanzierung für gesellschaftspolitische Verpflichtungen gearbeitet. Es ist ein komplexer Bereich für den es keine einfachen Lösungen gibt; aber IPSASB ist zuversichtlich, dass ein eigener "Long Term Fiscal Sustainability Report" (Langzeit Finanznachhaltigkeitsreport), der sich mit dem Ausgleich aller bedeutenden Geldein- und ausgänge beschäftigt, eine spezifische Antwort für den öffentlichen Bereich geben würde.

IPSASB beauftragte eine Studie unter dem Vorsitz von Ian Carruthers, Direktor des CIPFA, in Zusammenarbeit mit einer Vielzahl an Finanzbehörden auf der ganzen Welt, inklusive des UK Finanzministeriums, und IPSASB hofft, bis Ende 2009 ein Konsultationspapier zu veröffentlichen.

Natürlich betrachten wir hier die "Gesamtheit der Regierungskonten" einer Regierung im weitesten Sinne, um ein richtiges Gefühl für die Cash Flows zu bekommen, die notwendig sind, um die Regierung aufrecht zu erhalten und um das ganze Bild im Bezug auf Leistung und Haftung zu verstehen, das entscheidend ist, um den herkömmlichen Finanzbericht im eigentlichen Kontext zu erörtern.

Konzeptionelles Rahmenwerk – Die Bilanz des öffentlichen Sektors

Dies führt mich natürlich zu der Frage wie die Regierungen über die aktuellen Kriseninterventionen berichten werden. Das Wesen dieser Interventionen ist, wie in den Medien berichtet, sowohl komplex als auch bedeutend. Und wir müssen uns den Jahresabschluss ansehen, um durch die Finanzberichte auf einem kompakten Level zu verstehen, was in der Regierung vorgeht. Von besonderem Interesse ist hier:

- Haben wir in eine Bank investiert? oder
- eine Einheit, die dem öffentlichen Sektor berichtet? oder

- etwas anderes?
- Welche Verpflichtungen gibt es?

Das IPSASB wurde 2007 von verschiedenen nationalen Einrichtungen von Standards (National Standard Setters) unterstützt, um mit der Arbeit für eine konzeptionelles Rahmenwerk (Conceptual Framework) für den öffentlichen Sektor zu beginnen. Der Grund dafür war, dass die früheren Dokumente des IASBs umstritten waren und die Angelegenheiten des öffentlichen Bereichs nicht berücksichtigt wurden.

Das erste Consultation Paper des IPSASB wurde Ende September 2008 veröffentlicht, und für Kommentare bis Ende März 2009 offen gelassen. Die Bereiche Ziele, Ausmaß, Reporting Entity sowie qualitative Eigenschaften wurden behandelt. Einige andere, im Consultation Paper behandelte Angelegenheiten, sind hier relevant

- Die Wichtigkeit der Transparenz
- Die Definition von „Die gesamte Regierung“ – was gehört dazu und was nicht?
- Was sollte ein Jahresabschlussbericht für den öffentlichen Sektor beinhalten – ein Management Kommentar, einen Leistungsreport und einen Long-Term Fiscal Sustainability Report?

Die Entwicklung eines internationalen konzeptionellen Rahmenwerks ist sehr herausfordernd. Es muss viele Eigenschaften mit dem Privaten Sektor teilen und die Angelegenheiten adressieren, die nun durch die Eingriffe der Regierung in der Finanzkrise auftauchen. Regierungseingriffe im privaten Sektor bedeuten, dass die Standards des privaten Sektors nicht vernachlässigt werden dürfen. Ein Geschäftsrisiko im privaten Sektor kann eine aktuelle Verpflichtung für die Regierung werden und zu ernsthaften Geldabgängen für das Unternehmen und somit auch für die Regierung führen.

Mittlerweile wird es immer notwendiger, Transparenz in Regierungshandlungen zu gewährleisten, wenn Garantien, die während der Finanzkrise eingegangen wurden, plötzlich eingefordert werden, oder Verpflichtungen, die nicht im Jahresabschluss aufscheinen plötzlich erfüllt werden müssen. Diese Risiken gibt es in vielen Unternehmen und sind jetzt auch aktuell für Regierungen, die eingegriffen haben.

Was haben wir ausgelassen?

Durch die Bewegung in Richtung IFRS im nächsten Jahr in der zentralen Regierung und im darauffolgenden Jahr in der regionalen Regierung wird der öffentliche Sektor in Großbritannien bei vielen Positionen einen dramatischen Wechsel vom „off balance sheet“ in den Bereich des „on balance sheet“ vollziehen.

Das IPSASB veröffentlichte im März 2008 ein Consultation Paper über Dienstleistungszulassungen (Service Concession), als eine Antwort auf die IFRIC 12. Das IPSASB hofft einen Entwurf zu veröffentlichen, der wahrscheinlich größtenteils mit der neuen i-FreM Führung übereinstimmen wird. IPSASB verfolgt ebenfalls die Arbeit an Konsolidierungen des IASB. Im Licht der Regierungsinterventionen auf der ganzen Welt, ist die Beziehung zwischen der Regierung und den Betrieben so eng, dass es sich dabei nicht mehr um spezielle Interessen handelt, sondern dass Betriebe ein Teil des öffentlichen Bereiches sind. Die Regierung muss die Höhen und Tiefen aushalten.

Die Folgen sind sehr schwerwiegend. Es geht nicht nur darum, dass eine andere Einheit in die Buchhaltung aufgenommen wird. Die Konsequenzen sind möglicherweise ein Bruch von Schuldenabkommen oder Kapitalbedarf. Die Fremdkapitalaufnahme wird untragbar hoch. Es wird wahrscheinlich auch Auswirkungen auf das Budget haben. Sollen wir diese Probleme im Jahresabschluss mitteilen oder ignorieren?

Die Einführung der IFRS, abgeändert für den öffentlichen Bereich in Großbritannien, bringt den Zusatz vieler neuer "on-balance sheet" Posten mit sich und kommt zu einer Zeit, in der es notwendig ist, die Interventionen während der Finanzkrise zu berichten und das britische Budget unter großem Druck steht. Der gleiche Druck wird auch eine Auswirkung auf alle individuellen Behörden haben. Die Einführung der IFRS ist eine Herausforderung mit der wir uns alle auseinandersetzen müssen.

Unabhängige Standards

Das führt mich zu einem abschließenden Gedanken: IPSASB ist der Meinung, dass, wenn die IPSAS nicht direkt von den Regierungen adaptiert werden, jeder nationale Standard Setter oder Beirat unabhängig von der Regierung sein sollte. Ohne diese Unabhängigkeit wird eine transparente Darstellung für Regierungen immer sehr schwierig umzusetzen sein.

Zusammenfassung

Wie die Projekte des IASB zur Präsentation von Finanzberichten, befasst sich das IPSASB mit ähnlichen Fragen, jedoch mit dem Hauptaugenmerk auf den öffentlichen Sektor und wie man die Probleme verständlich und aussagekräftig präsentieren kann.

Wir haben mit Projekten bezüglich dem Management Commentary und Performance Reporting im Mai 2009 begonnen um Finanzberichte und einen möglichen Fiscal Sustainability Report zu vervollständigen. Weiters versuchen wir festzustellen, ob die Whole of Government Accounts ausreichend und transparent genug für die Bürger, Investoren und Kreditgeber sind. Die Umsetzung der IFRS ist ein kleiner Schritt; es gibt noch viel mehr zu tun.

Es gibt keinen besseren Zeitpunkt um die Bürger und zukünftigen Bürger aufzuklären, wie gut es der Regierung geht und was die Konsequenzen der heutigen Handlungen sind – auch wenn die Wahrheit weh tut.