# Høringsinnspill fra Tax Justice Network – Norge

**Meld St 26 (2016-2017) Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2016**

Tax Justice Network - Norge (TJN-N) har i en årrekke etterlyst at problemstillinger knyttet til ansvarlig skatt, skatteparadiser og finansielt hemmelighold tas inn i arbeidet med etisk og ansvarlig forvaltning av Oljefondet. Dette arbeidet har nå fått et gjennombrudd. Fondet har publisert et godt forventningsdokument på skatt, noe som er svært gledelig.

Panama Papers var blant de største mediesakene i 2016, og fikk store politiske konsekvenser, blant annet i vårt naboland Island. Daværende statsminister Sigmundur Davíð Gunnlaugsson gikk av etter avsløringene om at han og kona hadde verdier i et skatteparadisselskap. Dette var ikke i seg selv ulovlig, men ble av mange på Island sett på som så umoralsk at han ble presset til å gå av.

Det politiske dramaet på Island er et godt bilde på hvor debatten rundt skatteparadis og finansielt hemmelighold står i dag. Normene i samfunnet knyttet til bruken av skatteparadis har beveget seg raskere enn lovverket. Resultatet er et landskap som er vanskelig å manøvrere i – både for politikere, selskaper og investorer.

Skatt er fortsatt et område som i stor grad er preget av juridiske gråsoner og usikkerhet rundt hva som er akseptabel praksis blant selskaper. For investorer som Oljefondet blir det stadig tydeligere at det er knyttet finansiell risiko til selskapers aggressive skatteplanlegging. Apple ble nylig idømt å etterbetale 13 milliarder euro i skatt, da EU-kommisjonen fant at selskapets skatteavtale med Irland var i strid med EUs konkurranseregelverk. Flere liknende saker er under behandling i EU.

Oljefondet driver allerede en aktiv etisk forvaltning på ulike områder. Med det nye forventningsdokumentet på skatt og åpenhet har Fondet lagt grunnlaget for å kunne utføre en god etisk og ansvarlig forvaltning, også på skatt- og åpenhetssiden. Men dokumentet må tas i bruk, det må følges opp med sterkere virkemiddel mot selskaper som ikke oppfyller forventningene, og prinsippene som er definert i dokumentet må bli fulgt også i problemstillinger knyttet til Fondets egen organisering.

## Forventningsdokument på skatt og åpenhet

TJN-N har lenge etterspurt at Oljefondet skal stille krav til skatteansvarlighet hos selskapene de investerer i. Det er derfor gledelig at man nå har fått etablert et forventningsdokument på skatt og åpenhet, og at dokumentet har blitt utarbeidet gjennom en svært god og deltakende prosess hvor sivilsamfunnsorganisasjoner og andre har bidratt med innspill og kommentarer underveis.

Vi mener også at forventningsdokumentets innhold er både godt og nyskapende. I fjorårets høring foreslo vi at Fondet burde forvente fra selskaper de er investert i at disse

* offentliggjør land-for-land-rapporter,
* har en definert skattestrategi,
* støtter opp om OECD/BEPS-prinsippet om at «skatt skal betales der verdiskapingen skjer».

Alle disse elementene er inkludert i det nå etablerte forventningsdokumentet.

I forventningsdokumentet viser Oljefondet en progressiv holdning på en rekke viktige spørsmål som er verdt å trekke fram:

* Fondet presiserer at komplekse og lite transparente eierskaps-strukturer kan hindre investorers mulighet til å utføre helt grunnleggende finansielle analyser av selskaper. Både kollapsen i Enron og finanskrisen var eksempler på at store finansielle risiki var begravet i komplekse selskapsstrukturer. Økt åpenhet i eierskapsforhold og finansinstrumenter kan bidra til å motvirke liknende kriser som følge av tilsløringer som skjuler de økonomiske realitetene.
* Fondet er tydelig på at et selskaps skattestrategi er noe som må forankres helt i toppen av selskapet, og dermed er et styreansvar. Vi har sett flere uheldige eksempler hvor styrer og toppledere i selskaper unnvik ansvar gjennom å si at de ikke har vært klar over selskapets bruk av aggressive skatteplanleggingsteknikker. Å plassere ansvaret på toppen er avgjørende for at selskaper skal utøve ansvarlighet.
* Fondet sier også at selskapers eksterne rådgivere skal opplyses om selskapenes skattepolicy. Dette er steg i riktig retning for også å ansvarliggjøre «tilretteleggerbransjen» som i praksis er de som koker i hop kompliserte skattepakker i lovens yttergrenser, og i dag i mange tilfeller ”selger inn” skattestrategier som er i strid med prinsippet om at skatt skal betales der verdiskapningen finner sted.

Vi mener Fondet i forventningsdokumentet fortsatt kan stille strengere krav, særlig på åpenhetssiden. Vi har i tidligere års oljefondshøringer anbefalt en risikobasert tilnærming hos Oljefondet i møte med skatteparadis.  Høy risiko for skjult eierskap bør bli møtt med strengere krav til åpenhet. Dette gjelder spesielt ved investeringer i unoterte aksjer, hvor informasjonsinngangen er langt svakere enn ved børsnoterte selskaper. Investeringer i unoterte selskaper som benytter seg av skatteparadis må utløse krav om at man kjenner identiteten til de egentlige eiere (Beneficial Owners) som er medaksjonærer. Selskapene de investerer i bør anmodes om å offentliggjøre hele konsernstrukturen, inkludert truster, datterselskap og andre juridiske enheter som er under selskapets kontroll.

Forventningsdokumentet om skatt og åpenhet danner utgangspunktet for Oljefondets dialog med selskapene Fondet er investert i. Men dersom prinsippene på skatt og åpenhet som er uttrykt i dokumentet skal etterleves i selskapene Fondet er investert i, må dette følges opp gjennomgående som en del av Fondets ansvarlige forvaltning. Fondet må være villig til å ta i bruk sterkere virkemiddel enn dialog når forventningene ikke innfris.

## Skatt og åpenhet i ansvarlig forvaltning

Arbeidsdelingen rundt Oljefondets etiske og ansvarlige forvaltning byr på noen spesielle utfordringer på spørsmål knyttet til skatt. Der Oljefondet selv står for den kontinuerlige dialogen med selskaper hvor de blant annet tar opp temaer som er definert i forventningsdokumentene, fungerer Etikkrådet som et ”ris bak speilet”, som kan anbefale uttrekk for selskaper med vedvarende brudd på de etiske retningslinjene og hvor sannsynligheten for framtidige gjentakelser av uetisk adferd er høy.

Utfordringen med skatt er at sammenliknet med områder som miljø og arbeidsforhold, er det relativt vanskelig å bedømme hvordan selskapets skatteforhold er fra utsiden, også for aksjonærer. Informasjon om skatterettslig ulovlig eller uetisk adferd kommer primært som følge av rettskraftige dommer. Å få endelige utfall i skattesaker gjennom rettsvesenet tar veldig lang tid, noe de norske erfaringene med Transocean-saken er et godt eksempel på. Forholdene som tas opp i retten kan ofte ligge 20 år tilbake i tid innen man får en rettskraftig dom. Etikkrådet har uttalt at skatteunndragelse kan anses som «særlige brudd på etiske normer» (Finansavisen, 15.08.2014), men de har aldri tidligere anbefalt uttrekk som følge av et selskaps skatteforhold.

Slik vi ser det betyr dette for det første at Etikkrådet må behandle etikkbrudd på skatteområdet på en annen måte enn de andre områdene hvor de har anbefalt uttrekk til nå. Vi har i 2016 meldt inn Credit Suisse til Etikkrådet, da banken gjentatte ganger er dømt for medvirkning til skatteunndragelse, og kontinuerlig er omtalt i mediene i tilknytning til hvitvasking- og korrupsjonssaker. Banken har blant annet erkjent seg skyldig i å ha bidratt til grov skatteunndragelse og akseptert en bot på 2,6 milliarder dollar. Selv om det er vanskelig for Etikkrådet å slå fast at det vil fortsette å dukke opp slike saker knyttet til banken i fremtiden, bør det nå være grunnlag for å etablere at det over lang tid har eksistert en forretningskultur i banken hvor det å operere i lovens gråsoner, og til og med bryte loven, har vært akseptert praksis. Dette bør være tilstrekkelig for å anbefale uttrekk, med tanke på hvor vanskelig det er å få avkreftet eller bekreftet hvorvidt deres forretningsmodell per i dag er lovlig eller ikke.

For det andre må den aktive ansvarlige forvaltningen av Oljefondet operasjonalisere prinsippene i forventningsdokumentet om skatt og åpenhet. Dialogen med selskapene må følges opp med et sett virkemidler som gir ”tenner” til forventningene Oljefondet uttrykker i dokumentet. Dette gjelder særlig hvordan Fondet reagerer når selskaper de er investert i blir avslørt eller dømt for skatteunndragelser.

Reaksjonen fra fondets side ved slike hendelser kan for eksempel inneholde følgende elementer:

1. Midlertidig frys i investeringer for det gjeldende selskapet (ingen ytterligere oppkjøp).
2. Etterspørre informasjon fra selskapet om forholdene. Etterspørre hvordan selskapet vil endre praksis for å hindre gjentakelse. Be om konkrete planer for endring.
3. Manglende respons fra selskaper på disse tiltakene bør i ytterste konsekvens medføre at forvalterne i Fondet gjennomfører nedsalg av det aktuelle selskapet, eller at Fondet oversender hendelsen til Etikkrådet for vurdering om selskapets mulige brudd på de etiske retningslinjene, og informerer selskapet om dette.

## Avvikle datterselskap i lukkede skatteparadis

Prinsippene som er uttrykt i forventningsdokumentet om skatt og åpenhet må selvfølgelig også være retningsgivende for Oljefondets organisering av sine egne datterselskaper. Oljefondet har tidligere uttrykt at det ved eiendomsinvesteringer kan være behov for å opprette selskaper i land med lav skatt, og har på bakgrunn av dette etablert datterselskaper i Luxembourg og Delaware. Dette fratar skatteinntekter fra jurisdiksjonene hvor Fondet eier eiendommer, og er lite forenlig med prinsippet om at skatteleggingen skal skje der hvor verdiskapningen finner sted, som er uttrykt i Fondets forventningsdokument. I EU-området har Luxembourg plassen inntatt plassen som «kroneksempelet» på et europeisk skatteparadis i kjølvannet av LuxLeaks-avsløringene. At Fondet har plassert sitt eget datterselskap her, bidrar til å undergrave den offensive holdningen som kommuniseres i forventningsdokumentet.

Vi stiller oss derfor bak det som Aftenposten uttrykte på lederplass 09. april i år: «Oljefondets formaninger vil nok ha større gjennomslagskraft hvis fondet ryddet litt i egen praksis.»

Tax Justice Network – Norge vil på generelt grunnlag fraråde en tilnærming hvor problemet med skatteparadis reduseres til å bli enige om en «liste» over hvilke stater som skal defineres som skatteparadis. All erfaring tilsier at slike lister blir mangelfulle, og et resultat av politiske hensyn, mer enn faglige vurderinger.

Likevel mener vi at Fondet bør utelukke å ha kontorer og datterselskaper i det som allment oppfattes som åpenbare skatteparadiser. Dette fordi Fondets tilstedeværelse både har en legitimerende effekt på skatteparadisene, og at det undergraver posisjonen på skatt og åpenhet som Fondet utrykker i forventningsdokumentet. Vurderingen om hva som er akseptable jurisdiksjoner vil alltid være en skjønnsvurdering. Men etter vår skjønnsvurdering bør Oljefondet avvikle sine datterselskap i Luxembourg og Delaware.

## Årlig evaluering

Den årlige Oljefondsmeldingen må inkludere informasjon og evaluering av Oljefondets oppfølging av forventningsdokumentet på skatt og åpenhet.

Denne evalueringen bør inneholde:

* Oppfyllelse av det ansvarlige forvaltningsarbeidet basert på forventninger som angitt i *Forventningsdokumentet til skatt og åpenhet,* herunder rapportere på skattedialog med selskaper om oppfyllelse av forventningene.
* Resultat av iverksettelser av reaksjoner på bakgrunn av rettsdommer eller avsløringer om skatteunndragelser.
* En bedømmelse av hvorvidt opprettelser av Fondets egne datterselskap er i tråd med prinsippene som er uttrykt i forventningsdokumentet om skatt og åpenhet.
* En analyse av investorrisiko ved investeringer i skatteparadisselskaper, jfr EU-dommen om Apple og Irland i 2016.

Takk for oppmerksomheten,

Sigrid Klæboe Jacobsen, daglig leder Peter Ringstad, politisk rådgiver

02. mai 2017