

Innspill til Open Government Partnership (OGP), Handlingsplan V, 2022-2024

1. Pilarer for åpenhet

Regjering har tatt utgangspunkt i følgende hovedområder for 2022-2024.

1. Mer åpenhet rundt offentlige anskaffelser
2. Antikorrupsjon.
3. Aktiv offentlighet, tillit til forvaltningen, integritet og åpenhet i forvaltningen
4. Åpne data og videre bruk av offentlige data.
5. Klima og miljø

Det er naturlig å følge opp videre de tiltakene i handlingsplan 4 som mangler milepæler og målbare resultater. Samtidig, for handlingsplan 5 er naturlig å ha større ambisjoner.

Publish What You Pay Norge (PWYP Norge) arbeider for å få på plass regler for finansiell åpenhet i samfunnet generelt, og i utvinningsindustrien spesielt. Hensikten er å fremme mer bærekraftige samfunn. Vi tror at finansiell åpenhet i utvinningsindustrien, og andre industrier, vil gjøre det mulig for innbyggerne i ressursrike land å holde myndigheter og selskaper ansvarlig for hvordan samfunnets felles ressurser forvaltes. Innbyggernes velferd og myndighetenes inkludering og åpenhet er hovedmål.

PWYP Norge ønsker å fremme tiltak i OGP som er koordinerte og med en tydelig retning. Vi ønsker å avgrense prioriteringer for inneværende handlingsplan i forhold til senere mulige prioriteringer som igjen kan justeres av andre OGP-råd.

På dette grunnlaget ønsker vi å gi anbefalinger for godt omforente tiltak og prosesser for økt åpenhet i offentlig forvaltning.

2. Tre typer utfordringer

Formålet med Open Government Partnership (OGP) er, gjennom konkrete initiativer, og ved å bruke teknologi, innovasjon og åpne data, å løse utfordringer på tre områder:

- **Transparens og åpenhet**
- **Deltakelse fra sivilsamfunn og aktivt medborgerskap**
- **Ansvarlig forvaltning og demokrati**

De tre begrepene må forstås i en samfunnsmessig helhet. Åpenhet, deltagelse og ansvarlig forvaltning opptrer verken som isolerte fenomener i samfunnet, eller handler kun om myndighetene alene. Det handler om hva som er *myndighetenes rolle* i samfunnet og *hvordan denne rollen utøves*.

Åpenhet gjelder ikke myndigheter ensidig, men samfunnet myndighetene representerer. OGP må derfor arbeide *både* for åpenhet direkte fra myndigheter, men *også* for at åpenheten i resten av samfunnet fungerer tilfredsstillende.

Dette medfører blant annet at åpenhet i det private næringsliv også må lovreguleres på et nivå som gjør at det ikke er opp til den enkelte bedrift å overholde det som må anses som «minimumsåpenhet». Dette er helt sentralt for at den enkelte bedrift ikke selv definerer hva som er tilstrekkelig, mens det stilles konkrete krav om og hvordan myndigheter er åpne.

Dersom det private næringsliv skal få lov til å være lukket, mens kun myndighetene og borgerne må være åpne, så vil det skape en makt-asymmetri som på sikt undergraver en moderne norsk rettsstat, demokrati og velferdsstat. Maktutredningen fra 2009 pekte allerede i den retningen for snart ti år siden. De siste årenes avsløringer og lekkasjer i pressen – mye takket være varslere - tydeliggjør omfanget av makt – og økonomi-asymmetri i samfunnet og relasjonen til mangel på åpenhet og derigjennom tydeliggjør behovet for transparens og viktigheten av deltagelse fra sivilsamfunn og aktivt medborgerskap.

PWYP Norge vil foreslå følgende 7 hovedforpliktelser til internasjonale åpenhetstiltak som kan gjennomføres både for utvinningsselskaper og for samtlige sektorer:

Hovedforpliktelse 1	Informasjonen fra EITI –rapportering
Kort beskrivelse av forpliktelsen	- EITI som mer «mainstreamet» i Norge kan erstattes med åpen rapportering ved å bruke eksisterende kontrollfunksjoner som årsregnskap. - Uten et pålegg for selskapene om å rapportere det samme som tidligere ble rapportert til EITI på en åpen måte, så vil ikke man kunne bruke den åpne rapporteringen til myndighetene til å kontrollere opp mot hva selskapene rapporterer.
Betydning	- Hovedbegrunnelsen for Norge da EITI ble innført var å være et forbilde for andre land, der både selskaper og myndighetene pålegges rapportering. Hensikten er å få til en korrekt <i>avstemming</i> av skatter betalt og skatter mottatt. For å få dette til må åpenhet gjelde både selskaper og myndigheter. - Rapporteringen er begrenset til det enkelte land, men omfatter alle selskaper i landet. - Andre land ser til Norge som et eksempel til etterfølgelse og har kopiert rapporteringen Norge bruker. Rapportering i Norge kan derfor ha store utviklingseffekter i Sør.
Samfunnsmål	Ansvarlig forvaltning
Status	Norge har nå mainstreamet EITI, men uten krav om minimumsrapportering.
Hvilken pilar vil være oppfylt med denne hovedforpliktelsen?	Punktet om ansvarlig forvaltning er ikke oppfylt før det er satt krav til selskapene om minimumsrapportering av betalte skatter (og da ikke en hvilken som helst rapportering av betalte skatter, men en rapportering som kan sammenholdes med den offentlige rapporteringen av mottatte skatter).

	At myndighetene rapporterer kun mottatte skatter, tilfredsstiller kun punktet om åpenhet.
Hvordan kan tiltaket gjennomføres?	Tiltaket kan gjennomføres ved at selskapene pålegges å rapportere <i>betalte skatter</i> i tillegg til dagens rapportering av avsatte skatter og skattegjeld i skattenoten til selskapenes regnskaper. Regnskapet er den eneste publiseringskanalen som er påkrevd av alle selskaper og som det er full åpenhet rundt for alle selskaper.
Ansvarlig organ	Finansdepartementet
Meldt inn av	PWYP Norge

Hovedforpliktelse 2	LLR - Land-for-Land Rapportering av skatter
Kort beskrivelse av forpliktelsen	Formålet med denne rapporteringen er at selskapene skal rapportere betalte skatter og andre myndighetsbetalinger slik at det er mulig å kontrollere selskapenes betaling til myndighetene opp mot det som rapporteres som mottatt og lagt inn i det enkelte statsbudsjett samtidig med at skattene er avstembart opp til myndighetsbetalinger gjennomført på konsernnivå.
Betydning	Land-for-land rapportering gjelder hvert enkelt selskap, men omfatter alle virksomheter i (utvinningsdelen av) selskapet. Det er ikke tilfredsstillende at myndighetene rapporterer mottatte skattebetalinger, og det er ikke tilfredsstillende at land-for-land rapportering kun går til skattemyndighetene (BEPS-LLR). Det er derfor vesentlig å opprettholde land-for-land rapporteringen til investorer og andre som er opptatt av selskapenes regnskaper.
Samfunns mål	Transparens og åpenhet
Status og lenker	



Ansvarlig organ	Finansdepartementet
Hvilken pilar vil være oppfylt med denne hovedforpliktelsen?	Transparens og åpenhet er ikke oppfylt med mindre det foreligger et minimumskrav i offentligheten om hva selskapene skal rapportere om sine skatter, og kravet er ikke oppfylt før man ser at rapporteringen tilfredsstiller minimums-kravene.
Hvordan kan tiltaket gjennomføres?	Opprettholde forskrift om offentlig land-for-land rapportering og støtte opp under denne rapporteringen in EU og EØS.
Ansvarlig organ	Finansdepartementet
Meldt inn av	PWYP Norge

Hovedforpliktelse 3	Utvidet land for land rapportering (ULLR).
Kort beskrivelse av forpliktelsen	Formålet med rapporteringen er at selskapenes rapportering av skatter skal kunne settes inn i en kontekst av vesentlige nøkkeltall for virksomhetene. En utvidet land-for-land-rapportering (ULLR) er en rapportering av skattebetalinger i sin naturlige sammenheng; investeringer, produksjon, inntekter, kostnader og ansatte land for land. Dette fordi det er nødvendig å skape en kontekst for opplysninger om skattebetalinger. I Norge har vi en nær, men ikke helt fullt ut innført forskrift som gjelder for utvinningsindustrien og skogsdrift innen ikke- beplantet skog. Elementet «produksjon» er det eneste elementet som gjelder kun for utvinningsindustrien. Alle andre elementer vil på sikt kunne gjelde for alle andre sektorer.
Betydning	Utvidet Land-for-Land Rapportering gjelder hvert enkelt selskap, men omfatter alle virksomheter i (utvinningsdelen av) selskapet - Forskrift om utvidet land-for-land-rapportering er ment å gi åpenhet om alle land som har vært med å



	påvirke et (utvinnings-)selskaps (oppstrøm) resultater. Rapporteringen må være uten unntak og elimineringer må rapporteres separat slik at selskapene i det enkelte land ikke er påvirket av at kostnader eller inntekter blir eliminert mot andre lands inntekter eller kostnader.
Samfunns mål	▪ Transparens og åpenhet ▪ Deltakelse fra sivilsamfunn og aktivt medborgerskap ▪ Ansvarlig forvaltning og demokrati
Status og lenker	https://www.publishwhatyoupay.no/nyheter/innlegg-det-equinor-burde-ha-rapportert
Ansvarlig organ	Finansdepartementet
Hvilken pilar vil være oppfylt med denne hovedforpliktelsen?	Når det gjelder LLR-rapportering og ULLR rapportering (og forså vidt også BEPS-rapportering), så er ikke formålet om åpenhet og ansvarlig forvaltning oppfylt før det foreligger en rapporteringsplikt som tilfredsstillende minimumsnivået både når det gjelder hvem som skal rapportere, hva de skal rapportere, hvor de skal rapportere og når de skal rapportere. I Norge er det foreløpig kun tilfredsstilt hvem som skal rapportere og når de skal rapportere. Minimumsnivået for hva de skal rapportere er ikke tilfredsstilt før alle virksomheter i alle land omfattes av rapporteringen og minimumsnivået på hvor de skal rapportere er ikke tilfredsstilt før rapporteringer i finansregnskapet er lagt til grunn og tredjeland medtas i rapporteringen. Rapportering av hovedtall bør derfor inn i noter til årsregnskapet eller som minimum rapporteres sammen med årsregnskapet.



	Formålet med ULLR er å gi investor og andre i samfunnet tilfredsstillende informasjon om skatter i relasjon til ansatte, investeringer, produksjon, inntekter og kostnader slik at investorer og andre har tilfredsstillende informasjon til å foreta de riktige beslutninger i forhold til det enkelte selskap.
Hvordan kan tiltaket gjennomføres?	▪ Regjeringen må sikre at forskriften om utvidet land-for-land-rapportering kan virke etter hensikten, ved å kreve at "der det skal gis utvidede opplysninger skal dette gis i tråd med årsregnskapet og uavhengig av materialitetsgrense, slik at bruk av tredjeland og potensiell uønsket skattetilpasning kan synliggjøres. ▪ Dersom opplysninger fra «skatteparadiser» /»støttefunksjoner i tredjeland» skal fremkomme må ordlyden etter regnskapslovens § 3 i § 4, 2 ledd hvor det står "Når det er plikt til å gi opplysninger om betalinger til myndigheter..." endres til å lyde: "Uavhengig av om det er plikt til å gi opplysninger om betalinger til myndigheter". Først da vil selskaper måtte oppgi informasjon fra alle land, inkludert tredjeland. ▪ Selskapene må rapportere åtte regnskapstall: Produksjon per type, ansatte, investeringer i kontantstrømanalysen, inntekter, kostnader før avskrivninger, betalbar resultatskatt i regnskapet, betalbar skatt 1.1. og betalbar skatt 31.12. ▪ Tallene som rapporteres må være hentet fra regnskapet for å sikre likebehandling av selskaper om hva de skal rapportere (likhet for loven). ▪ Tilleggsopplysningene (kravene i utvidet land-for-land-rapportering, ULLR, ikke LLR) må legges inn i note til årsregnskapet for å øke tilliten til tallene.



	Dette er allerede reviderte tall av revisor ifm. revideringen av konsernregnskap, slik at dette medfører ingen kostnadsøkning. Det vil være med å unngå at det på et senere tidspunkt blir stilt krav til reviderte tall av den separate LLR-rapporteringen. ▪ Elimineringer må rapporteres samlet og separat slik at sum av land og elimineringer kan avstemmes mot finansregnskapet. Dette gjelder elimineringer av inntekter og kostnader, og disse må da rapporteres før elimineringer på det enkelte land ▪ Rapporterte investeringer må stemme med kontantstrømsanalysen for å få korrekt avgrensede investeringer per år i.h.t. til den eneste klare definisjonen av investeringer som foreligger i de internasjonale regnskapsstandardene IFRS. ▪ En korrekt utformet utvidet land-for-land rapportering krever kun regnskapsstørrelser.
Ansvarlig organ	Finansdepartementet. Stortinget.
Meldt inn av	PWYP Norge
Bakgrunn og saksdokumenter	Hva er ULLR og hva har skjedd på tidslinjen fra 2011 - 2020? https://www.publishwhatyoupay.no/nb/node/17012

Hovedforpliktelse 4	Mer åpenhet om offentlige innkjøp
Kort beskrivelse av forpliktelsen	Vurdering av bruk av utvidet land-for-land-rapportering i en offentlige anskaffelsesprosesser.
Betydning	Kommuner i Norge kan vurdere hvorvidt det er behov for å avdekke om en leverandør er organisert og finansiert på en solid måte. Dette kan være særlig



relevant ved løpende tjenestekjøp og enkelte bygg- og anleggskontrakter, særlig av kritisk infrastruktur.

*I kommunelovens formålsparagraf §1-1. står det at «Formålet med loven er å fremme det kommunale og fylkeskommunale **«selvstyret og legge nødvendige rammer for det»**. Loven skal legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse».*

Formålet med loven er at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og **«drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne»**. Loven skal også legge til rette for kommunenes og fylkeskommunenes utøvelse av offentlig myndighet. Loven bidrar til at kommuner og fylkeskommuner er **effektive, tillitsskapende og bærekraftige**.

*En lovfestet generalbestemmelse i § 14-1 slår fast at «kommuner og fylkeskommuner skal forvalte sin økonomi slik at **den økonomiske handleevnen blir ivarettatt over tid** og forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko».*

Kommunelovens § 4 -1 pålegger kommuner og fylkeskommuner at de skal **«aktivt informere om egen virksomhet og om virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommuner og fylkeskommuner»**. Kommuner skal også legge til rette for at alle kan få tilgang til slik informasjon.

En utvidet land-for-land-rapportering (ULLR) er en rapportering av skattebetalinger i sin naturlige sammenheng; investeringer, produksjon, inntekter, kostnader og ansatte land for land. Dette fordi det er nødvendig å skape en kontekst for opplysninger om



skattebetalinger. I Norge har vi en nær, men ikke helt fullt ut innført forskrift som gjelder for utvinningsindustrien og skogsdrift innen ikke- beplantet skog. Elementet «produksjon» er det eneste elementet som gjelder kun for utvinningsindustrien. Alle andre elementer vil på sikt kunne gjelde for alle andre sektorer. Elementet «produksjon» vil derfor i liten grad ha betydning for de aktører som skal rapportere ULLR i forbindelse med en offentlig anskaffelse.

Det følger av forskrift om land-for-land-rapportering § 4 i regnskapsloven at rapporten skal inneholde:

«Foretakene skal utarbeide en rapport som nevnt i regnskapsloven § 3-3d og verdipapirhandelloven § 5-5a, som minst skal inneholde følgende opplysninger om betalinger til myndigheter:

a) Den samlede betaling til hver myndighet i løpet av regnskapsåret, fordelt per land og fordelt per type betaling som nevnt i § 3 nr. 5 bokstav a) til h).

b) Betalinger knyttet til et prosjekt skal også rapporteres per prosjekt og per type betaling som nevnt i § 3 nr. 5 bokstav a) til h).

Opplysningskravet i første ledd gjelder ikke for betalinger som tilsvarer mindre enn 800 000 kroner, som gjøres enkeltvis eller som flere sammenhørende betalinger innenfor samme regnskapsår.

Når det er plikt til å gi opplysninger om betalinger til myndigheter, skal rapporten også inneholde opplysninger om foretakets investeringer, salgsinntekt, produksjonsvolum og kostnader, fordelt på de enkelte land hvor virksomhet. Det skal i rapporten også opplyses om foretakets rentekostnad til andre foretak i samme konsern som er hjemmehørende i andre jurisdiksjoner enn



foretaket. Opplysningene i første og annet punktum skal så vidt mulig hentes fra årsregnskapet, og eventuelle forskjeller skal forklares. [...]»

Ved utvidet land-for-land rapportering blir skattebetalinger til myndigheter satt i en kontekst og viser i hvilke land pengestrømmer ender opp. Når skattebetalinger settes inn i en slik kontekst, blir det mulig å verifisere hvorvidt skattebetalingene er korrekte. Rapport uten meningsfull kontekst går ikke langt nok i å gi offentlige myndigheter som innkjøpere, investorer og andre interessenter den innsikten de trenger for å ivareta egeninteressen knyttet til om den kapitalen og de ressurser de har stilt til disposisjon forvaltes på en god måte.

For å synliggjøre mulige uønskede tilpasninger er det nødvendig å få innsikt i fire regnskapsstørrelser land for land: Investeringer, inntekter, kostnader og skatter, som alle er regnskapsstørrelser som kan hentes direkte ut fra regnskapet. I tillegg må selskapene rapportere faktisk betalte skatter, dvs. en kontantstørrelse, som består av tre regnskapsstørrelser: Betalbar skattegjeld 1.1. + betalbar skatt i resultatregnskapet – betalbar skattegjeld 31.12.

Det er viktig å være oppmerksom på at en utvidet land-for-land-rapportering brukt i en anskaffelsesprosess ikke trenger å inneholde elementene fra forskriftens § 5 (ikke gjengitt her). Nevnte paragraf kan fjernes fra regnskapsloven når ULLR blir korrekt innført dersom en korrekt innført utvidet land for land rapportering



gjennomføres, som foreslått i hovedforpliktelse 3 over. Derfor er §5 ikke relevant i denne forbindelse.

Hva brukes utvidet land for land rapportering til?

Utvidet land-for-land-rapportering (ULLR) er et redskap for å få tilgang til grunnleggende finansiell informasjon. Siden tiltaket ikke er fullt ut innført på nasjonalt nivå er det enda ikke mulig å bruke ULLR som den er tenkt.

Denne informasjonen, når den blir korrekt innført, kan brukes til å avdekke skattetilpasning, men også en lang rekke ulike risikoer knyttet til en leverandør. Ved rapporteringen kan det i tillegg til skattetilpasning avdekkes korrupsjon, kapitalflukt og en aktørs faktiske kapasitet. En slik rapportering kan også gi oppdragsgiver informasjon om aktørens soliditet og mulighet for dekning av misligholdskrav ved konkurs hos datterselskapet mv. En slik rapportering kan potensielt også vise om et selskap har mottatt ulovlig statsstøtte, noe som kan ha stor betydning for en oppdragsgiver. Som nevnt over er også et av formålene å gi innkjøpere, investorer og andre brukere av finansiell informasjon om den kapitalen og de ressurser de har stilt til disposisjon forvaltes på en god måte. Formålet blir derfor overlappende med formålet i lov om offentlig anskaffelser om å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser og bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

I en anskaffelsesprosess vil en ULLR kunne bidra til å identifisere om en aktør faktisk har kapasitet til å tilby tjenesten eller varen, og om leverandøren har en tilstrekkelig solid struktur til å håndtere oppdraget. Dette kan være nyttig for en oppdragsgiver å være kjent



med, ikke bare for å velge leverandør, men det kan også være sentralt for oppfølging og kontroll med lengre løpende kontrakter og rammeavtaler. Videre vil en del oppdragivere ønske og mene at de trenger denne informasjonen for å skape åpenhet om hvem det offentlige inngår kontrakter med. Altså at utvidet land-for-land-rapportering brukes som et redskap for å skape åpenhet og transparens rundt selskapsstrukturer og pengestrømmer, slik at oppdragsgiver har samme kunnskap om alle tilbyderne. ULLR er også et virkemiddel for en oppdragiver for å avdekke hvorvidt en leverandører som velges innebærer risiko for omdømmeproblematikk eller direkte opptre ulovlig.

Hvordan fremskaffes foretak utvidet land -for-land rapportering? Alle konserner har fordi disse tallene benyttes direkte i prosessen for å komme fram til et konsolidert regnskap. Uansett om det er et lite eller stort konsern, så benyttes stort sett samme type datasystemer for å konsolidere regnskap, og som nøkkeltallene hentes direkte ut fra. Hvor mye arbeid det er, vil selvsagt variere med hvor stort konsern det er tale om, og hvor mange land det opereres i, men all informasjon foreligger i konsolideringssystemet slik at uthenting ikke skal medføre betydelig variasjon. Rapportering av en slik ULLR er dermed begrenset til en enkel tabell med de etterspurte regnskapsopplysningene, og ingen omfattende rapport. Konserner kan ikke avlegge konsernregnskap uten at disse tallene er tilgjengelige. Det etterspørres derfor ikke opplysninger som det krever ytterligere arbeid å innhente. Dette er informasjon som alle selskaper må ha for å konsolidere regnskapet og få skattecredit i det landet morselskapet er hjemmehørende. Som den store



hovedregel er dette informasjon som det er enkelt å hente elektronisk ut av interne rapporteringspakker eller selve konsolideringssystemet. Dette er derfor informasjon alle selskaper har, eller i det minste bør ha. Dersom et selskap påstår at de ikke har denne informasjonen er det vanskelig å se hvordan et selskap kan gjennomføre en konsernkonsolidering, og dette kan i seg selv være et rødt flagg for en oppdragsgiver dersom et selskap ikke har kontroll på grunnleggende opplysninger. For et selskap som kun er hjemmehørende i ett land er rapporteringen kun en kolonne fra konsernregnskapet i det landet.

Behovet for en utvidet-land-for-land rapportering.

Sentralt i vurderingen av om en utvidet land-for-land-rapportering kan benyttes som et krav i en anskaffelse, er om det foreligger et behov hos oppdragsgiver for slik informasjonen.

I NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten avgitt 1. desember 2020 fremkommer det i sammendraget at:

«Utvalget tilrår både krav om større grad av transparens for virksomheter som får en stor del av sine inntekter fra det offentlige når det gjelder eierskap, organisering og økonomi og at det etableres et offentlig tilgjengelig register over alle private virksomheter som leverer offentlig finansierte velferdstjenester.»

I NOUen fremkommer det at leveranser av velferdstjenester er eksempler på kontrakter der det kan være behov for større transparens om eierskap og



organisering. Det beskrives at det ved flere av disse tjenestene ikke er ukjent med større konserner med foretak i ulike land og der eiere er private equity-fond. En risiko ved slike foretak kan for oppdragsgiver være såkalt tynn kapitalisering. Dette medfører en høy grad av gjeld hos foretaket, og for oppdragsgiver som mottar en tjeneste under en løpende kontrakt vil dette kunne være en risiko idet tilbyder er mer sensitiv for endringer i marked og inntjening, og derfor kan ha større fare for konkurs og mislighold. Ved løpende kontrakter av f.eks. velferdstjenester kan det derfor være behov for slik rapportering fordi man da kan se om selskapet som tilbyr tjenesten faktisk har kapasitet og soliditet til å tilby tjenesten. ULLR vil identifisere om et selskap går med underskudd og se dette underskuddet i en relevant kontekst, slik at faren for konkurs og mislighold vil kunne avdekkes. Dette kan være av betydning både ved vurderingen av hvorvidt en leverandør overhodet er kvalifisert til å delta i en konkurranse, men også som et verktøy for å følge utviklingen i kontraktperioden og se etter røde flagg i gjennomføringsfasen av en løpende kontrakt. Hvor stabilt et selskap er finansiert, vil være svært viktig for levering av en rekke samfunnskritiske tjenester og forsyninger. Hvilke anskaffelser som er av denne typen, vil gjerne være forskjellig hos ulike oppdragsgivere. Selv likeartede anskaffelser kan i en kommune være svært tidssensitivt og sårbar for finansielle problemer hos leverandøren, mens det hos en annen kommune ikke er like viktig at anskaffelsen er ferdig til det planlagte tidspunktet.

En rapportering av f.eks. årlig omsetning eller krav om en årlig minimumsomsetning og regnskapsbalanse i tråd med forskrift om offentlig anskaffelser § 16-3 ikke er



	tilstrekkelig til å identifisere de samme risikoene som en ULLR gjør. I en ULLR vil du i tillegg få opplysninger om både inntekter, kostnader, betalte skatter, investeringer og antall ansatte, noe som kan være med å avdekke både kapasitet og finansiell bærekraft. Samtidig er opplysningene i en ULLR like tilgjengelige for selskapene som et krav om å oppgi omsetning.
Samfunns mål	Transparens og åpenhet, mer åpenhet om offentlige anskaffelser
Ansvarlig organ	Nærings -og fiskeridepartementet, KDD
Hvilken pilar vil være oppfylt med denne hovedforpliktelsen?	Formålet om transparens og åpenhet
Hvordan kan tiltaket gjennomføres?	Utvidet land-for-land-rapportering som konsept kan som utgangspunkt passe inn flere steder i en offentlig anskaffelsesprosess. Vi vil derfor kort skissere de ulike trinnene i anskaffelsesprosessen. Helt overordnet består anskaffelsesprosessen av en planleggingsfase, en konkurransefase og en kontraktsfase. Regelverket om offentlig anskaffelser regulerer først og fremst de to første fasene, mens kontraktsfasen reguleres av kontraktsretten, samt at reglene om offentlig anskaffelser fastsetter at det ikke kan skje vesentlige endringer i kontrakten etter inngåelse. I planleggingsfasen vil det være identifikasjon av oppdragsgivers behov, vurdering av om anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse og klargjøring av tilbudsokumentene som er sentrale. I denne fasen vil en oppdragsgiver måtte identifisere om et krav om utvidet land-for-land- rapportering passer anskaffelsen og hvor i anskaffelsesprosessen det eventuelt passer.



Det følger av FOA § 16-1 første ledd at «*Oppdragsgiveren kan stille krav til leverandørens kvalifikasjoner.*»

Kvalifikasjonskrav er minimumskrav som gjelder leverandørens generelle egnethet til å oppfylle kontrakten anskaffelsen gjelder. Bakgrunnen for at man stiller kvalifikasjonskrav er for å sikre at leverandørene har den nødvendige evnen til å gjennomføre kontrakten, enten det gjelder organisatoriske, tekniske, faglige, økonomiske eller finansielle egenskaper. Overholder ikke leverandøren disse kravene skal vedkommende avvises fra konkurransen, jf. FOA § 24-2 første ledd bokstav a. Kvalifikasjonskrav skal dokumenteres, jf. § 16-1 andre ledd. ULLR kan være en dokumentasjon for krav som stilles til for eksempel soliditet, samt finansiell kapasitet. Oppfylles ikke dokumentasjonskravet eller det som fremkommer i rapporten viser at tilbyder ikke har tilstrekkelig soliditet eller kapasitet, vil leverandøren måtte avvises.

Et annet alternativ er å inkludere et vilkår om ULLR som tildelingskriterium. Dette vil bare kunne tenkes for en anskaffelse som tildeles etter en vurdering av det beste forholdet mellom pris eller kostnad og kvalitet, jf. FOA § 18-1. Dette medfører at jo bedre rapportering og mer åpenhet en leverandør har, jo bedre score vil vedkommende få på et slikt tildelingskriterium. Som vi kommer tilbake til, kan det være flere grunner til at ULLR ikke er så egnet som tildelingskriterium.

Et siste alternativ er å inkludere et krav om ULLR i kontraktsfasen, altså slik at det er et kontraktsvilkår som den valgte leverandøren må oppfylle under kontrakten, jf. FOA § 19-1. Dette vil innebære at det bare er valgte leverandør som må legge frem en slik rapport, men det må fremkomme klart av kontrakten at det er slik, og leverandører vil kunne velge å avstå fra



anskaffelsesprosessen på grunn av det. Det vil også være nødvendig for oppdragsgiver å følge opp slike kontraktsvilkår.

Felles for de ulike måtene et krav om utvidet land-for-land-rapportering kan anvendes på, er at de grunnleggende prinsippene for offentlige anskaffelser, og formålet med et slikt regelverket, må overholdes. Prinsippene gir føringer for hva som er tillatt og hvilke rammer de vilkår som er tillatt må overholde. Prinsippene og formålet kan også danne føringer for hvilke vilkår som i tvilstilfelle bør være lov.

Formålet med anskaffelsesloven er angitt i lovens § 1:
«Loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.»

Dette innebærer at det innenfor regelverkets grenser bør være anledning til å legge vekt på kriterier i anskaffelsesprosessen som fremmer effektiv bruk av samfunnets ressurser og som medfører at offentlige oppdragsgivere sikrer at de handler med integritet og anvender offentlige midler på en samfunnstjenlig måte. En utvidet land-for-land-rapportering kan være et hjelpemiddel i så måte, idet rapporteringen innebærer åpenhet om hvem det offentlige inngår kontrakter med og hvordan disse er organisert. En slik åpenhet kan blant annet vise om selskapet har en struktur som gjør det mer eller mindre sannsynlig at de er involvert i korrupsjon eller annen samfunnsskadelig adferd, eller har økt risiko for konkurs og mislighold. Det er dette behovet og nødvendigheten av ULLR for å oppdage faren for mislighold og konkurs, oppdragsgiver må vurdere



	når vedkommende skal ta stilling til om ULLR kan benyttes i anskaffelsesprosessen.
Ansvarlig organ	Nærings – og fiskeridepartementet, Kommunal og distriktsdepartementet.
Meldt inn av	PWYP Norge. Mer informasjon om rettslige rammer, bruk og dokumentasjon kan fås ved kontakt

Hovedforpliktelse 5	Kontraktsåpenhet
Kort beskrivelse av forpliktelsen	Formålet med rapporteringen er å sikre en ens praksis for offentliggjøring av kontrakter på tvers av selskaper og sørge for at kontrakter er på generell basis åpne når de er signert og iverksatt. Generelt bør kontrakten offentliggjøres uten beløp når den er signert, og bør følges opp av offentliggjøring med beløp når kontrakten er iverksatt. «Iverksatt» betyr i denne sammenheng at kontraktens rettslige hovedforpliktelser er startet, f.eks. arbeid er startet under kontrakten eller alle rekkefølgekonsekvenser av kontrakten, for eksempel tildeling av delkontrakter i første runde er gjennomført.
Betydning	Kravet gjelder hver enkelt myndighet eller hvert enkelt selskap innenfor et land
Samfunns mål	Transparens og åpenhet
Status og lenker	
Ansvarlig organ	Alle departementer med forskrifter som regulerer privat virksomhet
Hvilken pilar vil være oppfylt med denne hovedforpliktelsen?	Formålet om transparens og åpenhet er ikke oppfylt før det foreligger en rapporteringsplikt som tilfredsstiller minimumsnivået for kontrakter og hvem som skal rapportere, hvilke kontrakter som skal



	rapporteres, hvor de skal rapporteres og når det skal rapporteres.
Hvordan kan tiltaket gjennomføres?	Må vurderes i Finansdepartementet
Ansvarlig organ	Finansdepartementet
Meldt inn av	PWYP Norge

Hovedforpliktelse 6	Eierskap/Beneficial owner
Kort beskrivelse av forpliktelsen	Formålet med forpliktelser er at alle selskaper er åpne om sine ultimate eiere for å sikre nødvendig tillit til det enkelte selskap, sørge for at mulige interessefellesskap er åpent tilgjengelig for interessenter på en standardisert måte, og styrke demokratiet og forebygge samfunnsundergravende virksomhet. Innebærer at alle eiere skal registreres, eiere må registreres entydig og at registeret må være åpent og tilgjengelig for enhver.
Betydning	Kravet gjelder hver enkelt myndighet eller hvert enkelt selskap innenfor et land
Samfunnsmål	Transparens og åpenhet
Ansvarlig organ	Alle departementer med forskrifter som regulerer privat virksomhet
Hvilken pilar vil være oppfylt med denne hovedforpliktelsen?	Formålet om transparens og åpenhet er ikke ivaretatt før alle selskaper har ført sitt eierskap tilbake til samtlige privatpersoner som er eiere i selskapet eller til eierandeler eid av børsnoterte selskaper.
Hvordan kan tiltaket gjennomføres?	Innføring av et åpent eierskapsregister. Reelle eiere bak forvalterkonti ikke skal unntas det åpne registeret. Terskelverdien senkes betraktelig.
Ansvarlig organ	Finansdepartementet
Meldt inn av	PWYP Norge



Hovedforpliktelse 7	Åpenhet om regnskap ifm. refusjonsordning
Kort beskrivelse av forpliktelsen	Formålet med forpliktelsen er at alle selskaper som har fått offentlige midler gjennom leterefusjonsordningen må kunne offentliggjøre regnskap for bruk av slike midler. NRK har fått avslag på søknad om innsyn etter offentlighetsloven. NRK skriver at 64 oljeselskaper som aldri har betalt skatt til Norge, har fått utbetalt mer enn 72 milliarder kroner fra statskassa i perioden 2005-2019. Totalt er 136 milliarder utbetalt til 95 selskaper gjennom ordningen.
Betydning	Kravet gjelder hvert enkelt selskap som opererer i Norge
Samfunnsmål	Transparens og åpenhet
Ansvarlig organ	Finansdepartementet
Hvilken pilar vil være oppfylt med denne hovedforpliktelsen?	Formålet om transparens og åpenhet er ikke ivaretatt før alle selskaper som har mottatt midler fra refusjonsordningen i Norge har offentliggjort regnskaper for bruk av midler.
Hvordan kan tiltaket gjennomføres?	Må vurderes i Skattedirektoratet
Ansvarlig organ	Skattedirektoratet
Meldt inn av	PWYP Norge

Oslo, 23. juni 2022

Mona Thowsen
PWYP Norge
styreleder