

Det Kongelige Finansdepartement.
v/ekspedisjonssjef Geir Åvitsland.
Sendt per epost til: postmottak@fin.dep.no,

Deres ref. 13/2146

Vår ref. 2001/123

Dato: 31. juli 2013

Høringsinnspill fra PWYP Norge med merknader om land for land rapportering

Innledning

Publish What You Pay Norge (PWYP Norge) takker for invitasjonen til å komme med høringsuttalelse vedrørende norsk land for land rapportering i brev av 07. mai 2013, med vedlagt tilhørende rapport fra Finansdepartementets arbeidsgruppe med mandat til å utrede norske krav til land for land rapportering for utvinningsindustrien.

PWYP Norge vil innledningsvis si at den kommende norske lovgivningen er høyt prioritert av både våre norske tilsluttede organisasjoner og vårt internasjonale nettverk som består av over 650 organisasjoner fra over 70 land i verden, de fleste ressursrike utviklingsland. Vi arbeider for at selskaper som er blitt gitt muligheten til å utvinne ikke-fornybare og begrensede naturressurser som olje, gass og mineraler må avkreves å være åpne tilbake overfor samfunnet om hvordan de håndterer de ressursene de har fått tilgang til.

Først vil PWYP Norge si at innføring av land-for-land rapportering kan være et av de beste og et av de billigste virkemidlene man kan ha for å sørge for at bedrifter får like rammevilkår verden rundt, og at man får slutt på den situasjonen som har hersket de siste 30 årene. En situasjon som har vært preget av at de selskapene som har vært villig til å gå lengst i bruken av skadelige instrumenter har fått lov til å sette standarden for internasjonal konkurranse og har derigjennom laget en nedadgående spiral som har endt i et større og større ressursran fra Sør og mindre og mindre skatter til både Nord og Sør. Gjennom land-for-land rapportering har myndigheter, eiere og samfunnet en mulighet til å sørge for at selskaper må konkurrere på like vilkår og at det blir grunnlag for å vurdere det enkelte selskaps aktivitet i det enkelte land. Det er derfor viktig at alle selskaper med noterte verdipapirer, enten det gjelder egenkapital-innhenting eller innhenting av fremmedkapital, dvs all tilgang til kapital i frie kapitalmarkeder, blir gjenstand for rapporteringskrav.

For at land-for-land rapportering skal være et av de beste og billigste virkemidlene må imidlertid to kriterier være oppfylt:

- 1. Rapporteringen må være meningsfull**
- 2. Rapporteringen må være koblet til selskapenes konsernregnskap**

En land-for-land rapportering som ikke oppfyller disse to kjernekravene vil automatisk medføre mindre tillit til rapporteringen *eller* høyere kostnader forbundet med rapporteringen.

1. FRA MINIMUMSRAPPORTERING TIL MENINGSFULL RAPPORTERING

USA gikk i 2010 i forkant ved å innføre en bestemmelse om åpenhet omkring skattebetalinger for børsnoterte selskaper¹. Dette var en del av Dodd-Frank Act, som kom på plass i kjølvannet av finanskrisen og et viktig hensyn var å beskytte investorer.

Den 9. april 2013 ble EU enig om at tilsvarende lovgivning bør innføres der². EU-kravet vil også omfatte³ selskaper som driver med skogdrift, og gjennom EØS vil også Norge omfattes av et nytt EU-direktiv.

Det tiltakene USA og EU har til felles, er at de kun vil gi åpenhet om de betalingene selskapene gjør til myndighetene i landene der de opererer, og per prosjekt. Det vil gi informasjon om hvor mye skatt selskapene betaler, og hvorvidt disse skatteinnbetalingene stemmer overens med det myndighetene har mottatt, og kan avdekke mulig korrupsjon.

Rapporteringen gir derimot *ikke* åpenhet om nøkkeltall ved selskapenes virksomhet, som kan sette disse skattebetalingene i sin rette sammenheng.

PWYP Norge mener det er avgjørende at informasjon om skattebetalinger må settes inn i sin meningsfull sammenheng som er den konteksten som gjør det mulig å verifisere hvorvidt disse skattebetalingene er korrekte eller ikke.

Det er derfor svært prisverdig når utvalget foreslår å inkludere investeringer, salgsinntekt, produksjon, kjøp av varer og tjenester samt antall ansatte i tillegg til rapportering av skatter slik foreslått i USA og EU. Dette viser at utvalget forstår hvor viktig det er å sette skatter inn i sin naturlige sammenheng. Det som imidlertid er uforståelig er at når man først foreslår å sette skattebetalingene inn i en kontekst, så velger utvalget å se bort fra den naturlige mest naturlige konteksten av alle: ***et selskaps regnskapstall.***

Et selskaps regnskapstall inneholder investeringer, salgsinntekter, produksjon, kjøp av varer og tjenester og skatter, men dette er ikke det fullstendige regnskapet. Av en eller annen grunn har utvalget, når man var så nære å få en meningsfull kontekst, valgt å utelukke andre driftskostnader enn kjøp av varer og tjenester. Dermed blir det umulig å få kontroll over selskapenes situasjon i det enkelte land. For at skatter skal kunne settes inn i en meningsfull kontekst må rapporteringen i det enkelte regnskapsår inneholde, for hvert land,

- *samtlig*e investeringer,
- *samtlig*e salgsinntekter,
- *fullstendig* produksjon,
- *samtlig*e kostnader (gjerne splittet i kjøp av varer og tjenester og andre driftskostnader)
- *samtlig*e skatter eller betalinger til personer som representerer eller handler på vegne av myndigheter

¹ <http://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf>

² <http://www.pwyp.no/nb/eu-innngaar-avtale-om-historisk-aapenhetslov>

³ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-541_en.htm

samt antall ansatte. I tillegg må inntekter og kostnader for derivater rapporteres separat for at man skal en meningsfull sammenheng. Dette er imidlertid ikke noe problem hvis man bygger på regnskapet hvor disse uansett må rapporteres separat.

Det er som et puslespill, tar man bort bare en enkelt brikke, så er ikke puslespillet fullstendig og konteksten er ikke meningsfull lenger.

Disse tallene må rapporteres for samtlige land med ett unntak:

dersom det ikke er salgsinntekter i et land (inkludert gjennomstrømnings-salg enten denne er ført brutto eller netto), eller det ikke foreligger investeringer som kan lede tilinntekter (investeringer i produksjon) OG det ikke foreligger skatter eller andre betalinger til myndigheter eller personer som representerer eller handler på vegne av myndigheter

så kan disse landene slås sammen til en enkelt enhet. Dette vil ivareta behovet for å ikke rapportere forretningssensitiv informasjon når selskaper er i ferd med å gå inn i nye land. Dette kommer ikke i konflikt med krav i USA og EU siden disse landene ikke ville blitt rapportert under disse reglene da det i ovenstående tilfeller ikke foreligger skattebetalinger. Utover akkurat denne spesifikke situasjonen skal samtlige land rapporteres hver for seg uten unntak.

2. RAPPORTERING KOBLET TIL KONSERNREGNSKAP

Det andre kjernekravet for at rapporteringen skal være god og samtidig billig å produsere er at rapporteringen gjøres til en av notene til finansregnskapet i konsernet. PWYP har i en 3-minutts briefing, se vedlagt, vist hvordan selv en mer detaljert rapportering kan ta relativt lite plass. Dette rapporteringsformatet inkluderer og tilfredsstillende rapportering etter Dodd-Frank i USA. Hvorfor er det et kjernekrav for en god og billig rapportering at den kobles til konsoliderte finansregnskapet? Dette er fordi at:

- Det konsoliderte finansregnskapet er i de fleste konserner allerede bygd opp på den måten som man naturlig vil rapportere skatter og tilhørende opplysninger i en land-for-land rapportering
- Dette betyr at selskapene ved utarbeidelse av konsernregnskapet, gjennom rapportering fra datterselskaper og i selve konsolideringen, har tilgang til alle de opplysninger som er nødvendig for å rapportere land-for-land
- Gjennom kontroll av konsolideringen er tallene som skal rapporteres land-for-land allerede underlagt revisorkontroll, og det er ikke behov for å be om ytterligere revisjon av tallene dersom de legges inn som en del av noteopplysningene i konsernet.

Ethvert rapporteringskrav som ikke gjør disse opplysningene til endel av regnskapet vil som sagt automatisk medføre mindre tillit til rapporteringen eller høyere kostnader forbundet med rapporteringen:

- Dersom tallene som rapporteres ikke kan kobles til det offentliggjorte regnskapet så vil tilliten til tallene gå ned. Særlig dersom det viser seg at sammenstilling av separat rapporterte tall ikke stemmer overens med det konsoliderte finansregnskapet. *Den*

høyeste tilliten oppnås derfor ved å inkludere land-for-land rapporteringen i konsernets årsregnskap.

- *Den laveste kostnaden* til rapportering får man ved å inkludere informasjonen som note til regnskapet. Årsregnskapet rapporteres etter standardiserte formater og er den mest benyttede informasjonskilde om et selskap. En til flere sider med land-for-land rapportering i årsregnskapet vil være mindre kostnadskrevende enn å måtte lage en helt separat land-for-land rapport.

Dersom rapportering separat fra årsregnskapet gir både lavere tillitt og høyere kostnad, hva er da årsaken til at blant annet revisjonsselskapene har ivret for separat rapportering? Det skyldes sannsynligvis at også revisjonsselskapene forstår at manglende tillitt til rapporterte land-for-land tall vil medføre en av to ting:

- enten blir rapporteringen tatt bort igjen grunnet i at formålet ikke er oppnådd (selskapene har vunnet frem med lobbyvirksomheten sin)
- Eller det blir fremsatt krav om revisjon av land-for-land rapporteringen (noe som gjør at revisjonsselskapene vil tjene mer penger og rapporteringen blir dyrere for selskapene – noe som blir en selvoppfyllende profeti).

Det må være et vesentlig poeng for innføring av regler at disse blir så gode som mulig samtidig som de blir så billige som mulig. Innføring av separat rapportering som vil medføre at kostnadene øker, enten som følge av kostnader forbundet med et eget dokument separat fra årsregnskapet eller økte revisjonskostnader, må avvises som logisk inkonsekvent og økonomisk uansvarlig.

3. LLR ER RAPPORTERING AV REGNSKAPSINFORMASJON

Det er blitt hevdet, blant annet fra revisjonsbransjen, at land-for-land rapportering ikke er regnskapsinformasjon, og at LLR derfor ikke bør tas inn i finansregnskapet. Dette skyldes tilsynelatende at land-for-land rapportering tradisjonelt er koblet til rapportering av betalte skatter, dvs skatter etter kontantprinsippet og ikke skatter i resultatregnskapet. Når man setter skatter inn i en kontekst faller disse argumentene på sin egen urimelighet:

- Investeringer (langsiktige investeringer) rapporteres i balansen i det konsoliderte regnskapet
- Salgsinntekter (herunder derivater) rapporteres i resultatregnskapet i det konsoliderte regnskapet og spesifiseres både i forhold til geografi og i forhold til forretningsområder i noter til finansregnskapet
- Produksjon rapporteres i noter til det konsoliderte regnskapet
- Kostnader (herunder derivater) rapporteres i resultatregnskapet i det konsoliderte regnskapet og spesifiseres i mange ulike noter for å få frem et diversifisert bilde av virksomheten. LLR vil bare være en av disse diversifiseringene på kostnadssiden.
- Skatter rapporteres i resultatregnskapet og balansen og splittes mellom betalbar og utsatt. I noter til det konsoliderte regnskapet ligger en mer fininndelt informasjon om skattene, men ikke fordelt per land. Det som det bes om er at man i land-for-land rapporteringen splitter den regnskapsførte betalbare skatten ned på land og opplyser om hvor mye skatt

som faktisk er betalt i løpet av regnskapsåret (regnskapsmessig kan denne være periodisert både til foregående og inneværende regnskapsår). Uten koblingen til regnskapet blir konteksten meningsløs. Det viktige er å få vite hvor store betalbare skatter det er satt av i regnskapet til det enkelte land, og deretter hvor store skatter man faktisk har betalt til det enkelte land i inneværende regnskapsår. Summen av betalte skatter og utestående skattegjeld skal være lik summen av periodisert betalbar skatt i resultatregnskapet når man ser alle regnskapsårene under ett, selv om man i land-for-land rapporteringen kun rapporterer det enkelte regnskapsåret.

- Antall ansatte rapporteres i styrets årsberetning eller i segment-informasjon.

Alle disse opplysningene er av vital interesse for myndigheter, eiere og samfunnet generelt, og det er ingen grunn til at disse brukerne av regnskapet ikke skal få presentert denne regnskapsinformasjonen sammen med all annen regnskapsinformasjon – i det konsoliderte finansregnskapet. Når informasjonen blir presentert der så er den tilgjengelig på en standardisert måte for all type bruk, ikke minst til å lage bedre statistikk for verdenshandelen av råvarer som i denne prosessen er ment å gjelde for petroleumsvirksomhet, gruveindustri og skogsindustri.

Utvalget anbefaler at selskapene selv bør kunne velge om de skal rapportere informasjon utover skatteinnbetalinger på prosjekt eller landnivå. PWYP Norge mener at informasjon utover skattebetalinger *skal* rapporteres på landnivå og *kan* rapporteres på prosjektnivå. Vi understreker at land (LLR) skal være det øverste rapporteringsnivået.

Utvalget har valgt å utelukke andre driftskostnader enn kjøp av varer og tjenester. Lønn til ansatte og andre kostnader er også en del av driftskostnadene. PWYP Norge mener at utvalgets liste bør være uttømmende og har derfor foreslått at det er selskapets kostnader som rapportere, gjerne splittet på (1) kjøp av varer og tjenester, (2) lønnskostnader og (3) andre driftskostnader.

Avslutning

Det pågår akkurat nå et historisk arbeid for åpenhet i utvinningsindustrien både i USA, EU, og Norge, hvor samfunnet stiller krav til sine myndigheter om å utvikle nødvendige og relevante regler for åpenhet. Dette har PWYP-nettverket arbeidet for i ti år. PWYP Norge gav et omfattende og detaljert høringsinnspill med fire rapporter som vedlegg i forrige høringsrunde i 2012⁴. Disse rapportene er fremdeles høyst relevante. I tillegg utviklet PWYP Norge et forslag til hvordan rapporteringen kan se ut i en enkelt kolonne i et Excel-ark i en 3-sider briefing,⁵ som vi også ønsker å vises til i denne høringsrunden (se vedlagt).

Men, vi understreker at dersom en land-for-land rapportering skal være et av de beste og billigste virkemidlene må to kriterier være oppfylt:

- 1. Innhold: Rapporteringen må være meningsfull. Skattebetalinger må settes i en kontekst.**
- 2. Form: Rapporteringen må være koblet til selskapenes konsernregnskap og framgå i noter til konsernregnskapet.**

⁴ <http://pwyp.no/en/pwyp-norges-hoeringsinnspill-i-forbindelse-med-land-land-rapportering-i-norge>

⁵ <http://pwyp.no/en/extended-country-country-reporting-3-minute-version>

En land-for-land rapportering som ikke oppfyller disse to kjernekravene vil automatisk medføre mindre tillit til rapporteringen og/eller høyere kostnader forbundet med rapporteringen.

Rapporteringen fra USA og EU er minimumskrav som ikke er satt i kontekst. For EU er det viktige hensynet at norske krav tar utgangspunkt i minimumskravene men at Norge går utover en minimumsstandard og har større ambisjoner.

Finansministeren og Finansdepartementet har ansvar for å utvikle norske regler og har handlingsrom til ikke å legge seg på en "minimumsstandard" for åpenhet, men å inkludere minimumsstandard i USA og EU, slik som er foreslått nå, og samtidig gjøre rapporteringen til en "meningsfull" standard.

PWYP Norge oppfordrer Finansdepartementet til å ta de siste viktige skrittene for å få gjennomført disse utvidede kravene til en land-for-land rapporteringen slik at rapporteringen blir meningsfull og likevel så lite kostnadskrevende som overhodet mulig.

Vi ønsker Finansdepartementet lykke til videre med dette historiske arbeidet for åpenhet og for å sikre ikrafttredelse 1.1.2014, i tråd med Finansministerens lovnad.

PWYP Norge stiller selvsagt opp dersom det er ønskelig med presentasjoner, utdypninger eller kommentarer.

Med vennlig hilsen,



Mona Thowsen
generalsekretær
PWYP Norway

Web: www.pwyp.no

Facebook: Publish What You Pay Norway

Twitter: PWYP Norway



SAIH

