



Oslo, 14.11.2016

Høringsinnspill fra Tax Justice Network – Norge (TJNN)

Finansdepartementets høring om endringer i forskrift om land-for-land-rapportering

Kravet om at flernasjonale selskaper må rapportere for sin økonomiske aktivitet for hvert enkelt land de driver virksomhet, er kanskje det mest effektive verktøyet vi kan iverksette for å redusere ulovlig kapitalflukt og øke ressursmobiliseringen i utviklingsland. Nøkkelfaktorene for at land-for-land-rapportering skal være virkningsfull er at informasjonen er *åpent tilgjengelig*, at informasjonen er av *god kvalitet*, at rapporteringen er *helhetlig* i omfang og at det finnes et *system for etterlevelse* av regelverket.

Bakgrunn

Den første land-for-land-rapporteringen (LLR) i Norge trådte i kraft for utvinningselskaper fra 01.01.2014. Kravet til selskaper om land-for-land-rapportering gjennom regnskap- og verdipapirhandelloven er svært viktig, da det er den eneste land-for-land rapporteringsstandarden som legger opp til åpen informasjonstilgang.

Hovedideen bak LLR har alltid vært å synliggjøre multinasjonale selskapers skatteplanlegging. Gjennom at selskapene må vise sin økonomiske tilstedeværelse, inntekter og kostnader i hvert enkelt land de er, kan selskapene også holdes ansvarlige. Dette er et viktig bidrag i å minske multinasjonale selskapers aggressive skatteplanlegging og skatteunndragelser, særlig for utviklingsland.

Land for land-rapporteringen, slik den ble innført av Finansdepartementet fra 2014, hadde imidlertid et annet uttalt formål enn det uttalte formålet hos sivilsamfunn og andre som har arbeidet for å få innført LLR. Rapportene skulle føre til en ansvarliggjøring av myndigheter, ikke selskapene. Som en konsekvens av dette trengte ikke selskapene å inkludere tall på sine aktiviteter i datterselskaper i skatteparadis, siden dette ikke var hvor utvinningsaktiviteten fant sted, og det heller ikke ble betalt inn skatt til myndighetene her. Både sivilsamfunn og Stortinget har protestert sterkt på denne forståelsen av formålet.

Endringene som nå er foreslått av Finansdepartementet må tolkes i lys av Stortingets anmodningsvedtak nr 792 (2014-2015) hvor regjeringen blir bedt om å innrette land-for-land-rapporteringen slik at denne kan «synliggjøre uønsket skattetilpasning» hos selskaper. Finansdepartementet foreslår flere endringer i forskriften for å imøtekomme dette, blant annet gjennom en ny formålsparagraf, hvor de i siste setning foreslår: «Rapportering som nevnt i første punktum skal også bidra til økt åpenhet om foretakenes skatteposisjonering».

Når formålet er endret til å forhindre at flernasjonale selskaper driver med uønsket skattetriksing, kreves imidlertid en mer gjennomgående endring av regelverket: Forskriften må kunne brukes til å avdekke forhold som selskapene i utgangspunktet ønsker å holde skjult. Målsetningen for innspillene våre under er å innrette forskriften til å være i stand til dette.



Åpenhet i informasjonstilgang

Åpen rapportering vil sikre at alle, inkludert utviklingsland, får reell tilgang til informasjonen. Dette gjør også at kvaliteten på informasjonen blir langt bedre, da den vil bli etterprøvd av media, sivilsamfunn og andre. De pågående politiske prosessene internasjonalt viser tydelig at vi er på vei mot offentlig land-for-land-rapportering.

Erfaringer fra land-for-land-rapportering blant annet for utvinningsselskaper i Norge, og fra banker i EU, viser at det kan være vanskelig å praktisk få tilgang til LLR-rapporter fra alle rapporteringspliktige selskaper dersom dette kun gjøres tilgjengelig på selskapenes nettsider. En samling av alle norske LLR-rapporter i et åpent dataformat ville forbedret informasjonstilgangen betraktelig. Slik tilgjengeliggjøring vil også gjøre det betraktelig enklere å analysere og forske på tallene. Vi oppfordrer departementet til å sette av midler til at dette kan gjøres i offentlig regi, eller at det lyses ut slik at det kan løses av organisasjoner eller private bedrifter.

Kvalitet på informasjonen

Til nå har selskaper kunnet velge selv hvor de vil hente tallgrunnlaget til land-for-land-rapportene fra, noe som svekker troverdighetene til rapportene. Det er derfor svært viktig og positivt at Finansdepartementet foreslår å endre forskriften til at opplysninger skal hentes fra de rapporteringspliktiges årsregnskap, da dette vil være tall som er gjenstand for ekstern revisjon.

Det er imidlertid en svakhet ved forslaget at ordlyden som er brukt er åpent for tolkning til å omgå dette. Det står at opplysningene «så vidt som mulig» skal hentes fra årsregnskapet. Det er avgjørende at alle tallene som skal rapporteres må kunne knyttes direkte til foretakets regnskap.

Det er bra at departementet foreslår å inkludere foretakets fulle kostnader, istedenfor å være begrenset til "kjøp og salg av varer og tjenester".

Helhetlig omfang av rapporteringen

Departementet har i høringsnotatet gjort en viktig presisering av målsetningen til omfanget av rapporteringen – at det er hele inntekts- og kostnadskjeden til foretakene som skal rapporteres på, og ikke bare landene hvor produksjon finner sted:

«Det foreslås for det andre å klargjøre at alle landene som er med i inntekts- og kostnadskjeden knyttet til oppstrømsvirksomheten til den rapporteringspliktige, skal omfattes ved rapportering av tilleggsopplysningene som følger av §3 tredje ledd, ikke bare produsentlandene. Dette vil innebære at foretakene/konsern også må rapportere om virksomheten i de land hvor foretaket/konsernet er etablert, herunder selskaper som yter støttefunksjoner.»

Forskriftsteksten som foreslås vil imidlertid ikke levere på departementets egen målsetning på dette området, da forskriften fortsatt kan tolkes dithen at foretak ikke trenger å inkludere tall fra skatteparadis i land-for-land-rapportene.

Selv om det er uklart om det er intendert, er det naturlig å forstå forskriftsteksten dithen at selskaper bare trenger å inkludere informasjon på land-basis fra land hvor de betaler over 800.000,- til myndigheter. Dermed vil de unngå rapporteringsplikt fra land hvor de ikke betaler skatt, herunder de fleste skatteparadis. Dette er svært uheldig, spesielt siden å få mer informasjon fra foretaks virksomhet i skatteparadis har vært en av hovedgrunnene for at sivilsamfunnet og Stortinget har aktivt arbeidet for å få på plass land-for-land-rapportering.



Videre mener TJNN at dersom LLR skal kunne avdekke informasjon som selskap har ønske om å holde skjult, gjør den foreslåtte forskriften det alt for lett å utelukke datterselskap fra rapporteringen. Man bør som et minimum forvente at i tilfeller hvor det er svært vanskelig å rapportere inn fulle opplysninger fra datterselskap, må morselskapet oppgi hvilke datterselskaper som er unnlatt, sammen med en utfyllende begrunnelse for unnlattelsen og hvilke tiltak som iverksettes for at datterselskapet vil inngå i framtidige rapporteringer.

System for etterlevelse

Stortinget har anmodet om at det må på plass et tilsyns- og sanksjonssystem for å sikre at selskapene faktisk overholder rapporteringsforpliktelsene sine. Dette har Finansdepartementet ikke levert på, og et tilsyns- og sanksjonssystem nevnes ikke i den nye forskriften eller høringsnotatet.

Det er naivt å tro at LLR skal kunne få frem informasjon om uønsket skattetilpasning som selskaper i utgangspunktet vil holde skjult, dersom det ikke medfører noen kostnader eller ulempe for selskaper å unnlate å rapportere. Et system for etterlevelse er derfor avgjørende for at LLR skal fungere godt.

En løsning ville være at LLR-rapportene ble ført inn i noter i årsregnskapet, og dermed gjenstand for det samme etterlevelseregimet som årsregnskap. En annen løsning ville være at eksterne LLR-rapporter ble pålagt å sendes i kopi til regnskapsregisteret, med samme sanksjonsmuligheter ved manglende etterlevelse som ved innsending av årsregnskap. Andre løsninger er selvfølgelig også tenkelig, men uten noe system for sanksjoner og etterlevelse vil LLR-rapporteringen i praksis være en frivillig ordning.

Proessen videre: Evaluering og utvidelse av kretsen av rapporteringspliktige

Det er hensiktsmessig at det arbeides for å skape ett helhetlig rammeverk for LLR. LLR i forskriften omtalt her bør derfor ses i sammenheng med rapporteringsforpliktelsen for store flernasjonale selskaper gjennom den såkalte LLR-rapportering for skatteformål.

Vi vil i den forbindelse vise til innstillingen fra Finanskomiteen i Stortinget 08.11.16 – hvor en enstemmig komité ber om at regjeringen utvider kretsen for rapporteringspliktige for LLR til selskaper i alle sektorer som blir pliktig å sende inn en konfidensiell LLR-rapport til skattemyndighetene etter LLR-rapporteringen i likningsloven.

I høringsnotatet til denne høringen skriver Finansdepartementet at de tar sikte på å komme tilbake med forslag om utvidelse av kretsen av rapporteringspliktige i forbindelse med evalueringen av LLR-regelverket som er varslet i Prop. 1 LS (2013—2014). Denne evalueringen er ventet i 2017. Vi vil dermed allerede nå legge vekt på at dersom Finanskomiteens vedtak skal følges opp er det naturlig at Finansdepartementet kommer tilbake med et forslag om å utvide kretsen av rapporteringspliktige utvides til å gjelde alle sektorer i forbindelse med evalueringen av LLR-ordningen.

Med vennlig hilsen

Sigrid Klæboe Jacobsen
Daglig leder

Peter Ringstad
Politisk rådgiver