

Skatteparadis

-virkninger på den globale økonomi

av

Ole-Aleksander Greve og Øystein V. Dvergsdal

Veileder: Guttorm Schjelderup

Selvstendig arbeid innen masterstudiet i økonomi og administrasjon,
hovedprofil Samfunnsøkonomi

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Denne utredningen er gjennomført som et ledd i masterstudiet i økonomisk-administrative fag ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at høyskolen inntår for de metoder som er anvendt, de resultater som er fremkommet eller de konklusjoner som er trukket i arbeidet.

Sammendrag

Denne utredningen tar for seg temaet skatteparadis og deres virkninger på den globale økonomi. Måten dette skjer på er ved at kapittel en presenterer hva et skatteparadis er og hva man finner der. Kapittel to analyserer virkningene av skatteparadis på i-land, mens kapittel tre gjør det samme for u-land og kapittel fire ser på virkningene i forhold til de finansielle markedene. I kapittel fem gjennomgås hvilke tiltak som er satt i verk mot skatteparadis og hvordan tiltakene er utformet. Utredningen avsluttes med et sjette kapittel hvor funnene oppsummeres og det blir gitt forslag til tiltak med bakgrunn i disse funnene som kan gjøres for å bekjempe negative virkninger.

Forord

Dette arbeidet er en del av våre avsluttende masterstudier ved Norges Handelshøyskole, og er gjennomført i løpet av vårsemesteret 2009.

Kunnskapen vår om skatteparadisener var begrenset før vi bestemte oss for å ha dette temaet for masterutredningen. Motivasjonen for valget av dette emnet var forventninger om aktualitet, faglige utfordringer og læringsutbytte. Vi mener at arbeidet har oppfylt våre forventninger på alle punkter. Arbeidet med oppgaven har vært en svært interessant og lærerik prosess, der vi har hatt behov for kunnskap fra mange ulike kurs fra studiet.

Skatteparadisene har fått økende oppmerksomhet den seneste tiden. Vi har imidlertid savnet en systematisk oversikt som kan belyse fenomenet og deres globale økonomiske virkninger. Dette arbeidet er dermed resultatet av et forsøk på å utarbeide en slik oversikt. Temaet er i sin natur preget av hemmelighet, kompleksitet og lite presise datamateriale. Dette har selvsagt gitt utfordringer i forhold til oppgaven. Fokuset vårt har dermed først og fremst vært på det kvalitative heller enn det kvantitative. Vi håper at oppgaven kan være en nyttig kilde også for andre som ønsker større innsikt i fenomenet skatteparadisener. For å gjøre oppgaven tilgjengelig for flest mulig, har vi etter beste evne forsøkt å fremstille stoffet på en minst mulig komplisert måte uten at det har gått på bekostning av emnene som er blitt behandlet.

Til slutt vil vi rette en stor takk til vår veileder Guttorm Schjelderup for konstruktiv veiledning og gode innspill som har vært til meget stor hjelp.

Bergen 15. Juni 2009

Ole-Aleksander Greve

Øystein Vallestad Dvergsdal

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	1
Forord	2
Kapittel 1. Hva er et skatteparadis?.....	6
Definisjoner	6
OECDs definisjon	6
Andre definisjoner	10
Offshore financial centers	11
Skatteparadisene	11
OECDs liste	11
Tax Justice Networks liste	13
Fysiske karakteristika.....	13
Skatteparadiset.....	14
Sekretesseregler	14
Regulering.....	15
Særegne selskapsstrukturer	16
Bruk av skatteparadis.....	18
Strategisk feilprising	18
Strategisk gjeldsskifting.....	20
Kapittel 2. Virkninger av skatteparadis på I-land	23
Skatteparadiser, uproduktiv virksomhet og økonomisk kriminalitet.....	23
Modell for produktiv og uproduktiv virksomhet	23
Aggressiv skatteplanlegging	26
Skatteparadis og skatteunndragelse	27
Skatteparadiser og offentlig sektor	29
Beskatningsprinsipper for personer	29
Skattekostnader og offentlig sektors størrelse	31
Evnen til å benytte skatteparadiser og endringer i ressursallokering	34
Store og små selskaper.....	34
Ulike inntektsgrupper.....	35
Tallfesting av virkninger på I-land	37
Betydelig formuende personer.....	37
Strategisk feilprising	38
Totalt omfang USA.....	39

Kapittel 3. Virkninger av skatteparadis for U-land	41
Ytterligere virkninger på u-land	41
Institusjonell endring	44
Valg av styreform	46
Institusjoner og økonomisk vekst	47
Modellen og u-land.....	48
Institusjonell kvalitet.....	49
Produsentmuligheter	49
Tallfesting av virkninger på U-land.....	52
Politisk korrupsjon	52
Totalt omfang for u-land.....	54
Kapittel 4. Skatteparadis og finansmarkedene	58
Betydning for finansmarkedet	58
Skatteparadisenes effekter	59
Konsekvenser for finansmarkedene.....	61
Konkrete effekter på finansielle markeder	63
Oljeprisvolatilitet	63
Finanskrisen	65
Finansiell stabilitet	68
Kapittel 5. Etablerte initiativ mot skatteparadiser	69
Økonomiske aspekter ved informasjonsdeling.....	69
Effektiv informasjonsutveksling.....	70
Krav for effektiv informasjonsutveksling.....	70
Informasjonsutveksling i praksis	71
Etablerte initiativ for informasjonsutveksling	72
Skatteavtaler.....	72
OECDs prosjekt mot skadelige skattepraksiser	74
EUs sparedirektiv.....	74
Andre tiltak som er rettet inn mot skatteparadis	75
Kapittel 6. Oppsummering og forslag	78
Oppsummering	78
Noen forslag til forbedringer	80
Litteraturliste	82
Vedlegg	87

Figurer

Figur 1 Internprising 1.....	20
Figur 2 Internprising 2.....	20
Figur 3 Eksempel: Gjeldsskifting.....	21
Figur 4 Inntektsmuligheter produktiv sektor.....	24
Figur 5 Inntektsmuligheter uproduktiv sektor.....	24
Figur 6 Likevekt uten skatteparadis	25
Figur 7 Likevekt med skatteparadis	26
Figur 8 Effektivitetstap på grunn av skatt	32
Figur 9 Optimal størrelse på offentlig sektor	33
Figur 10 Lønnsomhet av skatteunndragelse ved faste kostnader.....	35
Figur 11 Lønnsomhet av skatteunndragelse ved progressivt skattesystem.....	36
Figur 12 Økonomisk vekst, ressursrikdom og institusjonell kvalitet.....	43
Figur 13 Økonomisk vekst, ressursrikdom og ulike styreformer.....	47
Figur 14 Generell effekt på den globale økonomien.....	48
Figur 15 Skjerpet effekt på uproduktiv sektor.	49
Figur 16 Effekt på inntektsmuligheter i produktiv sektor.....	50
Figur 17 Reduksjon i nytte ved ulike størrelser på offentlig tjenestetilbud.....	51
Figur 18 Illegale pengestrømmer fra u-land.....	55
Figur 19 Effekten av risiko på omfang av investeringer.....	63
Figur 20 Verdensprisutviklingen for olje, 1998 til i dag.....	64
Figur 21 Differansen 3-måneders pengemarkedsrenter og forventet styringsrente.....	67

Bokser

Boks 1 Internprising.....	19
Boks 2 Statkrafts internbank i Belgia.....	22
Boks 3 Velferdstap ved reduksjon i offentlig tjenestetilbud.....	51
Boks 4 Sani Abacha	54
Boks 5 Skatteavtalen mellom Mauritius og India	56
Boks 6 Telenor i Russland	60
Boks 7 Nyttefunksjon med risiko.....	62

Tabeller

Tabell 1 OECDs liste over skatteparadis.....	12
Tabell 2 Formuer plassert offshore	38
Tabell 3 Eksempler på ekstrem feilprising.....	39
Tabell 4 Eksempler på politisk korrupsjon	53
Tabell 5 FDI India.....	56

Kapittel 1. Hva er et skatteparadis?

I det følgende vil vi først presentere hva et skatteparadis er rent definisjonsmessig. Vi vier særlig plass til OECD sin definisjon, ettersom dette antageligvis er den mest betydningsfulle internasjonalt og fordi det er denne vi har valgt å legge til grunn i resten av oppgaven. Også andre mulige definisjoner behandles i denne delen. Den andre delen av kapitlet tar for seg hvem skatteparadisene er. Her presenterer vi kort hvem som under de ulike definisjoner identifiseres som skatteparadis. Vi ser også på hvilke trekk som kjenner ut skatteparadis som gruppe. Tredje og siste del av kapitlet går inn på hva man typisk kan forvente å finne på innsiden av et skatteparadis og hvordan skatteparadis kan bli brukt.

Definisjoner

Det finnes mange definisjoner av hva et skatteparadis er, men ingen av dem ser ut til å være generelt akseptert som selve definisjonen. Derfor presenteres et lite utvalg av definisjoner, og det bemerkes hvordan de ulike definisjonene skiller seg fra hverandre i form av hvor presise og strenge de er. Hva som er forskjellen mellom skatteparadis og offshore financial centers redegjøres også for.

OECDs definisjon

Det naturlige utgangspunkt for å identifisere et skatteparadis må være at en jurisdiksjon har svært lav eller ingen skatt. Selv om dette er det naturlige utgangspunkt for å identifisere og definere et skatteparadis, er dette langt fra tilstrekkelig for å kunne si noe endelig. Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling, heretter bare OECD, sier at ”... *det er ikke noen bestemte grunner for at to land skal ha det samme nivå og struktur for skatt. Selv om forskjeller i skattenivåer og skattestrukturer kan ha implikasjoner for andre land, så er disse essensielt sett politiske beslutninger for nasjonale myndigheter. Avhengig av de beslutninger som er tatt, kan skattenivåene være høye eller lave i forhold til andre stater og sammensettingen av skattebyrden kan variere. ... Land bør fortsatt være frie til å utforme sitt eget skattesystem så lenge de følger internasjonalt aksepterte standarder på området* ” (OECD, 1998, s. 15). utfordringen blir da å komme til enighet om hvilke internasjonale standarder som bør følges. Det er her vi finner de videre kriteriene for å kunne identifisere et skatteparadis.

Når det gjelder internasjonale standarder for skatt så virker det som om at det er betydelig uenighet, både om hva disse skal være og om hvordan de eventuelt skal følges. De som har

gått lengst i å forsøke å trekke opp standarder er etter vår mening OECD. OECDs arbeid med å kartlegge hvilke standarder man bør etterleve i forhold til skatt i et internasjonalt perspektiv startet i mai 1996. Da ble det på ministernivå vedtatt å få utarbeidet en rapport som skulle: *”utvikle tiltak for å motvirke de forvrengende effektene av skadelig skattekonkurranse i forhold til investerings og finansieringsbeslutninger og konsekvensene for den nasjonale skattebasen”* (OECD, 1998, s. 3) Den resulterende rapporten *”Harmful tax competition”* kom i 1998. Her forsøker man å definere et skatteparadis ved å fokusere på hvilke praksiser som tydelig ikke kan være i samsvar med hvilke standarder som bør håndheves.

I rapporten finner man to informasjonsbokser hvor henholdsvis *”Nøkkelfaktorer for identifisering av skatteparadiser”*¹ og *”Nøkkelfaktorer for identifisering og vurdering av skadelige favoriserende skatteregimer”*² blir oppgitt. Som nøkkelfaktorer for identifisering av skatteparadiser oppgis:

- a) *Ingen eller kun nominelle skatter*
- b) *Mangel på effektiv utveksling av informasjon*
- c) *Mangel på transparens*
- d) *Ingen substansielle aktiviteter*

Mens det som nøkkelfaktorer for identifisering og vurdering av skadelige favoriserende skatteregimer oppgis:

- a) *Ingen eller kun nominelle skatter*
- b) *”Inngjerding” av regimer*
- c) *Mangel på transparens*
- d) *Mangel på effektivutveksling av informasjon*

Forskjellen mellom de to ligger i det at man i det første ser på tilfeller hvor det meste av et skatteregimes internasjonale aspekter er skadelige, mens man i det andre ser på tilfeller hvor kun enkelte deler av regimet er det. For vår del mener vi at dette er en nyanse å ta med seg, men at det kun dreier seg om i hvor stor grad en jurisdiksjon opptrer som et skatteparadis. Derfor mener vi at det mest hensiktsmessige er å se på de to aspektene under ett. Når vi tar utgangspunkt i dette sitter en igjen med fem hovedkriterier. I overskriftsform er kriteriene som følger:

¹ Vedlegg 1 er en oversatt og fullstendig utgave av denne informasjonsboksen.

² Vedlegg 2 er en oversatt og fullstendig utgave av denne informasjonsboksen.

- I. Ingen eller kun lave effektive skatter*
- II. "Inngjerding" av regimet*
- III. Mangel på effektiv utveksling av informasjon*
- IV. Mangel på transparens*
- V. Intet krav om substansielle aktiviteter*

Det første kriteriet om ingen eller kun lave effektive skatter har vi allerede vært inne på tidligere. Dette var som sagt et nødvendig utgangspunkt, men ikke tilstrekkelig alene. La oss så ta for oss de resterende punktene.

Inngjerding av regimet går på at man nekter dem som drar nytte av regimet tilgang til alle områder av det innenlandske markedet. Dette vil ofte innebære alt fra at man hindres fra å drive lokal næringsvirksomhet, til at man nektes å ansette innlendinger eller å benytte lokal valuta. Hva kan være begrunnelsen for dette? Rapporten trekker frem muligheten for at dette skyldes at man frykter at det spesielt gunstige skatteregimet man tilbyr enkelte aktører, vil ha uheldige bivirkninger på det innenlandske markedet. Det er i hvert fall vanskelig å se noen andre gode grunner for å ha et slikt kriterium. Resultatet blir altså en tydelig dobbeltmoral, hvor man ikke aksepterer at regimet kan benyttes innenlands, men hvor man samtidig ikke legger noen hindringer for at det kan benyttes overfor utlandet. Etersom man sikrer seg mot at dette vil gå utover en selv, spiller det ingen rolle hvilken effekt dette kan få i andre land.

Mangel på effektiv utveksling av informasjon går på villigheten til å samarbeide med andre lands skattemyndigheter. I grove trekk ser det ut til å være internasjonal enighet om at man benytter bostedsprinsippet for beskatning av personer³ og kildeprinsippet for beskatning av selskaper⁴. På bakgrunn av dette burde det kunne være en viss grad av enighet om hvilken skatt det enkelte selskap eller individ skal pålegges og hvor den skal pålegges. Hvis dette er tilfellet så skulle det at alle land har full informasjonsutveksling ikke ha noen betydning for hvilken skatt som da vil bli beregnet for det enkelte selskap og individ. På tross av dette er det en del jurisdiksjoner som motsetter seg å dele nær sagt noen som helst form for informasjon i skattesaker. Hva kan motivasjonen for dette være? Med de muligheter som finnes for å utveksle informasjon elektronisk, er det få muligheter for å kunne argumentere med at dette

³ Bostedsprinsippet sier at man skal skattes for alle sine inntekter i landet hvor man bor. Se også kapittel to.

⁴ Kildeprinsippet sier at man skal skattes for inntekt i landet hvor den opptjenes. Se også kapittel to.

vil være verken dyrt eller vanskelig. Dermed er den klareste grunnen at noen, både jurisdiksjoner og skattesubjekter, har noe å skjule. Det jurisdiksjonen kan tenkes å skjule er manglende evne til og ønske om å håndheve de to beskattingsprinsippene. Gevinsten ved en eventuell slik praksis ligger i det at man da har potensial til å tiltrekke seg skattesubjekter som ønsker å begå skatteunndragelse.

Mangel på transparens går på mulighetene utenforstående har til å skaffe seg oversikt et lands skatteregime. En ting er de skrevne lovene i et land, noe annet er anvendelsen av disse lovene. Når det er vanskelig å skaffe seg oversikt over hvordan lover kommer til faktisk anvendelse, oppstår det en mangel på transparens. Måter man kan gjøre lovanvendelsen mer ”hyggelig” for skattyterne, er enten ved å tolke lovene i den ene eller andre retning slik at de tjener den agenda man til en hver tid har eller ved å tilpasse håndhevingen av lovene. Et eksempel på det siste som blir nevnt i OECD-rapporten er ”... når skattemyndighetene med viten og vilje legger seg til en slapp revisjonspolicy som et implisitt insentiv for skattebetalere til ikke å følge skatteloven ” (OECD, 1998, s. 29). Man legger altså opp til et system hvor man holder seg innenfor lovens bokstav, men hvor man ikke vektlegger lovens ånd.

Det siste av de fem punktene går på om hvor vidt det er noe krav om at aktivitetene må være substansielle, altså hvor vidt det finnes noen som helst minimumskrav for hva og hvem som kan dra nytte av skatteregimet. Hvis ikke et slikt krav finnes så sies det i OECD-rapporten at dette ”... antyder at en jurisdiksjon kan forsøke å tiltrekke seg investeringer og transaksjoner som er kun skattemotiverte” (OECD, 1998, s. 24). Dette er selve kjernen i punktet. Om aktiviteten i et gitt land ikke er av noen vesentlig betydning i noe praktisk henseende, hvorfor lokaliserer man i det hele tatt noen som helst dit? Det må jo være noe å hente på det, og det eneste logiske etter vår mening er skattehensyn.

Vi har nå vært igjennom OECD sine opprinnelige fem punkter slik de frem kommer i rapporten ”*Harmful tax competition*” fra 1998. I etterkant har antallet punkter for identifisering av skatteparadis blitt redusert fra fem til fire. Dette skjedde i 2002 da OECD etter påtrykk fra USA fjernet punkt V, altså punktet om at aktivitetene må være substansielle aktiviteter (O'Neill, 2001). Hva motivasjonen for dette var ønsker vi ikke å spekulere på, men for egen del mener vi at det er liten grunn for ikke å ha med dette kriteriet. Derfor vil vi i resten av oppgaven holde fast ved de opprinnelige fem kriteriene når vi referer til OECD.

Andre definisjoner

Ryktekriteriet er kanskje et av de enkleste kriteriene å benytte for å fastslå hvilke jurisdiksjoner som er skatteparadiser. Ryktekriteriet går kort sagt ut på at hvis andre oppfatter et land som et skatteparadis så er det et skatteparadis og eller at landet selv presenterer seg som et skatteparadis. Av dem som har benyttet seg av kriteriet kan vi nevne OECD i en rapport fra 1987 (OECD, 1998, s. 22) og av dem som benytter det kan vi nevne Tax Justice Network⁵, heretter forkortet TJN, (TJN, 2007).

En mer formell definisjon av skatteparadiser man også finner hos TJN er at: *"Et skatteparadis er et land eller territorium hvis lover kan benyttes til å unngå eller unndra skatt som kan være pliktig i et annet land under det andre landets lover."* (TJN, 2005a, s. 67) Vi ser at denne definisjonen ikke skiller mellom skatteunngåelse, som er lovlige tilpassninger man gjør for å slippe beskatning, og skatteunndragelse, som er ulovlige forsøk på å ikke rapportere inn relevante opplysninger om forhold som kan utløse skatt. Resultatet er at også denne definisjonen er relativt løs ettersom det holder at lovene i et land kan benyttes for å unngå skatter, noe som juridisk sett vil være helt i orden, for at man skal bli klassifisert som et skatteparadis. Dette får som vi skal se betydning for hvor mange land som faller innenfor definisjonen.

Av norske definisjoner på skatteparadiser vil vi nevne en. Definisjonen finner vi i Økokrim sin Trendrapport 2008-2009: *"Skatteparadis er betegnelsen som brukes på land/stater der det er mulig å opprette selskaper uten at noen får innsyn i selskapenes eier- og styrestrukturer, der det er lave eller ingen krav om at selskapene betaler skatt, og der det heller ikke er krav om regnskapskontroll."* (Økokrim, 2008, s. 34) Definisjonen har med mange av de samme elementene vi finner i OECD sin, men den er kanskje noe mer spesifikk i forhold til eksakt hva som er problematiske praksiser, som for eksempel mangel på innsyn og regnskapskontroll.

⁵ Tax Justice Network er en organisasjon som i følge egne utsagn støtter rettferdige spilleregler i skattespørsmål, og jobber mot skatteunndragelse, skattesvindler og andre mekanismer som legger til rette for urettferdige forhold i skattesystemet. TJN er etter vår mening den frivillige organisasjonen som har arbeidet mest med skatteparadis.

Offshore financial centers

En relatert term til skatteparadis er *offshore financial centers*, ofte forkortet til OFCer. I diskusjoner kan man lett få inntrykk av at skatteparadis og OFCer er synonyme, men dette er ikke tilfellet. Det internasjonale pengefondet, heretter IMF, definerer OFCer som: ”*Et OFC er et land eller en jurisdiksjon som leverer finansielle tjenester til utlendinger i et omfang som ikke er i henhold til størrelsen og finansieringen av dens innenriksøkonomi*” (Zoromé, 2007, s. 7). Som vi ser av definisjonen er det intet i denne som tar opp spørsmål rundt skatt eller lovligheten av aktiviteten. OFCer er land eller jurisdiksjoner med unormalt stor aktivitet innen den finansielle sektoren målt i forhold til hva lokale forhold skulle tilsi. Ser man nærmere på hvilke land og steder som er blitt identifisert som OFCer finner man blant annet nesten alle de jurisdiksjonene OECD klassifiserte som skatteparadis, men man finner også flere andre finanssentre som ikke vanligvis klassifiseres som skatteparadis, for eksempel London og New York (Errico & Musalem, 1999). Et skille man ofte finner i forhold til OFCer er hvor vidt de faktisk tilfører merverdier til transaksjonene som forgår der. I finansielle sentre som London og New York burde det finnes et betydelig potensial for at merverdi kan tilføres, men hvorvidt det samme er tilfelle for de skatteparadisene som er OFCer er vel mer diskutabelt. Dermed er det naturlig at man vil finne en betydelig overlapping mellom skatteparadis og OFCer, i hvert fall for dem som gir liten merverdi til transaksjoner. Men likevel er det viktig å skille de to begrepene fra hverandre.

Skatteparadisene

Når vi nå har sett på definisjoner av hva et skatteparadis er, kan det være passende å fortsette med å se på hvilke land som med de ulike definisjonene identifiseres som skatteparadis. Videre ser vi på hvilke fellestrekk som er funnet for gruppen skatteparadis.

OECDs liste

I det videre arbeidet med temaet og som en oppfølging av rapporten ”*Harmful tax competition*” kom OECD i 2000 med fremdriftsrapporten ”*Towards Global Tax Cooperation: Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices*” (OECD, 2000). Her kommer organisasjonen med mer konkret identifisering av skatteparadis og skadelige favoriserende skatteregimer. I kategorien for skatteparadis ble opprinnelig 41 jurisdiksjoner identifisert.

Tabell 1 OECDs liste over skatteparadis

Opprinnelig identifiserte skatteparadis av OECD i 2000	
De amerikanske Jomfruøyene (2)	Maldivene (1)
Andorra (4)	Malta (3)
Anguilla (2)	Man (2)
Antigua og Barbuda (2)	Marshalløyene (2)
Aruba (2)	Mauritius (3)
Bahamas (2)	Monaco (4)
Bahrain (2)	Montserrat (2)
Barbados (1)	Nauru (2)
Belize (2)	De nederlandske Antillene (2)
Bermuda ³	Niue (2)
De britiske Jomfruøyene (2)	Panama (2)
Caymanøyene (3)	Samoa (2)
Cookøyene (2)	San Marino (3)
Dominica (2)	Seychellene (2)
Gibraltar (2)	St. Kitts og Nevis (2)
Grenada (2)	St. Lucia (2)
Guernsey (2)	St. Vincent og Grenadinene (2)
Jersey (2)	Tonga (1)
Kypros (3)	Turks- og Caicosøyene (2)
Liberia (2)	Vanuatu (2)
Liechtenstein (4)	
<p>(1) Ble siden avklassifisert som skatteparadis</p> <p>(2) Er nå identifisert som samarbeidsvillig jurisdiksjoner</p> <p>(3) Var allerede klassifisert som samarbeidsvillig jurisdiksjoner før rapporten ble publisert i 2000</p> <p>(4) Ble betegnet som ikke-samarbeidsvillige av OECD helt frem til mai 2009</p>	

Siden den tid er tre jurisdiksjoner blitt avklassifisert som skatteparadis, slik at det ifølge OECD per i dag er 38 skatteparadis. Alle disse har nå inngått ulike avtaler med OECD som skal sikre at de opptrer på en ikke-skadelig måte i skattesaker. OECD refererer til disse landene som *”Jurisdiksjoner forpliktet til å forbedre transparens og effektiv utveksling av informasjon i skattesaker”*. De resterende ble av OECD betegnet som *”Ikke samarbeidsvillige skatteparadis”*. Dette var land som ikke hadde vært villige til å inngå noen form for forpliktelser overfor OECD. De tre siste landene ble fjernet fra denne kategorien i mai 2009 (OECD, 2009a).

I forbindelse med G20-toppmøtet 2.april 2009, kom OECD med en oppdatering av i hvilken grad ulike jurisdiksjoner har implementert ”den internasjonalt anerkjente skattestandarden”. Det rapporteres her at per 19.mai 2009 så har alle skatteparadisene forpliktet seg til å følge de aktuelle skattestandarden, men i hvilken grad disse har blitt implementert varierer (OECD, 2009b). 30 skatteparadis klassifiseres som ”Jurisdiksjoner som har forpliktet seg til den internasjonalt anerkjente skattestandard, men har ikke enda substansielt implementert”, mens 10 skatteparadis blir klassifisert som ”Jurisdiksjoner som har substansielt implementert den internasjonalt anerkjente skattestandarden”⁶. Skillet mellom de to kategoriene går ved hvor mange informasjonsutvekslingsavtaler jurisdiksjonene har inngått og kravet for å ha substansielt implementert går ved 12 avtaler (OECD, 2009c). Det gjenstår altså å se for flere av skatteparadisene om de er villige til å la handling følge ord.

Tax Justice Networks liste

Tax Justice Network har også publisert en oversikt over skatteparadiser⁷ (TJN, 2005a). TJNs liste over skatteparadiser inneholder samtlige jurisdiksjoner som OECD tidligere hadde identifisert, men de legger til grunn en enda bredere definisjon av begrepet skatteparadis enn det OECD benytter. De inkluderer i tillegg skatteregimer hvor kun deler av regimet anses som skadelig. Dette resulterer naturligvis i at flere land blir definert som skatteparadiser. Dessuten benytter de seg av rytekriteriet, noe som ytterligere øker antall land som inkluderes i skatteparadisdefinisjonen. TJNs oversikt inneholder derfor hele 73 jurisdiksjoner definert som skatteparadiser. Listen inkluderer mer utradisjonelle skatteparadiser som for eksempel Belgia, Island, Israel, Nederland, Russland og Ungarn.

Fysiske karakteristika

Alle de tre siste ikke-samarbeidsvillige skatteparadisene var små europeiske fyrstedømmer. Det dreide seg om Andorra, Liechtenstein og Monaco. Dette er et fellestrekk for de ikke-samarbeidsvillige OECD har identifisert, men finnes det flere fellestrekk for skatteparadiser som gruppe? Et arbeid som har undersøkt dette er ”Which Countries Become Tax Havens?” (Dharmapala & Hines, 2006), men med utgangspunkt i en liste over skatteparadiser som avviker noe fra OECD sin.⁸ De finner at skatteparadisene sammenlignet med alle andre jurisdiksjoner:

⁶ Den komplette oversikten over alle landene er vedlegg 3

⁷ Vedlegg 4 gjengir denne listen.

⁸ Dharmapala og Hines (2006) har ikke med 9 av landene OECD har identifisert som skatteparadiser (De amerikanske Jomfruøyene, Aruba, Mauritius, Nauru, Niue, Samoa, San Marino, Seychellene og Tonga), men i

- Har liten befolkningsstørrelse
- Er små i areal
- Har høyere kvalitet på statsinstitusjonene
- Er rikere målt i BNP per capita

Videre finner de også en viss støtte for at skatteparadisene:

- Tenderer til å ha en åpen økonomi⁹
- Har britisk juridisk og parlamentarisk opphav
- Har engelsk som offisielt språk
- Har en mer homogen befolkning¹⁰
- Har betydelig mindre naturressurser

I følge Dharmapala og Hines ser det altså ut til at det finnes en del felles faktorer ved jurisdiksjonene som er skatteparadis.

Skatteparadiset

Vi har nå vært gjennom hva et skatteparadis er og hvilke ytre trekk som kjennetegner dem. I resten av kapittelet vil vi se nærmere på hva som finnes av særtrekk på innsiden av skatteparadisene, eller med andre ord hva som gjør at et land kan benyttes som et skatteparadis og hvordan dette kan benyttes i praksis. Det enkelte skatteparadis trenger selvsagt ikke å inneha alle disse kvalitetene, men de vi presenterer her er relativt vanlige i de fleste skatteparadisene.

Sekretesseregler

Sekretesseregler er lover som sikrer at informasjon ikke kan videresendes fra finansielle eller statlige institusjoner til tredjeparter. Målsetningen med disse lovene hevdes i utgangspunktet å være et ønske om å sikre klientene full diskresjon. Sekretesseregler og mulighet til å skjule sin virksomhet er kanskje det viktigste skatteparadis tilbyr for å tiltrekke seg kapital. I motsetning til hva som vanligvis forventes av velordnede rettsstater tilbyr skatteparadisene typisk taushetsplikt omkring økonomisk virksomhet. Resultatet er at det er lite eller ingen informasjon tilgjengelig i offentlige registre. Dermed blir det vanskelig eller nær sagt umulig

tillegg så inkluderer listen 8 jurisdiksjoner OECD ikke har identifisert som skatteparadis. (Hongkong, Irland, Jordan, Libanon, Luxemburg, Macao, Singapore og Sveits).

⁹ Faktorene som benyttes som mål på en økonomis åpenhet er: nærhet til store finansielle sentre, sannsynligheten for ikke å ha kystlinje, sannsynligheten for å være en øy og sannsynligheten for at større deler av befolkningen bor ved kysten.

¹⁰ Målt ved etnisk og lingvistisk fraksjonering.

å finne informasjon om regnskaper, foretak og lignende. I tillegg synes det å være ingen eller svært begrenset vilje til å samarbeide med andre myndigheter. Innsyn skjer stort sett bare ved forespørsel, i form av rettsanmodning, og da som oftest kun under strenge vilkår. Dette fører til at arbeidet med å samle informasjon vanskeliggjøres. Andre skattemyndigheter vet ikke hva som finnes, og om man finner noe man ønsker å undersøke nærmere, er det svært vanskelig å få noen svar.

Sekretesselovgivning gjør det mulig å skjule identiteten til faktiske eiere av midler og eiendom. Ved å sluse en transaksjonsrekke gjennom et skatteparadis gjør sekretessereglene det mulig å kutte forbindelsen mellom transaksjonenes begynnelse og slutt. Det blir dermed umulig å kontrollere hvor og hvordan midlene oppstod, og om de eventuelt har en ulovlig opprinnelse. Sammen med bruken av andre instrumenter kan sekretesseregler gjøre det enkelt å unndra seg beskatning i hjemlandet. Alt dette gjør at sekretesselovgivning dessuten er et godt verktøy for å drive med hvitvasking av ulovlige midler.

Regulering

Det er ikke bare i forhold til sekretesse at det regulatoriske rammeverket i skatteparadiser skiller seg fra det man er vant med at er det vanlige. I mange skatteparadiser går man langt for å tiltrekke seg nye selskaper og kapital, og for å få til dette forsøker man å legge forholdene mest mulig til rette.

En tilpassning man har gjort flere steder er å tillate utstedelse av ihendehaververdipapirer. Dette er verdipapirer hvor eierskapet til papirene ikke er registrert eller skrevet ned noe sted, slik at den eneste måten å bevise eierskap er ved å framlegge de fysiske papirene. Det kan utstedes ihendehavervarianter av de fleste typer verdipapirer, som for eksempel aksjer og obligasjoner. Fordelen med dette er at det blir svært vanskelig for andre å kartlegge eierskapet av papirene og skulle man ønske å kvitte seg med dem for en periode kan papirene overleveres til en annen person. Men det er samtidig også her problemet ligger, har man først gitt fra seg papirene fysisk har man ingen måte for å kreve å få dem tilbake på.

Skatteparadisene har også i forhold til rapportering relativt avslappede holdninger. Regnskapsplikten er ofte fraværende eller minimal, og det samme er også ofte tilfellet for revisjonsplikten. Må først regnskaper og andre dokumenter utarbeides, er det ofte svært begrenset plikt til oppbevare disse og det finnes ofte heller ingen krav om hvor på kloden disse papirene må oppbevares. Alt for at det skal være enkelt å drive foretninger hvis man er registret her. I forhold til bankdrift kommer dette ofte til uttrykk i det at

kapitaldekningskravene, i hvert fall for banker som ikke driver lokalvirksomhet i skatteparadisene, er meget lave. Men også i forhold til andre aspekter av forbruker- og motpartsbeskyttelse er det hele ofte lagt opp slik at den enkelte forretningsdrivende ikke kan kreves å bli stilt til rette.

Særegne selskapsstrukturer

Skatteparadisene tilbyr en lang rekke ulike selskapsstrukturer som man kun finner her. Utvalget av selskapsstrukturer ser ut til å være stort og variasjonen i hva de ulike strukturene tilbyr ser ut til å være minst like stor. I det følgende vil vi allikevel ta for oss noen av de vanligste strukturene.

Den vanligste selskapsstrukturen er antakeligvis ulike former av selskap som ikke skal drive med noen som helst form for vesentlig økonomisk aktivitet. Denne typen selskap går ofte under enten betegnelsen international business corporations, forkortet IBC, eller personal investment corporations, forkortet PIC¹¹. Det som gjør opprettelsen av slike selskaper i skatteparadisene attraktiv er at de nyter godt av lav eller ingen skatteplikt og at de ofte ikke er regnskapspliktige. Selskapene er selvsagt også beskyttet av eventuelle sekretessregler som blant annet sikrer at ikke selskapets eiere blir offentlig kjent. Det eneste kravet for at man skal kunne benytte seg av alle de fordelaktige forholdene til selskapsformen er ofte at man ikke får drive med økonomisk aktivitet i registreringslandet, jevnført OECD sitt inngjerdingsskriterium. En følge av Internettets fremvekst er at det er blitt meget enkelt å få opprettet slike selskaper. Et kjapt søk på nettet gir treff på en lang rekke tilbydere av slike selskaper til relativt rimelige priser.

Protected cell companies, forkortet PCC, er en annen type populær selskapsstruktur. PCC er en relativt ny selskapsform, først benyttet på Guernsey rundt 1997. Etter hvert har denne selskapsformen blitt mer og mer populær. For å få et bilde av hvordan PCC- selskaper fungerer kan man se for seg at de består av et ytre skall, med flere celler innenfor. Det ytre skallet er en selvstendig juridisk enhet med egne rettigheter og plikter. Cellene er formelt separate og uavhengige av hverandre og det ytre skallet. Hver celle har sitt eget navn, og dens eiendeler, gjeld og aktiviteter er avskåret fra andre celler. Forpliktelsen til en celle har dermed ingen innvirkning på andre celler, så i tilfelle det oppstår insolvens i en celle vil kreditorer kun ha krav til eiendeler i denne cellen. For å få kunnskap om innholdet i en PCC må man

¹¹ Selskapsformens popularitet gjenspeiles for eksempel i det at Cayman Islands med 49.000 innbyggere har registrert ca 45.000 slike selskaper (Sikka, 2003, s. 372).

først bruke rettssystemet for å avdekke hva som skjuler seg bak det ytre skallet. Når man har gjort dette kan man gå videre til de ulike cellene, men også dette krever nye runder i rettsapparatet. Det er ingenting i veien for at hver celle kan inneholde flere nye underceller, slik at det å finne frem til den endelige informasjonen blir svært tids- og ressurskrevende. PCCer kan derfor brukes som et verktøy for beskyttelse av eiendeler og hemmeligholderi mot kreditorer og andre interessenter.

Offshore banking

”Offshore banking er formidling av midler på tvers av landegrenser og ytelse av tjenester av banker med tilhold i OFC-er til utlendinger” (Errico & Musalem, 1999, s. 5). Bankene i skatteparadis har som oftest liten interesse av å drive lokal virksomhet, og blir i mange tilfeller også nektet det på grunn av inngjerdingsregler. Offshorebanker opprettes ofte som avdelinger av etablerte banker og mindre banker eid av individer. Men de benyttes også av selskaper og større konsern som ønsker gunstigere finansielle betingelser og tjenester. For eksempel kan skatteparadisene benyttes i forbindelse med gjeldsskifting. Skatteparadis har blitt attraktive steder å lokalisere denne typen virksomhet på grunn av: *”... ingen kapitalbeskatning, ingen kildeskatt på renteinntekter, ingen skatt på overføringer, ingen bedriftsbeskatning, ingen kapitalinntektsbeskatning, ingen valutakontroll, slapp overvåkning, mindre strenge rapporteringskrav og mindre strenge handelsrestriksjoner”* (Financial Stability Forum, 2000, s. 11) Risikoen som oppstår på grunn av mer liberale regler for bankene vil imidlertid i stor grad bæres av interessenter i hjemlandet, for eksempel av offentlige myndigheter og skattebetalere. Dette fordi det er i disse landene bankene har aktivitet.

Truster

En trust skapes ved at en formuesmasse overføres fra den opprinnelige eieren til en annen person, som får ansvaret for å forvalte formuen til beste for en nærmere bestemt begunstiget. På papiret overlater den opprinnelige eieren formuesmassen til den nye forvalteren, og forvalteren blir da den formelle og legale eier av formuen. Ved overføringen av formuen inngår imidlertid forvalteren og den opprinnelige eieren en avtale som forvalteren forplikter seg til å følge. Denne trustavtalen sier hvordan formuen skal forvaltes, og hvem som skal nyte godt av midlene, den begunstigede. Forvalteren overtar dermed som legal eier, og holder formuen under tillit til det beste for de som er utvalgt til å nyte godt av formuen. I praksis kan den opprinnelige eieren av formuen ordne trustavtalen på en slik måte at han selv ender opp som den begunstigede. Utbetalinger skal i utgangspunktet skje etter trustavtalen, men det

finnes også diverse teknikker som kan benyttes for å korrigere forvalteren etter hvert. Eksempelvis kan man benytte seg av mellommenn som kan instruere forvalteren på vegne av opprinnelig formueseier eller skrive skjulte avtaler som gir adgang til å styre forvaltningen i form av blant annet ferdig utfylte oppsigelsesbrev fra forvalteren. Dermed blir ikke truster i praksis kontrollert av den formelle og legale eieren, som vil være forvalteren, men av den opprinnelige formueseieren eller den han har utpekt. Det forvalteren tjener på en slik ordning er at han mottar et honorar for å holde det formelle og legale eierskapet, samt at han mottar kompensasjon for tiden han bruker på forvaltningen.

Hovedfordelen med å benytte seg av en truststruktur er at man får et skille mellom legalt eierskap og reell kontroll over formuen. En formue som tidligere var skattepliktig gjennom eierskapet til en person bosatt i et skatteland, blir ikke lenger skattepliktig hvis den formelt eies av en forvalter bosatt i et skatteparadis uten formuesskatt. Formuen kan dessuten heller ikke angripes av opprinnelig eiers kreditorer siden det er forvalteren som er den formelle eieren, noe som kan være fordelaktig ved en personlig konkurs. De som er utpekt til å være begunstigede av trusten vil selvsagt være skattepliktige på utdelingstidspunktet i forhold til de midler som måtte utdeles til dem. Men ettersom det er svært vanskelig for skattemyndigheter å vite hvem som er i slike begunstigede posisjoner bør det være relativt enkelt å finne måter hvor også utdelingene unngår beskatning.

Bruk av skatteparadis

Det finnes enkelte særegne teknikker som brukes i forbindelse med skatteparadis. Disse teknikkene tar sikte på å utnytte det nåværende lovverket på en slik måte at man får redusert skatteplikten i høyskatteland og heller øker den i skatteparadisene. Vi vil vise to slike teknikker.

Strategisk feilprising

Til dels store forskjeller i skattegrunnlag og skattenivå mellom land kan gi vesentlige gevinster for multinasjonale selskaper hvis man kan registrere overskuddet i lavskatteland i stedet for i høyskatteland. Større multinasjonale selskaper har derfor sterke insentiver til å benytte seg av skatteplanlegging for å redusere den totale skattebyrden. Skatteparadiser spiller en sentral rolle i denne prosessen.

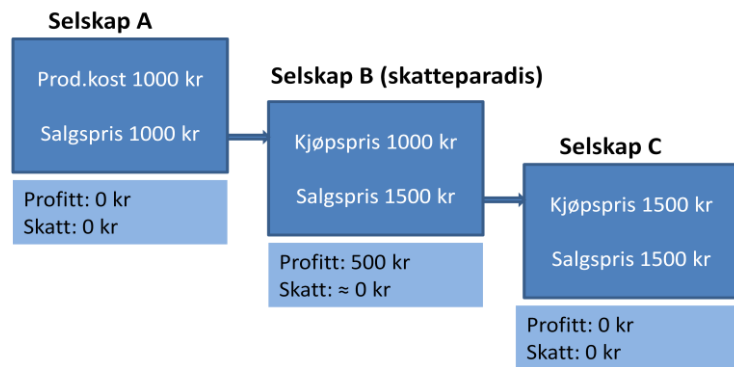
En relativt enkel og populær metode for å flytte overskudd er å benytte internprising. Internprising oppstår når et konsern kjøper og selger varer og tjenester internt i konsernet. Slike transaksjoner er i utgangspunktet nødvendige og legitime, og er ikke ønskelig å hindre

eller redusere. Det kan imidlertid oppstå problemer rundt internprising hvis selskapene bevisst tilpasser prisingen for å flytte overskudd fra et land til et annet, typisk fra høyskatteland til lavskatteland. En måte å flytte overskudd fra et høyskatteland til et lavskatteland er ved å benytte kunstig lav salgspris på varer solgt fra høyskattelandet til lavskattelandet. På denne måten reduseres salgsinntektene, og dermed profitten, i landet med høyt skattetrykk. Lavskattelandet får høyere profitt enn i utgangspunktet, men siden skattenivået er lavere her vil bedriften samlet sett komme gunstigere ut. For transaksjoner som går fra lavskattejurisdiksjoner til høyskattejurisdiksjoner kan man selge til kunstig høye priser, og oppnå det samme resultatet. Ved hjelp av strategisk feilprising i interne transaksjoner, kan dermed mest mulig av profitten flyttes for beskatning i lavskattelandet.

Det samme prinsippet for profittforflytning kan selvsagt også benyttes selv om man ikke er et multinasjonalt konsern med avdeling i et lavskatteland. Raymond W. Baker gir i boken *“Capitalism’s Achilles Heel”* mange eksempler på hvordan uavhengige selskaper inngår avtaler om prisfiksing, der begge parter kan tjene på å feilprise transaksjoner for å redusere beskatning (Baker, 2005). Man benytter seg da av samme prisstrategi som ovenfor, men avtaler typisk på forhånd en transaksjon ”under bordet” der selskapet i høyskattelandet får tilbake en del av overprisen fra den offentlige transaksjonen. Transaksjonene ”under bordet” skjer typisk i skatteparadiser, unndratt fra kontroll av lokale skattemyndigheter.

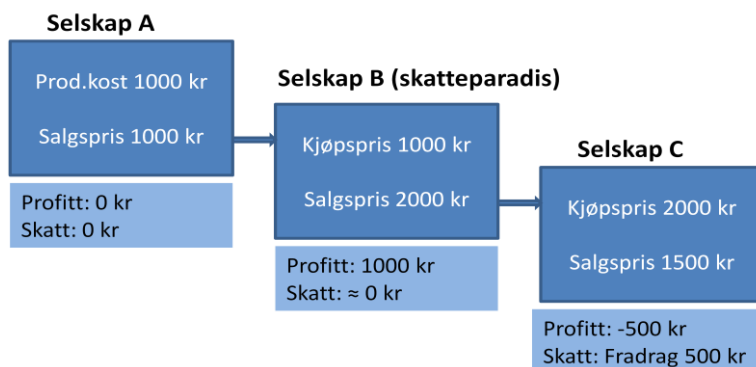
Boks 1 Internprising

Et enkelt eksempel kan vise hvordan man ved hjelp av skatteparadiser kan benytte internprising for helt eller delvis å unngå beskatning. Vi antar at et multinasjonalt konsern er lokalisert med datterselskap i tre forskjellige land, der det ene er et skatteparadis. Selskap A produserer en vare til produksjonskostnader på 1000 kr. Denne varen kan det selge videre til selskap B for 1000 kr, og dermed unngå beskatning i produksjonslandet. Selskap B som er lokalisert i et skatteparadis betaler ingen eller svært lave skatter, og kan dermed øke videresalgsprisen til 1500 kr uten å skattlegges for profitten. Selskap C, som selger varen til sluttbruker, kan da selge varen til kostpris og dermed også unngå beskatning. Konsernet sitter da igjen med 500 kr i profitt, og slipper beskatning. Figuren under illustrerer hvordan dette fungerer.



Figur 1 Internprising 1

Hvis så selskap C på grunn av andre aktiviteter er i skatteposisjon, kan man gjennom bruk av internprising og skatteparadiser også endre på dette. Ved å øke salgsprisen mellom selskap B og selskap C til eksempelvis 2000 kr, øker kostnadene for selskap C og profitten reduseres tilsvarende. Slik kan internprisen reguleres opp eller ned inntil man har kommet i en nullskatteposisjon for selskap C. I figuren under er den nye situasjonen illustrert.



Figur 2 Internprising 2

Strategisk gjeldsskifting

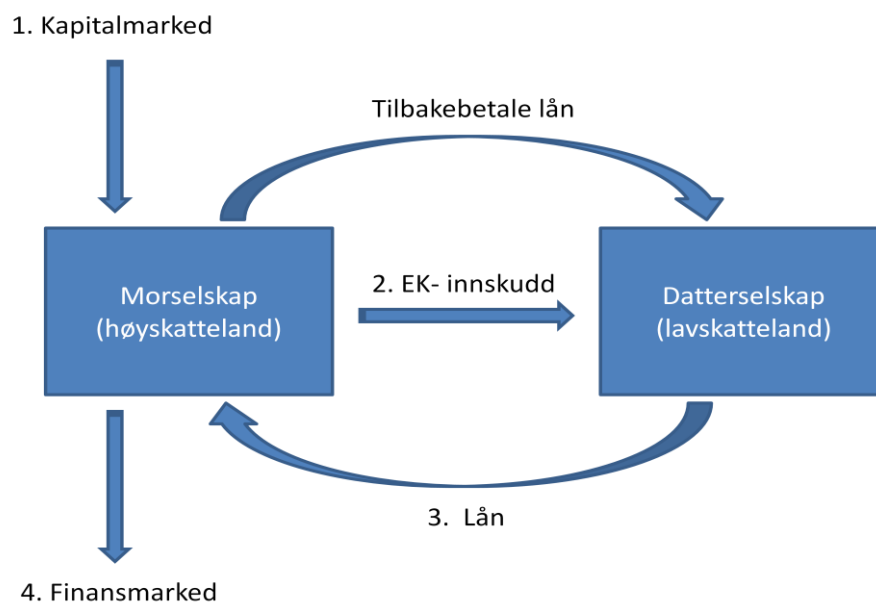
En annen strategi som multinasjonale selskaper ofte benytter seg av er strategisk bruk av gjeld mellom selskaper i konsernet. Et eksempel kan kanskje best forklare hvordan dette foregår. Vi tar utgangspunkt i et morselskap lokalisert i et høyskatteland, og et datterselskap lokalisert i et lavskatteland. Skattesatsen i høyskattelandet kaller vi t^H og den tilsvarende skattesatsen i lavskattelandet kaller vi t^L . Rentesatser benevnes r . Operasjonen kan deles inn i fire trinn. I det første trinnet tar morselskapet opp et lån i kapitalmarkedet på en krone. Selskapet får dermed fradrag for rentekostnadene i høyskattelandet på $-(1 - t^H)r$. I trinn to skytes den nye kapitalen inn som egenkapital i datterselskapet. I trinn tre bruker datterselskapet midlene fra kapitalutvidelsen til å gi et lån på en krone til morselskapet, slik at det får fratrukk for nye rentekostnader, $-(1 - t^H)r$. Datterselskapet får skatteplikt på renteinntektene fra lånet,

$(1 - t^L)r$. I det fjerde og siste trinnet plasserer morselskapet kapitalen i risikofrie investeringer i finansmarkedet, og får skatteplikt på renteinntektene i høyskattelandet på $(1 - t^H)r$.

Vi antar for enkelhets skyld at alle rentebetalinger er like store, og kan da summere resultatet av denne prosessen for å finne nettovirkningen:

$$\begin{aligned} &\{-(1 - t^H) - (1 - t^H) + (1 - t^H) + (1 - t^L)\}r \\ &\quad \rightarrow t^H - t^L \end{aligned}$$

Denne prosessen gir altså positiv avkastning så lenge skattenivået for datterselskapet er mindre enn for morselskapet, det vil si hvis $t^H > t^L$. Fortjenesten for hver krone brukt i dette systemet blir da differansen i skattenivå. Hvis for eksempel høyskattelandet har en skattesats på 28 prosent og lavskattelandet en skattesats på 10 prosent, så tilsvarer det en fortjeneste på hele 18 prosent. Den eneste risikoen med denne prosessen er den som oppstår i forhold til eventuelle svingninger i valutakursen.



Figur 3 Eksempel: Gjeldsskifting

Boks 2 Statkrafts internbank i Belgia

”Statkraft til Brussel for å spare skatt” var overskriften i Dagens Næringsliv 28.januar i år (Dagens Næringsliv, 2009). Her kunne man lese om at Statkraft nylig hadde opprettet selskapet Statkraft Treasury Center S.A. i Brussel. Det nyopprettede selskapet skulle drive med finansiering av interne lån i konsernet. Statkraft hevdet at det var mange årsaker til at man valgte å lokalisere internbanken til Belgia, men på direkte spørsmål om hvor mye selskapet tjener skattemessig på denne etableringen innrømmer konserndirektøren for finans i Statkraft Stein Dale at ” *Det vil variere, men etableringen gir en betydelig skattemessig effekt*”. Når Dale blir bedt om å spesifisere hva forskjellen er på effektiv i skattesats mellom Norge og Belgia, opplyser han at man regner med ca 10 prosent effektiv skatt i Belgia mot 28 prosent i Norge. Altså en reduksjon på hele 18 prosent.

Statkraft er et selskap som er heleid av den norske stat ved Nærings- og handelsdepartementet.

Kapittel 2. Virkninger av skatteparadis på I-land

I dette kapitlet ser vi nærmere på skatteparadisers generelle virkninger på i-land. Vi bruker først en enkel modell for å forsøke å si noe generelt om i hvilken retning, positiv eller negativ, det er naturlig å anta at skatteparadisenes eksistens påvirker den globale økonomi. Deretter ser vi på om det finnes belegg for modellens prediksjoner i den virkelige verden. I andre del av kapitlet ser vi nærmere på forhold relatert til offentlig sektor og skatt, og hvordan skatteparadisene påvirker disse. Den tredje delen av kapitlet fokuserer på mulige konsekvenser av at det finnes ulik evne og vilje til å benytte skatteparadis, og hvilke konsekvenser dette kan ha. I siste delen av kapitlet presenterer vi konkrete estimater på omfanget av skatteparadisenes effekter.

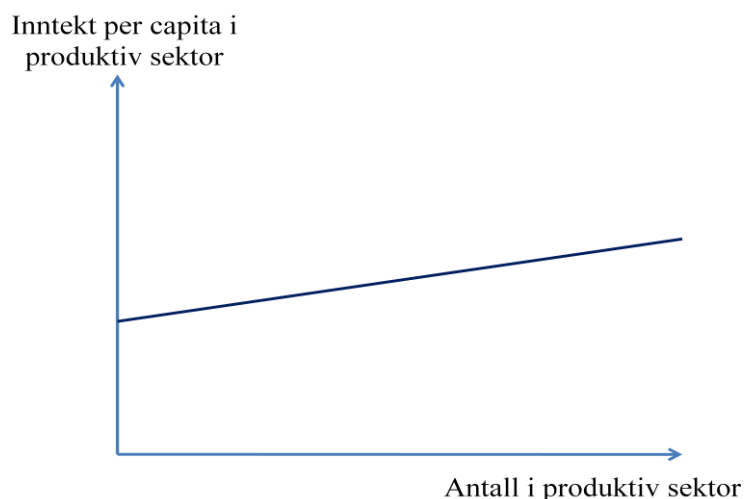
Skatteparadis, uproduktiv virksomhet og økonomisk kriminalitet

Går det an å si noe konkret om i hvilken retning skatteparadis påvirker den globale økonomien? En enkel tilnærming til dette spørsmålet vil være og først prøve å se for seg hvordan verden ville ha vært uten skatteparadis. Deretter slipper vi til skatteparadisene og ser om og eventuelt hvordan verden er blitt forandret. Dette gjør vi først ved hjelp av en enkel modell. Deretter forsøker vi å etterprøve modellens prediksjoner, både i forhold til skatteplanleggingsbransjens størrelse og i forhold til det at skatteunndragelser blir mer aktuelt.

Modell for produktiv og uproduktiv virksomhet¹²

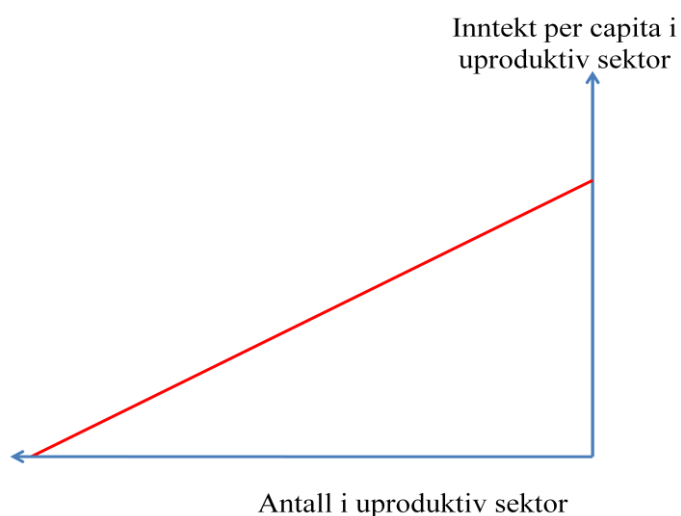
La oss ta utgangspunkt i at alle mennesker i verden kan velge å hengi seg til en av to typer aktiviteter, produktive eller uproduktive. Velger man å gå inn i produktiv virksomhet bidrar man til realøkonomisk verdiskaping. Vi antar at inntekten per capita for de som driver med produksjon er stigende i antallet som velger å arbeide innen produksjon. Dette fordi at når flere velger å drive med produksjon, så stiger mulighetene for både stordriftsfordeler og for spesialisering. Dermed ser inntektsmulighetene i produktiv sektor ut som:

¹² Modellen baserer seg på en modell presentert i "Cursed by resources or institutions?" av Mehlum, Moene og Torvik (2005). Modellen i "Cursed by resources or institutions?" behandler spørsmål i tilknytning til ressursforbannelsen som blant annet i hvilken grad ressursrikdom bidrar til økt plyndring og utbytting av fellesskapets ressurser. Modellen predikerer at dette vil være tilfellet. Etter vår mening er det mulig å hente ut vesentlig innsikt fra denne modellen, som igjen kan anvendes på skatteparadisers påvirkning på den globale økonomi. Det er denne nye varianten av modellen vi presenterer her.



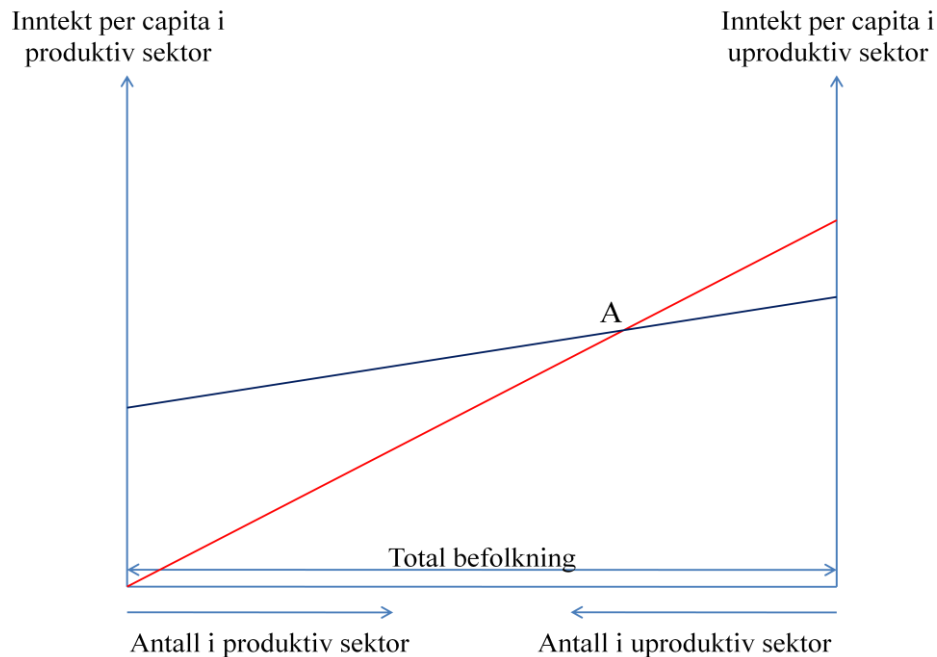
Figur 4 Inntektsmuligheter produktiv sektor

Velger man å gå inn i uproduktiv sektor bidrar man ikke til realøkonomisk verdiskaping. I stedet for driver man for eksempel med skattetilpasning, slik skatteparadis legger til rette for. Skattetilpasning handler om å lette skattebyrdene for de i produktiv sektor som benytter seg av denne tjenesten. Vi antar at inntekspotensialet til dem som driver innen uproduktiv sektor er fallende i forhold til antallet som velger å engasjere seg i dette. Dette skyldes at inntektene innenfor uproduktiv sektor er avhengig av etterspørselen etter skattetilpasningstjenester fra produktiv sektor, og det at man foretar et enten eller valg i forhold til arbeid. En time brukt på uproduktive aktiviteter, blir ikke brukt på produktive aktiviteter. Dermed blir det en mindre kake som må deles på flere når antallet som jobber innenfor uproduktiv sektor øker. Videre antar vi at om absolutt alle skulle velge å vie all sin tid til uproduktive aktiviteter, så ville den enkeltes inntekt falle til null. Dette fordi uproduktiv virksomhet ikke bidrar til realøkonomisk verdiskaping. Inntektsmulighetene innen uproduktiv sektor blir dermed som følger:



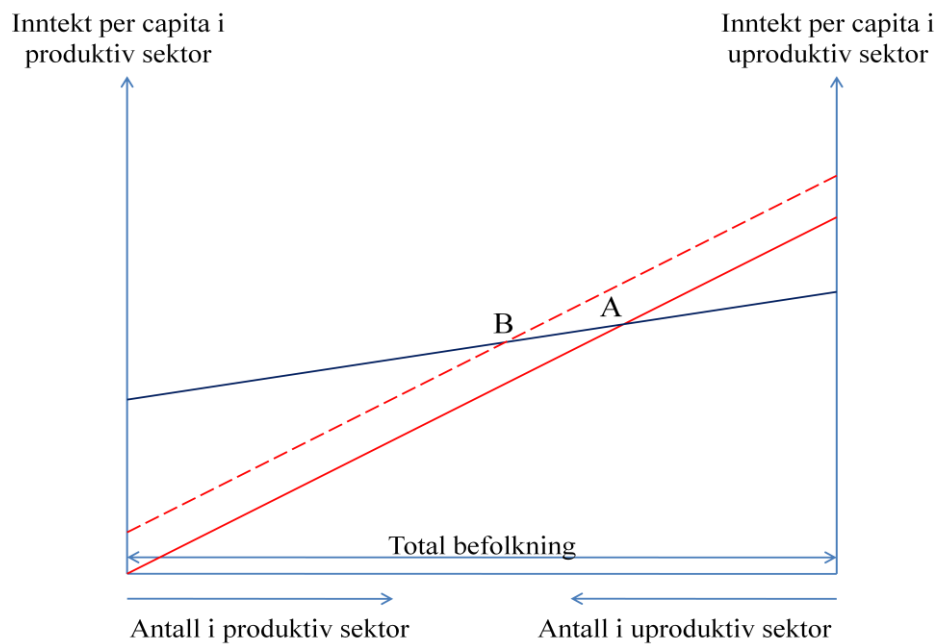
Figur 5 Inntektsmuligheter uproduktiv sektor

Setter man så sammen de to mulige aktivitetene økonomien i samme figur, ser man en verden som ser ut som i figuren under. Her har verdensøkonomien funnet en likevekt med et gitt antall mennesker innenfor henholdsvis produktiv og uproduktiv sektor. Likevekten ligger i punktet A der inntekten innen begge sektorene er like stor. Dermed har ingen insentiv til å bytte sektor.



Figur 6 Likevekt uten skatteparadis

Hvis vi nå åpner opp for skatteparadis, hva skjer med inntektsmuligheten til de to ulike arbeidsalternativene og med likevekten? Inntektsmulighetene innen produksjon forblir uforandret, siden de typiske tjenestene skatteparadisene tilbyr ikke er av den produktive sorten. Men i den uproduktive sektoren vil inntektsmulighetene øke. Her blir nemlig mulighetene for å drive med blant annet skattetilpasning enda større og skattetilpasningstjenester blir dermed mer verdt. Resultatet av dette er at vi får et skift oppover i inntektskurven innen uproduktiv sektor, fra de opprinnelige inntektsmulighetene markerte av den heltrukne røde linjen til de nye inntektsmulighetene markert av den jevnt stiplede røde linjen. Setter vi nå på ny sammen de to delene i økonomien oppstår det en ny likevekt. I figuren finner vi denne nye likevekten ved skiftet fra punkt A til punkt B:



Figur 7 Likevekt med skatteparadis

Vi ser at resultatene av å åpne opp for skatteparadisene er at alle får det dårligere. De økte inntektsmulighetene innen skattetilpasning medfører at flere vil velge å gå over fra produksjon til skattetilpasning. I det nye likevektspunktet B ser vi at inntekten per capita har falt for begge sektorer. Dermed ender vi opp i en ny tilstand hvor alle får det verre, fordi flere hengir seg til uproduktiv virksomhet. Sagt med andre ord velger flere mennesker å drive med den uproduktive aktiviteten skattetilpasning, nå særlig ved hjelp av skatteparadisene, istedenfor å drive med produktivt arbeid.

Aggressiv skatteplanlegging

Modellen predikerer altså en økning innen antall som hengir seg til uproduktive aktiviteter som for eksempel skatteplanlegging. Støtte for denne prediksjonen finner man for eksempel i det at det i forbindelse med de økte inntektsmulighetene som skatteparadisene skaper, har det vokst frem en omfattende næring som jobber aktivt for at kundene kan tilpasse seg optimalt opp mot skatteparadisens tilbud, såkalt aggressiv skatteplanlegging. Profesjonelle rådgivere tilbyr hjelp og rådgivning til kunder som ønsker å benytte seg av mulighetene som skatteparadisene tilbyr. Tilpasningen som skjer i denne forbindelsen er i hovedsak et forsøk på å unngå beskatning. Denne tilpasningsaktiviteten bidrar bare til at flere ressurser bindes opp i produksjon av tjenester som ikke bidrar til økonomisk vekst og utvikling. I en rapport fra det amerikanske senatet finner man denne omtalen av skattetilpassingsbransjen: *”Bevisene Underkomiteen har gjennomgått fastslår at utviklingen og salget av potensielt misbrukende og ulovlige skattetilflukter har blitt en lukrativ forretning i USA, og profesjonelle*

organisasjoner som store regnskapsfirma, banker, investeringsrådgivnings- selskaper, og advokatfirmaer har blitt betydelige utviklere og promotører. Bevisene viser også at respekterte profesjonelle firmaer anvender betydelige ressurser, former allianser, og utvikler den interne og eksterne infrastruktur nødvendig for å utforme, markedsføre og implementere hundrevis av komplekse skattetilflukter, hvor av noen er illegale og uriktig nekter amerikanske skattemyndigheter milliarder av dollar i skatteinntekter” (US Senate, 2003, s. 1)

Skatteparadis og skatteunndragelse

Hva er det avgjørende for om man velger å forsøke å unndra seg beskatning gjennom ulovlige virkemidler? Det er nærliggende å ta utgangspunkt i en enkel analyse. Man må først ta stilling til hvilke fordeler man oppnår ved å unndra seg beskatning og hvilke ulemper man eventuelt risikerer å få om man blir tatt.

På fordelssiden (F) ved skatteunndragelser ligger spart skatt. Hvor mye skatt man kan spare i det enkelte tilfelle avhenger av hvor stort beløp (B) som egentlig skulle ha vært beskattet, hvilken sats (σ) dette beløpet i så fall hadde blitt beskattet etter og eventuelt hvilke direkte kostnader (K) selve unndragelsen innebærer.

$$F = (B * \sigma) - K$$

På ulempesiden (μ) ved skatteunndragelser ligger alle mulige negative konsekvenser. For det første kan det bli fattet mistanke (M) om at man er innbladet i forhold som ikke nødvendigvis er helt lovlige, noe som kan ha negative konsekvenser for eksempel i form av skadet omdømme. Oppdages dette vil det neste punktet være at det kanskje kan bevises at man har gjort noe ulovlig slik at man blir dømt (D), som i seg selv vil være ubehagelig. Bevises først ulovlige forhold vil man som regel få en eller annen form for straff (θ).

$$\mu = M + D + \theta$$

Når man så har avklart hva som ligger på fordelssiden og på ulempesiden gjenstår det å veie disse to opp mot hverandre. Vi antar at man mottar fordelene uavhengig av om man blir tatt eller ei, mens ulempene kun oppstår med en gitt sannsynlighet (p). Etter å ha fastlagt sannsynligheten for å bli tatt kan man beregne hva den forventede nytten (E[U]) av skatteunndragelsen blir. Blir denne positiv er unndragelsen noe man kommer til å gjennomføre.

$$E[U] = F - p * \mu$$

$$E[U] = ((B * \sigma) - K) - p * (M + D + \theta)$$

Hvordan påvirker så skatteparadisene dette regnestykket? For at man skal velge å benytte skatteparadiser ved skatteunndragelser må det være noen fordeler ved dem. På fordelssiden vil ikke skatteparadisene påvirke verken skattesatsene eller beløpene som kan unndras, men i forhold til eventuelle kostnader ved unndragelsen kan de tenkes å ha en virkning. Å unndra skatt ved å benytte skatteparadiser virker ikke særlig dyrt ut i fra det som annonseres på Internett, men hva det ellers ville kostet vet vi ikke.

I forhold til ulemper virker det derimot innlysende at skatteparadiser har en virkning, både i forhold til sannsynligheten for å bli oppdaget og sannsynligheten for at man blir straffet. Aktører innen skattetilpasning i skatteparadiser har, som vi tidligere har nevnt i kapittel en, utvist en betydelig kreativitet i forhold til blant annet selskapsstrukturer spesiallaget for å gjøre det vanskelig å oppdage skatteunndragelser. Skulle man likevel være så uheldige å komme under mistanke for skatteunndragelse, er det god hjelp å få fra sekretessreglene som man typisk også finner i skatteparadis. Sekretessreglene gjør det meget komplisert for andre lands myndigheter å få innsikt i hva som faktisk har skjedd. Resultatet av dette er at om man har benyttet seg av et land med sekretessregler, så behøver ikke en mistanke om skatteunndragelse føre til at man domfelles for det. Domfellelse krever som kjent fellende bevis, noe blant annet sekretessregler gjør det vanskelig å finne.

Det totale resultatet av skatteparadiser i forhold til skatteunndragelser er altså at de endrer regnestykket. Forventet tap blir i hvert fall mindre og forventet gevinst kanskje større, slik at den forventede nytten uansett øker. Dermed blir det mer attraktivt å forsøke seg på skatteunndragelser. I forhold til modellen vi så på tidligere i kapittelet og dens prediksjoner kan dette være med på å forklare hvorfor vi får et skifte oppover i inntektsmulighetene for uproduktiv sektor. Kort sagt det blir mer attraktivt å drive med skatteunndragelse, fordi skatteparadisene fører til lavere unndragelseskostnader, lavere oppdagelsesrisiko og lavere strafferisiko.

Skatteparadiser og offentlig sektor

Offentlig sektor finansieres i all hovedsak av skatter og avgifter. Skatteparadis anklages ofte for å stjele andre lands skattebase og i denne delen av kapitlet vil vi se nærmere på hvordan dette kan skje og hva konsekvensene av dette vil være. Først ser vi på hvilke prinsipper som benyttes for beskatning av personer, og hvordan skatteparadisene hindrer effektiv bruk av disse. Deretter ser vi på hva konsekvensene for offentlig sektor blir av svinnet av skatteinntekter til skatteparadisene.

Beskatningsprinsipper for personer

Generelt er det to prinsipper for internasjonal beskatning av personlige skatteyttere, residensprinsippet og kildeprinsippet. Ut fra et effektivitetshensyn har disse to prinsippene forskjellige virkninger på økonomien.

Residensprinsippet

Residensprinsippet er basert på at skattyter kun er skattepliktig der vedkommende bor, uansett hvor i verden inntekten er opptjent. På grunn av dette er prinsippet ofte også blitt kalt for globalinntektsprinsippet. Det vil si at hvis en person som er bosatt i Norge har hatt kapitalinntekter opptjent i utlandet, så skal vedkommende likevel kun skatte for denne inntekten til Norge. Dette betyr at for en investor som skal investere i flere land, så vil investeringsbeslutningen være uavhengig av det lokale skattenivået. Det som teller er beskatningen i investors bostedsland. Alle investeringers avkastning før skatt blir redusert med den samme skattesatsen. Dermed blir avkastningen etter skatt den samme for investeringer i ulike land, hvis de har samme avkastning før skatt. Dette kan vises i følgende ligning, hvor avkastning før skatt har notasjon r , skatterate notasjonen t , og der H og U står for hjemme og ute.

Avkastning hjemme = avkastning ute

$$r^H(1 - t^H) = r^U(1 - t^U)$$

$$\rightarrow r^H = r^U$$

Ut fra relasjonen ovenfor ser vi at skattenivået kan variere mellom land uten at det forstyrrer investeringsbeslutningen til investorer. Fra et gitt land vil alle investeringer i verden få samme reduksjon i avkastning etter skatt, og dermed må alle investeringer kunne tilby samme avkastning før skatt om de skal bli akseptert. Hvilket land i verden investor velger å bosette seg i er uten betydning for avkastningen de ulike prosjektene må kunne tilby. Skattesatsen i de

ulike landene kan selvsagt variere, men når en først har valgt bosted så vil alle investeringsprosjekter bli beskattet med den samme satsen. Resultatet er at man får en investeringsallokering som er uavhengig av de ulike lands skattenivåer og dermed kan ett hvert land fritt velge skattenivå uten at dette endrer globale investeringsallokeringer.

Kildeprinsippet

Kildeprinsippet innebærer at inntektene blir skattlagt i landet hvor inntekten oppstår uavhengig av investors bostedsland. Fra eksempelet ovenfor vil dette bety at den norske investoren må skatte til det enkelte land hvor kapitalinntektene er opptjent. Ligningen for investeringsbeslutninger er i dette tilfellet gitt som:

$$r^H(1 - t^H) = r^U(1 - t^U)$$
$$\rightarrow r^H = r^U \quad \text{kun hvis} \quad t^H = t^U$$

Investor, som søker mest mulig avkastning, vil i dette tilfellet måtte ta hensyn til lands ulike skattenivåer. Er skattenivået i Norge og utlandet ulikt, vil også avkastningen før skatt på kapital måtte være ulik hvis avkastningen etter skatt skal være lik. Dette resulterer i at land med lave skattenivåer vil motta større andeler av investeringer enn avkastningene skulle tilsi. Investeringer går ikke lenger automatisk til de investeringsprosjektene med høyest avkastning før skatt. Resultatet er at man får en investeringsallokering som er avhengig av de ulike lands skattenivåer. Dermed kan ikke lenger land fritt velge skattenivå uten at dette påvirker allokeringen av investeringer mellom ulike land og prosjekter.

Det finnes altså gode argumenter for at residensprinsippet er det, teoretisk sett, optimale prinsippet for beskatning (Tanzi, 1995, s. 78). Til tross for dette, er det ikke uten ulemper når man skal benytte seg av prinsippet i praksis. En åpenbar svakhet er at bruken av residensprinsippet er avhengig av komplett informasjonsutveksling. Skattemyndighetene må ha informasjon om alle inntekter som skattesubjektet har, også i andre jurisdiksjoner, for at det skal fungere. Dermed må enten alle land samarbeide om informasjonsutveksling eller så må skattesubjektene selv rapportere om sine inntekter. Egenrapportering fra skattesubjektene vanskeliggjøres ved at de selv har økonomiske insentiver, i form av redusert beskatning, for ikke å oppgi informasjonen. Det felles beste for land er å drive med informasjonsutveksling, men for det enkelte land vil det være i ens egeninteresse å ikke selv utveksle informasjon. Det er her skatteparadisene kommer inn. Som vi tidligere har nevnt er en av hovedtjenestene skatteparadiser tilbyr muligheter for å skjule midler, blant annet gjennom sekretesseregler.

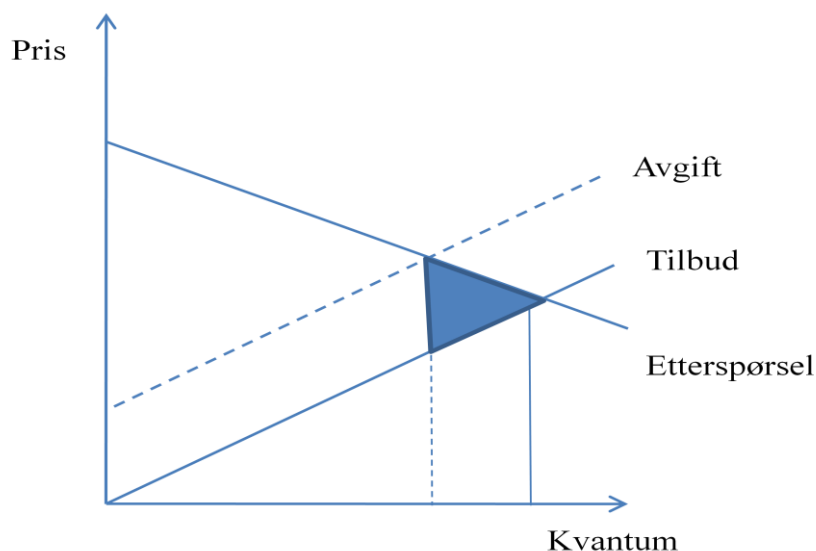
Et område hvor slike problemer er særlig framtrede er i forbindelse med kapitalbeskatning. Skatteparadisene tilbyr ofte tilnærmet nullskatt på kapital i kombinasjon med muligheten til å skjule eierforholdene til kapitalen. Utenlandske investorer får dermed en mulighet til å unndra seg hjemlige skatteregler og beskatning. Resultatet av denne muligheten for skatteunndragelser er at man sitter igjen med tre mulige alternativer. For det første kan man gi opp å beskatte kapital, for det andre kan man forsøke å bekjempe problemet gjennom innsats for å forhindre unndragelsene og for det tredje kan man heller velge å benytte kildeprinsippet. Det første alternativet er neppe det man ønsker seg, fordi man da oppnår en skjev beskatning mellom kapitalinntekt og lønnsinntekt. En slik skjevhet i beskatning av ulike former for inntekt er i seg selv uheldig, fordi det gir en vridning i retning av at kapitalinntekt blir å foretrekke fremfor lønnsinntekt. Det andre alternativet er å foretrekke, hadde det ikke vært for kostnadene. Det kan kreve svært betydelige midler å forsøke å spore opp skatteunndragelser, slik at vinningen går opp i spinningen. Det tredje alternativet er antakeligvis det letteste å iverksette. Alt man behøver å gjøre er å beskatte kapitalinntektene som forekommer nasjonalt. Men som vi har sett vil bruk av kildeprinsippet gi en mindre effektiv lokalisering av investeringer. Det vi ser i dag er at land anvender en kombinasjon av disse ulike alternativene for å bekjempe problemene skatteparadisene skaper.

Skattekostnader og offentlig sektors størrelse

Ønsker man et mest mulig effektivt skattesystem må man ta følgende skattehierarki i betraktning:

1. *Markedskorrigerende skatter*
2. *Nøytrale skatter*
3. *Vridende beskatning*

På første nivå finner vi markedskorrigerende skatter. Dette er skatter som fører til mer effektiv ressursbruk, for eksempel ved at markedsaktørene internaliserer eksterne kostnader. Et relativt vanlig eksempel på dette er avgifter på miljøutslipp. På andre nivå finner nøytrale skatter. Dette er skatter som ikke påvirker produsenter og forbrukeres økonomiske valg. Et eksempel på dette er skatt på grunnrente. På det tredje og siste nivået finner man vridende skatter. Dette er skatter som fører til at den prisen en kjøper må betale for en vare eller tjeneste, blir høyere enn den reelle kostnaden ved å produsere denne varen eller tjenesten skulle tilsi. Dermed medfører slike skatter en endring i produsenters og forbrukeres økonomiske valg, noe som skaper en samfunnsøkonomisk kostnad. (NOU 2003:9) Den samfunnsøkonomiske kostnaden kan enkelt illustreres i et standard markedsskjema som følger:



Figur 8 Effektivitetstap på grunn av skatt

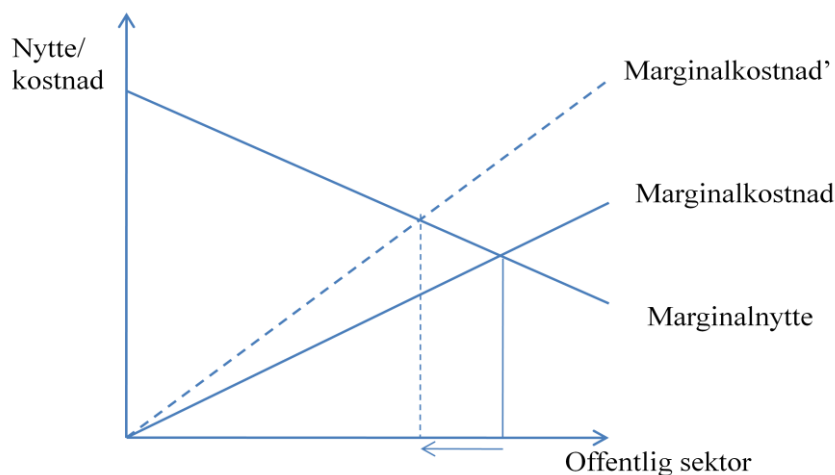
Figuren viser den partielle effekten av vridende skatt i et enkelt varemarked. Som en konsekvens av at skatten innføres vil konsumentene etterspørre færre goder enn i tilfellet uten skatt. Det oppstår en forskyvning bort fra markedets opprinnelige likevekt og det oppstår dermed et samfunnsøkonomisk effektivitetstap illustrert ved det fargede området. Ettersom etterspørselskurven heller nedover, vil den samfunnsøkonomiske kostnaden være økende på marginen i forhold til skattens størrelse. Dermed øker de samfunnsøkonomiske konsekvensene mer enn proporsjonalt med skattesatsen. For å minimere de samfunnsøkonomiske konsekvensene vil det derfor være optimalt å spre skattene jevnt utover de ulike typene vridende beskatninger, hvis man velger å benytte seg av slike.

Utfordringen for myndighetene er at markedsrettende og nøytrale skatter utgjør såpass liten andel av beskatningsmulighetene at man vanligvis også må benytte vridende beskatning for at statens samfunnsoppgaver skal kunne finansieres. Dermed gjelder det å finne ut hvordan denne forvridende beskatningen best kan gjennomføres. Et generelt trekk ved løsningen må som nevnt være å fordele den vridende beskatningen over et så bredt antall ulike skatteområder som mulig.

Hvordan påvirker så skatteparadisene dette bildet? Skatteparadisene tilbyr som tidligere nevnt svært gunstige skattebetingelser for selskap og personer som har bosted i andre jurisdiksjoner. Strengt sekretessregler, og selskaps- og truststrukturer som kun får innvirkning på andre land, gjør at de gunstige skattebetingelsene som tilbys i realiteten er skattefrihet på midler som egentlig skal beskattes i andre land. Dermed reduserer skatteparadiser andre lands skattebase. I et slikt tilfelle står man i utgangspunktet overfor to ulike alternativer. Enten kan

man akseptere at man får mindre skatteinntekter, og dermed at man må redusere offentlig sektor, eller man kan forsøke å opprettholde skatteinntektsnivået ved å øke skattene for den resterende skattebasen. Ved begge alternativene vil det oppstå et samfunnsøkonomisk tap, enten ved redusert offentlig tjenestetilbud eller ved økte kostnader i forbindelse med beskatning. Samfunnet kommer uansett dårligere ut på grunn av skatteparadisene.

Hvilket av de to alternativene overfor vil man så i praksis velge? Antageligvis ligger svaret et sted mellom de to ytterpunktene, alt avhengig av til hvilken kostnad man kan drive inn de ekstra skattekrone som må til for å komme opp i mot tidligere størrelse på offentlig sektor. Hva som nå vil være den optimale størrelsen på offentlig sektor kan enkelt illustreres i en figur. Den optimale størrelsen er gitt der hvor kostnadene ved oppgavene er lik nytten man får av dem. Det skatteparadisene medfører er vridning oppover i kostnadene, fra den heltrukne linjen til den halvtrukne linjen. Dette som en følge av de økte inndrivningskostnadene.



Figur 9 Optimal størrelse på offentlig sektor

Resultatet av det reduserte offentlige beskatningsgrunnlaget er at det blir dyrere å finansiere offentlige velferdsgoder. Dermed vil det være optimalt for staten å utføre færre oppgaver enn det som opprinnelig var tilfellet. Det totale resultatet av skatteparadisene i forhold til offentlig sektor blir altså at den blir både dyrere og mindre enn den ellers ville ha vært.

Evnen til å benytte skatteparadiser og endringer i ressursallokering

Kan skatteparadiser føre til at en del av de mest lønnsomme prosjektene blir forkastet til fordel for mindre lønnsomme prosjekter? Et enkelt tankeeksperiment kan belyse dette. Anta først at man har en verden uten skatteparadiser, hvor ressursene er allokert dit de gir høyest samfunnsøkonomisk avkastning. Deretter innfører man skatteparadiser i økonomien. Hvis så ressursallokeringen i økonomien endrer seg etter innføringen av skatteparadisene, må dette nødvendigvis bety at den totale verdiskapningen i samfunnet har gått ned. Dette fordi vi var i en verden med maksimal verdiskapning. Spørsmålet videre må derfor være om innføringen av skatteparadiser vil endre ressursallokeringen i økonomien. Det finnes mange tenkelige måter dette kan skje på. Felles for alle er at skattesubjektets evne til å benytte skatteparadiser må være forskjellig. Når dette er tilfellet, vil det oppstå reallokeringer i forhold til de ulike skattesubjektene. I denne delen av kapitlet går vi nærmere inn på tilfeller hvor dette kan tenkes å være tilfellet.

Store og små selskaper

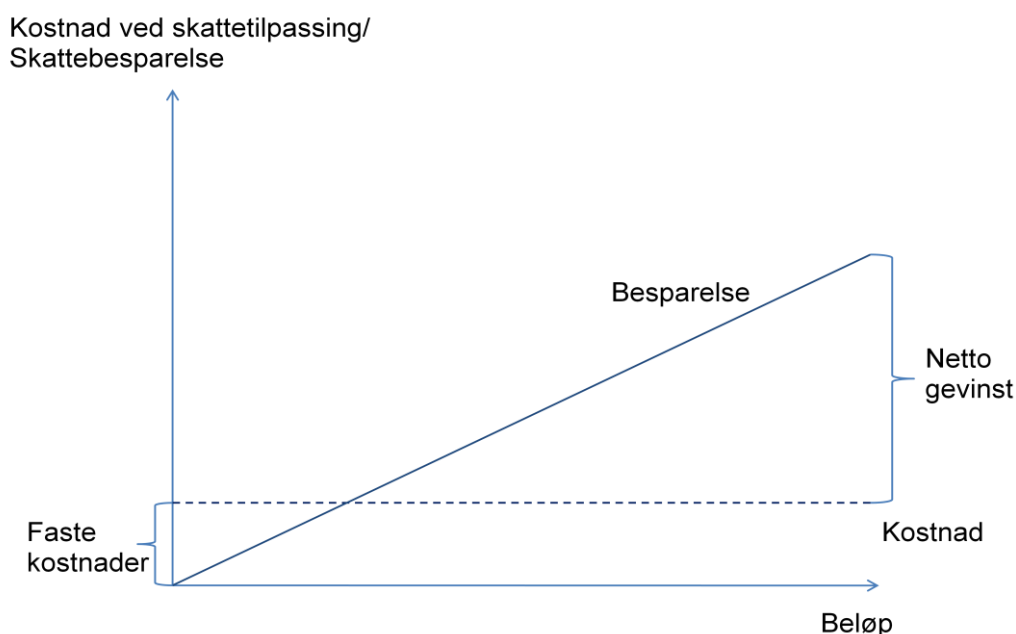
Vi mener at det er betydelige forskjeller i hvilke muligheter ulike økonomiske aktører har til å benytte seg av skatteparadiser. For eksempel har store multinasjonale selskaper, forkortet MNS, ofte bedre forutsetninger for å benytte seg av fordelene som skatteparadiser tilbyr, enn små og kun nasjonale selskaper. De store MNSene kan i større grad benytte seg av teknikker som strategisk feilprising, utnytting av skatteavtaler, oppretting av internbanker og lignende. På denne måten vil store MNSer lettere kunne unngå beskatning. I tilfellet hvor et MNS og et lite selskap har lik avkastning før skatt, vil nå MNSet kunne oppnå en høyere avkastning etter skatt enn det lille selskapet, nettopp på grunn av denne evnen til å utnytte skatteparadisene. Resultatet er at MNSet vil utkonkurrere det lille selskapet. Noe av det samme kan også tenkes å skje hvis det er forskjell mellom ulike sektors evne til å utnytte skatteparadisene. Er dette tilfellet, noe vi mener, vil det overinvesteres i de sektorene som best kan utnytte skatteparadisene og underinvesteres i de som ikke så lett kan det. Gjennom dette vil altså skatteparadisene kunne føre til en mindre effektiv allokering av samfunnets ressurser. Dette underbygges av litteratur som viser nettopp at det kan være betydelige stordriftsfordeler i forhold til skatteplanlegging (Rego, 2003).

Empiriske undersøkelser i forhold til selskapsstørrelser og skattetrykk finner at det er signifikante forskjeller i skattetrykk for små og store selskaper. For eksempel finner man i studiet *“Do Large Companies Have Lower Effective Corporate Tax Rates? A European Survey”* en signifikant negativ korrelasjon mellom størrelsen på selskaper og den effektive

skattebyrden for selskapene (Nicodème, 2007) Det er selvsagt vanskelig å vite nøyaktig hvilken rolle evnen til utnyttelse av skatteparadisene spiller for disse funnene, men det er nærliggende å anta at dette spiller en ikke ubetydelig rolle.

Ulike inntektsgrupper

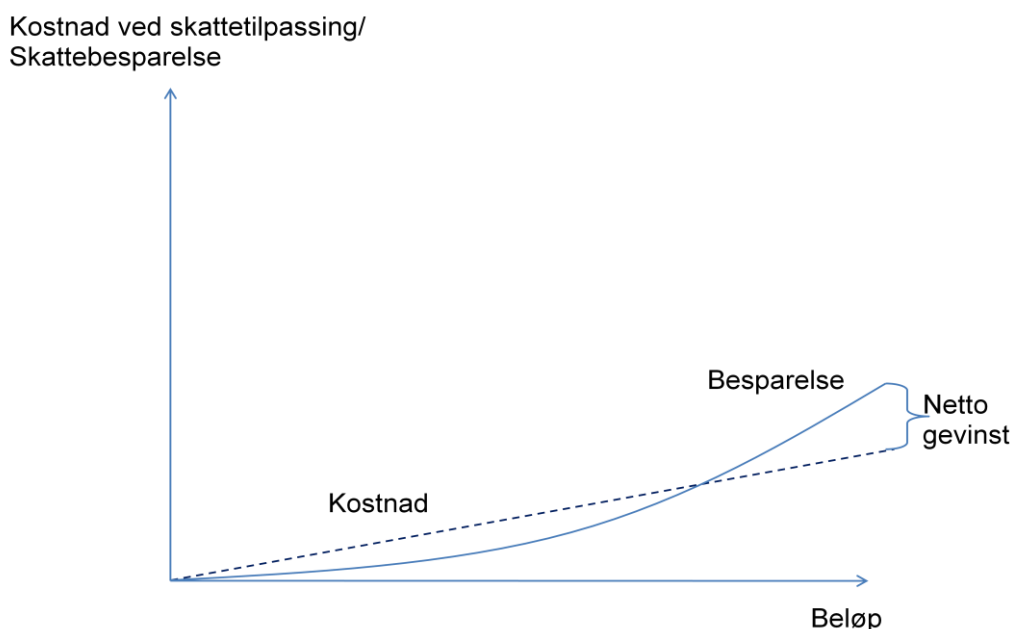
Kan noe tilsvarende finnes for personlige skatteyttere? Det er nærliggende å anta at rike mennesker har mer å spare i kroner og øre på å benytte skatteparadis enn andre, men det finnes også muligheter for at de har mer å spare også i relative størrelser. En årsak til dette kan være hvis det er etableringskostnader eller faste kostnader forbundet med det å benytte skatteparadis. Etableringskostnader kan være både kostnader forbundet med den faktiske etableringen eller kostnader forbundet med det å sette seg inn i hvordan man går fram for å kunne benytte skatteparadis. Faste kostnader kan være ulike former for årlige avgifter eller honorarer. Ved etableringskostnader eller faste kostnader er det kun lønnsomt å benytte seg av skatteparadis hvis man passerer et visst minstenivå for beløp.



Figur 10 Lønnsomhet av skatteunndragelse ved faste kostnader

I figuren over ser man et tenkt tilfelle med faste kostnader. De faste kostnadene kommer til uttrykk ved det at kostnaden ikke starter på null. Etersom dette er de eneste kostnadene, er kostnadene like store uavhengig av beløpet som plasseres i skatteparadis. Besparelsen antas å være stigende i beløpet man plasserer. Det samlede resultatet er at man først oppnår en netto gevinst når man passerer et gitt minstenivå for plassert beløp.

En annen årsak kan være tilfeller hvor det er progressivitet i skattesystemet i skattyters residensland. Her vil det være slik at mengden skatt man kan unngå øker progressivt i forhold til inntekten, og derfor kan det også her være tilfeller hvor det først er lønnsomt å benytte skatteparadis når beløpet kommer over et gitt minstenivå



Figur 11 Lønnsomhet av skatteunndragelse ved progressivt skattesystem

I figuren over ser man et tenkt tilfelle med et progressivt skattesystem i skattyters residensland, og hvor kostnadene ved unndragelsen er variable. Konsekvensen av det progressive skattesystemet kommer til uttrykk gjennom det at også besparelsen øker progressivt, i takt med skattesatsen. Resultatet er det samme som ved faste kostnader. Først når man har passert et gitt minstenivå for det beløpet man ønsker å unndra, vil det lønne seg å benytte skatteparadiser til skatteunndragelser.

Resultatet blir at det oppstår en forskjell mellom dem som er ”rike nok” til at skatteunndragelse lønner seg og dem som ikke er det. De som er ”rike nok” blir enda rikere enn før. Dermed kan skatteparadisene bidra til å skape problemer for land hvor man ønsker å bruke skattesystemet til omfordeling, fordi dem man ønsker og omfordele fra stikker av til skatteparadisene. Omfordeling må nå eventuelt skje innen en mindre gruppe.

Hvis det faktisk er slik at enkelte grupper, som de rike, benytter seg av disse unndragelsesmulighetene som skatteparadisene gir i større grad enn andre grupper så kan dette ha negative konsekvenser for skattemoralen. De som ikke betaler sin andel av

skattebyrden vil utgjøre en form for ”free-riding” og snylter på samfunnets produksjon av fellesgoder, som for eksempel offentlige tjenester.

Tallfesting av virkninger på I-land

”Hva vet vi om summene som holdes offshore? Den veldige ugjennomskinneligheten til noen av disse jurisdiksjonene gjør det veldig vanskelig å få pålitelige estimater men vi er relativt sikre på at det er stort og økende, ...”

Angel Gurría, generalsekreter OECD (OECD, 2008a).

Hvor mye dreier det seg egentlig om som forsvinner i skatteunndragelse tilrettelagt av skatteparadis? Dette er et spørsmål som vanskelig lar seg besvare eksakt og fullt ut. Problemet med å finne svar ligger selvsagt i det at dette er et område preget av hemmelighet. Skatteparadisene gir ikke ut særlig mye informasjon, og begrunner dette med sekretesseregler, og de bedrifter og individer som er involvert har heller ingen insentiver til å komme med informasjon. Resultatet er dermed at det meste av det som finnes av tall på dette området kun er grove estimater. Så godt som alle de ulike estimatene, i hvert fall av de vi har sett og som presenteres her, hevder å være på den konservative siden. Dermed er det langt større sannsynlighet for at tallene underrapporterer, heller enn overrapporterer, omfanget. Videre konsentrerer de fleste anslagene seg om utvalgte områder hvor skatteunndragelse forekommer. De områdene som får særlig oppmerksomhet er kanskje de største områdene for skatteunndragelse, men langt fra de eneste. Vi vil presentere to slike områder, betydelig formuende personer og strategisk feilprising. Dermed får man i hvert fall et bilde av hva som kan tenkes å være minimumsomfanget av problemene i forbindelse med skatteunndragelse via skatteparadis. Til sist gir vi noen estimater for hva som er det totale omfanget for USA.

Betydelig formuende personer

Tax Justice Network estimerer at verdier for 11,5 billioner USD ble holdt offshore i skatteparadis av såkalte ”*High net-worth individuals*”, eller på norsk ”betydelig formuende personer”¹³, i 2005 (TJN, 2005b). Av midlene på 11,5 billioner dollar antar TJN at man i snitt oppnår en årlig nominell avkastning på ca 7,5 %, noe som gir 860 milliarder dollar i årsinntekt. TJN antar at av disse 860 milliardene skulle det ha vært betalt ca 30 % skatt, noe som resulterer i at skattemyndigheter går glipp av ca 255 milliarder dollar, eller ca 1800 milliarder norske kroner, i årlige skatteinntekter.

¹³ Gruppen betydelig formuende personer defineres vanligvis som personer med en formue på over en million USD fratrukket verdien av egen bolig.

OECD på sin side opererer med et anslag på fem til syv billioner dollar som beløp betydelige formuende personer har i skatteparadiser (OECD, 2008a). Velger vi det laveste beløpet på fem billioner og ellers følger samme anslag og beregninger som hos TJN, får man at dette skulle gi en årsinntekt på ca 375 milliarder dollar og en tilsvarende skatteunndragelse på 112 milliarder dollar. Dette er altså heller et ikke ubetydelig beløp.

Boston Consulting Group, forkortet BCG, har også utarbeidet et estimat på hva betydelige formuende personer har plassert offshore. Estimater de kommer frem til er at omtrent ni billioner USD er plassert offshore. Noe av grunnen til at dette estimatet er lavere enn TJN sitt er at størrelsene er ekskludert fast eiendom, ikke-finansielle eiendeler og privateide foretak. Det som er spennende med BCG sitt estimat er at det er brutt ned på hjemkontinentet til de betydelige formuende personene, slik at man får en idé om hvor pengene stammer fra.

Tabell 2 Formuer plassert offshore

	Total formue (billioner USD)	Sannsynlig beløp offshore (billioner USD)	Andel offshore
Nord-Amerika	16.2	1.6	10 %
Europa	10.3	2.6	25 %
Midtøsten og Asia	10.2	4.1	40 %
Latin-Amerika	1.3	0,7	54 %
Totalt	38	9	24 %

Kilde: BCG - (TJN, 2005b)

Strategisk feilprising

Strategisk feilprising medfører som tidligere nevnt store muligheter for selskapene til selv å avgjøre hvor profitten skal oppstå innad i konsernet. Det er naturlig å anta at det kan være fristende å ta profitten i skatteparadis. For å få profitten til å oppstå i et gitt land så bør importprisene til dette landet være lavest mulig og eksportprisene høyest mulig. Eksempler på slike ekstremt kunstige internpriser finner man i en studie fra 2002 (Pak & Zdanowicz, 2002). Etter å ha undersøkt enkelttransaksjoner i den amerikanske databasen for handelsvarer i 2001 fant de for eksempel at multivitaminer var importert fra Kina til 1868,77 USD per kilo, men det var også blitt eksportert multivitaminer til Finland til 1,34 USD per kilo. Hva som er korrekt pris vet vi ikke, men vi våger å si at minst en av de to prisene må være feil om ikke begge er det. Andre eksempler på enkelttransaksjoner med ekstreme priser fremgår i tabellen under.

Tabell 3 Eksempler på ekstrem feilprising

Importpriser (alle priser i USD)			Eksportpriser (alle priser i USD)		
Vare	Land	Pris per enhet	Vare	Land	Pris per enhet
Plastbøtter	Tsjekkia	972,98 per bønne	Toaletter	Hongkong	1,75 per toalett
Gjerdestolper	Canada	1853,5 per meter	Diamanter	India	13,45 per karat
Toalettpapir	Kina	4121,81 per kilo	Bilseter	Belgia	1,66 per sete
Barberhøvler	UK	113,20 per høvel	Ferdigbygg	Trinidad	1,20 per bygning

Kilde: (Pak & Zdanowicz, 2002, s. 7 og 8)

Det ser altså ut til å være enkelte svært klare tilfeller med feilprising, men hva summerer feilprising seg til totalt sett? Når en vet at 60 prosent av all handel foregår innad i multinasjonale foretak (Neighbour, 2002), må det være snakk om relativt store summer. For USA sin del finner Pak og Zdanowicz i den samme undersøkelsen at det dreier seg om omtrent 156 billioner USD som ikke kommer til beskatning slik som de skulle i 2001. Dermed gikk USA alene glipp av omtrent 53 milliarder dollar i skatteinntekter for året 2001, når det legges til grunn en skattesats på 34 prosent.

I frykt for konsekvensene av internprising fikk den amerikanske søsterorganisasjonen til Riksrevisjonen i oppgave av det amerikanske senatet å utføre en undersøkelse av mange hvor mange selskaper i USA som ikke betalte skatt. Da undersøkelsen ble lagt frem i 1999 var et av funnene at i et gitt år i perioden 1989 til 1995 så betalte mellom 60 og 70 prosent av selskapene null i skatt (GAO, 1999). I 2008 kom det en oppfølgingsrapport som tok for seg perioden 1998 til 2005. Her finner man at fortsatt så betaler mellom 60 og 70 prosent av selskapene null i skatt (GAO, 2008).

Totalt omfang USA

Hvordan er det så med det totale omfanget av skatteparadisenes effekter på industrialiserte land? For å forsøke å si noe om dette la oss ta utgangspunkt i USA. Her er det som nevnt ovenfor slik at anslagsvis 53 milliarder dollar unndras beskatning gjennom strategisk feilprising. I forhold til skatteinntekter tapt på betydelig formuende personer har det blitt anslått at det dreier seg om i området 40 til 70 milliarder dollar årlig (Guttentag & Avi-Yonah, 2006). Med bakgrunn i blant annet disse estimatene kommer amerikanske myndigheter fram til at de rundt regnet årlig går glipp av 100 milliarder USD i skatteinntekter (US Senate, 2008).

Som tidligere nevnt er det kun snakk om grove estimater for alle størrelsene. For eksempel kom det frem i en undersøkelse utført av det amerikanske senatet at av 20.000 kontoer UBS hadde opprettet i Sveits for amerikanske klienter, var kun anslagsvis 1000 av disse kontoene oppgitt til amerikanske skattemyndigheter (US Senate, 2008). Dette var UBS sitt egne anslag. Dermed var kun 5 prosent av alle kontoene oppgitt av klientene selv, 95 prosent var det ikke.

Kapittel 3. Virkninger av skatteparadis for U-land

I dette kapitlet analyserer vi hvorfor og hvordan skatteparadiser kan ha sterkere virkninger på u-land enn på i-land. Vi argumenterer for at u-land er spesielt utsatte, hovedsaklig på grunn av at de i utgangspunktet har svakere statsinstitusjoner. Vi starter med å belyse hvordan institusjonell kvalitet kan være avgjørende for hvordan ulike land takler de negative konsekvensene av skatteparadiser, samt å forklare likheten med fenomenet naturressursenes forbannelse. Deretter viser vi hvordan skatteparadisers eksistens kan føre til at disse institusjonene, som i utgangspunktet er svake, kan svekkes ytterligere. Etterpå trekker vi inn modellen fra kapittel to, og viser hvordan disse mekanismene kan illustreres i denne. Til slutt tar vi opp eksempler på tilfeller hvor skatteparadiser har vært med på å skade fattige land, og estimerer på hvor store størrelser det er snakk om.

Ytterligere virkninger på u-land

Hvorfor bør man vie et helt eget kapittel til u-land? Har ikke skatteparadiser samme effekten på alle land, både i- og u-land? Virkningene vi har funnet for i-land vil man også kunne finne for u-land. Skatteparadisene påvirker de andre landene i negativ retning, så retningen for effekten er den samme. Hva med størrelsen på effekten da? Hittil har vi ikke har vi ikke viet noen spesiell oppmerksomhet mot dette spørsmålet, men kanskje det er et felt det er verdt å se nærmere på.

Det er vanskelig å finne en presis definisjon av hva et u-land er, men for de fleste definisjoner ser det ut som om at det økonomiske aspektet er viktig og at det som blir klassifisert som u-land er land med et lavt nivå på BNP per capita. Hvis man så ønsker å analysere variasjonen i størrelsen på effektene av skatteparadiser mellom land med ulikt BNP nivå, hvordan kan man da gå fram? Problemet man står overfor om man ønsker å undersøke denne problemstillingen er at man ikke har noen eksogen variasjon i tilgangen på skatteparadiser mellom land. Derfor får man ingen kontrollgruppe som er upåvirket av skatteparadisene, og kan dermed heller ikke si hva det er skatteparadisene spesifikt bidrar til.

Finnes det så noen lignende områder hvor man har en slik eksogen variasjon? Vi vil argumentere for at det finnes et slikt område, nemlig i forhold til ”naturressursenes forbannelse”. Naturressursenes forbannelse er det fenomenet at mange land med svært rike naturressurser har opplevd en svært svak økonomisk vekst i forhold til hva man egentlig

skulle kunne forvente. Dette er et fenomen som er så alvorlig at det faktisk er en negativ korrelasjon mellom mengden naturressurser og økonomisk vekst (Sachs & Warner, 1995).

Men hvorfor er naturressursenes forbannelse relevant for vårt spørsmål om skatteparadisenes kvantitative virkninger sett i forhold til BNP per capita nivå? Skatteparadisene vil bety økte inntektsmuligheter etter skatt for dem som benytter seg av dem. Disse økte inntektene skyldes ingen produktiv innsats på noe vis, men kun at man unndrar eller planlegger seg bort fra beskatning. Det skatteparadis fører til er altså økte inntektsmuligheter i uproduktiv sektor. Noe av det samme kan skje i land med store naturressurser.

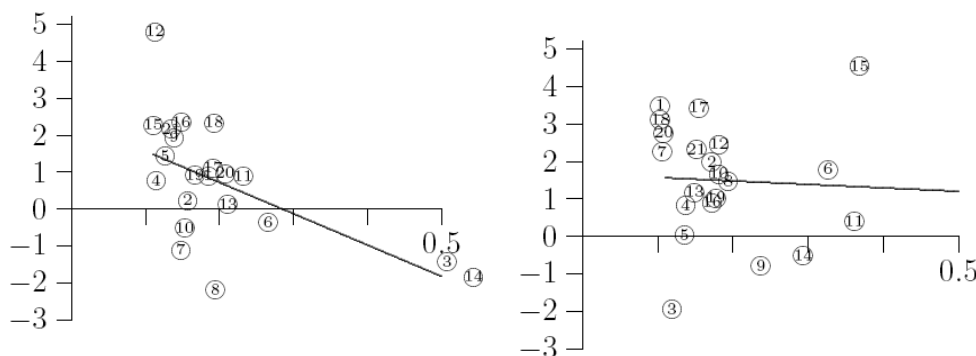
Ved alle former for naturressurser, både fornybare og ikke fornybare, finnes det en viss grunnrente¹⁴. Denne grunnrenten er det mulig å utnytte både effektivt og ineffektivt. Et eksempel på effektiv utnyttelse er at man lar grunnrenten tilfalle fellesskapet ved staten. Skatt på grunnrente er som nevnt i kapittel to en nøytral form for beskatning og ileggelse av slik beskatning kan være med på å redusere behovet for vridende beskatning. Ineffektiv bruk av grunnrenten oppstår når flere ulike parter konkurrerer intensivt om å kapre den. Slik konkurranse om å kapre grunnrente kalles ofte "rent-seeking". Når naturressursen først er utvunnet, er enhver innsats for å kapre grunnrenten å anse for uproduktiv virksomhet. Problemet ved denne uproduktive virksomheten er at den stjeler knappe ressurser fra produktiv sektor.

Vi har dermed en interessant fellesvirkning ved de to fenomenene skatteparadis og naturressursenes forbannelse, begge medfører økte inntektsmuligheter for uproduktiv sektor. Kanskje kan det tenkes at denne virkningen som er felles har den samme effekten ved de ulike fenomenene og at land som er sterkt plaget av det ene fenomenet også er sterkere påvirket av det andre. Naturressurser er dessuten meget ujevnt fordelt mellom ulike land, og vi kommer derfor rundt problemet med eksogen variasjon. I de neste avsnittene vil vi derfor se på hvilke funn som er blitt gjort i forbindelse med forskning på naturressursenes forbannelse, og hva dette kan tenkes å si om skatteparadisenes virkning på u-land.

¹⁴ Grunnrente: En form for superprofitt. Det man sitter igjen med av profitt etter utvinning av en naturressurs når alle innsatsfaktorer er blitt adekvat avlønnet.

Institusjonell kvalitet

Hvilke sammenhenger har man funnet ved forskning på naturressursenes forbannelse? I artikkelen ”*Institutions and the resource curse*” analyseres forholdet mellom institusjonell kvalitet og økonomisk vekst med hensyn til naturressursrikdom (Mehlum, Moene, & Torvik, 2006). I artikkelen deler forfatterne ressursrike land inn i to grupper ut i fra institusjonell kvalitet, en med gode og en med dårlige¹⁵. De finner en signifikant negativ korrelasjon mellom økonomisk vekst og naturressursrikdom blant ressursrike land med lav institusjonell kvalitet. I land med høy institusjonell kvalitet finner de ingen slik statistisk signifikant sammenheng.



Figur 12 Økonomisk vekst, ressursrikdom og institusjonell kvalitet.

På x-aksen er enheten ressursrikdom og på y-aksen er enheten BNP vekst per capita i prosent.

Land med lav institusjonell kvalitet til venstre, land med høy institusjonell kvalitet til høyre.

Kilde: (Mehlum, Moene, & Torvik, 2006)

Skadevirkningene av naturressurser er altså avhengig av hvor ”gode” institusjoner hvert enkelt land har. Gode institusjoner sikrer at grunnrenten blir effektivt utnyttet og reduserer mengden ressurser som sløses på rent-seeking. Økningen i inntektsmuligheter i uproduktiv sektor er langt mindre i land med gode institusjoner, dermed oppstår problemet med naturressursenes forbannelse i mindre grad i i-land enn u-land. Vi mener at det er naturlig å anta at det samme også er tilfellet i forhold til skatteparadis og deres virkninger. U-land har svært ofte også svake institusjoner for å hindre bruk av skatteparadis, dermed øker som følge av skatteparadisene inntektsmulighetene i uproduktiv sektor enda mer her. Svake institusjoner vil ofte medføre at det både er lav sannsynlighet for å bli tatt for ulike lovbrudd og at

¹⁵ I artikkelen oppgis rettssikkerhet, byråkratisk kvalitet, fravær av korrupsjon og kontraktssikkerhet som eksempler på aspekter ved gode institusjoner, mens et ikke-fungerende demokrati, lav transparens, svak beskyttelse av eiendomsretten, svak beskyttelse av menneskerettigheter og dårlig lovverk oppgis som aspekter ved dårlige institusjoner.

konsekvensene av å bli tatt er små. Dermed vil u-land, på grunn av sine svake institusjoner, oppleve enda større skadevirkninger fra skatteparadisene.

Institusjonell endring

Til nå har vi behandlet institusjoner som eksogent gitt og konstante. Er dette tilfelle er det slik at land som er så heldige å ha gode institusjoner, også vil være bedre rustet til å takle utfordringene knyttet til skatteparadis. Dette er nok imidlertid en urealistisk antakelse. Institusjoner er i stadig endring. Videre ser vi derfor på ulike funn rundt hvordan naturressursrikdom har ført til endringer i institusjoner og deres kvalitet, og hvilke paralleller man kan trekke til skatteparadisenes virkninger.

Michael Ross finner i studien *”Does Oil Hinder Democracy?”*, at land som oppdager store oljeforekomster har en tendens til å bli mindre demokratiske¹⁶ (Ross, 2001a). Han finner dessuten at det ikke bare er oljeressurser som har denne effekten, men også andre mineralske ressurser. I land med store oljeforekomster kan demokrati være et hinder for opportunistiske politikere som ønsker å bruke den store offentlige formuen til egne formål. Den sittende makten har dermed, når de får økte inntektsmuligheter fra oljeressurser, insentiver til å svekke demokratiet. Svekkelsen i demokratiet, som Ross finner, kan altså skyldes politikernes ønsker om å putte offentlige midler, særlig grunnrenten fra naturressursene, i egen lomme.

I boken *”Timber booms and institutional breakdown in Southeast Asia”* har den samme Ross sett nærmere på samme problemstilling, svekkelse av institusjoner ved store naturressurser (Ross, 2001b). Her har han en mer casebasert tilnærming ved at han ser på enkeltland i Sørøst-Asia med store forekomster av tropisk tømmer. Her finner han det samme resultatet som for oljerikeland, de store naturressursforekomstene førte faktisk til at politikerne bevisst svekket de statlige institusjonene. Videre finner han at forvaltningen av tømmerressursene ble av en rovdriftsmessig karakter. Bakgrunnen for svekkelsen av institusjonene mener han at er de samme i begge tilfellene, ved å gjøre dette blir det lettere for politikerne å unndra midler fra fellesskapet.

Hvordan påvirker skatteparadisene dette? Skatteparadisene gjør det på mange måter lettere å berike seg selv. Ved å putte pengene i et skatteparadis, blir det vanskelig for utenforstående å føre kontroll med om penger forsvinner ut av landet og eventuelt hvor de havner. I tillegg

¹⁶ Som variabel for demokrati benyttes et mål på hvordan det rekrutteres til ledende offentlige stillinger.

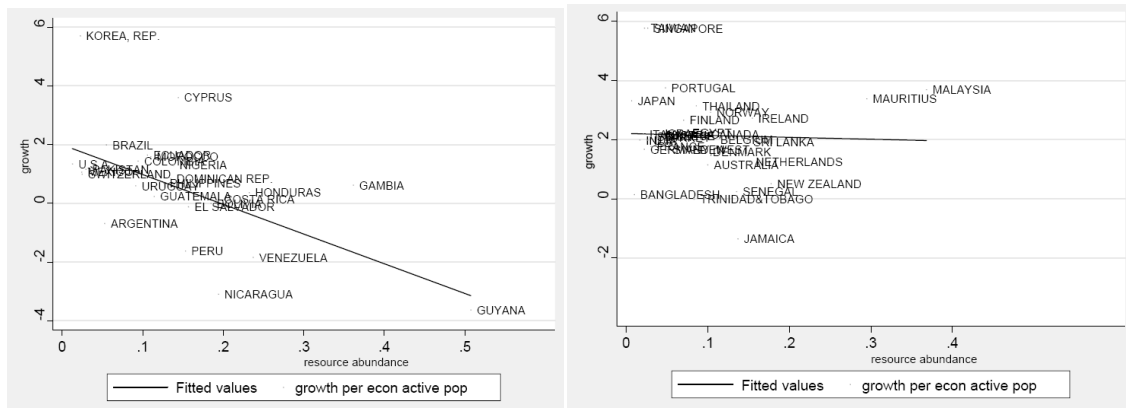
sikrer man seg selv kontrollen over midlene, også om man skulle miste makten, ved at pengene står plassert på kontoer som kun man selv har tilgang til og kjennskap om. Dermed blir det lettere og tryggere å stjele fra det offentlige og man kan sikre egen finansiell framtid. Demokratiet er et hinder for å kunne benytte seg både av de økte inntektene fra naturressurser, som olje, og for å kunne sende penger effektivt til skatteparadiser. Resultatet kan tenkes å være at når man er i en slik posisjon, så ønsker man å svekke demokratiet. Et annet interessant resultat fra Ross er at jo fattigere et land er, jo sterkere blir reduksjonen i demokratiet ved oppdagelsen av oljeressurser. Fattige land har som sagt ofte svakere institusjoner enn rike land. Dermed vil fattige land, som i utgangspunktet har de svakeste institusjonene, også være dem som opplever sterkest svekkelse av institusjoner ved oppdagelse av naturressurser og skatteparadis. U-landene rammes altså hardere, og de fattigste u-landene rammes aller hardest.

Hva avgjør så den institusjonelle kvaliteten? En relativt vanlig hypotese er at institusjoner og institusjonelle regler som skal hindre politisk maktmisbruk er sentrale her. Disse kan være med å hindre at makteliter klarer å svekke demokratiet for å oppnå egne fordeler. Studien *”Testing the Neocon Agenda: Democracy in Resource-Rich Societies”* undersøker hvordan institusjonelle regler som skal begrense politisk maktmisbruk og balansere politisk makt, såkalte institusjonelle kontrollmekanismer, kan være en forklaringsfaktor (Collier & Hoeffler, 2009). Forfatterne starter med å undersøke om demokrati i seg selv er en kilde til økonomisk prestasjon blant ressursrike land. De viser analytisk at effekten kan være tvetydig, og at ressurser enten kan underminere eller forsterke de økonomiske konsekvensene av demokrati. De undersøker derfor spørsmålet empirisk i et utvalg land mellom 1971 og 2001. Her finner de at kombinasjonen av store naturressurser og åpne demokratier har fungert vekstreduserende. Ved å justere for institusjonelle kontrollmekanismer fjernes derimot denne effekten. Dette betyr at demokratier med store naturressurser er avhengige av sterke kontrollmekanismer, i forhold til institusjoner, for å kunne dra nytte av naturressursene. De finner imidlertid at naturressurser har en tendens til å redusere både demokrati og de institusjonelle kontrollmekanismene over tid. I landene med store naturressurser, og som dermed har størst behov for slike regler, blir reglene underminert av politikerne. Det samme vil i så fall også kunne gjelde i forhold til skatteparadiser; land med svake institusjonelle kontrollmekanismer har større sannsynlighet enn land med gode kontrollmekanismer for å oppleve svekket demokrati på grunn av skatteparadiser.

Valg av styreform

Innenfor demokrati som styreform finnes det i dag to hovedformer, presidentstyre og parlamentarisme. Men hva er det egentlig som bestemmer hvilke av de to demokratiske styreformene som benyttes i det enkelte land? Er det historisk bestemt og relativt stabilt over tid, eller kan også dette være under påvirkning av insentivene til politikere? I artikkelen ”*Endogenous Presidentialism*” forsøker forfatterne å undersøke dette (Robinson & Torvik, 2008). De ønsker å finne ut hva som bestemmer utbredelsen av presidentstyre og parlamentarisk styre. Som datamateriale benytter de afrikanske land sør for Sahara, og ser på utviklingen i styresett siden de ble uavhengige. Resultatene de finner er slående, og viser store endringer. På de tidspunktene da landene ble uavhengige var parlamentarisme det desidert mest utbredte, i forholdet 4 til 1 mot presidentskap. Etter hvert har imidlertid land etter land gått over til presidentstyre. Av de 21 landene som startet med parlamentarisme er det faktisk bare tre igjen som enda parlamentariske, nemlig Botswana, Mauritius og Sør- Afrika. Da er det interessant å påpeke at ”... - *Botswana og Mauritius - de eneste afrikanske landene sør for Sahara som har opplevd økonomisk suksess siden de ble uavhengige*” (Robinson & Torvik, 2008, s. 2). Hvordan henger så dette resultatet sammen med vår tidligere argumentasjon om at naturressursenes forbannelse, og dermed også skatteparadis, kan føre til institusjonelle endringer?

Det relevante spørsmålet må være om det finnes noen kvalitative forskjeller på de to hovedtypene av styresett og eventuelt hvordan denne forskjellen påvirker mulighetene for personlig berikelse. Forfatterne undersøker i studien ”*Constitutions and the resource curse*” eksistensen av kvalitative forskjeller mellom de to typene i forhold til naturressursenes forbannelse (Andersen & Aslaksen, 2008). De finner at presidentstyrte demokratier opplever negativ sammenheng mellom økonomisk vekst og ressurstilgang, mens i parlamentariske demokratier er det ikke noen slik sammenheng. De finner faktisk at demokratiform er viktigere enn demokrati i seg selv. Hvordan kan dette resultatet forklares? Forfatterne selv peker på at parlamentariske regimer har en bredere demokratisk representasjon, og dermed mer begrenset mulighet for maktmisbruk. Presidentregimer kan på den andre siden ha en tendens til å sentrere makt rundt enkeltpersoner, og på den måten være mer sårbare overfor særinteressegrupper og minoriteter. Siden presidentregimer er lettere å endre og å utnytte til egen fordel, kan det tenkes at de opplever større skadevirkninger fra både naturressurser og skatteparadiser, enn et parlamentarisk system.



Figur 13 Økonomisk vekst, ressursrikdom og ulike styreformer.

På x-aksen er enheten ressursrikdom og på y-aksen er enheten BNP vekst per capita i prosent. Land med presidentstyre til venstre, land med parlamentarisme til høyre.

Kilde: (Andersen & Aslaksen, 2008).

Stemmer dette, vil også de økte inntektsmulighetene som skatteparadis fører med seg, være mer skadelig i land med presidentstyre enn i parlamentariske system. Parallellen til Collier og Hoeffler (2008) sitt resultat er tydelig. I mange land har politikere insentiver til å endre konstitusjonene for å oppnå større makt og økonomisk utbytte. Ved økt inntektspotensial, som ved betydelige naturressurser og skatteunndragelser via skatteparadis, blir dette ennå mer lukrativt. Det at bruk av skatteparadis sikrer midlene også mot en eventuell avsettelse, har gjort det hele nærmest uimotståelig for mange statsledere i u-land.

Institusjoner og økonomisk vekst

Det ser altså ut som at skatteparadis, akkurat som naturressurser, kan være med å svekke institusjonene. Dette særlig i fattige land med dårligere institusjoner i utgangspunktet. Det neste spørsmålet blir da om og eventuelt hvordan institusjonell kvalitet påvirker økonomisk vekst.

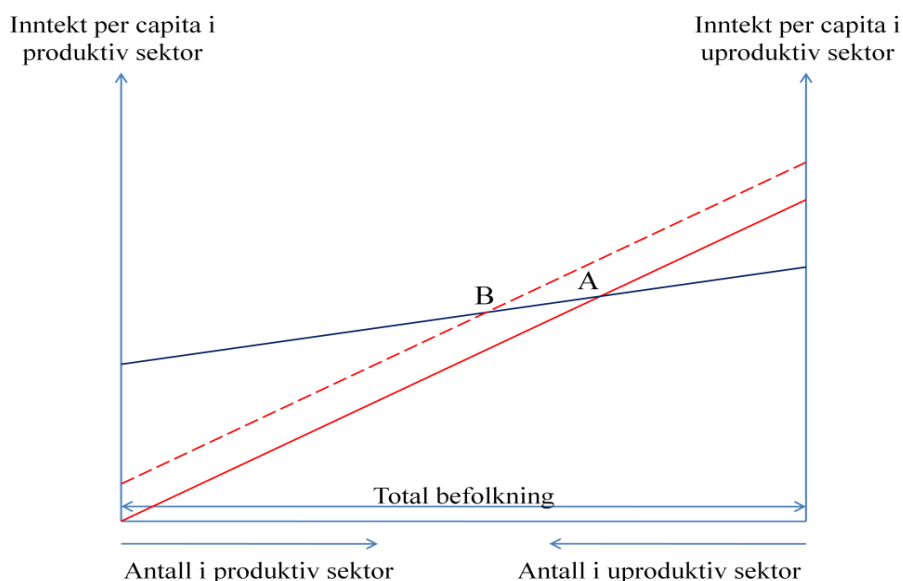
Det har etter hvert blitt et akseptert faktum at kvaliteten på institusjoner er viktige for et lands økonomi. Den mest kjente studien på dette temaet er antageligvis ” *The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation*” der forfatterne studerer virkningen av institusjoner på lands nasjonalinntekter (Acemoglu, Johnson, & Robinson, 2001). De finner at institusjoner er svært sentrale for lands økonomiske vekst. Selv om man bør være forsiktig med den kvantitative tolkningen av slike resultat, er det sterke bevis for at institusjoner er viktige. Forfatterne finner dessuten at verken avstand fra ekvator eller det at land er geografisk plassert i Afrika har betydning for hvor rik økonomien er når man justerer for institusjonell kvalitet. Det bør imidlertid legges til at betydningen av geografisk beliggenhet for økonomisk utvikling, har møtt mer diskusjon enn betydningen av

institusjonell kvalitet. Jeffrey Sachs argumenterer kraftig for at geografi også spiller en rolle (Sachs J. D., 2003). Det synes likevel å være relativt bred enighet om at institusjoner er viktig for et lands økonomiske utvikling. Også andre studier konkluderer med at institusjoner er sentrale for økonomisk vekst (Easterly & Levine, 2002) og (Rodrik, Subramanian, & Trebbi, 2002).

Hva har så dette å si for betydningen av skatteparadiser for fattige land? Tidligere i kapitlet argumenterte vi blant annet for at skatteparadiser vil svekke institusjoner, spesielt i fattige land. Hvis det stemmer at gode institusjoner fremmer økonomisk vekst, så betyr dette at skatteparadiser har dobbelt negativ virkning på økonomien i u-land. Ikke bare rammes u-landene ekstra hardt i utgangspunktet av skatteparadisene, men de medfører i seg selv konsekvenser som svekker institusjoner. Effekten via svekking av institusjoner vil i tillegg være størst der institusjonene i utgangspunktet er svakest, det vil si u-land.

Modellen og u-land

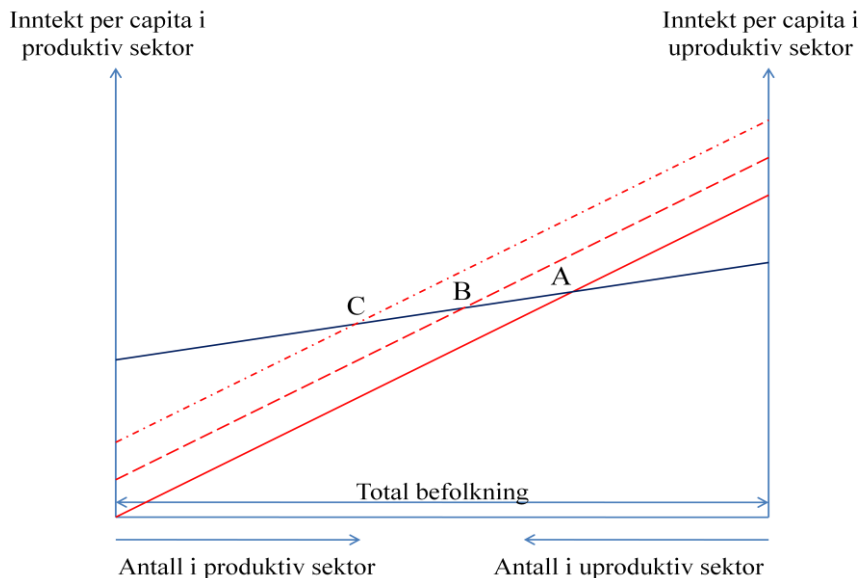
I kapittel to tok vi utgangspunkt i en enkel modell for å si noe om hva som kunne tenkes å være konsekvensene av skatteparadisenes eksistens i forhold til den globale økonomien. I denne modellen så vi at både den enkeltes inntekt ble mindre og at flere hengav seg til uproduktiv virksomhet, i en verden med skatteparadiser. I figuren fremkommer dette som forskjellen mellom likevekten i punkt B, med skatteparadis, og likevekten i punkt A, uten skatteparadis.



Figur 14 Generell effekt på den globale økonomien

Institusjonell kvalitet

Hvordan kan så de effektene vi tidligere i kapittelet har argumentert for fanges opp i modellen? Enkelt sagt kan dette sies å bety at for u-land så skifter inntektsmulighetene for uproductiv sektor, som følge av skatteparadisene, enda lengre ut. I figuren ser vi dette som skiftet fra den jevnt stiplede røde linjen til den ujevnt stiplede røde linjen:



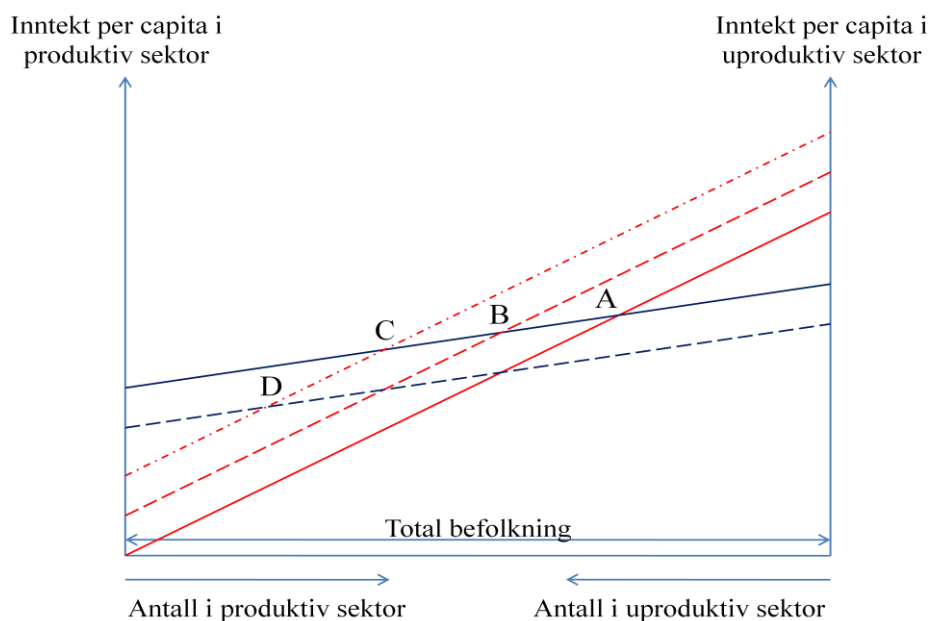
Figur 15 Skjerpet effekt på uproductiv sektor.

Resultatet av dette ytterligere skiftet utover for u-land blir at de blir enda hardere rammet, i form av enda lavere inntekt og enda større antall innen uproductiv virksomhet, enn det som var tilfellet for i-land. I figuren framkommer dette som skiftet i likevektspunkt, fra punkt B til punkt C. De svake institusjonene blir altså ”dyrt” for u-land i følge modellen

Produsentmuligheter

Skattepenger skal, i utgangspunktet, brukes på en måte som er til gagn for samfunnet ved at de legger til rette for produktiv virksomhet. Hvis skatteparadiser har den virkningen som modellen ovenfor har predikert, betyr det at antallet skattekroner i utgangspunktet blir mindre, siden det totale inntektsnivået går ned. Noen stater kan selvsagt velge å øke skattenivået, slik at det totale antallet skattekroner myndighetene disponerer forblir uforandret. Rike land som opplever skatteflukt har i noen grad mulighet til å overføre skattebyrden til andre skattesubjekter og eventuelt utvide skattebasen. Hvis kapital blir stadig vanskeligere å beskatte kan de for eksempel flytte skattebyrden over på inntekt. Det oppstår fremdeles økte kostnader med å opprettholde omfanget av offentlig sektor, men de mest utviklede landene kan til en viss grad motvirke en del av skadevirkningene, som vist i kapittel to.

Men er dette den mest sannsynlige løsningen for u-land? Vi viste i kapittel to hvordan kostnadene ved å drive inn skatter var økende hvis man var nødt til å benytte vridende beskatning. Fattige land har som regel en mye smalere skattebase enn rikere land, og derfor dårligere mulighet til å skyve skattebyrden over på andre subjekt. Det betyr at kostnaden med å drive inn skatt øker relativt mer enn i rike land, og at myndighetene dermed risikerer å måtte kutte vesentlig i tjenestetilbudet i de fattigste landene. Alle former for beskatning krever informasjon, men mengden informasjon varierer fra subjekt til subjekt. U-land har ofte dårlig informasjon over for eksempel arbeidsinntekter, mens det stort sett finnes bedre informasjon om kapital. Hvis skatteparadisener reduserer muligheten til å beskatte eksempelvis kapital, kan resultatet bli at offentlig sektors finansieringsmuligheter reduseres dramatisk. Dermed er det eneste alternativet for myndighetene å akseptere et lavere inntektsnivå, og tilpasse seg den nye situasjonen ved å redusere det offentlige tjenestetilbudet. Dette vil kunne være ekstra alvorlig for u-land, ettersom u-land ofte har et mer begrenset offentlig tilbud i forhold til viktige områder som skal sørge for økt produktiv virksomhet. Eksempler på slike områder er helse, infrastruktur og utdanning. Offentlige investeringer på disse områdene vil skape produktivitetsvekst for privat sektor.



Figur 16 Effekt på inntektsmuligheter i produktiv sektor

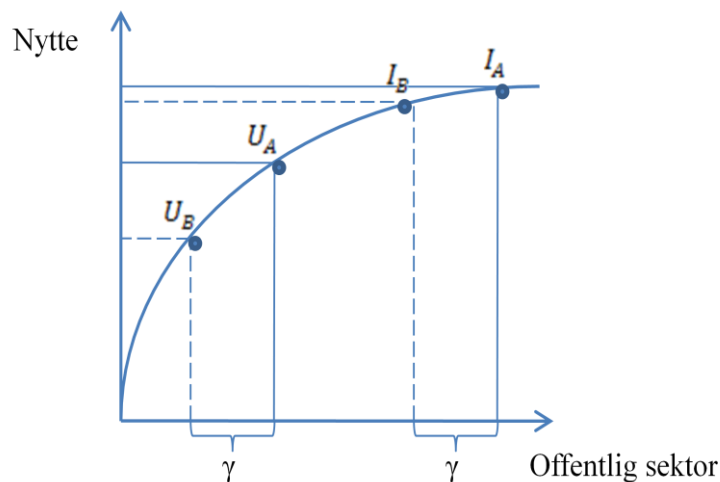
Dermed vil det kunne tenkes at resultatet av skatteparadisene i andre runde vil være reduserte offentlige investeringer, som igjen fører til at inntektsmulighetene i produktiv sektor skifter innover grunnet redusert produktivitet. Skiftet i inntektsmulighetene i produktiv sektor er markert i figuren med skiftet fra den heltrukne blå linjen, til den stiplede blå linjen. Skiftet

innover i inntektsmulighetene i produktiv sektor medfører at det blir en ytterligere reduksjon i inntekt, samt en ytterligere økning av antallet innenfor uproduktiv sektor. I figuren kan dette sees ved skift av likevekt fra punkt C til punkt D. I punktet D ser man at inntekten per capita er ytterligere redusert og enda flere jobber i uproduktiv sektor.

Oppsummert ser en at modellen predikerer at skatteparadisene vil skade u-landene dobbelt opp som et resultat av u-landenes svake institusjoner og underinvesteringer i viktige offentlige tjenestetilbud som skal sikre privat produktivitet. De svake institusjonene i u-land vil gjøre det mer attraktivt for personer og bedrifter som opererer i u-land å benytte seg av skatteparadisene og deres tjenester. Dermed skifter likevekten fra punkt B til punkt C. Dette vil redusere u-landenes skatteinntekter, som igjen vil føre til en reduksjon i offentlige investeringer og tjenestetilbud som er viktige for å legge til rette for produktivitet i produktiv sektor. Resultatet av dette blir at inntektsmulighetene i produktiv sektor svekkes og likevekten skifter videre ned mot venstre til punkt D. Det totale resultatet er at u-landene skades i langt større grad enn i-landene av skatteparadisenes virksomhet.

Boks 3 Velferdstap ved reduksjon i offentlig tjenestetilbud

Antar man at størrelsen på offentlig tjenestetilbud har positiv og avtakende grensenytte kan man vise at en gitt reduksjon i det offentlige tjenestetilbudet må innebære større velferdstap for et fattig land, enn for et rikt land. Figuren viser hvordan to land, U og I, med antatt samme nyttefunksjon opplever ulikt nyttetap ved en gitt reduksjon, γ , i offentlig tjenestetilbud. Vi ser av figuren at landet som i utgangspunktet har det minste offentlige tjenestetilbudet opplever en langt større reduksjon i velferden enn det med det største offentlige tjenestetilbudet.



Figur 17 Reduksjon i nytte ved ulike størrelser på offentlig tjenestetilbud

Tallfesting av virkninger på U-land

”Skatteparadis har en større innvirkning på utviklingsland enn på utviklede land.”

Jeffrey Owens, leder for OECD Centre for Tax Policy Administration. (Reuters, 2008)

Skadeomfanget fra skatteparadiser for fattige land ser altså ut til å kunne være omfattende. Også i forhold til u-land er det vanskelig å komme med gode og eksakte estimater av omfanget. Det ligger i temaets natur at den relevante informasjonen er godt skjult. Ingen av de involverte parter i de omhandlede forhold her har noe interesse av å fortelle om sine aktiviteter. Selvsagt har man estimatene fra kapittel to, som ser på de globale konsekvensene av skatteparadis. Noen organisasjoner har imidlertid forsøkt å estimere omfanget spesifikt i forhold til u-land. Et av områdene i forbindelse med skatteparadis og u-land som har fått særlig oppmerksomhet er politisk korrupsjon. Vi velger å behandle dette spesielt. Det er verdt å huske på at de fleste av estimatene, også her, hevder å være på den konservative siden. Resultatet blir dermed også her at man i hvert fall får et bilde av hva et sannsynlig minimumsomfang av problemene i forbindelse med skatteparadis og u-land vil være.

Politisk korrupsjon

Politisk korrupsjon har vært et fremtredende trekk ved politisk og sosial konflikt eller sivil sammenbrudd i blant annet Albania, Argentina, Burma, Kambodsja, Kongo (Zaire), Colombia, Haiti, Indonesia, Iran, Liberia, Nigeria, Panama, Pakistan, Peru, Filippinene, Romania, Sierra Leone, Jugoslavia og Zimbabwe.

Jonathan M. Winer (Winer, 2002, s. 33)

Mange fattige land opplever politisk korrupsjon og unndragelse av offentlige midler. Sekretesseregler og hvitvaskingsmuligheter i skatteparadisene vil i denne sammenhengen være til stor hjelp for å unngå allmennhetens innsyn. Skatteparadiser er derfor en viktig brikke for at statsledere skal ha muligheten til å plyndre statskassen. Transparency International har laget en oversikt over noen av de mest korrupte statslederne de siste årene, som viser tydelig at mange statsledere har benyttet muligheten til å tilrive seg store ressurser fra fellesskapet (TI, 2004).

Tabell 4 Eksempler på politisk korrupsjon

Statsleder	Stilling, land og periode ved makten	Anslag på unndratte verdier (i millioner USD)	Unndratte verdier i % av BNP (nedre/øvre grense)
Mohamed Suharto	President i Indonesia 1967–98	\$15 til \$35 milliarder	0,6 / 1,3
Ferdinand Marcos	President på Filippinene 1972–86	\$ 5 til \$10 milliarder	1,5 / 4,5
Mobutu Sese Seko	President i Zaïre 1965–97	\$5 milliarder	1,8 / 1,8
Sani Abacha	President i Nigeria 1993–98	\$2 til \$5 milliarder	1,5 / 3,7
Slobodan Milosevic	President i Serbia/Jugoslavia 1989–2000	\$1 milliard	0,7 / 0,7
Jean-Claude Duvalier	President på Haiti 1971–86	\$300 til \$800 millioner	1,7 / 4,5
Alberto Fujimori	President i Peru 1990–2000	\$600 millioner	0,1 / 0,1
Pavlo Lazarenko	Statsminister i Ukraina 1996–97	\$114 til \$200 millioner	0,2 / 0,4
Arnoldo Alemán	President i Nicaragua 1997–2002	\$100 millioner	0,6 / 0,6
Joseph Estrada	President på Filippinene 1998–2001	\$78 til \$80 millioner	0,04 / 0,04

Kilde: (TI, 2004) og (Verdensbanken, 2007)

Eksemplene fra Transparency International er imidlertid bare noen av avsløringene om korrupte statsledere. I tillegg har Organisasjonen Global Witness utarbeidet en rapport som tar for seg flere casestudier hvor ressursrike lands mektigste ledere har unndratt store ressurser for eget forgodtbefinnende, og skjult formuene i skatteparadis med god hjelp fra vestlige banker og finansinstitusjoner (Global Witness, 2009). I tillegg til historiene fra vanlige skatteparadis er dessuten mange av eksemplene i rapporten hentet fra banker lokalisert i land som tradisjonelt ikke regnes som skatteparadis. Selv om det er avslørt mange historier er det grunn til å tro at skatteparadisenes hemmeligholderi skjuler mange slike historier som ennå ikke er kommet frem. Det er god grunn til å tro at skatteparadis bidrar til å legge til rette for både korrupsjon og hvitvasking, som igjen fører til økt korrupsjon og misbruk av offentlige ressurser. Dette er til spesiell skade for de fattigste landene.

Boks 4 Sani Abacha

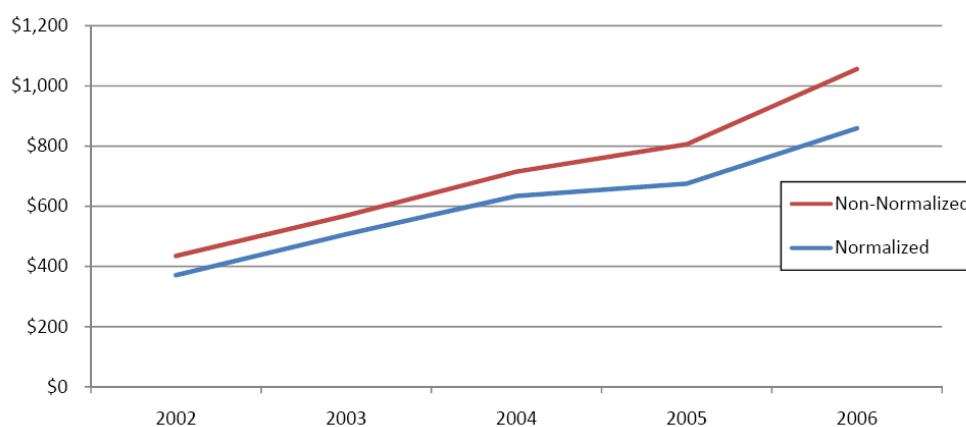
Sani Abacha et eksempel på en statsleder som har benyttet seg av skatteparadis, for å skjule sine plyndrede midler. Abacha kom til makten i Nigeria gjennom et militært statskupp i 1993. Han satt med makten frem til sin død i 1998, da han døde av hjerteinfarkt. Abacha sikret seg i følge TI verdier for mellom 2 og 5 milliarder USD i løpet av sin tid som statsleder.

Etter forespørsel fra nigerianske myndigheter i 2000, ble luxembourgske bankkontoer med verdier for over 600 millioner USD frosset, etter at det ble avslørt at pengene hadde tilhørt Abacha (BBC News, 2000). Tilsvarende ble det avslørt og frosset penger i Sveits og Liechtenstein i størrelsesorden henholdsvis 670 millioner USD og 100 millioner USD (The Independent, 2000). Det kan altså trygt sies at skatteparadis ble brukt da en av verdens rikeste ikke-folkevalgte ledere unndro store penger fra Nigeria. Det bør også sies at andre finansparadis utenom de tradisjonelle skatteparadisene ble benyttet. I Storbritannia ble det blant annet avdekket at 23 London-baserte banker hadde forvaltet verdier for 1,3 milliarder USD på vegne av Abacha (Global Witness, 2009).

Totalt omfang for u-land

Organisasjonen Global Financial Integrity, forkortet GFI, estimerer at ulovlig kapitalflukt fra fattige land i perioden 2001-2006 var i størrelsesorden mellom 850 og 1000 milliarder USD per år (Kar & Cartwright-Smith, 2008). I ulovlig kapitalflukt inkluderes *”penger fra korrupsjon og kriminell aktivitet, samt penger fra lovlig foretningsdrift som blir ulovlige når de transporteres på tvers av grenser i uoverensstemmelse med relevante lover og regulatorisk rammeverk (vanligvis for å unndra seg betaling av skatt)”* (Kar & Cartwright-Smith, 2008, s. vii). Vi har alt har sett at skatteparadis er sentrale i forhold til både korrupsjon og strategisk feilprising, noe som trekkes frem i rapporten som viktige mekanismer gjennom hvilke den ulovlige kapitalflukten finner sted. Det er derfor naturlig å henføre en betydelig andel av problemet med ulovlig kapitalflukt fra fattige land til nettopp skatteparadis, uten at deres skyld kan fastslås helt konkret. GFI argumenterer selv for at dette er konservative estimer. Rapporten finner videre at over den femårsperioden som er undersøkt så økte de ulovlige finansstrømmene dramatisk. Normaliserte verdier på ulovlige finansstrømmer steg fra 372,5 USD milliarder i 2002 til 858,6 milliarder USD i 2006, noe som betyr en gjennomsnittlig årlig økning på 18,2 prosent.

Volume of Illicit Financial Flows From All Developing Countries 2002 - 2006 (\$billions)



Figur 18 Illegale pengestrømmer fra u-land

Kilde: (Kar & Cartwright-Smith, 2008)

Det er verdt å huske på at tallene vi nettopp så på for kapitalflukt fra fattige land dreier seg om bruttostørrelser som unngår beskatning. Hva som er skatteeffektene av disse strømmene rapporteres det ikke om.

En studie som har analysert u-lands skattetap fra ulike kilder er ” *Tax evasion, tax avoidance and development finance*” (Cobham, 2005). Her estimeres det at utviklingsland årlig opplever rundt 385 milliarder USD i tapte skatteinntekter på grunn av skatteunndragelse og skattetilpasning. Av de 385 milliardene kommer 285 milliarder fra midler som ikke kommer til beskatning fordi de tilhører den uformelle eller svarte delen av økonomien, 50 milliarder skyldes midler som holdes offshore og 50 milliarder skyldes profitt som flyttes ved hjelp av strategisk feilprising. Skatteparadisenes spesifikke betydning blir ikke kvantifisert, men også her er det naturlig å anta at de spiller en vesentlig rolle når vi husker tilbake til skatteparadiser og deres rolle i forhold til betydelig formuende personer og strategisk feilprising i kapittel to. Hvis utviklingsland lykkes i å få bedre kontroll over disse ulovlige midlene, så representerer de et stort inntekspotensial for u-land. Potensialets størrelse kommer klart til uttrykk i for eksempel det at samlet bistand fra alle OECD-land i 2008 var på 119,8 milliarder USD (OECD, 2009d).

Boks 5 Skatteavtalen mellom Mauritius og India

India er en av verdens raskest voksende økonomier, og mottar årlig store mengder utenlandsk kapital for å finansiere den videre utviklingen av økonomien. Ved en nærmere undersøkelse i indiske nasjonalregnskapsdata finner man at det lille skatteparadiset Mauritius er den definitivt viktigste kilden for utenlandske direkteinvesteringer, såkalt FDI. Som det framgår av tabellen under står Mauritius for over 40 prosent av FDI-strømmene inn til India. Dette er nesten tre ganger så mye som den nest viktigste kilden Singapore, mer enn fem ganger så mye som USA og tolv ganger mer enn den gamle koloniherrn Storbritannia. Tallet er så stort at det er vanskelig å tenke seg at all denne kapitalen kun stammer fra Mauritius sine vel en million innbyggere. I så fall investerte hver innbygger i Mauritius i gjennomsnitt omtrent 8.000 USD i India, i perioden april 2008 til januar 2009.

Tabell 5 FDI India

<i>Ranking</i>	<i>Land</i>	<i>2005-06</i> <i>(April- Mars)</i>	<i>2006-07</i> <i>(April- Mars)</i>	<i>2007-08</i> <i>(April- Mars)</i>	<i>2008-09</i> <i>(April – Jan.09)</i>	<i>Prosentvis andel av total tilstrømming i siste periode</i>
1.	Mauritius	\$ 2,570	\$ 6,363	\$ 11,096	\$ 9,545	40 %
2.	Singapore	\$ 275	\$ 578	\$ 3,073	\$ 3,237	13,9 %
3.	USA	\$ 502	\$ 856	\$ 1,089	\$ 1,639	6,8 %
4.	UK	\$ 266	\$ 1,878	\$ 1,176	\$ 791	3,3 %
	Andre land	\$ 1,933	\$ 6,051	\$ 8,145	\$ 8,673	36 %
	Totale FDI	\$ 5,546	\$ 15,726	\$ 24,579	\$ 23,885	

Kilde: (Department of Industrial Policy and Promotion, 2009)

Bakgrunnen for denne spesielle investeringsruten ligger i en skatteavtale mellom Mauritius og India fra 1983. Tanken bak denne avtalen var at investorer skulle slippe å bli skattepliktige både i India og i Mauritius på det samme skattegrunnlaget, for på den måten å oppfordre til større kapitalflyt på tvers av nasjonalgrensene. Et viktig element i denne skatteavtalen er skattefritaket på kapitalinntekter opptjent i India for bedrifter registrert i Mauritius.

Samtidig med at indisk økonomi ble stadig mer åpen for omverdenen utover 90- tallet, utviklet Mauritius trekk som minner om tradisjonelle skatteparadis, og er et av de landene på OECDs opprinnelige liste over skatteparadiser. Sentralt i utviklingen var godkjenningen av en lov som tillot utenlandske investorer å opprette det som kalles *global business companies*. Denne selskapsformen nyter godt av sekretpreget diskresjon, svært lave skattesatser,

ingen krav om lokal aktivitet, og ikke minst skatteavtalen med India. Siden Mauritius ilegger en effektiv skattesats på tilnærmet null for kapitalinntekter, har selskaper registrert i Mauritius i praksis ingen skatt på sine investeringer i India. For investorer som investerer i India blir det dermed svært gunstig å opprette et selskap på Mauritius som benyttes som base for investeringene i India.

Skatteavtalen med Mauritius brukes i dag i stort omfang for å unngå skattlegging av investeringer i India, og indiske myndigheter går dermed glipp av store inntekter. Siden systemet er like inntektsgivende for investorer i India som utenfor, vil sannsynligvis en del av de registrerte utenlandske direkteinvesteringene i India ha sin opprinnelse fra indiske investorer som sluser sine investeringer gjennom Mauritius, før de fører midlene tilbake til hjemlandet for investering.

Kapittel 4. Skatteparadis og finansmarkedene

Vi har nå sett på hvilke virkninger skatteparadis kan ha på andre land, både i-land og u-land. I dette kapittelet vil vi se nærmere på de markedene hvor skatteparadisene er av størst betydning, de finansielle markedene, og analysere hvilke virkninger skatteparadisene kan ha på disse. Først i kapittelet viser vi skatteparadisenes størrelsesmessige betydning i finansmarkedene. Deretter fortsetter vi med å belyse hvordan skatteparadisene kan forhindre finansmarkedene fra å fungere slik de burde og hva som er de mulige konsekvensene av dette. Så ser vi på hvilken rolle skatteparadisene kan tenkes å ha hatt i to relativt nye begivenheter som har fått stor oppmerksomhet, oljeprisens volatilitet de seneste årene og finanskrisen i 2008 med påfølgende resesjon. Kapittelet avsluttes med å drøfte i hvilken grad skatteparadis kan være problematiske for finansiell stabilitet.

Betydning for finansmarkedet

”Bevisene er uomtvistelige: Skatteparadiser og OFCer er sentrale for det globale finansielle system.”

TJN (HC - Treasury Com., 2008, s. 76)

Finanskomiteen i det britiske underhuset satte 2008 i gang et kartleggingsarbeid rundt OFCer i forbindelse med arbeid rundt finansiell stabilitet og transparens. I dette arbeidet ble ulike organisasjoner og grupper bedt om å utarbeide uttalelser om emnet og å ta stilling til noen konkrete spørsmål, blant annet om i hvilken utstrekning OFCer er sentrale for det globale finansielle system. Tax Justice Network er en av de organisasjonene som ble bedt om å uttale seg. For å underbygge at skatteparadis er sentrale for finansmarkedene henvises det blant annet til at:

- Av hedgefond er 40 prosent målt ved antall og 49 prosent målt ved verdier under forvaltning, lokalisert til OFCer. Det store flertallet av de aktuelle OFCene er skatteparadis. Hedgefond forvaltet ved utgangen av 2006 verdier på ca 1500 milliarder USD.
- Alle de største revisjonsfirmaene har kontorer i nær sagt alle skatteparadisene, også de aller minste av dem.
- Verdipapirisering foregår nærmest utelukkende offshore.
- Privat formuesforvaltning foregår nesten utelukkende offshore.
- Det antydes av ulike kilder at så mye som 50 prosent av verdenshandelen går via skatteparadis.

Tar man utgangspunkt i disse bevisene fra TJN og legger til de betydelige størrelsene vi har sett i kapittel to og tre, er det tydelig at skatteparadisene må spille en betydelig rolle i finansmarkedene. Det neste spørsmålet blir da hvilken betydning dette får for finansmarkedene.

Skatteparadisenes effekter

Det finansielle systemet spiller en sentral rolle for allokeringen av ressurser i en markedsøkonomi. I samfunnsøkonomisk forstand har finansmarkedet tre spesielt sentrale funksjoner (Burda & Wyplosz, 2005, s. 462):

- 1. Bringe sammen långivere og låntakere*
- 2. Sette priser på fremtid og usikkerhet*
- 3. Tilpasning av risikoeksponering*

Skal disse tre oppgavene kunne oppfylles på en god måte, er man avhengig av informasjon. Det er her skatteparadisene kommer inn. Skatteparadisene både reduserer mengden informasjon som er tilgjengelig, og gjør den informasjonen som fortsatt er tilgjengelig vanskeligere å få tak i.

Måten skatteparadisene reduserer informasjonsmengden på er gjennom bruk av sekreterie. Vi har allerede i alle de tidligere kapitler i oppgaven vært innom sekreterie, men vi må nok en gang returnere til emnet. Sekreterie dreier seg i utgangspunktet om lover som skal sikre at alle former for informasjon som blir utvekslet mellom finansinstitusjoner og deres klienter forblir utelukkende mellom de to involverte partene, såfremt ikke annet er bestemt ved lov enten nasjonalt eller internasjonalt. Dermed sikres diskresjon på klientenes vegne og informasjonen forbeholdes dem som har krav på den. Å kunne tilby sekreterie som sikrer en slik diskresjon, vil i seg selv kunne være et betydelig konkurransefortrinn. Hadde skatteparadisene holdt seg til dette hadde neppe sekreterie eller skatteparadis vært noe problematisk tema. Faktum er at dette ikke er tilfellet. Vi har alt sett hvordan skatteparadisene begrunner manglende vilje til å utveksle informasjon med andre land, i det at sekretesslovene hindrer dem fra det. Dermed blir sekretessreglene i skatteparadis et problem for andre lands skattemyndigheter.

Også for finansmarkedene blir sekretessen et problem. Dette fordi det ser ut som om at man i mange skatteparadis mener at den beste måten å sikre sekreterie på, er ved å ikke kreve noen som helst form for informasjon utlevert og registrert hos tredjeparter. Tredjeparter vil i denne

sammenheng vanligvis være i form av offentlige registre. Vanligvis har man plikt til å registrere opplysninger om ulike forhold ved opprettelsen av selskaper som eierskapsstruktur, aksjekapital og selskapets virksomhetsområder, og til å sende inn informasjon rundt selskapets drift som fremleggelse av regnskap og revisjon av disse. For norskregistrerte selskaper er alle disse opplysningene pliktet registrert i de offentlige Brønnøysund-registrene, og den som ønsker kan få innsyn i disse. Når ikke disse opplysningene foreligger i skatteparadisene, blir det svært vanskelig å danne seg et bilde av hvilken risiko samhandling med skatteparadisregistrerte selskap vil innebære.

En annen kompliserende faktor i forhold til informasjon vi alt har vært innom er regulering. Skatteparadisene utviser ofte stor fleksibilitet i forhold til regulering av virksomhet i håp om å tiltrekke seg kapital, i hvert fall når virksomheten ikke skal foregå i skatteparadiset selv. Reguleringen har en klar tendens til å gå i favør av den som etablerer seg i skatteparadiset og i disfavør av andre parter, som for eksempel kunder og foretningsmotparter. Vi har tidligere blant annet nevnt den gunstige reguleringen av offshorebanker, som primært henvender seg til onshorekunder. Disse får ofte betydelige friheter i forhold til kravene andre land stiller til for å sikre forsvarlig drift (Errico & Musalem, 1999). Men også på andre områder virker det å være lagt liten vekt på å beskytte andre parter enn dem som etablerer seg i skatteparadisene.

Boks 6 Telenor i Russland

”Vi har ikke holdbare nok beviser på hvem som står bak Farimex. Selskapet er registrert på De Bristiske Jomfruøyene, men vi har ingen adresse og ingen telefon til selskapet. Dimitri Fridman som er oppført som selskapets eier har aldri materialisert seg. Vi har bare sett en kopi av ett pass fra ham en gang. Men ethvert spor av mannen og selskapet er effektivt ryddet av veien”

Dag Melgaard, pressetalsmann Telenor (Dagens IT, 2009)

Telenor har i lengre tid vært i hardt vær i forhold til sine investeringer i mobilselskapene VimpelCom i Russland og Kyivstar i Ukraina. Det seneste kapitlet i denne historien handler om at Telenor har blitt saksøkt fordi de ” var ansvarlig for tap påført VimpelCom på grunn av sen inntreden på det ukrainske mobilmarkedet” (Telenor, 2009). Søksmålet er blitt fremmet for domstoler i Sibir i Russland av et selskap ved navn Farimex Products Inc. Søksmålet har til nå resultert i at Telenor er blitt dømt til å betale 1,7 milliarder USD i erstatning til VimpelComs øvrige aksjonærer. Denne dommen er siden blitt anket og er dermed ikke rettskraftig. Per i dag er neste runde i rettsapparatet berammet til 30.september. Selv om ikke

dommen er rettskraftig er det blitt tatt arrest i Telenors aksjer i VimpelCom, for å sikre at en eventuell erstatning blir betalt.

Måten skatteparadis er involvert på i denne saken er gjennom at saksøkeren Farimex er registrert i det velkjente skatteparadiset De britiske Jomfruøyene. Som et resultat av lovverket på De britiske Jomfruøyene er alt man vet om Farimex at de eier 0,002 prosent av aksjene i VimpelCom (Telenor, 2009) og at en person ved navn *”Dimitri Fridman står oppført som eneste direktør og eneste ansatte i firmaet”* (Dagens IT, 2009). Telenor mener at det er nære forbindelser mellom Dimitri Fridman og en av de andre hovedeierne til VimpelCom, Mikhail Fridman via Alfa Group. Ole Bjørn Sjulstad, sjef for Telenors russiske avdeling, har uttalt om Dimitri Fridman og Farimex at: *” Vi vet ikke hvem han er eller om han eksisterer. Vi mener uansett at Farimex jobber slik Alfagruppen ønsker og at de representerer deres interesser”* og dermed er også denne saken en del av en lengre konflikt med Mikhail Fridman. Telenor har til nå ikke vært i stand til å bevise dette, og lovverket på de britiske Jomfruøyene har neppe hjulpet.

Konsekvenser for finansmarkedene

To av effektene fra skatteparadisene på finansmarkedene er altså å gjøre viktig informasjon vanskeligere tilgjengelig og å tilby regulering som ikke tar hensyn til tredjeparter. Hva blir konsekvensene av disse to bidragene? I en ”ideell” verden vil det være slik at alle investorer tar innover seg all offentlig tilgjengelig informasjon og det ville ikke være noen kostnader forbundet med informasjonsinnhenting. På bakgrunn av informasjonen ville man korrekt identifisert risikoen ved en hver investering. Hvis man vurderte om man skulle handle med et selskap lokalisert i et skatteparadis som det ikke var mulig å bestemme soliditeten til, på grunn av manglende informasjon om aktuelle forhold, ville man kun gjøre dette om den forventede avkastningen justert for risikoen var tilstrekkelig høy. Det samme ville være tilfellet hvis man vurderte å benytte seg av en offshorebank. Gitt at offshorebanker var villig til å tilby en høyere effektiv rente på innskuddene enn andre banker, men uten noen form for innskuddsforsikring, så ville man kun velge å gjøre dette hvis det fortsatt var slik at offshorebanken kom best ut også etter at man hadde kjøpt en tilsvarende innskuddsforsikring fra et forsikringselskap.

Boks 7 Nyttefunksjon med risiko

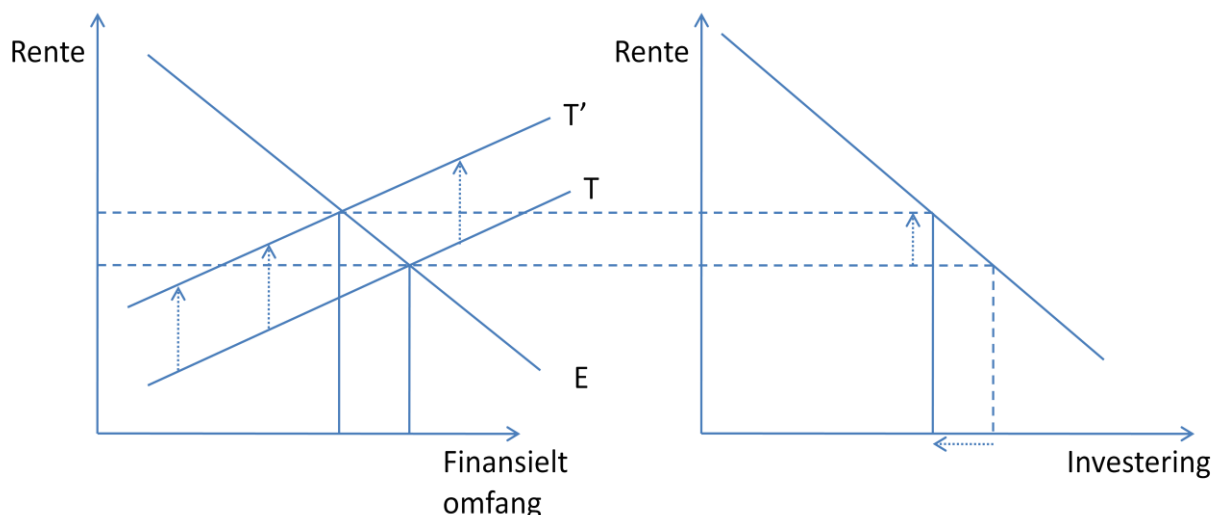
En enkel, standard nyttefunksjon som viser sammenhengen mellom risiko, forventet avkastning og nytten for en investor er:

$$U = E(r) - 0,5A\sigma^2$$

Hvor nytten (U) bestemmes av den forventede avkastningen (E(r)) fratrukket en halv multiplisert med produktet av risikoaversjonen (A) og den forventede avkastningens varians (σ). Her vil altså en risikoavers investor, en investor med positiv verdi på risikoaversjonen, få redusert sin nytte hvis variansen øker uten at den forventede avkastningen også øker tilstrekkelig. Med andre ord vil altså økt risiko og alt annet likt føre til redusert nytte og færre investeringer totalt sett, siden færre investeringer nå klarer å oppfylle de nye avkastningskravene.

Men det er nå en gang ikke slik at vi lever i en slik verden. Man klarer ikke å ta innover all den informasjonen som finnes, og det å finne og sile ut den relevante informasjonen krever både tid og ressurser. Derfor ender man opp med valget mellom enten å bruke betydelig innsats for å finne den nødvendige informasjonen eller så må man slå seg til ro med mindre informasjon enn det som ville vært ideelt. Resultatet er uansett det samme, om enn gjennom noe ulike kanaler. Velger man å finne all den relevante informasjonen så kommer dette til en pris, noe som øker transaksjonskostnadene og gjør det mindre attraktivt å investere. Velger man ikke å innhente informasjonen må man leve med økt risiko i form av informasjonsusikkerhet, og heller sikre seg selv ved å kreve økt avkastning som avlastning for risikoen.

Begge tilfellene kan illustreres i en figur. I tilfellet hvor man innhenter informasjonen representeres den reduserte attraktiviteten til investeringer, som følge av økte informasjonsinnhentingskostnader, ved skiftet oppover i tilbudskurven for investeringer til venstre i figuren. I tilfellet uten informasjonsinnhenting blir det slik at investor har et høyere avkastningskrav for hvert nivå av investeringer, som også representeres ved skiftet oppover i tilbudet av midler til investering.



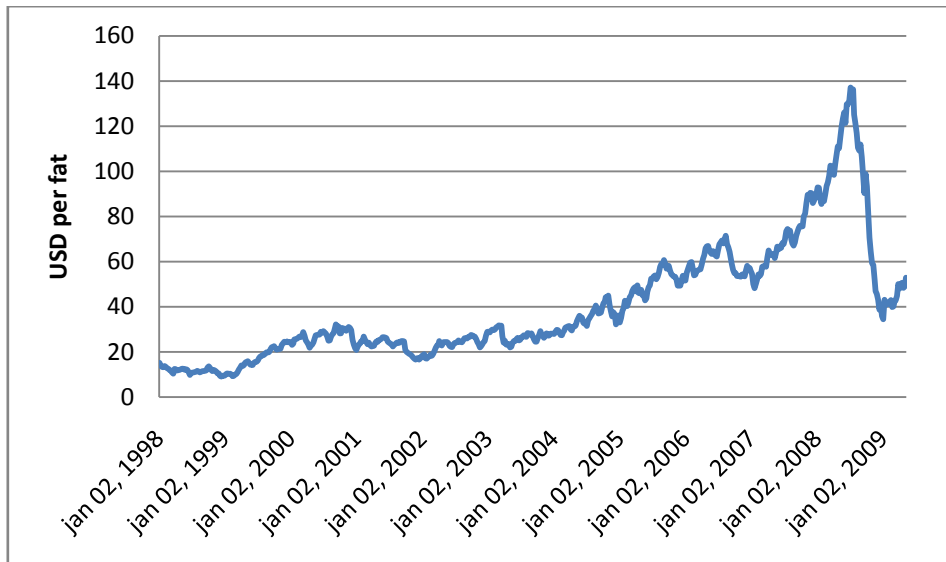
Figur 19 Effekten av risiko på omfang av investeringer

Resultatet er uansett det samme, som vi ser på høyre del av figuren, høyere avkastningskrav i form av høyere rente og en lavere mengde investeringer. Investeringer er ikke i seg selv et mål, problemet oppstår fordi man får lavere økonomisk vekst når investeringsnivået blir lavere.

Konkrete effekter på finansielle markeder

Oljeprisvolatilitet

De siste få årene har oljeprisen vært meget volatil. I 1998 var den på nivåer rundt 10 USD per fat. Deretter krøp prisen sakte men sikkert oppover, før den nådde en topp på ca 70 USD i august 2006. Fra august 2006 til januar 2007 falt oljeprisen med nærmere 30 prosent, til et bunnivå på rundt 50 USD. Etter bunnivået i januar 2007 kom en periode med nærmest eksplosiv vekst. Oljeprisen satte stadig nye rekorder, både i nominelle og reelle termer. Prisen steg med over 150 prosent i løpet av en periode på 19 måneder. Pristoppen kom i juli 2008, da var prisen på Nordsjø-olje oppe i over 144 USD per fat. Men om oppturen var bratt, var nedturen enda brattere. I løpet av 6 måneder falt oljeprisen på det meste med over 70 prosent i forhold til toppnoteringen. I januar 2009 var prisen for Nordsjø-olje nede på under 40 USD per fat. Siden den tid har oljeprisen hentet seg noe inn slik at den per 12. juni er på 71 USD, men den er fortsatt ikke i nærheten av toppnivåene.



Figur 20 Verdensprisutviklingen for olje, 1998 til i dag

Kilde: Prisdata fra (Energy Information Administration, 2009)

Ved en slik voldsom prisvolatilitet som en har sett de seneste årene i oljeprisen, er det naturlig å spørre seg hva som er årsaken til prisendringene. Det finnes to mulige forklaringer. Den ene er at det er fundamentale forhold som driver prisen. Det vil si at enten tilbudet, etterspørselen eller begge deler har endret seg, slik at den nye prisen er uttrykk for en ny markedslikevekt. Den andre mulige forklaringen er spekulasjon. Spekulasjon vil i denne sammenheng si at man investerer i et objekt kun fordi man forventer at det vil endre seg i verdi. Det man vanligvis tenker på er at man satser på å kunne kjøpe billig og selge dyrt, for slik å oppnå profitt. Men det er heller ingenting i veien for å kunne benytte short-salg, ved først å låne noe som man så selger dyrt videre for deretter å kjøpe det billig tilbake, før man må levere det tilbake. Utfordringen hvis prisutviklingen skyldes spekulasjon, og ikke fundamentale forhold, er at den prisen som da oppstår i markedet ikke er uttrykk for en likevekt. Spekulasjonen vil først tvinge prisene enten opp eller ned i forhold til det som er den naturlige markedslikevekten, men når de så går ut av markedet igjen vil prisen vende tilbake til utgangspunktet forutsatt at det ikke er skjedd fundamentale endringer. Resultatet vil altså kunne bli en betydelig volatilitet i markeder som spekulanter trer enten inn eller ut av.

Hvilken av de to forklaringene, fundamentale forhold og spekulasjon, mener man så at har drevet oljeprisen de seneste årene? Noe entydig svar på dette ser det ikke ut til å være. Begge standpunktene ser ut til å ha sine tilhengere. At det foregår betydelig spekulasjon i råoljemarkedet er i hvert fall sikkert, i 2008 var det slik at for hvert fat med olje som ble

konsumert i USA så ble det omsatt 27 fat på papiret på New York Mercantile Exchange (60 Minutes, 2009).

Hva har så skatteparadiser med prisvolatilitet og mulig spekulasjon i oljemarket å gjøre? Nok en gang ligger kimen i skatteparadisenes i sekretesselover. Når selskaper registrert i skatteparadiser er involvert i futureshandel¹⁷ med råolje så vet ingen hvem kjøperen er og dermed hvilket motiv som ligger bak handelen. Ønsker kjøperen av futureskontrakten å motta oljen eller spekulerer man kun i en prisøkning? Siden det vanligvis ikke er mulig å finne ut noe vesentlig om selskaper i skatteparadiser, kan man heller ikke vite hvor vidt de vil bruke oljen selv, selger den videre eller kun handler på spekulasjon. Resultatet blir at det nær sagt er umulig å si hva som driver oljeprisen, hvis mange selskaper registrert i skatteparadiser er involvert i oljehandel.

Noen eksakte tall for hvilken betydning av selskaper registrert i skatteparadiser har innen handel med råolje har vi ikke, men som vi tidligere har sett er skatteparadisenes rolle i den globale økonomien ikke helt ubetydelig. Derfor er det etter vår mening naturlig å anta at de også er relativt betydelig involvert i råoljemarkedet og spekulasjonen her. Dermed finnes det, slik vi ser det, en mulig sammenheng mellom skatteparadiser og prisvolatilitet i råoljemarkedet.

Finanskrisen

Verdensøkonomien er nå inne i en nedgangskonjunktur, som er forventet å bli en av de dypeste nedgangskonjunktorene siden depresjonen på 1930- tallet. Land som representerer tre fjerdedeler av verdens bruttoproduksjon ventes å oppleve negativ økonomisk vekst, og den globale økonomiske aktiviteten antas å bli redusert med 1,3 prosent i løpet av 2009 (IMF, 2009). Det amerikanske boliglånsmarkedet har vært pekt på som sentralt i å utløse krisen. Både i USA og i store deler av resten av verden opplevde boligprisene en kraftig oppgang i perioden frem til slutten av 2006. En pådriver for denne oppgangen var utviklingen av nye finansieringsmuligheter for boligmarkedet.

En populær metode har vært å pakke boliglånene sammen i strukturerte verdipapirer, for eksempel gjennom *Collateralized Debt Obligations*, forkortet CDO. CDOer fungerer ved at flere lån blir pakket sammen til porteføljer og videresolgt til andre investorer. På denne måten kan risikoen for mislighold fra den enkelte lånetager delvis diversifiseres bort og fordeles på flere investorer, men den systematiske risikoen forbundet med en generell økning i antall

¹⁷ Futureshandel: Handel med leveringskontrakter med levering en gang i fremtiden.

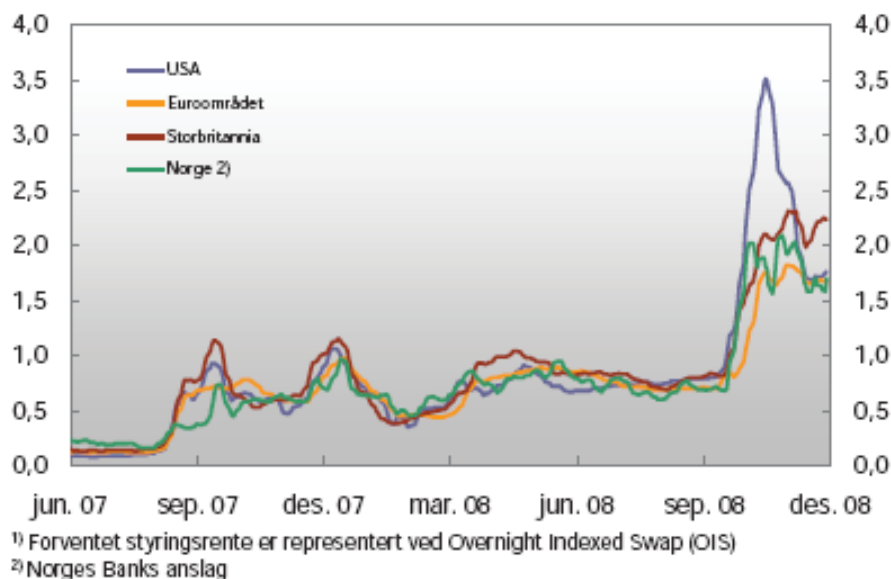
mislighold vil fortsatt være der. Dette ga boligmarkedet tilgang til finansiering fra flere nye kilder, og spredte eierskapet av amerikanske boliglån ut over hele kloden.

Ønsker man så å fjerne risikoen som det innebærer å eie en slik CDO, kan det gjøres gjennom en såkalt *Credit Default Swap*, forkortet CDS. En CDS er en kontrakt mellom to parter der kjøper av kontrakten foretar periodiske innbetalinger til selger mot å få en betinget utbetaling ved en forhåndsdefinert kreditthendelse knyttet til referansen bak CDSen, i dette tilfellet en CDO. Den forhåndsdefinerte kreditthendelsen kan for eksempel være mislighold eller konkurs (Rakkestad & Werne, 2006, s. 119). Den betingede utbetalingen medfører at utstederen av CDSen, får enten helt eller delvis fjernet sin risiko i forhold til CDOen. CDSen fungerer altså som en forsikring mot de gitte kreditthendelsene. Graden av risikoreduksjon er avhengig av størrelsen på den betingede utbetalingen i forhold til tapet. På bakgrunn av dette kan for eksempel banker fjerne deler av CDOens verdi fra balansen i forbindelse kapitaldekningskrav. Tanken er at den delen av risikoen ved CDOen som CDSen dekker, er man ikke lenger eksponert mot.

Dette vil fungere så lenge alle parter er i stand til å overholde forpliktelsene sine, men problemer kan oppstå hvis dette ikke lenger er tilfellet. Manglende evne til å opprettholde forpliktelser vil bli et særlig stort problem ved et generelt fall, som man for eksempel opplevde i det amerikanske boligmarkedet. Resultatet av et generelt fall blir i første omgang at alle som har kjøpt CDSer må begynne å betale inn når de avtalte kreditthendelsene, i form av mislighold og konkurser, begynner å inntreffe. Problemet som kan oppstå i andre omgang er det at kjøperne av CDSene ikke klarer å overholde forpliktelsene sine og da må eierne av CDOene, som CDSene er utstedt for å dekke, ta inn igjen verdien av CDOene på balansen. Dette kan igjen føre til at deler av verdien på CDOen må føres som tap, som igjen kan utløse økt behov for kapital hvis man kommer under kapitaldekningskravene.

Det var blant annet dette som skjedde i 2007 da finanskrisen brøt ut. Banker hadde vært aktive både som utstedere av CDOer som opplevde betydelige mislighold, og som kjøpere av CDSer som nå krevde innbetalinger. Hvem som hadde inngått hvilke CDSer og hvilke utbetalinger disse ville behøve, hadde man ikke oversikt over. Man visste heller ikke hvem som ikke ville kunne oppfylle CDSenes forpliktelser og deretter hvilke utstedere som da ville få problemer. Dermed oppstod det i 2007 en betydelig usikkerhet mellom finansinstitusjonene. Dette gav spesielt utslag i interbankmarkedet. Aktørene ble vesentlig mer restriktive i forhold til utlån, noe som førte til at interbankmarkedet i praksis var uten

aktivitet i perioder. Rentepåslaget på lån mellom banker steg betydelig, spesielt i forbindelse med konkursen i amerikanske Lehman Brothers i september 2008, noe som gjenspeiles i figuren under.



Figur 21 Differansen 3-måneders pengemarkedsrenter og forventet styringsrente
Y-aksen viser antall prosentpoengs påslag
Kilde: (Norges Bank, 2008)

Måten skatteparadisene er involvert i dette på, er at mange av CDOene ble skilt ut til egne spesialforetak¹⁸. Disse spesialforetakene ble svært ofte registrert i ulike skatteparadis. Skatteparadiset Cayman Islands er det viktigste stedet globalt for ulike former for strukturerte produkter, blant annet CDOer, i følge Cayman Islands Financial Services Association (HC - Treasury Com., 2008, s. 124). Ved å legge spesialforetakene til skatteparadis ønsket man særlig å dra fordel av både det lave skattenivået og av fordelaktig regulering. Problemet som oppstår ved dette er nok en gang relatert til sekretesse. Ved å plassere spesialforetakene bak et sett med sekretesseregler oppnår man at all tilgang på informasjon rundt selskapets drift og struktur reduseres kraftig. Informasjon om blant annet eierskapsforholdene til selskapet blir svært vanskelig tilgjengelig. Hvem som har ulike forpliktelser, for eksempel i form av kjøpte CDSer med betingede utbetalinger knyttet til seg, blir dermed lett å skjule. Resultatet blir at man ikke vet hvem som er eksponert mot hvilke selskaper og forpliktelser. Legger man videre til det manglende kravet om finansiell rapportering i form av resultatfremleggelsler og årsregnskaper, blir det også vanskelig å vite hvilke forpliktelser som befinner seg eller kan oppstå i de ulike selskapene.

¹⁸ Spesialforetak: Selskap etablert med kun en spesifikk hensikt, ofte å eie gitte objekter. På engelsk "Special Purpose Vehicle", forkortet SPV.

Da finanskrisen satte inn var dette en medvirkende årsak til at krisen fikk det omfanget den fikk. Mangelen på informasjon om hvem som satt eksponert mot hvilke posisjoner og hva de ulike posisjonene innebar av risiko, gjorde at nærmest hele det finansielle systemet for kreditt stoppet opp. Det at mange spesialforetakene var plassert i skatteparadis med sekretesselovgivning må ha vært en betydelig delaktig part i problemet med manglende informasjon.

Finansiell stabilitet

”Problematisk OFC-er (i.e., OFC-er som ikke er i stand til eller avviser å følge internasjonale overvåkningsstandarder, resulterende i svake overvåkningspraksiser eller lite eller intet samarbeid og transparens) tillater finansielle markedsdeltakere å beskjeftige seg med regulatorisk arbitrasje og utgjør svake ledd i overvåkingen av et økende integrert finansielt system. ”Smutthullene” tilbudt av noen OFC-er hindrer tiltak for å forbedre det globale systemet for overvåking av finansielle system gjennom implementeringen av internasjonale standarder mer bredt, frustrerer kollektiv innsats for å redusere generell eksponering mot global finansiell ustabilitet, og skaper en potensiell systemmessig trussel mot det finansielle systemet.”¹⁹

(Financial Stability Forum, 2000, s. 1)

Som vist kan det tenkes at skatteparadiser har spilt en ikke ubetydelig rolle i forhold til dagens finanskriser. Dette er neppe siste gang skatteparadisene har en slik medvirkende rolle i finansielle kriser. Skatteparadisene har med sin liberale regulering av finansbransjen vist seg et ynglested for finansielle innovasjoner, og det er neppe noen grunn til å tro at dette vil endre seg i den nærmeste fremtid. Ettersom skatteparadisene legger hovedfokuset på å gjøre det lettest mulig for den enkelte å drive foretninger, uten tanke på dem som skal gjøre foretninger med disse selskapene, er det lite fokus på hva som kan bli konsekvensene på lenger sikt av de nye produktene. Dermed ligger det en kime til nye problemer i kryssingspunktet mellom finansiell kreativitet og manglende regulering i skatteparadis. Slik vi ser det er skatteparadisenes manglende reguleringer og ensidige fokus på å legge til rette for dem som ønsker å drive virksomhet via skatteparadisene, noe av det som i størst grad legger til rette for nye potensielle turbulenser for de internasjonale finansmarkedene.

¹⁹ Distinksjonen mellom skatteparadiser og ”Offshore Financial Centers” er behandlet i kapittel en. Selv om de to termene ikke innebærer det samme, minner vi om at det er betydelig overlapp i hvilke jurisdiksjoner de inneholder. Slik vi tolker definisjonen av problematiske OFC-er blir det nærmest full overlapp mellom disse og skatteparadis.

Kapittel 5. Etablerte initiativ mot skatteparadiser

I dette kapitlet presenter vi en oversikt over hva som er gjort for å forsøke å begrense skatteparadisers negative virkninger. Først ser vi på hva som kreves for å få til en slik begrensning, før vi ser på hva som skal til for å sikre en effektiv håndhevelse av dette. Deretter ser vi nærmere på generelle tiltak som er fattet i form av ulike skatteavtaler. Resten av kapitlet fokuserer på konkrete prosjekter satt i gang av ulike internasjonale og frivillige organisasjoner.

Økonomiske aspekter ved informasjonsdeling

Målet med informasjonsutveksling i skatterelaterte saker er å styrke håndhevelsen av residensprinsippet, og derigjennom sikre at det enkelte land fritt kan håndheve de lover for beskatning landet selv har valgt. Dermed vil det være til det felles beste om alle land kan forplikte seg til informasjonsdeling, både fordi det ville sikre at det enkelte land fritt kan velge skattenivå og fordi man da kan velge å benytte residensprinsippet. Det ble i kapittel to vist at residensprinsippet var det optimale for effektiv fordeling av investeringer mellom ulike investeringsalternativer, og sikrer dermed at de til en hver tid mest lønnsomme prosjektene blir iverksatt.

Selv om internasjonal informasjonsutveksling vil være det beste for alle land sett under ett, er det ikke slik at det vil være i alle enkeltlands interesse å dele informasjonen de besitter med andre. Ved ikke å dele informasjon med andre lands skattemyndigheter, kan man gjøre seg mer attraktiv for internasjonale investeringer. Eller sagt på en annen måte så kan man tilby investorer muligheten til ekstra avkastning gjennom skatteunndragelser, og dermed oppnå en konkurransefordel i forhold til andre land. Når man skal velge om man skal inngå informasjonsutvekslingsavtaler, har man dermed insentiver for ikke å inngå disse fordi man da kan oppnå denne konkurransefordelen. Situasjonen som oppstår kan minne om det klassiske problemet fra et fellesgodspill²⁰, der det som er optimalt for den enkelte ikke samsvarer med det som er kollektivt optimalt. I en verden hvor mange land samarbeider mens

²⁰ Fellesgodespill: Spill hvor deltakerne skal velge hvor mye de ønsker å bidra med til en fellespott. Pengene som kommer inn til fellespotten multipliseres opp med en gitt sats større enn 1, før de fordeles ut likt til alle deltakerne. Pengene man ikke legger i fellespotten beholder man selv. Ettersom pengene som kommer inn til fellespotten multipliseres opp vil det felles beste være at alle legger alt i potten. Men siden fellespotten deles på alle deltakerne vil det optimale for den enkelte være at man selv ikke bidrar, men at alle andre gjør det. Hvis alle vet at dette også er det optimale for de andre deltakerne, vil ingen velge å bidra til fellespotten og alle kommer dårligere ut enn om de hadde klart å avtale at alle bidro med alt.

noen få velger ikke å samarbeide, blir resultatet at de som samarbeider får et mindre effektivt skattesystem, mens de som ikke gjør det kan kapre fordeler.

Erfaringer viser at det er forskjeller mellom land når det gjelder villigheten til å inngå informasjonsutvekslingsavtaler, og skatteparadis har vist seg å være av de minst villige til å utveksle informasjon. Ved ikke å samarbeide kan skatteparadisene tilby residerter i andre land muligheter for å unndra midler fra beskatning. Disse mulighetene kan de så ta seg betalt for. Som vi så i kapittel en var et av trekkene ved skatteparadisene på OECDs liste at de er små målt i forhold til befolkning. Av de 35 jurisdiksjonene som inngikk på listen over skatteparadis har 21 av dem færre enn 100 000 innbyggere (Keen & Lighthart, 2006) og den største av dem, Liberia, hadde per 2007 ikke mer enn 3,75 millioner innbyggere (FN, 2007). I land med få innbyggere er det få som skal dele på de ekstra inntektene som kan oppnås ved ikke å forplikte seg til informasjonsutveksling. Små land har dermed større fordeler av å være utenfor informasjonsutvekslingsavtaler enn større land.

Effektiv informasjonsutveksling

Krav for effektiv informasjonsutveksling

For å oppnå full informasjonsutveksling mellom nasjonale skattemyndigheter er det spesielt tre betingelser som må være oppfylt:

- I. Nasjonale skattemyndigheter må ha lovfestet rett til å dele den informasjonen de besitter med andre land*
- II. Skattemyndighetene må ha autoritet til å samle inn informasjon fra nasjonale finansielle institusjoner og andre tredjeparter*
- III. De finansielle institusjonene og parter må selv inneha den informasjonen som trengs*

(Keen & Lighthart, 2006, s. 89)

Et eksempel på potensielle problemer i forbindelse med det første punktet er når en del land benytter seg av dobbelkriminalitetsprinsippet, som sier at skattemyndighetene kun kan utveksle informasjon hvis handlingen som ligger til grunn for forespørselen er ulovlig i begge land. Hvis begge land har de samme lovene og praktisering av disse, har ikke dette prinsippet noen betydning. Komplikasjoner oppstår først ved ulik praktisering eller ulike lover. Forståelsen av hva som utgjør en skatteunndragelse er et eksempel på et område hvor det innenfor OECD er betydelige variasjoner. Ved bruk av dobbelkriminalitetsprinsippet vil det da kunne bli problemer når et land med en bredere definisjon av skatteunndragelser henvender

seg til et land med en smalere definisjon, og det som henvendelsen gjelder kun er kriminelt i det første landet. Et annet eksempel på et område hvor problemer kan oppstå er hvis land benytter seg av interessetestprinsippet. Det innebærer at et land kun vil utveksle informasjon angående områder hvor det er i landets egeninteresse, i form av å avdekke mulige skatteunndragelser, å gjøre det. Dette kan være problematisk i tilfeller hvor det er betydelig misforhold i områdene man har interesse av å utveksle informasjon på, eller hvis avtalen kun er i den ene partens interesse. Interessetestprinsippet ble benyttet inntil nylig i Japan, Irland og Storbritannia, men blir i dag ikke benyttet av noen OECD-land (Keen & Ligthart, 2006, s. 90).

Det andre punktet innebærer at skattemyndighetene må ha juridisk autorisasjon til å innhente den aktuelle informasjonen. Lover i tilknytning til sekreterie for banksektoren er ofte hovedproblemet her. Noen land velger å benytte seg av sekretesseregler som også hindrer egne skattemyndigheter fra å få tilgang til informasjon på viktige områder. Lover som dette finnes blant annet i Sveits, Luxemburg og Østerrike (Keen & Ligthart, 2006, s. 90).

Punkt tre dreier seg om at finansinstitusjoner og andre aktuelle institusjoner må innhente den relevante informasjonen. Tilfeller hvor denne informasjonen ikke innhentes kan oppstå av to mulige årsaker, enten ved at det ikke er plikt om å registrere slik informasjon, eller ved atplikten til innhenting ikke håndheves. Det at det ikke er plikt til å registrere slik informasjon eller at håndhevelsen av dette er svak, kan være en fordel for land som ikke ønsker å oppfylle intensjonene bak informasjonsutvekslingsavtaler. At man har forpliktet seg til å dele informasjon, er til liten hjelp hvis man ikke selv besitter den informasjonen som trengs.

Informasjonsutveksling i praksis

Bestemmer man seg så først for at man ønsker å utveksle informasjon med andre lands skattemyndigheter, gjenstår det bare å avgjøre hvordan denne utvekslingen skal foregå. Det finnes grovt sett to alternativer, enten automatisk eller på forespørsel. Ved automatisk informasjonsutveksling gis avtalepartnerne automatisk tilgang til den relevante informasjonen, mens ved utveksling på forespørsel må man spørre direkte etter den informasjonen man er interessert i.

Den tydelige fordelene ved automatisk informasjonsutveksling er at det blir langt lettere å få til effektivitet i informasjonsutvekslingen. Ved utveksling på forespørsel må de aktuelle skattemyndighetene til enhver tid forsøke å holde seg informerte om hvem av ens egne skattesubjekter som er engasjert i utlandet og hvor engasjementene er lokalisert. Dermed må

man nærmest på forhånd vite hva som skal avdekkes, for at man skal ha muligheten til å få fatt i informasjonen som skal avdekke det. En forutsetning for at uveksling på forespørsel skal kunne fungere i praksis er at man praktiserer utstrakt bruk av skatteetterretning. Dette slipper man ved automatisk informasjonsutveksling, hvor den relevante informasjonen til enhver tid er tilgjengelig.

Etablerte initiativ for informasjonsutveksling

Skatteavtaler

Rammen rundt alle former for informasjonsutveksling er forskjellige skatteavtaler, både av bilateral og multilateral art. Hovedformålet med disse skatteavtalene er, ved siden av å sørge for utveksling av informasjon mellom ulike lands skattemyndigheter, å lette eller forhindre dobbeltbeskatning²¹. Vi vil nå behandle fem initiativ som er satt i gang for å legge til rette for effektive skatteavtaler og informasjonsutveksling.

OECD har utarbeidet en mønsteravtale for hvordan ulike aspekter ved internasjonale skattesaker bør behandles for å sikre internasjonalt samarbeid, den såkalte "Model Tax Convention" (OECD, 2008b). Ett av områdene avtalen omhandler er informasjonsutveksling, som behandles særlig i konvensjonsartikkel 26. Avtalen forplikter avtalepartene til å utveksle alle relevante opplysningene om eierskap og transaksjoner, og danner utgangspunktet for over 2700 bilaterale skatteavtaler verden over (NOU 2009:4, s. 34). Avtalen tar sikte på å behandle alle relevante forhold i forbindelse med skatt i et internasjonalt perspektiv.

OECD har også utarbeidet en avtale ved navn "*Agreement on exchange of information on tax matters*" eller "*Avtale om informasjonsutveksling i skattesaker*" (OECD, 2002). Dette er en standard for hvordan informasjonsutveksling bør foregå. Denne avtalen har et smalere fokus enn den ovenfor omtalte mønsteravtalen, ettersom den kun fokuserer på informasjonsutveksling. Avtalen tar utgangspunkt i at informasjonsutvekslingen skal foregå på bakgrunn av forespørsel, og er særlig benyttet i forhold til avtaler hvor den ene avtalepartneren pålegger minimalt med skatter, som er tilfelle med de fleste skatteparadis.

²¹ Dobbeltbeskatning kan oppstå hvis man blir regnet som skattepliktig i flere land samtidig. En skatteavtale kan da bidra til å finne en helhetlig løsning til hvordan skatten skal fordels mellom de ulike land, slik at skattyter slipper å betale skatt av det samme skattegrunnlaget flere ganger. De skatteavtalene som fins med tradisjonelle skatteparadis inneholder ofte bare avtaler om informasjonsutveksling. Det er liten grunn til å inngå dobbeltbeskatningsavtaler med skatteparadis som ikke pålegger skatt i utgangspunktet.

Hvert enkelt land må imidlertid inngå individuelle avtaler for å etablere det nødvendige juridiske grunnlaget for informasjonsutvekslingen. Ettersom dette kan være en meget tidkrevende prosess, ble det etablert et felles nordisk prosjekt for den tekniske gjennomføringen av forhandlinger om skatteavtaler. Deltakende i prosjektet er landene Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige samt de selvstyrte områdene Færøyene og Grønland. Til nå har det nordiske samarbeidet inngått avtaler med Bermuda, De britiske Jomfruøyene, Cayman Island, Guernsey, Jersey, og Isle of Man (Fensby, 2009). I tillegg har man kommet langt i pågående forhandlinger med Aruba og De nederlandske Antillene.

”Europarådskonvensjonen om gjensidig administrativ bistand i skattesaker” er et samarbeidsprodukt mellom OECD og Europarådet²². Formålet er å fremme det internasjonale samarbeidet for å sikre en effektiv håndhevelse av skattelovgivninger, samt sikre skattyters grunnleggende rettigheter. Den omfatter et bredt spekter av ulike skatter, inkludert direkte skatter og de fleste avgifter på både nasjonalt og lokalt nivå. Avtalen innebærer ulike typer informasjonsutveksling, skatteetterretning utenlands og simultanetterforskning i skattesaker. Det siste punktet betyr at skattemyndighetene i begge land jobber uavhengig, og utveksler informasjon i saker der skattebetalere er nært tilknyttet.

Den europeiske union, EU, har også et initiativ i form av direktivet *”EC mutual assistance directive”* som skal sikre informasjonsutveksling for direkte skatter og enkelte avgifter, eksempelvis merverdiavgift, blant unionens medlemmer. Direktivet er mer omfattende enn andre konvensjoner, siden det åpner for skatteundersøkelser også utenfor unionen. Representanter fra ett medlemsland får da muligheten til å være med å observere og å samle informasjon i skatteinspeksjoner i andre medlemsland. Direktivet åpner for et punktlig og effektivt samarbeid mellom nasjonale skatteadministrasjoner siden det: (i) innebærer krav til nøyaktighet i forhold til tidsaspektet ved henvendelse fra andre stater; og (ii) oppfordrer land til utveksling av revisjons- erfaringer og rapporter (Keen & Ligthart, 2006, s. 90).

²² Europarådet er en internasjonal organisasjon som hovedsakelig arbeider med å fremme demokrati, menneskerettigheter og rettsstatsutvikling i medlemslandene.

OECDs prosjekt mot skadelige skattepraksiser

OECD tok i 1998 initiativ for å øke informasjonsutvekslingen mellom stater for å unngå skadelige skattepraksiser. Målet var å sette fokus på problemer som oppstår når enkelte skatteregimer benytter seg av skattepraksiser som ødelegger skattegrunnlaget for andre stater. I denne sammenhengen har det vært et mål å få til bedre informasjonsutveksling mellom jurisdiksjoner. Det første konkrete resultatet kom med rapporten "*Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*" (OECD, 1998). Rapporten tok sikte på å definere hva som menes med skadelig skattekonkurrans, og å komme med anbefalinger til hvordan man bør forholde seg til det. En mer detaljert beskrivelse av rapporten finnes i kapittel en.

Med utgangspunkt i definisjonen fra 1998 ble det bestemt å utarbeide en liste over skatteparadis og over skadelige preferensielle skatteregimer hos medlemsland. Disse oversiktslistene kom i en framdriftsrapport i år 2000 (OECD, 2000). Listene er behandlet i kapittel en. Siden har det kommet flere fremdriftsrapporter blant annet i 2001, 2004, 2006 og 2009. Den tidligere omtalte avtalen om informasjonsutveksling i skattesaker er et av de viktigste resultatene av prosjektet.

EUs sparedirektiv

Dagens sparedirektiv var opprinnelig tenkt å være en del av en større skattereform i EU i 1997. Målet med direktivet var å hindre internasjonal skatteunndragelse av privatpersoners renteinntekter. Forslaget gikk ut på at alle medlemsland automatisk skulle rapportere om renteinntektene til utenlandske statsborgere til deres respektive hjemland. Dette ville innebære økt informasjonsutveksling mellom medlemslandene, og dermed redusert mulighet til å skjule formue og inntekter. Direktivet møtte imidlertid motstand fra flere jurisdiksjoner som dro nytte av hemmelighet i finanssektoren. Uenigheten førte til at sparedirektivet først trådte i kraft i juli 2005, og at man da kunne velge om man ville delta i automatisk informasjonsutveksling eller ikke.

Avtalen om automatisk rapportering innebærer at alle medlemsland må rapportere renteinntektene som EU-borgere har til deres respektive bostedsland. De fleste land, med unntak av en del tradisjonelle skatteparadis, har valgt å godkjenne denne avtalen. Direktivet omfatter renteinntekter fra banksinnskudd og de fleste former for verdipapirer. Inntekter til bedrifter er imidlertid unntatt fra vedtaket. Nasjonale skattemyndigheter mottar informasjon om opptjente renter utenlands, og får muligheten til å skattlegge dette som normalt. De som utleverer informasjonen mottar ingen kompensasjon for utleveringen.

De jurisdiksjonene som ikke har godtatt avtalen om automatisk informasjonsutveksling, har måttet innføre et kildeskattregime. Dette går i hovedsak ut på å pålegge en kildeskatt på utlendingers renteinntekter, og deretter overføre 75 prosent av dette til investors residensland. Skattyters residensland mottar ingen informasjon om hvem disse skatteinntektene stammer fra, dermed sikres investorene anonymitet. På denne måten får kildelandene muligheten til å beholde 25 prosent av tidligere ubeskattede renteinntekter, i tillegg til at residensland sikres å motta 75 prosent av den skatten de i utgangspunktet har krav på etter residensprinsippet. Dermed gir man skatteparadisene, som i all hovedsak er kildeland, insentiver til å følge opp direktivet, samtidig som de andre landene, som i hovedsak er residensland, kommer bedre ut enn om inntektene ikke hadde kommet til beskatning.

Det er imidlertid høyst usikkert hvor effektivt sparedirektivet fungerer. Dette fordi direktivet kun gjelder EUs medlemsland, og dermed er det bare å plassere midlene i et land utenfor EU om man vil slippe unna. Dette problemet ble forsøkt redusert ved å inngå lignende avtaler med seks spesielt viktige land utenfor EU²³ (Keen & Lighthart, 2006, s. 101), men fortsatt er svært mange land utenfor. Skatteparadiser som eksempelvis Hong Kong og Singapore omfattes ikke av direktivet, og penger som skjules der blir ikke rammet. I tillegg er det mange muligheter til å unngå direktivet også innenfor EU. Et annet alternativ er å plassere midlene via et selskap og deretter ta ut avkastningen av midlene i form av utbytte. Dermed unngår man beskatning, ettersom utbytte ikke omfattes av direktivet. Alle disse mulige smutthullene har ført til at direktivet har fått kallenavnet ”*The fools tax*”, fordi man nærmest må ville betale skatt for å bli rammet av det (Teather, 2005).

Andre tiltak som er rettet inn mot skatteparadis

Financial Action Task Force

Financial Action Task Force, forkortet FATF, er en multilateral organisasjon stiftet av G7-landene²⁴ i 1989. Organisasjonens mål er å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering gjennom utvikling av internasjonale standarder for politikktutvikling. Et underliggende prinsipp som FATF jobber for er transparens. Transparens og samarbeid på tvers av stater er sentralt i arbeidet mot hvitvasking og terrorfinansiering. Skatteparadisenes sekretesse og anonymitetsprinsipper representerer brudd med dette og har derfor fått mye oppmerksomhet. I 1990 etablerte FATF et sett med 40 anbefalinger mot hvitvasking som medlemslandene ble oppfordret til å følge. Målet var at disse skal redusere omfanget av svarte penger, og føre til et

²³ Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino, Sveits og USA

²⁴ G7: Uttrykk som brukes om samarbeidsgruppen syv av verdens rikeste land har dannet. Gruppen består av Canada, Frankrike, Italia, Japan, Storbritannia, Tyskland, og USA.

mer transparent finansvesen. Anbefalingene innebærer blant annet kriminalisering av hvitvasking og opprettelse av regler for å sikre transparens i finanssystemet. Eksempler på anbefalinger er regler for kundeidentifisering, oppbevaring av kundeopplysninger og rapportering av mistenkelige transaksjoner. I etterkant av terrorangrepet på World Trade Center i 2001 ble mandatet utvidet til også å omfatte finansiering av terrorisme. I denne sammenhengen ble ytterlige 9 spesialanbefalinger vedtatt. Disse anbefalingene tar sikte på å bekjempe terrorhandlinger og terrororganisasjoner, og skal utfylle de opprinnelige 40 anbefalingene. Spesialanbefalingene går blant annet ut på å kriminalisere terrorfinansiering, implementere metoder for å avdekke og holde tilbake mistenkelige transaksjoner, og samarbeide med andre nasjoner for å hindre finansiering av terrorisme. FATF lanserte i 2000 og 2001 en svarteliste over jurisdiksjoner de så på som ikke- samarbeidsvillige i forbindelse med anbefalingene. Listen innholdt på det meste 23 jurisdiksjoner, blant dem mange tradisjonelle skatteparadis. Samtlige av landene på listen har nå godtatt å samarbeide etter FATFs prinsipper, og det er for tiden ingen land som er svartelistet.

StAR

Stolen Asset Recovery-initiativet, forkortet StAR, ble lansert som et samarbeid mellom Verdensbanken og FN i 2007. Målet er å hjelpe utviklingsland som opplever at store strømmer av kapital forsvinner ulovlig ut av landene. Det innebærer blant annet oppsporing og repatriering av midler som stammer fra politisk korrupsjon, men også generelt å sikre transparens i det internasjonale finanssystemet og å styrke internasjonal innsats mot korrupsjon. Siden skatteparadiser har blitt hyppig brukt for å skjule midler fra korrupsjon, som vist i kapittel tre, er de naturlig gjenstand for betydelig oppmerksomhet også i dette arbeidet.

Andre initiativ

Det amerikanske senatets permanente undersøkelseskomité har publisert en rekke rapporter om skatteparadiser. Komiteens leder, senator Carl Levin, har vist stor vilje til å rette fokus mot problemer som oppstår i forbindelse med skatteparadiser og konkrete tiltak som kan iverksettes. Komiteen har blant annet fremmet et lovforslag, det såkalte ”Stop tax haven abuse act”, for å begrense bruken av lukkede jurisdiksjoner.

I Norge har miljø- og utviklingsminister Erik Solheim oppnevnt et *offentlig utvalg mot kapitalflukt fra fattige land*. Utvalget skal anslå skadevirkningene skatteparadis har på utviklingsland, samt størrelsene på beløpene. I tillegg skal de foreslå internasjonale tiltak for å redusere problemet. Utvalget skal avgi sin innstilling i løpet av juni 2009.

Private organisasjoner er også involvert i forhold til skatteparadis i flere sammenhenger. Enten i form av et direkte engasjement opp mot dem eller mer indirekte som en konsekvens av de ulike virkningene skatteparadis har i forhold til andre områder som for eksempel bistand, fattigdom og utvikling. En av de mest aktive organisasjonene er *Tax Justice Network* som jobber for mer åpenhet innenfor internasjonal finans, og for å redusere hemmelighet og sekreterie. Organisasjonen støtter rettferdige spilleregler i skattespørsmål, og jobber mot skatteunndragelse, skattesvindel og andre mekanismer som legger til rette for urettferdige forhold i skattesystemet. De vier mye oppmerksomhet til skatteparadisene, og har publisert en rekke arbeider som tar for seg skatteparadis. Organisasjoner som jobber mer indirekte opp mot skatteparadis er *Transparency International*, som fokuserer på korrupsjon, og *Cristian Aid* og *Oxfam*, som begge jobber med utviklingsspørsmål og bistand.

Kapittel 6. Oppsummering og forslag

Oppsummering

Til tross for skatteparadisenes relativt beskjedne størrelse i forhold til både areal og befolkning, er de av vesentlig betydning i den globale økonomi. Store deler av verdenshandelen foregår via skatteparadis, og det forvaltes store midler derfra. Mye tyder dessuten på bruken av skatteparadis er økende. Skatteparadisenes konkurransefortrinn ligger først og fremst i muligheten for å skjule informasjon fra både myndigheter og andre interessenter. Virkningene vi har avdekket er dermed ikke i hovedsak et resultat av det lave skattenivået i skatteparadisene, men mer en konsekvens av sekretesse og manglende vilje til å utveksle informasjon. Det er som vi har sett en rekke virkninger på den globale økonomien av skatteparadisene.

Selv godt utviklede økonomier opplever betydelige negative virkninger fra skatteparadisene. Skatteparadisenes minimale villighet til å være med på informasjonsutveksling med andre stater øker inntektspotensialet ved skatteplanlegging, og reduserer muligheten for å bli avslørt i skattesvindler, hvitvasking, korrupsjon og lignende. Økt rekruttering i uproduktiv virksomhet, som skatteplanlegging og kriminalitet, til fordel for produktiv virksomhet fører til at samfunnets samlede produksjon reduseres. Den samlede produksjonen til fordeling mellom samfunnets innbyggere blir dermed mindre, og resultatet er at inntektene i både produktiv og uproduktiv reduseres i andre runde. For offentlig sektor vil skatteparadisenes muligheter for lovlig og ulovlig skatteunndragelse føre til betydelig reduserte inntekter, som i sin tur vanskeliggjør finansieringen av viktige offentlige velferdsgoder. Bruken av skatteparadiser kan dessuten ha negative fordelingsvirkninger for økonomien ved at noen grupper kan redusere eller unngå beskatning, mens de andre blir sittende igjen med økt skattebyrde. Dette fører til at ressursallokeringen i økonomien forskyves lenger bort fra det optimale, og man risikerer at skattemoralen i samfunnet svekkes.

I utviklingsland er statsinstitusjoner generelt sett dårligere utbygd enn i-land, også de som skal hindre skadevirkningene fra skatteparadisene. De svake institusjonene medfører at skadevirkningene som skatteparadis er opphav til, får enda større konsekvenser for u-land enn for i-land. Vi har også argumentert for at utviklingslands svake institusjoner kan svekkes ytterligere som et resultat av skatteparadisene. Mulighetene for personlig berikelse gir politikere insentiver til å svekke institusjonelle kontrollmekanismer for å kunne utnytte den politiske makten til egen fordel, og skatteparadisene forsterker insentivet ved å legge til rette

for at politikerne lettere kan skjule sine unndragelser fra offentlighetens lys. Dette underbygges ved mange avsløringer av tilfeller hvor skatteparadiser har tatt i mot midler fra politisk korrupsjon. Ettersom få faktorer har større betydning for økonomisk vekst enn institusjoner, vil skadevirkningene for utviklingsland være ekstra store. Skatteparadisene legger også til rette for at allerede svake statsfinanser blir ytterligere svekket, og som konsekvens kan viktige offentlige velferdsgoder måtte reduseres i omfang eller kuttes.

Skatteparadisene spiller en betydelig rolle i finansmarkedene. Dette er problematisk fordi skatteparadis reduserer mengden informasjon som er tilgjengelig for finansmarkedet ved at de skjuler informasjon om eierskap og finansiell tilstand. Konsekvensene av manglende informasjon er enten økte transaksjonskostnader relatert til informasjonsinnhenting eller økt risiko som gjenspeiles ved økte avkastningskrav. Dette fører til dårligere fungerende finansmarkeder og et lavere nivå på investeringer enn det som er optimalt. Også på enkelte områder som oljeprisvolatilitet, finanskrisen og finansiell stabilitet, er det slik at skatteparadisene kan ha hatt en negativ innvirkning.

Noen forslag til forbedringer

Skatteparadisene har fått stor oppmerksomhet den siste tiden fra internasjonale samarbeidsorganisasjoner som OECD, FN og Verdensbanken. Skatteparadis var et av hovedpunktene på G20-toppmøtet, 2.april 2009, i forbindelse med restrukturering av verdensøkonomien. Flere tiltak har blitt iverksatt, men deres virkning har vært omdiskutert og flere har hevdet at de har vært for svake. Basert på de skadevirkningene vi har funnet i oppgaven, vil vi nå kort skissere en del tiltak som etter vår mening i stor grad vil kunne avdempe de negative virkningene.

Skadevirkningene fra skatteparadiser er av global karakter, og innsatsen mot dem bør derfor først og fremst rettes inn mot internasjonalt samarbeid og tiltak. Som vi tidligere i oppgaven har vært inne på flere ganger er skatteparadisenes største konkurransefortrinn muligheten til å skjule informasjon. Det optimale vil derfor være å sørge for effektiv informasjonsutveksling med skatteparadisene. En del avtaler med tradisjonelle skatteparadiser eksisterer allerede, men disse avtalene fungerer ikke godt nok. Avtalene er utformet slik at utvekslingen foregår på forespørsel, og med begrenset informasjonsmengde tilgjengelig. Et globalt system der all aktuell og relevant informasjon utveksles automatisk mellom land burde i prinsippet ikke være umulig, hverken teknisk eller ressursmessig. Etter vår mening bør derfor et globalt avtalenettverk med automatisk informasjonsutveksling som omfatter alle land være det endelige målet. EUs sparedirektiv er et godt eksempel på anvendelse av automatisk informasjonsutveksling.

Selv om automatisk informasjonsutveksling bør være det endelige målet, ser vi at dette vil innebære store politiske utfordringer. På nasjonalt nivå bør man derfor vurdere andre tiltak som kan iverksettes unilateralt. Et forslag her kan være å straffe personer eller selskaper som kan påvises å ha en tilknytning til skatteparadiser. Selskap kan for eksempel nektes fradragsrett for overføringer som går til et skatteparadis, dersom de ikke kan fremlegges dokumentasjon om at midlene overføres på korrekt vis. For å redusere privatpersoners mulighet til å bruke skatteparadiser, kan man for eksempel overvåke bruken av utenlandske betalingskort. Dette vil kunne gjøre det lettere å avsløre mistenkelige transaksjoner, som igjen kan være med å avdekke hvem som har plassert midler i skatteparadiser. Ved en slik vanskeliggjøring av muligheten for å ta med ulovlige midler hjem, vil etter all sannsynlighet skatteparadisenes tiltrekning på privatpersoner reduseres betraktelig. Dette er etter vår mening to eksempler på tiltak som relativt lett kan gjennomføres ensidig av et land.

I forhold til internprisingsproblematikk må man se på tiltak som reduserer rommet for feilprising eller alternative løsninger for bedriftsbeskatning. Mulighetene for feilprising kan for eksempel reduseres ved etablering av lover som definerer et smalere område for hvilke priser som kan betraktes som akseptable.

Utviklingsland har i mange tilfeller flere problem knyttet til skatteparadis. Et vesentlig problem for u-landene er penger som stammer fra politisk korrupsjon. Disse sendes ofte til skatteparadis, og det vil være av stor betydning å få forhindret dette. Samarbeidet mellom FN og Verdensbanken for oppsporing og repatriering av korrupsjonsmidler kan være et viktig tiltak her. Hvis sannsynligheten for å bli oppdaget for korrupsjon øker, vil det forhåpentligvis bli mindre attraktivt å unndra offentlige midler. Finansiering og hjelp til å avdekke korrupsjon kan derfor vise seg å være et viktig bidrag for å bedre fattige lands utviklingsmuligheter.

Dagens finanskriser har avdekket at tiltak bør settes i verk for å redusere skatteparadisenes skadevirkninger på finansmarkedene og det finansielle systemet. Skadevirkningene oppstår først og fremst på grunn av informasjonsmangel og utilstrekkelig regulering i skatteparadisene. Et mulig mottrekk mot dette kan være å straffe selskaper som benytter seg av skatteparadis. Et eksempel på hvordan dette kan gjøres, kan være å øke kapitaldekningskravet for de banker som er involvert på noe som helst vis i skatteparadis.

Alle de ovenfor nevnte tiltakene tar utgangspunkt i problemstilling sett fra perspektivet til dem som rammes av virkningene fra skatteparadis, men hvis vi snur på problemet og ser på det fra skatteparadisenes sin side er det ikke bare lett her heller. Flere av skatteparadisene har gjort seg sterkt avhengige av inntektene det å være et skatteparadis gir, og dermed blir det vanskelig for dem å kunne gi opp å være skatteparadis. Derfor er et mulig tiltak som vil gjøre det lettere å bli kvitt skatteparadisene, å betale dem for å slutte. Eller med andre ord å gi dem en form for omstillingsstøtte inntil de har funnet andre inntektsgivende aktiviteter.

Et viktig første skritt på veien for å få gjennomført de skisserte tiltakene vil være økt kunnskap om skatteparadis og deres virkninger på den globale økonomi. Når man ser hvilke skadevirkninger skatteparadisene medfører, vil handling tvinge seg frem som nødvendig.

Litteraturliste

60 Minutes. (2009, Januar 11). *60 Minutes: Did Speculation Fuel Oil Price Swings?* Hentet April 30, 2009 fra CBS News:

<http://www.cbsnews.com/stories/2009/01/08/60minutes/main4707770.shtml>

Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation . *American Economic Review* , 1369-1401.

Andersen, J. J., & Aslaksen, S. (2008). Constitutions and the resource curse. *Journal of Development Economics* , 227-246.

Baker, R. W. (2005). *Capitalism's Achilles Heel*. Hoboken, New Jersey: John Wiley and Sons Inc.

BBC News. (2000, Mai 9). *Luxembourg freezes Abacha accounts*. Hentet April 28, 2009 fra BCC News: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/741506.stm>

Burda, M., & Wyplosz, C. (2005). *Macroeconomics- A European Text*. Oxford: Oxford University Press.

Cobham, A. (2005). *Tax evasion, tax avoidance and development finance*. Oxford: Finance and Trade Policy Research Centre.

Collier, P., & Hoeffler, A. (2009). Testing the Neocon Agenda: Democracy in Resource-Rich Societies. *European Economic Review* , 293-308.

Dagens IT. (2009, Februar 28). *Ingen livstegn fra Telenor-saksøker*. Hentet Mai 27, 2009 fra Dagens IT: <http://www.dagensit.no/article1618780.ece>

Department of Industrial Policy and Promotion. (2009, Mars). *FDI in India Statistics*. Hentet Juni 5, 2009 fra Department of Industrial Policy & Promotion: http://dipp.nic.in/fdi_statistics/india_fdi_index.htm

Dharmapala, D., & Hines, J. R. (2006). *Which Countries Become Tax Havens?* Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.

Easterly, W., & Levine, R. (2002). *Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development*. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.

Energy Information Administration. (2009, Mai 13). *World Crude Oil Prices*. Hentet Mai 15, 2009 fra eia.doe.gov: http://tonto.eia.doe.gov/dnav/pet/pet_pri_wco_k_w.htm

Errico, L., & Musalem, A. (1999). *Offshore Banking: An Analysis of Micro- and Macro-Prudential Issues*. Washington, D.C: International Monetary Fund.

Fensby, T. (2009, Mai 19). *Nordiskt projekt för att förhindra skatteflykt fortsätter*. Hentet Mai 26, 2009 fra Norden.org: <http://www.norden.org/webb/news/news.asp?id=8532&lang=3>

Financial Stability Forum. (2000). *Report of the Working Group on Offshore Centres*. Basel: Financial Stability Forum.

FN. (2007). *UN data Liberia*. Hentet April 29, 2009 fra UN data:
<http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crname=Liberia>

GAO. (2008). *Comparison of the Reported Tax Liabilities of Foreign- and U.S.-Controlled Corporations, 1998-2005*. Washington, D.C.: United States Government Accountability Office.

GAO. (1999). *Foreign- and U.S.-Controlled Corporations That Did Not Pay U.S. Income Taxes, 1989-1995*. Washington, D.C.: United States Government Accountability Office.

Global Witness. (2009). *Undue Diligence: How banks do business with corrupt regimes*. London: Global Witness.

Guttentag, J., & Avi-Yonah, R. (2006). Closing the international tax gap. I M. B. Sawicky, R. S. McIntyre, & J. H. Guttentag, *Bridging the Tax Gap: Addressing the Crisis in Federal Tax Administration* (ss. 99-110). Washington D.C.: Economic Policy Institute.

HC - Treasury Com. (2008). *Offshore Financial - Oral and Written Evidence*. House of Commons, Treasury Committee. London: The Stationery Office Limited.

IMF. (2009). *World Economic Outlook - Crisis and Recovery*. Washington D.C.: International Monetary Fund.

Kar, D., & Cartwright-Smith, D. (2008). *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002 - 2006*. Washington, D.C.: Global Financial Integrity.

Keen, M., & Ligthart, J. E. (2006). Information Sharing and International Taxation: A Primer. *International Tax and Public Finance* , 81 - 110.

Mehlum, H., Moene, K. O., & Torvik, R. (2006). Institutions and the resource curse. *The Economic Journal* , 1-20.

Neighbour, J. (2002, Januar). *Transfer pricing: Keeping it at arm's length*. Hentet Mai 26, 2009 fra OECD Observer:
http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/670/Transfer_pricing:_Keeping_it_at_arm_s_length.html

Nicodème, G. (2007). *Do Large Companies Have Lower Effective Corporate Tax Rates? A European Survey*. Brussel: Universite Libre de Bruxelles, Solvay Business School, Centre Emile Bernheim (CEB).

Norges Bank. (2008). *Finansiell stabilitet 2/08*. Oslo: Norges Bank.

NOU 2003:9. (2003). *Norges offentlige utredninger 2003:9 Skatteutvalget - Forslag til endringer i skattesystemet*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

NOU 2009:4. (2009). *Norges offentlige utredninger 2009:4 Tiltak mot skatteunndragelser*. Oslo: Departementenes servicesenter.

OECD. (2000). *2000 Progress Report: Towards Global Tax Co-operation: Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices*. Paris: Organisation for economic co-operation and development.

OECD. (2009b). *A Progress Report on the Jurisdictions Surveyed by the OECD Global Forum in Implementing the Internationally Agreed Tax Standard*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.

OECD. (2002). *Agreement on exchange of information on tax matters*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.

OECD. (2009a, Mai 27). *Andorra, Liechtenstein and Monaco removed from OECD List of Unco-operative Tax Havens*. Hentet Juni 4, 2009 fra OECD:
http://www.oecd.org/document/41/0,3343,en_2649_33745_42857769_1_1_1_1,00.html

OECD. (2009c, April 21). *Countering Offshore Tax Evasion - Some Questions and Answers on the Project*. Hentet Mai 26, 2009 fra OECD:
<http://www.oecd.org/dataoecd/23/13/42469606.pdf>

OECD. (1998). *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*. Paris: Organisation for economic co-operation and development.

OECD. (2008a, Oktober 21). *Improving transparency and stepping up exchange of information in tax matters*. Hentet April 20, 2009 fra OECD:
http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en_2649_201185_41542604_1_1_1_1,00.html

OECD. (2008b). *OECD Model Tax Convention on Income and on Capital*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD. (2009d, Mars 30). *The Development Assistance Committee*. Hentet April 28, 2009 fra OECD:
http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34487_42458595_1_1_1_1,00.html

O'Neill, P. H. (2001, Juli 18). *Press room: The U.S. Department of the Treasury*. Hentet April 20, 2009 fra The U.S. Department of the Treasury:
<https://www.treas.gov/press/releases/po486.htm>

Pak, S., & Zdanowicz, J. S. (2002). *U.S. trade with the world: An estimate of 2001 lost U.S. federal income tax revenues due to over-invoiced imports and under-invoiced export*. Trade Research Institute, Inc.

Rakkestad, K. J., & Werne, S. (2006). CDO-er: Nye muligheter for å investere i kreditmarkedet. *Penger og kreditt*, 116 - 128.

Rego, S. O. (2003). Tax Avoidance Activities of U.S. Multinational Corporations. *Contemporary Accounting Research*, Vol. 20, No. 4.

Reuters. (2008, November 28). *Interview-Tax havens drain poor nations, OECD says*. Hentet April 28, 2009 fra Reuters: <http://www.reuters.com/article/latestCrisis/idUSLS349361>

Robinson, J. A., & Torvik, R. (2008). *Endogenous Presidentialism*. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.

Rodrik, d., Subramanian, A., & Trebbi, F. (2002). *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.

Ross, M. (2001a). Does Oil Hinder Democracy? *World Politics* , 325-361.

Ross, M. (2001b). *Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Sachs, J. D. (2003). *Institutions Don't Rule: Direct Effects of Geography on Per Capita Income*. Cambridge, Massachusetts : National Bureau of Economic Research.

Sachs, J. D., & Warner, A. M. (1995). *Natural resource abundance and economic growth*. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.

Sikka, P. (2003). The Role of Offshore Financial Centres in Globalization. *Accounting Forum* , 365-399.

Tanzi, V. (1995). *Taxation in an integrating world*. Washington: Brookings Institution.

Teather, R. (2005). *The Benefits of Tax Competition*. London: The Institute of Economic Affairs.

Telenor. (2009, Mai). *Bakgrunn - Telenor og Alfa-selskapene*. Hentet Mai 27, 2009 fra Telenor Group: <http://www.telenor.com/no/nyheter-og-media/i-fokus/eierinteressert-russland/bakgrunn/>

The Independent. (2000, September 5). *Major banks named in \$3bn Nigeria fraud*. Hentet April 28, 2009 fra The Independent: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/major-banks-named-in-3bn-nigeria-fraud-699612.html>

TI. (2004). *Global Corruption Report 2004*. Berlin: Transparency International.

TJN. (2007). *Identifying tax havens and offshore finance centres*. London: Tax Justice Network.

TJN. (2005a). *Tax Us if You Can*. London: The Tax Justice Network.

TJN. (2005b). *The price of offshore*. London: Tax Justice Network.

US Senate. (u.d.). *Permanent Subcommittee on Investigations*. Hentet April 29, 2009 fra Committee on Homeland Security and Governmental Affairs: <http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?Fuseaction=Subcommittees.Home&SubcommitteeID=88ed6460-02ee-40a9-84a9-e278af44313c&Initials=PSI>

US Senate. (2008). *Tax Haven Banks and U.S. Tax Compliance*. Washington D.C.: Permanent Subcommittee on investigations.

US Senate. (2003). *U.S. Tax Shelter Industry: The Role of Accountants, Lawyers, and Financial Professionals*. Washington D.C.: Permanent Subcommittee on Investigations.

Verdensbanken. (2007). *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

Winer, J. M. (2002). *Illicit Finance and Global Conflict*. Oslo: Fafo Institute for Applied Social Science.

Zoromé, A. (2007). *Concept of Offshore Financial Centers: In Search of an Operational Definition*. Washington, D.C: International Monetary Fund.

Økokrim. (2008). *Tendrapport 2008-2009 Økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet*. Oslo: Økokrim.

Vedlegg

Vedlegg 1

Boks I

NØKKELFAKTORER FOR IDENTIFISERING AV SKATTEPARADISER FOR RAPORTEN

a) Ingen eller kun nominelle skatter

Ingen eller kun nominelle skatter på den relevante inntekten er utgangspunktet for å klassifisere en jurisdiksjon som et skatteparadis.

b) Mangel på effektiv utveksling av informasjon

Skatteparadiser har vanligvis lover eller administrative praksiser som sørger for at foretak og individer kan nyttegjøre seg av strenge sekretesslover og andre former for beskyttelse mot undersøkelser fra skattemyndigheter, dermed hindres effektiv utveksling av informasjon om skattesubjekter som nyttegjør seg av lavskattejurisdiksjonen.

c) Mangel på transparens

En mangel på transparens i virkemåten til de lovgivende, rettslige eller administrative forordningene er en annen faktor i identifisering av skatteparadiser.

d) Ingen substansielle aktiviteter

Fraværet av et krav om aktiviteten må være substansiell er viktig siden det ville antyde at en jurisdiksjon kan antas å forsøke å tiltrekke investeringer eller transaksjoner som er kun skattemotiverte.

Kilde: (OECD, 1998, s. 23)

Vår oversettelse

Vedlegg 2

Boks II

NØKKELFAKTORER FOR IDENTIFISERING OG VURDERING AV SKADELIGE FAVORISERENDE SKATTEREGIMER FOR RAPORTEN

a) Ingen eller kun nominelle skatter

Ingen eller kun nominelle skatter på den relevante inntekten er et nødvendig utgangspunkt for en undersøkelse av om hvorvidt et favoriserende skatteregime er skadelig. En effektiv skattesats som er null eller lav kan oppstå fordi den nominelle skattesatsen i seg selv er veldig lav eller på grunn av måten et land definerer skattegrunnlaget som den nominelle skattesatsen anvendes på. Et skadelig favoriserende skatteregime vil være kjennetegnet av en kombinasjon av lav eller null effektivskattesats og en eller flere av de andre faktorene framsatt i denne boksen og, hvor relevant, i denne seksjonen.

b) ”Inngjerding” av regimer

Noen favoriserende skatteregimer er delvis eller fullt ut avsondret fra de innenlandske markedene til landet som har regimet. Faktumet at et land føler behovet for å beskytte sin egen økonomi fra regimet gjennom inngjerding, gir en sterk indikasjon på at regimet har potensial til å skape skadelige ringvirkninger. Inngjerding kan ta en rekke ulike former, inkludert:

- et regime kan eksplisitt eller implisitt ekskludere fastboende skattebetalere fra å benytte seg av dets fordeler
- foretak som nyter godt av regimet kan eksplisitt eller implisitt bli nektet å operere i det innenlandske markedet

c) Mangel på transparens

Mangelen på transparens i virkemåten til et regime vil gjøre det vanskeligere for hjemlandet sørge for beskyttelsestiltak. Mangel på transparens kan oppstå fra måten et regime er designet og administrert. Mangel på transparens er et bredt konsept som inkluderer blant annet fordelaktig anvendelse av lover og reguleringer, forhandlbart skattesystem og en manglende evne til å gjøre administrative praksiser allment tilgjengelige.

d) Mangel på effektiv utveksling av informasjon

Mangelen av effektiv informasjonsutveksling i forhold til skattebetalere som nyter godt av eksistensen til et favoriserende skatteregime er en sterk indikasjon på at et land er involvert i skadelig skattekonkurranse.

Kilde: (OECD, 1998, s. 27)

Vår oversettelse

Vedlegg 3

A PROGRESS REPORT ON THE JURISDICTIONS SURVEYED BY THE OECD GLOBAL FORUM IN IMPLEMENTING THE INTERNATIONALLY AGREED TAX STANDARD¹

Progress made as at 8th June 2009

Jurisdictions that have substantially implemented the internationally agreed tax standard			
Argentina	Germany	Korea	Seychelles
Australia	Greece	Malta	Slovak Republic
Barbados	Guernsey	Mauritius	South Africa
Bermuda	Hungary	Mexico	Spain
Canada	Iceland	Netherlands	Sweden
China ²	Ireland	New Zealand	Turkey
Cyprus	Isle of Man	Norway	United Arab Emirates
Czech Republic	Italy	Poland	United Kingdom
Denmark	Japan	Portugal	United States
Finland	Jersey	Russian Federation	US Virgin Islands
France			

Jurisdictions that have committed to the internationally agreed tax standard, but have not yet substantially implemented					
Jurisdiction	Year of Commitment	Number of Agreements	Jurisdiction	Year of Commitment	Number of Agreements
Tax Havens³					
Andorra	2009	(0)	Marshall Islands	2007	(1)
Anguilla	2002	(0)	Monaco	2009	(1)
Antigua and Barbuda	2002	(7)	Montserrat	2002	(0)
Aruba	2002	(4)	Nauru	2003	(0)
Bahamas	2002	(1)	Neth. Antilles	2000	(7)
Bahrain	2001	(8)	Niue	2002	(0)
Belize	2002	(0)	Panama	2002	(0)
British Virgin Islands	2002	(10)	St Kitts and Nevis	2002	(0)
Cayman Islands ⁴	2000	(8)	St Lucia	2002	(0)
Cook Islands	2002	(0)	St Vincent and the Grenadines	2002	(0)
Dominica	2002	(1)	Samoa	2002	(0)
Gibraltar	2002	(1)	San Marino	2000	(0)
Grenada	2002	(1)	Turks and Caicos Islands	2002	(0)
Liberia	2007	(0)	Vanuatu	2003	(0)
Liechtenstein	2009	(1)			
Other Financial Centres					
Austria ⁵	2009	(0)	Luxembourg ⁵	2009	(6)
Belgium ⁵	2009	(1)	Malaysia	2009	(0)
Brunei	2009	(5)	Philippines	2009	(0)
Chile	2009	(0)	Singapore	2009	(0)
Costa Rica	2009	(0)	Switzerland ⁵	2009	(0)
Guatemala	2009	(0)	Uruguay	2009	(0)

Jurisdictions that have not committed to the internationally agreed tax standard			
Jurisdiction	Number of Agreements	Jurisdiction	Number of Agreements
All jurisdictions surveyed by the Global Forum have now committed to the internationally agreed tax standard			

¹ The internationally agreed tax standard, which was developed by the OECD in co-operation with non-OECD countries and which was endorsed by G20 Finance Ministers at their Berlin Meeting in 2004 and by the UN Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters at its October 2008 Meeting, requires exchange of information on request in all tax matters for the administration and enforcement of domestic tax law without regard to a domestic tax interest requirement or bank secrecy for tax purposes. It also provides for extensive safeguards to protect the confidentiality of the information exchanged.

² Excluding the Special Administrative Regions, which have committed to implement the internationally agreed tax standard.

³ These jurisdictions were identified in 2000 as meeting the tax haven criteria as described in the 1998 OECD report.

⁴ The Cayman Islands have enacted legislation that allows them to exchange information unilaterally and have identified 12 countries with which they are prepared to do so. This approach is being reviewed by the OECD.

⁵ Austria, Belgium, Luxembourg and Switzerland withdrew their reservations to Article 26 of the OECD Model Tax Convention. Belgium has already written to 48 countries to propose the conclusion of protocols to update Article 26 of their existing treaties. Austria, Luxembourg and Switzerland announced that they have started to write to their treaty partners to indicate that they are now willing to enter into renegotiations of their treaties to include the new Article 26.

Kilde: (OECD, 2009b)

Vedlegg 4

Tax Justice Networks liste over skatteparadiser		
<u>Amerika</u>	Melilla	Island
De amerikanske Jomfruøyene	Seychellene	Irland (Dublin)
Anguilla	São Tomé og Príncipe	Ingusjetia
Antigua og Barbuda	Somalia	Jersey
Aruba	Sør-Afrika	Liechtenstein
Bahamas	<u>Asia</u>	Luxembourg
Barbados	Bahrain	Madeira
Belize	Dubai	Malta
Bermuda	Hong Kong	Man
De britiske Jomfruøyene	Labuan	Monaco
Caymanøyene	Libanon	Nederland
Costa Rica	Macao	Nord-Kypros
Dominica	Maldivene	Sark
Grenada	Singapore	Sveits
Montserrat	Tel Aviv	Trieste
De nederlandske Antillene	Taipei	Ungarn
New York	<u>Europa</u>	<u>Oseania</u>
Panama	Alderney	Cookøyene
Saint Lucia	Andorra	Marianasøyene
St Kitts og Nevis	Belgia	Marshalløyene
Saint Vincent og Grenadinene	Campione d'Italia	Nauru
Turks- og Caicosøyene	City of London	Niue
Uruguay	Kypros	Samoa
<u>Afrika</u>	Frankfurt	Tonga
Liberia	Gibraltar	Vanuatu
Mauritius	Guernsey	

Kilde: (TJN, 2005a)