

Arbeidsnotat nr. 33/11

**Sekretessejurisdiksjoner, korrupsjon
og økonomisk kriminalitet**

av

Guttorm Schjelderup

SNF prosjekt 1306

“Krise, omstilling og vekst”

KRISE, OMSTILLING OG VEKST

Dette arbeidsnotatet inngår i en serie publikasjoner fra programområdet Krise, omstilling og vekst ved Samfunns- og næringslivsforskning AS. Hovedmålsettingen med programmet er å kartlegge årsaker til den internasjonale økonomiske krisen, konsekvenser på kort og lang sikt, og betydningen av krisen for omstillingsbehov og vekstmuligheter i næringslivet. Programmet er del av en større satsing i NHH-miljøet, og er utført i samarbeid med Nærings- og handelsdepartementet, Norges forskningsråd, NHO/ABELIA og Sparebanken Vest/Bergen Næringsråd/Næringsforeningen i Stavanger-regionen.

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS

BERGEN, NOVEMBER 2011

ISSN 1503-2140

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og i strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

Sekretessejurisdiksjoner, korrupsjon og økonomisk kriminalitet

av

Guttorm Schjelderup¹

NHH, Norges Handelshøyskole

Guttorm.schjelderup@nhh.no

Sammendrag

Skatteparadisene har lovstrukturer som er spesialdesignet for å tilsløre informasjon om aktiviteter og eierforhold som utelukkende berører andre stater. Dette er ikke utøvelse av selvråderett, men inngripen i andre staters selvråderett, og strukturene gir incitament til korrupsjon og kriminalitet i andre land. I denne artikkelen belyses disse lovstrukturene, og det gis eksempler på korrupsjon og økonomisk kriminalitet, hvor skatteparadiser har vært sentrale.

¹ Denne artikkelen er publisert i tidsskriftet Praktisk økonomi og Finans vol. 27, 4-2011.

1 Innledning

Betegnelsen skatteparadis er egentlig misvisende fordi den antyder at enkelte land har et konkurransefortrinn når det gjelder skattenivået. Jeg skal i denne artikkelen argumentere for at det er kombinasjonen av hemmelighold (sekretesse), svak eller ingen regulering og fravær av reell skattlegging som er konkurransefortrinnet til land vi ofte tenker på som skatteparadiser. I forbindelse med alle slags typer kriminalitet og korrupsjon er det spesielt muligheten til å skjule seg, dvs. oppnå anonymitet, som er viktig. Jeg skal derfor i denne artikkelen bruke ordene sekretessejurisdiksjon og skatteparadis om hverandre.

Hemmelighold/sekretesse betyr noe mer enn taushetsplikten som ofte påhviler ansatte i virksomheter som drives i skatteparadiser, for eksempel ansatte i bankvirksomhet. Sekretessen omfatter også de lovstrukturene (for eksempel selskaps- og truststrukturer) som er bygd opp for å hindre innsyn og sikre anonymitet i de stater som påføres skadevirkningene. Et fellestrekk for lovgivningen i sekretesseland er at de ikke har et offentlig selskapsregister (jf. Brønnøysundregisteret) eller andre offentlig tilgjengelige informasjonskanaler. Det betyr at tilgangen til informasjon er svært begrenset for tredjepart. I praksis er det derfor kun myndighetene i tredjeland som gjennom en informasjonsutvekslingsavtale og rettsanmodning har mulighet til å få

tak i informasjon. Men selv med slike avtaler er det for eksempel langt fra sikkert at man kan avklare innholdet i aktiviteter og eierskap. Generelt er det derfor slik at det er vanskelig å identifisere hvem eierne er av selskaper og aktiva i en sekretessejurisdiksjon.

At skatteyttere i Norge benytter skatteparadiser for å skjule formue og eierskap har vi mange eksempler på. Jahre-saken som kostet den norske stat 500 millioner kroner å etterforske over 35 år, er et slikt eksempel (summen er ikke inflasjonsjustert). I denne saken fikk myndighetene tilbake mer enn nok penger til å dekke omkostningene, men saken illustrerer hvor kostnadskrevene og langvarig prosessen kan være før midler frigis.¹ Få stater, selskaper eller enkeltpersoner har samme evne og vilje som Norge til å påføre seg risikoen ved å gå til kostbare søksmål for om mulig å repatriere stjålne midler.

Et annet eksempel av nyere dato er skatteamnestiordningen til Skatteetaten. Vilkåret for å komme inn under denne, er at endringen av egen ligning ikke kommer som en konsekvens av kontrolltiltak fra skattemyndighetenes side eller at skattemyndighetene har fått opplysninger fra andre om skjult formue og inntekt.² Bare de siste tre årene har denne ordningen ført til at skjulte formuer til en verdi av mellom tre og fire milliarder er blitt rapportert til skattemyndighetene. Det meste av dette er penger som har vært skjult i utlandet, spesielt i Sveits og Luxemburg. I et tiårsperspektiv har ordningen ført til en formuesøkning på rundt 11 milliarder kroner i Norge.

Sekretesselovgivningen i skatteparadis fører ikke bare til skatteunndragelse, den skaper også incitament til å bryte nasjonale og internasjonale reguleringer og påbud. Siden brukerne av sekretessejurisdiksjoner kan skjule sin identitet, kan de drive virksomhet uten nødvendigvis å bli stilt til ansvar for sine handlinger. Et eksempel på dette er Scandinavian Star ulykken. Natt til 7. april 1990 brøt det ut brann på fergen Scandinavian Star som var på vei fra Oslo til Frederikshavn. 158 mennesker døde i brannen, og én person døde to dager senere på grunn av skader påført under brannen. Under etterforskningen ble det slått fast at skipet hadde mangler og at sikkerhetsbestemmelsene ikke ble fulgt. En dansk statsborger stod fram som reder og eier bak skipet. Endelig eierskap av skipet som var registrert på Bahamas, er imidlertid ikke

blitt fastslått. Ulovlig fiske med båter registrert i sekretessejurisdiksjoner som er eid av selskaper hvor eierne er anonyme er et annet eksempel på slik opportunistisk atferd.³

2 Litteratur og samfunnsdebatt

Den økonomiske litteraturen om skatteparadis er delt i et positivt og et negativt syn på skatteparadisene.

Det positive synet målbærer at skatteparadisene er nyttige for den globale økonomien fordi de bidrar til at aktører kan omgå ineffektive politiske løsninger knyttet til skattepolitikken i eget hjemland. En vanlig antakelse er for eksempel at deler av skattepolitikken ikke godt nok kan innrettes etter hvor skattesensitiv skattefundamentene er. Skatteparadisene bidrar da til å gjøre politikken mer effektiv fordi skattyter kan unngå skattlegging av skattesensitiv inntekt (se for eksempel Peralta 2006, og Hong og Smart 2010).⁴ Det tas ikke opp i denne litteraturen hvorfor skattepolitikken er ineffektivt innrettet eller hvorfor mange land bruker penger på å bekjempe skatteparadis, to sentrale spørsmål relatert til premissene for denne litteraturen. Videre har det positive synet som utgangspunkt at skatteparadisene kun fremmer skatteplanlegging, dvs. lovlige aktiviteter.

I Norge finnes det både politiske partier og organisasjoner som målbærer synspunkter som kan relateres til det positive synet. I Aftenposten 03.03.2008 sier for eksempel FrPs stortingsrepresentant Gjermund Hagesæter at: «*Hvis vi ikke hadde hatt skatteparadis og lavskatteland hadde vi hatt et langt høyere skattenivå enn i dag*». Hagesæter fremholder i samme intervju at: «*Hovedpoenget med skatteparadisene er ikke hemmelighold, men sunn skattekonkurrans.*» I Dagens Næringsliv (DN) 01.02.2010 målbærer Petter Brubakk, næringspolitisk direktør i Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), følgende synspunkt: «*Samtidig kan vi ikke underkjenne disse landenes nyttige funksjoner i lovlig internasjonal virksomhet.*» Aftenposten kommenterer NHOs synspunkter i en leder 23.12.2009 på denne måten: «*I kjølvannet av finanskrisen har USA vist muskler og gått i spissen for et internasjonalt samarbeid for økt åpenhet. I denne situasjonen bruker NHO mest energi på å forklare hvor fornuftig skatteparadis kan være. I et avisinnlegg advares det mot «å mistenkeliggjøre den legitime bruken av skatteparadisene». Skatteparadisene har nemlig ikke primært vært brukt for å unngå skatt, 'men i noen situasjoner for å unngå dobbelt skatt.' Historieløsheten ser ut til å være grenseløs.*»

Kjernes spørsmålet både i den internasjonale litteraturen og i den norske debatten om skatteparadis, er satt på spissen av journalist Siri Gedde-Dahl i Aftenposten 16.12.2009 når hun stiller NHO direktør Petter Haas Brubakk følgende spørsmål: «*Du synes ikke den illegitime bruken av skatteparadis overskygger den legitime?*» Brubakk svarer at de fyller en viktig funksjon for legitim næringsvirksomhet som ikke må bli stigmatisert fordi de også har svakheter. NHOs svar på spørsmålet er altså nei. Om kostnadene ved illegitim bruk av sekretesseland virkelig kan være større enn fordelene, er et interessant forsknings spørsmål.

I det negative synet antar man at skatteparadisene oppmuntrer både til ulovlige og lovlige handlinger. I denne litteraturen er det typisk slik at aktørene kan kjøpe tjenester fra sekretesseland til å redusere egen skattebelastning enten gjennom skatteplanlegging eller skatteunndragelse. Som vist av Slemrod og Wilson (2009) gir et slikt rammeverk det entydige svaret at skatteparadisene er skadelige, og at det er optimalt fra et globalt synspunkt å eliminere deres virksomhet.

I den norske debatten støttes det negative synet av kapitalfluktutvalgets innstilling (jf. NOU 2009: 19), Skatteetaten, Økokrim og LO, samt en rekke frivillige organisasjoner som har påpekt at man ikke utviser samfunnsansvar når man bruker sekretessejurisdiksjoner til investeringer. Avdelingsdirektør i skatteetaten, Tone Kaarbø, skriver i DN 12.01.2010 at: «Derfor overrasker det når det kan se ut som om NHO stiller seg bak strukturer som muliggjør samfunnsskadelige virkninger utenfor Norges grenser». Hun påpeker videre at det finnes andre land uten sekretesselovgivning som er velfungerende og som kan benyttes dersom man skal investere via andre land.

I den norske debatten er det altså en positiv fløy som mener skatteparadisene har sin misjon på tross av at de kan lede til skadevirkninger, og en negativ fløy som mener skadevirkningene er større enn fordelene. Fløyen som er positive til skatteparadisene, mener at regelverket mot skatteparadis er på plass gjennom informasjonsutvekslingsavtaler, armlengdeprinsippet, skatteavtalenes misbruksbestemmelser etc., og at det videre arbeidet bør følges opp i regi av OECD.

Den andre fløyen påpeker at det store omfanget av lovbrudd knyttet til skatteparadisene tyder på at verken regler eller OECDs arbeid er nok til å hindre skadevirkningene. OECD arbeider etter konsensusprinsippet, og flere av medlemsstatene tilbyr selv skatteparadisstrukturer. Denne fløyen mener at OECDs arbeid er viktig, men utilstrekkelig fordi noen medlemsstater har store inntekter av å tilsløre hva som foregår i andre stater. De påpeker at hovedproblemet er at skatteparadisene tilbyr lovstrukturer som er spesialdesignet for å tilsløre informasjon om aktiviteter og eierforhold som utelukkende berører andre stater, samtidig som de vil skjerme egen jurisdiksjon mot tilsvarende regler. Dette er ikke utøvelse av selvråderett, men dyp og uakseptabel inngripen i andres. Denne fløyen påpeker at skatteparadisenes lovstrukturer påfører andre stater og det globale marked store skadevirkninger. Skadevirkningene kan på ingen måte repareres gjennom informasjonsutvekslingsavtaler. Skatteparadisproblematikken bør på samme måte som for eksempel skadelig handelspolitikk tas opp på et høyere internasjonalt nivå.

Mitt bidrag i denne artikkelen er å vise at skatteparadisene ikke bare er involvert i skatteplanlegging og skatteunndragelse, men at de også bidrar til korrupsjon og økonomisk kriminalitet. Man skulle tro dette var å slå inn åpne dører, men debatten både i Norge og internasjonalt viser at mange legger svært liten vekt på disse skadevirkningene.⁵

3 Hva er et skatteparadis?

Det er vanskelig å gi en eksakt definisjon av hva et skatteparadis er, men et felles trekk ved mange av dem er at de er små land i geografisk utstrekning, ofte med et innbyggertall på under 1 million. At det er vanskelig å klassifisere dem, skyldes at disse landene har ulike forretningsmodeller. En fellesnevner er imidlertid at de tilbyr spesielle selskaps- og truststrukturer som gjør at offentlige og private interesser i andre stater vil ha store problemer med å vite hva som egentlig foregår, og hvem som egentlig står bak. Som regel foregår det paradoksalt nok ingenting lokalt i skatteparadisene; alt foregår i andre stater hvor eierne bor og selskapene har sine forpliktelser.

Eksempler på ulike forretningsmodeller er at noen land selger pass til utlendinger (både vanlige og diplomatpass), selv om kjøper har pass og er statsborger i et annet land. Andre land har spesialisert seg på å tilby bekvemmelighetsflagg til skip, salg av internettdomener, landkoder og telefonnumre, mens andre igjen er tilpasset det å være et finansielt gjennomstrømningssted.

Et eksempel på de mer ekstreme forretningsmodellene er salg av egne telefonnummer og landkoder. På de nederlandske Antiller tilbringer statistisk sett hver innbygger tre måneder av året på internasjonale telefonsamtaler. Dette er selvsagt ikke mulig, og realitetene er at samtaler som starter et annet sted rutes gjennom Antillene som har solgt bruken av sitt retningsnummer til internasjonale aktører.

I OECDs rapport fra 1998 «Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue» karakteriseres et skatteparadis som en jurisdiksjon med:

1. Svært lav eller ingen skatt på kapitalinntekter
2. Et særegent skattesystem for utlendinger
3. Mangel på transparens om eierskap og/eller mangel på effektivt tilsyn
4. Ingen effektiv informasjonsutveksling med andre land og jurisdiksjoner knyttet til skattemessige forhold

Det norske kapitalfluktutvalget (NOU 2009: 19) gransket noen av skatteparadisene og fant blant annet ut at det er kombinasjonen av hemmelighold, mangel på effektivt tilsyn og regulering, sekreterie og generelt et lovverk som favoriserer «foreign investors» som gjør disse landene så attraktive for mange typer virksomhet. I NOU 2009: 19 er det også beskrevet lovstrukturer i slike jurisdiksjoner som er skreddersydde for enten å legge til rette for skatteplanlegging eller skatteunndragelse. Siden de som bruker disse landenes spesiallovgivning ofte ikke har lov til å bosette seg eller drive lokalt i skatteparadisene, rammer regelverket i hovedsak andre lands beskatningsrett, for eksempel ved at inntekt eller formue som skulle vært skattlagt der eieren av midlene er bosatt, blir skjult i skatteparadisene. Det betyr at det kanskje viktigste trekket ved sekreteriejurisdiksjoner er at de tilbyr lovstrukturer som undergraver private og offentlige rettsforhold i andre stater.

OECDs nye strategi i forbindelse med sekreteriejurisdiksjoner, er at de land som ikke er villige til å tegne informasjonsutvekslingsavtaler knyttet til skattespørsmål, vil bli klassifisert som skatteparadis. Siden alle sekreteriejurisdiksjoner i prinsippet har sagt seg villige til å tegne informasjonsutvekslingsavtaler, er det ifølge OECD ingen land som lenger kvalifiserer til definisjonen skatteparadis.

Mange er skeptiske til om informasjonsavtalene vil eliminere problemene som sekreteriejurisdiksjonene skaper. Det skyldes dels at informasjonsutvekslingsavtalene ikke fjerner fordelingen av lovverket som begunstiger utlendinger og som skaper incitament til ulovlige handlinger. Det betyr at de underliggende skadelige strukturene forblir urørte. Dels skyldes det at det i avtalene ikke ligger noen effektive sanksjoner hvis en jurisdiksjon er sendrektig eller på annen måte viser liten effektivitet i sin informasjonsutveksling, annet enn svartelisting (som brukes sjeldent). Videre er det slik at informasjonsavtalene ikke gir adgang til generelle forespørsler av typen «har Ola Nordmann konti i dette landet». Slike forespørsler vil ikke bli besvart selv om norske skattemyndigheter kan føre bevis for at skattyter har unndratt seg skatt i eget hjemland. Det betyr at skattemyndigheten må ha informasjon annetsteds fra som knytter en skattyter til skatteparadisene. Sekretessen er derfor i stor grad intakt, og det gjenstår å se hva de realøkonomiske effektene av disse avtalene vil være.

4 Korrupsjon, økonomisk kriminalitet og sekreteriejurisdiksjoner

Det finnes en rekke ulike definisjoner knyttet til hva korrupsjon er og disse kan variere fra land til land. Verdensbanken definerer korrupsjon som misbruk av offentlig makt til egen fordel, mens andre organisasjoner har en bredere definisjon hvor misbruk av makt til egen

fordel kan skje både i privat og offentlig sfære. Et typisk trekk ved korrupsjon er at beslutninger påvirkes av andre aktører gjennom en byttehandel. Byttehandelen kan for eksempel være at man overfører penger til en person som i kraft av sin stilling kan påvirke utfallet av en sak. Korrupsjonsbegrepet vidt tolket vil også innbefatte statsledere som via mellommenn, endrer lover og regler til egen vinning.

Det finnes flere eksempler på korrupsjon og økonomisk kriminalitet på høyt politisk nivå. Et eksempel er saken mot Sani Abacha som var statsleder i Nigeria i perioden 1993-1998.⁶ Etter Abachas død i 1998, oppdaget politiet i Nigeria at Abacha hadde underslått minst to milliarder USD fra landets valutaeserver. Sveits valgte å samarbeide med nigerianske myndigheter i denne saken og frøs midler tilsvarende 700 millioner USD i sveitsiske banker. Etterforskningen viste imidlertid at man fra de sveitsiske Abacha-kontiene hadde overført 1,3 milliarder USD til Luxemburg, Liechtenstein, Storbritannia og Jersey. I Liechtenstein er det ikke adgang til å føre rettssak uten tiltaltes nærvær, og Abachas sønn har unnlatt å møte til rettssaken. Dette har skapt problemer knyttet til tilbakeføringen av midler fra Liechtenstein.

I Abacha-saken viste det seg at det var fra Storbritannia det var vanskeligst å få tilbakeført midler, noe som illustrerer at det er andre sider ved et lands lovgivningen enn sekreterse som også kan ha negative eksterne effekter. Fra Storbritannia ble midlene overført til Nigeria først etter fire år. I dette tidsrommet ble midler som stod i Storbritannia ført ut av landet. Abachas «høyre hånd» – Abubakaren Bugudu - ble tiltalt av myndighetene på Jersey. Saken endte i et forlik, hvor Bugudu fikk beholde 60 millioner USD mot å tilbakeføre 140 millioner USD. Mens etterforskningen pågikk hadde Abacha-familien overført en del av midlene til andre kjente skatteparadis som Jomfruøyene og Isle of Man, ved bruk av stråmenn.

Nigerias advokat i saken mot Abacha, Tim Daniel, har uttalt at det ville vært tilnærmet umulig – med utgangspunkt i materialet som ble funnet i Storbritannia – å bevise at disse midlene i realiteten var eiet av Abacha-familien. I denne saken var de nigerianske påtalemyndighetene heldige fordi materialet fra Sveits var tilstrekkelig til å få tilbakeført midler fra Storbritannia.

Saken mot Sani Abacha er egentlig en suksesshistorie i den forstand at man har klart å få tilbake en relativt stor sum av det som en tidligere toppolitiker har tilranet seg. Selv om ikke alle pengene vil bli funnet og tilbakeført, kan det hende at denne saken ender med at Nigeria i alle fall får tilbakeført ca. 3 milliarder USD. Suksessen i denne saken skyldes i stor grad at Sveits bestemte seg for å samarbeide.

Et annet eksempel på misbruk av politisk makt er saken mot Arif Ali Zardari, nå president i Pakistan og tidligere gift med Benazir Bhutto som i to perioder var statsminister i Pakistan. Zardari har vært tiltalt og dømt for korrupsjon både i Pakistan, Sveits og på Isle of Man. Sakene mot ham ble frafalt av Pakistan da Bhutto kom til makten. Anklagene mot Zardari gikk på at han hadde utnyttet sin stilling til å få betaling fra to selskaper mot å gi dem ansvar for inspeksjon av vareimport til Pakistan.⁷ Midlene skal ha blitt kanalisert dels via tre selskaper på Jomfruøyene til en konto i Dubai og så videre til Sveits, og dels via en «foundation» (tilsvarende trust) i Liechtenstein som eide en trust på Isle of Man. Denne trusten eide tre selskaper på Isle of Man som i sin tur eide en større eiendom i Storbritannia. Pakistanske etterforskere hadde sterke indisier på at både bankkontiene i Sveits og eiendommen i Storbritannia faktisk var kontrollert og eid av Zardari, og det var dette bevismateriale som førte til domfellelse i lavere domstoler. Da Bhutto og Zardari kom til makten igjen og Pakistan trakk saken, ble midlene som var frosset i Europa frigitt. Anslag på

hvor mye penger Zardari kan ha underslått varierer fra mellom 100 millioner USD for sakene over, mens Gordon (2009) anslår at Zardari kan ha underslått så mye som 500 millioner USD.

Et tredje eksempel er Mobutu Sese Seko, som hadde makten i DRC (Democratic Republic of Congo, Zaire) fra 1965 til 1997. Han beriket seg direkte av statskassen ved hjelp av sin posisjon. Acemoglu, Robinson og Verdier (2006) sier på side 169 at: «There is no doubt that the aim of Mobutu was to use the state as enrichment for himself and his family.» Det er ikke klart hvor mye penger Sese Seko skjulte i sekretessejurisdiksjoner, men hans tyverier medvirket til at inntekten per innbygger i 1992 var halvparten av hva den var ved uavhengigheten i 1960.

Det finnes en rekke andre eksempler både fra rike og fattige land som viser misbruk av makt til egen fordel. I en studie i regi av Verdensbanken trekker Gordon (2009) frem 21 eksempler på hvitvasking og korrupsjon som omhandler alt fra det russiske Gazprom selskapet til diktatorer i fattige land og tidligere kongressmann i USA, Randy «Duke» Cunningham. I nesten alle disse sakene er bruken av anonyme gjennomstrømningselskaper sentrale (se for eksempel side 15 og 22 i Gordons rapport), og hensikten med selskapene er å skjule betaling for konsulenttenester (jf. side 18).

5 Hvordan sekretessejurisdiksjoner tilrettelegger for korrupsjon

Mangelen på effektive tilsynsorganer og regulering i sekretessejurisdiksjoner gjør det attraktivt å bruke slike land for transaksjoner knyttet til korrupsjon. For eksempel har mange av disse landene ikke bygd opp et skattevesen der man har revisjonskontroller, og lovverket krever heller ikke at bedrifter oppbevarer regnskaper. Dette er naturlig i regimer som ikke skatlegger kapital. Implikasjonen er imidlertid at mangelen på reguleringer, kombinert med sekretessreglene, gjør det svært vanskelig å få reelt innsyn i virksomheter, med mindre de selv ønsker å informere.

Mange skatteparadis tillater at selskapsstrukturene som benyttes av internasjonale investorer flyttes (redomiliseres) til andre jurisdiksjoner uten avviklingsprosedyrer av betydning. Dette i motsetning til normale jurisdiksjoner som har avviklingsprosedyrer som tar hensyn til kreditorer, aksjonærer og tredjemenn. Skatteparadisene tillater altså rask flytting med effektive prosedyrer hvor selskapet overføres til ny jurisdiksjon og slettes i den jurisdiksjonen som fraflyttes. Selskapets stiftelsesdato, selskapsavtale etc., endres ofte ikke ved slik flytting, men det blir hjemmehørende i en annen jurisdiksjon og underlagt andre regler og domstoler. Slik flytting er egnet til å skade tredjemenn som berøres og som i utgangspunktet har liten eller ingen tilgang til informasjon. En følge er at det blir enda dyrere og mer tidkrevende å nøste opp i transaksjoner og eierskap.

Siden lovverket i sekretessejurisdiksjoner er laget for å sikre anonymitet, bidrar det til å senke terskelen for korrupsjon og økonomisk kriminalitet fordi lovverket reduserer sjansen både for å bli tatt og for at verdier skal bli beslaglagt.

Internasjonalt har man sett flere korrupsjonssaker knyttet til flernasjonale selskaper spesielt i forbindelse med politisk risiko knyttet til konsesjoner eller tvister av politisk karakter. Tidligere ble slike problemer løst ved å leie inn slektninger eller personer som stod makteliten nær i vedkommende land. En slik fremgangsmåte har imidlertid etter hvert blitt ansett for å være straffbar korrupsjon i mange land.

En mer subtil framgangsmåte er at påvirkningsagenten oppretter et selskap i en sekretessejurisdiksjon. Selskapet skriver så en faktura for et fingert arbeid som i realiteten skal dekke bestikkelse og avlønning. Når betalingen er utført avvikles så selskapet. Etterforskning på et senere tidspunkt vanskeliggjøres av at eier er anonymisert og at det som oftest ikke er oppbevaringsplikt for noen typer selskapsinformasjon.

Det er for øvrig svært enkelt og raskt å opprette selskaper i sekretesse jurisdiksjoner. I NOU 2009:19 beskrives lovverket på Mauritius. Her kan man sette opp et selskap på 24 timers varsel uten å måtte betale inn aksjekapital og man er dessuten fritatt revisjon og oppbevaringsplikt av dokumenter.

6 Noen konkluderende merknader

Ved etablering av selskaper i sekretessejurisdiksjoner bruker man ofte lokale agenter, banker og forretningsfører, kalt tilretteleggere. Internasjonalt er det som et ledd i kampen mot hvitvasking av midler, innført et «kjenn-din-kunde» krav. Det sier at en person eller et selskap som mottar eller formidler betaling er forpliktet til å vurdere om midlene kan stamme fra ulovlig virksomhet.⁸ I prinsippet skal det derfor kunne finnes viktige selskapsopplysninger hos selskapets agent. «Kjenn-din-kunde»-kravet kan imidlertid være svært vanskelig å etterleve. Hvis for eksempel selskapet er eid av et annet selskap i et annet skatteparadis må tilretteleggeren forsikre seg om hvem som er virkelig eier i siste (øverste) ledd – selv om eierne befinner seg i andre skatteparadis. I praksis kan dermed «kjenn-din-kunde»-kravet og lignende regler bli umulig å etterleve.

Det er dessverre også slik at mange tilretteleggere selv i vanlige land heller ikke etterlever «kjenn-din-kunde»-kravet. Sharman (2010) forsøkte å opprette anonyme gjennomstrømningsselskaper ved å henvende seg til 54 forskjellige tilretteleggere i 22 land. 45 av tilretteleggerne responderte positivt på henvendelsen og tilbød sine tjenester, og av disse var 17 villige til å opprette selskaper uten noe krav til identifikasjon. 13 av disse tilretteleggerne befant seg for øvrig i OECD-land mens kun fire befant seg i land assosiert med betegnelsen skatteparadis.

Et fellestrekk ved lovbruddene som er beskrevet i denne artikkelen, er at de ulovlige handlingene ikke skjer i sekretessejurisdiksjonen, men i tredjeland hvor skadevirkningene oppstår. Det skyldes som nevnt ovenfor at bruken av lovstrukturene fordrer at man ikke driver sin virksomhet lokalt dvs. i sekretessejurisdiksjonen. Et «revealed preference»-argument i denne forbindelse er at sekretesselandene selv avslører at lovstrukturene er skadelige. Hadde de vært vekstfremmende hadde egne innbyggere og bedrifter fått bruke regelverket.

Et interessant spørsmål er om det er behov for et internasjonalt samarbeid som hindrer land i å ha en lovgivning som eksporterer kriminalitet og korrupsjon til andre land. Denne tanken er ikke så fremmed som man kanskje skulle tro. Verdenssamfunnet har allerede etablert Verdens handelsorganisasjon (WTO) som har til formål bl.a. å lage regler for verdenshandelen som stanser skadelig handelspolitikk. En internasjonal organisasjon som hindrer at land har et lovverk som eksporterer skadelige handlinger i forbindelse med kapitalbevegelser, er på mange måter en opplagt parallell til WTO i globaliseringens tidsalder og minst like viktig. WTO som sprang ut av GATT-samarbeidet, startet med en internasjonal konvensjon om frihandel mellom et begrenset antall land. Kanskje kan en konvensjon som setter grenser for stater som tilbyr lovstrukturer som er spesialdesignet for å undergrave rettsforholdene i andre stater være en vei å gå. Hva man mener om dette griper for øvrig rett inn i den norske debatten om skatteparadisene som jeg refererte til i avsnitt to. Fløyen som mener

skatteparadisene har sin misjon er negative til slike tanker, mens den andre fløyen ønsker slike tiltak velkommen.

Referanser

- Acemoglu, D, Johnson, S. og Verdier, T. 2004: Kleptocracy and divide-and-rule: A theory of personal rule. *Journal of the European Economic Association* 2, 162-192.
- Dharmapala, D., 2008: What problems and opportunities are created by tax havens? *Oxford Review of Economic Policy* 24(4): 661-679.
- EJF (2010). All at Sea – The Abuse of Human Rights aboard Illegal Fishing Vessels. *Environmental Justice Foundation: London*.
- Gordon, R. K., 2009: Laundering the proceeds of public sector corruption. *Manuscript, Washington D.C: World Bank*.
- Hines, J. R. jr., 2010: Treasure Islands. *Journal of Economic Perspectives* 24 (4), 103 – 126.
- Hong, Q. and Smart, M., 2010: In praise of tax havens: International tax planning and foreign direct investment. *European Economic Review* 54, 82-95.
- Peralta, S., Wauthy, X., van Ypersele, T., 2006: Should countries control international profit shifting? *Journal of International Economics* 68, 24 – 37.
- Sharman, J.C., 2010: Shopping for Anonymous Shell Companies: An Audit Study of Anonymity and Crime in the International Financial System. *Journal of Economic Perspectives* 24(4), 127-140.
- Slemrod, J. and Wilson J.D., 2009: Tax competition with parasitic tax havens. *Journal of Public Economics* 93 (11-12), 1261 – 70.
- NOU 2009:19 Skatteparadis og Utvikling.
- OECD (1998): Harmful tax competition- an emerging global issue. *Paris, OECD*.

Noter

-
- ¹ For en mer utførlig redegjørelse for Jahre-saken henvises det til NOU 2009: 19, side 26, boks 3.2.
- ² Kvalifiserer man for skatteamnesti slipper man å betale tilleggsskatt, som ellers kan utgjøre inntil 60 prosent. Skatten man skulle betalt, i tillegg til renter, må imidlertid betales. Skatt og renter kan beregnes ti år tilbake i tid.
- ³ Skadevirkningene som sekretessejurisdiksjoner skaper knyttet til fiske er bl.a. beskrevet i EJF (2010).
- ⁴ Oversiktsartikler knyttet til det positive synet er skrevet av Dharmapala (2008) og Hines (2010).
- ⁵ Sekretesseland skader andre land på andre måter enn bare gjennom økonomisk kriminalitet og korrupsjon, for eksempel ved at aktører bruker selskapsregistreringer i lavskatteland til å unndra seg nasjonal og internasjonal regulering. Dette og andre temaer skal jeg imidlertid la ligge i denne artikkelen.
- ⁶ De påfølgende eksemplene er basert på boks 8.3 i NOU 2009: 19.
- ⁷ Dette avsnittet er basert på boks 5.2 i NOU 2009: 19.
- ⁸ «Kjenn-din-kunde»-kravet påhviler typisk banker og andre finansinstitusjoner, eiendomsmeglere, forvaltere, økonomiske rådgivere og agenter.

**PUBLICATIONS WITHIN SNF'S RESEARCH PROGRAMME "CRISIS,
RESTRUCTURING AND GROWTH"**

2010-

- | | |
|---|--|
| Guttorm Schjelderup | <i>Sekretessejurisdiksjoner, korrupsjon og økonomisk kriminalitet</i>
SNF Working Paper No 33/11 |
| Lasse B. Lien
Tore Hillestad | <i>Recession, HR and change</i>
SNF Working Paper No 20/11 |
| Bård Støve
Dag Tjøstheim
Karl Ove Hufthammer | <i>Using local Gaussian correlation in a nonlinear
re-examination of financial contagion</i>
SNF Working Paper No 14/11 |
| A.G. Garcia Pires
Tom Stephan Jensen | <i>Effects of flat tax reforms on economic growth
in the OECD countries</i>
SNF Working Paper No 12/11 |
| K. G. Nyborg
P. Östberg | <i>Liquidity, ideas and the financial crisis</i>
SNF Working Paper No 17/10 |
| L. B. Lien | <i>Recessions across industries: a survey</i>
SNF Working Paper No 16/10 |
| I. Almås
G. Doppelhofer
J. C. Haatvedt
J. T. Klovland
K. Molnar
Ø. Thøgersen | <i>Crisis, restructuring and growth: A macroeconomic perspective</i>
SNF Report No 05/10 |