

I sentralbankens blindsoner

Guttorm Schjelderup*

Norges Handelshøyskole (NHH), Norge

Kristine Sævd

Universitetet i Bergen, Norge

Sammendrag

Ansettelsen i 2020 av ny sjef for Norges Bank Investment Management (NBIM) har igjen skapt debatt om skatteparadiser som har vært et økende internasjonalt tema siden finanskrisen i 2008. Artikkelen analyserer Norges Banks tilnærming til skatteparadiser slik den fremkom gjennom ansettelsesprosessen, og illustrerer tradisjonelle skillelinjer i debatten om skatteparadiser. Artikkelen har derfor relevans ut over å klargjøre Norges Banks tilnærming. Analysen bygger på offentlig tilgjengelige muntlige og skriftlige uttalelser knyttet til ansettelsen, og relevante dokumenter som opplyser bakgrunnen for at skatt ble innlemmet i NBIMs etikkarbeid fra 2017. Vi argumenterer for at sentralbanken posisjonerer seg tydelig på en forsvarslinje som utfordrer en anmodning fra Stortinget om å innlemme selskapers skatteposisjon i etiske retningslinjer. Det begrunnes med fire aspekter ved sentralbankens tilnærming til skatteparadiser: en snevrest mulig definisjon av skatteparadiser som fenomen; en uklar holdning til aggressiv skatteplanlegging; en nedtoning av skatteparadisenes negative konsekvenser; en snever tolkning av eget ansvar. Diskusjonen illustrerer et behov for en avklaring av innholdet i norsk politikk på skatt og åpenhet, herunder skatteparadiser.

Nøkkelord: skatteparadiser · aggressiv skatteplanlegging · Norges Bank Investment Management (NBIM) · etiske retningslinjer · OECD

*Kontaktinformasjon: Guttorm Schjelderup, e-post: Guttorm.Schjelderup@nhh.no

©2021 Guttorm Schjelderup and Kristine Sævd. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.
Citation: Schjelderup, G. & Sævd, K. (2021). I sentralbankens blindsoner. *Internasjonal Politikk*, 79(3), 240–256. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v79.2709>

Innledning

Bruk av skatteparadiser har blitt et viktig tema i internasjonal politisk debatt etter finanskrisen i 2008. I Norge fikk problemstillingen ny aktualitet da hovedstyret i Norges Bank ansatte hedgefondforvalter Nicolai Tangen som ny sjef for Norges Bank Investment Management (NBIM) i 2020. NBIM har ansvaret for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland (SPU), også kalt Oljefondet, og stillingen er derfor svært viktig. I denne artikkelen analyserer vi Norges Banks tilnærming til skatteparadiser slik den fremkom gjennom ansettelsesprosessen og det offentlige ordskiftet. Debatten i kjølvannet av ansettelsen illustrerer tradisjonelle skillelinjer i norsk og internasjonal debatt om skatteparadiser, og har relevans for Norges offisielle politikk på skatt og åpenhet, samt oppslutning om og deltakelse i et internasjonalt samarbeid på området.

I forbindelse med fondsmeldingen i 2016 anmodet Stortinget NBIM om å innlemme skatt i fondets etikkarbeid (Innst. 290 S (2014–2015), s. 23; Innst. 326 S (2015–2016), s. 26). På oppdrag fra Finansdepartementet ferdigstilte derfor NBIM et forventningsdokument om skatt og åpenhet i april 2017. Dokumentet brukes som ledd i fondets aktive forvaltning og eierskapsdialog med selskaper, og som grunnlag for eventuelle uttrekk. Skatt og åpenhet ble dermed omfattet av etiske retningslinjer i NBIM på samme måte som menneskerettigheter, barnarbeid, klima, og korrupsjon.

Bakgrunnen for forventningsdokumentet er at Norge har støttet et internasjonalt skattesamarbeid i regi av Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) siden 1990-tallet. I 1996 startet OECD et arbeid mot skatteparadiser som utfordret medlemslandenes skattesystemer. I 2001 økte trykket igjen mot skatteparadiser etter terrorhendelsen 9/11 i USA, for deres rolle i å legge til rette for terrorfinansiering. Skatteparadiser ble på nytt et tema etter finanskrisen i 2008 i møte med massearbeidsledighet. Finanskrisen gjorde G20-landenes ledere oppmerksomme på at skjulte midler i skatteparadiser var betydelig større enn hva man tidligere hadde antatt. Tallene er usikre, men estimater har variert fra 8 billioner dollar (Zucman, 2015) til 32 billioner dollar (Henry, 2012).¹

Siden har det internasjonale arbeidet gradvis dreid seg mot store tech-selskaper og hvordan de omgår skatt lovlig gjennom kreative tilpasninger, ofte omtalt som «aggressiv skatteplanlegging». Etter lekkasjer fra finansinstitusjoner og advokat- og revisjonsselskaper, der Panama Papers fra 2016 er mest kjent, har OECDs ledere økt sin forståelse for hvor vanlig det er at selskaper anvender smutthull for å organisere seg ut av skatteforpliktelser – noen ganger også ved å inngå hemmelige avtaler med enkelte stater (jf. Apple sin avtale med Irland om redusert selskapsskatt).² OECD har nylig estimert et samlet årlig inntektstap fra slike tilpasninger til å utgjøre et sted mellom 100 og 240 milliarder dollar (se OECD, u.å.a).

¹ For diskusjon av denne typen beregninger, se Cobham & Jansky (2020).

² Apple sin avtale med Irland utløste straff fra EU-kommisjonen. Saken er blant annet omtalt i DN, 2018. Saken ble siden annullert. Se Wood, 2020.

Dette har foreløpig resultert i nye informasjonsutvekslingsavtaler mellom skattemyndigheter som representerer en radikal endring i internasjonal skattepolitikk. Med covid-19-pandemien har skatteparadiser igjen blitt gjenstand for bred internasjonal diskusjon, hvor verdens fremste industristater er i pågående forhandlinger om å innføre nye radikale skatteharmoniserende tiltak og innførsel av globale skatter.

Ansettelsen av ny oljefondssjef skapte bred offentlig debatt knyttet til flere forhold, men det er i lys av konteksten vist til over at ansettelsen fikk oppmerksomhet med relevans for skatt og åpenhet. Under ansettelsesprosessen fikk offentligheten gradvis et mer detaljert innsyn i Tangens investeringer. Sentralt var det London-baserte hedgefondet AKO Capital, der Tangen var styreleder og hovedaksjonær, bruken av trustere for å oppnå skattemessige fordeler, en veldedig stiftelse, samt en seilbåt registrert i skatteparadis (se f.eks. Linderud et al., 2020; Solgård et al., 2020). Det fremkom av Panama-lekkasjen at Tangen brukte Mossack Fonseca, det sentrale advokatfirmaet i lekkasjene fra Panama, til å organisere driften av en privat seilbåt fra Isle of Man, mens mannskap var registrert på De britiske jomfruøyene (E24, 2020). Tangen hadde også investeringer og selskaper i en nettverksstruktur dominert av land som Caymanøyene, De britiske jomfruøyene, Jersey, Guernsey, Isle of Man og Irland – stater som tradisjonelt har blitt omtalt som skatteparadiser. I tillegg hadde Tangen og hans partnere en uavklart skattesak med britiske skattemyndigheter som er blitt omtalt som en mulig aggressiv skattetilpasning via skatteparadiset Guernsey (Flydal et al., 2020a).

Verken Norges Banks styre eller sentralbanksjef Øystein Olsen anså Tangens omfattende bruk av tradisjonelle skatteparadiser som problematisk i forbindelse med ansettelsen. Representantskapet, Stortingets kontrollorgan av Norges Bank, var ikke enig. Kontrollorganets leder, Julie Brodtkorp (H), stilte spørsmål på vegne av et tverrpolitisk kollegium om ansettelsen var forenelig med Norges offisielle politikk på skatt og åpenhet i et ekstraordinært brev til Stortinget i juni (11.05.2020). Det ledet til en stortingshøring i august, og et sjeldent krav fra en samlet finanskomité om at Norges Bank måtte sørge for at ansettelsen ikke kunne oppfattes å være et brudd med Norges offisielle politikk på skatt og åpenhet, herunder holdning til skatteparadiser. Per april 2021 har Stortinget fulgt opp spørsmålene reist i kjølvannet av ansettelsen i en stortingsmelding (Meld. St. 24 (2020–2021)), som nå foreligger for komitébehandling, debatt og vedtak.

I denne artikkelen argumenterer vi for at sentralbanken har posisjonert seg tydelig på en forsvarslinje som utfordrer en anmodning fra Stortinget om å innlemme selskapers skatteposisjon i etiske retningslinjer. Vi begrunner det med fire aspekter ved sentralbankens tilnærming til skatteparadiser: en snevrest mulig definisjon av skatteparadiser som fenomen; en uklar holdning til aggressiv skatteplanlegging; en nedtoning av skatteparadisenes negative konsekvenser; en snever tolkning av eget ansvar. Vår drøfting illustrerer et behov for en avklaring av innholdet i norsk politikk på skatt og åpenhet, og en tydeliggjøring av Norges Banks fortolkningsrom i sin praktiske forvaltning av et stortingspålagt mandat.

En snevrest mulig definisjon av skatteparadiser som fenomen

Som tilsvar til kritikk for Tangens bruk av skatteparadiser før ansettelsen skriver Norges Banks hovedstyre i brev av 29.04.2020 til representantskapet følgende: «Den vanlige definisjonen av skatteparadiser er at de har liten grad av åpenhet og innsyn i kombinasjon med ingen eller svært lave skattesatser. Det er imidlertid vesentlige forskjeller på tvers av disse jurisdiksjonene. Både Jersey og Caymanøyene er medlemmer av OECDs ‘Global Forum on Transparency and Exchange for Tax Purposes’». Vi skal i fortsettelsen benevne OECDs «Global Forum on Transparency and Exchange for Tax Purposes» som OECDs Global Forum. Jersey og Caymanøyene er trolig nevnt fordi Tangen hadde de fleste av sine investeringer i disse to jurisdiksjonene, og fordi Tangen selv i flere intervjuer har uttalt at disse statene er vanlige å bruke for fondsforvaltere.

Sett i lys av brevets kontekst og tilsvarende uttalelser under ansettelsesprosessen, er det rimelig å tolke Norges Banks styre dithen at de mener stater som deltar i OECDs Global Forum ikke er å betrakte som skatteparadiser. Det er interessant i denne sammenhengen at svært mange jurisdiksjoner som tidligere var assosiert med betegnelsen «skatteparadis» deltar i forumet. Legges denne tolkningen til grunn impliserer det en aksept for at OECDs Global Forum langt på vei eliminerer skatteparadisproblematikken. Styret forholder seg ikke da til andre sider ved lovgivningen på Jersey og Caymanøyene som har gjort at de har toppet lister over skatteparadis historisk sett. Palan et al. (2010, s. 41) har presentert en oversikt som viser at av 91 stater, er Jersey og Caymanøyene blant de ti statene som hyppigst har havnet på et utvalg av 11 sentrale skatteparadislister fra 1977 til 2008.

Betegnelsen «skatteparadis» er ikke mulig å definere klart. En viktig årsak er at målet for alle land har vært å skape konkurransedyktige nisjer i en global økonomi. Det er likevel vanlig i forskningslitteraturen å regne med en eller flere kombinasjoner av tre sentrale elementer. Disse er lave skatter, finansielt hemmelighold og lave selskapsreguleringer (Sharman, 2010, s. 4).³ I tillegg er ofte et fjerde element inkludert i definisjoner som kalles «ring-fencing» (OECD, 1998; Schjelderup, 2016). Det refererer til en spesielt gunstig lovgivning i enkelte land innrettet mot utenlandske interesser som ikke gjelder for de som bor eller driver der. Det er derfor ofte uklart hvilket aspekt som diskuteres under samlebetegnelsen «skatteparadiser».

OECDs Global Forum fanger bare opp en mekanisme blant en rekke andre som kjennetegner skatteparadiser, slik bredden i faglitteraturen referert til over tilsier. Hovedhensikten med forumet har siden opprettelse i 2009 vært å opprette bilaterale og multilaterale avtaler om informasjonsutveksling mellom skatteadministrasjoner i ulike land. Disse avtalene er normalt referert til som «Common Reporting Standard

³ Frederik Zimmer (2020, s. 12) definerer også skatteparadiser innenfor disse rammene i sitt nyeste bidrag til norsk litteratur om skatteparadis. Han anser skatteparadiser som «stater som har lav eller ingen skattlegging av selskaper, og som gjerne også har bank hemmelighold og andre restriksjoner på å gi opplysninger til andre stater».

(CRS)».⁴ Land som deltar i deler av CRS-arbeidet skal automatisk sende informasjon om skattyters eierskap til skattemyndigheter i andre land. Imidlertid varierer etterlevelsen av CRS-avtalene mellom de mer enn 100 landene som deltar. OECD bruker fire kriterier på etterlevelse. Land på nederste nivå listes som «non-compliant». Ved siste evaluering i desember 2020 var det kun Dominica, Niue, Sint Marteen og Trinidad og Tobago som ikke var «compliant» (noen land er enda ikke vurdert).⁵ Det betyr at dersom CRS-avtalene skal ligge til grunn for en vurdering av hvilke stater som er skatteparadis, er det nesten ingen igjen. Det må derfor sies å være en smal definisjonsmåte. Dersom hovedstyret mener at deltakelsen i OECDs Global Forum og CRS-avtalene gjør stater akseptable, er det verdt å peke på at USA ikke deltar i CRS-avtalene.

Ved siste evaluering i 2020 rangerte OECDs Global Forum Jersey på samme nivå som Norge, mens Caymanøyene var rangert på samme nivå som Danmark. Legger man vekt på denne rangeringen kan hovedstyret tolkes som om Caymanøyene og Jersey har like stor grad av åpenhet og innsyn som Norge og Danmark. Det er som vi skal se ikke tilfellet. OECD er en konsensusbasert organisasjon hvor medlemsland har kunnet anvende statenes vetorett til å blokkere forslag som har gått imot egne nasjonale interesser. Det har ført til at statene så langt kun har lyktes i å enes om utveksling av informasjon på skatteområdet. Det bidrar til mindre grad av finansielt hemmelighold, men det er fortsatt mange måter å skjule verdier og transaksjoner på. Det har ført til at organisasjoner i det sivile samfunn har laget mer dyptgående rangeringer knyttet til åpenhet, innsyn og skadelige skattestrukturer.

En profilert målbærer av en mer kritisk tilnærming til skatteparadis er organisasjonen Tax Justice Network (TJN), som jobber for global skatterettferd. TJN presenterte i 2009 «The Financial Secrecy Index (FSI)» som ved siste evaluering i 2020 vurderte 133 lands samlede bidrag til finansielt hemmelighold globalt. Indeksen måler land på 20 indikatorer som bidrar til hemmelighold, vektet med hvor stor andel et land har av det globale markedet for eksport av finanstjenester til kunder i utlandet (Tax Justice Network, 2020). Per 2021 ligger Caymanøyene fortsatt øverst på listen, etterfulgt av USA og Sveits. Det betyr at selv om Caymanøyene har signert utvekslingsavtaler, er det ellers lite innsyn og åpenhet. Jersey ligger for øvrig på 16. plass, mens Norge og Danmark ligger på henholdsvis 71. og 97. plass.

I 2019 presenterte TJN også indeksen «The Corporate Tax Haven Index (CTHI)» som ble oppdatert i 2021. Den måler 70 land basert på deres bidrag til mekanismer forbundet med «aggressiv skatteplanlegging» (Corporate Tax Haven Network, 2021). Litt enkelt forklart er indeksen rettet mot postkasseselskaper, bruk av stråmenn og andre mekanismer som bidrar til skatteomgørelser samt å skjule hvem som egentlig er

⁴ OECDs CRS-arbeid beskrives her: <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/common-reporting-standard/> (sett 25. april. 2021).

⁵ For nærmere om etterlevelse av CRS-avtalene se: <http://www.oecd.org/tax/transparency/documents/exchange-of-information-on-request-ratings.htm>

reell rådighetshaver over aktiva. Også her scorerer Caymanøyene høyt, og ligger på 2. plass etter De britiske jomfruøyene, mens Jersey er på 8. plass. Norge er ikke vurdert som relevant, mens Danmark ligger på 34. plass.

Indeksene er en motreaksjon mot at land som Irland, Nederland, Sveits, USA og Storbritannia historisk sett har unngått å komme på OECDs svartelister, selv om de har elementer i sin lovgivning lik den tradisjonelle skatteparadis har.⁶ TJN sine indekser er nyttige utgangspunkt for politiske diskusjoner. Disse etablerer i større grad enn informasjonsutvekslingsavtalene bredden i ulike skadelige strukturer, og dermed hvor det internasjonale samfunnet bør sette inn tiltak.

Videre kan man argumentere for at CRS-avtalene kun bidrar til økt innsyn mellom skatteadministrasjoner. Selskapsregistrene på Jersey og Caymanøyene gir verken tilgang til regnskaper eller informasjon om hvem som virkelig fatter beslutninger på styrenivå, eller hvem som reelt sett eier aksjer, fordi begge stater tillater bruk av stråmenn både i styret og som eiere. I begge statene kan et aksjeselskap være styremedlem, og aksjene kan være eid av en trust. I det siste tilfellet opptrer selskapet egentlig eierløst. Deltakelse i OECDs Global Forum endrer ikke på disse forholdene.

Til sammenlikning er selskapsregistrene i Norge og Danmark offentlig tilgjengelige og inneholder regnskaper og informasjon om selskapet og dets aksjonærer. Både Norge og Danmark har et aksjonærregister som er offentlig tilgjengelig (selv om det fortsatt finnes smutthull). Det har verken Caymanøyene eller Jersey. Det skal sies at Jersey, fra januar 2021, opprettet et register for «beneficial ownership and controlling interests», men informasjonen er ikke offentlig tilgjengelig, og det gjenstår å se om registeret vil fungere etter hensikten (Jersey Legal Information Board, 2021). I stater som ikke er assosiert med betegnelsen «skatteparadis» er informasjonstilfanget større av hensyn til brede samfunnsinteresser. Et eksempel på et slikt hensyn er at offentligheten ønsker å kunne sikre seg mot at politikere ikke misbruker sin stilling ved å ha eierinteresser i sektorer man selv regulerer.

Behovet for informasjonsflyt og åpenhet eksisterer ikke i mange skatteparadis når det gjelder lovgivningen rettet mot internasjonale investorer. Det skyldes at skal man komme inn under den gunstige lovgivningen, kan man ikke drive virksomhet i skatteparadiset. Derav begrepene «postkasseselskap» eller «skallselskap». Derfor skaper ikke lovgivningen skadevirkninger i selve skatteparadiset. Snarere dreier lovgivningen seg om å beskytte investorers identitet, fordi dette er etterspurt av investorene (se Schjelderup, 2016). Når identiteten er skjult, velger skattyter selv om han/hun vil rapportere inntekt og formue. Det er velkjent fra den økonomiske forskningen at tillitsbasert rapportering av formue og inntekt er den viktigste årsaken til skatteunndragelser (Kleven et al., 2011). Derfor har flere land med Norge i spissen innført tredjepartsrapportering. Den varierende graden av etterlevelse av CRS-avtalene samt smutthull i avtalene gjør at rapportering av egen formue og inntekt fortsatt er normen for mange brukere av skatteparadis. Derfor startet OECD i 2017 et

⁶ Både OECD og EU har laget slike svartelister (se EU, 1999, 2017; OECD, 2000, 2009).

arbeid med å fokusere på tjenestetilbydere som skatteadvokater, revisorer, forvaltere av trustar og andre aktører som med vilje laget strategier for å omgå CRS.⁷ Foreløpig er det registrert mer enn 400 ulike måter å unngå CRS-rapportering på. Hullene i CRS-avtalene er foreløpig ikke tettet.

CRS-avtalene omhandler for eksempel bare i begrenset grad bruken av trustar og stråmenn. Gordon Brown, Storbritannias tidligere statsminister (2007–2010), som ledet G20 møtet i 2009 der skatteparadis var hovedsak, uttalte i 2020 at problemet knyttet til eierløse selskaper, dvs. selskaper eid av trustar eller ukjente eiere og styremedlemmer, fortsatt er et uløst problem (OECD, 2020). Brown beskrev samtidig trustar som en kjent metode for velstående til å oppnå anonymitet for å unndra seg skatt. Trustar vil ofte være øverste ledd i en selskapsstruktur med selskaper opprettet i skatteparadis. Selskapene kan igjen eie selskaper i markedsstater.

NBIMs eget forventningsdokument inntar en bredere definisjonsmåte av skatteparadis enn hovedstyrets brev. Forventningsdokumentet er riktignok vagt formulert og unngår bruk av betegnelsen skatteparadis. En årsak til det kan være at betegnelsen er politisert. Dokumentet refererer i stedet til «closed jurisdictions» (lukkede jurisdiksjoner) og «significantly low-tax environments» hvor brukerne mangler substansielle begrunnelser for tilstedeværelse. Dette uttrykkes i dokumentet som følger: «*Multinational enterprises should publicly explain the business case for locating subsidiaries in 'closed' jurisdictions, significantly low-tax environments, or countries where no local employees carry out substantive business functions or the number of such employees is disproportionately low compared to the economic value generation attributed to that part of the business*» (NBIM, 2017, s. 4). NBIMs forventningsdokument har derfor et bredere fokus enn bare OECDs Global forum og CRS-avtalene, noe vi kommer tilbake til i neste kapittel.

Norges Banks praktisering av en mer reduksjonistisk tilnærming til hva et skatteparadis er, kan ha medført at banken ikke oppfatter Tangens omfattende bruk av tradisjonelle skatteparadis som problematisk. Dersom Norges Banks hovedstyre hadde lagt essensen i tilnærmingen uttrykt i NBIMs forventningsdokument til grunn, er det nærliggende å tro at sentralbanken kunne ha kommet til en annen konklusjon.

En uklar holdning til aggressiv skatteplanlegging

Norges Bank har også avvist at Tangens bruk av jurisdiksjoner som Jersey og Caymanøyene er kontroversiell eller innebærer såkalt «aggressiv skatteplanlegging». Det er gjort i brev til representantskapet datert 29.04.2020: «*Norges Bank Investment Management (NBIM) har utarbeidet et eget forventningsdokument om skatt og åpenhet, og det er dette forventningsdokumentet som vil ligge til grunn for NBIMs videre arbeid med disse problemstillingene, også under ledelse av Nicolai Tangen. Hovedstyret har i sin gjennomgang*

⁷The Mandatory Disclosure Rules on CRS Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures.

av Tangens forretningsmessige disposisjoner ikke gjort funn som strider mot prinsippene som dette forventningsdokumentet bygger på.»

Styremedlem i Norge Bank, Karen Helene Ulltveit Moe, stilte som bisitter i Stortingets høring og forklarte at styret hadde identifisert to mulige konflikter med forventningsdokumentet. Det resulterte i at styret stilte krav om at Tangen skulle være skattemessig bosatt i Norge, og at han avvirket en trust på Jersey som styret ikke fant skatteetisk forsvarlig i henhold til retningslinjene. Utover dette har Norges Bank ikke sett noen utfordringer med Tangens struktur. Denne konklusjonen er ikke åpenbar dersom man tar inn over seg essensen i forventningsdokumentet som avspeiler gjennomgående intensjoner og innhold i OECDs arbeid mot skatteparadis og aggressiv skatteplanlegging som Norge støtter.

OECDs internasjonale arbeid på skatt og åpenhet har fulgt to spor. Det første er det nevnte arbeidet innenfor Global Forum med å etablere CRS-avtaler. Det andre sporet er drevet fram av OECDs skattekomité og er primært rettet mot selskapers kreative tilpasninger innenfor «the Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting» (BEPS, 2015). Per april 2021 har mer enn 135 land sluttet opp om en videreføring av BEPS-samarbeidet. Forventningsdokumentet reflekterer innholdet i begge sporene.

Målsettingen for BEPS-prosjektet uttrykker hva som menes med problematisk skatteplanlegging i en OECD kontekst, og er formulert som følger på OECD sine nettsider: «BEPS refers to tax planning strategies that exploit gaps and mismatches in tax rules to artificially shift profits to low or no-tax locations where there is little or no economic activity or to erode tax bases through deductible payments such as interest or royalties. Although some of the schemes used are illegal, most are not» (OECD, u.å.b). BEPS inkluderer også et særskilt arbeid rettet mot «aggressiv skatteplanlegging».⁸ Fokuset er på kunstige etableringer eller transaksjoner som er frakoblet substansielle økonomiske realiteter der hensikten er å unngå å betale skatt.

Krav til «økonomisk substans» fremkommer også i NBIMs forventningsdokument. Her diskuteres kunstige strukturer som ikke er innenfor akseptert norm, og som mangler substans. Det vises for eksempel til at et selskap kan være satt opp uten lokalt ansatte eller substansielle forretningsfunksjoner med relevans for tilstedeværelsen, altså en ren formalistisk struktur som er opprettet kun for å spare skatt. Slike tilpasninger kan lettest gjennomføres i jurisdiksjoner hvor det er mulig å tilsløre eierskap og transaksjoner – altså der ulike former for finansielt hemmelighold dominerer. Et uttrykk for manglende substans i forventningsdokumentet er følgende formulering: «There is a widespread perception that multinational enterprises sometimes do not pay tax according to where they generate economic value, but according to where it is most advantageous for them to report economic activity for tax purposes» (NBIM, 2017, s. 1).

⁸Jf. BEPS arbeidsnotat WP 11 (Work on Aggressive Tax Planning: Actions 2, 3, 4 and 12).

NBIMs forventningsdokument signaliserer tydelig og i tråd med OECDs BEPS-prosjekt at aggressiv skatteplanlegging er et problem, og videre at det kan lede til omdømmeproblemer for investorer. Det siste fremkommer slik i introduksjonsteksten til dokumentet: «Aggressive tax behaviour undermines the effectiveness of tax systems and may expose investors to reputational and financial risks. We expect companies to adopt appropriate and prudent tax policies and be transparent about where they generate economic value» (NBIM, 2017, s. 1). Det er ikke unaturlig å tenke seg at store aktører, som Oljefondet, også kan risikere slikt omdømmetap. Det var også et tema for representantskapet og finanskomitéen.

Forventningsdokumentet legger følgende tre prinsipper til grunn for god skatteeisk adferd (*prudent tax policies*): «Our expectations on tax and transparency rest on three main principles. The first is that taxes should be paid where economic value is generated. The second is that company tax arrangements are a board responsibility. The third is that public country-by-country reporting is a core element of transparent corporate tax disclosure» (NBIM, 2017, s. 2). Forventningsdokumentet understreker også negative konsekvenser av komplekse eierskapsstrukturer på følgende måte: «Complex or opaque ownership and organisational structures hamper transparency and may compromise investors fundamental financial analysis.» Komplexitet er i seg selv et tema fordi det fører til uoversiktlige eierforhold, og kan derfor tilrettelegge for kriminell atferd eller hindre innsyn i økonomiske realiteter som har konsekvenser for skatteplikten.

Disse samlede uttalelsene reflekterer veldig tydelige ambisjoner og intensjoner som understøtter bredden i OECDs arbeid på skatt og åpenhet. Uttalelsene legger grunnlaget for en konkurrerende lesning av Tangens bruk av land som Jersey, Caymanøyene og Guernsey. Tangen har selv uttrykt sitt syn på egen organisering av sine investeringer på pressekonferanse (28.05.2020): «Jeg stiller meg fullt og helt bak premisset i NBIMs forventningsdokument om skatt og åpenhet som altså forventer at skatt betales der verdiene skapes, og i tillegg er det naturligvis svært viktig med åpenhet om hvor en har verdier.»

Det er imidlertid klart at Tangens bruk av trusters og kjeder av selskaper i stater assosiert med betegnelsen skatteparadis har vært en utfordring for hovedstyret og skapt problemer i forhold til representantskapet. Uten Tangens egen rapportering hadde det ikke vært mulig for en tredjepart å få innsyn i Tangens eierposisjoner. Særlig bruken av trusters som er en privat avtale om forvaltning av midler man har avstått fra å eie har fått mye kritikk, fordi informasjon er skjult og tilgangen til trustens midler er ofte uklare (se NOU 2009: 19, kap. 3). Dette er en av flere grunner til at Norge ikke tillater trusters.

Det kan også reises spørsmål ved om ikke skattetvisten som Tangen har med engelske skattemyndigheter, hvor nettopp en trust er involvert, kan rubriseres som «aggressiv skatteplanlegging». For Tangens del betyr saken at han kan komme til å måtte betale ca. 300 millioner kroner i skatt. Saken er at Tangen og hans partnere i AKO Capital deltok i en bonusordning med utsatt utbetaling. AKO-systemet

overførte frem til april 2014 over en milliard kroner til selskapet KAO som er en del av AKO-sfæren. KAO kontrolleres fra Jersey og er eid av AKO Business Purpose Trust, en trust på Guernsey. Denne trusten har som formål å fremme AKO-systemets interesser. Pengene ble utbetalt fra KAO til Tangen og partnerne uten at de betalte skatt. Engelske skattemyndigheter mener utbetalingene er skattepliktig inntekt.⁹ Bruken av mellomliggende selskaper og en trust er i sin konstruksjon egnet til å skjule realiteter. Det er ikke urimelig å lese strukturen som en mulig aggressiv struktur basert på essensen i forventningsdokumentet.

NBIM henviser selskaper de er i dialog med til å benytte detaljene fra femten ulike arbeidsområder, som er samlet under BEPS-paraplyen som vurderingskriterier for skatteetisk adferd og identifikasjon av aggressive skatteopplegg (NBIM, 2017, s. 3). Norges Banks hovedstyre har ikke lagt frem en slik «stress-test» av Tangen-strukturen sett i lys av detaljene i BEPS-arbeidet. Det burde man kanskje ha gjort. Hadde man gjort det, er det ikke sikkert bankens konklusjon hadde stått seg.

Diskusjonen over tilsier at Norges Bank også i valg av definisjonsmåte av «aggressiv skatteplanlegging» har lagt seg på en smal fortolkning. Essensen i NBIMs forventningsdokument er basert på problemstillinger som motiverer OECDs arbeid innenfor BEPS. Det tilsier at Tangens bruk av stater som figurerer høyt på lister over skatteparadisene er diskutabel. Det kan derfor stilles spørsmål ved Norges Banks forståelse av hva som ligger i begrepene «økonomisk substans» og «transparens».

Forholdene som er beskrevet over, har ikke hindret hovedstyret i å ansette Tangen. Med ansettelsen viser hovedstyret at forretningsdrift gjennom trusters og land som figurerer høyt oppe på lister over skatteparadis er ikke diskvalifiserende for stillingen eller innebærer omdømmerisiko for Oljefondet. Om det er riktig i det lange løp gjenstår å se. Oljefondet har per 2021 gjort uttrekk fra syv selskaper for første gang, fordi selskapenes skatteposisjon ikke er i tråd med forventningsdokumentet. Dette viser at Oljefondet i alle fall på selskapsnivå er proaktiv i forhold til forventningsdokumentet.

I Tangen-saken er det et interessant spørsmål om det går noen grense for hovedstyret når det gjelder bruk av selskapsstrukturer og trusters i skatteparadis så lenge statene som er implisert er medlemmer av OECDs Global Forum. Tangens skattetvist i England var også kjent for hovedstyret, men ser ikke ut til å ha hatt betydning. Selv om Tangen taper skattetvisten vil ikke det påvirke Tangens ansettelse, og man kan tolke dette som om hovedstyret anser slike saker som en normalitet knyttet til å drive internasjonal forretningsdrift gjennom skatteparadis. Det kan stilles spørsmål ved om også dette er i tråd med intensjonen i forventningsdokumentet.

⁹ Saken er i detalj belyst i VG (se Flydal et al., 2020b).

En nedtoning av skatteparadisenes negative konsekvenser

Tangens redegjørelse for egen bruk av skatteparadiser på Norges Banks pressekonferanse i mai var som følger: «Jeg har et nyansert syn på dette. Da AKO Capital ble registrert på Cayman i 2005, var det det eneste gode alternativet for et fond med en internasjonal kundebase. Senere har vi også registrert fond i Irland. Det har naturligvis skjedd uheldige ting i skatteparadis, men det betyr ikke at alt som skjer der er problematisk».

Sentralbanksjef Øystein Olsen har også forsvart bruken av skatteparadiser ved å si at det er å betrakte som en bransjestandard (se omtale i Schjelderup, 2020). For 20–30 år siden argumenterte næringslivet i mange vestlige land for at barnearbeid var en bransjestandard. Begrunnelsen var at barnearbeid var vanlig i mange land, at man hjalp fattige familier, og at man ville bli utkonkurrert om man ikke gjorde som alle andre. I ettertid har man blitt klar over de store skadevirkningene av barnearbeid, noe som har ført til at dette ikke lenger er en akseptert bransjestandard. En åpenbar tolkning av uttalelsene til Olsen og Tangen er at det ikke er noe galt med skatteparadisene i seg selv, men at noen av de som bruker skatteparadis ikke er lovlydige. Det er mulig å hevde at dette er en svært snever forståelse av årsak og virkning. Konsekvensen av uttalelsene er at Norges Bank ved å normalisere bruken av stater assosiert med betegnelsen skatteparadis, signaliserer at disse statene i seg selv ikke påfører andre stater skade. Ved å innta denne posisjonen neglisjerer man at skatteparadisene har en lovgivning som skaper incitament med vidtrekkende negative konsekvenser for andre land.

Schjelderup (2016) tar utgangspunkt i nobelprisen i økonomi i 2011, som ble tildelt de tre amerikanske økonomene Akerlof, Spence og Stiglitz, for deres arbeider knyttet til skjult informasjon. Nobelprisvinnerne viste i en rekke arbeider at når informasjon er skjult, skaper det transaksjonskostnader i markeder som hemmer økonomisk vekst og effektivitet. Schjelderup (2016) drar parallellen til skatteparadisene, og viser at den inngjerdede lovgivning rettet mot utlendinger og deres holdingselskaper innebærer et system som skjuler informasjon og gir investorer anonymitet. Han viser at det skaper transaksjonskostnader i en rekke markeder, og at det fremmer uansvarlig og kriminell atferd. Hemmeligholdet senker kostnadene ved å være lovbrøttere og reduserer incitamentene brukerne av skatteparadisene har til å opptre ansvarlig.

Et eksempel fra Schjelderups artikkel er illegalt fiske, som er anslått til å utgjøre ca. 30 prosent av verdens totale fiskefangster. Båtene som driver dette fisket er ifølge OECD registrert i stater assosiert med betegnelsen skatteparadis, og eierne er skjulte og kan vanskelig straffefølges. Det ulovlige fisket truer fiskebestander og matvaresikkerheten, ifølge Verdens matvareorganisasjon (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2010).

NOU 2009: 19 gir en rekke eksempler på skadevirkninger knyttet til hemmeligholdet i skatteparadiser. Utredningen viser at hemmeligholdet forbundet med skatteparadiser gjør det mulig å skjule hvem som er ansvarlig for en rekke lovbrudd

(som forsikringssvindler bak Scandinavian Star-ulykken, korrupsjon i fattige land, menneskehandel, slaveri og underslag) – i tillegg til skatteunndragelse. Utredningen henviser også til forskning som viser at skatteparadisene bidrar til at fattige land rike på naturressurser forblir fattige. Det skyldes at den politiske og økonomiske eliten i fattige land stjeler felleskapsressurser og skjuler utbyttet i skatteparadiser. For å gjøre slikt tyveri lettere, bygger de ned institusjoner som skal forhindre nettopp slikt tyveri. Skatteparadisene gjør slik virksomhet mer lønnsom.

Nullskattevilkårene i skatteparadisene har vært et tema i den skatteøkonomiske litteraturen. Slemrod og Wilson (2009) analyserer en situasjon hvor mange identiske land konkurrerer om mobil kapital. Hvert land velger sine skatter ut ifra hva som gir størst velferd eller nytte for innbyggerne. I deres modell selger skatteparadisene en lovgivning til selskapene som bidrar til å redusere selskapenes skattebyrde. For å begrense tapet av skatteinntekter bruker markedsøkonomiene, det vil si der hvor selskapene opererer, ressurser på å bekjempe skatteparadisene. Slemrod og Wilson (2009) viser at i en slik situasjon vil markedsøkonomiene sette skattesatsene lavere enn hva de ellers ville gjort. Det gjør de dels fordi de ønsker å tiltrekke seg kapital, og dels for å redusere selskapenes bruk av skatteparadiser. Siden skattene settes lavere enn hva innbyggerne ønsker, synker velferden. Resultatene i Slemrod og Wilson (2009) passer godt med den norske virkeligheten. Et offentlig oppnevnt skatteutvalg fra 2014 (NOU 2014: 13), begrunnet sitt forslag om å senke kapitalskatten fra 28 til 20 prosent nettopp med at Norge kunne tiltrekke seg kapital og hindre flytting av overskudd til lavskatteland. En nyere studie fra Clausing et al. (2021) viser at gjennomsnittlig global selskapsskatt har falt fra 49 prosent til 23 prosent fra 1985 til 2019; i all hovedsak som et resultat av internasjonal skattekonkurransen.

Gresik et al. (2020) har studert skatteparadisenes virkning på nasjonal velferd i en modell hvor land kan være ulike med hensyn til utviklingsnivå og kvalitet på offentlige institusjoner som skatteadministrasjon. Felles for disse landene er at de ønsker å tiltrekke seg kapital fra flernasjonale selskaper som kan flytte overskudd til skatteparadiser ved hjelp av tynn kapitalisering og internprising. De finner at for noen land fører skatteparadisene til lavere nasjonal velferd. Spesielt vil land som har svake institusjoner (svak skatteadministrasjon) og er avhengige av bedriftsbeskatningen for å sikre et offentlig tjenestetilbud tape på å tiltrekke seg kapital fra bedrifter som bruker skatteparadisene. Gresik et al. (2020) viser at for disse landene er gevinsten i form av økte lønninger og produksjon av å tiltrekke seg investeringer fra flernasjonale selskaper lavere enn verdien av tapte skatteinntekter på grunn av overskuddsflytting.

Studien til Gresik et al. (2020) indikerer at både utviklingsland og land ofte omtalt som «emerging markets» kan tape på eksistensen av skatteparadiser. I fattige land er bedriftsbeskatningen en svært viktig kilde til å finansiere et offentlig vare- og tjenestetilbud, og skatteadministrasjonen er svak. I Afrika utgjør inntekter fra bedriftsbeskatningen i gjennomsnitt 18,6 prosent av alle skatteinntekter. Det tilsvarende tallet for Latin-Amerika er 15,5 prosent. Til sammenlikning utgjorde inntekter

fra bedriftsbeskatningen i OECD-landene kun 9,3 prosent av alle skatteinntekter i OECD-landene.

Inntøget av digitale selskaper har gjort det enklere for de store tech-selskapene å flytte overskudd til skatteparadis for eksempel ved å lisensiere bruken av egen teknologi til datterselskaper i markedsland. Døtrene betaler royalty til morselskapet i skatteparadis. Siden det er svært vanskelig å anslå verdien på bruken av et patent og dermed den tilhørende royaltysatsen, har selskapene store friheter til å flytte overskudd til skatteparadis. Typisk har ikke selskapene i skatteparadisene bidratt til teknologiutviklingen, men patentene er registrert der. Slik oppnår de flernasjonale selskapene at kostnadene ved å utvikle patenter kan fradragføres i høyskatteland, mens inntektene henføres til et skatteparadis.

Skadevirkningene som skatteparadisene påfører andre land, har også en fordelingsdimensjon innad i vanlige stater ikke assosiert med betegnelsen skatteparadis. Ulike lekkasjer fra skatteparadiser viser at det er medlemmer av en økonomisk elite som er de største brukerne av skatteparadiser og som skjuler inntekt og formue i slike stater.¹⁰ Alstadsæter et al. (2019) studerte de skandinaviske landene og fant at topp 1 og topp 0,1 prosent av de rikeste målt etter formue unndrar mer i skatt ved bruk av skatteparadiser enn andre grupper. De aller rikeste 0,1 prosent i Norge unndrar omkring en tredjedel av den skatten de skulle ha betalt på inntekt og formue ved å skjule sin formue og inntekt i utlandet.

Eksemplene over fra den økonomiske litteraturen viser at sentralbanksjefens omtale av skatteparadis som bransjestandard og Tangens uttalelse om at «Det har naturligvis skjedd uheldige ting i skatteparadis, men det betyr ikke at alt som skjer der er problematisk» neglisjerer skadevirkningene som følger av den inngjerdede lovgivningen i skatteparadisene. Det er i denne sammenheng verdt å peke på at mange hevder at det er helt nødvendig å bruke skatteparadis, fordi de tilbyr et svært godt juridisk rammeverk som banker og investorer aksepterer (se f.eks. Hammerich & Jøtun, 2020). De glemmer da at dette rammeverket som banker og finansinstitusjoner tilbyr brukerne av skatteparadis ofte skjer fra stater ikke assosiert med betegnelsen skatteparadis. Dersom det inngjerdede rammeverket fremmer økonomisk vekst, burde vel de som driver lokalt i skatteparadisene også kunne få bruke det? Det tillates ikke. Det juridiske rammeverket er laget for å fremme hemmelighet og å beskytte interessene til investorene. Skadevirkningene skjer i andre stater.

Konklusjon: En snever tolkning av eget ansvar

Ansettelsen av Tangen har eksponert uklårheter i hvilket ansvar Norges Bank skal ha når det gjelder arbeidet på skatt og åpenhet. Stortinget har, som vist til over, gjort NBIM til et skattepolitisk verktøy iverksatt fra 2017. Norges Bank er derfor

¹⁰ Dette fremkom særlig tydelig i den nevnte Panama Papers-lekkasjen fra 2016. Se f.eks. Lipton & Creswell, 2016.

pålagt å følge retningslinjene og prinsippene nedfelt i NBIMs forventningsdokument. Spørsmålet er hvordan disse skal tolkes og iverksettes i praksis.

Hovedstyret i Norges Bank har uttrykt hva de i praksis har vektlagt i sin vurdering av bruken av skatteparadiser (29.04.2020): «Vesentlig for Norges Banks hovedstyre er at Nicolai Tangen har investert sin formue på en måte som er i tråd med norsk lov, at han etterlever norsk skattelovgivning og at dette er etterprøvbart. Basert på reguleringsregimet som AKO Capital opererer under samt Norges avtaler med Jersey og Cayman Islands legger hovedstyret til grunn at dette er tilfellet.» På nevnte pressekonferanse i mai 2020 la Øystein Olsen til følgende: «Det er myndighetene som må løse problemene knyttet til skatteparadiser».

Uttalelsene samlet sett kan tolkes som om Norges Banks styre mener sentralbanken fullt ut har oppfylt sine forpliktelser. På bakgrunn av diskusjonen over kan det reises spørsmål ved om det er en for snever tolkning av eget ansvar. Når hovedstyret i all hovedsak ikke forholder seg i praksis til OECDs arbeid sentrert rundt aggressive skatteopplegg, samt at man bruker CRS-arbeidet som en slags utkvitteringsmekanisme for land som er akseptable, kan det stilles spørsmål ved sentralbankens nøytralitet sett opp mot et gitt forvaltningsmandat. Videre fremstår Norges Banks samlede forsvar av skatteparadiser i forbindelse med Tangen-ansettelsen noe påfallende gitt den brede dokumentasjonen av skadevirkningene vi har vist til ovenfor. Norges Bank kan med dette oppfattes å plassere seg veldig tydelig i en forsvarsposisjon for skatteparadiser som er karakteristisk for et forretningsperspektiv som har dominert debatten om skatteparadiser de senere år. I så måte mener vi at sentralbanken har utvist en bred «blindsoner» inn mot intensjonene bak forventningsdokumentet, og dermed forståelse for hvordan signaler kan oppfattes som følge av egne uttalelser, handlinger og rolle. Samlet sett kan Norges Banks opptreden i forbindelse med ansettelsen fremstå delvis å være på kollisjonskurs med Stortinget og NBIMs forventningsdokument, samt Norges deltakelse og støtte til et omfattende internasjonalt arbeide på skatt og åpenhet. Dette har i den senere tid blitt ytterligere aktualisert ved at Norge fra 2020 har blitt pådriver for å etablere en internasjonal konvensjon mot ulovlig kapitalflyt der skatt og manglende transparens er sentrale tema (se FACTI, 2021).

Årsaker til sentralbankens posisjonering ligger utenfor formålet med denne artikkelen, men er et interessant spørsmål å forfølge. En årsak synes å være knyttet til en mer generell «begrepsforvirring» som har preget debatten om skatteparadiser i flere tiår. Videre har diskusjonene over illustrert et behov for at Stortinget etablerer mye tydeligere fortolkningsrammer og detaljerte beskrivelser som skal ligge til grunn for praktisering av prinsippene som er nedfelt i forventningsdokumentet. Det er særlig uklart hvordan Norges Bank i praksis skal forholde seg til vurderinger knyttet til «skatteparadiser», «transparens» og «substansiell økonomisk aktivitet». Det er også et behov for at man avstemmer hovedstyrets holdning og strenge formalistiske juridiske tolkning av skatteparadiser mot litteraturen som dokumenterer skadevirkningene skatteparadisene forvolder.

Det er åpenbart ikke et sentralbankansvar alene å løse problemene knyttet til skatteparadis. Oljefondets størrelse og posisjon gir store muligheter for innflytelse og tyngde til å bidra i dette arbeidet, men det må gjøres mye tydeligere for Norges Banks hovedstyre om og hvordan denne tyngden skal brukes. Eksemplet diskutert her har videre overføringsverdi til Stortingets arbeid på området skatt og åpenhet mer generelt, ved å illustrere behovet for større presisjon i formuleringer i videre politikktutforming.

Om forfatterne

Guttorm Schjelderup er professor i samfunnsøkonomi og bedriftsøkonomi ved Norges Handelshøyskole (NHH) og leder senter for skatteforskning ved NHH. Hans viktigste forskningsfelt er skatteparadis, skattlegging av flernasjonale selskaper og utformingen av kapitaliskatter når det er fri flyt av kapital mellom land.

Kristine Sævoid er phd-student i historie ved Universitetet i Bergen. Hennes forskning er knyttet til skatteparadis og deres funksjon i en globalisert og politisert verdensøkonomi.

Referanser

- Alstadsæter, A., Johannesen, N. & Zucman, G. (2019). Tax evasion and inequality. *American Economic Review*, 109(6), 2073–2103.
- Clausing, K., Saez, E. & Zucman, G. (2020). Ending corporate tax avoidance and tax competition: A plan to collect the tax deficit of multinationals (SSRN Working paper). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3655850
- Cobham, A. & Jansky, P. (2020). *Estimating illicit capital flows. A critical guide to the data, methodologies, and findings*. Oxford University Press.
- Corporate Tax Haven Index. (2021). *Corporate tax haven index – 2021 results*. <https://cthi.taxjustice.net/en/>
- DN. (2019, 18. september). Apple har betalt skattegjelden til Irland [NTB]. *Dagens Næringsliv*. <https://www.dn.no/utenriks/apple/paschal-donohoe/irland/apple-har-betalt-skattegjelden-til-irland/2-1-423443>
- E24. (2020, 9. mai). Tangen brukte Panama Papers-firma for å håndtere mannskap på luksusbåt [NTB]. *E24*. www.e24.no
- EU. (1999, 29. november). Code of Conduct (Business Taxation). ECOFIN Council.
- EU. (2017, 5. desember). The EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes. Council of the European Union.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2010, 22. november). *Shining a spotlight on illegal fishing*. <http://www.fao.org/news/story/en/item/47812/icode/>
- Flydal, E. F., Røsvik, E. & Haugan, B. (2020a, 17. august). Tangens tvist i Storbritannia: – Aggressiv skatteplanlegging. *VG*. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/kJA4OQ/tangens-tvist-i-storbritannia-aggressiv-skatteplanlegging>
- Flydal, E. F., Røsvik, E. & Haugan, B. (2020b, 9. august). Tangens skattetvist i England: Brukte skatteparadis til bonus-milliard. *VG*. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/3JW3zX/tangens-skattetvist-i-england-brukte-skatteparadis-til-bonus-milliard>
- Gresik, T. A., Schindler, D. & Schjelderup, G. (2020). *Playing easy or playing hard to get: When and how to attract FDI*. CESifo Working paper No. 8415.
- Hammerich, P. & Jøtun, C. (2020). *Fondsforvaltning og bruk av skatteparadis*. BAHN-notat.

- Henry, J. S. (2012). *The price of offshore revisited. New estimates for «missing» global private wealth, income, inequality, and lost taxes*. Tax Justice Network Publication.
- Innst. 290 S (2014–2015). *Innstilling fra finanskomiteen om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2014*. Finanskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2014-2015/inns-201415-290/?lvl=0>
- Innst. 326 S (2015–2016). *Innstilling fra finanskomiteen om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2015*. Finanskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-326/?lvl=0>
- Jersey Legal Information Board. (2021, 6. januar). *Financial services (disclosure and provision of information) (Jersey) regulations 2020*. <https://www.jerseylaw.je/laws/unofficialconsolidated/Pages/13.230.20.aspx>
- Kleven, H. J., Knudsen, M. B., Kreiner, C. T., Pedersen, S. & Saez, E. (2011). Unwilling or unable to cheat? Evidence from a tax audit experiment in Denmark. *Econometrica*, 79(3), 651–692. <https://doi.org/10.3982/ECTA9113>
- Linderud, E., Langved, Å. & Oterholm, G. (2020, 30. april). Mannskapet på Tangens seilbåt ansatt i selskap på De britiske jomfruøyene. *Dagens Næringsliv*. <https://www.dn.no/>
- Lipton, E. & Creswell, J. (2016, 5. juni). Panama papers show how rich United States clients hid millions abroad. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2016/06/06/us/panama-papers.html>
- NBIM. (2017, 7. april). *Tax transparency. Expectations of companies*. <https://www.nbim.no/en/the-fund/news-list/2017/expectation-document-on-tax-and-transparency/>
- NOU 2009: 19. (2009). *Skatteparadis og utvikling*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2009-19/id571718/>
- OECD. (1998). *Harmful tax competition: An emerging global issue*. <https://doi.org/10.1787/9789264162945-en>
- OECD. (2000). *Towards global tax-cooperation: Progress in identifying and eliminating harmful tax practices*. <https://www.oecd.org/tax/harmful/2090192.pdf>
- OECD. (2009). *A progress report on the jurisdictions surveyed by the OECD Global Forum in implementing the internationally agreed tax standard*. <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/42497950.pdf>
- OECD. (2015). *Explanatory statement, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*. <https://www.oecd.org/ctp/beps-explanatory-statement-2015.pdf>
- OECD. (2020, januar 22). Gordon Brown shares how far we have come on the fight against tax evasion. OECD (Podkast). Hentet 14. juli 2021 fra <https://soundcloud.com/oecd/gordon-brown-shares-how-far-we-have-come-on-the-fight-against-tax-evasion>
- OECD. (u.å.a). *International collaboration to end tax avoidance*. Hentet 25. april 2021 fra <https://www.oecd.org/tax/beps/>
- OECD. (u.å.b). *What is BEPS?* Hentet 25. april fra <https://www.oecd.org/tax/beps/about/>
- Schjelderup, G. (2016). Secrecy jurisdictions. *International Tax and Public Finance*, 23(1), 168–189. <https://doi.org/10.1007/s10797-015-9350-7>
- Schelderup, G. (2020, 6. mai). Nesten i paradiset, men bare nesten [Kronikk]. *VG*. <https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/xP2eEn/nesten-i-paradis-men-bare-nesten>
- Sharman, J. (2010). Offshore and the new international political economy. *Review of International Political Economy*, 17(1). <https://doi.org/10.1080/09692290802686940>
- Solgård, J., Linderud, E. & Langved, Å. (2020, 26. mars). Nybakt Oljefondsjef Nicolai Tangen har plassert formuen i fond i skatteparadiset Caymanøyene. Nå vil ekspertene ha svar. *Dagens Næringsliv*. <https://www.dn.no/>
- Tax Justice Network. (2020, 18. februar). *Financial secrecy index*. <https://fsi.taxjustice.net/en/>
- UN. (2021). *Financial integrity for sustainable development. Report of the high-level panel on international financial accountability, transparency and integrity for achieving the 2030 agenda*. <https://www.un.org/>
- Wood, J. K. (2020, 5. august). *Nederlag i EU: Apple og Irland vinner stor skattesak*. Justice Network Norge. <https://taxjustice.no/artikkel/nederlag-i-eu-apple-og-irland-vinner-stor-skattesak>
- Zimmer, F. (2020). *Skatteparadis. Hvorfor betaler multinasjonale konserner lite skatt, og hva kan statene gjøre med det?* Universitetsforlaget.
- Zucman, G. (2015). *The hidden wealth of nations: The scourge of tax havens*. The University of Chicago Press.

Abstract in English
In the Central Bank's Blind Spot

The appointment in 2020 of a new head of the Norges Bank Investment Management (NBIM), has actualized a debate on tax havens, a growing concern following the international financial crisis of 2008. The article analyses the Norwegian central bank's approach to tax havens as it unfolded throughout the appointment process and illustrates traditional divisions in tax haven debates. The analysis builds on publicly available oral and written statements following the appointment, and relevant documents that inform the background of how tax and transparency became integrated in NBIM's work on ethics from 2017. The central argument put forward here is that the central bank position represents a traditional defense of tax haven use, in which challenges a request by the Norwegian Parliament to subordinate companies' tax strategies to ethical guidelines. We show that this is justified with four identified aspects of the central bank's tax haven approach: a narrow definition of the tax haven phenomenon; an unclear attitude to aggressive tax planning; a downplay of negative consequences of tax havens; a narrow interpretation of its own responsibilities. The discussions illustrate the need to clarify the content and practical management of the Norwegian policy on tax and transparency, including tax havens.

Keywords: tax havens · aggressive tax planning · Norges Bank Investment Management (NBIM) · ethical guidelines · OECD