

Har EU innflytelse på skattepolitikken til medlemslandene?

Skattepolitiske konsekvenser av bankkrisen på Kypros

Av Peter Henriksen Ringstad, 2014

Denne teksten er løst basert på min masteroppgave «Between soft law and a hard place – EU influence on taxation policies in Cyprus before, during and after the bank crisis» i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Dette var en kvalitativ analyse av EUs påvirkning på skatteregimet til Kypros mellom 2002-2013, og baserte seg på intervjuer av embetsmenn i EU-kommisjonens generaldirektorater for skatt og toll (DG TAXUD) og økonomiske og finansielle anliggender (DG ECFIN) i Brussel, samt en rekke intervjuer på Kypros av både representanter fra myndighetene (skattemyndigheter, finansdepartement), tidligere forhandlere med EU, samt andre nøkkelinformanter med god kjennskap til kypriotisk økonomi og politikk.

16. Mars 2013.

I Nikosia, hovedstaden på Kypros, er det lange køer utenfor lokale banker. Kaotiske forhandlinger mellom EU, IMF og Kypriotiske myndigheter om en krisepakke for øystatens konkurstruede banker har ført til et forslag om å gjennomføre en «engangsskatt» på alle innskudd i kypriotiske banker. Kypriotene frykter at store deler av sparepengene er i ferd med å fordufte.

Bankene stenger dørene for å hindre kapitalflukt og (ytterligere) bankkrise, mens folk forsøker å få tatt ut det som er gjenværende i bankautomater. Utenfor parlamentet er det fredelige men opphissede demonstranter. Mange har plakater med Angela Merkel, noen av dem sammenlikner henne med Adolf Hitler. Oppfatningen av at det er Tyskland som trekker i trådene er utbredt, og for kypriotene føles de harde betingelsene for en krisepakke som en ufortjent «straffehandling». Noen dager senere går det rykter om at en rekke private jettfly med søkkrike russere har landet på Larnaca, hovedflyplassen på øya, for å sikre sine milliarder og legge press på kypriotiske politikere.

Oppfatningen av tysk tilbakeholdenhet mot en kypriotisk krisepakke var langt fra uten hold i virkeligheten. Både tyske opposisjonspolitikere og representanter fra regjeringspartiene hadde i månedene og ukene i forveien gått hardt ut i medier mot at tyske skattebetalere skulle stå ansvarlig for å redde russiske «Schwarzgeld», svarte penger.

At Kypros var avhengig av en økonomisk støtte hadde vært klart lenge, og var en uunngåelig konsekvens av at løsningen på den greske gjeldskrisa var å dramatisk avskrive verdien på greske statsobligasjoner, en honningkrukke av gode renter som de største kypriotiske bankene på det tidspunktet hadde begge hendene sine dypt nede i. Spørsmålet om en Kypriotisk krisepakke ble imidlertid til et tema for nasjonal debatt i Tyskland først da *Bundesnachrichtendienst*, tysk etterretning, i november 2012 gikk til Der Spiegel med en hemmelig rapport som avslørte at det først og fremst var russiske oligarker som ville være vinnerne dersom tyskerne¹ bistod Kypros med en krisepakke. Rundt årsskiftet 2012-2013 ble også behovet for økonomisk støtte betydelig oppjustert. I et politisk klima negativt innstilt mot skatteparadiser, og attpåtil i et tysk valgår, ble det

¹ Tyskland er største kreditor i Den Europeiske Stabilitetsmekanismen.

dermed viktig for tyske politikere å markere en tøff linje mot Kypros, og den nest største kreditoren til en eventuell krisepakke, Frankrike, la seg på samme linje.

I Kypros ble dette oppfattet som om at man på ny måtte bote for gamle synder. Renommeet som et sted for hvitvasking og skatteunndragelse hadde blitt hengende ved etter avsløringer om at Slobodan Milosevic på 1990-tallet hadde en rekke skallselskaper og frontelskaper på øya, som ble brukt til å hvitvaske hundrevis av millioner av kroner og omgå våpenembargoet til å kjøpe militærutstyr som ble brukt i krigene i Bosnia og Kosovo.

Fra sentralt kypriotisk hold var holdningen at dette bildet av Kypros var helt utdatert, men noe Kypros måtte betale for politisk. Tysklands straff var basert på feilaktige fordommer. De tok ikke inn over seg de store politiske endringene som hadde funnet sted siden 90-tallet. Viktigst av alle disse var selvfølgelig at Kypros i 2004 hadde blitt medlem i EU.

Når det kommer til skattelovgivning, var dette helt riktig. En omfattende reform av skattesystemet var en betingelse for at Kypros kunne innlemmes i EU for over ti år siden. Reformen som startet i 2002 tok Kypros fra å være et klassisk «offshore» skatteparadis, med ulike skattesatser og bestemmelser for utenlandske og nasjonale selskaper og personer, til et moderne skattesystem med like skattesatser for hjemlige og utenlandske selskaper, men som samtidig var innrettet med målsetning om å være konkurransedyktig innenfor «global skattekonkurranse», for å bruke uttrykket til skattereformens arkitekt, østerrikeren Dr. Wolfgang Gassner. Den generelle selskapsskatten ble satt til 10%. For enkelte sektorer, som shipping, var skattereglene enda mer attraktive. I tillegg fantes særordninger for truste og liknende som gjorde de svært gunstige for utlendinger fra et skatteperspektiv. Resultatet var at Kypros ble innlemmet i EU med det mest konkurransedyktige skatteregimet i EU. Og dette forble et stabilt skatteregime for både selskaper, investorer og bankinnskytere. I perioden fra 2004 fram til 2013 gjennomgikk Kypros relativt få og bare mindre endringer i skatteregimet.

Sannheten var at forhandlingene om EUs krisehjelp til Kypros i 2013 var den første muligheten EU hadde hatt siden Kypros ble innlemmet til å substansielt påvirke skatteregimet på øya. Skattepolitikk er nemlig ikke et område hvor EU har kompetanse over medlemsstatene, og regler for hele EU på skattefeltet må dermed støttes enstemmig av regjeringene i EU-landene for å vedtas. Kommisjonen selv anslår at 1000 milliarder euro går tapt i EU-landene hvert år som følge av skatteunndragelser. Mye av dette kunne vært hindret med et mer harmonisert EU-regelverk, særlig på åpenhet om eierskap og deling av skatterelevante informasjon mellom EU-land. Men mange EU-land er nettopp blitt rike av å være attraktive skattedestinasjoner, og har stemt ned de aller fleste EU-tiltak på området. Så til tross for press fra sentrale EU-land som Frankrike og Tyskland, samt kommisjonens tålmodige arbeid med å få harmonisert skatteregler i EU, har «konkurransedyktige» skatteparadiser som Kypros i lang tid fått opprettholde sine skatteregimer relativt uhindret fra EUs innflytelse.

Responser fra Kommisjonen har vært å innføre mer frivillige og «myke» styringsinstrumenter. Dette handler gjerne om å identifisere eksempler på «best practice», og gjennomgå fagfellellevurderinger mellom land for å undersøke hvorvidt det finnes forbedringspotensiale. På skatteområdet finnes slike ordninger i EU, blant annet den såkalte «Code of Conduct on Business Taxation», og OECD har en liknende ordning for å identifisere hvorvidt myndigheter er beredt til å utveksle skatterelevante informasjon slik de er forpliktet gjennom OECDs modellskatteavtaler, det såkalte «Global Forum on transparency and exchange of information for tax purposes».

Mai 2013. Etter at det kypriotiske parlamentet først avviste det første forslaget til en krisepakke, ble det i andre runde kommet til en enighet om et program under den såkalte Europeiske Stabilitetsmekanismen. Eurosoner-landene, med Tyskland i spissen, skulle gå inn med penger,

sammen med den Europeiske sentralbanken og Det Internasjonale Pengefondet. De fleste småsparere og mindre innskytere i de «råtne» bankene ble skånet fra tap, mens større innskytere fikk fryst store deler av sine midler som ble brukt til å styrke egenkapitalen i bankene. Kypros på sin side måtte forplikte seg til en omfattende reformpakke, som lettest kan sammenliknes med de mye omdiskuterte strukturtilpasningsprogrammene som kriserammede utviklingsland ble påskrevet fra IMF og Verdensbanken.

Som en del av pakken ble anbefalingene fra OECD Global Forums vurderinger av Kypros gjort til bindende forpliktelser. Kypros forpliktet seg også til en rekke andre forpliktelser for å sikre større finansiell åpenhet og bekjempe hvitvasking, som å registrere eiere av truster, og effektivisere selskapsregisteret. Selskapsskatten ble også høynet noe.

Som en direkte forhandlingspart på vegne av kreditorlandene i Eurosonen, ble Kommisjonen gitt betydelig makt til å gjennomføre ønskede reformer på Kypros, av bankkrisepakken i 2013. Tiltakene som ble pålagt Kypros ble i særlig grad hentet fra «frivillige standarder» som OECDs global forum for utveksling av skatteinformasjon, og EUs «code of conduct on business taxation». ESM-programmet vil være en del av den politiske realiteten Kypros må forholde seg til i lang tid framover, noe som vil si at nye reformer og tilpasninger vil kunne bli pålagt kypriotene, og grundige evalueringer vil bli gjennomført for å etterprøve at Kypros har gjennomført reformer som er betingelser for delutbetalinger av den økonomiske støtten. For kyprioter føles situasjonen langt på vei som å ha blitt «satt under administrasjon». For EU er det klart at krisen har bydd på en mulighet til å «rydde opp» i et land som har strukket strikken til det ytterste når det gjelder hvor «konkurransedyktig» man kan være i retning av å være et skatteparadis innad i EU. Samtidig byr dette på nye spørsmål når det gjelder den usymmetriske harmoniseringen av en «EU-standard» det vil medføre dersom kriserammede EU-stater blir «presset» opp på et høyere nivå av regulering og lovverk enn det andre EU-land har.