

# LIGNINGS

# *kontakt*

NR. 1 – 2011

UTGITT AV LIGNINGSUTVALGET

I dette nummer bl. a.

## SIDE 2

- Fra Redaktøren

## SIDE 3

- Lederen har ordet

## SIDE 4

- Skatt og utvikling

## SIDE 5

- Hva gjør Skattedirektoratet?

## SIDENE 6–8

- Skatt og statsbygging i utviklingsland: Hvordan skatt kan bidra til å ansvarliggjøre myndighetene overfor egne borgere

## SIDE 9–10

- Disse fikk stipend fra Ligningsutvalget

## SIDENE 10–11

- Historisk blick på skatt

*Tema:*

*Skatt og utvikling*



LIGNINGSUTVALGET  
c/o Devold Regnskapskontor  
Tverrgaten 10 Marken  
5017 Bergen  
Telefon 55 32 32 50  
Telefaks 55 31 16 23  
e-post post@utvalget.no  
internett www.utvalget.no

*Leder:*

Hugo Matre, Universitetet i Bergen

*Styremedlemmer:*

Jan Narvesen, Sør-Hedmark  
Karin Busk, Skatt Øst, Lillestrøm  
Helge-Ove Aune, Sør-Troms  
Evy Skjefrås, Dalane  
Marit Thorstensen, Søre Sunnmøre

*Redaktør:*

Levi Slåen  
Sør-Gudbrandsdal lk  
Skatt øst Lillehammer  
Telefon 61 05 37 11  
Mail: levi.slaen@skatteetaten.no  
eller privat: malemale@online.no

*Grafisk produksjon:*  
BODONI

ISSN 0803-0731

## Fra Redaktøren

*Denne gangen har vi sett ut i den store verden. Utenriksdepartementet og Norad har satt i gang et større prosjekt «Skatt og Utvikling». Det er mange gode erfaringer på at når det bygges opp et godt skattesystem i et land har dette positiv virkning for demokratiseringen og fordelingspolitikken i landet.*

*Mange er engasjert i dette og vi har fått innspill fra ulike hold. I tillegg har vi tatt inn en trivelig artikkel som viser noe av skatthehistorien i vårt eget land. Det er faktisk ikke så veldig lenge siden vi også var nokså primitive og det kan jo diskuteres om både metoder og hensikter har vært like gode her til lands også.*

*Som vanlig anmoder vi våre lesere til å komme med innlegg til bladet.*

*Levi*



**Jeg elsker sitater  
fordi det er en fornøyelse  
å finne tanker man selv har,  
uttrykt vakkert og med stor autoritet  
av noen som betraktes  
som klokere enn en selv.**

**Marlene Dietrich  
(1901–1992)  
tysk-amerikansk skuespiller**

Skatt og statsbygging i utviklingsland:

# Hvordan **skatt** kan bidra til å ansvarliggjøre myndighetene overfor egne borgere

Odd-Helge Fjeldstad,  
Chr. Michelsens Institutt & International Centre for Tax and Development

*Den politiske betydningen av skattlegging går langt ut over det å skaffe inntekter til å finansiere offentlig sektor, infrastruktur og grunnleggende behov for borgerne. I denne artikkelen argumenterer Odd-Helge Fjeldstad for at et effektivt skattesystem også er sentralt for å styrke statens legitimitet ved å ansvarliggjøre myndighetene overfor skattebetalerne i landet. Vanstyre er ofte korrelert med at staten ikke avhenger av inntekter fra skattlegging av borgere og næringsliv. Et effektivt skattesystem er selvsagt også avgjørende for at utviklingsland skal kunne frigjøre seg fra bistandsavhengighet.*

## **Erfaringer fra vår egen historie**

**H**ISTORISK HAR STATSBYGGING vært nært koblet til utviklingen av skattesystemet. Kolonistene i Nord-Amerika på 1700-tallet formulerte dette i sin berømte protest mot den britiske kolonimakten som «no taxation without representation». Begrepet «fiskal sosial kontrakt» (eller «samfunnskontrakt») er sentralt for å forklare utviklingen av representative stater og demokratier i vestlige land.

Erfaringer viser at skattlegging har bidratt til mer representative og ansvarlige myndigheter ved å fremme dialog mellom stat og samfunn om beskatning. Mobilisering av interessegrupper (bl.a. næringslivsorganisasjoner, fagforeninger, skattebetalerforeninger og konsumentorganisasjoner) om støtte til, motstand mot og for-

slag til skattereformer, har vært sentralt i denne sammenhengen.

På denne måten har skattesystemet ikke bare bidratt til å etablere stater. Det har også bidratt til å fremme statens legitimitet og styrke demokratiet, og til å skape økonomisk velferd for brede lag av befolkningen.

Bygging av en legitim stat forutsetter med andre ord fiskal kapasitet. Demokratiske valg sikrer ikke nødvendigvis statlig legitimitet. Det gjør heller ikke bistandsprosjekter som har som formål å fylle akutte behov. Legitimitet oppnås i hovedsak ved at myndighetene leverer tjenester som befolkningen ønsker og har behov for. Gjennom valg kan borgerne gi uttrykk for hva de ønsker og prioriterer, men for å oppfylle disse behovene kreves statlig kapasitet til å generere og bruke offentlige ressurser effektivt.

## Erfaringer fra utviklingsland

Selv om land i Øst-Asia fulgte en annen utviklingsvei enn vestlige land, var skattesystemet en viktig komponent i utviklingsstrategien i denne regionen også. I Sør-Korea og Taiwan, for eksempel, bidro skattlegging til å understøtte en utviklingsfremmende økonomisk politikk og offentlig institusjonsbygging generelt. Skattesystemet i Taiwan krevde at myndighetene måtte utvikle omfattende databaser for et vidt spekter av bedrifter og hushold. Dette bidro i stor grad til å begrense utviklingen av uformell sektor som kjennetegner mange andre utviklingsland. På 1950-tallet fokuserte myndighetene i Sør-Korea sterkt på å utvikle skattesystemet, særlig person- og bedriftsbeskatningen. Dette la grunnlag for et bredt basert skattesystem på 1960-tallet. Senere var dette fundamentet for utviklingen av statlige informasjonssystemer og databaser som muliggjorde at myndighetene kunne målrette statlige kreditter, subsidier og andre intervensjonstiltak mot enkeltbedrifter i industrialiseringsprosessen. I Latin-Amerika kan Costa Rica vise til lignende erfaringer: skattesystemet var en nøkkelfaktor for utviklingen av en ansvarlig og fungerende stat. Når staten er avhengig av skatteinntekter fra brede lag av befolkningen og næringslivet, har myndighetene insentiver til å utvide sin tilstedeværelse også i rurale og perifere områder. I Sør-Afrika har vi sett en lignende utvikling der skatteadministrasjonen som ble etablert etter at apartheid regimet ble kastet, har høy legitimitet på tvers av befolkningsgruppene. South African Revenue Services (SARS) har blitt modell for utvikling av andre deler av offentlig forvaltning i Sør-Afrika.

## Vanstyre

I mange utviklingsland har imidlertid myndighetene ikke insentiver til inngå dialog og forhandle med organiserte grupper av befolkningen. Det er en av hovedforklaringene bak dårlig



Odd-Helge Fjeldstad

styresett. Den økonomiske og politiske makten ofte er konsentrert til en liten elite. Denne eliten betaler generelt ikke skatt og er relativt uberørt av organiserte samfunnsinteresser. Både vilje og evne til samfunnsbygging mangler hos eliten. Libya er et nærliggende eksempel. Elitens behov for å forhandle med organiserte innenlandske interessegrupper svekkes ytterligere av den globale konteksten, der den politiske eliten har tilgang på enorme inntekter fra andre kilder enn skattlegging av borgerne, særlig inntekter fra naturressurser og organisert kriminalitet. Utviklingsland som får storparten av sine inntekter fra andre kilder enn beskatning av borgerne, spesielt fra naturressurser som olje og mineraler, er generelt kjennetegnet ved vanstyre og dårlige offentlige institusjoner. Blant de få unntakene er Botswana og Malaysia.

Utvikling av effektive skattesystemer er derfor en av de største utfordringene mange fattige land står overfor. Samlet skatteinntang er imidlertid generelt lav og skatteunndragelse er omfattende i mange land. Omfanget av skattefritak er enormt. En fersk studie fra Tanzania anslår at skattefritak og skatteinsentiver til enkeltbedrifter og sektorer representerer så mye som 6% av BNP. Til sammenligning utgjør den totale skatteinntangen om lag 15% av BNP. Det er sagt at skatteinsentivene som er gitt til store gruveselskaper i Tanzania, er så generøse at de i praksis innebærer en skjult subsidiering av selskapene!

Kombinasjonen av omfattende skattefritak og stor uformell sektor, innebærer at skattebasen ofte er svært «smal», der kun et fåtall bedrifter bidrar med storparten av skatteinntektene. I Tanzania med en befolkning på over 40 millioner, bidro 286 bedrifter med om lag 70% av de innenlandske skatteinntektene i 2005. I Bangladesh er mindre enn 1% av befolkningen registrert som skattebetalere, og 4% av disse (dvs. 0.4% av befolkningen) betaler 40% av skattene. Uformell sektor er stor og voksende. Det anslås at den uregistrerte delen av økonomien i mange afrikanske land tilsvarer 40% av BNP eller mer. Kapitalflukt og skatteparadiser bidrar ytterligere til å underminere skattebasen. Beskatning av internasjonale forretnings- transaksjoner er blitt stadig mer komplisert å håndtere for lokale skatteadministrasjoner med begrensede ressurser til å engasjere nødvendig ekspertise. En fersk studie fra Global Financial Integrity (GFI) anslår at ulovlige kapitalstrømmer ut fra Afrika representerte om lag 7% av samlet BNP for det afrikanske kontinentet i 2008. Dette utgjør betydelig mer en samlet bistand til Afrika. En vesentlig del av denne kapitalflukten (65% ifølge GFI) er relatert til skatteunndragelse. Under slike forhold er samfunnskontrakten mellom stat og samfunn så godt som fraværende.

### Utfordringer

Hva kreves det så for å bygge den fiskale sosiale kontrakten? For det første må borgerne mobiliseres gjennom skattlegging, dvs. det må etableres en 'bred' skattebase. For det andre er utfordrin-

gen å skatte bedre, dvs. mer forutsigbart, transparent, ansvarlig, rettferdig og ærlig. En viktig utfordring er å unngå skatter og oppkrevningsmetoder som skattebetalerne generelt betrakter som urettferdige. Dette dreier seg om å bygge konstruktive relasjoner mellom stat og samfunn rundt skattesystemet. Det forutsetter blant annet at privat sektor (næringslivsorganisasjoner) og sivil-samfunnsorganisasjoner blir engasjert og hørt i skatterefor-prosessene. For det tredje må det etableres langt *sterkere koblinger mellom skattebetaling og offentlig tjenesteyting*. Dersom folk og bedrifter ikke ser noe igjen for det de betaler i skatt, legitimerer dette unndragelse og skattemotstand. Og sist, men ikke minst, forutsetter det *internasjonalt samarbeid* for å bekjempe skatteparadiser og de muligheter disse gir eliten i fattige land og multinasjonale selskaper for å unndra beskatning og skjule formuer.

### Konklusjon

Statens effektivitet og ansvarlighet overfor borgerne har nær sammenheng med måten staten blir finansiert på. Det *har* betydning om staten skattlegger borgerne framfor at den lever av oljeinntekter og utenlandsk bistand, og det *har* betydning hvordan skattleggingen foregår. Beskatning stimulerer borgenes krav om demokratisk deltakelse i politiske beslutningsprosesser, og er et viktig instrument for å ansvarliggjøre myndighetene. Et effektivt skattesystem er med andre ord en av grunnpilarene for statsbygging.

THE END

**Det er bare to typer bilister på veiene:  
idioter som kjører langsommere enn  
meg, og de svina som kjører fortere.**

*George Carlin (1937–2008), amerikansk stand-up komiker*