



DISSERTATION BRIEF SERIES 2016:10

BESKATTNING OCH INSTITUTIONELL KVALITET

Rasmus Broms



Taxation and government quality

Rasmus Broms

Rasmus Broms är verksam som forskare vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. Han disputerade i mars 2016 med avhandlingen "Taxation and Government Quality" (<https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/41660?locale=sv>). Hans mailadress är Rasmus.Broms@pol.gu.se.

The Expert Group for Aid Studies - EBA - is a Government committee analysing and evaluating Swedish international development aid. This report can be downloaded free of charge at www.eba.se

Printed by Elanders Sverige AB
Stockholm 2016

Cover design by Julia Demchenko

Inledning

Under de senaste årtiondena har förekomsten av politiska system kännetecknade av god samhällsstyrning och hög institutionell kvalitet kommit att ses som ett av de mest uppmärksammade fälten inom samhällsvetenskaperna (Acemoglu & Robinson 2012, Fukuyama 2011, Holmberg et al. 2009). Inte minst har forskning som fokuserar på utvecklingsländer belyst betydelsen av institutionell kvalitet, oftast konkretiserad i termer av en effektiv förvaltning som är fri från korruption och som förmår och väljer att försvara medborgares egendomsrätt, för att ett land ska ta sig ur fattigdom och instabilitet.

Avhandlingen *Taxation and government quality* utgör ett bidrag i denna diskussion genom att undersöka huruvida beskattning kan fungera som en motor för att generera institutionell kvalitet. Den underliggande teoretiska idén är att en stat måste förfoga över en kompetent byråkrati för att lyckas med att driva in skatt. Ur ett medborgarperspektiv ökar dessutom statens synlighet och upplevda relevans för enskilda individer helt enkelt genom att de avkrävs skatt. Denna rapport presenterar kortfattat avhandlingens huvudsakliga resultat, samt diskuterar dess vidare relevans för utvecklingsarbete.

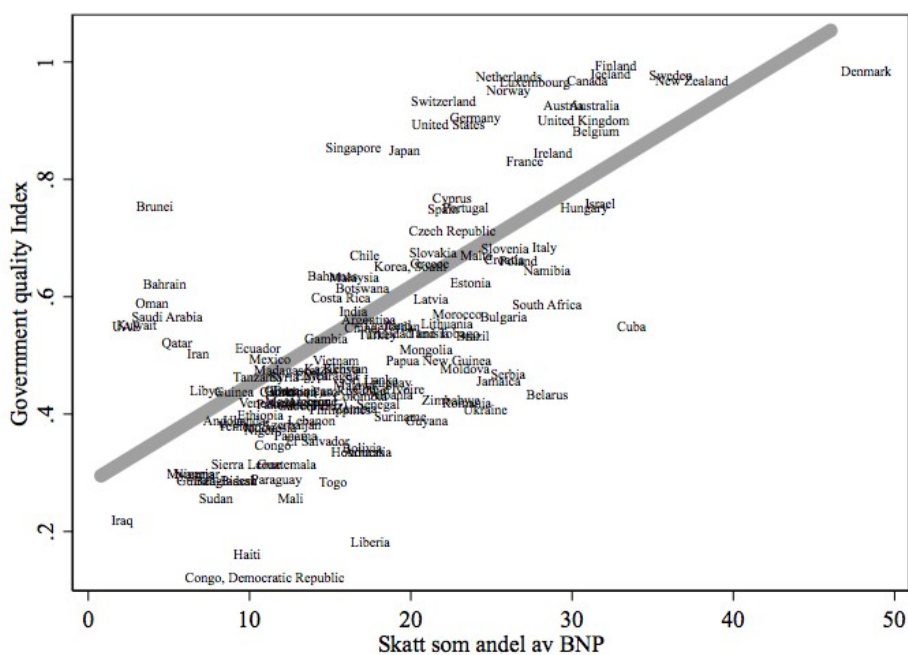
Bakgrund

Historisk forskning om nationalstatens uppkomst i Europa pekar på beskattning som en grundläggande beståndsdel i framväxten av den starka och – efterhand – demokratiskt präglade statsapparaten som styrt över dessa samhällen under de senaste århundradena. Övergången från feodal- till nationalstat, vilken i hög grad byggde på framsteg i krigsteknologi och mellanstatlig konkurrens, ledde till permanenta arméer av allt större storlek (se Tilly 1990). För att finansiera dessa fick regelbundna skatter en central roll för statens överlevnad. Detta alltmer extensiva insamlande av ekonomiska medel medförde nya utmaningar för statsapparaten. För det första krävde denna nya typ av omfattande och ofta skoningslösa skatteinsamlande en förbättrad förvaltningsapparat; kraven på byråkraters kompetens ökade samtidigt som statens kontroll över det egna territoriet konsoliderades. För det andra medförde allmänhetens reaktioner på de ökade ekonomiska bördorna till en ökad tendens mot förhandlingar och köpslående mellan stat och medborgare. I många fall tog sig dessa reaktioner formen av våldsamma revolter; bland de

mest kända exemplen är de franska och amerikanska revolutionerna. Även framväxten av parlament har kopplats till kungamaktens behov av att tillskriva sina skattekrav ett mått av legitimitet. Dessa sammanflätade processer sammanfattas kanske bäst med sociologen Charles Tillys (1990) påstående om att "states made war, and war made the state" och den amerikanska revolutionens stridsrop om "no taxation without representation."

Det är tydligt att stater som beskattar sina respektive befolkningar än idag är de mest välstyrda. Figur 1 nedan visar världens stater, utplacerade efter respektive skattetryck (horisontella axeln) och ett index av god samhällsstyrning (vertikala axeln). Det positiva sambandet är uppenbart. Världens rika stater – framför allt i de som ligger i Västeuropa – kombinerar ett högt skattetryck med relativt välstyrda statsapparater, medan utvecklingsstater i regel är sämre styrda samtidigt som de samlar in mindre skattemedel.

Figur 1. Skatt och institutionell kvalitet i världens stater

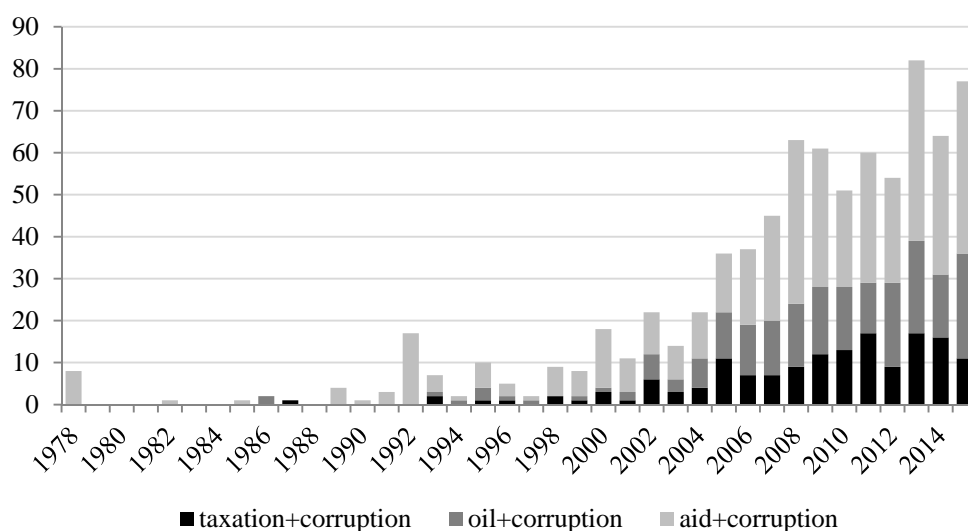


Kommentar: Data för Skatt som andel av BNP är hämtat från International Center for Taxation and Development (ICTD) och exkluderar inkomster från naturresurser, vilka i många mått räknas som skatteinkomster. Government Quality Index är ett index av korruption, byråkratisk kvalitet och lag och ordning, producerat av konsultfirman PRS Group. Båda måtten är sammanslagna genomsnitt för perioden 1984–2012.

Naturligtvis kan vi inte nöja oss vid detta konstaterande. Som den nuvarande biståndspolitiska plattformen (Regeringskansliet 2013/14:131, s. 23) noterar är svaga institutioner och undermålig samhällsstyrning i sig ett hinder mot effektiv skatteindrivning. Därför tillägnas en stor del av avhandlingen och dess fem delstudier till att identifiera kausala mekanismer i ett försök att studera huruvida skatt faktiskt kan skapa och förbättra institutionell kvalitet.

Även om intresset för beskattningens påverkan på statsbyggnad och institutionell kvalitet även bland dagens utvecklingsstater under de senaste årtiondena har ökat markant är forskningsfältet ännu i sin linda. För att belysa detta kunskapsunderskott kan vi kort göra en jämförelse med mängden forskning kring hur två alternativa, och för utvecklingsstater ofta centrala, inkomstkällor – olja och bistånd – relaterats till samhällsstyrning under de senaste årtiondena. Figur 2 visar antalet forskningsartiklar där korruption – en av de mest centrala aspekterna av institutionell kvalitet – tagits upp i samband med skatt, naturresurser och bistånd sedan slutet av sjuttioalet. Även om alla tre forskningsfält vuxit kraftigt under denna period – framför allt sedan millennieskiftet – är forskningen som tar upp korruption i förhållande till skatt den klart minst förekommande.

Figur 2. Antal studier som kombinerar korruption med skatt, olja och bistånd



Kommentar: Baserat på statistik från forskningsdatabasen Web of Science

Denna obalans ter sig särskilt paradoxal då en stor del av forskningen som berör förhållandet mellan institutioner och olja respektive bistånd implicit berör skatt. Detta på grund av att inkomstkällor som olja och bistånd riskerar att minska incitamenten för att samla in skatt, och därmed öka avståndet mellan styrande och styrda. Där ”naturresursfällan” och i viss mån ”biståndsbesvärjelsen” (Djankov et al. 2008) tillägnats stor uppmärksamhet, vet vi alltjämt för lite om ”skattevälsignelsen.”

Nedan presenteras de mest centrala resultaten från avhandlingens fem delstudier, grupperade utifrån tre huvudsakliga teman: *makroperspektiv*, *historiens inflytande* och *skatt och politisk aktivering ur ett individperspektiv*.

Tema A: Makroperspektiv

Delstudie I: Kopplingen mellan skatt och institutionell kvalitet ur ett makroperspektiv

I avhandlingens inledningskapitel behandlas först de underliggande teorierna kring skatt och institutioner som nämnts ovan, med fokus på de kausala mekanismer som gör att skatt kan tänkas leda till ökad institutionell kvalitet. Därefter visar en genomgång av befintlig empirisk forskning, såväl kring det historiska Europa som kring dagens utvecklingsstater, på att det finns goda skäl att hävda att skatt kan ha positiva effekter på institutioner. Dock består merparten av denna forskningslitteratur av fallstudier, vilkas slutsatser vi inte nödvändigtvis kan generalisera till universell sanning.

I ljuset av den existerande betoningen på fallstudier ägnas en stor del av avhandlingen till att istället pröva det övergripande förhållandet mellan skatt och institutionell kvalitet på en global nivå genom en rad statistiska analyser. För det första är det nödvändigt att ta reda på om sambandet vi såg i figur 1 i själva verket drivs av en eller flera andra faktorer. Genom att konstanthålla de i forskningen mest framträdande alternativa förklaringarna till varför vissa stater styrs bättre än andra – ekonomiskt välstånd, befolkningsstorlek, etnisk heterogenitet, geografi, religion, juridiskt system och statliga inkomster som inte kommer ifrån skatt – visar analysen att det positiva förhållandet mellan skatt och institutionell kvalitet kvarstår. Även när vi tar hänsyn till dessa alternativa förklaringar visar analysen att ett tio procentenheter högre skattetryck motsvarar skillnaden i institutionell kvalitet mellan Gambia och Botswana eller Spanien och Frankrike. Det ter

sig därför mycket svårt att förklara bort sambandet i figur 1 med att hänvisa till någon alternativ förklaringsmodell. Skattebörd och institutionell kvalitet hänger ihop.

Dock löser denna iakttagelse inte problemet med att klargöra vad som är hönan och vad som är ägget. För att närma oss ett svar på denna fråga innehåller analysen även mer avancerade statistiska analyser, som exempelvis mäter *förändring* av skatt och institutionell kvalitet över tid, snarare än dess *nivå*. På grund av begränsningar i tillgänglig data är det inte möjligt att mäta detta förhållande längre tillbaka än till 1980-talet och framåt. Resultaten av dessa analyser pekar ändå i samma riktning: ökat skattetryck är förknippat med förbättrade institutioner. Utöver denna förändringsorienterade analys ger mer komplexa modeller för att identifiera kausala effekter (så kallad instrumentvariabelanalys) stöd för påståendet att skatt *påverkar* institutionell kvalitet positivt.

Delstudie V¹: Påverkar existerande grad av demokrati och demokratiseringsprocesser länken mellan skatt och institutionell kvalitet?

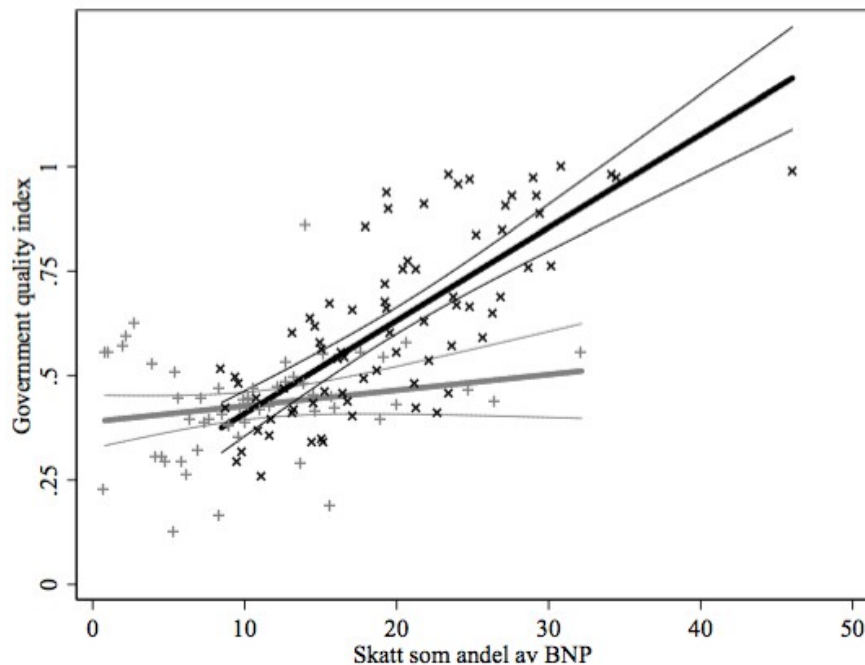
Delstudie V återkopplar till, och problematiserar, resultaten från delstudie I genom att undersöka huruvida existerande grad av demokrati påverkar förhållandet mellan skatt och institutionell kvalitet. Den bakomliggande tanken är att autokrater i högre grad tenderar att omvandla skattemedel till privata fördelar (s.k. *private goods*) åt sig själva och sina respektive koalitioner (se Olson 1993; Bueno de Mesquita et al. 2003) medan demokratiskt valda ledare, beroende av ett bredare folkligt stöd, mer effektivt håller sig vid makten genom att använda skattemedel till allmännyttiga aktiviteter (såsom en effektiv förvaltning som värnar om egendomsrätten – ett tydligt tecken på välfungerande institutioner).

Figur 3 visar hur sambandet mellan skatt och institutionell kvalitet ser ut i länder på den övre (illustrerade som svarta kryss) respektive nedre halvan (gråa plustecken) av organisationen Politys demokratiindex. Det visar sig att det observerade positiva sambandet mellan skatt och institutionell kvalitet som uppvisats i figur 1 ovan drivs av mer demokratiska stater, medan detta i stort uteblir bland deras mindre demokratiska

¹ Numreringen för delstudierna bygger på deras ordning i avhandlingen

motsvarigheter. Detta förhållande står sig under kontroll för en liknande uppsättning alternativa förklaringar som presenterats i delstudie 1.

Figur 3. Skatt och institutionell kvalitet i mer och mindre demokratiska stater



Kommentar: Liksom i Figur 1 är variablerna sammanslagna som genomsnitt för perioden 1984-2012.

Denna bild måste dock nyanseras ytterligare. När vi återigen tittar på *förändring* under de senaste årtiondena visar det sig, något paradoxalt, att demokratisering – mätt som positiva förändringar i Politys demokratimått – har en negativ inverkan på förhållandet mellan skatt och institutionell kvalitet. Slutsatsen blir således å ena sidan att mer demokrati stärker länken mellan skatt och goda institutioner, medan demokratiseringsprocessen *i sig* – åtminstone på kort sikt – riskerar att underminera densamma.

Tema B: Historiens inflytande

Delstudie II: Kolonial skatteböroda och dagens institutionella kvalitet i det brittiska imperiet²

Som nämnts ovan tyder forskningen på att historiska förhållanden är av stor vikt för dagens institutionella kvalitet. Inom utvecklingsforskningen är kunskapen om hur historisk beskattning kan relateras till dagens institutioner dock alltjämt liten. Som ett led i att fylla denna lucka ägnas avhandlingens andra delstudie åt att analysera hur institutionell kvalitet i de länder som tidigare tillhörde det brittiska imperiet kan härledas till skattetrycket under den koloniala perioden.

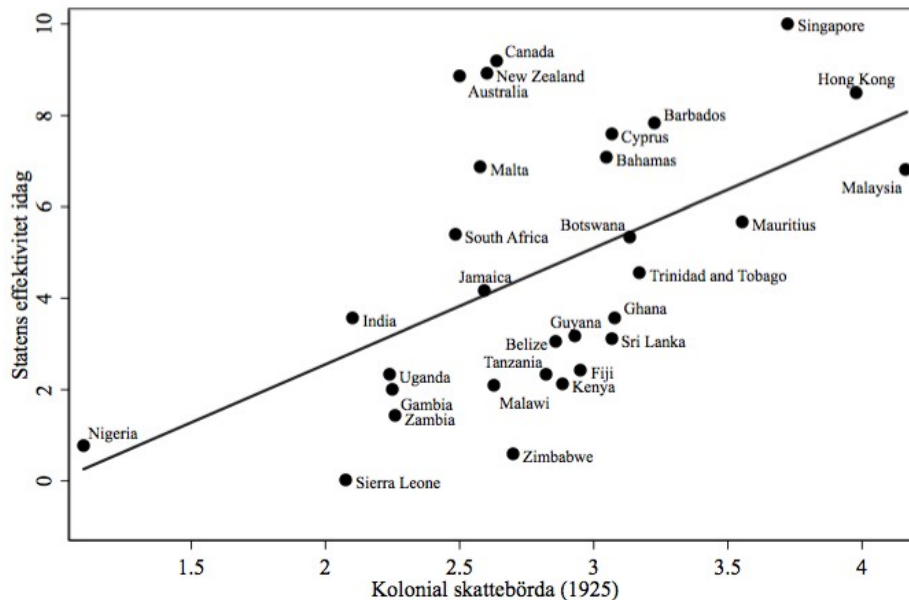
Effektiv beskattning av kolonier var mycket viktigt för de europeiska centralmakterna. För det första genererade flertalet kolonier inte särskilt mycket kapital och lokala skatteinkomster var ett sätt att finansiera utposterna, som pressades att vara självförsörjande. För det andra var skatteindrivning ett led i att disciplinera lokalbefolkningen till att underordna sig imperiemakten. För det tredje var skatter ett sätt att få dessa människor att inkluderas i imperiets marknad genom att producera exporterbara grödor och att börja använda pengar. Insamlandet av skatter var liksom i Europa en högst ofrivillig olägenhet för den koloniala lokalbefolkningen och minst lika brutal som den varit i Europa några århundraden tidigare. Liksom i Europa ledde detta dock även till att den koloniala byråkratin utvidgades; en rest av denna process kan vi se i Indien där lokala byråkrater fortfarande bär titeln ”collector”. Det finns även bevis för att det ökade skattetrycket ökade befolkningens politiska medvetenhet; i Västafrika antogs amerikanska revolutionens devis om beskattning utan representation och i Botswana förhandlade lokala stamledare med centralmakten om att skattemedel även skulle användas till investeringar i utbildning och bevakningssystem.

Är då länder som hade ett högre kolonialt skattetryck bättre styrda idag? Genom att använda brittiska koloniala register är det möjligt att göra en relativt god mätning av hur stora skatteinkomster varje koloni drog in varje år. Med hjälp av sådan statistik, insamlad av Frankema (2010) kan vi således mäta skattetrycket – mer precist, hur många dagar en genomsnittsarbetare behövde arbeta för att kunna betala det genomsnittliga skattetrycket

² Kommande i World Development under titeln “Colonial extraction and modern-day institutional quality in the British empire”.

– i början av 1900-talet i de flesta kolonier som tillhörde det brittiska imperiet. I likhet med Figur 1 ovan visar Figur 4 att kolonier med högre skattebörd 1925 har en högre ranking på världsbankens index av hur effektiva dessa stater är idag.

Figur 4. Kolonial skatt och dagens institutionella kvalitet i det brittiska imperiet



Kommentar: Kolonial skattebörd (1925) kommer från Frankema (2010) och är kalkylerad som sin naturliga logaritm (ett stegs ökning på den horisontella axeln tolkas därmed som en fördubbling av det faktiska värdet). Statens effektivitet idag är ett mått från världsbanken och representerar genomsnittet mellan 1996-2012.

Detta positiva samband kvarstår även när en rad andra relevanta faktorer tas i beaktande (ekonomiskt välstånd under kolonialtiden, andel européer boende i kolonin, hur länge området styrdes av Storbritannien, totala intäkter som genererades, etnisk heterogenitet, förkolonial statsbildning och befolkningstäthet, indirekt styre och kolonial institutionell kvalitet).

Delstudie III: Historisk religiös finansiering och lokal demokrati³

Även nästa studie uppehåller sig kring hur historisk beskattning påverkar samhällsförhållanden idag, med fokus på en ofta uppmärksammas gåta inom

³ Samförfattad med Bo Rothstein; publicerad som "Governing religion: the long-term effects of sacred financing" i Journal of Institutional Economics (2013).

samhällsvetenskapen: underskottet av demokrati i Arabvärlden. Istället för de konventionella förklaringarna – främst representerade av förekomsten av olja, klanstrukturer och islam som religion – fokuserar vi, genom en jämförande fallstudie, på hur religionen sedan medeltiden finansierats på två kontrasterande sätt: från ovan, vilket var normen i de territorier som dominerats av det Osmanska riket, eller underifrån, vilket var det normala i nordvästra Europa.

Även om skatter länge förekommit inom båda dessa regioner bekostade stiftelser, så kallade *Waqf*, en stor del av byggandet och uppehållandet av religiösa byggnader, med tillhörande välfärdstjänster, i det Osmanska riket. Dessa styrdes i regel utan insyn och inflytande av brukarna. Samtidigt betalades och administrerades denna typ av allmänna tjänster i nordvästra Europa genom lokala kollektiva förfaranden med valda kyrkvårdar som kontinuerligt avkrävdes ansvar av befolkningen.

Vi hävdar att denna skillnad i organisationsstruktur medförde bjärt kontrasterande förutsättningar för demokrati som kvarstått in i den moderna eran. Där nordvästra Europa tidigt präglades av ett starkt lokalt civilsamhälle och kommunal demokrati, har detta i regel varit frånvarande i de områden som historiskt kontrollerats av Osmanska riket.

Slutsatser från de två delstudierna

Slutsatserna från de två ovanstående studierna stärker synen på att beskattningens effekter på institutionell kvalitet i utvecklingsstater har rötter långt tillbaka i historien, till och med före det att dessa stater bildats. Detta är en central och potentiellt nedslående insikt för utvecklingssamarbete idag: Möjligheterna att på kort sikt omvandla ett lands institutionella ramverk är i hög grad begränsade av dess historiska arv.

Tema C. Skatt och politisk aktivering ur ett individperspektiv

Delstudie IV: Skattebetalande och politiskt intresse i Afrika⁴

Avhandlingens sista delstudie kretsar kring frågan om huruvida skattebetalande i sig kan fungera som en politiskt aktiverande kraft på individnivå. Om skatter faktiskt kan antas

⁴ Publicerad som "Putting up or shutting up: On the individual-level relationship between taxpaying and political interest in a developmental context", i *Journal of Development Studies* (2015).

öka ansvarsutkrävande från folket, borde vi kunna se att skattebetalare bryr sig mer om vad som händer med det politiska styret än de som inte betalar skatt.

Med hjälp av enkätdata från nästan tjugofemtusen invånare i tjugo afrikanska länder söder om Sahara (Afrobarometer, fjärde rundan) prövar och bekräftar studien denna hypotes. Resultaten visar att den tredjedel av respondenterna som betalar inkomst- och/eller fastighetsskatt har en statistiskt signifikant högre nivå av självrapporterat politiskt intresse (mätt som huruvida de följer offentliga frågor och hur ofta de diskuterar politik) än de som inte gör det. Detta resultat återspeglas även, i något mindre grad, för personer som betalar avgifter direkt till lokala- eller centrala förvaltningar (där lokala avgifter för offentliga tjänster är mest förekommande).

Resultat som dessa pekar på att det fortfarande finns utrymme för att genom skatteinstrument förbättra förutsättningarna för att skapa starkare band mellan medborgare och styrande. De belyser även det faktum att, samtidigt som i princip alla arbetande människor i avancerade ekonomier betalar direkta skatter (framför allt inkomstskatt), ser situationen mycket annorlunda ut i utvecklingsstater. Arbetet med att utvidga skattenätet så att det täcker en större del av befolkningen är således en potentiellt fruktbar väg att förbättra såväl statens finansiering som institutioner.

Slutsatser

Sammanfattningsvis pekar denna avhandling på en rad noterbara resultat:

- Länder med högre skattetryck har högre nivå av institutionell kvalitet.
- Högre skattetryck förefaller dessutom vara en *orsak* till goda institutioner
- Detta förhållande drivs av demokratiska stater.
- Samtidigt påverkar demokratiseringsprocesser överlag förhållandet mellan skatt och institutionell kvalitet negativt, åtminstone på kort sikt.
- Historiska nivåer och processer för beskattning kan länkas till dagens institutionella kvalitet.
- Individer som betalar skatt har ett större politiskt intresse än de som inte betalar skatt.

Avhandlingens huvudsakliga lärdom är således att ökad beskattning har potential att förbättra ett lands institutioner, och på så vis dess ekonomiska, sociala, och mänskliga välstånd. Det är dock viktigt att understryka att denna process ofta kan ta lång tid och är kontextberoende.

Dessa slutsatser har hög relevans för framtida bistånds- och utvecklingsarbete. I den nuvarande biståndspolitiska plattformen (Regeringskansliet 2013/14:131) behandlas som ovan nämnts förhållandet mellan institutioner och beskattning, men enbart i termer det förras påverkan på det senare: ”svaga statliga institutioner försvårar möjligheten för många fattiga länder att bygga upp väl fungerande skattesystem” (s. 23). Även om detta är en högst rimlig slutsats kan insikten att uppbyggnaden av skattesystem *i sig* har förmågan att bidra till att förbättra fattiga länders institutioner vidare stärka arbetet med båda områden. Då skatteinsamling är en i grunden inhemsk aktivitet är dess potentiella effekter på goda institutioner dessutom en väg för stater att själva styra över och ”äga” sådana processer. Även om biståndssamfundet alltmer kommit att uppmärksamma stöd till skattesektorn utgör denna typ av bistånd än idag en mycket liten del av det totala officiella utvecklingsbiståndet (ODA), cirka en tiondels procent enligt en rapport från OECD (2015).

Till sist är det befogat att än en gång betona att forskningen kring skatt, institutioner och allmän utveckling ännu är i sin linda. Fler studier i fältet skulle sannolikt kunna generera flera nyttiga policyrekommendationer för framtida biståndsarbete.

Referenser

- Acemoglu, D. & Robinson, J.A. (2012). *Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty*. New York: Crown publishing group
- Fukuyama, F. (2011). *The origins of political order: from prehuman times to the French Revolution*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Holmberg, S., Rothstein, B. & Nasiritousi, N. (2009). Quality of government: what you get. *Annual Review of Political Science*, 12, pp. 135-161.
- Tilly, C. (1990). *Coercion, capital, and European states, AD 990-1990*. Cambridge: Basil Blackwell.
- Regeringskansliet. (2013/14:131). Biståndspolitisk plattform. Tillgänglig via <http://www.regeringen.se/rattsdokument/skrivelse/2014/03/skr.-201314131> [29/11 2016].
- Djankov, S., Montalvo, J.G & Reynal-Querol, M. (2008). The curse of aid. *Journal of Economic Growth*, 13, pp. 169-194.
- Olson, M. (1993). Dictatorship, democracy, and development. *The American Political Science Review*, 87(3), pp. 567-576.
- Bueno de Mesquita, B., Smith, A., Siverson, R. M. & Morrow, J. D. (2003). *The logic of political survival*. Cambridge: MIT Press.
- Frankema, E. (2010). Raising revenue in the British Empire, 1870-1940: how extractive were colonial taxes? *Journal of Global History*, 5(3), pp. 447-477.
- OECD. (2015). Strengthening tax systems to mobilise domestic resources in the post-2015 development agenda. Tillgänglig via <https://www.oecd.org/dac/Post%202015%20Domestic%20Resource%20Mobilisation.pdf> [29/11 2016].