

Lítt vinsæl nauðsyn

Bókarhöfundur: **Friðrik G. Olgeirsson**, sagnfræðingur.

Bókarheiti: **Í þágu þjóðar. Saga skatta og skattkerfisbreytinga á Íslandi 1877-2012.**

Gagnrýnandi: **Gylfi Magnússon**, dósent í viðskiptafræði.

Útgáfa: **Ríkisskattstjóri; Reykjavík 2013, 803 bls. í tveimur bindum.**

Í umsögn gagnrýnanda kemur meðal annars eftirfarandi fram:

„Þegar á heildina er lítið er þetta óumdeilanlega vel unnið rit og höfundur og útgefanda til sóma. Ritinu varpar ágætu ljósi á mikilvægan þátt í íslenskri þjóðfélagsþróun sem ekki hefur verið fjallað um með sambærilegum hætti áður. Fyrir áhugamenn um stjórnmála- eða hagsögu Íslands er það sérstaklega vel þegið og án efa munu margir þeirra sem vinna eða hafa unnið að skattamálum og þekkja þessa sögu að einhverju leyti sjálfir hafa áhuga á lestri þess.“

Vöxtur og þróun skattheimtu

Skattkerfi sérhvers lands er einn mikilvægasti þáttur efnahagslífs þess. Þótt vitaskuld sé það eilífðarverkefni stjórnmála að deila um það hve mikil umsvif hins opinbera eiga að vera og hvernig eigi að afla tekna til að standa undir þeim þá verður því vart á móti mælt að sérhvert land þarf skattkerfi.

Gott skattkerfi þarf að uppfylla ýmsar kröfur. Það þarf að afla nægilegra tekna, gera það þannig að sæmileg sátt sé um skiptingu byrðanna og helst með sem minnstum tilkostnaði. Hagfræðingum er tíðrætt um svokallaða umframbyrði skatta, þ.e. hvernig skattar og önnur opinber gjöld geta haft áhrif á hegðan manna þannig að það leiðir til sóunar eða dregur úr verðmætasköpun þegar reynt er að komast hjá greiðslu skattanna. Ekki er raunhæft að ætla að reka skattkerfi sem ekki hefur í för með sér neina umframbyrði en það er eitt einkenna góðs skattkerfis að hún sé lítil.

Hinn gríðarlegi hagvöxtur sem Ísland, eins og raunar önnur lönd í okkar heimshluta, hefur notið allt frá því á 19. öld hefði ekki getað orðið án framfara í skattheimtu. Þær gerðu það kleift að standa undir nauðsynlegri og mjög fjárfekri uppbyggingu innviða, mennta- og heilbrigðiskerfis og margra þátta sem kostuðu minna fé, eins og rannsóknna.



Allt þetta og raunar fleira sem að mestu hefur verið greitt með sköttum var nauðsynleg forsenda þeirrar miklu framleiðniaukningar sem skapað hefur hagvöxtinn.

Hagvöxtur gerði það síðan kleift að afla enn meiri tekna til rekstrar hins opinbera, sem gerði enn frekari vöxt umsvifa þess geira mögulegan, sem skilaði m.a. betri innviðum og meiri menntun, sem stóð undir enn meiri hagvexti, þannig að afleiðingin varð eins konar snjóboltaáhrif. Aukin sérhæfing og markaðsvæðing hagkerfisins vóg einnig þungt. Hún var nauðsynleg fyrir hagvöxt en auk þess er auðveldara að skattleggja markaðsviðskipti en sjálfspurftarbúskap gamla landbúnaðarhagkerfisins. Sókn kvenna út á vinnumarkaðinn skipti líka máli. Afrakstur starfa þeirra innan veggja heimilanna var erfiðtt að skattleggja, og mun algengara er nú að konur sinni störfum á vegum hins opinbera, sem eðli máls skv. eru greidd af skattfé, en karlar.

Saga íslenska skattkerfisins

Það rit Friðriks G. Olgeirssonar, sem hér er til umfjöllunar, rekur sögu íslenska skattkerfisins, nánast frá landnámi til vorra daga, með stuttri umfjöllun um tímabilið fyrir 1877 og mjög ítarlegri um breytingar og þróun frá 1877. Lífseigasti skattur Íslands-sögunnar, tíundin, var innheimtur öldum saman og með henni ýmis önnur gjöld. Upphæðirnar voru þó alltaf lágar sem hlutfall af landsframleiðslu enda umsvif hins opinbera sáralítil í samanburði við það sem síðar varð. Sum gjöldin áttu sér að mati Friðriks ekki stöð í lögum en byggðu á fornum venjum. Þótt upphæðirnar væru lágar, miðað við það sem síðar varð, þá var skattheimtan lítt vinsæl, m.a. vegna þess að álagningin tók lítið sem ekkert mið af greiðslugetu skattgreiðenda.

Misjafnlega áraði vitaskuld í efnahagslífi landsmanna fyrir á öldum en lítið breyttist öld eftir öld. Lífskjör voru svipuð, hver kynslóðin á fætur annarri fékkst við það sama og með svipuðu verklagi. Nær ekkert var lagt í innviði landsins, ekkert vegakerfi, ár ekki brúaðar, engin veitukerfi, hafnamannvirki frumstæð ef nokkur, litlu kostað til menntunar og engu að heita má varið í rannsóknir og þróun.

Á 19. öld tók hagkerfið og samfélagið allt smám saman að breytast, hægt og bítandi. Við fylgdum í fótspor nágrannanna, sérstaklega Dana. Árið 1874 fékk Alþingi löggjafarvald og þremur árum síðar, 1877, samþykkti það róttækar breytingar á skattkerfinu. Tíundarkerfið forna lifði þessar breytingar af en mikilvægi þess minnkaði. Loks var það endanlega lagt niður 1914.

Friðrik miðar við ártalið 1877 sem upphaf þess tímabil sem hann horfir einkum til. Þótt hið nýja skattkerfi sem þá var komið á þyki væntanlega frumstætt á mælikvarða nútímans var það mikil framför frá því sem áður var og breytingin nauðsynleg til að standa undir vexti opinbera geirans næstu áratugi, þ.á m. margs konar fjárfestingum á vegum hins opinbera sem gerbreyttu íslensku samfélagi.

Margvíslegar breytingar urðu á skattkerfinu næstu áratugi en að mestu lifði þó kerfið sem komið var á fót 1877 allt til 1922. Þá var komið á kerfi sem svipar að nokkru leyti til þess sem enn er við lýði, m.a. með almennum tekjuskatti og sérstökum framtalseyðublöðum. Skattheimta jókst smám saman og nýir skattar komu til sögunnar, sérstaklega söluskattur sem síðar varð virðisaukaskattur árið 1990. Tollar skiptu lengi vel miklu í

tekujöflun hins opinbera en síðastliðinn aldarfjórðung hefur hlutfallslegt vægi beinna skatta farið vaxandi.

Framkvæmd skattheimtu breyttist líka í tímans rás. Virðisaukaskatturinn var róttæk breyting frá söluskatti. Eftir áratuga umræðu var loks tekið upp staðgreiðslukerfi árið 1988. Landið varð allt eitt skattumdæmi árið 2010. Skattheimtumenn voru duglegir að taka nýjustu tækni hvers tíma í sína þjónustu og voru meðal frumkvöðla í notkun skrifstofuvéla og síðan tölva hérlendis upp úr miðri síðustu öld.

Yfirleitt virðist hafa gengið nokkuð vel að tileinka sér nýja tækni. Þó misheppnaðist illilega tilraun til að lesa úr skattframtölum með skönnun undir lok tíunda áratugarins. Í kjölfarið var áhersla lögð á rafræn skil skattframtala. Það gekk miklu betur og var mikið framfaraskref, bæði fyrir greiðendur og þá sem starfa við skattheimtu.

Nálgun höfundar

Umfjöllun Friðriks má skipta í tvennt. Annars vegar greinir hann þjóðfélagsumræðuna og sérstaklega átök og helstu ákvarðanir á vettvangi stjórnmála um skattamál. Hins vegar fjallar hann um skattkerfið, viðfangsefni þess og verklag, og þá sem innan þess hafa starfað. Til að setja ákvarðanir í skattamálum í samhengi fjallar hann allitarlega bæði um ýmsa þætti hagsögunnar og stjórnmálasögunnar.

Þessi nálgun gengur ágætlega upp. Ritið er skynsamlega uppbyggt og flæðir vel. Textinn er skýr og á góðu máli. Frágangur er ágætur og einungis örfáar prentvillur. Höfundur heldur sig vel við efnið en leyfir sér þó að birta margs konar fróðleiksmola sem því tengjast sem lífga upp á frásögnina. Mjög víða er leitað heimilda þótt oftast sé vitnað í Stjórnartíðindi og Alþingistíðindi, eins og nær óhjákvæmilegt er fyrir efni sem þetta. Heimildavinna er mjög vel unnin eins og vænta má af þrautreyndum sagnfræðingi. Lesandanum er ekki drekkt í tölum en helstu stærðir eru þó samvisskusamlega reifaðar. Frásögnin er hlutlaus, skoðunum sínum á efninu heldur höfundur nær alfarið fyrir sig. Ekki er heldur hægt að sjá nein merki þess að sjónarmið útgefandans, Ríkisskattstjóra, hafi haft óeðlilegt áhrif á efnistöð, þótt greina megi meiri skilning á nauðsyn og mikilvægi skattheimtu í ritinu en oft heyrast í þjóðmálaumræðunni þar sem sköttum og gjöldum er sjaldan hrósað.

Ritið er ríkulega myndskreytt, einkum með myndum af því fólki sem við sögu kemur. Það lifgar upp á. Fjölmargar svarthvítar myndir af karlmönnum í jakkafötum sem fylgja frásögninni lengst af eru þó ef til vill ekki mikið fyrir augað. Það er vart höfundi að kenna. Þær myndir endurspeglar valdastétt síns tíma. Stjórnmál og æðsta stjórnsýsla var langt fram á 20. öld fyrst og fremst vettvangur karla. Það átti jafnt við um skattkerfið sem ríkisfjármálin. Friðrik leggur sig þó fram um að gera einnig grein fyrir hlut kvenna, m.a. með því að segja frá og birta myndir af ýmsum konum sem unnu innan skattkerfisins á fyrri hluta 20. aldar. Undir lok 20. aldar og í upphafi nýrrar aldar er kynjaskiptingin á æðstu stöðum orðin aðeins jafnari. Þá eru konur komnar í ýmsar stjórnunarstöður í skattkerfinu, þótt karlar séu enn í meiri hluta, og tvær gegna um stutta hríð embætti fjármálaráðherra. Konur eru því hlutfallslega fleiri á litmyndunum í síðari hluta ritsins en á þeim svarthvítu sem eru alls ráðandi framan af.

Niðurstaða

Þegar á heildina er litið er þetta óumdeilanlega vel unnið rit og höfundu og útgefanda til sóma. Ritið varpar ágætu ljósi á mikilvægan þátt í íslensku þjóðfélagsþróun sem ekki hefur verið fjallað um með sambærilegum hætti áður. Fyrir áhugamenn um stjórnmála- eða hagsögu Íslands er það sérstaklega vel þegið og án efa munu margir þeirra sem vinna eða hafa unnið að skattamálum og þekkja þessa sögu að einhverju leyti sjálfir hafa áhuga á lestri þess. Rit Friðriks verður þó örugglega ekki metsölurit enda vart að því stefnt og umfjöllunarefnið ekki vænlegt til þess.

Íslenska skattkerfið mun án efa taka margvíslegum breytingum í framtíðinni, þótt vart verði þær jafnróttækar og þær sem ritið lýsir. Það verður gagnlegt fyrir þá sem munu standa að þeim breytingum að geta haft hliðsjón af þessu riti. Það er erfitt að skilja, hvað má betrumbæta, flókin kerfi, eins og hið íslenska skattkerfi, án þess að hafa sýn yfir það hvernig kerfið hefur orðið til og þróast.