



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 21.4.2010
KOM(2010)163 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET
OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG**

Skat og udvikling

Samarbejde med udviklingslandene om god forvaltningspraksis på skatteområdet

SEK(2010)426

INDLEDNING

Den 28. april 2009 fremlagde Kommissionen en meddelelse om fremme af god politik og forvaltning på skatteområdet¹, hvori den gjorde rede for, hvilke konkrete foranstaltninger der kan træffes for bedre at fremme princippet om god forvaltningspraksis på skatteområdet (gennemsigtighed, udveksling af oplysninger og fair skattekonkurrence) både i EU og over for tredjelande. Den generelle målsætning er at forbedre samarbejdet på skatteområdet og bekæmpe skattesvig og -unddragelse på det bredest mulige geografiske grundlag. Dette mål er en udløber af Monterrey-² og Doha-erklæringerne³, hvori det eksplicit blev fastslået, at kapitalflugt og illegale pengestrømme alvorligt hindrer mobiliseringen af indenlandske udviklingsmidler. I henhold til en norsk regeringskommission udgjorde de illegale pengestrømme fra udviklingslandene i alt mellem 641 og 979 mia. USD i 2006, hvilket er 7 gange mere end den officielle udviklingsbistand⁴. Dette skyldes bl.a. de skattesystemer, som ikke er beskyttet mod skadelig praksis, og usamarbejdsvillige jurisdiktioner. Hvis dette problem skal løses, må både udviklingslande og industrilande gøre en samlet indsats for at implementere princippet om god forvaltningspraksis på skatteområdet; hermed vil man ikke blot styrke vækstmulighederne og fattigdomsbekæmpelsen i udviklingslandene, men også styrke skattesystemerne på verdensplan. Med udgangspunkt i en meddelelse fra Kommissionen ("Støtte til udviklingslandene til at håndtere krisen") opfordrede Rådet (almindelige anliggender og eksterne forbindelser) den 18. maj 2009 Kommissionen til at fremlægge forslag til konkrete EU-tiltag *med sigte på dialog med udviklingslandene samt bistand til disse i forbindelse med arbejdet på at tilstræbe god forvaltningspraksis på skatteområdet og mere effektive nationale skattesystemer med henblik på realisering af udviklingsmålene*⁵. Dette punkt står også højt på G8- og G20-landenes dagsorden.

Formålet med denne meddelelse er at opnå større positive samspilsvirkninger mellem skattepolitikken og udviklingspolitikken: meddelelsen indeholder forslag til, hvordan EU kan bistå udviklingslandene i arbejdet på at indføre effektive, retfærdige og bæredygtige skattesystemer og -administrationer, der kan gøre det nemmere at rejse indenlandske ressourcer i et skiftende internationalt miljø. Europa-Parlamentet har udtalt, at det bakker kraftigt op herom.

1. FREMME AF GOD SKATTEFORVALTNINGSPRAKSIS I UDVIKLINGSLANDENE

Mange udviklingslande har brug for højere indenlandske indtægter, hvis de offentlige serviceydelser, der er nødvendige for at realisere og opretholde millenniumsudviklingsmålsætningerne, skal kunne tilvejebringes på et bæredygtigt grundlag. Disse landes skat/BNP-forhold ligger mellem 10-20 %, mod 25-40 % i industrilandene. Højere indenlandske indtægter vil ikke blot give bedre mulighed for at afholde udgifterne i forbindelse med millenniumsudviklingsmålsætningerne, men vil også sætte landet i stand til bedre selv at træffe sine politiske valg. Som understreget i Doha-erklæringen står mobiliseringen af indenlandske udviklingsressourcer centralt i det globale partnerskab for

¹ KOM(2009) 201.

² Konferencen om udviklingsfinansiering i Monterrey, 2002.

³ Konferencen i Doha i 2008 om udviklingsfinansiering, 2008.

⁴ Den norske regeringskommissions rapport "Tax Havens and Development", juni 2009.

⁵ KOM(2009) 160 af 2.4.2009.

bæredygtig udvikling, ikke mindst som støtte til millenniumsudviklingsmålsætningerne. For udviklingslandene indebærer partnerskabet, at de må gøre en større indsats i arbejdet på at rejse indenlandske midler til finansiering af de højest prioriterede mål, medens donorlandene må overholde deres løfter om at stille langfristet og forudsigelig bistand til rådighed for realiseringen af de mål, der er aftalt på internationalt plan for bekæmpelsen af fattigdom. Kommissionen varetager sin del af dette indbyrdes ansvar ved at stille en stadig større andel af udviklingsbistanden til rådighed i form af budgetstøtte; heri indgår også innovative støtteordninger såsom de kontrakter, der indgås med en række AVS-lande til realisering af millenniumsudviklingsmålsætningerne.

Hertil kommer, at opbygningen af staten og et nært tilhørsforhold til denne forudsætter beskatning. God forvaltningspraksis i skatteanliggender er ikke noget, man kan eksportere eller påtvinge et land udefra. En ansvarlig regering må dække befolkningens basale behov, ellers vil den miste sin legitimitet og sin opbakning i befolkningen. EU går ind for princippet om, at partnerlandene selv må stå som de ansvarlige for udviklingsstrategierne og -programmerne. Den Europæiske Union tilkendegiver også med sin støtte til udviklingslandene på dette felt, at den bakker op om det princip om gensidig ansvarlighed, der er fastlagt i Paris-erklæringen om udviklingsbistandens nyttevirkning. Hvis udviklingslandene får et bedre skattevæsen, vil EU's befolkning også være mere villig til at støtte udviklingsbistanden.

1.1. Udviklingslandenes vanskeligheder

1.1.1. Indenlandske faktorer

Udviklingslandenes bestræbelser på at opnå højere indenlandske skatteindtægter støder ofte på forskellige vanskeligheder:

- deres økonomiske struktur og konkurrenceevne (såsom en stor uformel sektor, end større landbrugssektor end industri- og servicesektoren)
- politisk og makroøkonomisk ustabilitet, ringe offentlige tjenesteydelser, en offentlig finansforvaltning af lav kvalitet, en omfattende korrupsion, ringe forvaltningspraksis og mangelfuld håndhævelse af retsstatens principper, også i ressourcerige områder og i særlig svær grad i lande med skrøbeligt statsapparat
- skattevæsenets egenart og forvaltning, hvilket kan forklare skattereformernes begrænsede effektivitet og responskraft:
 - et snævert skattegrundlag, hvilket ofte fører til en skæv fordeling af byrden mellem erhvervslivet og skatteyderne
 - balancegangen mellem direkte og indirekte skatter, der ikke altid afspejler økonomiens struktur på rette måde
 - den svage forbindelse mellem skattepolitik og skattevæsen
 - skattevæsenets manglende kapacitet til at forvalte og kontrollere beskatningssystemet, hvilket kan medføre en dårlig håndhævelse af skattelovgivningen og lave skatteindtægter.

1.1.2. Internationale faktorer

Den øgede integration på de internationale markeder og den økonomiske globalisering influerer også på de nationale skattevæseners effektivitet:

- Der er vanskeligt at håndhæve nationale skatteregler i en verden, hvor skatteydernes geografiske mobilitet er voksende, samhandelen og kapitalstrømmene stigende, og brugen af ny teknologi tiltagende
- Omlægningen fra et skattesystem, der hovedsageligt bygger på toldindtægter, til et bredere anlagt og mere moderne system, giver tilpasningsproblemer
- Visse lande kan fristes til at søge at fremme den udenlandske direkte investering gennem bekostelige skattebegunstigelser og -undtagelser, men disse sikrer sjældent en reel og bæredygtig investering
- Den omstændighed, at der - såvel i industrilandene som i udviklingslandene - findes usamarbejdsvillige jurisdiktioner og forekommer skadelig skattepraksis, er til skade for udviklingslandene, ikke blot fordi de influerer negativt på deres indtægter, men også fordi de virker underminerende på god forvaltningspraksis og institutionsudviklingen.

1.2. Fremme af effektive, økonomiske, retfærdige og bæredygtige skattesystemer

Et effektivt og retfærdigt skattesystem er en afgørende forudsætning for vækst, fattigdomsbekæmpelse, god forvaltningspraksis og statens opbygning. Velfungerende skattesystemer resulterer som regel i højere og mere stabile indtægter og en styrket konkurrenceevne. Der er en nær og kritisk sammenhæng mellem skattereform og et bedre erhvervslivsmiljø, og dette er af afgørende betydning, hvis man skal gøre det nemmere for erhvervslivet at investere, udøve handelsaktiviteter og skabe arbejdspladser. I lande, der kæmper med kapacitetsvanskeligheder, er det således særlig vigtigt, at skattesystemet udformes således, at det nemt kan administreres med meget begrænsede ressourcer.

Et effektivt og retfærdigt skattesystem spiller også en vigtig rolle i arbejdet på at fremme demokratiske forhold og sikre statens legitimitet, da skatteydere har tendens til at drage landets regering til ansvar. Et sådant system bidrager til at skabe en stærk skattemæssig social kontrakt mellem befolkning og regering på alle niveauer; dette bidrager til en bedre overholdelse af skattereglerne, en demokratisk og økonomisk bedre forvaltningspraksis, højere indtægter takket være større økonomisk vækst og et bredere beskatningsgrundlag, samtidig med at der åbnes mulighed for at bekæmpe skattesvig og -unddragelse, pengevidvask, korruption og finansiering af terrorisme.

1.2.1. Bistand til skattereform og styrkelse af skattevæsenet

Kommissionen er enig i, at udviklingslandene selv har det primære ansvar for at forbedre indtægtssystemer og -politik alt efter deres egne økonomiske og politiske forhold og dispositioner. Tilrettelæggelse af et skattesystem og forbedring af skattevæsenet indebærer, at forskellige problemer må løses:

- Der må fastsættes en passende beskatningsgrad og balance mellem direkte og indirekte skatter, ligesom omfanget af beskatningsgrundlaget og fordelingen af skattebyrden må fastlægges alt under hensyntagen til økonomiens struktur, dens potentiale for generering af bæredygtige indtægter og landets sociale behov
- Den uformelle økonomi må inddrages, og man må tilstræbe produktive investeringer og fremme af jobskabelse, navnlig i mikrovirksomheder og små virksomheder
- Der må etableres et stabilt retsgrundlag, gennemskuelige beskatningssystemer og et ansvarligt skattevæsen, baseret på forenklede procedurer og lave efterlevelseseomkostninger
- Det må sikres, at skattevæsenet sidder inde med de fornødne midler til en effektiv behandling af skatteinformation, og til at sørge for, at skattereglerne efterleves af samtlige økonomiske aktører, såvel nationale som internationale.

1.2.2. Fremme af den indenlandske ansvarlighed og forvaltningen af de offentlige finanser

Styrkelsen af udviklingslandenes medbestemmelse og den indenlandske ansvarlighed står højt på EU's dagsorden for udviklingssamarbejdet, idet man lægger vægt på, at formidlingens støtte, og herunder budgetstøtte, varetages ved hjælp af landets egne systemer. Dette kræver, at kravene i forbindelse med en forsvarlig og gennemskuelig forvaltning af de offentlige finanser overholdes, ikke mindst med hensyn til indtægter fra mineralske ressourcer. Det er vigtigt, at man fortsætter med at tilskynde til større gennemskuelighed i forbindelse med budgettilrettelæggelsen - dette gælder også tilskud i form af skattefritagelse - og at parlamentet får forelagt rapporter over budgettets gennemførelse samt revisionsresultater⁶. Man må undersøge nøjere, hvordan parlamentets tekniske ekspertise kan forbedres, således at parlamentet kan vurdere - og yde et meningsfuldt bidrag til - tilrettelæggelsen af og kontrollen med landets budget, ikke mindst med hensyn til indenlandske indtægter fra ressourceudvinding og skatteanliggender. De lokale myndigheders kapacitet til at inddrive skatter og muligheden for at drage forvaltningen til ansvar for forvaltningen af de lokale offentlige finanser må styrkes.

Ikke-statslige aktører såsom akademiske institutioner, tænketanke, ngo'er og medierne, samt skatteyderne selv, spiller en vigtig rolle, både fordi de fungerer som forum for drøftelser på et velinformeret grundlag, og fordi de sikrer, at den skattemæssige forvaltningspraksis er underlagt offentlige tilsyn.

1.2.3. Styrkelse af gennemskuelighed og samarbejde inden for internationale beskatning

På grund af den stigende økonomiske globalisering er det vanskeligt for de forskellige landes skattevæsen at fungere effektivt uden et internationalt samarbejde. Globalisering kan føre til spændinger med hensyn til skattekompetence, men disse kan løses ved, at landene enes om internationale principper.

⁶ Råstofinitiativet - KOM(2008) 699 af 4.11.2008.

En række udviklingslande gør gældende, at deres mulighed for at mobilisere indenlandske indtægter forringes af international skattesvig og skatteunddragelse, bl.a. fordi aktiver og overskud flyttes til - eller gennem - attraktive og/eller usamarbejdsvillige skattejurisdiktioner. Da multinationale virksomheder ikke har pligt til at rapportere finansoplysninger på landebasis, kan de søge at nedsætte deres indkomstskattepligt i udviklingslandene bl.a. ved at udnytte deres interne afregningspriser. G20-landene, der tilstræber en bedre international håndhævelse af gennemskuelighedsregler på finans- og skatteområdet, har gentagne gange opfordret standardiseringsinstitutionerne om at fremlægge verdensomspændende regnskabsstandarder i form af ét enkelt regelværk af høj kvalitet. Det er EU's håb, at alle lande, og i første række partnerlandene, indgår en aftale om de grundlæggende principper for samarbejdet omkring god forvaltningspraksis på skatteområdet (et gennemskueligt skattesystem, informationsudveksling og loyal skattekonkurrence), således som allerede realiseret i medlemsstaterne. Dette vil give EU's medlemsstater og partnerlandene bedre muligheder for at bekæmpe international skattesvig og -unddragelse, også på basis af yderligere internationale initiativer⁷.

Med udgangspunkt i EU's politik, der bygger på effektiv multilateralisme, ønsker Kommissionen at understrege, hvor vigtigt det er at udvikle og håndhæve globale principper og standarder for gennemskuelighed og informationsudveksling. Ideelt set indebærer noget sådan, at der indgås verdensomspændende konventioner, der er bindende for alle, der undertegner traktaten. For øjeblikket må man aktivt sætte ind på at udnytte de eksisterende aftaler om regionalt samarbejde, der er indgået med bl.a. AVS-landene (Afrika, Vestindien og Stillehavet), Latinamerika og landene i den europæiske naboskabsregion som led i arbejdet på at indføre og udbrede god forvaltningspraksis på skatteområdet på det mest formålstjenlige regionsniveau. Til fremme af gennemskueligheden vil Kommissionen fremlægge en meddelelse om, hvordan erhvervslivet kan tilgodese sit sociale ansvar; heri vil den gøre rede for, hvordan der kan indføres et system med obligatorisk frigivelse af forvaltningsoplysninger i de årlige regnskaber.

Det må sikres, at udviklingslandene sættes i stand til bedre at deltage i de internationale skattesamarbejdsstrukturer og -processer. Dette vil give dem mulighed for at indgå aftaler - bl.a. om udveksling af skatteinformation - på multilateralt, regionalt og/eller bilateralt niveau, alt efter hvad der er mest formålstjenligt og effektivt.

2. FORBEDRING AF STØTTEN VED BEDRE UDNYTTELSE AF EU'S ORDNINGER

Gennem de senere år er der kun gjort beskedne fremskridt i arbejdet på at styrke skattesystemerne og øge udviklingslandenes indenlandske indtægter. Kommissionen mener, at donorlandene kan yde mere og udnytte de eksisterende fonde og ordninger bedre ved at føre en mere konsekvent politik på dette felt.

Kommissionen skal understrege, hvor vigtigt det er for realiseringen af princippet om god forvaltningspraksis på skatteområdet, at der ydes bistand, og herunder også fagligt samarbejde, i forbindelse med tilrettelæggelsen af landenes skattesystemer. Det kan således nævnes, at Kommissionen i 2009 har ydet 117 mio. EUR til det igangværende arbejde, og at

⁷ KOM(2009) 160 og 201, samt ECOFIN's konklusioner af 14. maj 2008.

den har afsat yderligere 49 mio. EUR til nye projekter med sigte på forvaltningen af de offentlige finanser - og herunder skattepolitik og skattevæsen - i udviklingslandene⁸. EU-landene og andre donorlande yder også stor støtte på dette felt.

Med den nedenfor beskrevne fremgangsmåde forventer man at kunne styrke den støtte, som EU og det internationale samfund yder til opbygning af skattesystemerne i udviklingslandene.

2.1. Optrappet og forbedret EU-støtte til opbygning af skattesystemer

2.1.1. Et bredere koncept for skatteforvaltning og -reform

Med udgangspunkt i en bredt anlagt politik, som ikke blot tager hensyn til landenes økonomiske og politiske forhold og det internationale miljø, men også til den bredere kontekst omkring deres forvaltningspraksis og administration af de offentlige finanser, foreslår Kommissionen, at de relevante redskaber og instrumenter forbedres, således at de kan udnyttes bedst muligt inden for passende rammer:

- Den Europæiske Udviklingsfond (EUF) for landene i Afrika, Vestindien og Stillehavsområdet (AVS-landene): lande- og regionalstrategidokumenterne vil blive baseret på princippet om god forvaltningspraksis på skatteområdet, med udgangspunkt i landenes tilsagn herom. Der vil blive sat fokus på de indenlandske indtægter og princippet om god forvaltningspraksis på skatteområdet som led i landenes forvaltningstilsagn og -profiler. Lande, som kommer i betragtning for udviklingsstøtte, og som - efter at den fremlagte forvaltningsprofil er blevet vurderet - afgiver detaljerede tilsagn (forvaltningshandlingsplan), kan få tildelt en ekstra bevilling alt efter tilsagnets kvalitet. Dette åbner mulighed for en uddybet dialog på området - bl.a. som led i midtvejs- og slutundersøgelserne - og en politisk dialog på basis af artikel 8. Som foreslået i 2009-meddelelsen om fremme af god politik og forvaltning på skatteområdet har man i arbejdet på at revidere Cotonou-aftalen nu også medtaget bestemmelser om god forvaltningspraksis på skatteområdet og skattereform.
- EU's instrument for udviklingssamarbejde (DCI) og Det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument (ENPI): Man vil specifikt se på, hvordan princippet om god forvaltningspraksis på skatteområdet og forvaltning af de indenlandske indtægter mest effektivt kan realiseres i forbindelse med planlægning, gennemførelse og overvågning af nationale og regionale programmer i overensstemmelse med prioriteringen i strategidokumenterne, bl.a. inden for rammerne af de relevante strukturer for politisk dialog, der er etableret med partnerlandene.
- Støtte til nationale tilsynsorganer, parlamenter og ikke-statslige aktører med henblik på udarbejdelse og offentliggørelse af nyttige papirer om skattesvig og virkningerne heraf, offentligt tilsyn med forvaltningen af de offentlige finanser - og herunder resultaterne af god forvaltningspraksis på skatteområdet - og bistand til tilrettelæggelsen af denne politik, hvor dette er formålstjenligt og muligt.

⁸ Der er tale om følgende aktiviteter: finanspolitik og planlægning, støtte til finansministerier; styrkelse af finansiell og forvaltningsmæssig ansvarlighed; forvaltning af offentlige udgifter; forbedring af finansielle forvaltningssystemer; skattepolitik og -væsen, udarbejdelse af budgettet; mellemstatslige skatterelationer, offentlig revision, offentlig gæld.

Et sådant forstærket fokus på skatteanliggender forudsætter, at der opbygges større ekspertise på EU-niveau, og kræver større konsekvens i fordelingen og udnyttelsen af ressourcerne.

2.1.2. Støtte til multilaterale og regionale initiativer

Der bør ydes støtte til multilaterale og regionale initiativer vedrørende skattevæsenet og skattereform, hvor dette er på sin plads. Kommissionen ser velvilligt på regionale fora såsom det afrikanske skattevæsenforum (African Tax Administration Forum) og det fællesamerikanske skattevæsencenter (Inter-American Centre of Tax Administrations), hvis formål er at tilskynde til en bedre skatteadministration gennem erfaringsudveksling, benchmarking og peer reviewing af god praksis. Kommissionen vil overveje at yde finansiel bistand til disse initiativer, bl.a. via regionalfonde inden for AVS-landene.

Kommissionen mener, at man bør udbygge støtten til Den Internationale Valutafonds regionale centre med henblik på et behovsbaseret og målrettet fagligt samarbejde omkring skatteforvaltningen. Herudover overvejes der støtte - også fra EU-staterne - til Den Internationale Valutafonds udviklingstrustfond med det formål at inddrage udviklingslandene i det faglige samarbejde omkring indtægtsforvaltning.

I ressourcerige regioner må Kommissionen - navnlig via EUF - og medlemsstaterne yde større støtte til initiativet til at fremme klarhed i udvindingsindustrierne (Extractive Industries Transparency Initiative - EITI), der ved offentliggørelse af regeringens indtægter og virksomhedernes betalinger har fremmet gennemsækelighed og ansvarlighed og dermed bidraget til en bedre forvaltningspraksis.

2.1.3. Forbedring af forvaltningen af de offentlige finanser som led i budgetstøtten

Budgetstøtteprogrammernes struktur letter politisk dialog, opgørelse af resultater og kapacitetsudvikling og tilskynder dermed til en bedre indtægtsordning og skatteopkrævning. De processer og redskaber, der er udviklet med henblik på forvaltningen af de offentlige finanser, vil også kunne være til nytte ved mobiliseringen af indtægter. Programmet for finansiel regnskabspligt for offentlige udgifter (Public Expenditure Financial Accountability - PEFA), der omfatter indtægtsindikatorer, kan tjene som redskab hertil. For så vidt angår AVS-landene indebærer revisionen af Cotonou-aftalen en forenkling af den støtte, der som led i institutionsudvikling og kapacitetsopbygning ydes til skattereform og god forvaltningspraksis på skatteområdet; den tilskynder endvidere landene til at forpligte sig til reform af forvaltningen af de offentlige finanser - og herunder også på indtægtsområdet - for at kunne komme i betragtning til budgetstøtte.

EU bør som led i støtten til de lokale myndigheder tilskynde partnerlandene til at opstille reformprogrammer med klart fastsatte mål for skattepolitik og skatteforvaltning, ikke mindst i ressourcerige regioner. Et struktureret reformprogram vil gøre det nemmere at omdanne enkeltstående projekter til en helhed med bedre donorkoordination.

2.1.4. En uddybet regionalintegration

Regional integration er af afgørende betydning for udviklingslandene og er et centralt element i EU's samarbejde. Oprettelse af toldunioner, vedtagelse af fælles toldtariffer på flere områder og undertegnelse af økonomiske partnerskabsaftaler med EU har ikke blot bragt partnerlandene et stort økonomisk udbytte, men har også været anledning til nye udfordringer,

ikke mindst fordi det har været nødvendigt at omlægge indtægtsgrundlaget fra ekstern told til andre former for beskatning. De regionale organisationer har vedtaget kriterier for makroøkonomisk konvergens, og herunder målsætninger for skatteindtægterne, har arbejdet på at harmonisere momssatser og investeringskodekser, og har givet vejledning med hensyn til styrkelse af andre former for beskatning, der kan give grænseoverskridende skattetjenester større effektivitet og forbedre gennemskueligheden. Kommissionen mener, at der bør ydes større støtte for at fremme den regionale integration i partnerregionerne, bl.a. inden for rammerne af relevante vejledende programmer, der gennemføres i partnerskab med de berørte regionale organisationer.

2.1.5. Bedre donorkoordination

Kommissionen agter at forbedre donorkoordinationen både på EU-plan og på internationalt niveau.

På EU-plan er hovedprincipper fastlagt i EU's adfærdskodeks om komplementaritet og arbejdsdeling i udviklingspolitik⁹. Disse principper - og herunder begreberne ledende donorer og delegerede samarbejds-/partnerskabsordninger - bør bringes i anvendelse på skatteområdet. Kommissionen og medlemsstaterne bør samordne deres støtte til regeringens indsatsområder alt under hensyntagen til specifik ekspertise, således at overlappning undgås.

En effektiv arbejdsdeling på donorniveau generelt og mere specifikt mellem EU-partnerne indbyrdes samt en fuld overholdelse af principperne om støttens nyttevirkning er en forudsætning for en ordentlig målrettet bistand til god praksis på skatteområdet. Man bør yderligere tilstræbe et nært samarbejde med Den Europæiske Investeringsbank, og en god indbyrdes afpasning mellem EU's politiske prioritering på skatteområdet og de tiltag, der varetages af Den Europæiske Investeringsbank og andre internationale finansieringsinstitutioner¹⁰.

Også på internationalt plan bør der ske en forbedring af donorkoordinationen omkring bistand til skatteanliggender; dette kan ske som led i den internationale skattedialog (International Tax Dialogue), der blandt sine medlemmer tæller Kommissionen, Den Internationale Valutafond, OECD, De Forenede Nationer og Verdensbanken.

2.2. Realisering af et gennemskueligt, samarbejdsbaseret og redeligt internationalt skattemiljø

Kommissionen er overbevist om, at problemet med skattesvig og -unddragelse kun kan løses ved et internationalt skattesamarbejde i et miljø, hvor udviklingslande og industrilande begge kan drage fordel af internationale initiativer og bidrage til disse.

⁹ KOM(2007) 72.

¹⁰ De internationale finansieringsinstitutioner må udvise stor agtpågivenhed for at undgå, at EU-midler direkte eller indirekte gennem offshore-finanscenter, de såkaldte skattely, eller andre jurisdiktioner bruges til at undgå betaling af skat til modtagerlandene eller EU-stater i forbindelse med skattesvig og -unddragelse.

2.2.1. Styrkelse af udviklingslandenes deltagelse i internationale fora

Udviklingslandene må støttes i deres kamp mod illegale pengeudflytning og i højere grad inddrages i det internationale samfunds skattedialog og -samarbejde, også i forbindelse med fastlæggelsen af standarder. Standarder for det internationale skattesamarbejde bør drøftes inden for organisationer, hvori både udviklingslande og industrilande er repræsenteret.

Med henblik herpå går Kommissionen ind for en udbygning af skattedialogen og -samarbejdet på internationalt plan, bl.a. ved at udviklingslandene i højere grad deltager i OECD's globale fora for henholdsvis gennemsuelighed og informationsudveksling og udvikling. Kommissionen tilskynder ydermere til et større samarbejde mellem OECD's Komité for Udviklingsbistand og Komité for Fiskale Anliggender, De Forenede Nationers ekspertudvalg om internationalt skattesamarbejde, den internationale skattedialog og - på uformelt grundlag - den internationale skattepagt (International Tax Compact).

I forbindelse med den igangværende revision af Cotonou-aftalen har man allerede taget konkrete trin til at fremme AVS-landenes deltagelse i det internationale skattesamarbejde og deres bestræbelser på at indføre god praksis på skatteområdet, og herunder princippet om gennemsuelighed og informationsudveksling.

2.2.2. Støtte til vedtagelse og iværksættelse af internationale standarder

Kommissionen mener, at EU i sin aktion bør fokusere på at tilskynde og hjælpe udviklingslandene til at vedtage og iværksætte internationale standarder på skatteområdet.

Med hensyn til princippet om god forvaltningspraksis på skatteområdet vil Kommissionen:

- tilstræbe, at dette princip overholdes i forbindelse med indgåelse af aftaler mellem EU og partnerlandene med udgangspunkt i ECOFIN's konklusioner af 14. maj 2008
- yde støtte til vedtagelse og håndhævelse af dette princip på regionalt og nationalt plan, samt, når der anmodes herom, som led i fagligt samarbejde bl.a. vedrørende:
 - styrkelse af landenes kapacitet til at indgå og iværksætte aftaler om udveksling af skatteoplysninger, samt i givet fald aftaler om dobbeltbeskatning, også inden for rammerne af multilaterale ordninger
 - etablering af det retlige grundlag og forbedring af skattevesenets kapacitet i det fornødne omfang
 - udveksling af de erfaringer, der er opnået i det internationale skattesamarbejde takket være ordninger såsom EU's direktiv om beskatning af indtægter fra opsparing, med henblik på at undersøge, hvorvidt det er relevant og gennemførligt at iværksætte multilaterale aftaler og automatisk informationsudveksling for udviklingslandene.

Kommissionen vil tilskynde til forskning i innovative metoder for, hvordan udviklingslandene kan iværksætte OECD's retningslinjer for koncerninterne afregningspriser, hvordan andre lande kan bistå ved reglernes håndhævelse, og hvordan udviklingslandenes administrationer kan foretage fælles skatterevision. Kommissionen mener også, at det er nødvendigt at give

skattevæsenet i partnerlandene kapacitet til at foretage vurderinger for så vidt angår håndhævelsen af princippet om fuld konkurrence (arm's-length princippet).

Der er en stigende interesse for en ordning, hvorved multinationale virksomheder, som har erhvervsaktivitet i udviklingslandene, fremlægger regnskabsrapporter for hvert land for sig (Country-by-Country Reporting - CBCR), da dette vil øge gennemsækeligheden og give udviklingslandenes skattevæsen bedre adgang til relevante oplysninger. Kommissionen ønsker en hurtig afslutning på OECD's igangværende arbejde på at udforme CBCR-retningslinjer, der kan danne udgangspunkt for OECD's retningslinjer for multinationale virksomheder og OECD's principper for virksomheders forvaltningspraksis. Kommissionen støtter også det forskningsarbejde, som International Accounting Standards Board er i gang med, for eventuelt at medtage CBCR i en international standard for finansrapporter for udvindingsindustrien; den tilskynder ydermere til forskning i andre metoder, der kan hjælpe myndighederne i udviklingslandene til at foretage en korrekt ansættelse af skatteborgernes forpligtelser med ringe omkostninger.

3. KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Kommissionen foreslår, at man:

- yder større støtte til mobilisering af indenlandske indtægter i udviklingslandene; dette kan ske som led i Kommissionens bredt anlagte tiltag til styrkelse af god forvaltningspraksis og forvaltning af offentlige finanser i disse lande, ved at man:
 - forbedrer effektiviteten af den støtte, der ydes til forbedring af udviklingslandenes kapacitet til at rejse indenlandske indtægter, i overensstemmelse med princippet om god forvaltningspraksis på skatteområdet. Dette mål kan realiseres bl.a. ved hjælp af bredere tiltag til støtte for skattereform og skattevæsen, større støtte til efterspørgselsbaserede regionale og internationale kapacitetsudviklingsinitiativer, og herunder EITI- og IMF-initiativer, samt bedre donorkoordination på EU-plan og internationalt plan
 - bedst muligt udnytter de forskellige dialog- og vurderingsredskaber, f.eks. kriterier for god forvaltningspraksis, profiler og handlingsplaner, således at man sikrer et effektivt tilsyn med de indenlandske indtægter og tilsagn om god forvaltningspraksis på skatteområdet
 - sikrer en bedre integration af skatteanliggende i forbindelse med vurderingen af, hvorvidt budgetstøttekravene er opfyldt og i forbindelse med støtten til reform af forvaltningen af de offentlige finanser
 - styrker udviklingslandenes tilsynskapacitet i forbindelse med bekæmpelsen af illegale finansstrømme, bl.a. gennem støtte til ikke-statslige aktører
 - støtter de regionale institutioner og lande, der er involveret i økonomisk regional integration, og styrker deres evne til at forbedre mobiliseringen af indenlandske skatteindtægter.

- fremmer princippet om god forvaltningspraksis på skatteområdet og støtter udviklingslandenes kamp mod skatteunddragelse og andre former for skadelige skattepraksis ved at:
 - tilskynde til og støtte et tættere samarbejde mellem de relevante OECD- og FN-organisationer omkring udviklingen af internationale standarder for skattesamarbejde, alt under hensyntagen til udviklingslandenes specifikke behov og kapacitet
 - sikre, at der i alle aftaler om udviklingssamarbejde, der indgås med tredjepart, specifikt henvises til styrkelse af skattesystemet og princippet om god forvaltningspraksis, når dette er formålstjenligt
 - iværksætte et fagligt samarbejde med de udviklingslande, der giver tilsagn om at ville overholde princippet om god forvaltningspraksis på skatteområdet, således at de kan indgå og iværksætte aftaler om styrkelse af samhandel og investeringer og i givet fald dobbeltbeskatningsoverenskomster
 - støtte vedtagelse og iværksættelse af OECD's retningslinjer for koncerninterne afregningspriser i udviklingslandene
 - støtte den igangværende forskning i pligten til at fremlægge regnskaber for hvert enkelt land som led i en regnskabsafregningsstandard for multinationale virksomheder, bl.a. inden for udvindingindustrien.
 -