

Et nyt internationalt skattesystem og de økonomiske konsekvenser af pandemien har fyldt næsten alt for OECD siden starten af 2020

» Hvis det lykkes for hele verden at sætte sig sammen og redefinere de internationale skatteregler, er der formentligt ikke lavet en bindende global aftale med så stor betydning i næsten tre årtier.



Ulrik Vestergaard Knudsen skiftede i januar 2019 departementschefskontoret i Udenrigsministeriet på Asiatisk Plads i København ud med rue André Pascal i Paris, hvor han som vicegeneralsekretær i OECD er med til at sætte retning for det internationale økonomiske samarbejde for 38 medlemslande og 3.700 OECD-medarbejdere. Ulrik fortæller i dette interview, hvordan forhandlingerne om et nyt internationalt skattesystem for multinationale virksomheder og ikke mindst håndteringen af coronakrisen har været omdrejningspunktet for næsten alt i organisationen siden starten af 2020.

**AF KASPER TOLLESTRUP OG CLAES NILAS,
ADMINISTRATIV DEBAT**

Hvilken betydning vil et nyt internationalt skattesystem for multinationale virksomheder have?

Den skatteaftale, der tegner sig, er et meget stort gennembrud for internationalt økonomisk samarbejde. Hvis det lykkes at komme helt i mål, mener jeg, at det er den største in-

ternationale økonomiske aftale siden beslutningen om at oprette WTO i 1994. Det er en kompleks aftale, der er meget på spil, og det involverer hele verden. Hvis det lykkes for hele verden at sætte sig sammen og redefinere de internationale skatteregler, er der formentligt ikke lavet en bindende global aftale med så stor betydning i næsten tre årtier. Det er en historisk aftale, men vi er der ikke helt endnu. Status her i juli måned er, at 131

lande er med, vi mangler fortsat 8, og der er også nogle implementeringsspørgsmål, som skal falde på plads.

Et nyt skattesystem vil give en mere fair beskatning mellem landene. I dag er det sådan, at store, multinationale virksomheder ofte har langt størstedelen af deres omsætning i andre lande end der, hvor de faktisk bliver beskattet. Det er ikke rimeligt, at de nye, gigantiske og i mange tilfælde amerikanske techvirksomheder ikke betaler skat i Europa. Jeg synes derfor, Europa har haft helt ret i at sætte beskatningen af de her store techvirksomheder på dagsordenen. Men jeg synes også, USA har haft ret i deres holdning om, at et nyt skattesystem også skal gælde for alle andre multinationale virksomheder fra fx Europa, som har meget stor omsætning i USA. På den måde er der fundet et fornuftigt kompromis.

Et nyt skattesystem vil også kunne standse et skattemæssigt *race to the bottom* og på den måde komme til at øge den samlede, globale skattebase. Og netop det har været en væsentlig grund til, at den amerikanske præsident Biden kastede sig ind i forhandlingerne for nogle måneder siden. Bidens engagement var det afgørende skub, der satte gang i en kæde af positive møder og forhandlinger, og som nu foreløbigt er kulmineret med, at vi har 131 lande med i en kommende aftale.

Hvad har været de største udfordringer i forhandlingerne?

Det har USA. Perspektiverne for en aftale så faktisk ganske fornuftige ud allerede for et par år siden. Men pludselig sagde den daværende Trump-regering, at det skulle være frivilligt, om virksomhederne ville være med, og det underminerede selvfølgelig fuldstændigt forhandlingerne. Så det har helt sikkert været en *gamechanger*, at USA igen skiftede holdning her i foråret 2021.

Man skal dog være varsom med at se skiftet i USA's holdning som entydigt udtryk

for, at den amerikanske regering under Biden er mere multilateralt indstillet end under Trump. Det vil jo være fristende at tegne et billede af, at i det øjeblik en mere multilateralt indstillet Biden kom på banen, ja, så fik vi den her store aftale på plads. Selvfølgelig spiller det en rolle, men helt så godhjertet er den nye amerikanske administration heller ikke. Biden har nogle store indenrigspolitiske ambitioner om at flytte USA i retning af en – meget forsimplet sagt – mere nordeuropæisk velfærdsstat. Hvis Biden skal finansiere det, har han brug for en større skattebase, og det får han ud af det nye skattesystem.

Har I ikke kunnet mærke, at Bidens regering er mere internationalt orienteret end Trumps?

Forløbet viser, at selvfølgelig er der forskelle på de amerikanske regeringer. Men USA er også en stormagt med stormagtsinteresser, som ikke bare ændrer sig fra den ene dag til den anden. Det ser vi fx med den nye kolde krig mellem USA og Kina. Det kan godt være, at retorikken nu er anderledes, men den grundlæggende rivalisering har ikke forandret sig. Demokraterne er ikke mere positivt stemte overfor Kina end republikanerne. Udenrigspolitisk ageren er ikke kun drevet af ideologi og tilgang til multilateralisme, men altså også af mere blivende nationale interesser. Når det så er sagt, er der ingen tvivl om, at også vi i OECD mærker, at USA i den grad er tilbage i en multilateral lederrolle – også helt konkret via formandskabet for vores årlige ministermøde her i Paris.

Hvad er OECD's vigtigste dagsordener i dag?

Coronakrisen har selvfølgelig domineret fuldstændigt siden starten af 2020. Pandemien har for det første forårsaget den største recession siden 2. verdenskrig og for det andet nu det måske største opsving i et halvt hundrede år. Derfor er det klart, at pandemien har været omdrejningspunktet for næsten alt, hvad en økonomisk samarbejdsorganisation, som OECD jo er, foretager sig.

» Jeg ved godt, man altid siger, at verden er i hastig forandring, men det er klart for alle, at verden har forandret sig mere i de sidste 18 måneder end i det foregående årti.

» Pludselig sagde den daværende Trump-regering, at det skulle være frivilligt, om virksomhederne ville være med, og det underminerede selvfølgelig fuldstændigt forhandlingerne.

Vi har sat alle kræfter ind på at hjælpe vores medlemslande med at forstå og navigere i den her situation med analyser, policyanbefalinger og best practices. OECD har til forskel fra nogle af de andre internationale organisationer en bredere ekspertise indenfor ikke bare økonomi, men også indenfor fx sundhed, arbejdsmarkedsforhold, governance osv.

Men vi ser også på, hvordan OECD-landene kommer ud på den anden side af krisen i den nye verden, der tegner sig. Vi ser ind i et årti, hvor verden er i hastig forandring, og hvor vi skal forholde os til bl.a. klimaforandringer, en vanvittigt accelereret digital transformation, risiko for afglobalisering og et koldkrigsmiljø mellem supermagterne. Jeg ved godt, man altid siger, at verden er i hastig forandring, men det er klart for alle, at verden har forandret sig mere i de sidste 18 måneder end i det foregående årti. For OECD er det derfor afgørende at finde ud af, hvordan vi gør os relevante for vores medlemslande og placerer os som en internationalt relevant organisation for fx EU, APEC, G20 og G7 i den der nye verden.

Hvad ligger der i OECD's dagsorden om at *build back better*?

Ministererklæringer fra både OECD-ministermøder og fra G20- og G7-møder kredser i vidt omfang om de samme temaer, når det handler om vækst. Alle kan være enige om, at opsvinget skal være stærkt, og det nye er en konsensus om, at opsvinget ikke bare skal være stærkt, det skal også være klimakonsistent, inkluderende og i et eller andet omfang "modstandsdygtigt".

Klima giver sig selv som tema, og vi behøver ikke bruge kræfter på at overveje, hvad der bliver den næste store eksistentielle krise for verden, for vi står allerede i den. Det er lidt

svært for verden at håndtere to kriser på en gang, og derfor har klima fyldt lidt mindre den seneste tid. Men det kommer til at ændre sig. Her kommer vi også tilbage til stormagtsrivaliseringen mellem USA og Kina, for klimaet er det ene punkt, hvor de har entydig interesse i at samarbejde. Ingen af dem kan løse det her alene.

Når det handler om temaet inklusion og ulighed, går der en linje fra vores håndtering af den finansielle krise for 11 år siden til det, vi har set med Trump, Brexit, de gule veste i Paris og i det hele taget den utilfredshed blandt befolkningsgrupper i de vestlige lande, som ikke har fået del i globaliseringens gevinster. En vigtig lære fra sidste krise er derfor, at globaliseringens – og nu også den digitale transformations – gevinster skal fordeles mere ligeligt. Vi skal bl.a. sikre, at vi ikke erstatter økonomisk ulighed med en digital kløft, hvor vi ikke får alle med i den nye digitale verdensøkonomi og det digitale arbejdsmarked.

Endelig er der tilsyneladende enighed om, at opsvinget skal være "modstandsdygtigt". Man kan være lidt bekymret over, hvad der ligger i at være modstandsdygtig. Det er fint, hvis det betyder modstandsdygtige sundhedssystemer, arbejdsmarkeder og en stærk social sammenhængskraft. Men det er bekymrende, hvis det for nogle lande bliver et skalkeskjul for modstand overfor åbne markeder, og hvis der ligger en risiko for protektionisme, nationalisme og måske også populisme i begrebet.

Hvad med uligheden imellem de rige og de fattige lande?

Det ironiske ved ulighedsdebatten er, at mens uligheden er øget internt i mange vestlige lande, så er uligheden mellem lande mindsket over de sidste 10 år. I de sidste

» Når det handler om temaet inklusion og ulighed, går der en linje fra vores håndtering af den finansielle krise for 11 år siden til det, vi har set med Trump, Brexit, de gule veste i Paris og i det hele taget den utilfredshed blandt befolkningsgrupper i de vestlige lande, som ikke har fået del i globaliseringens gevinster.



» Danmark er helt sikkert et af de lande, der har klaret sig godt, hvilket bl.a. skyldes, at vi gik ind i krisen med en god økonomi og sunde offentlige finanser, men også at vi som samfund har en meget høj grad af tillid.

10-20 år har globalisering og adgang til åbne markeder hjulpet til at løfte en række økonomier og først og fremmest en lille mia. kinesere fra grundlæggende fattigdom og ind i middelklassen. Det er en helt utrolig bedrift uanset, hvad man måtte mene om Kina. Og Afrika har – fra et meget lavet niveau – haft højere vækstrater end Europa. Alt er selvfølgelig ikke godt, men globalt set har uligheden været faldende, og det kan vi takke globaliseringen for.

Men *intern* i de vestlige lande er globaliseringens gevinster blevet ulige fordelt. Analyser viser, at selv om fx USA, Storbritannien og andre lande er blevet meget rigere over de sidste 10 år, så er middelklassen ikke blevet rigere. Der er en stor gruppe forbrugere og vælgere, som har kunnet se hen over hækken, at naboen har fået noget ud af globaliseringen, som er gået deres egen næse forbi. Og det har bidraget til nogle af de politiske strømninger, vi har været vidne til i Europa og USA de senere år.

Hvor står Danmark i det her opsving?

Danmark står virkelig flot i en europæisk sammenligning, men Europa står skidt i en global sammenligning. Europa var det kontinent, der kom dårligst ud af 2020, og Europa

får også den laveste vækst i 2021. Det er USA og Kina, der leder opsvinget, selvom Europa så småt er ved at komme med. Europa havde i starten af pandemien flere smittede og døde end resten af verden på trods af mange indgreb i frihedsrettighederne. Samlet set kommer Europa altså ikke styrket ud af krisen. Jeg vil understrege, at det ikke er EU's skyld, og vi ville være mere ilde stedt uden et EU, som medvirkede til fx at holde grænserne åbne for varehandel, til vaccinationsindkøb og til at udvikle et EU-cononapas.

Danmark kommer til at få ca. 3 pct. vækst i 2021 og i 2022. Danmark er helt sikkert et af de lande, der har klaret sig godt, hvilket bl.a. skyldes, at vi gik ind i krisen med en god økonomi og sunde offentlige finanser, men også at vi som samfund har en meget høj grad af tillid. Analyser viser, at netop tillid er udslagsgivende for, hvordan et land har klaret sig, hvorimod fx demokrati faktisk ikke kan udskilles som en udslagsgivende faktor. Endelig skyldes det også, at Danmark har et stærkt sundhedsvæsen og en høj grad af digitalisering.



» **Jeg synes ikke, at vesten til fulde har grebet chancen for at vise, hvordan man kunne brande sig selv til at hjælpe verden igennem krisen.**

Har pandemien vist nogle nye styrker ved internationalt samarbejde?

Ja, den har vist både styrker og svagheder. Alle eksperter siger, at udviklingen af vacciner er et mirakel. Det har simpelthen været vaccineudviklingens månelanding, at man i løbet af et år har udviklet så mange effektfulde vacciner. Det skyldes måske ikke multilateralt samarbejde, men det havde ikke kunnet lade sig gøre uden globalisering og samarbejde på tværs af landegrænser.

Hvilke svagheder har det vist?

Jeg synes ikke, at vesten til fulde har grebet chancen for at vise, hvordan man kunne brande sig selv til at hjælpe verden igennem krisen. Det har man i for høj grad overladt til Kina og Rusland, der såmænd ikke har gjort så meget mere end USA og EU, men de har været meget bedre til at brande det.

Vi kommer ikke igennem pandemien, før vi har hjulpet alle igennem. Hvis vi ikke sørger for, at en halv mia. sydøstasiater og et helt kontinent af afrikanere bliver vaccineret, giver vi virusser et kæmpe laboratorium til at udvikle nye mutationer. Vi har ikke vundet endnu. Det er et sundhedsmæssigt og økonomisk kapløb mellem på den ene side vaccineudvikling og -udrulning og på den anden side virussers konstante evne til at udvikle nye mutationer, som er mere smitsomme, mere dødelige og tilsyneladende mere resistente overfor nogle af vaccinerne. Mens vi i Danmark glæder os over, at vi forhåbentligt

er ved at nærme os enden af pandemien, er vi på mange måder snarere i et vindue mellem tredje og fjerde bølge. Der er dog grund til at håbe, at fjerde bølge kan håndteres mere lempeligt end de foregående, fordi vi er nået så langt med vaccinerne.

Hvordan har du oplevet skiftet fra den danske centraladministration til OECD?

Det er ekstremt spændende at opleve ledelse i en international organisation. Som departementschef i Udenrigsministeriet er man leder af en organisation med et meget internationalt arbejdsfelt, men som grundlæggende er en dansk organisation med dansk kultur og med dansk sprog, selvom der selvfølgelig er meget mere kulturelt samspil på ambassaderne. På mit kontor her i Paris er der næppe en dansker indenfor 100 meters omkreds. Det er et ægte internationalt miljø, og det er både anderledes og spændende. Det er i den forbindelse også en spændende ledelsesudfordring ikke længere at repræsentere en aktør eller et land, men derimod sidde i ledelsen for en organisation, der skal facilitere og få tingene til at ske.

En forskel er, at der er mere tid til refleksion, fordi OECD's rolle ikke er hver dag at forholde sig til hver eneste ny begivenhed på den globale scene. Jeg elskede pulsen ved at arbejde centralt i et ministerium, hvor der sker noget hele tiden, og man er omgivet af action, krav og adrenalin. Men nu nyder jeg muligheden for mere fordybelse, hvor jeg er omgivet af 3.700 mennesker, som mere er førende forskere indenfor deres område, end de er diplomater. Meget er også det samme, altså fx at være en del af den internationale dialog, og det er spændende at deltage i G20-ministermøder, som Danmark og embedsmænd normalt ikke har adgang til.

Er der forskel på at være leder i OECD og i et dansk ministerium?

Jeg har været imponeret over, at OECD inddrager alle de moderne ledelsesværktøjer. Der er nogle steder, hvor jeg synes, Danmark har løst det lidt bedre, og der er andre steder, hvor OECD har løst det lidt bedre. Så på den måde har skiftet været en berigelse som leder. Den væsentligste nuanceforskel er, at man – på trods af at jeg har bevæget mig i et internationalt miljø i mange år – fortsat skal tænke sig om en ekstra gang med sin danske hygge, humor, ironi og måske lidt sarkasme. I andres øjne kan man som dansker blive opfattet som meget, meget afslappet og ufornøjet.