

Alexander
Wright Cappelen



GLOBALISERING

Utfordringer for
norsk skatte- og
fordelingspolitikk

Globalisering Utfordringer for norsk skatte- og fordelingspolitikk

Alexander Wright Cappelen

Fafo

© **Forskningsstiftelsen Fafo 1999**

ISBN 82-7422-249-0

Omslagsillustrasjon: Jon S. Lahlum

Omslagsdesign: Kåre Haugerud

Trykk: Centraltrykkeriet AS

Innhold

Forord	5
1 Innledning	7
1.1 Globalisering	7
1.2 Utfordringer	8
2 Skatteeksternaliteter mellom land	9
2.1 Skattekonkurranse	10
2.2 Skatteeksport og dobbeltbeskatning	11
2.3 Marginale skattekostnader	12
3 Ulike skatteformer i en åpen økonomi	13
3.1 Varebeskatning	13
3.2 Inntektsbeskatning	14
3.3 Bedriftsbeskatning	15
4 Offentlige utgifter	17
4.1 Utgiftseksternaliteter	17
4.2 Nye utfordringer for norsk velferdspolitikkk	18
4.3 Globalisering som disiplinering av myndighetene	19
5 Internasjonalt samarbeid	20
5.1 Bilaterale skatteavtaler	20
5.2 Koordinering og harmonisering av skattepolitikken	21

6 Avsluttende kommentarer	22
6.1 Et internasjonalt perspektiv	22
6.2 Konklusjon	24
Referanser	26
Publikasjoner fra Det 21. århundrets velferdssamfunn.....	28

Forord

Denne rapporten er et av sluttproduktene i prosjektet Det 21 århundrets velferds-samfunn. Prosjektet er finansiert av Landsorganisasjonen i Norge og Det norske Arbeiderparti i forbindelse med LOs hundreårsjubileum i 1999. Det er stor tematisk og faglig bredde i prosjektet, det spenner over temaer innenfor økonomi og arbeidsliv, hverdagslivet og det sivile samfunn, velferdsstatens tjenester, trygd og fordeling. I en rekke publikasjoner diskuteres hvordan det norske samfunn har utviklet seg de siste tiårene, og hvilke utfordringer og mulige veivalg vi står overfor på terskelen til et nytt årtusen.

Prosjektet inneholder bidrag fra forskere i Norge og fra utlandet. Det er stor variasjon i rapportenes omfang og dybde. Noen er basert på seminarinnlegg, mens andre resultatet av lengre utredningsarbeid. En fortegnelse over alle publikasjonene i prosjektet – til sammen 44 rapporter og hovedboka *Mellom frihet og felleskap* – finnes bakerst i rapporten.

Arbeidet på Fafo har vært organisert i en prosjektgruppe med Ove Langeland som prosjektleder. Prosjektgruppen har ellers bestått av Torkel Bjørnskau, Hilde Lorentzen, Axel West Pedersen, samt Jardar E. Flaa og senere Reid J. Stene. I arbeidet med prosjektet har vi mottatt nyttige og konstruktive kommentarer fra flere kollegaer på Fafo og fra andre miljøer. Jon S. Lahlum har på en profesjonell måte sørget for at rapportene kommer ut i en presentabel form. Prosjektgruppen takker oppdragsgiver som har gjort dette arbeidet mulig.

Oslo, april 1999

Ove Langeland

Alexander W. Cappelen er doktorgradsstipendiat ved Norges Handelshøyskole, hans forskningsfelt er offentlig økonomi og rettferdighetsteori.

1 Innledning

Internasjonal handel er avgjørende for velstanden til et lite land som Norge. Allikevel har tilhengere av den norske velferdsstaten sett med en viss bekymring på den tiltakende globaliseringen av verdensøkonomien. En viktig kilde til denne bekymringen har vært usikkerheten om hvorvidt det vil være mulig å opprettholde en særnorsk skatte- og fordelingspolitikk i en stadig mer integrert verdensøkonomi. Vil det være mulig å omfordele mellom kapitaleiere og arbeidere eller må kapitalinntekt beskattes med lavere skattesatser for å forhindre kapitalflukt? Vil vi kunne bruke avgiftspolitikken for å styre konsummønsteret i en ønsket retning eller vil muligheten for grensehandel gjøre kostnadene ved en slik politikk for høye? Hvordan vil økt mobilitet av arbeidskraft innen EØS-området påvirke mulighetene til å opprettholde et særnorsk nivå på velferdstilbud? Denne delrapporten skal forsøke å klarlegge hva som er substansen i denne typen bekymringer og undersøke hvordan mulighetene til å fremme nasjonale mål om tilbud av offentlige goder og omfordeling av ressurser, blir påvirket av globalisering.

1.1 Globalisering

Begrepet globalisering refererer til en lang rekke utviklingstrekk som gjør at land og regioner i økende grad blir gjensidig avhengige av hverandre. En fellesnevner for mange av disse prosessene er økt mobilitet av varer, kapital og mennesker. I denne rapporten skal jeg i hovedsak identifisere globalisering med økt internasjonal mobilitet av lands skattegrunnlag.¹ Det er flere grunner til at skattegrunnlaget lettere kan flytte fra et land til et annet. En viktig faktor er at den teknologisk utviklingen har redusert transport- og kommunikasjonskostnader. Viktig er det også at den sosiale og kulturelle utvikling har resultert i bedre språkkunnskaper og flere felles referanserammer. Men økt mobilitet er også et resultat av en bevisst nedbygging av juridiske barrierer, spesielt har bevegelser av kapital og varer blitt liberalisert.

Det har vært vanlig å anta at globalisering vanskeliggjør nasjonal skatte- og fordelingspolitikk. Den offentlige debatten omkring internasjonal kapitalmobilitet og rederibeskatning har fokusert problemer med skatteflukt og gitt inntrykk av at

¹ Med et lands *skattegrunnlag*, menes de subjekter (bedrifter og personer) og objekter som et land kan skattlegge.

særnorsk skatte- og fordelingspolitikk i lengden ikke vil være mulig å opprettholde. Økonomisk teori har delvis underbygget bildet av globalisering som en trussel mot den norske velferdsstaten ved å vise at økt mobilitet av produksjonsfaktorer og varer kan gjøre det mer kostbart å finansiere offentlige utgifter. Denne beskrivelsen står i kontrast til det faktum at gjennomsnittet av den offentlige sektors andel av BNP har økt jevnt og trutt i landene i OECD-området parallelt med globaliseringen på 80- og 90-tallet. Denne delrapporten ønsker å vise at fokuset på skattekonkurransen har resultert i et unyansert bilde av hvordan globalisering påvirker nasjonal politikk og argumentere for at det fremdeles er stort rom for nasjonal skattepolitikk.

1.2 utfordringer

Tre forhold, som på hver sin måte gjør globaliseringstendensene mindre truende for nasjonale myndigheter, har ikke blitt fanget opp av det tradisjonelle bildet av globalisering. For det første er det viktig å se på skatteflukt som et av flere uttrykk for økt internasjonal avhengighet og påvirkning. Andre effekter av økonomisk integrasjon vil kunne resultere i at skattlegging blir mindre kostbart sett fra et nasjonalt ståsted. Derfor skal delrapporten i neste del forsøke å se disse effektene i sammenheng. Del 3 går nærmere inn på hvordan økt mobilitet påvirker ulike skattetyper som skatt på arbeidsinntekt, kapitalskatt og vareskatt. Videre er det nødvendig å se på skattesystemet i sammenheng med hvordan skatteinntektene brukes. Det er nettogevinsten eller -kostnaden ved å flytte som vil være avgjørende for om man flytter skattegrunnlaget eller ikke og del 4 tar for seg samspillet mellom skattepolitikk og utgiftspolitik i denne sammenheng. Selv om fornuftig bruk av skatteinntekter kan redusere problemet med skatteflukt er det viktig å merke seg at tilbud av offentlige tjenester og overføringer også kan påvirke migrasjonsbeslutninger på en uønsket måte. En tredje grunn til at det bildet som ofte tegnes av globalisering ikke er riktig er at man ikke tar hensyn til de muligheter myndighetene har til å påvirke globaliseringsprosessen. Ulike former for samarbeid og tilpasning, for eksempel gjennom bi- og multilaterale skatteavtaler, kan påvirke myndighetenes mulighet til å opprettholde en ambisiøs velferdspolitik. Dette er tema for del 5.

Det meste av delrapporten ser på effekten av globalisering fra et nasjonalt ståsted. Avslutningsvis legger imidlertid delrapporten an et internasjonalt

perspektiv og diskuterer hvordan hensynet til internasjonal effektivitet og rettferdighet kan ivaretas.

2 Skatteeksternaliteter mellom land

Det er en utbredt oppfatning at den grunnleggende utfordring globalisering representerer for nasjonal skattepolitikk er at det blir lettere å unngå beskatning. Dette skjer typisk ved at skattesubjekter, personer eller bedrifter, eller skatteobjekter flytter eller blir flyttet til et annet land. Kapital kan plasseres i utlandet, rike personer kan flytte til skatteparadis, og folk kan kjøpe sine varer og tjenester i utlandet. Multinasjonale selskaper blir ofte trukket fram i denne sammenheng fordi slike selskaper har spesielt gode muligheter til å flytte skattegrunnlaget fra en jurisdiksjon til en annen, blant annet ved bruk av kreativ internprising eller ved å flytte sin virksomhet.

Å identifisere globalisering med økte muligheter for skatteflukt er imidlertid misvisende. Det nye med globalisering er ikke bare at man lettere kan unngå beskatning ved å flytte skattegrunnlag til utlandet, selv om det utvilsomt er et viktig aspekt ved globalisering. En riktigere måte å beskrive den effekten globalisering har på nasjonal skatte- og fordelingspolitikk er å si at globalisering medfører økt gjensidig påvirkning mellom ulike lands finanspolitikk. Den grunnleggende utfordringen ved globalisering er at hvert enkelt land ikke tar hensyn til konsekvensene for andre land når det bestemmer sin finanspolitikk. I den forstand kan vi si at globalisering introduserer *eksterne effekter* mellom land, det vil si konsekvenser som ikke tas hensyn til av den som tar beslutningen. Begrepet eksterne effekter eller *eksternaliteter* har vært viktig i økonomiske analyser av miljøproblemet, hvor problemet nettopp ligger i at de som forurenser ikke tar hensyn til de effektene deres aktivitet har på andre. Et lands skattepolitikk kan påvirke velferden i andre land både direkte, ved å endre de prisene som utlendinger står overfor, og indirekte ved å påvirke inntektene til utenlandske myndigheter. Nedenfor skal vi se på tre slike skatteeksternaliteter, knyttet henholdsvis til skattekonkurranse, dobbeltbeskatning og skatteeksport.

2.1 Skattekonkurranse

Globalisering medfører, som allerede nevnt, at skattegrunnlag lettere kan flytte fra et land med høyt skattenivå til et land med lavere skatter. Denne situasjonen gir opphav til en spillsituasjon mellom land. Siden en reduksjon av skattesatsene i et land vil kunne lokke skattegrunnlag fra andre land til dette landet vil alle land ha incentiver til å redusere sine skattesatser for å konkurrere om skattegrunnlaget. Dette fenomenet kalles gjerne *skattekonkurranse* og resultatet er isolert sett at alle land reduserer sine skattesatser til et nivå som er lavere enn det de ville ha valgt dersom de hadde samarbeidet.

Fra økonomisk skatteteori vet vi at den samfunnsøkonomiske kostnaden ved beskatning er knyttet til at skattene vrir ressursbruken i samfunnet på en uheldig måte. Størrelsen på disse kostnadene vil avhenge av *priselastisiteten* til det skattegrunnlaget som ilegges skatten, det vil si hvor mye størrelsen på skattegrunnlaget reduseres når skattesatsen øker. Dersom et skattegrunnlag, for eksempel kapital, får økte muligheter til å unngå beskatning øker også elastisiteten på dette skattegrunnlaget. Dermed øker kostnadene ved å innkreve skatter, noe som gjør det dyrere å finansiere velferdsgoder. Dette er hovedresonnementet bak frykten for at det vil bli vanskeligere å opprettholde en stor offentlig sektor en i åpen økonomi. Det er viktig å merke seg at vridningseffektene ikke bare blir større, men at det også dukker opp kvalitativt nye vridningseffekter. Skatter som er nøytrale i en lukket økonomi, for eksempel en skatt på overskudd, blir i en åpen økonomi vridende fordi kapitalen nå har alternative muligheter i utlandet. Det er imidlertid viktig å merke seg at kostnadene ved beskatning i en åpen økonomi delvis kan motsvares av en gevinst for andre land. Dersom et land øker sine skattesatser vil det føre til at deler av skattegrunnlaget forlater landet. Dette er en ekstrakostnad for det landet som øker sine skatter, men det fører samtidig til at andre land får økt sitt skattegrunnlag, noe som er positivt for disse landene. Vi kan derfor si at skattekonkurranse medfører en positiv skatteeksternalitet mellom land. Som en følge av dette vil de reelle samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatning være lavere enn det de nasjonale kostnadene skulle tilsi. Siden hvert land bare tar hensyn til de kostnader og gevinster som tilfaller dem, medfører skattekonkurranse at man overvurderer de reelle kostnadene ved beskatning, og derfor har et lavere skattenivå enn det som ville vært optimalt gitt riktige kostnader.

Skattekonkurranse påvirker ikke bare nivået på skattesatsene, men også profilen på skattene. Et velkjent resultat fra økonomisk skatteteori er at skattesatsen bør være lavere på skattegrunnlag som er følsomme for endringer i pris dersom

man ønsker å minimere effektivitetstapet (den såkalte Ramsey-regelen). Dette innebærer at skattesatsen, andre ting like, bør være lavere jo mer mobilt skattegrunnlaget er internasjonalt. Siden globalisering øker mobiliteten til enkelte skattegrunnlag, for eksempel kapital, mer enn andre, for eksempel arbeidskraft, medfører globalisering at det blir relativt mer kostbart å skattlegge kapital enn arbeidskraft. Dette kan igjen kan få uønskede følger for fordelingspolitikken.

2.2 Skatteeksport og dobbeltbeskatning

Skatteeksternaliteter mellom land behøver imidlertid ikke å medføre økte kostnader ved å innkreve skatteinntekter. De samme prosesser som gjør det lettere å flytte skattegrunnlaget til et annet land bidrar også til økt handel og flere økonomiske transaksjoner på tvers av landegrensene. Dette gir opphav til to fenomener som er mye diskutert i litteraturen om internasjonal skattepolitikk: skatteeksport og dobbeltbeskatning. Begge disse fenomenene har effekter som kan medføre at kostnadene ved skattlegge i det enkelte land blir lavere ved at man kan få utlendinger til å bære deler av kostnadene ved beskatning. Dette kan skje på to måter: Man kan få utlendinger til å betale skatt til Norge eller man kan få utenlandske myndigheter til å bære noen av kostnadene ved den norske skattepolitikken gjennom å redusere deres skatteinntekter.

Skatteeksport er det forhold at et lands skattepolitikk kan øke prisen på produkter og innsatsfaktorer som utlendinger kjøper og dermed velte deler av skattebyrden over på dem. Dersom utlendinger kjøper norske varer eller tjenester som er ilagt skatt av norske myndigheter vil disse kjøperne bære deler av denne skattebyrden.² Det mest åpenbare eksempel på skatteeksport er utenlandske turister som bruker penger i Norge. Fra myndighetenes ståsted er det en viktig forskjell mellom nordmenn og utlendingers kjøp av skattlagte varer fordi det velferdstapet som utlendingene opplever på grunn av skatten ikke blir betraktet som en kostnad. I den forstand vil kostnader som påføres utlendinger være eksterne i forhold til de som fastsetter nivået på skattesatsene, vi kan derfor beskrive skatteeksport som en negativ skatteeksternalitet.

Dobbeltbeskatning beskriver en situasjon hvor to lands myndigheter kan skattlegge det samme skattegrunnlaget og hvor en økning av et lands skattesats

² Hvor stor del av skatten utenlandske konsumenter vil bære vil blant annet avhenge av i hvilken grad norske produsenter som illegges en skatt velger å la kundene betale gjennom økte priser.

reduserer skattegrunnlaget for det andre landet. Hvis for eksempel Norge skattlegger import fra Sverige og svenskene i utgangspunktet skattlegger sin eksport til Norge, vil en økning av norske skatter på import trolig redusere handelen mellom landene og dermed skattegrunnlaget til svenskene. Denne reduksjonen i skatteinntekt i Sverige blir ikke tatt hensyn til av norske myndigheter. Formell dobbeltbeskatning er i all hovedsak eliminert gjennom et nettverk av bilaterale skatteavtaler, men skjult eller økonomisk dobbeltbeskatning, som et resultat av skatteeksport, er vanskelig å unngå.

I motsetning til effekten av skattekonkurransen vil skatteeksport og dobbeltbeskatning medføre at land undervurderer kostnadene ved å skattlegge. Isolert sett vil derfor denne effekten bidra til at offentlig sektor blir større snarere enn mindre.

2.3 Marginale skattekostnader

Et viktig økonomisk spørsmål er hvor det koster å finansiere en ekstra krone med offentlige utgifter, de så kalte *marginale skattekostnadene*.³ En grunnleggende innsikt fra skatteøkonomien er at de marginale skattekostnadene ofte er høyere enn én krone. Dette er ikke bare på grunn av administrative kostnader, men fordi skatter fungerer vridende på ressursbruken i samfunnet og dermed medfører et effektivitetstap.⁴ Den nasjonale marginale skattekostnaden er kostnadene for landets innbygger, i form av redusert inntekt og velferd, knyttet til å innkreve én krone mer i skatt, mens den internasjonale marginale skattekostnaden er kostnaden både for landets innbyggere og utlendinger. Som vi har sett ovenfor vil ulike skatteeksternaliteter kunne medføre at de nasjonale skattekostnadene avviker fra de internasjonale marginale skattekostnadene. Dersom globalisering fører til at de nasjonale skattekostnadene overstiger de internasjonale vil vi forvente en mindre offentlig sektor, og omvendt hvis de er lavere. Skatteeksport gjør isolert sett at de nasjonale skattekostnadene er lavere enn de internasjonale og trekker i retning av et for høyt nivå på offentlig sektor. Dobbeltbeskatning trekker i samme retning fordi man ikke tar hensyn til redusert skatteinntekt i utlandet, mens skattekonkurransen gjør at man overdriver de nasjonale skattekostnadene fordi en økning i utlandets skatteinntekter ikke tas med. Alle disse effektene kan være til stede på samme tid, og vi kan derfor ikke si noe sikkert om hvilke effekter som vil

³ På engelsk brukes uttrykket *the marginal cost of public funds*.

⁴ Unntaket er skatter som har til hensikt å vri ressursbruken, for eksempel miljøavgifter.

dominere. Dette er et overraskende resultat sett i lys av det trusselbildet som ofte tegnes av globalisering.

3 Ulike skatteformer i en åpen økonomi

Diskusjonen ovenfor har vært temmelig teoretisk og det kan derfor være oppklarende å gå nærmere inn på de viktigste skattene og se hvordan globalisering påvirker både nivået og profilen på disse skattene. Nedenfor skal vi derfor se på hvordan økt mobilitet påvirker de viktigste skattetyperne.

3.1 Varebeskatning

Norge har et høyere nivå på merverdiavgiften enn de fleste av sine handelspartnere. På mange varer, som tobakk og alkohol, har vi også et høyere avgiftsnivå enn andre land. For å se hvilken effekt dette har på omsetningen av norske varer er det nødvendig å skille mellom to prinsipper for indirekte beskatning: destinasjons- og kildeprinsippet. I henhold til *destinasjonsprinsippet* skal varer bli skattlagt i det landet hvor de blir kjøpt av konsumenten. *Kildeprinsippet* gir på den annen side det landet hvor varene har blitt produsert retten til å skattlegge. Ved et kildeprinsipp vil et høyt nasjonalt skattenivå være et alvorlig problem for nasjonale produsenter fordi varer produsert i et land med lavere indirekte skatter vil ha et konkurransefortrinn. Med destinasjonsprinsippet blir imidlertid produksjonslandets skatter refundert når varene blir eksportert og destinasjonslandets indirekte skatter og avgifter blir ilagt ved import. Varer produsert i ulike land står dermed overfor de samme betingelsene. Norge benytter seg i hovedsak av et destinasjonsprinsipp. Den største utfordringen for norsk varebeskatning er derfor ikke import av utenlandske varer, men enkeltindividens muligheter til å kjøpe eller konsumere varer i utlandet. Mulighetene for å opprettholde et særnorsk nivå på indirekte skatter og avgifter vil derfor avhenge av transaksjonskostnadene ved grensehandel og hvor stor del av konsumet som må konsumeres og kjøpes i hjemlandet. I Norge er det særlig grensehandelen med Sverige som representerer en utfordring. Selv om denne handelen er et stort problem for det lokale næringslivet ved grensen til Sverige er det imidlertid viktig å understreke at tapet av skatte- og avgiftsinntekter som en følge av denne handelen tross alt er begrenset.

Håndhevelse av et destinasjonsprinsipp er avhengig av en effektiv grensekontroll som kan refundere ilagt skatter og ilegge skattene til destinasjonslandet. Innenfor Den europeiske union har man etter etableringen av det indre marked erfart disse problemene. Noe som har resultert i økt press for harmonisering av indirekte skatter for å unngå skattekonkurranse mellom medlemslandene.

3.2 Inntektsbeskatning

For inntektsbeskatning er det også nyttig å skille mellom to ulike prinsipper for beskatning. *Bostedsprinsippet* innebærer at alle som bor i Norge ilegges skatt på sin inntekt uansett i hvilket land den tjenes, mens *kildeprinsippet* medfører at inntekt blir skattlagt i det landet den tjenes. I Norge, og i de fleste andre land, er hovedregelen at inntekt skattlegges i henhold til bostedsprinsippet. Fordelen med et bostedsprinsipp er at det er få som er villige til å flytte til et annet land for å oppnå skattefordeler. Skattemyndighetene har imidlertid problemer med å innhente informasjon om nordmenns inntekter i utlandet og det er følgelig vanskelig å håndheve et bostedsprinsipp. I praksis brukes derfor kildeprinsippet mye, spesielt for kapitalskatt.

En sentral målsetting for det norske skattesystemet er å påvirke fordelingen av inntekt etter skatt mellom ulike grupper av arbeidstakere. Økonomer har i lang tid vært opptatt av hvordan mobilitet av arbeidskraft vil påvirke mulighetene til å føre en slik politikk. Et entydig resultat fra denne litteraturen er at omfordeling av arbeidsinntekt mellom arbeidstakere er umulig dersom det er fullkommen mobilitet av arbeidskraft slik at arbeidstakere kostnadsfritt kan flytte til andre jurisdiksjoner. Myndighetene kan fremdeles benytte seg av et progressivt skattesystem som tilsynelatende er omfordelende. Imidlertid vil lønnsnivået før skatt endres over tid slik at en person ville ha samme inntekt uansett hvilket land hun bor i. Hvis dette ikke var tilfelle, og det var mulig for enkelte å få en høyere inntekt etter skatt i et annet land, ville disse ganske enkelt flytte dit. Det eneste som oppnås ved å forfølge en mer ambisiøs fordelingspolitikk i en slik situasjon er at lønnsnivået før skatt øker for de med høy inntekt og faller for de med lav inntekt i forhold til utlandet. Som et resultat av dette vil landet tiltrekke seg dårlig betalte jobber og miste høyt betalte jobber. Det er med andre ord ikke noe å tjene, men mye å tape på en slik politikk dersom det er stor internasjonal mobilitet av arbeidskraft. En åpenbar grunn til at man allikevel observerer ulikheter i lønn etter skatt mellom ulike land og regioner er at arbeidskraftsmobiliteten mellom Europeiske land er

svært begrenset. For en stor del av arbeidsstokken utgjør sosiale og kulturelle bånd, språklige begrensninger og andre flyttekostnader et uoverkommelig hinder. Allikevel er det grunn til å tro at økt integrasjon i EØS-området vil gjøre det vanskeligere å opprettholde store forskjeller i lønnsstrukturen i Norge i forhold til Europa. Spesielt vil vi se dette for de lønnskategorier, som toppledere, som er mest internasjonal mobile. Det er imidlertid viktig å merke seg at prosessen i retning av utlikning av lønnsforskjeller mellom land kan være en meget langsom prosess. Det vil derfor kunne ta en årrekke før man faktisk observerer den forventede utjevningen.

Hvor viktig er problemene med mobilitet av arbeidskraft i praksis? Erfaringer fra mer integrerte arbeidsmarkeder hvor de ulike regionene fører en selvstendig skattepolitikk, for eksempel i USA eller i Sveits, er interessante i denne sammenheng. Skattekonkurransen har en viss innflytelse på hvor folk bosetter seg i de ulike kantonene i Sveits, men skattekonkurransen har ikke ført til noe sammenbrudd i det offentlige tilbudet eller gjort omfordeling umulig. Fullstendig harmonisering av skatte- og fordelingspolitikken mellom de ulike statene i USA synes heller ikke å ha vært nødvendig.

Kapitalen står i en særstilling fordi den er det mest mobile skattefundamentet og dermed lettest påvirkes av forskjeller i nasjonale skatteregler. I Norge kjenner vi dette problemet godt fra debatten om kapitalbeskatningen. Det er en berettiget frykt for at et høyt skattenivå på kapitalinntekt vil føre til kapitalflukt ut av landet. At kapital er mer mobilt er arbeidskraft gjør det vanskeligere å omfordele mellom arbeidstakere og kapitaleiere. Nylig har Norge, og andre nordiske land, innført det som kalles et todelt inntektsskattesystem. Dette systemet kombinerer en proporsjonal skatt på kapitalinntekt med en progressiv skatt på arbeidsinntekt. Fra moralsk ståsted kan det virke urimelig at kapitalinntekt skal behandles på en lempeligere måte enn arbeidsinntekt, men det finnes allikevel argumenter for et slikt system ut fra rene effektivitetshensyn. Hvordan man skal veie hensynet til effektivitet opp mot ønsket om likhet er imidlertid et etisk og politisk spørsmål.

3.3 Bedriftsbeskatning

Bedrifter er mer mobile skattesubjekter enn personer. Et høyt skattenivå i Norge vil kunne føre til at økonomisk virksomhet flytter ut av landet. Enten ved at norske produsenter taper i konkurranse med utenlandske eller ved at norske bedrifter flagger ut. Hvor stor faren for dette er vil avhenge av i hvilken grad produksjonen

er knyttet til immobile norske ressurser. Rederibeskatningen er kanskje det beste eksemplet på en næring som har fått spesielle vilkår fordi de representerer et svært elastisk skattegrunnlag. Et problem er at myndighetene ofte ikke vet nøyaktig hvor kostbart det er for en gruppe, for eksempel rederne, å flytte sin aktivitet til et annet land. Nærhet til et aktivt maritimt miljø, eller «cluster», kunne tenkes å gjøre det kostbart for rederne å flytte fra Norge og dermed gi grunnlag for et høyere skattenivå. Rederne vil imidlertid ønske å underdrive betydningen av en slik nærhet nettopp for å forhindre høyt skattetrykk.

Multinasjonale selskaper gir opphav til spesielle problemer knyttet til internasjonal beskatning. Etter hvert som markeder blir tettere og tettere knyttet sammen har det blitt vanskeligere for skattemyndighetene å beskatte de multinasjonale selskapene. Nasjonal og internasjonal skatterett fastslår at profitten til et multinasjonalt selskap skal beskattes i det landet der profitten oppstår. Hovedproblemet ligger i at en stor andel av aktiviteten i slike bedrifter foregår mellom ulike deler av samme konsern. Profitten til et datterselskap vil derfor avhenge av hvilke priser det får for de tjenester og varer det selger til andre deler av konsernet. I prinsippet skal slike priser settes lik det som er, eller ville ha vært, markedspris. Dette prinsippet er det imidlertid vanskelig å håndheve og i stor grad er det mulig for et multinasjonalt selskap å fastsette sine interne priser slik at deler av profitten som egentlig skulle tilskrives et datterselskap i for eksempel Norge, dukker opp som overskudd i et datterselskap i et land med lavere skatter. Det er åpenbart at dersom bedrifter fritt kan bestemme hvor deres profitt skal beskattes, vil land med høye skatter på profitt, eller lite gunstige avskrivningsregler, miste mye av sitt skattegrunnlag.

Det har blitt reist spørsmål om det i det hele tatt er verdt å forsøke å fastsette den egentlige profitten til et datterselskap. I USA har man i stedet benyttet seg av systemer som i hovedsak beskatter datterselskapers profitt på basis av konsernets globale profitt. Dette kan skje ved at overskuddet fordeles på de ulike datterselskapene med utgangspunkt i antall ansatte, omsetning eller liknende realøkonomiske variabler. Alternativt kan man, som Clinton-administrasjonen i USA har foreslått og delvis implementert, sette et nedre nivå på profitten til et datterselskap relativt til konsernets profitt som helhet. I Europa vil behovet for tiltak som håndterer dette problemet øke i tiden framover.

4 Offentlige utgifter

Det er nødvendig å se skattepolitikk og utgiftspolitik i sammenheng. Det har vært en tendens til å studere effekten av økte skattesatser isolert fra hvordan skatteinntektene brukes og slike analyser kan være svært misvisende. Beslutninger om å flytte et skattegrunnlag til et annet land vil involvere vurderinger av kostnader og gevinster ved å bli i forhold til å flytte. Globalisering reduserer typisk selve flyttekostnaden noe som gjør at et land ikke kan tilby vesentlig dårligere vilkår enn andre land uten å oppleve skatteflukt. Men, det er ikke korrekt å slutte fra dette at forskjellene i skattesatser nødvendigvis må være små. Selv i en situasjon med fullkommen mobilitet vil det være mulig å opprettholde store forskjeller i skattenivå dersom disse forskjellene blir motsvart av forskjeller i offentlige ytelser.

4.1 Utgiftseksternaliteter

På tross av hva man av og til kan få inntrykk av blir i skatteinntektene i hovedsak brukt til noe som kommer skattebetalere, både bedrifter og personer, til gode. Sammenlikning av kapital- og bedriftsbeskatning i ulike land må derfor ta i betraktning at skatteinntekter kan brukes til å finansiere infrastruktur, forskning og andre tiltak som reduserer kostnadene bedrifter står overfor eller øker produktiviteten. Gode veier reduserer bedrifters transportkostnader, et effektivt rettsvesen og velfungerende byråkrati gjør også at en virksomhet slipper en rekke kostnader den ellers ville hatt. Godt utdannet arbeidskraft øker produktiviteten til arbeiderne og reduserer dermed lønnskostnader per produsert enhet. Velferdstiltak, ikke minst de som sikrer en jevnere fordeling mellom et lands innbyggere, vil også kunne være positivt for private bedrifter fordi de øker den politiske stabiliteten og bidrar til å utvikle et godt samarbeidsklima mellom partene i arbeidslivet. I en slik situasjon vil ikke nødvendigvis en økning av skattesatsene føre til kapitalflukt selv om skattenivået er høyere enn i andre land, forutsatt at det ikke er mulig å nyte godt av disse gevinstene selv etter at man har flyttet ut skattegrunnlaget.

På samme måte må beskatning av lønnsinntekt ses i sammenheng med produksjon av velferdsgoder. I den grad inntektsskatten brukes til å finansiere helsevesen, skoletilbud, folketrygd og annet som skattebetaleren nyter godt av, vil det være mulig å opprettholde et høyere skattenivå enn i andre land selv med høy grad av mobilitet. Det er lite å tjene på reduserte skatter dersom pengene man sparer går med til å betale for private skoler, helseforsikring og pensjonspremier. I den

grad valg av bosted er best av økonomiske forhold er det derfor den samlede pakke av skatte- og utgiftspolitik som vil være avgjørende. Det er også viktig å merke seg at mange, også blant de mest mobile arbeidstakergruppene, betrakter fravær av fattigdom og relativt liten ulikhet mellom arbeidstakere som et gode i seg selv og følgelig er villig til å betale for å leve i et samfunn som prioriterer dette. Man skal ikke overvurdere betydningen av slike faktorer, spesielt på lang sikt, men å ignorere dem leder lett til at man oppfatter truslene fra globalisering som mer alvorlige enn de er.

Disse effektene er strengt tatt et uttrykk for det vi mer generelt kan kalle utgiftseksternaliteter, det vil si at hvordan, og hvor mye, som brukes av det offentlige i et land påvirker andre land ved å tiltrekke seg skattegrunnlag. Land kommer med andre ord i en spillsituasjon som på mange måter er analog til den vi beskrev som skattekonkurranse ovenfor. Forskjellen er at det i dette tilfellet er tilbudet av offentlige tjenester som brukes for å lokke skattegrunnlag til landet.

4.2 Nye utfordringer for norsk velferdspolitik

På lang sikt er trolig den største utfordringen for nasjonal skatte- og fordelingspolitikk ikke mobilitet av kapital, men mobilitet av personer. Så lenge personer er lite mobile mellom land vil det alltid eksistere et territorielt anker som gir et land mulighet til å skattlegge inntekt på tross av kapitalflukt og import av varer. Dersom personer flytter, og eventuelt også gir avkall på sitt statsborgerskap, er ikke dette lenger tilfelle. I utgangspunktet er økt mobilitet av personer positivt fordi folk i større grad kan velge å bo i det landet de ønsker, i det landet som har den kombinasjon av skatter og velferdstilbud som de foretrekker. Ideelt sett vil en slik situasjon kunne resultere en såkalt *Tiebout-likevekt* mellom land, det vil si en situasjon hvor ingen ønsker å flytte fra sitt land og folk er effektivt fordelt mellom ulike land.

Dette bildet er urealistisk fordi det ignorerer den omfordelingseffekten som ligger innebygd i de fleste velferdsordninger. Folk har ikke bare ulike preferanser de har også ulik inntekt og dersom man har full mobilitet av mennesker mellom land vil land som tilbyr et høyt nivå av offentlige tjenester lett tiltrekke seg personer med lav inntekt. Dessuten er mange offentlige tjenester og tilbud knyttet til bestemte faser i livet. Typisk overføres det relativt store ressurser til småbarn og deres foreldre og til eldre og syke. Et system med full mobilitet av borgere vil kunne lide under det som har blitt kalt *livsfasemigrasjon*, det vil si at man jobber i et lav-

skattland i perioder man ville ha vært netto bidragsyter til velferdsordningene, for så å dra tilbake til Norge, eller et annet land med en godt utbygget offentlig sektor, og nyte godt av velferdstilbudene her når man blir gammel eller syk. Et resultat av dette kan være at man må revurdere det universalistiske systemet som er et viktig element i norsk velferdspolitik og i økende grad knytte rettigheter opp til deltakelse i arbeidslivet.

Hvor stor trussel er økt mobilitet av personer for velferdsstaten? Som nevnt innledningsvis har gjennomsnittet av den offentlige sektors andel av BNP økt i landene i OECD-området også på 80- og 90-tallet, selv om veksttakten har blitt noe redusert. Dette har skjedd på tross av at mobiliteten i ulike skattegrunnlag har økt betydelig i den samme perioden. Dette tyder på at trusselen for velferdsstaten muligens ikke er så stor som mange har fryktet. Problemene er trolig størst i forhold til enkeltgrupper, for eksempel rederne og i forhold til enkelte skattetyper.

4.3 Globalisering som disiplinering av myndighetene

Ovenfor har vi diskutert i hvilken grad globalisering vil føre til at kostnadene ved beskatning øker og utgangspunktet har i stor grad vært at en slik utvikling ville være uheldig for norsk velferdspolitik. Det bør imidlertid nevnes at ikke alle vil se med udelt misnøye på en slik utvikling, spesielt politikere og teoretikere som er skeptiske til offentlig styring. Disse hevder at det er mekanismer i det byråkratiske systemet som gjør at den offentlige sektor ofte blir større en det man er tjent med. Den såkalte Public Choice-skolen,⁵ har tatt til orde for at politiske myndigheter og byråkrater ser det i sin egeninteresse at offentlige budsjetter blir så store som mulig, blant annet fordi dette gir mer makt og innflytelse. De personene som tar beslutninger om utforming og finansiering av offentlig tjenestetilbud her derfor, i følge disse teoretikerne, en tendens til å undervurdere kostnadene ved beskatning. I lys at dette har de derfor tatt til orde for at skattekonkurransen mellom land er positivt siden det fører til et press nedover på skatter som allerede er for høye. På den måten vil økte kostnader ved beskatning faktisk kunne forbedre ressursbruken ved å korrigere en eksisterende skjevhet mellom offentlig og privat sektor. Uansett hva man måtte mene om dette argumentet, og her til lands ville det neppe få udelt støtte, påpeker det en grunnleggende innsikt som vi har vært inne på flere ganger tidligere i denne rapporten: Hva som er konsekvensene av et fenomen som isolert

⁵ Representert spesielt ved nobelprisvinner James Buchanan.

sett fører til ineffektivitet vil avhenge av hvordan situasjonen var i utgangspunktet. Mer generelt kan man si at globalisering har en disiplinerende effekt på politikken. Økt mobilitet legger visse begrensninger på hvilken strategier nasjonale myndigheter har, men samtidig reduserer det deres muligheter til å gjøre feil.

5 Internasjonalt samarbeid

Hvor mobilt skattegrunnlaget er bestemmes ikke bare av faktorer som ligger utenfor myndighetenes kontroll. Nasjonale myndigheter kan påvirke mulighetene til å flytte varer og innsatsfaktorer inn og ut av landet gjennom direkte regulering eller andre former for unilaterale tiltak. Det kan imidlertid være kostbart, både økonomisk og politisk, for et enkelt land å følge en slik strategi. Ulike former for internasjonal samarbeid er derfor sentrale virkemidler for å håndtere utfordringene som globalisering representerer. De bilaterale skatteavtalene som Norge har inngått med de fleste av sine handelspartnere, og de prinsipper for internasjonal beskatning som de etablerer, er spesielt viktige i denne sammenhengen

I diskusjonen om globalisering er det lagt stor vekt på forskjellene mellom det norske skattesystem og skattesystemet hos mange av våre handelspartnere. Et slikt fokus bør imidlertid ikke tildekke det faktum at mange andre land har de samme målsettinger og interesser som Norge. Våre viktigste handelspartnere ønsker også å unngå en situasjon med ødeleggende skattekonkurranse eller dobbeltbeskatning. I en situasjon med økonomisk integrasjon kan derfor alle land tjene på internasjonalt samarbeid om skatteregler. Av hensyn til ønske om selvbestemmelse er det imidlertid ofte ikke ønskelig å overlate myndighet over finansspørsmål til overnasjonale myndigheter og dette legger begrensninger på hvilke former for samarbeid som er aktuelle.

5.1 Bilaterale skatteavtaler

Historisk sett har den viktigste målsettingen for internasjonal samarbeid om skattepolitikk vært å unngå dobbeltbeskatning. Som beskrevet ovenfor innebærer dobbeltbeskatning at mer enn ett land beskatter det samme skattegrunnlaget. Dette problemet er delvis et resultat av at territorialprinsippet, som er grunnsteinen i internasjonal rett, er utilstrekkelig i en stadig mer integrert verden. Territorialprinsippet fastslår at en stat skal ha absolutt suverenitet, også i skattespørsmål,

innenfor sitt territorium. Ved internasjonale transaksjoner vil imidlertid territori-
alprinsippet gi mer enn ett land rett til å skattlegge fordi samme skatteobjekt eller
skattesubjekt typisk vil ha en tilknytning til mer enn ett land; varer blir produsert
i et land og solgt i et annet, kapitaleiere bor i et land og investerer i et annet og så
videre. Hvis flere land håndhever sin rett til å skattlegge samtidig resulterer dette,
som vi så i del 2, i at internasjonale transaksjoner blir beskattet hardere enn
innenlandske. Dette fører igjen til kunstig diskriminering av økonomisk aktivitet
på tvers av landegrensener.

Beskatning av internasjonale transaksjoner blir i hovedsak regulert av et nett-
verk av bilaterale skatteavtaler. Et grunnleggende spørsmål som besvares i disse
avtalene er hvilke koblinger som må eksistere mellom et land og et skattegrunnlag
for at landet skal ha rett til å skattlegge. Disse avtalene har i stor utstrekning løst
problemene med dobbeltbeskatning gjennom å etablere felles kriterier for hva som
gir beskatningsrett.

Ovenfor har vi gitt argumenter for ønskeligheten av at beskatningsretten knyt-
tes opp til noe som ikke er mobilt. Det faktum at personer er mindre mobile enn
kapital og varer har to viktige implikasjoner. For det første ønsker man å velge de-
stinasjonsprinsippet i stedet for kildeprinsippet ved varebeskatning: Med destina-
sjonsprinsippet er det mulig å opprettholde et skattenivå som er høyere enn skat-
tenivået i andre land. For det andre vil man ønske å bevare bostedsprinsippet fordi
det er vanligvis er mer kostbart å endre bopel enn å endre lokalisering av økono-
misk aktivitet. Bostedsprinsippet muliggjør også progressiv beskatning fordi bare
bostedslandet har oversikt over den totale inntekten til et skattesubjekt.

5.2 Koordinering og harmonisering av skattepolitikken

Dersom man ikke kan håndheve et destinasjons og et bostedsprinsipp er skattehar-
monisering en annen mulighet for å redusere problemene med skattekonkurransen.
Dersom man mener at en spillsituasjon mellom land har drevet skattene nedover
kan det være i alle lands interesse å forplikte seg til et høyere skattenivå. Skatte-
harmonisering innebærer at land bestemmer seg for å innføre felles skatterater og
felles definisjon av skattegrunnlaget. Dette kan bare skje ved at landene oppgir
noe av sin nasjonale suverenitet. I det ekstreme tilfellet innebærer det at landene
overfører deler eller alle sine skatteinntekter til en felles overnasjonal institusjon.
Hvorvidt harmonisering er ønskelig vil avhenge av i hvilken grad landene ønsker
det samme. Dersom land har svært ulike ambisjoner for velferdstilbudet og graden

av omfordeling vil det være vanskelig å få til en harmonisering av skattepolitikken.

På tross av at de økonomiske systemene i den industrialiserte del av verden har blitt stadig mer integrert og harmonisert på en rekke områder eksisterer det fremdeles betydelige forskjeller mellom nasjonale skattesystemer. Enkelte land vil derfor ønske å beholde en stor grad av skattepolitisk selvstendighet. I slike tilfeller kan et sett med minimumsskattesatser, eller andre former for koordinering av ulike lands skattepolitikk være å foretrekke framfor harmonisering.

Et viktig element i internasjonalt skattesamarbeid er tiltak for å forhindre skatteunndragelse. Hovedproblemet ligger i at utvekslingen av informasjon er mangelfull på tvers av landegrenser. Selv om det som nevnt kan være mulig å redusere problemene med mobilitet ved å skattlegge etter bostedsprinsippet, har det derfor vist seg vanskelig å håndheve et slikt prinsipp i praksis fordi informasjon om inntekter i utlandet ofte er begrenset, spesielt fra lavskattland. Dette problemet blir forsterket av at en slepphendt håndhevelse kan fungere som en måte å tiltrekke seg kapital. Disse problemene er ikke umulige å håndtere. Ulike typer internasjonalt samarbeid vil i stor grad kunne avhjelpe disse problemene. Tiltak i EU-systemet med økt utveksling av informasjon tyder på at det er en positiv utvikling på dette området.

6 Avsluttende kommentarer

Denne delrapporten har sett på globalisering fra et nasjonalt ståsted og studert effekten av globalisering for nasjonal skatte- og fordelingspolitikk. For å balansere framstillingen er det naturlig avslutningsvis å legge an et internasjonalt perspektiv og se på hvordan globalisering påvirker ressursfordelingen internasjonalt. Spesielt skal vi diskutere hvordan ulike former for kapitalbeskatning påvirker internasjonal effektivitet og rettferdighet.

6.1 Et internasjonalt perspektiv

I en verden med kapitalmobilitet behøver ikke sparing å være lik investering i hvert enkelt land. Fra et internasjonalt ståsted er vi opptatt av at sparing og investeringer er effektivt fordelt mellom land. Effektivitet oppnås dersom to betingelser er tilfredsstillt. For det første bør sparingen være jevnt fordelt mellom land slik at

det ikke er internasjonale forskjeller i den marginale tidspreferanseraten for konsum. For det andre må avkastningen på realkapital være den samme i alle land, det vil si at investeringene er jevnt fordelt. Forskjeller i lands skattesatser kan imidlertid forhindre effektivitet i ressursbruken internasjonalt. Et spørsmål som har blitt mye diskutert i litteraturen om internasjonal beskatning er hva som skal til for å sikre at sparing og investeringer er effektivt fordelt mellom land i en slik situasjon. Valget mellom kildeprinsippet og bostedsprinsippet for kapitalbeskatning er viktig i denne sammenhengen. Kildeprinsippet, men ikke bostedsprinsippet, sikrer såkalt *kapitalimportnøytralitet* fordi alle individer, uansett hvor de bor, har samme avkastning på sparingen. Bostedsprinsippet, men ikke kildeprinsippet, fører til *kapitaleksportnøytralitet* fordi skattesystemet ikke gjør det mer lønnsomt å investere i ett land enn ett annet. Det er ikke åpenbart om hensynet til effektiv fordeling av sparing eller investeringer burde veie tyngst.

I diskusjonen ovenfor har jeg antatt at Norge ønsker å ha en størst mulig skattease og at Norge har rett til å skattlegge alt det har mulighet til å skattlegge. Det grunnleggende etiske spørsmål vi må ta stilling til som følge av økt globalisering er hvilket trekk ved en nasjons tilknytning til en person eller et skattegrunnlag det er som gir opphav til landets rett til å skattlegge. Noen vil hevde at det er eksistensen av et sosialt og kulturelt, historisk fellesskap som er grunnlaget for beskatningsretten. Andre vil hevde at det avgjørende forholdet er en juridisk forbindelse, det faktum at man er statsborger eller juridisk subjekt i et land som gir denne retten. Mens andre igjen vil hevde at det er de som til enhver tid samarbeider om å skape verdier som har rett til å fordele dem. Ulike prinsipper for internasjonal beskatning vil passe mer eller mindre godt overens med disse ulike intensjoneneoppfatningene. Fraværet av etisk diskusjon er påfallende i debatten om internasjonal beskatning. I den grad slike problemstillinger reises er det i hovedsak fokusert rundt påstander om at skattemotiverte kapitalbevegelser er umoralske. Få stiller seg spørsmålet om ikke globalisering også kan påvirke vår rett til å skattlegge. I den grad det er vanskelig å skattlegge inntekter opptjent i utlandet eller svært mobile bedrifter, som rederiene, er grunnen til disse vanskene blant annet at dette skattegrunnlaget har en svak tilknytning til norsk økonomi. Det er da naturlig å spørre om ikke denne løse koblingen også svekker Norges rett til å skattlegge. Uansett er det viktig å utvikle en bedre forståelse for hva det er som gir et land moralsk rett til å skattlegge dersom vi ønsker å kunne gi argumenter for beskatning av mobile skattegrunnlag.

Utformingen av internasjonal skattepolitikk, både i form av bilaterale avtaler og andre former for samarbeid, vil påvirke mulighetene til å drive nasjonal omfordelingspolitikk. Men, i tillegg påvirker disse reglene den internasjonale fordelingen av skatteinntekter og det er ikke nødvendigvis et sammenfall mellom det som sikrer nasjonal rettferdighet og internasjonal rettferdighet. Et bostedsprinsipp er gunstig for å sikre rettferdig fordeling internt i et land, men bidrar samtidig til at rike, kapitaleksporterende land, får et større skattegrunnlag. Vi står dermed overfor en avveining mellom hensynet til nasjonal og internasjonal rettferdighet.

6.2 Konklusjon

Denne delrapporten har forsøkt å vise at debatten omkring den effekten globalisering har på mulighetene for en selvstendig norsk skatte- og fordelingspolitikk har vært unyansert, og delvis misvisende, fordi man ensidig har lagt vekt på den økte muligheten til å unndra seg beskatning ved å flytte økonomisk aktivitet til utlandet. Flere forhold bidrar til å svekke det trusselbildet som har blitt tegnet. For det første er det ikke åpenbart at kostnadene ved å skattlegge for det enkelte land øker på grunn av globalisering og skattekonkurranse. Økt mobilitet medfører også muligheter for at land kan skyve deler av skattebyrden over på utlendinger. I den grad skattekonkurranse fører til at man må redusere skattetrykket vil muligheten til å eksportere deler av skattebyrden til andre land trekke i motsatt retning. Videre har delrapporten forsøkt å vise at skattepolitikken må ses i sammenheng med hvordan skatteinntektene brukes. Substansielle forskjeller i lands skattenivå kan være bærekraftig dersom disse forskjellene blir motsvart av forskjeller i offentlige ytelser. På lang sikt ligger ikke den største utfordringen for velferdsstaten i mobilitet av varer og kapital, men i økt mobilitet av personer.

Det er viktig å ikke betrakte globalisering som en prosess som er utenfor myndighetenes kontroll. I stor grad har land sammenfallende interesser med hensyn til koordinering av skattepolitikk og ulike former for internasjonalt samarbeid kan redusere mange av de uønskede effektene ved globalisering. I utformingen av slike avtaler er det imidlertid ønskelig at ikke bare rene nasjonale hensyn spiller inn. Globalisering innebærer grunnleggende sett at land blir mer avhengige av hverandre og i lys av en slik gjensidig avhengighet er det naturlig i større grad å anlegge et internasjonalt perspektiv på skatte- og fordelingsspørsmål.

Den mest merkbare konsekvensene av globalisering for norsk skattepolitikk er trolig at mulighetene til å bruke skattesystemet til å omfordele mellom ulike

grupper, som kapitaleiere og arbeidstakere, blir noe mer begrenset. Det viktigste elementet i den norske velferdsstaten ligger imidlertid ikke i profilen på skattesystemet, men i utformingen av ulike velferdsordninger. Den viktigste konklusjonen i denne rapporten er derfor at økt mobilitet av kapital og varer ikke vil gjøre det umulig å finansiere disse velferdsordningene og dermed ikke vil gjøre det umulig å opprettholde den norske velferdsstaten.

Referanser

- Atkinson, A. B. og N. Stern (1974). «Pigou, Taxation and Public Goods» i *Review of Economic Studies* 41.
- Ballard, C. og D. Fullerton. (1992). «"Distortionary Taxes and the Provision of Public Goods» i *Journal of Urban Economics* 9.
- Biehl, D. (1982). «Towards a General Theory of Taxing International Transactions - A Taxonomy of International Taxation Principles i *Public Finance* 2.
- Brennan, G. og Buchanan J. (1980). *The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge University Press.
- Christiansen, V., Hagen, K.P., and Sandmo, A., (1994), «The Scope for Taxation and Public Expenditure in an Open Economy» i *The Scandinavian Journal of Economics* 96.
- Dahlby, B. (1996). «Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants» i *International Tax and Public Finance* 3.
- Haufler, A. (1996). «Tax Coordination with Different Preferences for Public Goods: Conflict of Harmony of Interests» i *International Tax and Public Finance* 3.
- Haufler, A. (1996). «Optimal Factor and Commodity Taxation in a Small Open Economy» i *International Tax and Public Finance* 3.
- Håkonsen, L. (1997), *An investigation into Alternative Representations of the Average and Marginal Cost of Public funds* Discussion Paper 11/97, NHH.
- Janeba, E. (1995). «Corporate Income Taxation, Double Taxation Treaties, and Foreign Direct Investment» i *Journal of Public Economics* 56.
- Mintz, J. og H. Tulkens, (1986). «Commodity Tax Competition Between Member States of a Federation: Equilibrium and Efficiency» i *Journal of Public Economics* 29.
- Schjelderup, G., (1995), «Optimal Taxation, Capital Mobility and Tax Evasion» i *The Scandinavian Journal of Economics* 95.
- Sinn, H-W. (1990). «Tax Harmonization and Tax Competition in Europe» i *European Economic Review* 34.

- Wildasin, D. (1987a). «Demand for Public Goods in the Presence of Tax Exporting» i *National Tax Journal* 40.
- Wildasin, D. (1987b). «Tax Exporting and the Marginal Cost of Public Spending» i *Economics Letters* 24.
- Wildasin, D. (1989). «Interjurisdictional Capital Mobility: Fiscal Externality and a Corrective Subsidy» i *Journal of Urban Economics* 25, 193-212.
- Wilson, J. D. (1986). «A Theory of Interregional Tax Competition» i *Journal of Urban Economics* 19. Zodrow, G. R. og P. M. Mieszkowski (1986). «Pigou, Property Taxation, and the Under-Provision of Local Public goods» i *Journal of Urban Economics* 19.

Publikasjoner fra Det 21. århundrets velferdssamfunn

Publikasjonen kan bestilles fra Fafo, Postboks 2947 Tøyen 0608 Oslo.
Telefon 22 08 86 00, Faks 22 08 87 00. E-post publikasjon@fafo.no

Ove Langeland (red.), Torkel Bjørnskau, Hilde Lorentzen og
Axel West Pedersen

Mellom frihet og fellesskap. Det 21. århundrets velferdssamfunn

Fafo-rapport 270. Fafo/Tiden. Kr. 348,-

- 1 Jon Erik Dølvik: Farvel solidaritet?. Internasjonale utfordringer for den norske arbeidslivsmodellen. Fafo-rapport 271. 60 sider. Kr 91,-
- 2 Victor D. Norman: Globalisering Betingelser for lønnsom næringsdrift og sysselsetting i Norge. Fafo-rapport 272. 26 sider. Kr 74,-
- 3 Steinar Holden: Frie kapitalkrefter. Noen konsekvenser for nasjonal økonomisk-politisk styring. Fafo-rapport 273. 30 sider. Kr 79,-
- 4 Alexander Wright Cappelen: Globalisering Utfordringer for norsk skatte- og fordelingspolitikk. Fafo-rapport 274. 30 sider. Kr 77,-
- 5 Morten Bøås: Norsk miljø- og ressurspolitikk mot tusenårsskiftet. Fafo-rapport 275. 48 sider. Kr 86,-
- 6 Keith Smith: Økonomisk vekst og «lavteknologi». Aktuelle spørsmålsstillinger for Norge. Fafo-rapport 276. 28 sider. Kr 75,-
- 7 Knut Arild Larsen: Utdanningsbasert kompetanse i dagens og morgendagens arbeidsmarked. Fafo-rapport 277. 40 sider. Kr 83,-
- 8 Lars-Henrik Johansen: Bak de store ord. Sammenlikninger av etter- og videreutdanning mellom bransjer og internasjonalt. Fafo-rapport 278. 132 sider. Kr 135,-
- 9 Per Kleppe: Solidaritetsalternativet - fortid og framtid. Fafo-rapport 279. 40 sider. Kr 82,-
- 10 Per Kleppe: Arbeidslinjen og de svake gruppene på arbeidsmarkedet. Fafo-rapport 280. 74 sider. Kr 107,-
- 11 Trond Petersen: Kjønnsspørsmålet. Hvor står vi i arbeidslivet. Fafo-rapport 281. 47 sider. Kr 83,-
- 12 Gunn Birkelund: Deltidsarbeid. Fafo-rapport 282. 36 sider. Kr 79,-
- 13 Jean Louis Laville: Arbeidets framtid. Den franske debatten. Fafo-rapport 283. 70 sider. Kr 91,-
- 14 Gerhard Bosch: Differensiering og fleksibilisering av arbeidstiden. På leting etter et nytt arbeidstidsparadigme. Fafo-rapport 284. 48 sider. Kr 83,-
- 15 Ove Langeland og Reid J. Stene: Holdninger til arbeid, lønn og fagbevegelse. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 285. 48 sider. Kr 83,-
- 16 Eli Feiring: Er noen fordelingsprinsipper mer rettferdige enn andre?. Fafo-rapport 286. 36 sider. Kr 77,-
- 17 Eli Feiring: Beskrive for å vurdere?. Om evaluering av fordelingsordningers verdigrunnlag. Fafo-rapport 287. 32 sider. Kr 75,-
- 18 Lars Fjell Hansson: Man skal ikke plage andre.... Om grenser for offentlig maktutøvelse for å redusere skader og død. Fafo-rapport 288. 70 sider. Kr 100,-

- 19 Kristin Hoff: Rettferdig skattlegging. En analyse av det normative grunnlaget for rettferdig fordeling av skattebyrden. Fafo-rapport 289. 112 sider. Kr 126,-
- 20 Kristin Hoff: Rettferdighet og effektivitet i det norske skattesystemet. Fafo-rapport 290. 44 sider. Kr 85,-
- 21 Hilde Lorentzen og Reid J. Stene: Holdninger og deltakelse i nærmiljø og organisasjonsliv. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 291. 47 sider. Kr 83,-
- 22 Espen Dahl: Solidaritet og velferd. Grunnlaget for oppslutning om velferdsstaten. Fafo-rapport 292. 62 sider. Kr 96,-
- 23 Espen Dahl: Hvor går helsevesenet?. Om likhet og effektivitet i norsk helsetjeneste. Fafo-rapport 293. 44 sider. Kr 82,-
- 24 Espen Dahl og Gunn Birkelund: Sysselsetting, klasse og helse 1980–1995. En analyse av fem norske levekårsundersøkelser. Fafo-rapport 294. 44 sider. Kr 79,-
- 25 Kåre Hagen: Den nordiske velferdsstaten. Museumsgjenstand eller bærekraftig samfunnsmodell?. Fafo-rapport 295. 47 sider. Kr 83,-
- 26 Kåre Hagen: Utviklingen i de skandinaviske velferdsstater. Fra krise til konsolidering?. Fafo-rapport 296. 47 sider. Kr 83,-
- 27 Per Kleppe: Bedre tjenesteyting i kommunene?. Fafo-rapport 297. 72 sider. Kr 100,-
- 28 Heidi Gautun: Endringer i familieomsorgen til eldre?. Fafo-rapport 298. 82 sider. Kr 103,-
- 29 Neil Gilbert: Selvhjelpsstaten. Et nytt paradigme for sosial trygghet. Fafo-rapport 299. 36 sider. Kr 75,-
- 30 Torkel Bjørnskau og Reid J. Stene: Holdninger til helse- og omsorgstjenester. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 300. 41 sider. Kr 79,-
- 31 Gunn Birkelund: Marginalisering i en velferdsstat. Fafo-rapport 301. 30 sider. Kr 75,-
- 32 Aksel Hatland: Nordisk alderspensjon under ombygging. Fafo-rapport 302. 32 sider. Kr 74,-
- 33 Tone Fløtten: Fattigdom i Norge. Problem eller bagatell?. Fafo-rapport 303. 114 sider. Kr 125,-
- 34 Anne Britt Djuve: Etniske minoriteter og de nordiske velferdsstatene. Fafo-rapport 304. 46 sider. Kr 86,-
- 35 Jardar E. Flaa og Axel W Pedersen: Holdninger til ulikhet, pensjon og trygd. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 305. 60 sider. Kr 91,-
- 36 Jon Erik Dølvik og Torgeir Stokke: Den norske forhandlingsmodellen. Et tilbakeblikk. Fafo-rapport 306. 46 sider. Kr 88,-
- 37 Keith Smith: Economic growth and "low-tech" industries. Issues for Norway. Fafo-rapport 307. 37 sider. Kr 77,- (Norsk utg. nr. 6)
- 38 Gunn Birkelund: Part-time work in a welfare state. Fafo-rapport 308. 30 sider. Kr 73,- (Norsk utg. nr. 12)
- 39 Jean Louis Laville: The future of work. The debate in France. Fafo-rapport 309. 80 sider. Kr 103,- (Norsk utg. nr. 13)
- 40 Jean Louis Laville: Le futur du travail. Le debat Francais. Fafo-rapport 310. 80 sider. Kr 103,- (Norsk utg. nr. 13)
- 41 Gerhard Bosch: Differenzierung und Flexibilisierung der Arbeitszeit. Die schwierige Suche nach einem neuen Arbeitszeitparadigma. Fafo-rapport 311. 67 sider. Kr 95,- (Norsk utg. nr. 14)
- 42 Neil Gilbert: The Enabling State. An Emerging Paradigm for Social Protection. Fafo-rapport 312. 35 sider. Kr 76,- (Norsk utg. nr. 29)
- 43 Bernard Enjolras: Labour-market regulation and economic performance. A review. Fafo-rapport 313. 44 sider. Kr 82,-
- 44 Bernard Enjolras: Welfare state and disincentives effects. Theoretical perspectives. Fafo-rapport 314. 51 sider. Kr 86,-

Alexander Wright Cappelen
**Globalisering. Utfordringer for norsk
skatte- og fordelingspolitikk**

er en av publikasjonene fra rapportserien i prosjektet Det 21. århundrets velferdssamfunn. Det er en omfattende serie med stor faglig spennvidde og flere bidrag fra forskere i inn- og utland. Sentrale temaer som dekkes i rapportserien er:

arbeidslivet med vekt på globalisering, næringsutvikling og sysselsetting;
kompetanse, etter- og videreutdanning; forhandlinger og trepartssamarbeid

hverdagslivet med vekt på familie, nærmiljø og frivillige organisasjoner;
normer, holdninger og verdier

velferdstjenester med vekt på helse, omsorg og sosial trygghet;
velferdsstat, privatisering og levekår

velferdsytelser med vekt på pensjoner, inntektssikring og fordeling;
økonomisk ulikhet og fattigdom



Fafo

Forskningsstiftelsen Fafo
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
<http://www.fafo.no>

Det 21. århundrets velferdssamfunn 4
Fafo-rapport 274
ISBN 82-7422-249-0