

Anförande

Förste vice riksbankschef Lars Heikensten

TORSDAG DEN 3 JANUARI 2002

Demokratin, marknaden och globaliseringsprocessen

Svenska kyrkans seminarium i Rättvik: ”Om Jesus vore
chef för Världsbanken”

Tack för inbjudan till detta seminarium. Det var verkligen inte svårt för mig att bestämma mig för att tacka ja. Engagemanget för de fattiga länderna, och för att få till stånd en väl fungerande ekonomisk ordning, som kan bidra till ett stigande välstånd för alla världens medborgare, är något jag i högsta grad delar med er andra här.

Under 1970-talet reste jag en hel del i det som då kallades den tredje världen. Ett av de länder jag besökte var Peru, som jag också tillsammans med några vänner skrev en liten bok om. Nyligen besökte jag åter Peru för att diskutera i första hand penningpolitik med mina kollegor från Latinamerika. Tre saker slog mig då, som jag tror är ganska typiska för det som hänt i världsekonomin under de senaste decennierna.

För det första, världens fattiga och rika länder är numera på ett ännu mer tydligt sätt länkade till varandra. Då, runt 1975, var beröringspunkterna mellan Sverige och Peru få. Nu kunde jag med mina latinamerikanska kollegor dela erfarenheter kring hur man arbetar med inflationsmål, men också från bank- och valutakriser, aspekter på den ekonomiska politiken som är lika relevanta för dem som för oss. Det som knutit oss allt närmare varandra är sådant som handel, framväxande finansiella marknader, men också förstås moderna kommunikationsmedel.

För det andra, väldigt många människor har fått det materiellt bättre under de senaste 25 åren. Det syntes på gatorna och i affärerna i Lima. Ändå tillhör inte Peru de utvecklingsländer som gynnats mest av den ekonomiska utvecklingen

SVERIGES RIKSBANK

Telefon
08-787 00 00

Telefax
08 - 21 05 31

E-post
registratorn@riksbank.se

under de senaste decennierna, snarare tvärtom. Sedan 1980 har BNP vuxit med 89 procent för utvecklingsländerna som helhet och med 60 procent i Peru. Om vi relaterar det till befolkningens tillväxt blir siffrorna 35 respektive 10.

För det tredje, det finns trots förbättringarna fortfarande väldigt många fattiga. I Peru har inkomstskillnaderna under 1900-talet varit skriande stora. Det är de fortfarande. 1996 hade den rikaste femtedelen av befolkningen 12 gånger större inkomst än den fattigaste femtedelen. Ser vi på utvecklingsländerna som helhet kan vi konstatera att andelen fattiga idag är lägre än för 15 år sedan. Men det hindrar inte att många människor, och ibland nästan hela länder (särskilt i Afrika), befunnit sig vid sidan om de senaste decenniernas utveckling.

Att den här utvecklingen väckt frågor om hur världsekonomin fungerar tycker jag är ett hälsotecken. För egen del tycker jag inte att det räcker med att sikta på en utveckling som påverkar levnadsförhållandena för alla i positiv riktning. Ribban bör sättas högre; vi bör eftersträva en ordning som gynnar de som har det sämst ställt mer än övriga och som därmed kan minska klyftorna i världen.

Idag tänker jag inledningsvis resonera något kring begreppen demokrati och marknad. Det gör jag mot bakgrund av att arrangörerna ursprungligen satte rubriken "en demokratisk ekonomisk världsordning" på mitt framträdande här. Därefter tänkte jag koncentrera mig på några av de i huvudsak ekonomiska frågor som varit uppe i debatten om globaliseringen under senare år. I detta sammanhang ska jag försöka utnyttja en del av de erfarenheter jag själv gjort i det ekonomiska samarbetet. Slutligen sammanfattar jag och drar några slutsatser.

Demokrati och marknad

Enligt min mening föreligger det inte något motsatsförhållande mellan demokrati och marknad. Snarare bör man se demokrati och marknader som två kompletterande inslag i väl fungerande samhällssystem. Marknadsekonomi är den form för att organisera ekonomisk verksamhet som i nästan alla situationer visat sig vara överlägsen andra alternativ som t.ex. planhushållning. Demokrati ses idag samtidigt som den självklara formen för politiskt beslutsfattande.

En poäng med marknadsekonomin är att den möjliggör decentraliserat beslutsfattande på det ekonomiska området; parter kan ingå avtal som gynnar dem båda. Först om någon tredje part drabbas finns det normalt sett skäl för politiska ingrepp. Sådana situationer förekommer dock relativt ofta t.ex. på miljöområdet. Därtill måste självklart politiska beslut tas om rättssystem och annat, som utgör en nödvändig grund eller infrastruktur för marknaderna och för samhället i stort. Slutligen behövs politiska beslut också för att hantera grundläggande välfärdsproblem och frågor som rör fördelningen av de ekonomiska tillgångar som skapas.

Det är uppenbart väsentligt att de politiska besluten tas på ett sätt som är förenligt med folkflertalets intressen. De bästa förutsättningarna för detta finns rimligen i demokratiska system. Men det innebär inte att det skulle vara ett självändamål att beslut tas av politiska församlingar. Tvärtom, är det väsentligt att det sker en klok arbetsfördelning mellan det politiska systemet och marknaderna. En stor del av den politiska diskussionen handlar just om denna gränsdragning –

om vad som är en klok arbetsfördelning. Om detta har ekonomer en hel del att säga; fördelar och nackdelar med olika lösningar kan belysas. Men det handlar också om värderingar. Låt mig också tillägga att det är viktigt att det politiska systemet är starkt nog att motstå påtryckningar och försök från olika lobbygrupper att tillskansa sig förmåner och naturligtvis också ren korrupktion. Det är också viktigt att se till att marknadssystemet fungerar bra ur konkurrenssynpunkt. Inte minst i utvecklingsländer – men långt ifrån bara där – finns det problem i dessa avseenden.

Gränsdragningsproblemen mellan statliga och andra gemensamma beslut å ena sidan och marknader å den andra, som jag hittills diskuterat enbart som nationella, har en motsvarighet på internationell nivå. Också på denna nivå kan man ha olika uppfattningar om vilka frågor som ska beslutas av individer och länder själva respektive av gemensamma politiska församlingar. Men på global nivå saknas övergripande demokratiska strukturer som skulle kunna bidra till att sätta gemensamma, brett förankrade spelregler. Inom ramen för den debatt som pågår om globaliseringsprocessen har många också lyft fram att den globala marknaden är för lite ”demokratiserad” och att kampen handlar om att erövra de gemensamma värden som finns bortom ekonomismen. Kritikerna anser också att de fattiga länderna har för lite att säga till om på de globala marknaderna.

Vad är då ”globalisering”? Påven Johannes Paulus har sagt att ”globalisering är något som är närvarande i varje aspekt av våra liv”. Andra skulle kalla globalisering framväxten av en gemensam global kultur, kanske på bekostnad av nationella och lokala kulturer. Det är lätt att hålla med påven – globalisering är inte ett enda, lättförklarade fenomen. Jag skulle vilja uttrycka det som att globalisering är det ökade ömsesidiga beroende människor och länder emellan som drivs fram av ett allt mer omfattande utbyte av allt från varor, tjänster och kapital till idéer och kunskap. Med denna definition vill nog ingen att vi ska avskaffa globaliseringen – det är en i grunden positiv process som bidragit till att välståndet i världen ökat, och även till att ett stort antal länder demokratiserats.

Det går dock inte att bortse ifrån att det finns problem. Det handlar t.ex. om hur villkoren för världshandeln ska se ut och om hur vinsterna den genererar ska fördelas. Det handlar om de fria kapitalrörelserna, som varit ett viktigt inslag i den positiva ekonomiska utvecklingen under 1990-talet, men som också bidragit till att ekonomisk oro snabbare fortplantat sig mellan länder och ibland varit en viktig ingrediens i finansiella kriser i utvecklingsländerna. Det handlar också om hur de internationella finansiella organisationerna har arbetat och om skuldproblemen i vissa fattiga länder. Det här är några frågor som jag nu ska diskutera.

Globaliseringsdebatten

Handeln av avgörande betydelse

Den första gäller handeln. Kritikerna menar att de fattigaste länderna marginaliseras när världshandeln växer och innefattar såväl allt fler länder som varor och tjänster. I denna process kan inte utvecklingsländerna konkurrera med de rika nationerna heter det. Det är därför – enligt en del kritiker – bättre att de

fattigaste länderna sluter sig mot omvärlden och bygger upp sina egna industrier. Så kan de stå starkare när de så småningom kanske inlemmas i världsekonomin.

Det här var en politik som också förordades på sina håll under 1960- och 70-talet. Den tillämpades med olika förtecken i ett stort antal länder bl.a. i Latinamerika. Men det som hänt sedan dess talar starkt emot den; isolationism har inte visat sig vara ett bra sätt att skapa välstånd. Tvärtom har det visat sig att de länder som satsat på att växa genom handel och internationellt utbyte klarat sig betydligt bättre både i tillväxttermer och när det gäller att bekämpa fattigdom. Detta gäller bl.a. många länder i Asien. Särskilt för små länder är handel i det närmaste en förutsättning för ekonomisk utveckling. Det har vi inte minst i Sverige erfarenhet av.

Under den senaste 20-årsperioden har världshandeln vuxit med i genomsnitt 6 procent per år, vilket är en dubbelt så stor ökning som tillväxten i världsekonomin under samma period. Mer utåtriktade länder har tenderat att växa snabbare än de som varit inåtvända. Länder som har öppnat upp sina ekonomier och minskat sina egna handelshinder under senare år, Indien, Vietnam och Uganda, har upplevt en högre ekonomisk tillväxt och har parallellt också varit framgångsrikare att bekämpa fattigdomen. Beräkningar av Världsbanken visar att vinster på mellan 250 och 680 miljarder USD vore möjliga om alla nuvarande handelshinder togs bort. Ungefär två tredjedelar av dessa vinster skulle tillfalla de industrialiserade länderna. Men de fattiga ländernas vinster skulle motsvara en dubbling av det totala bistånd som kanaliseras till dessa länder idag.

Huvudproblemet är inte heller att de fattigaste länderna inte skulle kunna konkurrera med i-länderna. När gränserna öppnas leder det ofta till att företag söker sig till länder med låga produktionskostnader. Inte sällan är detta utvecklingsländer, som på så vis får fler arbetstillfällen, en stigande produktion och ökade skatteintäkter. Men för att i stor skala kunna dra till sig investeringar krävs ett någorlunda väl fungerande rättssystem, hyfsat välutbildad arbetskraft etc. något som långt ifrån alltid finns och där utvecklingsländerna måste agera själva. Problem i avseenden som dessa bidrar till att i-länders investeringar ännu görs i liten skala i de allra fattigaste länderna utan i stället främst kommer s.k. emerging markets till del. Denna utveckling ställer också krav på strukturomvandling i de industrialiserade länderna, en process som i sin tur skapar nya arbetstillfällen. De måste koncentrera sig på nya och andra sorters verksamhet, som kan bära högre kostnader för t.ex. löner.

Rent principiellt är detta ingen skillnad mot det som skett i t.ex. Sverige tidigare. Vi har gått från en situation där nästan alla arbetade i jordbruket, för drygt hundra år sedan, till en där först industrin och nu tjänstenäringarna har tagit över och dominerar sysselsättningen. Det är denna process som gjort att vårt materiella välstånd har mångdubbplats. Men ibland kostar det på. Samtidigt som många får det bättre ställs krav på anpassning och på vägen slås människor ut från produktionslivet. I länder som vårt har vi numera råd med omfattande sociala skyddsnet, något som ofta saknas i utvecklingsländer.

Även om handelshindren mellan länder har minskat kraftigt under de senaste decennierna finns en hel del kvar, både i industri- och utvecklingsländerna. Detta gäller särskilt på jordbruksområdet och för annan arbetsintensiv industri, alltså just de områden inom vilka de fattigaste länderna har fördelar gentemot i-länderna. EU

satsar t.ex. 2,7 miljarder euro per år för att hålla sockerproduktionen inom EU lönsam för europeiska bönder samtidigt som billigt socker från utvecklingsländerna hålls utanför de europeiska marknaderna. Stöd till jordbrukssektorn i i-världen, som idag enligt Internationella valutafonden (IMF) motsvarar drygt 2/3 av Afrikas totala BNP, bidrar sannerligen inte till att förbättra situationen för de fattigaste länderna.

Det finns alltså goda skäl att tro att en ökad handel är till gagn både för världen som helhet och för utvecklingsländerna. De industrialiserade länderna skulle på detta område kunna göra en hel del för att förbättra villkoren för utvecklingsländerna bara genom att reducera sina handelshinder inom t.ex. jordbruket. Vi vet samtidigt att vinsterna av ökad handel inte automatiskt fördelas på ett rättvist sätt. Här finns det utrymme för initiativ från den industrialiserade världen i de handelsförhandlingar som förs. Också inom både industrialiserade länder och utvecklingsländer kan mer göras för att underlätta anpassning och fördela vinster mer rättvist. I huvudsak är handeln ett område där vi vet vad som bör göras. Om bara den politiska viljan finns.

Kapitalflöden på gott och ont

En annan fråga som är aktuell i globaliseringsdebatten är de allt större och snabbare kapitalrörelserna mellan länder. De friare kapitalrörelserna är enligt min uppfattning i grunden önskvärda. För utvecklingsländerna har de inneburit ökade möjligheter att låna pengar i situationer när detta behövs akut för att lindra effekterna av andra störningar, vare sig det handlar om missväxt eller om prisfall på viktiga exportprodukter. Investeringarna i utvecklingsländerna har också som en del i denna process ökat. I de industrialiserade länderna har det samtidigt blivit möjligt att på ett annat sätt sprida risker och att få del av en högre avkastning som investeringar i t.ex. utvecklingsländer kan ge. Både inom enskilda länder och för världen som helhet bör detta ha medfört en bättre kapitalanvändning. En del bedömare hävdar t.ex. att den goda amerikanska 1990-talsutvecklingen, som ju också gynnat utvecklingsländerna, i hög grad är en följd av de väl fungerande kapitalmarknaderna i detta land.

Men utvecklingen har inte varit problemfri och effekterna av den kapitalliberalisering som skett under senare decennier på stabiliteten såväl i enskilda länder som på de globala kapitalmarknaderna underskattades tveklöst när processen drog igång. En omsvängning har nu skett i den internationella diskussionen. Mycket har skrivits om det sätt på vilket avregleringar genomförts både i länder som Sverige och i utvecklingsländer. Ibland gick det alldeles för snabbt, ibland på fel sätt och ofta utan att konsekvenserna var ordentligt genomtänkta. Detta beaktas nu när råd ges till länder som ännu inte öppnat sina marknader. En större förståelse finns också i den internationella diskussionen för tillfälliga begränsningar i korta kapitalrörelser, även om effekterna av skatter på kortsiktigt kapital, som de Chile använt, eller valutaregleringar nog får bedömas som osäkra.

Lika snabbt som investeringar flödar in när de ekonomiska utsikterna är gynnsamma, lika snabbt har de tenderat att flöda ut när finansierarna misstänker

att växande problem hotar det sparande de har att förvalta. Exempel på detta har vi sett vid de svåra ekonomiska kriserna på senare år – Mexiko, Asien, Ryssland, Brasilien och nu senast Turkiet och Argentina. Det här är för övrigt en process som vi själva gick igenom i början av 1990-talet. När krisen spred sig från industrin till ekonomin som helhet, realräntorna sköt i höjden och bankkrisen tornade upp sig drog utländska placerare öronen åt sig. Det bidrog i sin tur till svårigheterna att försvara den fasta växelkursen och ledde fram till kronans fall.

Det svenska exemplet åskådliggör samtidigt ett par andra, i sammanhanget viktiga aspekter. Vår kris var i huvudsak självförvållad, hade vi skött vår ekonomiska politik på 1980-talet bättre hade vi inte råkat ut för kapitalflykt. När vi sedan väl gått igenom krisen fanns och finns den dock kvar i mångas minne. Vi påverkas därför idag mer än många andra industriländer när det är oroligt internationellt. Fallet Sverige visar också att de internationella reaktionerna inte alltid behöver vara negativa, de kan ibland vara just vad som behövs för att bryta politiska låsningar och få nödvändiga förändringar till stånd. När utländska långgivare sa nej till svenska banker tvingades vi i Sverige ta itu med vår bankkris på ett resolut sätt. Detta har fortfarande inte skett i Japan antagligen bl.a. därför att de inte på samma sätt varit beroende av utländskt kapital. Därför har också Japans kris blivit mer utdragen och kostsam.

I globaliseringsdebatten har förslaget om att införa en skatt på valutahandel, en s.k. Tobinskatt, förts fram som ett medel för att bromsa kapitalrörelserna och minska riskerna för internationella finanskriser. Med en skatt kommer flödena att begränsas; nivån på skatten avgör hur stor effekten blir. Men det är inte alls säkert att det är just de mer spekulativa flödena som hålls tillbaka, det kan lika väl vara den mer stabiliserande vardagliga valutahandeln. Överhuvudtaget finns det lite - både teoretiskt och om man tittar århundraden bakåt i historien - som talar för att marknader "med grus i maskineriet" fungerar bättre än sådana som är väloljade.

Det räcker dock inte med att avvisa Tobinskatten, i varje fall inte om man som jag anser att fria kapitalrörelser - trots problemen - är av godo för världsekonomin. Då gäller det att finna andra metoder som bidrar till att minska de möjliga negativa effekterna. Mycket sker på detta område i olika internationella sammanhang där jag deltar som representant för Riksbanken. Inom ramen för IMF och Bank of International Settlements (BIS) pågår ett arbete med att ta fram regler och principer för hur finansiella institutioner ska arbeta. Det handlar om handfasta ting som redovisning, krav på ökad öppenhet och inte minst om principer för riskhantering. Genom mer enhetliga regler och ökad öppenhet i redovisning, kapitaltäckning och kreditvärdering skapas förhoppningsvis bättre förutsättningar för finansiella marknader, och i förlängningen minskade risker för finansiella kriser. Enskilda länder måste därutöver vara vaksamma och bedriva sin allmänekonomiska politik så att utlåning till dem inte bedöms vara särskilt riskfylld. Det är också viktigt att ha t.ex. ett sunt bankväsende och fungerande tillsyn av den finansiella sektorn. För vår del har det som skedde i början av 1990-talet bl.a. lett till att vi löpande börjat publicera rapporter om tillståndet i den finansiella sektorn, s.k. stabilitetsrapporter. Dessa har fått många efterföljare på internationell nivå och görs nu regellbundet av bl.a. IMF, hittills för inte mindre än drygt 40 länder.

Innan jag lämnar problematiken med de fria kapitalrörelserna vill jag säga att detta område skiljer sig något mot det tidigare – handeln – på så vis att problemen med att hitta lösningar nog inte i första hand är politiska. Som jag uppfattar det, finns det en stark vilja att göra något åt instabiliteten på de finansiella marknaderna och mycket arbete har lagts ner i olika internationella sammanhang på att lindra de risker som finns. Men det är inte enkelt att se hur de skulle kunna elimineras utan allvarliga störningar i och höga kostnader för världsekonomin.

Krispaketen och IMF:s krav på enskilda länder

Ett tredje ämne i den pågående globaliseringsdebatten är de internationella finansiella institutionernas roll inte minst i samband med hanteringen av senare års finanskriser. Framför allt har IMF blivit föremål för kritik både från vänster och höger på den politiska skalan. Kritiken har å ena sidan gått ut på att IMF pumpat in för mycket pengar i ett antal massiva stödprogram till länder på medelinkomstnivå och därmed skadat marknadernas normala prövning av krediter genom att privata långgivare skyddats från förluster. Å andra sidan har den handlat om att kraven på de enskilda länderna varit felaktiga och alltför hårda med negativa ekonomiska, sociala och politiska effekter som resultat.

IMF har vid ett antal tillfällen under de senaste 10 åren gått in och stöttat länder med betalningssvårigheter. I praktiken har det handlat om att garantera framförallt korta lån och att därmed förhindra att de aktuella länderna tvingats till svåra omförhandlingar med de som givit lånen och kanske ytterst till betalningsinställelser, med potentiellt allvarliga konsekvenser för den ekonomiska utvecklingen och levnadsvillkoren i de aktuella länderna. Frågan är om detta är långsiktigt hållbart även om det i varje enskilt fall, när krisen stått för dörren, varit svårt att se några goda alternativ. En effekt har förstås varit att det i praktiken blivit ”billigare” att låna för länder av det här slaget än det annars skulle ha varit. Internationella banker och andra långgivare har inte behövt begära samma kompensation som om de fått räkna med att själva ta hela förlusterna. Därmed har stödpacketen bidragit till att förstärka problemen med de ökande lätttrörliga kapitalflödena. I praktiken har inte heller motsvarande stöd givits mer långsiktiga, direkta investeringar, som antagligen vore väl så värdefulla för utvecklingsländerna, eftersom sådana investeringar primärt är beroende av den inhemska ekonomiska utvecklingen på längre sikt.

Den här politiken har i och för sig hela tiden varit ifrågasatt. Men den har upprätthållits därför att det funnits ett intresse av att undvika socialt och politiskt kostsamma kollapser. I de stora industriländerna – särskilt USA – har också ofta starka privata lobbygrupper agerat för att statliga pengar skulle sättas in. Till bilden hör också - och det måste betonas - att det inte finns några självklara lösningar på problem av det här slaget. En väg som följts i några fall har varit frivilliga uppgörelser mellan privata aktörer om att ligga kvar med lån, uppmuntrade till detta av sina regeringar. Ett problem är att det är krislandet som skall ta initiativ till diskussioner med sina privata långgivare. Men de aktuella länderna har ofta visat sig vara obenägna att vidta åtgärder som skulle kunna skada tillgången till de internationella kapitalmarknaderna i framtiden. Nu diskuteras återigen från officiellt håll inom IMF något som sedan länge borde genomförts, ett

internationellt konkursförfarande. Ett sådant system skulle sannolikt bidra till att öka förutsägbarheten i hanteringen av akuta finansiella kriser.

En annan typ av kritik har rört villkoren i de olika låneprogrammen. Inte minst framkom den i samband med Asienkrisen, då kritiker ansåg att IMF ställde felaktiga och alltför hårda krav rörande den ekonomiska politiken. Dessa ansågs försvåra snarare än förbättra förutsättningarna för en återhämtning. Återigen kan man anknyta till de svenska problemen i början av 1990-talet. När kronan väl fallit 1992 var det många som argumenterade för att räntorna borde sänkas snabbare och mer än vad som skedde. Jag tillhörde själv dessa både därför att jag trodde att det behövdes för att snabbt bryta nedgången i ekonomin och för att underlätta saneringen av statens finanser. Det borde därtill göra att bankerna kvicknade till snabbare. Andra, däribland Riksbanken vid den tiden, ville gå försiktigt fram för att på så vis förhoppningsvis förhindra fortsatta fall i växelkursen. Det här är svåra avvägningsproblem och inte ens i efterskott vet vi med säkerhet vem som hade rätt.

Problemen i Asien var likartade. Borde man ha lägre räntor, för att inte företag med skulder i inhemsk valuta och banksystem skulle kollapsa, eller spä på efterfrågan mer, för att hålla hjulen igång? Eller var det tvärtom nödvändigt att ha höga räntor, för att inte nödvändigt kapital skulle lämna länderna, växelkurser försvagas och företag med skulder i utländska valuta gå omkull? Eller var det möjligen så att de höga räntorna skulle medföra att investerare såg ytterligare kollapsar och social oro framför sig och just därför skulle lämna landet? Vad som var rätt vet vi egentligen inte idag heller eftersom vi inte vet vad som skulle hänt med en annan uppläggning av politiken. Vi vet emellertid att den strama inriktningen på flera av programmen mildrades efter hand, delvis i takt med att krisens akuta skede var över och att bristen på utländska valutor blev mindre svår.

En annan fråga gäller de krav på strukturella förändringar och reformer som följde med en del av programmen. Sådana villkor kan vara motiverade när det t.ex. gäller banksektorn eller konkursförfaranden för företag, som ofta utgör en tydlig integrerad del i problemen. Men de är mer tveksamma om de berör delar av ekonomin vars koppling till de aktuella stabiliseringsproblemen inte är självklara. Sådana inslag fanns i t.ex. programmen för Korea, där olika åtgärder för att liberalisera importen krävdes. Det är lätt att sådant misskrediterar IMF och det kan också leda till att motståndet inom låntagarländerna mot den av IMF föreslagna politiken blir större än nödvändigt.

Innan jag går över till nästa problemområde, de fattiga ländernas stora skulder, finns det skäl att sammanfatta också diskussionen om IMF, dess låneverksamhet och krav. I den kritik som framförts mot de stora låneprogrammen finns det enligt min mening flera korn av sanning. När väl problemen tornat upp sig är det visserligen svårt att hitta bra lösningar, men en betydligt striktare hållning i tidigare skeden kombinerad med en större öppenhet om de problem som finns hade kunnat framtvinga en bättre politik. Svårare har jag att förhålla mig till kritiken mot de krav som ställts på enskilda länder. Visst har misstag begåtts – alltför ofta har politiken exempelvis byggts upp kring fasta växelkurser – men svaren är sällan så självklara ens i efterskott som det sägs. Makroekonomisk politik i krislägen handlar nästan alltid om svåra avvägningar.

De fattiga ländernas skulder

Ett fjärde problemområde inom globaliseringsdebatten rör de fattigaste ländernas skulder. Detta är ett område som inte minst kyrkans företrädare har engagerat sig i, t.ex. inom ramen för Jubel 2000-kampanjen. Kritiker har hävdats att det internationella samfundet inte gör tillräckligt för att komma till rätta med de fattiga ländernas skuldproblem.

Jag håller med om att skuldsituationen i många utvecklingsländer kan försvåra den ekonomiska utvecklingen, även om det nog i flertalet av de fattigaste länderna finns mer grundläggande problem som bl.a. har att göra med de interna institutionella förhållandena. Hur som helst är det viktigt att arbeta för att få till stånd en mer hållbar skuldnivå särskilt i de fattigare länderna. Mycket arbete har också gjorts inom detta område. 1996 sattes IMF:s och Världsbankens gemensamma initiativ för skuldlättnader för de fattigaste och mest skuldsatta länderna, HIPC-initiativet¹. Skillnaden mot tidigare insatser på skuldområdet var att initiativet samlade ett lands samtliga långgivare för skuldlättnader, inklusive de internationella finansiella institutionerna. Syftet med detta initiativ var att påtagligt minska skulderna för fattiga och djupt skuldsatta länder till hållbara nivåer och att samtidigt skapa bättre förutsättningar för att höja tillväxten. 1998 beslutades om att fördjupa och skynda på skuldlättnaderna inom ramen för initiativet. Detta beslut var i mångt och mycket ett resultat av kyrkans och frivilligorganisationernas påtryckningar.

Hittills har 24 länder fått löften om skuldlättnader på motsvarande drygt 20 miljarder USD räknat i nuvärdestermer. Den totala kostnaden för skuldlättnaderna för de länder som ingår i initiativet beräknas uppgå till 33 miljarder USD. Avsikten är att de medel som frigörs genom skuldlättnaderna i de aktuella länderna skall användas för att öka insatserna för att i första hand bekämpa fattigdom.

Varför skriver vi då inte helt och hållet av skulderna för de fattigaste länderna kan man fråga sig? Även om det kan tyckas vara relativt små belopp för världssamfundet som helhet är detta inte fallet sett i relation till de resurser som faktiskt är tillgängliga idag. En total avskrivning skulle medföra att samtliga medel för IMF:s mjuka utlåning skulle behöva tas i anspråk. Övriga berörda institutioner skulle drabbas av liknande effekter. Andra fattiga medlemsländer skulle därmed inte kunna erhålla lån på mjuka villkor från IMF i framtiden. Frågan är om det vore en rimlig politik. Är det just de länder som dragit på sig störst skulder som förtjänar mest stöd kan man fråga sig? Annorlunda uttryckt, om man fick en viss mängd resurser till sitt förfogande för att bekämpa fattigdom, skulle man då satsa dem just i de mest skuldsatta länderna? Det tror inte jag. Till detta kommer ett annat problem; vilka signaler sänder vi till låntagarländer i allmänhet om kriteriet för att få hjälp är just att man tidigare dragit på sig stora skulder?

Också när det gäller denna fråga handlar det alltså om besvärliga avvägningsproblem. Skulder bör kunna efterskänkas och utgör ibland viktiga hinder för utvecklingen. Men det måste ske på ett sådant sätt att både ländernas möjligheter att växa av egen kraft och att bekämpa fattigdom understöds. Dessutom måste biståndsinsatserna kunna motiveras för skattebetalarna i givarländerna,

¹ Heavily Indebted Poor Countries

något som inte alltid är så lätt med hänsyn till karaktären på en del av regimerna i de skuldsatta länderna. I slutänden kan inte de fattiga ländernas skulder efterskänkas utan att folk i de rika länderna är villiga att avstå från något för egen del. Det är bara vi själva som kan överföra resurser till de fattiga länderna, inte några internationella organisationer.

Avslutning

En avgörande dimension i globaliseringen har tveklöst varit att vi blivit mer beroende av varandra. I huvudsak har det varit av godo. Välståndet har ökat, demokratin blivit mer spridd osv. Men det har också funnits negativa inslag i utvecklingen. Det kan gälla allt från gränsöverskridande miljöförstöringar till ränteuppgångar och valutakriser genererade av förhållanden långt bortom ett enskilt lands gränser. För att hantera problem av dessa slag behövs ett ökat internationellt samarbete. För Sveriges del handlar det numera i praktiken i allt större utsträckning om att först samverka med våra europeiska kollegor och därefter agera med större tyngd på den globala arenan. Vi kan också lära oss allt mer av varandras erfarenheter, vilket för övrigt var det direkta syftet med mitt besök i Peru.

Fram till början av 1980-talet ökade antalet människor i absolut fattigdom, dvs. de som lever på mindre än en dollar om dagen. Under de två senaste decennierna har utvecklingen gått åt motsatt håll; antalet människor i absolut fattigdom har minskat. Till bilden hör också att exempelvis den förväntade livslängden i utvecklingsländerna ökat från 40 år 1950 till 62 år 1995. Läskunnigheten har under samma period stigit från 40 till 70 procent. Men den positiva utvecklingen har inte förmått nå ut till alla delar av världen. I länder som Peru är fattigdomen fortfarande stor. Det har dock inte särskilt mycket att göra med globaliseringsprocessen i sig. I allt väsentligt handlar det om inhemska förhållanden; om maktförhållanden av olika slag, om korruption, brist på utbildning, besvärliga klimatförhållanden och annat som förhindrar utveckling. Det räcker därför inte bara med att tillföra pengar. Det behövs också ofta både politiska och ekonomiska reformer.

Det viktigaste som de rika länderna kan göra är att öppna sina marknader för import från utvecklingsländer. Låt mig ta ett aktuellt exempel. De senaste veckorna har ytterligare stöd till Argentina diskuterats, i realiteten bl.a. för att skydda banker i industriländerna. Hur mycket bättre vore det inte för både dem och oss om vi istället öppnade för deras export av kött och annat till rimliga villkor. Därutöver finns det goda skäl både att efterskänka skulder och att rejält höja biståndet, särskilt till de fattigare utvecklingsländerna. Åtgärder som dock bör gå hand i hand med krav på reformer. En rimlig ambition är att alla industriländer lever upp i varje fall till biståndsmålet på 0,7 procent av BNI.

Inledningsvis talade jag om att det inte räcker med att sikta på att världens fattiga får del av det ökade materiella välståndet. Kritiken mot globaliseringen bör, som jag ser det, bemötas med en politik som är inriktad på att minska de ekonomiska klyftorna. Öppnare handel och ökat bistånd i kombination med politiska och ekonomiska reformer i u-länderna kan bidra till detta.