

Hur kan en mer jämlik utveckling främjas? Utmaningar för regeringar i rika och fattiga länder.

Lena Westerlund
LO-ekonom
lena.westerlund@lo.se

Inledning

En central fråga som står i fattigdomsdebatten nu är hur utvecklingsinsatserna ska kunna ökas för att bidra till de s k Millennie-målen som FN satt upp. Det viktigaste målet bland dessa är att den extrema fattigdomen ska vara halverad 2015, mätt från 1990 års nivå. Det är en ambitiös målsättning.

Jag ska i denna text beskriva några av de största utmaningarna för regeringar och organisationer för att bidra till en mer rättvis och jämlik ekonomisk utveckling.

1990-talet som bakgrund - ökad rikedom och ökade klyftor

Den ekonomiska utvecklingen i världen ser positiv ut om man betraktar de senaste årtiondets siffror över global tillväxt i bruttonationalprodukten (BNP). Världsekonomin beräknades av IMF (2001) växa med ca 3,5 procent i snitt varje år under åren 1993-2002. Den högsta tillväxten uppvisar utvecklingsländerna som grupp, dryga fem procent, vilket är nödvändigt för dem mot bakgrund av den låga nivå av välfärd som de startar på.

Jordens befolkning växte samtidigt i många länder snabbare än tillväxten, inte minst i utvecklingsländerna, och den uppgick sammanlagt till dryga sex miljarder människor 2001. Den högre BNP-nivån skulle fördelas på fler. Det ledde till att BNP per invånare i många länder inte växte snabbt, eller gick tillbaka. Den ökade välfärden uteblev för stora grupper.

Inkomstklyftorna har ökat inom många länder under de senaste tjugo åren. Inom OECD-länderna ökade klyftorna under perioden 1980-95, och likaså inom snabbväxaren Kina. I många utvecklingsländer minskade dock klyftorna som en följd av en bättre fördelning (Världsbanken 2002). En oacceptabelt hög andel människor lever fortfarande i länder med ökande klyftor, vilket är ett tydligt tecken på att den ökade globala tillväxten kommer alltför få till del.

1990-talets finansiella kriser bidrog tydligt till ökad fattigdom och ökade klyftor i de länder som drabbades. Ett ofta citerat exempel på detta är Indonesien, ett land med 207 miljoner invånare som drabbades mycket hårt av Asien-krisen 1997-98.

Indonesiens tillväxt sjönk drastiskt under åren 1997 och 1998. Krisåren har följts av några år med tillväxt, men ökningstakten är lägre än tidigare. Detta innebar kraftigt minskade inkomster för landets invånare, och att andelen fattiga i landet ökade. Som

en illustration så levde 7,7 procent av befolkningen på mindre än en US dollar om dagen 1999, men om man tittar på de som levde på en nivå under två US dollar om dagen så var det hela 55,3 procent av befolkningen. Det motsvarar ca 115 miljoner människor bara i detta land (Världsbanken 2001).

Antalet fattiga minskade mycket lite i absoluta tal mellan 1990-98 och siffrorna talar sitt eget skrämmande språk. Över 1,1 miljarder människor levde 1998 sitt liv i extrem fattigdom, dvs på mindre än en US dollar om dagen. Om man tar bort Kina från statistiken, så ökade i stället antalet personer om lever på denna omänskliga nivå under samma period. Andelen fattiga minskade dock under perioden från 29 procent till 23 procent och det är vad Millenarie-målet mäter (Världsbanken 2001). Framgångarna med att minska enbart denna extrema del av fattigdomen framstår som ytterst små.

En ökande världshandel innebär att resurserna i världen kan utnyttjas mer effektivt, genom att länder specialiserar sig på produktion de har fördelar i. Perioder med stark globalisering präglas av en snabbt ökande världshandel. Fördelarna av världshandeln är dock inte rättvist fördelade. Den övervägande delen handel sker mellan de industrialiserade länderna och allt större andel av den internationella handelen sker inom stora företagskoncerner. Den rika världen är mycket öppen, med få handelshinder, mot andra rika länder, men murarna mot varuimport från utvecklingsländer och nyligen industrialiserade länder är många och höga.

De vinster utvecklingsländerna skulle kunna göra av ett öppet handelssystem är mycket stora varje år. En uppskattning av Världsbanken är att cirka 100 miljarder US dollar skulle bli den årliga vinsten för utvecklingsländerna av ett sådant system, dvs ungefärligen den dubbla summan av biståndsflödena. Biståndet är dock en mycket viktig katalysator för utveckling och kan vara det som gör att länder kan dra nytta av ökad handel och bättre utnyttja sina inhemska resurser. Biståndet sjönk under 1990-talet i absoluta termer och enbart tre länder i EU har som exempel uppnått FN:s mål om ett bistånd om 0,7 procent av bruttonationalinkomsten (BNI), nämligen Sverige, Danmark och Holland. De rika länderna ger som genomsnitt enbart ca 0,2 procent av BNI till bistånd.(Världsbanken 2001)

Det är ett faktum att många av de fattigaste länderna inte direkt kan tillgodogöra sig vinster av ett öppet handelssystem, utan att det först kräver uppbyggnad av infrastruktur och produktionsstruktur under en längre tid. Därför är de minst utvecklade länderna i synnerhet beroende av långsiktiga investeringar som bygger upp deras ekonomier innan de kan dra nytta av en öppen global ekonomi.

Direktinvesteringar - källa till tillväxt men kräver övervakning

Direktinvesteringarna över gränserna har ökat kraftigt och kontinuerligt under 1990-talet.

Det är ett tydligt tecken på den fördjupade internationaliseringen i systemen för produktion av varor och tjänster.

1994 var det totala inflödet i världen av direktinvesteringar ca 260 miljarder dollar och 1999 uppgick det till ca 870 miljarder dollar (OECD 2001). Det betyder att fler och fler företag expanderar utomlands genom att investera i produktion.

Direktinvesteringar har många positiva effekter för länder som bygger upp sina ekonomier. De innebär att länderna får tillgång till kapital som ej finns på ländernas egna, ofta mindre, kapitalmarknader och dessutom att detta kapital mobiliseras till produktion och jobb. Det utländska ägandet av företag kan dock ställa till problem, bland annat om det innebär att stora vinsthemtagningar sker, dvs att värdländerna inte får del av det förädlingsvärde som skapas av investeringarna, varken i form av en god utveckling av reallöner eller skatteintäkter.

OECD har utvecklat riktlinjer för multinationella företag och de innehåller uppförandekoder. Koderna innebär bland annat att företagen måste uppfylla ILO:s grundläggande konventioner för mänskliga rättigheter i arbetslivet. Efterlevnaden av OECD:s riktlinjer är fundamentala för att värdländerna fullt ut ska kunna dra nytta av direktinvesteringar i produktion. De innebär viktiga regler för att företagen ska inrikta sin verksamhet på att bygga ekonomiska värden för samhällena de investerar i.

Under 1990-talets senare del har uppköp och sammanslagningar av företag blivit den dominerande formen av direktinvesteringar. 1999 stod de för mer än 90 procent av världens samlade direktinvesteringar, 1995 för knappa 60 procent. (OECD 2001). Denna utveckling är ett tydligt exempel på den snabba integration som idag sker av produktionssystem och företag. Det reser farhågor eftersom stora koncerner kan leda till dominans av marknader och att prissättningen på varor inte sätts i konkurrens. Det ger företagen möjligheter till större vinster på bekostnad av konsumenterna. Därför är en alltmer internationaliserad övervakning av konkurrensen mycket viktig och förhindrande av sammanslagningar nödvändig.

I princip alla länder har utrikes affärer och de har en avräkning i nationalräkenskaperna, bytesbalansen. Ett stadigt inflöde av direktinvesteringar är ett bra sätt att finansiera bytesbalansunderskott, eftersom det också är ett kapital som inte är lättflyktigt, så som exempelvis kortsiktiga finansiella placeringar i värdepapper är. De flesta utvecklingsländer har bytesbalansunderskott som behöver täckas.

Fördelningspolitiken är central för ekonomisk utveckling

Ett exempel från utvecklingsekonomin på hur jämlik fördelning inte är ett hinder för tillväxt är skillnaderna mellan Filippinerna och Sydkorea under de senaste tjugofem åren. Filippinerna har trots mycket större inkomstskillnader från början utvecklats sämre tillväxtmässigt än Sydkorea, vilket talar emot traditionell ekonomisk teori som, enkelt uttryckt, grundar sig på att klyftor behöver vara stora för att tillväxten ska kunna stiga. (Aghion m fl 1999)

Betydelsen av jämlik fördelning i en ekonomi, inte bara för att uppnå social rättvisa, utan också för att stärka tillväxtförutsättningar är stor. Nyare tillväxtforskning har visat att det är positivt med fördelningspolitik, utan att precisera hur den ska vara utformad. Ett exempel är dock utbildningsinsatser på bredden, vilket bland annat

Världsbanken tagit till sig genom sina rekommendationer av satsningar på grundläggande utbildning.

Den ekonomiska betydelsen av sociala skyddsnet i form av trygghetssystem är stor. Asien-krisens negativa effekter blev mycket kraftiga och kommer att vara långvariga i vissa länder. Lärdomen var att de sociala effekterna blev avsevärt större och allvarigare eftersom flera länder saknade trygghetssystem, vilka både kunde upprätthålla inhemsk efterfrågan och därmed bidra till makroekonomisk stabilitet, samt lindra negativa sociala effekter.

Mot bakgrund av detta rekommenderar Världsbanken numera länder att bygga upp trygghetssystem, särskilt riktade till så sårbara grupper. Steget vidare, nämligen att rekommendera offentligt finansierade generella trygghetssystem, har man ej tagit.

Stora inkomstklyftor grundar sig ofta i mycket hög lönespridning och de kan främst korrigeras genom starka löneförhandlingar och rättvis fördelningspolitik. Globaliseringen tenderar att ge de med högre utbildning relativt sett högre och högre löner, i förhållande till de med kortare utbildningar. Forskningen visar att länder med koordinerade kollektiva löneförhandlingar har mindre lönespridning än andra. För att minska klyftor mellan rik och fattig kan således kollektiva löneförhandlingar spela en avgörande roll. Det är ett viktigt argument för att bidra till uppbyggnaden av fackliga organisationer för att minska fattigdomen.

Balansen mellan marknad och politik ligger fel

De senaste tjugo åren har allt fler av världens länder avreglerat sina kapitalmarknader genom att ta bort valutaregleringar. De inhemska kreditmarknaderna har också liberaliserats genom att banker och andra finansieringsföretag tillåtits låna ut friare än tidigare. Utländska finansiella företag och ägare har också släppts in på många tidigare enbart nationella marknader.

De fria kapitalmarknaderna har inneburit både positiva och negativa effekter för ekonomierna och samhällena. Tillgängligheten ökade på kapital, vilket var positivt för tillväxtförutsättningarna. Vissa aktörer på marknaderna har dock kunnat utnyttja marknaderna till att utföra spekulativa attacker mot valutor, vilket fått stora samhällsekonomiska kostnader. Sverige var ett sådant exempel 1992. Antalet valutakriser, ofta kombinerade med bankkriser, har ökat mycket under de senaste tjugo åren. Den instabilitet som råder är inte gynnsam ur ett utvecklingsekonomiskt perspektiv.

Det är en stor svaghet att det går så långsamt med reformer för att öka stabiliteten i världsekonomin. För var dag som går utan sådana reformer förlorar världens finansministrar och riksbankschefer en möjlighet att ge ett bättre bidrag till att bekämpa fattigdomen.

När IMF:s högst uppsatte ekonom, Stanley Fischer, slutade i augusti 2001 sade han bland annat detta i sitt avskedstal: "Vi måste göra allt vi kan för att förebygga kriser... Vi måste också göra allt vi kan för att minimera kostnaderna vid kriser. Det inkluderar

arbetet med att involvera den privata sektorn, vilket har varit en besvikelse hittills.” (min översättning)

Stanley Fischers besvikelse över att man inte lyckats sy in de privata företagen – dvs i huvudsak banker - i krishantering och förebyggande insatser avslöjar ett viktigt misslyckande i IMF under de senaste åren. Motstånd från vissa länder vad gäller att tvinga banker och andra långgivare att ta ökat ansvar har tyvärr vunnit över progressiva krafter i IMF. 1999 var frågan högaktuell i IMF. Frågan har dock inte mindre aktualitet idag. Att säkerställa att privat sektor tar ansvar för de risker de tagit är en strukturell fråga för IMF och för organisationens medlemsländer.

De privata aktörerna på finansmarknaderna tar stora risker. Det är bra att de på ett ansvarsfullt sätt medverkar till att finansiera uppbyggnad av produktionskapacitet i utvecklingsländer. Det skapar jobb och tillväxt och ger förutsättningar för minskad fattigdom.

Men korta löptider på lån är ofta ett problem för utvecklingsländer. Ett lån som löper ut snabbt och inte innehåller krav på långgivaren att omförhandla vid kris, eller medverka i IMF-ledda räddningsaktioner, är en mindre förpliktelse för långgivaren. Vid kriser blir det låntagaren, till exempel ett utvecklingsland, eller dess företag och medborgare som får problem. Är problemen mycket stora, så landar de i slutändan ofta hos IMF och därmed hos skattebetalarna. Med detta inte sagt att länder inte måste låna upp på ett ansvarsfullt sätt. Självklart ligger en stor del av ansvaret också hos dem.

I dagens finansiella system är det i princip bara övertalning som är verktyget för omförhandling av lån vid kriser och man kan fråga sig om det är rimligt. Om de stora bankerna självmant skulle införa löften att omförhandla lån skulle de sannolikt få mycket good-will.

Eftersom det finansiella systemet har en särställning i ekonomin kan banker och andra finansiella företag skapa problem för varje regering, både i rika och fattiga länder. Stora banker vet helt enkelt att de inte kommer att tillåtas gå omkull, för då riskerar hela betalningssystemet att raseras. Därför har de makt över politiker och de skickar tyvärr alltför ofta notan till skattebetalarna, direkt inom länder eller genom IMF. Vi som minns den svenska bankkrisen 1991-93 kommer också ihåg att staten fick gå in och rädda svenska banker för ca 65 miljarder kronor. Som jämförelse kan nämnas att barnbidraget kostar ca 18 miljarder kronor per år.

IMF:s ramverk för privat sektor bygger idag på frivillighet och det går inte att tvinga företag att bära sin del av bördan vid en kris. Sverige bör fortsätta att driva en reform av ramverket så att det blir tydligare och att man finner vägar att tvinga in företag att medverka vid kriser och ta ökat ansvar. Det kan kräva förändringar i stadgan. Ett intressant förslag har väckts av IMF självt under hösten 2001 om att införa en tvingande skuldombförhandlingsprocedur. Den skulle kunna innebära att långgivare tvingas in i gemensamma IMF-aktioner vid kriser. Det skulle vara ett viktigt steg framåt om den genomfördes, men motståndet är tyvärr stort.

Dessutom finns det starka skäl att se över regelverken för sk hedgefonder och andra företag som använder sig av derivat-produkter. Tillsynen och kraven på kapitaltäckning verkar vara för svaga och samhällsekonomiska förluster av den instabilitet dessa aktiviteter kan skapa kan vara stora.

Skatter är grunden för finansiering

Internationellt skattesamarbete är avgörande för en god global ordning. Att kunna finansiera utvecklingsinsatser och gemensamt vårda sk globala nyttigheter, som naturresurser, bygger på att länder bygger upp och lyckas upprätthålla beskattningssystem. Oavsett om globala skatter införs i framtiden eller ej, så kommer den nationella beskattningen att utgöra grunden för finansiering av bistånd, fördelningspolitik, miljövärd med mera.

Vissa skattebaser är allt rörligare, exempelvis kapital, som en följd av politiska beslut om liberaliseringar och av företagens agerande. Det innebär att det finns starka drivkrafter för de länder som viss ha en god kontroll över sin skatteuppbörd att samarbeta internationellt. Ekonomisk brottslighet är också en sporrande faktor till samarbete.

Små länder med liten egen resursbas och små hemmamarknader, som kanske dessutom är utestängda från export av viktig potentiell produktion till rikare länder, har självfallet incitament att bygga upp en tjänstesektor i stället. Det kan vara en gynnsam affärsidé för ett sådant land att bli skatteparadis.

Här har länder som vill ha en skatteuppbörd ett mycket tydligt egenintresse i att skärpa upp samarbetet. IMF och Världsbanken bör i sin rådgivning uppmuntra skatteuppbörd och att inrätta skattesystem som kan ge en mer rättvis inkomstfördelning. Att skydda rörliga skattebaser kräver internationellt samarbete. En väg att göra det vore att inrätta särskilda internationella arbetsgrupper för att utveckla skattesamarbetet.

Utmaningar för regeringar och företag

För att den stigande välfärd som ökad produktivitet hela tiden skapar i världsekonomin ska kunna komma betydligt fler människor till del krävs många reformer. Utöver de grundläggande krav som de universellt överenskomna mänskliga rättigheterna ställer på länder, så bör också mänskliga rättigheter i arbetslivet kraftfullt främjas. De är en viktig del i att förhindra global exploatering av arbetskraft och det kan bidra till minskade inkomstklyftor.

För ökad demokrati och legitimitet i diskussionen om utveckling är det viktigt att utvecklingsländernas inflytande över den internationella ekonomiska politiken stärks. Därför bör IMF och Världsbanken särskilt bemöda sig om detta i sitt arbetssätt, men FN bör få en stärkt roll. Representationen av utvecklingsländer bör också stärkas i när det gäller diskussionen om global finansiell stabilitet. För att utvecklingsländerna ska kunna stärkas i sin roll gentemot internationella långgivare så är det viktigt att ökat tekniskt bistånd ges till utbildning och höjande av kompetens vad gäller ekonomisk politik.

Vad gäller specifikt ekonomiska krav är det viktigt:

- att en effektiv fördelningspolitik blir en självklar del av den ekonomiska politiken och IMF och Världsbankens ekonomiska rådgivning eftersom fördelningspolitik har förmåga att bidra till både bättre förutsättningar för tillväxt och minskade inkomstklyftor
- att IMF inför nya mekanismer för krishantering vid finansiella kriser
- att finansiell instabilitet motverkas genom mer effektiv internationell reglering och övervakning
- att skuldavskrivningar fortsätter i hög takt
- att 0,7 procentmålet för bistånd uppnås inom kort
- att de rika länderna öppnar sina marknader för utvecklingsländernas produkter
- att omregleringar av finansmarknader och handel sker hand i hand med uppbyggnad av starka institutioner
- att stärka det internationella skattesamarbetet
- att stärka institutioner för bekämpande av korruption, skattebrott och annan ekonomisk brottslighet.

Problemet är inte bara att finansiera utvecklingen, problemet är att lika mycket att få de resurser som skapas bättre fördelade.

Källor

Aghion, P et al (1999): *Inequality and economic growth: the perspective of the new growth theories*. Journal of Economic Literature, XXXVII, No. 4 American Economic Association, Nashville, USA.

Fischer, S (2001) : Farewell to the IMF Executive Board. Tal den 30 augusti 2001, IMF:s hemsida.

IMF(2001): *World Economic Outlook, October 2001*. Washington, USA.

Kragh, B (1996): *Att hantera valutakriser*. Arbetarrörelsens Ekonomisk Råd, rapport nr 1. Stockholm.

OECD (2001) : *New patterns of industrial organisation : cross-border mergers and acquisitions and strategic alliances*. DSTI OECD, Paris, Frankrike.

Stiglitz, J (1998): *Must financial crises be this frequent and this painful?* McKay Lecture, 23 september 1998 Pittsburg, Pennsylvania, USA.

World Bank (2001): *World Development Indicators 2001*. Washington, USA

World Bank (2002) : *Globalization, growth and poverty – building an inclusive world economy*. Washington, USA.