



LUND UNIVERSITY

I krisens skugga: G20:s blinda fläck: Vad bör göras?

Hermele, Kenneth

2009

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Hermele, K. (2009). *I krisens skugga: G20:s blinda fläck: Vad bör göras?* Forum Syd.

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

I krisens skugga



G 20:s blinda fläck
– vad bör göras?

Kenneth Hermele
30 mars 2009



Innehåll:

Vem drabbar krisen?	3
Vad vi kan förvänta oss av G20	11
Vad bör göras?	15
Lärdomar av en kris	23
Referenser	29

Kenneth Hermele är ekonom på Forum Syds enhet för Globala utvecklingsfrågor. Han har tidigare utgivit Det globala kasinot och dess kritiker från Keynes till Tobin, Globala studier nr 8, 2001.

Epost: kenneth.hermele@forumsyd.org Telefon: 0739 494 564

Denna skrift har publicerats med ekonomiskt stöd från Sida, som dock ej medverkat vid utformningen och ej heller tar ställning till skriftens innehåll.

Vem drabbar krisen?

Det är lätt att tänka sig att den globala finanskrisen framför allt drabbar de länder som varit mest indragna i globaliseringen tillväxtvåg. De rika länderna hamnar då främst bland de drabbade, tillsammans med de länder som under de senaste årtiondena haft en stark ekonomisk tillväxt, och därför kommit att tillhöra världens tjugo största ekonomier, G20.¹ Fattiga och mer marginaliserade ekonomier, däremot, som inte hört till de länder som dragit mest nytta av omlokalisering av investeringar och Syds exportframgångar, borde känna av krisen mindre.

Så kan man fundera, men det motsvarar inte verkligheten. Varje gång tillväxtprognoserna skrivs ner med en procentenhet, ökar fattigdomen i Syd med 20 miljoner människor, varnade Världsbankschefen Robert Zoellick nyligen.² På endast något år har alla de framsteg som ägt rum när det gäller fattigdomsbekämpning – framför allt i länder som Indien och Kina – ätits upp av ökande fattigdom i världens mest utsatta länder. Ändå är detta bara toppen av isberget, Världsbankens egna prognoser är mer pessimistiska, och eftersom nedgången kommer att bli större än en procentenhet, räknar Världsbanken nu med ungefär 50 miljoner människor som kommer att hamna under fattigdomsstrecket i år, vilket nog också är en from förhoppning.³

Att det är de fattiga som drabbas hårdast beror på en rad omständigheter som gör länderna mer utsatta, det gäller allt från migranters hemsända pengar (så kallade migrantremissor) till minskad efterfrågan på länders export samt uteblivna investeringar. Sett som en helhet handlar det om ett penningflöde till Sydländer på över tusen miljarder dollar ett bra år – d.v.s. senast 2007 – som beräknas krympa med åtminstone en tredjedel, även om den prognoser går längre. Den enda post som – kanske – står emot den trenden är biståndet, men eftersom det

¹ 1975 bildades G6 av USA, Japan, Tyskland, Storbritannien, Frankrike och Italien. Året därpå tillkom Kanada, vilket gav G7. Sedan 2002 är Ryssland fullvärdig medlem – G8 – även om man deltagit som observatör längre. En bra hemsida för att följa G7/8: www.g8.utoronto.ca.

G 20 bildades 1999 som ett svar på den ostasiatiska finansiella krisen och består idag av G8 plus Brasilien, Argentina, Mexiko, Sydafrika, Turkiet, Saudi Arabien, Indien, Indonesien, Kina, Sydkorea, Australien och EU (som representeras av ordförandelandet och den europeiska centralbanken). Hemsida: www.g20.org.

² Zoellick 2009. Många rapporter har kommit de senaste månaderna om detta, exempelvis: ODI 2009 och Världsbanken 2009. Prognosmakarna har, som vanligt, inte lyckats fånga in vändpunkten. Titta här på IMF:s prognoser från tre tillfällen förra året: den globala tillväxten 2009 spåddes i juli bli 8,2 procent, i oktober 7,0 för att en månad senare vare nere i 6,0. (ODI 2009:11) Mest anmärkningsvärt är nog att IMF så sent som i november 2008 inte förstått att vi stod inför en global kris av historiska dimensioner. I själva verket trodde (eller kanske bara hoppades?) IMF att tillväxten skulle återhämta sig efter en mindre tillbakagång 2008. Senaste noteringen från IMF (20090319): nedgången i tillväxt blir 1 procent för världen som helhet, men den minskningen sker bara i Nord; i Syd däremot spår IMF fortsatt tillväxt på 2-3 procent. Det är svårt att tro att de blir sannspådda.

³ Världsbanken 2009:9.

utgör en mindre del av det totala penningflödet till Syd kan det inte motverka en mycket oroande prognos (se Ruta 1).

Ruta 1. Så slår krisen mot de fattigaste. Penningflöde till Syd

	Läget 2007, miljarder USD	Minskning 2009 i %	Min kommentar
Utländska investeringar	500	30 %	Optimistiskt
Banklån	400	30-40 %	Kan hålla
Exportkrediter	100	30 %	Kan hålla
Migrantremissor	300	20 %	Optimistiskt
Bistånd	100	Oförändrat	Kan hålla, men troligen inte
Summa	1400	30 %	Optimistiskt

Källa: bearbetning av ODI 2009:14. Banklån och exportkrediter är beräknade netto, d.v.s. efter att räntor och amorteringar dragits av från utbetalningarna av nya lån.

Två omständigheter är här särskilt allvarliga för de fattigaste länderna. Tvärtemot vad man kan tro, är det importen från Afrika och låginkomstländer som skärs ner mest, i alla fall hittills. I USA:s fall minskade importen från alla Sydländer i slutet av 2008 med ganska blygsamma tre procent, men från låginkomstländer var nedgången i import dubbelt så stor, och från Afrika söder om Sahara hela tolv procent.⁴

För det andra: migrantremissor fungerar i denna kris inte som vanligt, dämpande, utan förstärker i stället nedgången i fattiga länder då krisen ju även drabbar migranterna. Medan migrantinkomsterna annars fungerat kontracykliskt och stabiliserande, är de nu, då krisens ursprung ligger i Nord, procykliska, vilket förvärra läget. Till detta ska läggas att fallande växelkurser i länder som Ryssland – med mängder av migrantarbetare från det forna Sovjetimperiet – även försvagat remissornas köpkraft.⁵

Sammantaget har risken för att fattiga länder åter ska hamna i en skuldfälla ökat dramatiskt. Världsbanken räknar idag med att 80 procent av de 129 länder man tittat på saknar tillräckligt med inkomster för att betala sina skulder till privata banker.⁶ Lägg till detta skulder till

⁴ Världsbanken 2009:5. Siffrorna avser USA:s import i oktober-november 2008 jämfört med 2007. Andra delar av Syd ökade i stället sin export till USA, Ostasien med 13 procent och Sydasiens med 12 procent.

⁵ Världsbanken 2009 räknar med en nedgång i remissor på blott fem procent, vilket måste ses som en vilt optimistisk gissning.

⁶ Världsbanken 2009:6.

offentliga långgivare (som exportkreditinstitut) och behovet av ett nytt skuldsaneringsprogram är uppenbart.⁷

I riskzonen

Det går att räkna ut vilka länder som ligger sämst till när den ekonomiska krisen slår till.⁸ Exportberoende länder drabbas hårdare än länder som är mer självförsörjande, eller i varje fall inte så bundna till efterfrågan från EU och USA (detta gäller exempelvis Mexiko). Men exportberoende väger olika tungt, en del varor är mer känsliga i kristider, typexempel på varor som drabbas hårt är lyxvaror, exotiska frukter, snittblommor och turism. Karibien och afrikanska länder är här särskilt utsatta, liksom länder som endast har ett fåtal exportprodukter.

Minskad export innebär också att fattiga länder får mindre resurser att importera för, särskilt när det samtidigt blir svårare att erhålla krediter. En följd av detta är utebliven import vilket både innebär avbräck för produktion och en åderlåtning av staternas inkomster från tullar och avgifter. För många länder innebär detta en risk för att en av de viktigaste statliga inkomstkällorna torkar ut. I Sydasiens kommer så mycket som en tredjedel av staternas skatteinkomster från importen, och för enstaka länder kan andelen vara ännu högre.⁹

Men även länder som hittills gynnats av globaliseringen genom utländska företags direktinvesteringar, och som brukar ses som globaliseringens vinnare, kan plötsligt stå inför drastiskt minskad inflöden (som Indien, Sydafrika och Kina).

Biståndsberoende länder är dubbelt utsatta. Redan under normala omständigheter är de sårbara och utsatta; dels kan de drabbas om biståndet blir en av de utgiftsposter som kommer att offras i krispaketens tidevarv, vilket inte förefaller osannolikt (även om G 8 och många

⁷ En beräkning som ofta återges är att Sydländers ekonomiska tillväxt skulle varit 25 procent högre 1975-2000 om de inte hade drabbats av den rad finanskriser som plågat världen återkommande. Griffith-Jones (2009:2) kallar den siffran "staggering", men jag tycker det är svårt att ge sådana "kontrafaktiska" beräkningar särskilt mycket tyngd.

⁸ se te Velde (2008) för en typisk sammanställning.

⁹ Third World Network 2009:7. Det är anmärkningsvärt att Världsbanken 2009 inte har med dessa minskade skatteintäkter – en följd av att importen går ner, vilket i sin tur är en följd av exportens nedgång – bland sina siffror över hur krisen drabbar Syd. Kan det betyda att IMF och Världsbanken fortfarande är fientliga mot att länder försöker styra sin utrikeshandel?

andra biståndsgivare säkert kommer fortsätta med läpparnas bekännelse till ett fortsatt generöst bistånd).¹⁰

Länder som får en stor del av sina inkomster från migrantarbetare drabbas när arbetslösheten slår till i invandrarländerna och det blir svårare att få jobb. Det kan i många fall, och på alla kontinenter, innebära en större åderlätning än andra minskningar (det vill säga migrantremissorna är för många länder större än exporten, utlandsinvesteringarna eller biståndet).

Tyvärr går dessa olika former av utsatthet ofta hand i hand, länder som ligger illa till på ett område har en tendens att balansera på en tunn egg även på andra. Ett sätt att mäta denna totala sårbarhet är att koppla exportberoendet till om landsbygdsefolkningen lever på marginella och sårbara jordar. Redan en risk vore tung att bära, men bägge sammantagna kan visa sig bli ödesdigert. Och tyvärr är det så det är: *alla* länder där över hälften av befolkningen på landsbygden lever farligt på marginella och utsatta jordar, har samtidigt ett ensidigt exportberoende där prisfall slår som hårdast. Det är kanske inte förvånande att fattigdomen dessutom är mycket hög i dessa länder.¹¹

Så långt har jag följt den sedvanliga uppräknings av faktorer som bidrar till fattiga länders utsatthet och gör att den globala krisen slår ojämnt,¹² men det är åtminstone två omständigheter som saknas.

Krisen slår ojämnt inom länder

För det första slår krisen ojämnt inte bara när det gäller länder, utan också inom länderna.

Även om den ekonomiska nedgången nu drabbar mer eller mindre varje land, blir effekterna olika svåra beroende på utgångsläge.

¹⁰ "Generöst" betyder här att tidigare utfästelser om ökade biståndsanslag inte kommer att överges.

¹¹ 71 länder ingår i mätningen av utsatthet. Ensidigt exportberoende är här satt till att den viktigaste exportvaran står för över 50 procent av den totala exporten. Se UNEP 2009, Box 14, sid 124-125.

¹² Enda avsteget är nog att jag lagt vikt vid vikande skatteinkomster som en följd av minskad importförmåga hos fattiga länder.

Världsbanken visar på en enkel metod för att se var hoten är som störst: man väger samman siffror över barnadödlighet med statistik över klyftan mellan pojkars och flickors skolgång. Länder som ligger illa till både när det gäller hälsa och jämställdhet befinner sig också långt borta från social hållbarhet och kan förväntas ha svårt att hantera kriser utan att det drabbar de mest sårbara. Därmed kan vi förvänta oss att flickor och kvinnor kommer att slå oproportionerligt hårt av den kris som annars ser ut att drabba alla fattiga lika. Bland de länder som på detta sätt kan pekas ut som riskfall, finns de flesta i Afrika söder om Sahara.¹³

Slutsatsen är kanske inte så förvånande, men metoden hjälper oss att få upp ögonen för hur ojämnt krisen slår, flickor och kvinnor är i många länder mer utsatta än pojkar och män. Samtidigt löper flickor större risk än pojkar att tvingas avbryta sin skolgång för att hjälpa till att dra in pengar till familjen. På samma sätt är det i många frizoner och fabriker framför allt kvinnor som arbetar – de utgör majoriteten av alla anställda i tekobranschen, skotillverkning, livsmedel och elektronik i Syd¹⁴ – vilket innebär att de och deras familjer drabbas hårt när importen till Nord nu skärs ner. Den ojämna belastningen kan också uttryckas ganska brutalt: när BNP minskar i fattiga länder, ökar flickors barnadödlighet fem gånger mer än pojkars.¹⁵

En grön krislösning?

I teorin – eller i den bästa av alla världar – är det enkelt att koppla samman krisprogram och räddningspaket med en politik som vill ställa om transport-, energi- och produktionssystemen i riktning mot hållbarhet, förnybara resurser och kretslopp. Det skulle också vara ett sätt att visa att hållbar utveckling i fattiga länder kan gå hand i hand med social utjämning och en förbättrad ställning för kvinnor och barn, att miljöhänsyn inte behöver stå i motsättning till tillväxt och millenniemålets uppfyllande.

Här är det lång väg att gå: I världens 50 minst utvecklade länder är det fortfarande så att en förvånande hög andel – hela 85 procent – av energiförsörjningen kommer från traditionella

¹³ De mest utsatta länderna är i Afrika: Benin, Burkina Faso, Burundi, Chad, Djibouti, Eritrea, Etiopien, Gambia, Ghana, Guinea, Kamerun, Kenya, Komorererna, DR Kongo, Kongo, Mali, Moçambique, Niger, Nigeria, Sierra Leone, Sudan, Togo; i Asien: Afghanistan, Irak, Kambodja, Laos, Nepal, Pakistan, Indien, Saudi Arabien, Tadjikistan, Timor; i Europa: Turkiet; samt i Latinamerika Guatemala. Se ”Women in 33 Countries Highly Vulnerable to Financial Crisis Effects”, se go.worldbank.org/N94MWLWIQ0.

¹⁴ ILO 2009:15.

¹⁵ När BNP faller med en procentenhet, beräknas barnadödligheten för flickor öka med hela 7.4/1000 födda, medan motsvarande siffra för pojkar är 1,5/1000. Se not 13.

bränslen – d.v.s. brännved och träkol.¹⁶ Att här förorda investeringar i energilösningar som bygger på sol, vind och vatten vore att samtidigt förbättra för de mest utsatta utan att öka utsläppen av växthusgaser.

Olika sorters utsatthet och beroenden hänger samman, vilket understryker behovet av att göra åtgärdsprogrammen gröna. När vi nyss såg att länder som är ensidigt exportberoende, också har en förfärande hög andel av sin befolkning på känsliga och sårbara jordar och marker, och dessutom vet att fattiga människor i världens stora städer lever på marginalen på alla sätt, är det klok politik att se till att inte deras situation förvärras av en krislösning som är miljöblind.

En del krav på att krislösningarna borde ges en grön inriktning har också hörts, men ganska litet har hittills gjorts. Ett avslöjande (och nedslående) bevis på att världen håller på att missa chansen att utnyttja krisen för att skapa hållbar utveckling finns på *Financial Times* hemsida, där tillkännagivna krispaket bedöms efter hur mycket grönt tänkande fått påverka utformningen (se Ruta 2). Mästare i grön krislösning är Sydkorea, som förenat stimulans med kretsloppsomställning. Som näst bäst, men långt efter, kommer Kina. Bland de sämsta befinner sig Japan, men även många andra av de rika G20-länderna har besvärande enkelt att falla in i gamla industriella tankesätt och därmed välja bort den ekologiska omställningen. Inom EU finns stora skillnader, från Frankrike med 21 procent grönt innehåll till Italien och Storbritannien som ligger långt efter med 1 (!) respektive 7 procent. Tyskland befinner sig mitt emellan med 13 procent.

För Sveriges del får man nog säga att den gröna färgen är helt frånvarande, inte ens det beramade stödet till byggsektorn – det så kallade ROT-avdraget som innebär stora skattelättnader för dem som anställer hantverkare – omfattar krav på att de jobb som staten finansierar ska vara på något sätt inriktade på hållbarhet eller kretsloppstänkande.¹⁷

Det är alltså inte de länder man kunnat förvänta sig som värnar mest om att räddningspolitiken ska bli grön. Sydkorea lyfts också fram av FN:s miljöprogram UNEP som

¹⁶ UNDP 2008:103. Det är barn och kvinnor som bär den tyngsta bördan när det gäller att samla in bränslet, samtidigt som de tvingas stå ut med nerrökta bostäder och med de sjukdomar som röken orsakar. Ytterligare ett exempel på en genusbaserad orättvisa.

¹⁷ Grundtanken, och den är verkligen grund, är att ”återställa eller bibehålla en byggnad eller lägenhet i samma skick som när den byggdes”, vilket nog räknat skulle utesluta all ombyggnad som enbart sker av miljöskäl. Så långt går dock inte regeringen, utan man skriver lite vagt att ”många energisparande åtgärder bör kunna ses som reparation, underhåll eller om- och tillbyggnad” och därmed berättiga till stöd. Men att tillåta gröna satsningar är inte detsamma som att styra samhället mot kretslopp. Se <http://www.regeringen.se/sb/d/11257#item117015>.

föredöme för hur man kan slå två flugor i en smäll: genom att satsa tre procent av landets BNP på ett räddningspaket som har många av de komponenter som FN ser som centrala för en grön räddningsplan, kallad Global Green New Deal.¹⁸

Ruta 2. Krispaketens färg.

	Krispaketet i miljarder USD	Grönt innehåll i procent	Grönt innehåll i miljarder USD
Kina	506	38	221
USA	972	12	112
Sydkorea	38	81	31
Japan	486	3	12
Australien	27	9	3
Kanada	32	8	3

*Källa: www.ft.com, sök "green stimulus". Måttstocken här är inte särskilt tillförlitlig, *Financial Times* försöker fånga satsningar på transport, byggande och byggnader, sysselsättning och energi som motiveras med, och inriktas mot, ekologiska principer.*

Enligt FN:s miljöprogram UNEP är tre områden centrala i detta synsätt. Det gäller att samtidigt få igång världsekonomin igen, hålla sysselsättningen uppe och skydda utsatta grupper i Nord och Syd; minska miljöbelastningarna, ersätta fossila bränslen, skydda de ekologiska systemen och bekämpa vattenbrist; samt att intensifiera kampen för att uppnå millenniemålen.

Lägg till detta att gröna paket är mer kostnadseffektiva när det gäller att skapa jobb, UNEP beräknar försiktigt att gröna lösningar ger 20 procent mer sysselsättningseffekt än traditionella per satsat krona.¹⁹ Den effektiviseringsvinsten är beräknad för USA; för Sydländer, där mer arbetskraftsintensiva lösningar kan tänkas, är vinsten än högre.

Det här leder till en fråga om hur krishanteringen ska läggas upp, skattelättnader stimulerar sysselsättning mycket mindre än offentliga utgifter: varje krona som används till direkt sysselsättningsskapande – exempelvis för att bygga infrastruktur – ger åtta gånger högre avkastning i form av jobb än skattelättnader eller sänkt moms. Det är helt enkelt kostnadseffektivare användning av statens pengar.²⁰

¹⁸ UNEP 2009

¹⁹ UNDP 2009, Appendix 1, sid 147-151.

²⁰ ILO 2009:40. Kanske verkar slutsatsen här litet för välanpassad till ILO:s mandat, men den är samtidigt mycket logisk. Dock kan man säga att det också är skillnad på lättnader för rika och för fattiga: skattelättnader leder till större sysselsättningsökning om den gynnar människor med låga inkomster; annars leder den mest till ökat sparande och till att rika betalar av på sina skulder.

Att samtidigt bekämpa flera kriser, att utforma krislösningen så att den både skapar jobb och vrider utvecklingen mot hållbarhet och kretslopp, är alltså god ekonomisk politik, en "win-win-situation" som ekonomer brukar säga.

Vad vi kan förvänta oss av G20

G20:s möte i London den 2 april har föregåtts av ett möte i Washington den 15 november där man beslöt upprätta fem arbetsgrupper (som senare slagits samman till fyra), och dessa gav i sin tur en lägesrapport i mars 2009:

Insyn och öppenhet, god reglering

Här handlar det mest om att använda de regelverk som redan etablerats, samt om att se till att de verkar stabiliserande och inte förstärker svängningarna. Översyn är ett nyckelord, vilket ju inte betyder särskilt mycket.

Ökat samarbete när det gäller finansiella marknader

Det gäller bland annat reglering för att skydda det globala systemet mot brottslighet och fånga in skatteparadiserna (som här kallas "non-cooperative jurisdictions") och öka samarbetet mellan skattemyndigheter i olika länder. Man är också medveten om den skadliga och förstärkande inverkan som värderingsbolagen haft. Ett system där de som ska värderas betalar värderarna är nog mer än lovligt dumt, nu talar G20 om att "rating agencies" ska underkastas reglering, att de ska certifieras och att deras bedömningar ska vara öppna, vilket skulle göra det möjligt att värdera värderingarna.

Reform av IMF

G20 ger IMF fortsatt rollen av övervakare av det internationella systemet samtidigt som man vill att aktieandelar och styrsystemen bättre ska avspegla ägarländernas ekonomiska betydelse i världsekonomin. Här har man redan utlovat stora tillskott av pengar, och reformeringen kommer nog inte att sträcka sig mycket längre än vad IMF redan påbörjat (vilket innebär ett måttligt ökat inflytande för länder som Kina, Mexiko och Turkiet och kanske ytterligare en styrelseplats för de afrikanska länderna).

Världsbanken

Världsbanken ska också få ökade resurser och samtidigt ska dess styrelsesammansättning ses över enligt samma modell som IMF. Världsbanken har föreslagit att krisen kräver att räddningspaketen även innefattar en liten del som bistånd – 0,7 % av stödet – vilket kan kanaliseras genom utvecklingsbankerna, inklusive Världsbanken själv förstås. Sådant bistånd

skulle kunna hamna i en särskild fond, och Världsbanken föreslår Vulnerability Finance Facility som passande beteckning.²¹

Blir det mycket pengar? Nej inte så särskilt, på sin höjd sju miljarder USD 2009, långt ifrån tillräckligt om vi ska tro de grova beräkningar som kräver så mycket som tusen miljarder USD för att avvärja krisens negativa följder för Syd och samtidigt uppnå millenniemålen.²²

Vid det möte som föregick toppmötet den 2 april markerade G20 att man var villig att gå några steg på flera av dessa områden, till att börja med genom att ge uppdrag åt de norm- och regelsättande organ som redan finns. Här handlar det om att öka insynen i skatteparadisen, att öka samarbetet mellan länders skattemyndigheter, att förbättra redovisning- och revisionsregler, att se över regler för hur börser och finanssektorn i stort ska styras. G20 uttalade sig också för att tillsättandet av IMF:s och Världsbankens chefer skulle ske "öppet och baserat på kompetens", men vägrade att lägga till det som Brasilien, Indien, Kina och Ryssland (de så kallade BRIC-länderna) i ett eget uttalande krävde, en process som uttalat skulle bortse från "nationality or regional considerations".²³

EU bromsar och vill inte att expansionen och räddningspaketen ska bli för (d.v.s. tillräckligt) stora. Samtidigt ser EU att existerande institutioner, och då framför allt IMF där EU fortfarande har monopol på chefsposten, ska få förstärkt förtroende och mer pengar. Därför kommer från G20 en förvirrande blandning av budskap om behovet av ökat stöd *samtidigt* som underskotten inte får bli för stora.²⁴

Dessutom kommer vi att få höra att länder inte får söka lösa sina egna ekonomiska problem genom att vältra över bördan på andra, protektionism får inte bli svaret på krisen. Men politiskt är många regeringar pressade att skydda sina hemmamarknader, och 17 av G20-

²¹ Faktiskt bistånd uppgår enligt senast tillgängliga siffror till 0,28 procent. Risken med en Vulnerability Fund är att givarländerna bara för över pengar dit som de ändå tänkt ge i bistånd. Som framgår nedan vill FN:s kriskommission att Nord avsätter en procent av sina krispaket för samma syfte.

²² Denna mycket lösa beräkning kommer från Birdsall 2009, och ska nog mest ses som ett försök att vrida uppmärksamheten från krisen i Nord till behov i Syd.

²³ Se <http://in.reuters.com/article/domesticNews/idINLE47000820090314>. Ett sådant förfarande för att välja chefer för institutionerna har i princip varit accepterat sedan början av 2000-talet, men aldrig tillämpats i praktiken.

²⁴ Soros 2009 ser här USA stå emot Tyskland.

länderna har redan infört någon handelsbegränsande åtgärd som ett led i krishanteringen.²⁵ Ett särskilt uppmärksammat fall är att EU, med svenskt stöd, åter ökat exportsubventionerna till sin egen jordbruksexport. Sådana subventioner har kritiserats hårt och länge, och EU har upprepade gånger lovat att man ska fasa ut dem.²⁶ Ett annat omdiskuterat fall är Frankrikes stöd till sin bilindustrin som haft som förutsättning att företagen inte stänger några fabriker på hemmaplan.²⁷

Protektionism finns även på finansmarknadernas område. När rika länder räddar sina egna banker och institutioner lockar det till sig flytkapital, som lämnar den fattiga världen och de så kallade tillväxtekonomierna av rädsla för att dessa länder inte ska ha tillräckligt med resurser för att skydda sina banker.²⁸ Resultatet blir en obalans, som bara kan lösas om räddningspaketen tar hänsyn till de globala följderna.²⁹

Ett genombrott: skatteparadiserna öppnas

Den mest påtagliga följden av G20:s arbete hittills är den oro som skatteparadis visat för att de ska utpekade som krisens ursprung. Under de senaste veckorna har vi sett snudd på ett lämmeltåg av stora och små paradis som säger sig vilja lätta på sekretessen och anpassa sig till OECD:s regler för redovisning och öppenhet (se Ruta 3; Bermuda hör till de få skatteparadis som redan tidigare visat samarbetsvilja). Detta är bara en del av de ca 70 skatteparadis som finns, varav många av de viktigaste ligger i Europa, men kan ändå innebära början på ett mer integrerat finansiellt system som samtidigt är tillgängligt för insyn, särskilt eftersom några av de ledande, som Schweiz, ingår.

²⁵ Världsbanken 2009:18.

²⁶ Se Forum Syds elektroniska nyhetsbrev Globala utvecklingsfrågor, februari och mars 2009, www.forumsyd.org. Sverige röstade för exportsubventioner medan Holland, Italien och Danmark röstade emot. EU förband sig att slopa sina exportsubventioner inom ramen för ett handelsavtal som sedan inte kunnat avslutas, så formellt kanske EU kan hävda att man inte återinför ett stöd, bara att man inte avslutar det.

²⁷ Renault har tillkännagivit att man flyttar, åtminstone tillfälligt, produktion från Slovenien till Frankrike, men anger att orsaken är att det slovenska dotterbolaget går för full kapacitet. Att öka produktionen utomlands var uppenbarligen inget alternativ.

²⁸ Soros 2009 liksom FN:s kriskommission (Commission 2009:4) tar båda upp denna form av protektionism. Soros menar att det som skiljer dagens kris från 1930-talets är att idag uppstod protektionismen först i den finansiella sektorn snarare än när det gäller varuhandel, även om den som vi sett kom strax därpå.

²⁹ Den nya globala maktfördelningen, som avspeglas i G20:s framväxt som den viktigaste arenan för krishantering, innebär också att handelspolitiken i andra G20-länder än G8 får ökad betydelse. Så ska Brasilien och Argentina vilja höja den gemensamma marknadens – Mercosur – yttre tullmur, samtidigt som klagomål om handelsbegränsningar även drabbat Kina. ODI 2009.

Ruta 3. Skatteparadis ser ljuset

Skatteparadis	Vad?	När?
Cayman Island	Sluter avtal med Norden om informationsutbyte	Mars 2009
Schweiz	Ska lätta på banksekretessen	13 mars 2009
Österrike	Ska lätta på banksekretessen	13 mars 2009
Luxemburg	Ska lätta på banksekretessen	13 mars 2009
Belgien	Ska öka informationen till skattemyndigheter i EU	mars 2009
Andorra	Ska öka informationsflödet och lätta på banksekretessen	Mars 2009
Lichtenstein	Accepterar OECD:s normer	Mars 2009
Guernsey	Ingått avtal med Storbritannien om informationsutbyte	Januari 2009
Jersey	Ingått avtal med Storbritannien om informationsutbyte	Mars 2009
Monaco	Överväger att acceptera OECD:s normer	
Singapore	Accepterat OECD:s normer för öppenhet och informationsutbyte	Mars 2009
Hong Kong	Ska införa OECD:s normer	Februari 2009

Källa: *Financial Times* 20090314-15: "Tax havens in retreat as Swiss capitulate".

Öppenhet och tillgång till information innebär inte att det skulle bli förbjudet att placera till förmånliga villkor i paradisen, men den nya trenden medför en rad fördelar, som möjlighet för stater att utkräva skatt av företag och privatpersoner som använt paradisen för skatteplanering, samtidigt som det skulle försvåra penningtvätt vid illegala ekonomiska aktiviteter. Ibland hävdas att skatteparadis inte bidragit till krisen och därför inte heller ska straffas (d.v.s. regleras) när krisåtgärder diskuteras. Men som FN:s kriskommission förklarar hänger skatteparadis och illa fungerande marknader ihop.³⁰ Skatteparadis är en form av dumpning, d.v.s. olovlig konkurrens som urholkar staters regelverk, sänker skattesatser, försvårar krav på insyn, säkerhet och reserver. Det är här vi finner en av grundorsakerna till den konkurrens mot botten som vi sett inom finanssektorn, där de skatteparadis som haft lägst (eller inga) krav blivit normsättande. Det har framför allt drabbat Sydländer som bäst skulle behövt sina få skattevärdar för att därigenom möjliggöra intern finansiering av sin egen utveckling. Mot sådan olovlig konkurrens har stater en skyldighet att skydda sig.

³⁰ Commission 2009:9.

Vad bör göras?

Att finansflöden och kapitalrörelser är farliga saker är en gammal insikt, den var lika för 65 år sedan när Internationella valutafonden grundades vid den berömda Bretton Woods-konferensen 1944. Därför gör IMF:s stadgar skillnad på handel med varor – som ska vara så fri som möjligt, och där tillhörande penningflöden inte ska begränsas – och handel med valutor och kapital, som får begränsas (även om sådana begränsningar inte ska vara "mer hämmande än som erfordras").³¹ Idag är det lätt att förvånas över att den lärdomen kunde glömmas bort, särskilt om man betänker att finansiella kriser och bankkollaps ingalunda hör till undantagen under det senaste kvartsseket.³²

Den samsyn som nu börjar växa fram handlar om hur man ska kunna skapa regelverk som både är heltäckande och motverkar konjunktursvängningarna (d.v.s. är kontracykliska).³³

Heltäckande

Här finns två problem, för det första att banker, kreditinstitut och försäkringsbolag hittat på nya "instrument" som till stor del legat utanför regelverken och därmed utanför kontroll, man brukar tala om en skuggekonomi, utanför de regler och förordningar som skulle styra det vanliga, synliga finanssfären. Det var framför allt denna nya explosion i "kreativt tänkande" som förde det amerikanska finansiella systemet fram till, och över, ruinens brant. Men som

³¹ IMF:s stadga Artikel VII, 3b.

³² Ett exempel på svensk botten som jag inte kan avhålla mig från att påminna om: SEB-ekonomen Klas Eklund (2001:18) skriver, tre år efter den ostasiatiska finansiella härdsmältan, så här lättvindigt om hur ekonomer ser på "finansmarknadernas svängningar och i vilken utsträckning de skapar problem för tillväxt och sysselsättning": "Den dominerande uppfattningen är att fria finansmarknader är en nödvändig förutsättning för ekonomiskt välstånd: kreditgivning, finansiering, smidiga valutaväxlingar, möjlighet att försäkra sig mot olika risker, frihet att placera i olika tillgångar ger en mer effektivt fungerande ekonomi."

Detta var inte en extrem hållning, även om den var fel. Även IMF menade så sent som 2006 – i en rapport som faktiskt hette Global Financial Stability Report! – att "there is growing recognition that the dispersion of credit risk by banks to a broader and more diverse group of investors [...] has helped make the banking and overall financial system more resilient [...] commercial banks may be less vulnerable today to credit or economic shocks." (Citerat efter UNCTAD 2009:14)

I Globaliseringsrådets första, närmast jublande rapport, fortsätter Johan Norberg (2007:80) på det inslagna spåret och har bara gott att säga om "ekonomisk frihet", som han definierar som "frihandel, öppna marknader, få regleringar och låga skatter". Tanken att en sådan politik kan leda till kriser förekommer inte ens som en fotnot, men så kom rapporten också när självgodheten hos de nyliberala ideologerna ännu stod högt.

Idag säger allt fler ekonomer, de flesta efterkloka, att om man bara får välja en orsak till krisen, måste det bli "the belief that markets were self-correcting" för att citera Joseph Stiglitz (2009) som själv länge kritiserat den tron.

³³ Jag följer här Joseph Stiglitz (2009a) utgångspunkter för FN:s generalförsamlings Commission on Financial Reform, och Griffith-Jones 2009 inlägga till kommissionens arbete. Det mesta av dessa förslag har funnit sin väg in i kommissionens slutsatser, som jag sammanfattar nedan.

Paul Krugman påpekar, alla marknadsaktörer som i kristider måste räddas som banker måste också regleras som banker.³⁴

För Sydländer spelar här skatteparadis en synnerligen viktig – och destruktiv – roll. De har under de senaste 30 åren vuxit i antal och spelar idag en stor men fördold roll för flödet av kapital och krediter, liksom för penningtvätt och skatteflykt. Siffror här är osäkra, men uppskattning som återkommer på många håll är att inflödet till skatteparadisen från Syd ligger på 800 miljarder USD om året, varav hela 65 procent ska komma från transnationella bolag och är helt lagliga placeringar. Ett företag som följer det mönstret är IKEA, som skapat ett nät av skattebefrielse omkring sig genom att låta äganderätt till varumärke, varuhus och royalties vandra via bolag i Holland, Luxemburg och Nederländska antillerna.³⁵

Det här innebär att mycket av världshandeln – över hälften tror en del – faktureras via skatteparadis, samtidigt som det är här världens superrika överklass beräknas ha en tredjedel av sina tillgångar.³⁶ Men resten handlar alltså om illegal kapitalflykt och penningtvätt.³⁷

Tillsammans innebär det att Sydländer förlorar mängder av pengar i uteblivna skatteinkomster, hur stora är svårt att säga men en uppskattning talar om 250 miljarder USD om året, en annan om missade skatteintäkter på 120 miljarder dollar årligen.³⁸

Kontracykliskt

Det finns ganska enkla åtgärder som kan vidtas för att minska sannolikheten för att bubblor uppstår – och brister. Kraven på säkerhet och reserver kan göras varierande, stigande i uppsving, och på motsvarande sätt minskande i nedgång. Samma kvot passar alltså inte över en hel konjunkturcykel.

³⁴ Krugman 2009: 163. Ett exempel på detta är Spanien, där myndigheterna visserligen tillät bankerna att hitta på en massa nya "instrument" och "finansiella produkter", men samtidigt krävde att de skulle sätta av reserver även mot sådana "utanför böckerna"-liggande affärer. Se D'Arista & Griffith-Jones 2008:12. Kloka (eller kanske bara försiktiga) marknadsdomptörer har länge insett att dessa innovationer är farliga. Som Warren Buffet lär ha sagt redan 2001: derivat är som helvetet, lätt att komma in, omöjligt att komma ut. (*Die Zeit* 20090212)

³⁵ En genomgång nyligen av IKEA:s skatteplanering visar att IKEA-varuhus betalar tre procents royalty på sin försäljning till Holland, som skickar vidare till Luxemburg, som skickar vidare till Antillerna, som förmodas – här tar insynen slut – ge dem till Ingvar Kamprad via hans stiftelse i Holland. Se "Ikea's Dutch Trick" i nr 101 av *Altreconomia*, januari 2009, www.altreconomia.it.

³⁶ Tax Justice Network 2007.

³⁷ Man gör i litteraturen skillnad på illegal skatteflykt (tax evasion) och laglig skatteplanering (tax avoidance). Se sammanfattningen i Eurodad 2008. *Financial Times* kallar skatteparadis pirater i kritstrecksrändigt (pinstripe pirates).

³⁸ "Tax haven crackdown could deliver USD 120 bn a year to fight poverty", www.oxfam.org, 20090313.

Ytterligare ett bidrag här vore om belöningsystem och bonusregler gjordes om så att enskilda anställda får ett privat incitament att bidra till stabilitet och en långsiktig utveckling snarare än snabba klipp. En fondering av en del av mäklares och bankirers löner, liksom av deras bonusar, över en konjunkturcykel, säg åtta år, skulle nog lugna ner de värsta excesserna. Om vinsterna försvinner under resans gång, bör även bonusarna frysa inne.

Det här är goda regler för alla marknader, och en del av dem finns också med på G20:s dagordning (se ovan). Men procyklikaliteten för Sydländer handlar om så mycket mer: bistånd betar sig ibland procykliskt, och gynnar länder det går bra för samtidigt som länder som hamnat i svårigheter inte får det stöd de behöver. En del av penningflödena som fattiga länder är vana vid – som migrantremissorna och utländska investeringar – har också en tendens att utebli när det är som svårast. Här bör krislösningarna ta hänsyn till Syds behov, summorna är inte så stora jämfört med vad man är beredd att satsa för att rädda de stora aktörernas skinn, men har avgjort ett stort värde när det gäller att minska bördorna på dem som har sämst förmåga att bära dem.

Ytterligare en aspekt av "kontracykliskheten" är att underskotten i statsfinanserna måste tillåtas växa i nedgång, medan de kan gå med överskott i medgång. Men hur mycket expansion är det rimligt att räddningspaketen accepterar, hur stort är ett acceptabelt budgetunderskott?

Krisen har faktiskt lett till att en del anhängare av mycket stränga och begränsande regler börjat förstå att flexibilitet och "kontracykliskhet" är av nöden. Så säger Kenneth Rogoff, f.d. chefsekonom på IMF, att inflation nu är att betrakta som ett mindre problem och att en årlig inflationstakt på 6 procent är acceptabel, och kallar den för "moderat"³⁹. Det låter blygsamt, men tanken är inget annat än revolutionerande för den som tidigare varit bunden till IMF:s konservativa politik.⁴⁰

³⁹ Rogoff 2008.

⁴⁰ Något liknande kan sägas om euroområdet krav på åtstramning: ett budgetunderskott som inte får överstiga 3 procent av BNP, vilket idag av de flesta bedömare ses som fullständigt otillräckligt. Det ena euro-landet efter det andra har också brutit mot den normen, eller meddelat att man så kommer att göra. Kanske kan man hoppas att denna kris därmed kommer att innebära slutet på normpolitikens primat framför en mer flexibel och realistisk ekonomisk doktrin. Tilläggas kan att ekonomiska kriser mycket ofta drar med sig kostnader som många gånger överstiger den gränsen. Idag kan *The Economist* (14 mars 2009, sid 67-70) anklagande säga om några länder att de bara är beredda att låta sina stimulanspaket uppgå till tre procent av BNP, inte de sex procent som skulle behövas.

IMF självt har däremot inte ändrat sig i någon större omfattning. Trots att man efter den ostasiatiska krisen förlorade mycket trovärdighet och fick utstå närmast dräpande kritik för att ha krävt svångremmar i lägen där behoven och nöden varit skriande och expansiv politik det enda rätta, har IMF hållit fast vid en ganska åtstramande politik, även i dagens kris. Av de nio räddningspaket IMF tecknat från september 2008 till januari 2009, innehåller samtliga åtstramningar av underskotten i budget ner mot 1-3 procent av BNP, samtidigt som lönesänkningar i offentlig sektor slår följe med utgiftsminskningar, allt som allt en mycket åtstramande politik i länder som skulle behöva en mycket mer av expansion.⁴¹ IMF verkar alltså fortfarande mena att underskotten ska hålla sig under en procent av BNP som norm, en uppfattning som idag delas av mycket få bedömare.

Sårbarhet.

Andra frågor finns inte på dagordningen än i någon större omfattning, men är helt centrala för Sydländer. Ökade grader av sårbarhet kan ganska lätt bedömas, men då bör inte länders utsatthet, ekonomiska ställning och politik värdeas av privata företag, dessutom ofta betalda av dem de ska utvärdera. Vad det handlar om är att få ett grepp om länders totala kris- och sårbarhet, med känslighetsanalyser inbyggda.

Ett steg som minskar sårbarheten är att låta alla nya finansiella produkter och lånepaket godkännas innan de släpps ut på marknaden, ungefär som sker med läkemedel.

Samhällsintresset kräver helt enkelt att vi vet de potentiella risker som vidlåder nya finansiella instrument.⁴²

Medan alla idag talar om lärdomar av den kris vi befinner oss i början av, finns det god anledning att fundera över hur vi kan förebygga framtida kriser, särskilt i utsatta länder. Ett känslighetsindex håller på att konstrueras, så att det ska bli möjligt att bedöma riskerna för att

⁴¹ Third World Network 2009a. Det gäller i turordning Georgien, Ukraina, Ungern, Island, Lettland, Pakistan, Serbien, Vitryssland och El Salvador. Det märkliga är att IMF:s chef, Dominique Strauss-Kahn, samtidigt med åtstramningarna uttalar sig oförblommerat för en expansiv politik som ska ge tillväxt. Eller med Olivier Blanchards, IMF:s chefsekonom, ord: "What is needed is not only a fiscal stimulus now but a commitment by governments that they will follow whatever policies it takes to avoid a repeat of the Great Depression scenario." Väl talat, men handlingarna talar tyvärr ett helt annat språk.

⁴² Stiglitz (2009a) har satt namn på flera sådana säkerhetsinstitutioner – Financial Market Stability Authority, Financial Products Safety Commission – vilket genast gör att de låter trovärdiga och genomförbara. Se vidare nedan.

länder drabbas särskilt hårt. Då behöver man bedöma vad det är som gör länder känsliga och utsatta (se Ruta 4).⁴³

IMF har ett eget sårbarhetsmått som bygger på fyra variabler: handel, utländska investeringar, bistånd och migrantremissor.⁴⁴ Dessa bedöms sedan som mycket, medel eller lite sårbara, alltså en kvalitativ bedömning. Allt sammanfattas sedan i ett mått där varje komponent har samma vikt, en fjärdedel, och mäts till slut som antal månader landets valutareserv räcker för att betala importen. Gränsen för sårbarhet sägs gå vid tre månader; mindre reserver tyder på ökad sårbarhet. Resultat: av 50 undersökta låginkomstländer finner IMF att 26 nog kan vara mycket sårbara. Det låter som en underskattning. Dessutom är IMF:s sårbarhetstänkande alltför begränsat.

Om vi till ekonomisk sårbarhet lägger till mått för ekologisk utsatthet, får vi en bättre helhetsbild. Länder som befinner sig på gränsen till ständig klimatstress behöver då särskilt skydd, antingen på grund av att länderna ligger i klimatiskt svåra gränzoner (som i Sahelområdet), har överutnyttjat sina vattentillgångar (vanligt förekommande) eller då de drabbas av orgelbundna regn och översvämningar (som i Bangladesh).⁴⁵

Ruta 4. Så mäter du länders sårbarhet

Länders sårbarhet mäts genom deras				
beroende av finansmarknaderna	beroende av utrikeshandel	beroende av migrantinkomster	beroende av utländska investeringar	miljöstress och beroende av jord- och skogsbruk
Portföljinvesteringar i förhållande till BNP	Export i förhållande till BNP; råvarors andel av total export; de tre största exportvarornas andel av den totala exporten	Remissor i förhållande till exportinkomster	Utländska investeringar i förhållande till inhemska	Jordbrukets och skogsbrukets andel av BNP; andel av befolkning på marginella jordar; andel av befolkning med olämpliga bostäder

Källa: bearbetning av Action Aid 2009

⁴³ Action Aid och New Economics Foundation håller på att ta fram ett sådant sårbarhetsindex, se Action Aid 2009. Hittills verkar de dock bortse från miljöfrågor och hålla sig till de ekonomiska aspekterna av utsattheten. Det har jag åtgärdat i Ruta 4.

⁴⁴ IMF 2009, bilaga V.

⁴⁵ Enligt en skattning befinner sig 14 procent av Syds befolkning, och hela 21 procent av de som bor i städer, i riskzoner på grund av att de bor låglänt och är utsatta för stigande havsnivåer, erosion av kustområden och ökade stormar. Det låter i mina öron som en underskattning. UNEP 2009:6.

Ett sårbarhetsindex vore bra av flera skäl. Det kan hjälpa länder att själva mäta sin utsatthet när det gäller hur de påverkas av förändringar i omständigheter bortom deras egen kontroll. Samtidigt kan de arbeta för att minska sin känslighet, genom att förbättra sitt eget sparande, använda migrantremissorna bättre, diversifiera sin export. Och biståndsgivare kan se var deras pengar kan göra bäst nytta, genom att använda ett känslighetsindex som "nyckel" för att fördela bistånd kan givarländer göra större nytta och stärka motståndskraft mer än genom andra fördelningsprinciper (som fattigdom eller andra behovskriterier).

FN:s kriskommission

FN:s kriskommission, tillsatt av Generalförsamlingens ordförande och med ekonomen Joseph Stiglitz i ledningen, kommer med många kloka förslag. Här är ett urval av några som jag tycker verkar intressanta.⁴⁶

Ökad uppmärksamhet på Syd

Det är den genomgående tonvikten i Kommissionens rekommendationer. Det handlar om att säkra penningflödet till Syd och man föreslår att en procent av räddningspaketen ska avsättas, i tillägg till det vanliga biståndet (punkt 26 i kommissionens rapport). Dessutom vill kommissionen se att Sydländer skyddas mot de negativa effekterna som spiller över när stora länder och marknader får problem, när bolag skatteplanerar eller smiter undan regleringar via skatteparadis. Samtidigt ska Syds utrymme att utforma sin politik efter eget förstånd (så kallat policy space) säkras genom att de internationella finansiella institutionerna får nya mandat (p. 36).

Kommissionen vill skapa en möjlighet för Sydländer att få sina skulder bedömda av en oberoende instans, en Sovereign Debt Restructuring Mechanism föreslås, kanske i form av en internationell konkursdomstol (p. 71). Likaså behövs en instans som ska kunna medla när konflikter föreligger mellan Sydländer och multinationella företag (p. 73) eftersom följderna av enskilda företags beslut bärs av länder över hela världen.

Reform av gamla institutioner

Det handlar om att stärka Syds inflytande i globala institutioner, så att de blir mer representativa. Financial Stability Forums medlemskap ska utvidgas till viktigare Sydländer

⁴⁶ Kommissionen publicerade sina rekommendationer en vecka före G20:s möte, se www.un.org/ga/president/63/letters/recommendationExperts200309.pdf.

(vilket redan skett när det gäller G20)⁴⁷. Världsbankens röstetal ska göras om och hänsyn tas till en trehövdad bedömningsgrund: ekonomisk styrka, bidrag till Världsbankens verksamhet och beroende av bankens lån. För IMF föreslår kommissionen en annan modell, med basrösternas andel återställd och dubbelt majoritetsförförande.⁴⁸

Nya institutioner

En huvudpunkt hos Kommissionen, till skillnad från G20 som valt att arbeta med existerande institutioner, är att söka nya institutioner för att möta nya behov, och dessutom förlägga dem inom ramen för FN.

Så föreslår man att FN inrättar ett slags ekonomiskt säkerhetsråd, Global Economic Coordination Council (p. 52), som i sin tur ska understödjas av en internationell ekonomisk panel bestående av oberoende sakkunniga (som FN:s klimatpanel IPCC, p. 45).⁴⁹ Precis som Säkerhetsrådet skulle det ekonomiska samarbetsrådet ha en regional sammansättning men förmodligen ingen vetorätt.⁵⁰ Och förmodligen inga sanktionsmöjligheter heller.

Detta är dock bara det mest uppmärksammade av kommissionens förslag.⁵¹ Man vill också se en rad nya internationella myndigheter: Financial Product Safety (p. 58), Global Financial Regulatory Authority och en Global Competition Authority (p. 67).

⁴⁷ I mitten av mars beslöt Financial Stability Forum, som bildades 1999 efter den ostasiatiska finansiella krisen, att ta in de G20-länder som stått utanför: Argentina, Brasilien, Kina, Indien, Indonesien, Sydkorea, Mexiko, Ryssland, Saudi Arabien, Sydkorea, Sydafrika och Turkiet plus Spanien och EU-kommissionen.

⁴⁸ Basrösterna är lika många för samtliga medlemsländer, vilket är ett sätt att minska det ekonomiska kriteriets betydelse jämfört med ett land /en röst- principen. Basrösternas betydelse har dock krympt vartefter IMF:s kapital vuxit. Dubbel majoritet innebär att viktiga beslut ska fattas med en majoritet av rösterna och en majoritet av medlemsländerna.

⁴⁹ Commission 2009, sid 12 resp 10. Kommissionens ordförande Joseph Stiglitz har sagt att han kan tänka sig 20-25 medlemmar i rådet. Vidare föreslår kommissionen att FN:s skattekommitté ska stärkas, vilket redan diskuterades vid FN:konferensen i Doha.

⁵⁰ Ett intressant förslag att skapa ett ekonomiskt säkerhetsråd gick i samma riktning för några år sedan och löste då veto-problematiken genom att förorda ett slags dubbel-majoritet: beslut måste stödjas av majoriteten av Nordländer och samtidigt av majoriteten av Sydländer. Var för sig fick alltså Syd och Nord veto. Se Stewart & Daws 2001. Även Mattoo & Subramanian (2008) går åt samma håll och tänker sig en regional sammansättning av den globala ledningsgruppen enligt följande: Nordamerika: USA; Sydamerika: Brasilien, Mexiko; Europa: Tyskland, Storbritannien, Frankrike, Ryssland; Afrika: Egypten, Nigeria, Sydafrika; Asien: Iran, Saudi Arabien, Indien, Kina, Japan. Själv skulle jag nog vilja lägga till Turkiet.

⁵¹ Det finns en motsättning inom FN-systemet kring denna fråga. Ordföranden i generalförsamlingen, Miguel D'Escoto Brochmann, invände vid FN:s toppmöte Financing for Development i Doha i december 2008, att G20 var odemokratiskt och att den enda demokratiska församlingen för att diskutera dessa frågor var hela FN, G192. Generalsekreteraren Ban Ki-Moon tog då sin ordförande i örat och undeströk att G20 stod för minst 80 procent av allt: ekonomin, befolkningen, investeringarna, utrikeshandeln (och miljöbelastningen hade han kunnat lägga till). Oxfam 2008 sammanfattade denna hållning inför G20:s första krismöte i november 2008 i Washington DC så här: "G20 is not a legitimate body of global governance, but it is an improvement on the G8, and can be an important informal forum for co-ordination and speedy action between the most powerful actors in the world economy. ...At the same time, these meetings must not seek to undermine, but instead supplement the reform

Likaså är man positivt inställd till globala skatter som man tar upp under rubriken "innovativa finansieringskällor": koldioxidskatt och en skatt på finansiella tjänster (vilken kanske kan innefatta en skatt på valutaväxling, så kallad Tobinskatt).

Slutligen – fast kommissionen har placerat det överst bland sina förslag till reform på systemnivå – kommer krav på en ny världsvaluta (p. 47). Vi behöver ett reservsystem som kan bidra till stabilitet och som inte är beroende av ett eller ett fåtal länders politiska val. Idag är det fattiga länder som lånar till rika, skriver kommissionen (läs: Kina finansierar USA).

Lärdomar av en kris

Ett av de nya stjärnskotten på ekonomernas himmel, Daron Acemoglu vid MIT,⁵² vill inte att slutsatsen av det finansiella sammanbrottet och den efterföljande globala krisen ska leda till att vi börjar misstro ekonomer. Visserligen hade de fel på tre viktiga områden: de trodde att ekonomins berg-och-dalbana-färd upphört, att vi lagt konjunkturcyklerna bakom oss; de trodde att marknader fungerar fint utan styrande institutioner, att marknader kunde reglera sig själva; och de trodde att stora företag – även i finanssektorn – hade ett egenintresse av att bete sig så att deras behov av vinster och samhällets behov av väl fungerande marknader sammanföll. Inga små misstag, alltså.

Men ekonomer hjälper oss att försätta fokusera på det som är viktigt, säger Acemoglu: institutioner som bygger samhällen, innovationer och strukturomvandling som skapar tillväxt. Risken är att vi i dagens kris inte ser vad som behöver göras för framtiden, att vi blir för försiktiga, för tillbakablickande. Hans exempel: om staten räddar bilindustrin, hur går det då med den nödvändiga omvandlingen mot hållbarhet och energi-effektiv teknik?

Även om Acemoglu är närmast ofattbart generös mot den nu diskrediterade finanssektorn,⁵³ ligger det något i hans farhåga. Kanske kan man säga att det finns en fara för att räddningspaketen inte tillåts se mot framtiden, utan mer vill rädda det som uppnåtts under efterkrigstiden. Jag tycker inte det är orättvist att säga att de flesta ekonomer – även de kloka – begränsar sig till brandkårsutryckningar där det dominerande är att få igång industrin igen, att hålla tillväxten uppe, oavsett vad det är som tillverkas eller hur det sker. Sydintresset reduceras då till att man betonar behovet av tillväxt och utveckling, i bästa fall nämns att bistånd fortsatt behövs så att millenniemålen kan nås.⁵⁴

⁵² Känns inte namnet bekant? Se då hans hemsida: <http://econ-www.mit.edu/faculty/acemoglu/>.

⁵³ Acemoglu menar förvånande nog att "finansiell innovation" visserligen förlorat en del av sin lyster ("somewhat tainted"), men att det ändå är viktigt att nyskapandet i finanssektorn upprätthålls då det varit "samhälleligt värdefullt och bidragit till tillväxten". Acemoglu 2009:8. En kollega till Acemoglu, Simon Johnson 2009, tillåter sig till och med att kalla vettig stimulans i kristider för "credible irresponsibility" (med citattecken runt), varmed han avser politik som ska motverka deflation eller "till och med" skapar inflation – när det är just det som *ansvarsfulla* ekonomer argumenterar för. Det är som om åtstramning och svångremmar vore den enda förståeliga vägen för ekonomer.

⁵⁴ En del som borde veta bättre går så långt att de vill se krisen som ett undantagstillstånd, där normala försiktighetsprinciper och prioriteringar får stryka på foten. Så vill Wolfensohn Center for Development att Världsbankens vanliga rutiner när det gäller uppköp, mänskliga rättigheter, miljökonsekvensbedömningar ska sättas ur spel. Även Birdsall (2009:4) vill ge Världsbanken frisedel så att de slipper bry sig om uppköpsförordningar, miljön och andra försiktighetsprinciper. Se Watkins 2009:5-6.

Detta gäller som vi sett även G20 och faktiskt till och med FN:s kriskommission. Den nämner visserligen begrepp som "hållbar utveckling" men har inte någon särskild idé om vägen dit. Den riktigt framåtsträvande blickande, försöken att etablera ett grönt och utvecklingsfrämjande räddningspaket som bär in i framtiden även efter det att den omedelbara krisen övervunnits, finner vi inte här.

De åtgärder som nu diskuteras är en blandning av omedelbar räddningsaktioner och mer långsiktiga principer, spelregler och institutionellt nytänkande. De två principerna för krisförebyggande – allomfattande regleringar och kontracykliska regelverk – är nu ganska så starka som principer, sen får vi se om krismedvetandet håller i sig tillräckligt länge för att även praktiken hos alla de olika inblandade, från världssamfund via stater till regelbyggare och institutionsutvecklare i grunden ska förändras till det bättre.

Några enkla tumregler kommer man dock långt med. Nu lämnar vi de mer tekniska diskussionerna om hur finanskriser ska kunna förebyggas framöver, och undersöker i stället vilka principer en god ekonomisk världsordning bör bygga på.⁵⁵ Sex områden är centrala:

Marknader behöver styras

Detta gäller både på nationell nivå och globalt. På nationell nivå handlar det bland annat om att ge utrymme för olika särdrag, och för att tillåta länder att möta de varierande störningar de drabbas av på för var och en lämpligt sätt. Bakom förordandet av nationellt handlingsutrymme ligger dessutom den positiva erfarenheten som länder som Chile och Malaysia kunnat visa upp vid tidigare finansiella sammanbrott och kriser.⁵⁶

Institutioner kommer att spela en viktigare roll framöver

Vi vet ännu inte om de existerande institutionerna kan reformeras, som G20 föredrar att tro, IMF har hittills gått stärkt ur krisen men utan att visa någon större beredvillighet att ändra sin

⁵⁵ Ekonomer som Rodrik (2008), Rodrik & Subramanian (2008) och Sachs (2008) hör till undantagen som ser till Syds intressen och behov och inte låter sig slukas av den närmast bedövande uppmärksamheten som riktar sig mot den dagordning som fastställts av G20 eller av USA:s försök att hantera sin kris. Intressanta ekonomer som dessa, plus några till, skriver varje månad på <http://www.project-syndicate.org/>.

⁵⁶ Chile tvingade under 1990-talet tillfälligt investerare i landet att binda sina tillgångar i centralbanken för några månader upp till ett år, vilket skyddade Chile under den mexikanska krisen 1994. Malaysia förhindrade i samband med den ostasiatiska finanskrisen att utländska placerare växlade sina tillgångar till utländsk valuta och låste därmed in dem för en kortare period. I bägge fallen innebar den självständiga hållningen att kriserna inte fick lika allvarliga konsekvenser som i grannländerna.

konditionalitet, annat än marginellt.⁵⁷ Därför får vi hoppas att några av de nya institutioner som FN:s kriskommission förordar kan bli verklighet.

Men här måste man vara försiktig: att institutioner ökar i betydelse hindrar inte att de måste ha väl genomtänkta mandat så att de inte blir dåliga institutioner. En sådan grundläggande fråga gäller att skilja på normsättande och övervakning av normer, på att låna ut pengar och sköta skuldsaneringen. Som det hittills varit, har IMF fått allt för mycket av bägge rollerna. Ett framtida klokt system måste fördela rollerna på olika aktörer.

Utlåning och skuldsanering behöver ses över och ett ansvarsfullt system skapas

Vi står nu inför vad som kan bli en ny skuldskris, prognoserna för fattiga länders lånebehov stiger brant samtidigt som deras betalningsförmåga lär sjunka snabbt. Då behövs regelverk för utlåning, skuldhantering och skuldsanering som prioriterar ansvarstagande hos både långivare och låntagare. Samtidigt måste vi skapa regler som ger bägge parter en röst när det gäller skuldsanering, när sådan blir nödvändig, och som respekterar bägga parters rätt.⁵⁸

Politiskt handlingsutrymme

Olika länder behöver utrymme för att utforma sin egen politik. Men det betyder inte att alla krav på hur sådana regler försvinner, ej heller att ett regelrätt handelskrig uppmuntras när varje land i första hand ska se till sina egna behov. Det finns andra förslag, som ligger mitt emellan enkelspårig nationalism och totalt knäfall för marknadskrafterna.

En tanke är att lära av en gammal handelspolitisk princip, mest-gynnade-nationsprincipen.⁵⁹ Den principen fastställdes för att undvika handelskrig, och samtidigt låta länder utforma sin handelspolitik efter eget skön och efter hur man förstod sitt eget intresse. Principen innebär att alla länder måste behandla alla handelspartners lika, ingen handelspartner kan få en fördelaktigare behandling än någon av de andra; men ingen kan heller få en sämre. Poängen är att alla länder inte behöver ha samma uppfattning om vilken politik som gynnar dem.

⁵⁷ IMF har visserligen börjat tala mer om behovet av sociala stödprogram för de mest utsatta under krisen och räddningsprogrammen, men det är egentligen ett gammalt fikonlov som går tillbaka till skuldskrisens mer brutala tider i slutet av 1980-talet/början av 1990-talet. Då hetter programmet Social Dimension av Adjustment, och drevs av Världsbanken; senare kom det att heta Poverty Reduction Strategies, och då stod bägge institutionerna bakom.

⁵⁸ Ett förslag har tagits fram av det europeiska skuldnätverket Eurodad, Charter for Responsible Lending, se http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Responsible_Financing_Charter_report.pdf.

⁵⁹ Rodrik 2009.

Några vill skydda sina marknader mer än andra, vilket i högsta grad gäller globala kapital- och finansmarknader där skillnaden mellan länder är mycket stor.

Hållbar utveckling och en rättvis omställning

Men när man väl välkomnat länders rätt att utforma sin egen politik, måste man ändå säga att några internationellt överenskomna regler bör gälla alla.⁶⁰ Hit hör internationella miljökonventioner (som förbud mot handel med utrotningshotade arter, förbud mot att emot miljöfarligt avfall från Nord, och ett nytt protokoll för FN:s klimatkonvention som kan (bör?) innebära att även Sydländer ska minska sina utsläpp av växthusgaser).

Men miljöavtal och -konventioner måste vara balanserade, så att anpassningsbördan står i proportion till den skada ett land orsakat, och till hur länge ohållbara livsstilar producerats. Därför är det rimligt att tänka sig att anpassningsbördan vägs med ekologiska rättvisemått, som tar hänsyn till olika länders ansvar för ekologiska kriser.⁶¹

Globala skatter

Vi har äntligen fått en seriös diskussion om globala skatter, vad de ska läggas på, vem som ska kontrollera dem och vad de ska användas till. De behövs för att minska skadligt beteende, och då handlar det om miljöskatter på växthusgaser lika mycket som en global skatt för att stävja spekulering och kasinoekonomin. Men de behövs också för att skaka fram de resurser som behövs för att stå emot framtida kriser, finansiera utveckling och ställa om till hållbarhet. En global skatt på fossila bränslen, liksom en finansmarknadsavgift av något slag, skulle här vara de första självklara stegen.

Den mest glädjande förändringen finner jag dock på ett annat område. Hela den globala maktbalansen har tippat över från G7/8 till G20. Krisen är så stor, och tillväxtekonomierna en så viktig del av världsekonomin, att de gamla stormakterna inte klarar sig utan hjälp av länder

⁶⁰ I samband med diskussionen om IMF:s konditionalitet brukar folkrörelser betona att de krav som bör ställas handlar om respekt för mänskliga rättigheter och en politik som bidrar till att uppfylla millenniemålen. Däremot ska krav på avreglering av handelsflöden och kapitalmarknader, liksom krav på privatisering av offentliga nyttigheter, vara uteslutna.

⁶¹ Världsnaturfondens årsbok Living Planet använder sig av ekologiska fotavtryck för att mäta länders miljöbelastning, uttryckt som den yta en genomsnittlig medborgare gör anspråk på för sin livsstil. Det är alltså inte länders totala fotavtryck som är avgörande, utan hänsyn tas till befolkningens storlek. Se www.wwf.se.

som Brasilien, Sydafrika, Indien och Kina. Det nya består i att även de tidigare världsdomptörerna nu har insett att de behöver verka inom ramen för en större grupp.

Ett tecken som går i samma riktning är att alternativ till Washington-baserade räddningspaket, som det ostasiatiska Chiang Mai-initiativet, nu framhävs. Som FN:s kriskommission betonar (p. 28) är det en nyhet att Sydländer själva skapar möjlighet att stötta varandra, vilket bland annat innebär att ett godkännande av IMF inte ska behöva vara nödvändigt för att erhålla krisstöd. Nu har tre länder som ursprungligen inte ingick i Chiang Mai-upplägget – Kina, Sydkorea och Japan – gått med på att skapa en räddningsfond på 120 miljarder USD. Dessa länder vill verkligen inte hamna i beroende av IMF, såsom en del av dem gjorde efter det ostasiatiska finansiella sammanbrottet 1997-1998.⁶²

En ny världsordning kan alltså skyntas, pådriven av krisen. I det lite längre perspektivet är det här det kommer att visa sig hur världssamfundet förmår hantera krisen. Två möjligheter finns: att vi använder krisen för att skapa möjligheter för alla världens folk och länder att utvecklas inom ramen för respekt för olika utvecklingsvägar, hållbarhet och ömsesidiga intressen.

Eller att G20 finner vägar för att göra den nuvarande krisen kortvarig för att så snart som möjligt gå tillbaka till business as usual, där världsordningen även framgent kommer att ligga i händerna på en liten grupp länder, om än inte så begränsad som den tidigare varit.

Det finns nämligen motsättningar i krishanteringens centrum. En aspekt av detta är kanske uppenbar: det handlar om kort och lång sikt. Bägge aspekterna är förstås viktiga, men det är nog ingen djärv gissning att det kortsiktiga har överhanden, det handlar ju om att rädda världsekonomin upp ur sin djupaste kris sedan mellankrigstiden. Samtidigt vidtas en del åtgärder som kanske kan förebygga kommande kriser, men jag misstänker att de flesta av G20:s ledare nog tycker att det är en sekundär fråga som man får ta tag i senare.

⁶² Chiang Mai-initiativet, uppkallat efter den thailändska stad där beslutet togs, kallas numera ofta "Asean + 3". Asean (Association of South-East Asian Nations) består av Brunei, Burma, Filippinerna, Indonesien, Kambodja, Laos, Malaysia, Singapore, Thailand och Vietnam. Här finns en sammanfattning av Chiang Mai-initiativet och dess bakgrund: www.unescap.org/drrpad/publication/bulletin%202002/ch8.pdf.

Japan spelar dock dubbelt: samtidigt som man bestämmer sig för att stödja Chiang Mai-initiativet tillsammans med Kina och Sydkorea, ökar man också sitt stöd till IMF genom att gå med på att låna ut hela 100 miljarder USD till IMF. I skrivande stund ryktas även Kina komma med ett lika stort lån, då i utbyte mot ett ökat inflytande i IMF.

Till frågan om omedelbara insatser vis-à-vis mer långsiktigt verkande och förebyggande ska läggas en aspekt som handlar om storlek. Det är inte förvånande att de stora elefanter som utgör G20 i första hand ser till sina egna intressen och förväxlar dem med hela världens. Men som FN:s kriskommission betonar i sin inledning (p. 3): det gäller att de fattiga människornas och ländernas behov finns med, både när det gäller den kortsiktiga politiken för att möta dagens akuta krisläge, och när långsiktiga åtgärder utarbetas för att skapa ett hållbart finansiellt system framöver. På kort sikt måste de fattiga skyddas, på lång sikt ska systemet skapa utrymme för Sydländer att utforma sin egen politik och sitt eget försvar mot framtida störningar och kriser.

Det är ingen liten sak om bägge dessa mål kan nås. Men det finns en aspekt till. Går det att rädda världsekonomin upp ur dess djupaste kris sedan mellankrigstiden utan att glömma att vi har en än större uppgift framför oss: att rädda världen undan de katastrofala följderna av en fossilbaserad tillväxtmodell?

Det kanske låter som stora ord, men det är det vägval, och den möjlighet, som en verkligt stor kris erbjuder. Det vore synd att missa tillfället.

Referenser

- Acemoglu, Daron (2009): *The Crisis of 2008: Structural Lessons for and from Economics*, <http://econ-www.mit.edu/files/3722>
- Action Aid (2009): *Where does it hurt? The impact of the financial crisis on developing countries*, London
- D'Arista, Jane & Griffith-Jones, Stephany (2008): *Agenda and Criteria for Financial Regulatory Reform*, Columbia university
- Birdsall, Nancy (2009): *How to Unlock the 1 Trillion USD That Developing Countries Urgently Need to Cope with the Crisis*, Center for Global Development, Washington
- Commission of Experts of the President of the General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System, Recommendations, 20090319, www.un.org/ga/president/63/letters/recommendationExperts200309.pdf
- Eklund, Klas(2001): *Tobinskatten. Ett medel söker sitt mål*, Timbro
- Eurodad (2008): *Addressing Development's Black Hole: Regulating Capital Flight*, www.eurodad.org, Bryssel
- Griffith-Jones, Stephanie (2009): *How to Create Better Financial Regulations & Institutions*, Briefing Paper nr 2, Friedrich Ebert Stiftung
- ILO (2009): *The Financial and Economic Crisis: A Decent Work Response*, New York
- IMF (2009): *The Implications of the Global Financial Crisis for Low-Income Countries*, Washington
- Johnson, Simon (2009): *The Economic Crisis and the Crisis in Economics*, Petersen Institute for International Economics, 20090107, www.iie.com
- Krugman, Paul (2009): *Krisen. Osaker, verkan, åtgärder*, Leopard
- Mattoo, Aaditya & Subramanian, Arvind (2008): "India and Bretton Woods II", *Economic & Political Weekly* 20081108
- Norberg, Johan (2007): *Världens välfärd. Fyra decennier som förändrade planeten*, Globaliseringsrådet
- ODI (2009): *The Global Financial Crisis and Developing Countries: What the EU Can Do?*, Overseas Development Institute, London, 20090120
- Oxfam (2008): *If Not Now, When?*, Oxfam Briefing Note
- Rodrik, Dani (2009): "A Plan B for Global Finance", *The Economist* 20090314
- Rodrik, Dani (2008): *Let Developing Nations Rule*, www.project-syndicate.org
- Rodrik, Dani & Subramanian, Arvind (2008): "We Must Curb International Flows of Capital", *Financial Times* 20090225
- Rogoff, Kenneth (2008): *Inflation is Now the Lesser Evil*, www.project-syndicate.org
- Sachs, Jeffrey (2008): "Amid the Rubble of Global Finance. A Blueprint for Bretton Woods II", *The Guardian* 20081021
- Soros, George (2009): "Peripheral Care Should be the Central Concern", *Financial Times* 20090323
- Stewart, Frances & Daws, Sam (2001): *An Economic and Social Security Council at the United Nations*, Queen Elizabeth House, Working Paper Number 68, www3.queh.ox.ac.uk/RePEc/queh/quehwp/quehwp68.pdf
- Stiglitz, Joseph (2009): "Davos Man's Depression", www.project-syndicate.org
- Stiglitz, Joseph (2009a): *Principles for a New Financial Architecture*, Commission of Experts of the President of the UN General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System, www.un.org/ga/president/63/commission/newfinancialarchitecture.pdf
- Tax Justice Network (2007): *Closing the Floodgates. Collecting Tax to Pay for Development*. Commissioned by the Norwegian Ministry of Foreign Affairs, www.taxjustice.net
- Third World Network (2009a): *The IMF's Financial Crisis Loans: No Change in Conditionalities*, inlaga till FN:s Commission of Experts 20090311, www.twinside.org
- Third World Network (2009): *Preliminary Note on Financial Crisis and Trade and Investment Treaties*, 20090311, www.twinside.org
- UNCTAD (2009): *The Global Economic Crisis: Systemic Failures and Multilateral Remedies*, New York
- UNDP 2008: *Making Globalization Work for the Least Developed Countries*, New York
- UNEP (2009): *A Global Green New Deal. Final Report*, www.unep.org/pdf/A_Global_Green_New_Deal_Policy_Brief.pdf
- Watkins, Neil (2009): *The London G-20 Summit: The Global New Deal We Need*, Jubilee USA Network, www.jubileeusa.org
- te Velde, Dirk Willem (2008): *The Global Financial Crisis and Developing Countries*, ODI Background Note
- Världsbanken (2009): *Swimming Against the Tide: How Developing Countries Are Coping with the Global Crisis*, Washington, Mars
- Zoellick, Robert (2009): "Time to Herald the Age of Responsibility", *Financial Times* 20090125