



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel 13.2.2002
KOM(2002) 81 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

**Hur de utmaningar som globaliseringen medför bör bemötas: En översyn av
det internationella monetära och finansiella systemet och av finansieringen av
ekonomisk utveckling**

[SEC (2002) 185]

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET, EUROPAPARLAMENTET, EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

Hur de utmaningar som globaliseringen medför bör bemötas: En analys av det internationella monetära och finansiella systemet och av finansieringen av ekonomisk utveckling

Denna rapport är kommissionens svar på finansministrarnas begäran från den 16 oktober om en analys av hur de utmaningar som globaliseringen medför bör bemötas. Kommissionen har i enlighet med instruktionerna koncentrerat sig på två huvudfrågor, nämligen diskussionen om huruvida det internationella monetära och finansiella systemets uppbyggnad behöver reformeras till följd av de globala finansiella kriserna samt frågan om finansiering och främjande av ekonomisk utveckling är ett lämpligt sätt att minska de globala ojämlikheterna i människors levnadsvillkor. I denna rapport analyseras några av de ekonomiska fakta och särdrag som utmärker den pågående globaliseringsprocessen, medan många andra viktiga aspekter på globaliseringen på det social-, hälsovårds- och miljöpolitiska området inte beaktas. Dessa behandlas i kommissionens meddelande "Mot ett globalt partnerskap för en hållbar utveckling", där förutsättningarna anges för en övergripande och balanserad strategi från EU:s sida för att uppnå en global överenskommelse.

Med tanke på att tiden var begränsad och området mycket omfattande innehåller inte rapporten någon ny forskning, utan bygger på befintliga forskningsresultat. Ambitionen är att återspegla en del av den debatt som pågår mellan forskare, politiskt ansvariga och icke-offentliga organ, vilket kan tjäna som underlag för en diskussion inom kommissionen och rådet om hur politiken bör utformas.

Globaliseringen: Hur långt har vi kommit?

Globaliseringen är en process som har pågått under lång tid, låt vara i varierande takt. Den globalisering som skett sedan andra världskriget är mångfacetterad. På det ekonomiska och finansiella området, vilket är fokus för detta meddelande, har den utmärkts av en snabb ökning av den internationella handeln i varor och tjänster och på senare tid även av en snabb ökning av kapitalströmmarna. Flera olika faktorer ligger bakom denna tillväxtprocess, bland annat de tekniska framstegen, som lett till en mycket kraftig minskning av transportkostnaderna och en aldrig förut skådad ökning av databehandlingskapaciteten, och ekonomisk-politiska åtgärder, som till exempel minskningen av både importtullarna och de kvantitativa begränsningarna för utrikeshandeln samt liberaliseringen av kapitalrörelserna.

Den globalisering som ägt rum de senaste femtio åren har skett samtidigt som världens produktionsvolym sexdubblats och dess befolkning blivit ungefär två och en halv gånger så stor. Det har inneburit stora inkomstförbättringar för en stor del av världens befolkning och en ökning av de resurser som kan användas för att lösa olika problem. Under de senaste femtio åren har även andra indikatorer på mänsklig välfärd och livskvalitet förbättrats avsevärt i många länder, bland annat den förväntade livslängden vid födseln.

Även om denna korrelation inte nödvändigtvis innebär att det råder ett orsakssamband råder det inget tvivel om att den ökning av per capita-inkomsten som skett inte skulle ha varit

möjlig utan fördjupad ekonomisk integration. Enligt färsk forskning från Världsbanken kan konstateras att de utvecklingsländer som under de senaste 20 åren har öppnat upp för utrikeshandel och kapitalrörelser har haft högre tillväxt än de som inte har sökt att integrera landet i världsekonomin.

Även om inkomsterna och välfärden har ökat totalt sett har antagligen skillnaderna mellan rika och fattiga länder och mellan rikare och fattigare delar av befolkningen inom varje land ökat. Det bör särskilt påpekas att globaliseringsprocessen säkert är till gagn för de länder som kan delta i den, men att den kan skapa problem för vissa grupper i befolkningen. Ett exempel på detta är den kombination av lägre relativlöner och försämrade anställningsmöjligheter som lågutbildade arbetstagare i de industrialiserade länderna drabbats av. Offentliga insatser är ett viktigt instrument för att lindra svårigheterna för dem som förlorar på globaliseringen, samtidigt som man måste se till att de länder som integrerar sig i världsekonomin får del av de totala vinsterna.

Det finns också en grupp länder, i de flesta fall mycket fattiga, som inte är lika integrerade i världsekonomin och som fortfarande inte kan ta del av globaliseringens fördelar. Sydostasien och Afrika söder om Sahara ligger långt efter regioner som Östasien och Stillhavsområdet. Deras andel av världshandeln har sjunkit, deras bytesförhållande har försämrats och de saknar fortfarande förmåga att dra till sig utländskt kapital. Att förbättra levnadsstandarden och den ekonomiska situationen i dessa länder är en av de största utmaningarna för världsekonomin.

Dessutom är globaliseringen förenad med andra problem som smittsamma sjukdomar, klimatförändringar, förlust av biologisk mångfald och bristande internationell säkerhet. Att lösa dessa problem – det vill säga se till att det tillhandahålls globala kollektiva nyttigheter – kan ses som en del av en strategi för att maximera globaliseringens fördelar och minimera dess negativa effekter. Dessa globala kollektiva nyttigheter gynnar både utvecklings- och industriländerna. De är ytterligare en del i arbetet med att minska fattigdomen och det bör undersökas hur de kan finansieras.

Den ökade internationalisering av ekonomin som globaliseringen har medfört ger upphov till frågor om hur aktiv den ekonomiska politiken bör vara och vilken förmåga de enskilda ländernas regeringar har att fastställa regler och normer. I detta sammanhang konstateras i rapporten att statens roll i ekonomin har ökat avsevärt under 1900-talet i många industriländer. Det förklaras delvis av de sociala skyddsnät och välfärdssystem som utvecklades efter kriget och som verkar ha en riskminskande roll i samhällen vars ekonomier är utsatta för internationell konkurrens.

I rapporten betonas också att man efter andra världskrigets slut gjorde stora framsteg när det gäller att inrätta ett antal internationella och regionala institutioner och fora som kan tillhandahålla internationell ekonomisk och finansiell ledning. De nuvarande institutionella arrangemangen för att hantera globala utmaningar verkar vara robustare än de institutioner och fora som existerade under tidigare perioder av ökad globalisering. De nya typer av problem som dykt upp har dock synliggjort ett antal brister i systemet, och olika förslag till hur vissa delar av detta system kan reformeras diskuteras för närvarande.

Det internationella monetära och finansiella systemet i en globaliserad värld

I kommissionens rapport analyseras närmare hur det internationella monetära och finansiella systemet utvecklats och fungerar och det konstateras att systemet på det hela taget har fyllt sin

funktion väl det senaste halvsekle. Det har kompletterat den snabba ökningen av handeln i varor och tjänster genom att kanalisera sparandet till produktiva investeringar i hela världen med hjälp av öppna och väl fungerande finansiella marknader och genom att tillhandahålla effektiva clearing- och avvecklingssystem. Systemet har på så sätt bidragit till den ekonomiska tillväxten i världen och har gjort det möjligt för de länder som fört en sund ekonomisk politik att höja befolkningens levnadsstandard. Det har också klarat av perioder med störningar i betalningsbalansen och har utgjort en garant för monetär stabilitet under olika finansiella kriser.

Den senaste tidens utveckling har dock gjort ett antal verkliga eller potentiella systembrister synliga, vilket ställer nya krav på dem som utformar politiken. Även om integrationen av de finansiella marknaderna och den institutionella och regleringsmässiga ramen för dessa har främjat den ekonomiska tillväxten har det internationella monetära och finansiella systemet haft en tendens att kontinuerligt drabbas av kriser. Med undantag för ERM-krisen 1993 har kriserna under 1990-talet främst drabbat de så kallade tillväxtmarknaderna och har i de flesta fall haft allvarliga konsekvenser i form av förlorad produktion och välfärd, försämrade sociala förhållanden och ökad arbetslöshet. Dessutom har den förändrade internationella finansiella miljön ansetts kunna utnyttjas till penningtvätt, finansiering av olaglig verksamhet och skatteflykt.

Under de senaste åren har flera förslag lagts fram om hur det internationella monetära och finansiella systemet bäst bör anpassas till förändringarna i världsekonomin och dess nya utmaningar. Rapporten innehåller en sammanfattning av den pågående ekonomisk-politiska debatten och det görs en kortfattad analys av för- och nackdelarna med de viktigaste reformförslagen och deras politiska och praktiska genomförbarhet och det görs en bedömning av vilka villkor som måste vara uppfyllda för att reformerna skall lyckas. Reformförslagen har delats in i fyra kategorier: förebyggande och hantering av kriser, initiativ för att förhindra att det internationella finansiella systemet används i olagliga syften, regionalt och globalt samarbete samt reformering av den institutionella ramen.

Förebyggande och hantering av kriser

Det föreslås ett stort antal lösningar och de varierar från mycket försiktiga, som att öka och förbättra informationsflödet till marknadsaktörerna, till mycket ambitiösa, som att skapa en gemensam världsvaluta. En del initiativ råder det stor samsyn kring inom den internationella finansiella gemenskapen och dessa håller därför på att genomföras, medan andra för närvarande saknar tillräckligt politiskt stöd eller skulle innebära en alltför stor offentlig inblandning på marknaderna. De flesta föreslagna ändringarna skulle kunna hanteras inom den befintliga ramen, men några av de mer ambitiösa skulle kräva att det bildades en ny institution eller en mer långtgående reformering av det internationella finansiella systemet.

När det gäller förebyggande av kriser råder det allmän acceptans kring förslag om att öka insynen i hur politiken utformas och genomförs, förbättra informationsflödet till marknadsaktörerna, utveckla och fördjupa de finansiella marknaderna och förstärka de inhemska finansiella systemen för att minska sårbarheten vid kriser samt förstärka de så kallade tillväxtländernas valutaserver. Flera länder håller på att genomföra dessa åtgärder, vilket redan bidragit till att göra systemet mer förutsägbart och mer motståndskraftigt mot chocker.

Arbetet går även framåt på andra områden, dock i långsammare takt eftersom det antingen råder mindre samsyn kring dessa förslag eller är svårare att genomföra dem i praktiken. Dessa förslag omfattar bland annat framtagandet av förvarningssystem, införandet av klausuler om kollektiva åtgärder när så kallade tillväxtländer genomför nya internationella obligationsemissioner, skapandet av fordringsägarklubbar ("Clubs of Creditors"), utvecklandet av finansiella instrument som så kallade tillväxtländer kan använda som en första försvarsåtgärd vid kriser samt genomförandet av en ordnad och väl avvägd liberalisering av kapitalrörelserna.

Sedan finns det ett antal förslag som ännu inte har tillräckligt stöd bland de politiskt ansvariga och som ofta kräver omfattande institutionella förändringar, vilket gör att man nog måste överväga om fördelarna verkligen överstiger nackdelarna. Bland de mest uppmärksammade förslagen märks inrättandet av en internationell skuldförsäkringsbyrå, bildandet av en internationell tillsynsmyndighet och införandet av en skatt på valutatransaktioner.

Utan att göra anspråk på att vara uttömmande ägnas i rapporten särskild uppmärksamhet åt för- och nackdelarna med en skatt på valutatransaktioner som ett sätt att stabilisera valutamarknaderna. De som förespråkar en skatt på internationella valutatransaktioner menar att det skulle öka växelkursstabiliteten genom att försämra möjligheterna till arbitrage och spekulation. Av forskningen framgår dock att en sådan skatt faktiskt kan komma att öka volatiliteten, till följd av att handelsvolymen sannolikt kommer att sjunka avsevärt efter det att skatten införts.

När det gäller krislösning är en fråga högt på den internationella dagordningen hur man skall göra den rätta avvägningen mellan anpassningsåtgärder i det skuldsatta landet, offentlig finansiering och privat finansiering. Denna avvägning har blivit mycket svårare att göra än för 20 år sedan. Frågan uppstår också huruvida och i vilken utsträckning avvägningen bör avpassas efter specifika förhållanden i olika länder. Detta understryker betydelsen av att ytterligare förtydliga och vidareutveckla de principer som skall gälla för den privata sektorns medverkan både vid förebyggandet och hanteringen av finansiella kriser. Det internationella samfundet har nyligen också insett behovet av att analysera hur en tydligare och mer solid rättslig ram för inställning av skuldbetalningar, skuldomläggningar och skuldavskrivningar skulle kunna bidra till att kriser löses på ett ordnat sätt. Även på denna punkt innebär vissa förslag mer betydande institutionella förändringar.

Att förhindra att det internationella finansiella systemet används i olagliga syften

Att det internationella finansiella systemet används i olagliga syften har blivit en källa till oro. Eftersom systemet är mycket öppet och decentraliserat används det till kriminell verksamhet som penningtvätt och finansiering av terrorism samt skatteflykt och kringgående av regleringar. I vissa fall skapas särskilda företag enbart i detta syfte. Problemet med denna olagliga användning förvärras av att det finns ett antal länder och fristående territorier som ser det som sin komparativa fördel att erbjuda ett gynnsamt skatte- och regleringsklimat för utländskt kapital. Om systemet används i olagligt syfte kan det äventyra det internationella finansiella systemets trovärdighet, skada dess integritet och negativt påverka länder på alla utvecklingsnivåer.

Som en reaktion på dessa utmaningar har det internationella samarbetet inom befintliga fora och organisationer intensifierats, till exempel vid finansministrarnas G7-möten, genom

OECD:s arbete om skadliga skatteförfaranden samt inom arbetsgruppen för finansiella åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Forumet för finansiell stabilitet som bildades 1999 har arbetat med en rad frågor, bland annat den verksamhet som institut med hög skuldsättningsgrad bedriver samt finansiella centrum av "skatteparadiskaraktär". Specifika åtgärder har vidtagits mot finansiering av terrorism. I enlighet med FN:s säkerhetsråds resolutioner har vissa personer och organisationer som haft samröre med talibanerna fått se sina tillgångar frysta. Ökad insyn i företagens verksamhet och en bättre samordning av tillsynssystemen anses vara nödvändigt för att kunna förhindra att företag bildas i olagligt syfte.

Ett gemensamt problem för de flesta av de förslag som analyseras är frågan om hur parter som inte undertecknar eventuella överenskommelser skall fås att följa de nya reglerna. Det hävdas ibland att en förbättrad samordning mellan befintliga institutioner som arbetar med närliggande frågor skulle kunna leda till att internationella regler och bestämmelser i högre grad följs. Kampen mot olaglig verksamhet måste även ses mot bakgrund av behovet av en sammanhängande och hållbar strategi för ekonomisk utveckling.

Regionalt och globalt samarbete

Rapporten innehåller även en genomgång av olika initiativ som tagits för att öka det internationella monetära systemets stabilitet genom ökad makroekonomisk samordning inom ramen för regionala grupperingar och mellan de tre stora valutaområdena (G3). Regionalt makroekonomiskt och monetärt samarbete ses ofta som ett sätt att förstärka den ekonomiska integrationen, tillväxten och stabiliteten. Införandet av euron är ett exempel på framgångsrik regional integration som inte bara har haft positiva effekter på Europa utan som också sannolikt kommer att öka stabiliteten i det internationella monetära och finansiella systemet. Även om erfarenheterna i Europa inte direkt kan överföras på andra regioner i världen kan dessa ändå hämta inspiration från detta exempel. Medan de asiatiska ekonomierna har utökat det finansiella och monetära samarbetet inom regionen har monetärt samarbete hittills inte spelat någon roll, eller endast en försumbar roll, vid utformningen av regionala ekonomiska integrationsprogram på det amerikanska halvklotet. Det leder till frågan om huruvida olika växelkurssystem är förenliga med målet om regional integration.

Mot tanke på det allt större ekonomiska och finansiella ömsesidiga beroendet och risken för att chocker sprids snabbare och längre mellan de tre stora valutaområdena förordas i många förslag någon form av växelkurssamordning inom G3. Anhängarna menar att stabiliteten inom det internationella monetära och finansiella systemet skulle öka om det angavs någon form av mål för växelkurserna mellan G3-valutorna, vilket skulle medföra färre kriser och högre tillväxt för både de tre stora valutaområdena och för de så kallade tillväxtländerna och utvecklingsländerna. Andra menar att detta skulle innebära att de penningpolitiskt ansvariga myndigheterna i betydande utsträckning skulle förlora förmågan att reagera oberoende på externa chocker och inhemska ekonomisk-politiska prioriteringar.

Mot förbättrad styrning av det internationella monetära och finansiella systemet

Diskussionerna om att förbättra styrningen av det internationella monetära och finansiella systemet fokuseras ofta på Internationella valutafonden (IMF), som har fått betydande befogenheter att besluta i frågor som gäller det internationella monetära och finansiella systemet. Under de senaste femtio åren har denna institution klarat av en betydande ökning av

antalet medlemmar, vilket gjort den till en nästan världsomspännande institution, och en betydande utvidgning av dess uppdrag. Den senaste tiden har dock så kallade tillväxtländer, icke-offentliga organisationer och nationella parlament ställt krav på ökad legitimitet, ökade möjligheter att utkräva ansvar och bättre styrning av institutionen. Åtgärder har vidtagits för att tillgodose dessa krav, bland annat genom att öka insynen i IMF:s beslutsprocess, genom att bilda från IMF fristående grupper som "Financial Stability Forum" och G20 och genom att omvandla IMF:s interimskommitté till en mer permanent Internationell monetär och finansiell kommitté. Förslag av mer institutionell karaktär, som att omvandla Internationella monetära och finansiella kommittén till ett råd med beslutsbefogenheter eller att omfördela beslutsrätten inom IMF, har inte kommit någon vart eller håller fortfarande på att utredas.

I rapporten görs också en sammanfattning av förslagen om att skapa nya övergripande organ, som en global styrningsgrupp eller ett ekonomiskt säkerhetsråd inom FN. Sådana förslag skulle kräva ett omfattande politiskt stöd för att kunna genomföras.

Att främja och finansiera ekonomisk utveckling

Flera fattiga länder har knappt kunnat ta del alls av de fördelar som globaliseringen gett upphov till. De är fast i en situation med låga inkomster och fattigdom, låga utbildnings- och investeringsnivåer och i vissa fall en stor skuldbörda. För dessa länder är internationellt bistånd avgörande. I rapporten behandlas fyra instrument: offentligt utvecklingsbistånd, lättnader i skuldbördan, handelspolitiska åtgärder och främjande av utländska direktinvesteringar. Dessutom tas ett antal alternativa finansieringskällor upp i rapporten, bland annat förslag om internationella skatter.

Offentligt utvecklingsbistånd

Den övergripande trenden när det gäller offentligt utvecklingsbistånd (OUB) är nedslående. Under det senaste årtiondet sjönk det offentliga utvecklingsbiståndet från de största givarländerna från 0,33 % av deras BNP till 0,22 % (0,33 % för EU), vilket innebär att avståndet ökade ytterligare till det mål på 0,7 % som ursprungligen angavs i Pearsonrapporten 1969. Det sätt man mäter OUB har också kritiserats för att ge ett högre värde än vad som skulle ha blivit resultatet om den ursprungliga definitionen hade tillämpats strikt. Världsbanken har nyligen beräknat att OUB skulle behöva fördubblas jämfört med den nuvarande nivån för att hjälpa länder med låg inkomst att uppfylla sitt milleniemål att halvera fattigdomen från 1990 till 2015.

Utöver frågan om det offentliga utvecklingsbiståndets omfattning är det viktigt att se till att befintligt OUB används effektivt. Debatten om biståndets effektivitet och kvalitet har lett till att ett antal viktiga aspekter kunnat identifieras, såsom prioritering, samordning, vissa ekonomisk-politiska villkor för biståndets beviljande, delaktighet i utformningen av biståndet ("ownership"), en mer sammanhängande biståndspolitik och en frikoppling av biståndet från olika hämmande villkor. Dessa aspekter beaktas i allt högre grad av EU och andra större bilaterala och multilaterala givare.

Ett exempel är debatten om stöden skall förenas med olika ekonomisk-politiska villkor och om mottagarländerna bör vara delaktiga i utformningen av biståndet ("ownership"), vilket hänger samman med konstaterandet att ekonomiska reformer kan understödjas men "inte köpas". Det innebär att de villkor som ställs för utlåning till anpassningsprogram kommer att

främja reformer i högre grad om de ligger i linje med regeringens egna program. Till följd av detta förordar nu bilaterala och multilaterala givare att det bildas partnerskap mellan regeringarna, olika utvecklingsorgan, det civila samhället och den privata sektorn för att betona betydelsen av att mottagarlandet ställer sig bakom reformprogrammet. Det finns också en tendens att biståndet styrs om till länder som för en ”bra politik” men som är ”mycket fattiga”, eftersom biståndet där anses göra störst nytta.

Debatten om biståndets effektivitet handlar även om kraven från vissa givarländer att mottagarlandet gör sin offentliga upphandling från företag i givarlandet. Undersökningar som OECD genomfört visar att bistånd som är förenat med denna typ av villkor leder till att mottagarlandets kostnader för många varor och tjänster blir 15–30 % högre än de annars skulle ha varit. Det finns därför starka skäl att frikoppla biståndet från sådana krav. Denna strategi fick ny kraft i maj 2001, då givarländerna förband sig att följa DAC:s (”Development Assistance Committee”) rekommendation om att från och med den 1 januari 2002 inte längre förena det offentliga utvecklingsbiståndet till de minst utvecklade länderna med denna typ av villkor.

Eftersom biståndet varit fragmenterat och samordningen bristfällig har det ofta varit svårt att göra biståndet effektivt. Strategin att låta mottagarlandet vara med och utforma en strategi för fattigdomsbekämpning bör skapa möjligheter att förbättra givarländernas insatser på landnivå i många av de fattigaste länderna. För givarländerna återstår mycket att göra när det gäller att se till att biståndspolitikerna är förenliga med handels-, säkerhets-, investerings-, social- och miljöpolitiken.

Lättnader i skuldbördan

Rapporten innehåller en sammanfattning av hur långt man har kommit när det gäller att minska utvecklingsländernas skuldbörda. Mellan 1981 och 1998 fördubblades utvecklingsländernas skuld som andel av BNP, för att sedan sjunka något. Efter det att offentliga bilaterala och privata fordringsägare vid flera tillfällen beviljat skuldlättnader behandlades skulden till de multilaterala institutionerna för första gången 1996 inom ramen för skuldavskrivningsinitiativet till förmån för kraftigt skuldsatta fattiga länder. Detta initiativ utvidgades 1999 för att tillhandahålla djupare, bredare och snabbare skuldlättnader och det anses allmänt att initiativet är ett stort steg i rätt riktning för att minska fattigdomen.

Bortsett från frågan om att se till att detta initiativ snabbt genomförs fortsätter diskussionen om huruvida detta initiativ går tillräckligt långt för att säkerställa långsiktig hållbarhet och fattigdomsminskning, även om den helt avgörande faktorn för om initiativet skall lyckas är att det land som beviljas skuldlättnader för en lämplig politik. Det pågår också en diskussion om huruvida tillräckligt många länder omfattas av detta initiativ. Fattiga länder som befinner sig i konflikt omfattas i princip av initiativet men har ännu inte kommit i fråga. För dessa länder har G7 vidtagit åtgärder för att förstärka den politiska dialogen. Förslag har också lagts fram om att utvidga initiativet till fler länder än de 42 kraftigt skuldsatta fattiga länderna, men detta är förenat med betydande finansieringsproblem.

Handelspolitiska åtgärder

Som framgår av flera studier som nämns i denna rapport är öppenhet för handel ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för ekonomisk tillväxt och därmed

fattigdomsminskning. För att framsteg skall göras i detta hänseende krävs det lämpliga kompletteringsåtgärder, som stöds av handelsrelaterad kapacitetsuppbyggnad och ytterligare handelsliberaliseringar från alla länders sida, bland annat utvecklingsländerna själva.

Även om flera utvecklingsländer har blivit mer integrerade i världsekonomin de senaste åren missgynnas de alltför ofta när det gäller marknadstillträde. Jordbruksprodukter och arbetsintensiva varor (som textilier), för vilka utvecklingsländerna ofta har en komparativ fördel, är ofta förenade med de största handelshindren på både industri- och utvecklingsländernas marknader, även om effekten av dessa extra höga tullar i viss mån vägs upp av att vissa utvecklingsländer har särskild tillgång till industriländernas marknader. Initiativ som EU:s ”Allt utom vapen”-initiativ som inleddes i början av 2001 bidrar till att undanröja dessa snedvridningar för de minst utvecklade ländernas export till EU. Om de andra större industriländerna följer de åtaganden som gjordes vid FN:s tredje konferens om de minst utvecklade länderna 2001 och inleder liknande initiativ skulle det kunna ge dessa minst utvecklade länder ytterligare draghjälp.

På multilateral nivå inleddes vid Världshandelsorganisationens ministerkonferens i Doha i november 2001 en ambitiös förhandlingsrunda om handelsliberaliseringar som understöds av kraftfulla och transparenta multilaterala regler – Dohaprogrammet för utveckling (”the Doha Development Agenda”) – som ställer avsevärda vinster i utsikt för alla WTO-medlemmar, men med särskild uppmärksamhet riktad mot utvecklingsländernas behov. På regional nivå kan regionala handelsavtal ge en betydande skjuts åt integrationen i världsekonomin och förstärka regleringssamarbetet, säkra reformer och skapa klara och konsekventa spelregler för potentiella investerare. Ett sådant regleringssamarbete bör i möjligaste mån grundas på avtalade multilaterala normer och uppmärksamhet bör ägnas eventuella administrativa extrakostnader för utvecklingsländerna och tillhandahållandet av tillräckligt tekniskt bistånd.

Främjande av utländska direktinvesteringar

De senaste åren har utländska direktinvesteringar tilldragit sig ett allt större intresse från de politiskt ansvariga på grund av dess ökande betydelse för både industri- och utvecklingsländerna. Flödet av direktinvesteringar till utvecklingsländerna ökade sjufalt mellan 1990 och 2000, men är starkt koncentrerat till ett litet antal länder (93 procent gick till länder med medelhöga inkomster) och utgör mindre än en femtedel av det totala flödet av utländska direktinvesteringar i världen. Denna typ av investeringar kan potentiellt ha stor betydelse för ett lands ekonomiska utveckling och således för fattigdomsbekämpningen genom att de skapar arbetstillfällen, leder till tekniköverföring och produktivitetsökningar och förbättrar exportförmågan. Enligt de undersökningar som presenteras krävs det dock att vissa specifika villkor är uppfyllda för att denna potential skall förverkligas. Begreppet ”absorptionsförmåga” blir aktuellt, eftersom det har visat sig att det krävs en viss miniminivå på kunskaperna för att ta till sig den utländska tekniken. För att monopolistiskt beteende från mäktiga multinationella företag skall kunna undvikas kan en lämplig användning och tillämpning av de konkurrenspolitiska bestämmelserna vara ett effektivt instrument. Att föra en liberal handelspolitik är en kompletterande åtgärd för att maximera effektiviteten och fullt ut dra nytta av de utländska direktinvesteringarnas förmåga att höja världens exportkapacitet.

Det är inte helt klart att aktivt offentligt främjande av utländska direktinvesteringar är önskvärt. Denna typ av investeringar bestäms främst av exogena faktorer som geografiskt läge, marknadens storlek och förekomsten av naturtillgångar. Utöver detta måste även vissa

andra grundvillkor på det ekonomiska, politiska och regleringsmässiga området vara uppfyllda (som förekomsten av en rättsstat) för att garantera utländska investerare en stabil miljö. Dessa faktorer är främst de lokala myndigheternas ansvar. De internationella institutionernas viktigaste uppgift är att skapa mekanismer som främjar utländska direktinvesteringar på ett mer övergripande plan. Många menar också att utvecklingsländerna skulle gynnas av ett multilateralt regelverk för investeringar, förutsatt att det är kostnadseffektivt, öppet för insyn och stabilt samt tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt.

Alternativa finansieringsinstrument

I rapporten omnämns flera av de alternativa finansieringskällor som föreslagits, bland annat internationella skatter, skatteavdrag ("De-tax") och tilldelning av särskilda dragningsrätter. Internationella skatter erbjuder inte enbart ett sätt att finansiera ekonomisk utveckling utan diskuteras även som ett sätt att bidra till att globala kollektiva nyttigheter erbjuds. De skatter som diskuteras i rapporten är en skatt på internationella valutatransaktioner, en skatt på koldioxidutsläpp, en skatt på flygbränsle och en skatt på vapenexport.

Alla de förslag till internationell beskattning som tas upp i denna rapport har ett dubbelt mål. De utgör inte enbart ett sätt att finansiera ekonomisk utveckling och tillhandahålla globala kollektiva nyttigheter, utan syftar också till att främja beteendeförändringar genom att påverka relativpriserna och därigenom korrigera snedvridningar i världsekonomin och bidra till att globala mål uppfylls, som finansiell stabilitet, skydd av den globala miljön och förebyggande av konflikter.

En skatt på valutatransaktioner kan verka tilltalande som en inkomstkälla, men det är osäkert om den är praktiskt genomförbar. Olika förslag har lagts fram, men även om skatten började tillämpas inom avvecklingssystemet återstår frågor som hur genomförandet skall kontrolleras och skattebasen bevaras. För att vara långsiktigt hållbar skulle skatten med största sannolikhet kräva ett multilateralt upplägg, med medverkan från världens stora finansiella centrum.

En internationell skatt på koldioxidutsläpp samt en skatt på konsumtion av flygbränsle har diskuterats som ett sätt att internalisera koldioxidutsläppens och andra utsläpps negativa miljöeffekter genom att öka kostnaden för utsläpp¹. När det gäller potentiella intäkter verkar en global koldioxidskatt vara den mest lovande. På internationell nivå har dock den politiska tyngdpunkten förskjutits i riktning mot andra ekonomiska instrument än skatter, till exempel handel med utsläppsrätter.

Det råder bred enighet om att den internationella spridningen av vapen har klart negativa följder för säkerheten i världen och beskattning av vapenhandel har föreslagits som ett sätt att begränsa denna handel. Även om skattebasen kan definieras i princip (produktion eller handel) är förslaget i praktiken förenat med ett flertal problem och hinder, bland annat den bristande insynen i den internationella vapenhandeln och de befintliga internationella ramöverenskommelsernas frivilliga karaktär. Med tanke på den brist på tillförlitliga uppgifter

¹ Europeiska unionen förespråkar ett internationellt initiativ om en skatt på flygbränsle inom ramen för det internationella luftfartsorganet International Civil Aviation Organisation (ICAO). ICAO:s nuvarande inställning är dock att rekommendera ett ömsesidigt undantagande från all skatt på bränsle som tankas på flygplan i samband med internationell flygtrafik.

som utmärker den internationella vapenmarknaden förväntas en skatt på vapenhandel ha en begränsad intäktpotential.

Ett system med internationell beskattning måste administreras. Skall uppbörden ske på nationell nivå kommer det att ställa mycket stora krav på samordning mellan länderna, medan inrättandet av ett nytt internationellt organ ger upphov till flera ytterligare frågor, bland annat beträffande den demokratiska kontrollen och insynen.

Även om det behöver göras ytterligare studier för att bekräfta dessa preliminära slutsatser verkar det som att det på kort och medellång sikt kommer att krävas mer betydande bidrag från de nationella budgetarna och en ytterligare ökning av effektiviteten i användningen av resurserna än vad som är fallet idag om behovet av utökad finansiering för utvecklingsprojekt och globala kollektiva nyttigheter skall kunna fyllas.

Den italienska regeringens förslag om ett skatteavdrag ("1 % De-tax") som ett alternativ till obligatorisk skattefinansiering bygger på frivilliga beslut av konsumenter och handlare att öronmärka en procent av köp på detaljistnivå till ett internationellt utvecklingsprojekt. Regeringen skulle befria detta bidrag ("de-tax") från mervärdesskatt och företagsskatt. Även om denna källa till större frivilliga bidrag inte är lika förutsägbar som skattebaserade intäkter har det den fördelen att den kan införas unilateralt.

En tilldelning av särskilda dragningsrätter (antingen en som är riktad till de fattiga länderna eller en allmän där de industrialiserade länderna lägger samman sina nya dragningsrätter och låter utvecklingsländerna använda dem) har också föreslagits som ett sätt att tillhandahålla ytterligare finansiering i utvecklingssyfte. Särskilda dragningsrätter är dock till syvende och sist inte någon gratislunch. De utgör en rätt för ett land att till en given räntesats erhålla en kortfristig kredit från ett annat land, närmare bestämt det land som det köper valuta från. Detta instrument utformades på 1960-talet för att fylla det behov av internationell likviditet som man ansåg saknades på global nivå och att använda särskilda dragningsrätter som ett sätt att ge långfristig kredit på marknadsmässiga villkor till utvecklingsländer verkar inte vara en lämplig strategi.