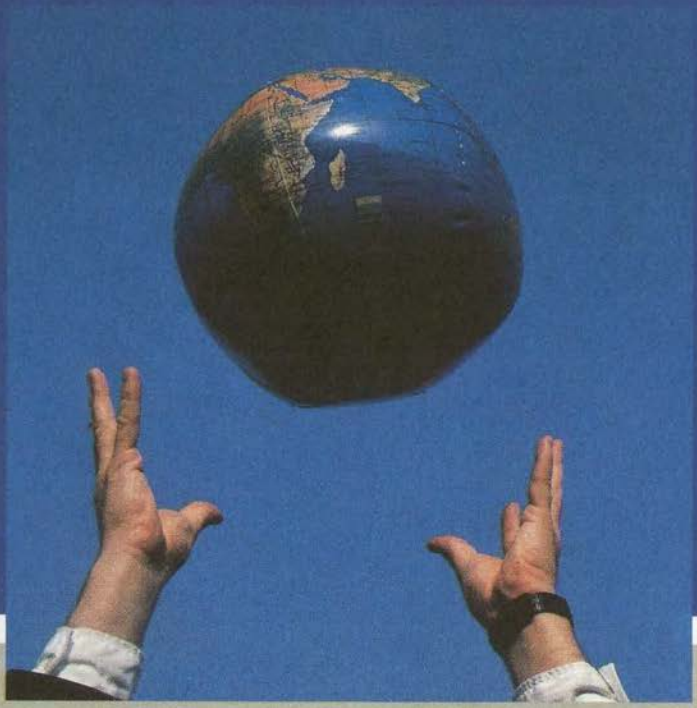
DEMOKRATI Utredningen

SKRIFT NR 22



Globaliseringen och demokratin

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR
SOU 1999:56

Ref Id
0cc500

Globaliseringen och demokratin

– dokumentation från ett seminarium

Demokratiutredningens skrift nr 22

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 1999:56

SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie kan köpas från Fakta Info Direkt. För remissutsändningar av SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie svarar Fakta Info Direkt på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fakta Info Direkt, Kundservice
Box 6430, 113 82 Stockholm
Tel: 08-587 671 00, Fax: 08-587 671 71
E-post: order@faktainfo.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29

Omslag, foto: Tina Enghoff/Bildhuset
Grafisk formgivning: Susan Nilsson, Jupiter
Elanders Gotab, Stockholm 1999

ISBN 91-7610-983-6
ISSN 0375-250X

Förord

Kommittén skall analysera vilka nya krav uppkomsten av stora multinationella företag med globala investerings- och expansionsmöjligheter ställer på folkstyret. Kommittén skall belysa och diskutera på vilket sätt internationaliseringen av produktionen påverkar politikens möjligheter att tillgodose medborgarnas krav att på politisk väg kunna påverka sina levnadsbetingelser.

Dessa frågeställningar stod i fokus när Demokratiutredningen höll sitt offentliga seminarium i Stockholms Konserthus den 9 december 1998. Där diskuterades olika idéer och teorier om dels huruvida globaliseringen "finns" som idé och som process dels vad den i så fall betyder för den nationella demokratin, dels vilka demokratiska innovationer som den både möjliggör och nödvändiggör. I föreläsningar och samtal anlade talarna skilda internationella, historiska, sociologiska, ekonomiska, statsvetenskapliga och politiska perspektiv.

Genom att här samla inläggen från seminariedagen önskar Demokratiutredningen ge underlag för fler samtal om en av de viktigaste utmaningarna för den svenska folkstyrelsen.

Ledamöterna i Demokratiutredningen har inte tagit ställning till synpunkterna i materialet.

Erik Amnå
Huvudsekreterare

Innehåll

Inledning
Olle Schmidt 7

Demokratins globla räckvidd
Ingvar Carlsson 9

Globaliseringen, demokratin och välfärdssamhället
Erik Allardt 19

Globaliseringen och folkets rätt att sig självt beskatta
Krister Andersson 39

En svensk modell i globaliseringens tid?
Lena Westerlund 51

Den finansiella marknaden och demokratin i Sverige
Lars Jonung 57

Globalisering och demokrati i historiskt perspektiv
Emma Rothschild 83

Globaliseringen och den svenska ekonomins struktur
Lennart Schön 97

Globalisering og demokratiske styring
Øyvind Østerud 107

Inledning

Olle Schmidt, ledamot (fp) av Demokratiutredningen

Varmt välkomna till dagens seminarium, arrangerat av Demokratiutredningen.

Man kan kanske säga att vi inte är någon vanlig utredning, utan om jag får uttrycka mig lite slarvigt så har vi också ett annat mycket viktigt uppdrag och det är att stimulera till debatt om demokratifrågor i allmänhet. Därför det flitiga publicerandet av skrifter och rapporter, därför en egen hemsida på nätet som jag hoppas att ni har besökt: www.demokratitorget.gov.se, därför också detta seminarium. Den självklara utgångspunkten i vårt arbete är också som så tydligt anges av regeringen varje medborgares rätt till delaktighet i samhället. Direktiven anger fyra huvudområden: Internationaliseringen av ekonomin; ekonomi och demokrati i samspel, Sverige i EU, Nya informations- och kommunikationsmönster; informationstekniken; det nya medielandskapet, Förändringarna i den offentliga sektorn och utvecklingen inom folkrörelserna. Det var dessa fyra huvudområden som regeringen angav. Efter höstens val har utredningen fått ett kompletterande uppdrag alldeles i dagarna, nämligen att analysera orsakerna till det låga valdeltagandet.

Dagens ämne är alltså ett av våra huvudområden, vilket visar den vikt som regeringen lägger på frågorna om globalisering och demokrati. Sedan tre år är vi med i EU med allt vad det har inneburit för alla oss svenskar. Om några veckor träder EMU i kraft och redan har vi blivit varse hur stort självbestämmandet är om vi står utanför. Snart sagt varje dag tränger sig den internationella ekonomin på. I morse hörde vi om Astra och Zeneca. För somliga känns det som ett hot, för andra ger det oanade möjligheter. Ökar Sveriges möjligheter i en värld utan nationsgränser eller har våra

egna möjligheter att styra oss själva begränsats, kan den svenska modellen överleva i en allt mer internationaliserad värld? Temat är aktuellt. Regeringen har i dag bjudit in oppositionen till samtal om skatterna och kraven till anpassning till den globala ekonomin. När jag satt i riksdagens finansutskott hösten 1992 och valuta- och räntestormarna blåste som värst då kändes mina möjligheter att som vanlig riksdagsledamot kunna påverka som starkt begränsade. Min uppgift var något tillspetsat att med en knapptryckning bekräfta det som Carl Bildt, Ann Wibble och Ingvar Carlsson och de andra gjorde upp i nattliga möten i Rosenbad. Men min slutsats av denna erfarenhet är att det inte är självklart att Sveriges självbestämmande rent allmänt minskat. Vårt beroende av omvärlden visar sig snabbare än tidigare i dag, men våra möjligheter att skapa goda förutsättningar för en livaktig demokrati och ett bra Sverige behöver för den skull inte ha minskat. Den internationella utvecklingen kräver andra, nya sätt och metoder, bättre beredskap och större långsiktighet i beslutsfattandet och mer av internationell samverkan och samarbete och mer av demokrati.

Till dagens seminarium har vi bjudit in en hel rad prominenta talare som utifrån skilda utgångspunkter kommer att belysa dagens ämne och vem kan vara bättre skickad att inleda än vår förre statsminister Ingvar Carlsson. Han har varit med och format den svenska välfärdsstaten. Han har också styrt vårt land när de internationella svängningarna tog fart på allvar, han har fört Sverige in i EU och han har också bred internationell erfarenhet och det är framför allt i den rollen som Ingvar Carlsson är här i dag. Mycket välkommen!

Demokratins globala räckvidd

Ingvar Carlsson

Nya utmaningar för folkstyret kräver att en politik för ett demokratiskt globalt ledarskap formas. Det kräver många aktörer och många åtgärder.

Vi behöver nu bryta mot en viktig princip under efterkrigstiden, den att världssamfundet inte får ingripa i suveräna staters angelägenheter. Förtryckta minoriteter behöver vägar för att aktualisera sin sak på global nivå vid sidan av sina regeringar. Vi behöver också ett forum för samråd om den ekonomiska politiken med bättre förankring från demokratisk synpunkt. Det politiska säkerhetsrådet i FN bör göras mera representativt. Det krävs också en förstärkning av den internationella rättsordningen – utan en fungerande rättsordning kan ingen demokrati fungera.

Det sa Ingvar Carlsson mot bakgrund av sitt ordförandeskap i The Commission on Global Governance då han medverkade vid Demokratiutredningens seminarium Globaliseringen och demokratin i Stockholms Konserthus den 9 december 1998. Ett referat av hans framträdande återges här.

Ingvar Carlsson framför inledningsvis fyra exempel på nya uppgifter och utmaningar för demokratin till följd av dramatiska och snabba förändringar i samhället:

- Jordklotets innevånare har kommit närmare varandra, bland annat genom bättre transportmöjligheter. Miljöhoten, exempelvis ozonskiktets uttunning, har skapat gemensamma problem som ingen kan fly bort ifrån. Kärnvapenhotet gör att ett krig mellan stormakter faktiskt kan utplåna hela mänskligheten. Fattigdom

och förtryck kan leda till befolkningsomflyttningar – även de rikaste stater med högsta murar omkring sig påverkas.

- Nationalstaten har förlorat en del av sin makt. Historiskt har mycket, på gott och ont, utgått från nationalstaten och den betraktas alltjämt som en självklar, helt avgörande aktör. Men just nu förlorar den en del av sin makt.

- Förändringarna sker mycket snabbare än då Ingvar Carlsson började sitt politiska arbete. Då, i Tage Erlanders kansli 1958, upplevde Carlsson hur tempot medgav att när ett beslut om en åtgärd var fattat, så kunde man göra förändringar om det inte blev så bra som tänkt innan åtgärden lett till stora och snabba effekter. Om man i dag fattar ett beslut på det ekonomiska området, "om man ger fel signaler", kan konsekvenserna bli oerhörda innan man hunnit bromsa utvecklingen och rättat till politiken.

- Kapitalet i världen är större och mäktigare än någonsin. Kunde Karl Marx ens drömma om ett världskapital av den omfattning och med den rörlighet som det i dag besitter? Enorma summor flyttas med den nya tekniken blixtsnabbt över statsgränserna.

Ingvar Carlsson poängterar att i detta läge måste arbetet med att förstärka demokratin ske på fyra nivåer. Nationalstaten kommer fortfarande att vara en av de viktigaste aktörerna, men det är lämpligt och önskvärt att delegera frågor som tidigare avgjorts på riksnivå till lokala, beslutande instanser, alltså en decentralisering.

EU-anslutningen, EU:s utvidgning och det alleuropeiska samarbetet, visar på frågor som måste klaras över nationsgränserna. Regionerna blir en ny naturlig plattform. Det är inte självklart att man i regionen kan, vill eller bör kopiera de former för demokrati som nu finns i nationalstaterna. Det som populärt kallas för "det demokratiska underskottet" inom EU ställer oss inför en stor utmaning men det är inte givet att denna ska mötas genom att bygga motsvarigheter till nationella parlament och regeringar. Man bör kanske gå helt andra vägar för att möta demokratins krav, menar Ingvar Carlsson.

Det är på den globala nivån som vi möter den svåraste, och kanske viktigaste, utmaningen för demokratin, menar Ingvar Carlsson. Här handlar det i stor utsträckning om mänsklighetens överlevnadsfrågor: fred eller krig, miljö, svält, rasism m.m.

Ingvar Carlsson betonar att vi bör söka vägar för att finna någon form för globalt demokratiskt ledarskap.

– Jag har varit co-chairman i The Commission on Global Governance. Något slags Global Goverment tror jag däremot inte ett ögonblick på. Det skulle åter igen vara ett misstag att tro att nationalstatens demokratiformer kan överflyttas till global nivå. Det kommer inte att fungera och det skulle heller inte vara särskilt bra från demokratisk synpunkt, säger Ingvar Carlsson.

"Global governance" förutsätter många aktörer och många åtgärder. Formerna för det globala demokratiska ledarskapet måste vara flexibelt och förändringsbart, menar Carlsson.

Vad blir alternativet om vi inte orkar med eller vill utveckla ett demokratiskt globalt ledarskap? Kan vi överlåta åt en eller några stormakter att styra världen, låta dem vara världspoliser och hoppas att de sköter ledarskapet å våra vägnar på ett anständigt sätt? I realiteten skulle det i dag innebära USA, på sikt kanske också Kina, Ryssland, Japan eller något annat land.

Ingvar Carlsson säger sig på många sätt tycka mycket om USA men skulle inte vilja överlämna världens öde helt och hållet till USA:s president. Allra helst om denna president skall syssla med så mycket annat än det som rör de viktigaste frågorna i världen.

Det mest skrämmande alternativet är emellertid enligt Ingvar Carlsson om vi tvingas konstatera att vi inte orkar med något ledarskap på global nivå överhuvudtaget och att det alltså blir någon slags anarki som kommer att råda i välden.

– Någon säger att så illa kommer det aldrig att gå. Vi kommer aldrig släppa det dithän. Men jag är inte så övertygad om att den invändningen är riktig, säger Ingvar Carlsson. Det är ett tänkbart alternativ.

Det är inte troligt att FN skulle avvecklas eller stoppas. Den farligaste situationen uppstår om FN vittrar sönder, tappar mer och mer av sin handlingskraft och att vi sjunker mer och mer ner i ett anarkistiskt skede med oerhörda risker. Jag vill inte att mina barnbarn ska behöva leva i en sådan värld!

Vi har enligt min uppfattning dessa tre alternativ att välja mellan: att utveckla former för ett demokratiskt globalt ledarskap, att tolerera att någon eller några stormakter agerar världspolis åt oss eller riskera att vi glider in i ett anarkistiskt tillstånd utan något ledarskap alls, säger Ingvar Carlsson.

Han berättar att han då och då konfronterar sina amerikanska vänner med dessa alternativ. De kan ibland vara nog så skeptiska till FN. Men i diskussionen hamnar de alltid i ett nej: USA kan inte ta på sig ett så här stort ansvar och anarkin vill inte heller de ha. Så i samtalen med Ingvar Carlsson hamnar de på ståndpunkten att det behövs ett demokratiskt globalt ledarskap.

Men, säger Ingvar Carlsson, det dystra i dagsläget är att inte USA ens som medlem i FN:s säkerhetsråd uppfyller det mest självklara kravet, nämligen att betala sin egen medlemsavgift, och det trots att vi brukar bli överens om vad som behövs för att klara världen i framtiden.

När Förenta Nationerna grundades efter kriget var det naturligt att diskussionen ägnades åt staternas säkerhet och samarbete. Så var det också under det kalla kriget. I dag är det kalla kriget borta och förutsättningarna är helt förändrade. Majoriteten av existerande konflikter är inomstatliga även om traditionella mellanstatliga konflikter förvisso finns och kommer att finnas också i framtiden. Men när vi nu funderar över hur demokratin kan utvecklas på global nivå tvingas vi också söka svar på hur man kan lösa konflikter inom staterna.

Förtrycket av minoriteter är i dag uppenbart i många enskilda stater. Hur kan vi skapa möjligheter för grupper med problem av detta slag att få sina saker behandlade på global nivå?

– Jo, säger Ingvar Carlsson, om jag får redovisa en sorts provisorisk utopi för den globala demokratin så är den detta:

Förenta Nationerna ska naturligtvis vara hörnstenen. Om vi inte hade FN i dag och om vi ändå ville diskutera oss fram till former för ett globalt demokratiskt ledarskap så skulle vi vilja åstadkomma former för ett organiserat samarbete mellan staterna som kunde hantera de nu aktuella, nya problemen. Då tvingas vi bryta mot en av de viktigaste principerna, en väldigt viktig princip under efterkrigstiden, nämligen att man inte får ingripa i ett lands suveränitet, för att de mest allvarliga problemen ska kunna lösas i demokratisk ordning.

– Minoriteter, förtryckta enskilda individer och frivilliga organisationer måste ges möjligheter att aktualisera sina problem på global nivå vid sidan av sina regeringar, säger Ingvar Carlsson, med tillägget att det kan synas vara ett modest krav.

Men, säger han, det innebär en väsentlig förändring i förhållande till hur det fungerat hittills. Ingvar Carlsson har genom The Commission on Global Governance varit med om att föreslå två, som han säger, mycket enkla förändringar som skulle kunna göra FN till mycket mera av folkens institution, så som det var tänkt från början och som det står i stadgarna. Förenta Nationerna – ett folkens organ, inte bara regeringarnas organ!

Vid sidan av generalsekreteraren och säkerhetsrådet vill Ingvar Carlsson se ett nytt petitionsråd. Via detta skulle minoriteter, förtryckta individer och frivilliga organisationer kunna få sina saker framlagda och prövade. Om petitionsrådet finner att så är rimligt läggs saken fram på säkerhetsrådets bord. Petitionsrådet skulle kunna bestå av fem framstående personer som har det globala samhällets förtroende, enligt Carlssons förslag.

Ett annat, kanske ännu enklare förslag, är att Förenta Nationerna öppnar generalförsamlingens sal för frivilliga organisationer dagarna innan församlingens möte öppnas på hösten så att de får möjlighet att diskutera läget i världen. De skulle naturligtvis inte kunna fatta några beslut å världssamfundets vägnar men på så sätt skulle deras diskussion leda till att också sådant som stater vill förtränga kan hamna på dagordningen. Dessa möten kan leda till att undertryckta uppfattningar och minoriteters problem bättre

uppmärksammas. Med världspressen samlad kan det bli en kanal för de som saknar sådana till ett globalt politiskt ledarskap.

Ingvar Carlsson konstaterar att ingen i dag kan föreställa sig stora FN-möten, oavsett det gäller miljöpolitiken i Rio, jämställdheten i Beijing eller något annat utan att "non-govermental-organisations" (NGO:s) finns med. Och där de varit med har massmedierna ofta gett NGO:s aktiviteter väl så stor uppmärksamhet som regeringarnas. Varför inte göra på samma sätt varje höst i FN?

Det globala demokratiska ledarskapet måste också formas så att de globala ekonomiska problemen blir hanterade. I nationalstaten handlar politiken väldigt mycket, såväl i valrörelsen som i parlamentet, om ekonomins skötsel. Väldigt mycket av politikens samarbetsproblem handlar i grunden om ekonomi. Ingen valrörelse i Sverige kan föras utan att ekonomin spelar en huvudroll. Men på global nivå har vi inte ett representativt organ där man ens kan diskutera de ekonomiska problemen. Och företrädare för den nyliberala ekonomiska teorin har de senaste 15 till 20 åren predikat att det inte är nödvändigt. Låt bara dessa krafter sköta sig själva så blir det bra, har de sagt.

I den rapport som The Commission on Global Governance lagt fram så säger vi att om denna inställning får råda så är inte frågan *om* en ekonomisk katastrof inträffar, utan *när* den inträffar. För vissa har den redan inträffat. Somliga säger visserligen att Asienkrisen redan är över – men i så fall har den också redan skördat många offer. Det finns också pessimistiska prognoser över utvecklingen i Väst – för USA och Europa. Slår de in är krisen långt ifrån över ännu.

Men nu har vi inget organ som kan diskutera detta. På många år har vi inte haft en Nobelpristagare i ekonomi som ens diskuterat dessa problem – 1998 fick vi en. Men de gångna årens Nobelpris kan stå som symbol för hur inte heller vetenskapssamhället intresserat sig för dessa problem.

– G7-gruppen är väl i och för sig bra – men den kan inte anses vara representativ. Jag tror att vi behöver ett ekonomiskt säkerhetsråd inom FN eller något likande organ, säger Ingvar Carlsson.

Han finner det uppmuntrande att Jacques Delors, med sin erfarenhet som finansminister i Frankrike och president i EU-kommissionen, nu också driver detta krav hårt.

– När jag föreslagit det några gånger tidigare har det viftats åt sidan. Det här kan en representant för ett litet land som gärna skulle vilja vara med och bestämma men som inte förstår sig på saken säga, tycks de mena. Men något sådant kan man inte säga om Delors, han har varit med på G7-mötena och han vill också ha ett ekonomiskt säkerhetsråd som ett inslag i ett globalt demokratiskt ledarskap.

Ingvar Carlsson pekar på behovet av en samordning mellan existerande institutioner på världsnivå: Världsbanken, IMF osv. Erfarenheterna från EU-samarbetet har stärkt honom. Han minns de hånfulla kommentarer som förekom här och där när han vid sina första och andra möten som statsminister medverkade i EU och föreslog en samordning av den ekonomiska politiken. Det var också ett huvudargument för att Ingvar Carlsson över huvud taget skulle förorda medlemskap. Och i dag har vi tagit stora steg mycket snabbare än vad jag trodde var möjligt i rätt riktning, säger Ingvar Carlsson.

– Jag är absolut övertygad om att vi också på den globala nivån måste finna former för diskussion om den ekonomiska politiken även om vi inte hittar en perfekt form från början. Tilltron till de demokratiska institutionerna tål inte att vi fortsättningsvis saknar ett sådant forum.

Även det politiska säkerhetsrådet behöver reformeras och göras mera representativt, enligt Ingvar Carlsson. Han tycker att det är olyckligt att Tyskland och Japan långsiktigt står utanför ansvarstagande. Självfallet behövs också en bättre representation för tredje världen: Asien, Afrika och Latinamerika. Det borde finnas flera roterande medlemmar.

– Jag ser framför mig ett säkerhetsråd med 23 medlemmar. Någon säger då att det blir för byråkratiskt. Men Sverige, med cirka nio miljoner invånare, har nära nog det antal ministrar i regeringen som jag föreslår för FN:s säkerhetsråd. Talet om att 23

är ett för stort antal ledamöter i säkerhetsrådet är en undanflykt från dem som har makten i dag och vill slå vakt om rådande ordning, menar Ingvar Carlsson.

Slutgiltligen gäller det den internationella rätten. Ingen demokrati kan fungera utan någon form för rättssystem. Här har vi en av de största bristerna i dag, egentligen en lika stor svaghet som på det ekonomiska området.

Vi har den internationella domstolen i Haag. Men inte ens majoriteten av världens stater har undertecknat konventionen för dess verksamhet och accepterar därmed inte heller att underordna sig dess beslut. Domstolen är därmed tandlös, ett exempel på detta fick vi när Nicaragua sökte ställa Förenta Staterna inför domstolen och det finns också andra exempel.

Ljuspunkten är att det nu fattats principbeslut om den internationella brottsmålsdomstolen och ad hoc finns nu en sådan domstolsverksamhet med hänsyn till händelserna i det tidigare Jugoslavien. Existensen av en internationell brottsmålsdomstol kan komma att förhindra framtida brott. Önskvärdheten av detta inskärps av gripandet av Pinochet i London. Men det är naturligtvis också väldigt viktigt att den internationella domstolen i Haag ges framtida möjligheter att verkligen vara en domstol, menar Ingvar Carlsson.

Nu står vi inför ett tusenårsskifte. Med stor sannolikhet blir det ett stort möte i anslutning till FN. Många tal och många statschefer. Det vore dystert om mötet inte används för att åstadkomma något väsentligt. FN:s 50-årsjubileum blev dessvärre ett möte med tal och skålar och inte mycket mera. Jag hoppas att inte ytterligare ett tillfälle går till spillo.

Det behövs några tunga beslut för att stärka det globala demokratiska ledarskapet. Reformprocessen bör hållas levande, begreppet Global Governance bör ges ytterligare innehåll.

Det finns en risk för att vittringsprocessen i stället tar fart och att vi glider ner i alternativet med anarki i världspolitiken.

För att bättre kunna hindra en sådan anarki bör vi minna varandra om följande: Man kan fly från nästan alla grannskap. Man kan flytta, ge sig på något som man trivs bättre med. Alla kan

förvisso inte flytta. Men om de som är rika och välbeställda känner hot och otrygghet så kan de ofta bege sig till ett nytt grannskap.

Men det globala grannskapet är det enda grannskap vi inte kan fly ifrån. Och människors beroende av varandra världen över ökar dramatiskt. Det är strutspolitik att inbilla sig att man inte behöver bry sig om de globala problemen.

Därför bör vi ta itu med dem. Problemen måste lösas på ett anständigt sätt. Vi bör utgå ifrån enkla grundläggande regler som rättvisa, solidaritet och samverkan. Tron på demokratins och politikens möjligheter behöver stärkas.

– Det som gör mig mest optimistisk är att vinden vänt. Föraktet, eller misstron, mot politiken ersätts av en mera realistisk, men grundläggande tro på demokratins möjligheter. Det borde kännas stimulerande för utredningen att ni tillsatts och arbetar i ett läge då tilltron till demokratin ökar. Osäkerheten om vilka medel som ska användas är en annan sak, den är en spännande utmaning, säger Ingvar Carlsson.

Ansvarig för referatet: Anders Ljunggren, Demokratiutredningens sekretariat.

Globaliseringen, demokratin och välfärdssamhället

Erik Allardt, professor, Helsingfors

Två definierande kännetecken

Både som slagord och samhällsvetenskaplig term har ordet globalisering en mängd olika betydelser. Två definierande kännetecken brukar dock betraktas som centrala. Det ena är att kommunikationen mellan olika delar av världen, globen, har blivit så snabb, att händelser och åtgärder på en sida av jordklotet praktiskt taget omedelbart har konsekvenser för samfund och individer på andra delar av jorden. Det andra kännetecknet är att vissa globala relationer, främst marknadsrelationerna, blivit alltmer autonoma och inte mer kan statligt och nationellt styras. Globaliseringsanalytiker brukar därför dra en skarp skiljelinje mellan internationalisering och globalisering (Albrow 1990, 9- 10). Internationaliseringen utmärks av, vare sig det är fråga om ekonomiska, politiska eller kulturella relationer, att de är styrda och på något sätt överenskomna mellan stater eller mellanstatliga organ. Vid globaliseringen anses nationalstatens möjlighet att styra, kontrollera eller välja mellan olika alternativ ha försvunnit eller avsevärt minskat.

Även om statens roll vid styrningen av de globala processerna kan diskuteras och i själva verket fortsätter att vara en debattfråga, är det alltså inledningsvis skäl att utgå från två definierande kännetecken på globaliseringen: (1) den är global dvs. världsomfattande, (2) den minskar i en avsevärd grad staters och enskilda nationers förmåga att styra samhällsutvecklingen.

Det brukar ibland hävdas att det problematiska i globaliseringsdiskussionen är att ingen ännu har kunnat definiera vad globaliseringen är. Så formulerad är frågan knappast rätt ställd. När man frågar vad globaliseringen är, frågar man efter beskrivningar, som i dag presenteras i otaliga undersökningar. Det vore ofruktbart att en gång för alla försöka fastslå vad globaliseringen inbegriper. Vi får nöja oss med inledande, beskrivande definitioner såsom den, att globaliseringen innefattar tendenser till att vissa sociala företeelser är på väg att bli världsomfattande och till att de enskilda nationalstaternas möjlighet att styra utvecklingen har minskat.

Vad är det som globaliseras?

Diskussionerna och analyserna av globaliseringens konsekvenser innefattar två principiellt olika problem. Det ena gäller den faktiska frågan om vilka företeelser, som tenderar att globaliseras, det andra hänför sig till den normativa frågan om den eventuella globaliseringen är bra eller illa. Den sistnämnda frågan kräver otvivelaktigt att man formulerar kriterier för hur globaliseringens konsekvenser skall evalueras.

Från demokratins synpunkt och ur en svensk demokratiutrednings synvinkel gäller de två helt centrala frågorna möjligheterna att med nuvarande globaliseringstendenser bibehålla den politiska demokratin och de centrala egenskaperna hos den svenska och nordiska välfärdsstaten. De två frågorna hör intimt ihop. Undersökningar i alla nordiska länder, i Sverige systematiskt utförda av bl.a. Stefan Svallfors (1995, 53-74), visar att en stor majoritet av befolkningen önskar bibehålla samhällets socialpolitiska institutioner och välfärdsstatliga program. Förutsättningen för att bevara dem är onekligen att den i de nordiska länderna existerande politiska demokratin fortlever och existerar. I mitt inlägg talar jag därför minst lika mycket om demokratins som om välfärdsstatens framtid.

Det skall förvisso inte glömmas bort att när de centrala tendenserna i den nuvarande globaliseringen och särskilt när diskussionen om den kom i gång under 1970-talet, gällde den främst ekono-

miska företeelser. Då upphörde de fasta växelkurserna mellan de stora ländernas valutor. I stort sett samtidigt avvecklade de ekonomiskt dominerande länderna sin kontroll av kapitalrörelserna och andra länder följde efter. Därmed upphörde det s.k. Bretton Woods-systemet, som segrarmakterna i det andra världskriget hade infört år 1944 och som innebar att en mängd länder spikat sina valutor i fast paritet gentemot dollarn. Handeln med aktier, räntepapper och andra finansiella instrument frigjordes från nationella band. Avregleringen och öppningen av världsekonomin har medfört ett fritt flöde av kapital och då i först hand av sådant överskottskapital, som inte tidigare hade varit bundet i fast varuproduktion. Detta är den hårda kärnan och den entydigaste innebörden av globaliseringen (Eatwell 1998, 73-97; Väyrynen 1998, 85–114). Världens länder berörs dock av den ekonomiska globaliseringen på ett synnerligen ojämnt sätt. I synnerhet under 1990-talet har kapitalflödena koncentrerats till rika industriländer. De största investerarna och multinationella organisationerna, som bestämmer hur kapitalet placeras, har haft sitt säte i USA, Storbritannien, Frankrike, Schweiz och Japan. Kapitalflödet är i princip globalt, men spridningen av kapitalet inte desto mindre globalt ojämn.

Vid sidan av kapitalets starkt ökade rörelsefrihet framförs ofta teknologin som en central faktor i globaliseringen. Produktionsformerna har förändrats så att de varor och tjänster, som erbjuds på marknaden, i allt högre grad bygger på kunskap och information samt därmed också blivit i princip frigjorda från geografiska och fysiska bindningar. Idéer är förvisso immateriella och viktlösa. Informationsteknikens ekonomiska värde är i stort oberoende av de apparater som förmedlar den. Man har därför ofta föreställt sig att de kunde erbjuda helt nya möjligheter för Tredje världens fattiga länder. Det är så i teorin, men i praktiken är spridningen av informationstekniken i högsta grad ojämn. Den är koncentrerad till industriländer med en väl utbildad befolkning (UNCSTD 1997; Pohjola 1998). Enligt statistik presenterad i FN:s utvecklingsprogram (UNDP 1998) var år 1995 antalet persondatorer per tusen invånare 315 i USA, 222 i de nordiska länderna, men i kategorin utvecklingsländer endast 7 per tusen invånare. Antalet

användare av INTERNET var 70 per tusen i de nordiska länderna, 38 i USA, men endast 1 per tusen i utvecklingsländerna.

Också inom de högt utvecklade industriländerna är befolkningens möjligheter att utnyttja informationstekniken ojämnt fördelad. Såsom ifråga om kapitalflödet är informationstekniken i princip global, men i praktiken mycket ojämnt fördelad. Det finns dock inga skäl att därför, såsom ibland görs, förneka globaliseringens förekomst. Den är inte fullständig och dess konsekvenser uppvisar stora variationer, men det är frågan om en stark och på många livsområden lätt observerbar tendens. Det är också klart att det förekommer etapper eller så att säga halvväga resultat i globaliseringen genom att det har uppstått s.k. världsdelsvis avgränsade enheter såsom Europeiska unionen.

Globaliseringen berör tankemässigt djupliggande värderingar och har troligen därför framkallat anmärkningsvärt olika evalueringar. Det är instruktivt att kontrastera uppfattningarna hos de två mest citerade och populära brittiska sociologerna av i dag, nämligen Anthony Giddens och Zygmunt Bauman.

Giddens (1990, 64) ser många problem och hot i den nuvarande utvecklingen, men han utgår också från att hoten kan mötas och t.o.m. ha positiva konsekvenser. Enligt Giddens suddar globaliseringen ut differenserna mellan det nationella, internationella och globala och innebär tyvärr begränsningar av människors möjligheter till lokal förankring. Det kan därför uppstå ökade problem i människornas förmåga att skapa sig sociala identiteter. Samtidigt sker också en fördjupning i människornas insikt om att det finns gemensamma globala problem. Globaliseringen leder därför till en ökad reflexionsförmåga hos medborgarna. Zygmunt Bauman (1998, 2-3) vägrar för sin del att se någonting positivt i globaliseringen. Enligt honom är globaliseringens konsekvenser segregering och ustötning av fattiga, svaga och illa ubildade. Elitkulturen gynnas och elitens toppenheter blir också på sitt isolerade – "hybridization of top culture". Att vara provinsiell, anknuten till lokalsamhället blir ett tecken på utslagning. De fattiga är bundna till sina orter och saknar alla möjligheter till både geografisk, social och tankemässig rörlighet. Tyvärr är varken Giddens eller Baumans betoning av globaliserings-konsekvensernas oåterkalle-

lighet särskilt hjälpsam vid analyser av globaliseringens samhällskonsevenser.

Kommentatorer med en nyliberal inställning tar ofta globaliseringen som ett tecken på marknadsekonomins triumf. Som ett korrelat antar de också att globaliseringen sprider den politiska demokratin genom att marknadsekonomin alltmer frigjorts från statlig övervakning. Det finns dock varken logiska eller empiriska skäl att anta att en ekonomisk liberalisering automatiskt leder till politisk demokrati. I en i 24 länder utförd, världsomfattande empirisk undersökning "Globalization; Regions, Meso Regions, and the World System" visar Krzysztof Ostrowski och Henry Teune (1998) att preferenserna för demokrati, å den ena sidan, och för marknadsekonomi, å den andra, globalt sett är i det närmaste noll-korrelerade. Möjligheterna att upprätthålla demokrati har självfallet också ekonomiska förutsättningar, men det centrala är att demokratins både uppkomst och överlevnad är beroende av politiska beslut och politisk vilja.

Röstningsdemokrati versus medborgardemokrati

Globaliseringsproblematiken har utlöst en ny och intressant principiell diskussion om demokratins innehåll och innebörd.

Den allmänna politiska utvecklingen har ibland framkallat starkt optimistiska deklarationer. En sådan uttrycktes av den kände politiske sociologen S. M. Lipset när han år 1994 talade om demokratins expansion och skrev "inte länge sedan hade en överväldigande majoritet av FN:s medlemmar ett auktoritärt samhällssystem. Vid utgången av år 1993 hade över hälften, 107 av 186 länder, konkurrensbaserade politiska val och garantier för politiska och medborgerliga rättigheter (Lipset 1994, 1).

Det finns dock goda skäl att befara att vid en så snabb utveckling uppstår en stor variation i de demokratiska formerna. Samtidigt har den pågående globaliseringen skapat en stor oro för möjligheterna att upprätthålla nationell demokrati. Händelser på andra sidan jordklotet kan som sagt påverka utvecklingen inom enskilda

nationer, som då inte på ett demokratiskt sätt kan styra sin samhällsutveckling. Den nya demokrati-diskussionen och de olika ståndpunkterna har i hög grad kretsat kring två som motsatser definierade begrepp, röstningsdemokrati, "electoral democracy", å den enda sidan och liberal demokrati, "liberal democracy", å den andra. Röstningsdemokratin innebär att demokratin inskränker sig till att de styrande får och kan väljas genom konkurrensbetonade politiska val, men att det samtidigt existerar betydande begränsningar i andra politiska rättigheter och främst i den individuella rätten att uttrycka sig fritt i tal och skrift. Den liberala demokratin innefattar också fria politiska val, men innehåller därutöver stora individuella friheter och framför allt yttrandefrihet, pressfrihet och föreningsfrihet. "Liberal democracy" kan översättas till medborgardemokrati på svenska.

Den nya diskussionen har på ett intresseväckande sätt refererats av Paul Cammack från the Department of Government of the University of Manchester. Cammacks (1998, 249-263) utgångspunkt är den ekonomiska globaliseringen och den ofta framförda åsikten att den globala ekonomin leder till en betydande försvagning av nationalstaten. Cammack argumenterar för ståndpunkten att globaliseringen stärker staten och statsapparaten, men däremot försvagar medborgardemokratin.

Cammack (1998, 252-253) hänvisar till två åsiktsriktningar, som han kallar den universalistiska, respektive den relativistiska. Universalisterna försöker identifiera en växande grupp av röstningsdemokratier, som inte samtidigt är medborgardemokratier, och argumenterar också för att de formella röstningsdemokratierna bör göras till medborgardemokratier. En av de främsta talesmännen för en universalistisk ståndpunkt, Larry Diamond (1996, 26-27) hävdar att det år 1995 i världen fanns 117 stater, som formellt på basen av förekomsten av allmänna val kan definieras som demokratier. Bara 76 av dem kan dock karakteriseras som medborgardemokratier. Ännu mer överraskande är att det sedan 1991 inte inträffat någon som helst ökning i antalet medborgardemokratier, trots en ganska stadig tillväxt i antalet formella röstningsdemokratier.

Typiskt för röstningsdemokratier, som inte är liberala demokratier, är enligt Larry Diamond dels förekomsten av starka statspartier, dels klientelism. Statspartier ser sig som representanter för statens intressen och de sitter ofta stabilt i ledningen, då de inte öppet kan kritiseras. Andra partier är acceptabla så länge de inte aggressivt angriper statspartiet. De andra är så att säga klienter, som i utbyte för sin lojalitet till statspartiet, kan få vissa fördelar och beviljningar för sina önskemål. Ett utmärkande drag för klientelismen är att gränsen mellan den privata och offentliga sfären är utsuddad. Aktiva medborgare utanför statspartiet och statsapparaten blir tvungna att odla vänskapsband på grund av klart politiska intentioner.

Det finns som sagt också en annan tolkning, den relativistiska. Den har representerats av bl.a. Guillermo O'Donnell (1996, 34-51), som betonar hur de formella, icke-liberala demokratierna ingalunda saknar institutionaliserade former och procedurer. För det första, vilket är utgångspunkten, de organiserar politiska val, och för det andra, innehåller de informella, men inte desto mindre institutionaliserade former för växelverkan och utbyte samt möjligheter att höra icke-dominerande gruppers önskemål. Enligt O'Donnell vore det mer fruktbart att försöka identifiera och analysera de informella, men institutionaliserade mekanismerna för politisk växelverkan än att helt sonika bara fördöma den formella demokratin utan individuella medborgarfriheter.

O'Donnell är ingalunda okritisk inför den formella, icke-liberala demokratin. Han medger att den kan skapa cesaristiska former och sådan klientelism, som leder till nepotism och orättvist gynnande av favoriter. Inte desto mindre säger han att de formella röstningsdemokratierna utan medborgarfrihet ofta är minst lika konsoliderade och regelföljande som medborgardemokratierna. De är blott annorlunda konsoliderade, och de fungerar ofta förutsägbart och stabilt samt är accepterade av landets majoritet. Enligt relativisterna är det en illusion att tro att världens nya demokratier är på väg mot en västerländsk eller nordvästerländsk medborgardemokrati, som O'Donnell uttrycker det. Den klientelistiska och formella röstningsdemokratin är den normala formen på många

håll i världen. Som exempel kan nämnas Mexico och dagens Sydafrika.

Det är viktigt att observera att det finns många mellanformer. Det finns också många statsvetare, som uttryckt tankar i samma riktning som O'Donnell. Berömd är Joseph Schumpeters (1943) minimalistiska modell: Avsikten med demokrati och politiska val är att producera en regering, som vinnarna bildar och som regerar tills nya val ger andra resultat. Också en senare berömd demokratitänkare, nämligen Robert Dahl (1989) betonar vissa nödvändiga begränsningar för demokratin. Det gäller att kunna ta hänsyn till folkhushållningens behov och det ekonomiska livets mekanismer samt att försöka hindra en emotionell helt hämningslös åsiktbildning.

Också i liberala demokratier, medborgardemokratier kan man spåra tendenser till klientelism och uppkomsten av statspartier. Enligt min uppfattning finns det tendenser till klientelism i dagens Finland. Socialdemokraterna och våra moderater, Samlingspartiet, regerar tillsammans, men i regeringen medverkar tre små partier, Svenska folkpartiet, De gröna och Vänsterpartiet. De vägleds i ganska liten utsträckning av sina partiprogram, utan de är med för att utvinna vissa klientelistiska fördelar. Samma situation håller på att uppstå i dagens Tyskland, där De gröna för sin medverkan får lov att göra avsteg från vissa av sina principer. Förekomsten av ett statsparti kunde i Sverige observeras under de många decennier, då Socialdemokraterna länge ensamma höll regeringsmakten. Det ledde till en viss grad av hegemoni i samhällsdiskussionen. Ingen var någonsin hotad till liv och lem, men bland journalister, debattörer och samhällsforskare innebar alltför starka avsteg från den socialdemokratiska hegemonin en utfrysning av informell natur. I Finland hade den under 25 år regerande president Urho Kekkonen en något liknande ställning som den svenska socialdemokratin. De måhända oförsiktigt framkastade exemplen från Sverige och Finland har här funktionen att varna för förhastade moraliseringar om formella röstningsdemokratier på andra håll i världen.

Det stora problemet i dag är dock att globaliseringen skapar situationer, som stater måste anpassa sig till. Utvecklingen

favoriserar statsledda demokratier, där vissa partier kan etablera sig som "statspartier". Utmärkande för statsdirigerade demokratier är att det ledande partiet, statspartiet, alltmer följer exekutivens intressen snarare än politiska målsättningar. Till den utsträckning väljarna stöder statspartiet i utbyte mot vissa fördelar, får den statliga formella demokratin och statspartiet också en stark förankring inom befolkningen. Statsdirigerade demokratier fungerar också annorlunda än idealtypiska medborgardemokratier, inom vilka statsbyråkratin och partisystemet är oberoende av varandra och inom vilka politisk tävlan på basen av partiprogram och partiåtgärder är det normala. Globaliseringen favoriserar alltså uppkomsten av statsledda demokratier. Empiriskt syns det i de nya demokratiernas tendens av välja statsledd röstningsdemokrati i stället för medborgardemokrati. Med Cammacs ord:

> *globalization does not spell the death of the state, which is rather assigned a new role, but it spells the death of liberal democracy.*
> (Cammack 1998, 262)

Alla här presenterade, demokratiscenarier, innehåller viktiga punkter värda att beakta. Trots temporära avvikelser är det klart att Sverige och alla nordiska länder står för den modell, som här har kallats medborgardemokrati. Det är ett centralt nordiskt samhällsintresse att bevara den. Samtidigt är det uppenbart att den inte utgör den normala formen för demokrati på alla håll i världen. Det har i de nordiska länderna förekommit en ganska stark tendens att moralisera över avvikelser från den form av demokrati som är vanlig i Sverige och Norden. Avvikelser från medborgardemokratins modell beror troligen inte bara på att det är svårt att anamma helt nya politiska former, utan kanske också på att det i många länder existerar sedan århundraden internaliserade tankemönster, som bättre passar ihop med den formella röstningsdemokratin än med medborgardemokratin. Att noggrannare analysera denna problematik bör utgöra en central forskningsuppgift.

I alla nordiska länder anser befolkningen att det är det naturligt och nödvändigt att bevara medborgardemokratin. Den hotas som sagt av globaliseringen. En mycket naturlig och observerbar tendens är därför att söka nya former genom att föreslå modeller för

global eller åtminstone kontinentbaserad demokrati. Till den tendensen återkommer vi efter en diskussion av den andra hörnpelaren i den nordiska samhällsformen, nämligen välfärdstaten.

Välfärdsstatens överlevnad

Välfärdsstaten är historiskt sett en mycket ny institution. Dess rötter är från 1800-talet, framför allt i Bismarcks program för socialförsäkring i det kejserliga Tyskland, men det var först efter det andra världskriget välfärdsstaten i modern mening började byggas upp. Gösta Esping-Andersen och Walter Korpi (1987, 49) anger att Danmark, Norge och Sverige omkring 1960 hade lagt grunden till den moderna nordiska välfärdsstaten, medan Finland följde efter ungefär fem år senare. Då hade systemen för ersättning vid olycksfall, sjukdom, arbetslöshet samt pensioner byggts ut till en sådan nivå att medborgarna även under svåra förhållanden kunde bevara en rimlig minimigrad av social trygghet och levnadsstandard.

Efter det andra världskriget, under andra hälften av 1900-talet, ökade socialutgifterna starkt i alla europeiska länder och man antog att det fanns en konvergens, en gemensam riktning så att alla moderna europeiska länder höll på att bli välfärdsstater. Så småningom började man dock framhålla klara olikheter i utvecklingen och förekomsten av olika välfärdsmodeller. En ofta använd tredelning i en liberal, korporatistisk och socialdemokratisk välfärdsmodell presenterades och analyserades i Gösta Esping-Andersens inflytelserika bok "The Three Worlds of Welfare Capitalism" (1990). Den sistnämnda brukade också kallas den institutionella modellen och ibland den nordiska eller svenska modellen. Det var nämligen den som infördes och tillämpades i de nordiska länderna med Sverige som spjutspets och föregångsland. När man frågar efter globaliseringens konsekvenser för välfärdsstatens framtid, är det skäl att inte bara fråga efter den välfärdsstatliga socialpolitikens utan också efter den svenska modellens chanser att överleva.

Den institutionella och svenska modellen går ut på att välfärdspolitiken skall vara universell, dvs. gälla alla medborgare, att

individens välfärd är samhällets skyldighet och att den sociala välfärden skall uppnås med samhällspolitiska medel snarare än genom marknadsmekanismen. Behovsprövning förkastas såsom socialt diskriminerande. Både Esping-Andersens indelning och den svenska modellen har som bekant också kritiserats. Esping-Andersens tredelning är i högsta grad västerländsk och gäller teknologiskt och ekonomiskt högt utvecklade samhällen. I den tredje världens fattiga länder måste samhällspolitiken på ett helt annat sätt vara inriktad på att stötvis eliminera hungersnöd och sjukdomar. Det framgår på ett lysande sätt av Amartya Sens and Jean Drèzes berömda bok "Hunger and Public Action" (1989). Den beskriver fall av enorm hungersnöd i Afrika, Sydasien och Kina. Det beräknas att 30 miljoner människor dog i den hungersnöd som drabbade vissa områden av Kina åren 1958-61. Enligt Sen och Drèze gjorde den dåvarande kinesiska statsledningen ingenting för att eliminera eller ens minska hungersnöden. Författarnas slutsatser är av stor generell bärvidd:

1:o, kan stor fattigdom, hunger och katastrofer inte bekämpas enbart med ekonomiska mekanismer. Samtidigt med den kinesiska hungersnöden hade synnerligen fattiga områden i Indien råkat i svårigheter, men en allmän hungersnöd kunde undvikas. Lösningar i svåra situationer kräver samhällspolitik och offentliga, statliga åtgärder.

2:o, behövs vissa demokratiska principer och framför allt en viss grad av pressfrihet för att man skall kunna undvika nöd och bekämpa katastrofer. I det dåtida Kina kunde ingen offentligt påtala den existerande hungersnöden.

Trots att de av Amartya Sen och hans medarbetare beskrivna fallen eventuellt kan rubriceras som särfall, som ligger långt borta, ger slutsatserna en viss allmän vägledning. Samhällets social- och välfärdspolitik är inte ens i ekonomiskt mycket svåra situationer automatiska följder av marknadsekonomiska mekanismer. När det gäller välfärdssamhällets och välfärdssystemens framtid är det i högsta grad frågan om vad man politiskt vill och önskar bevara.

Av de tre av Esping-Andersen beskrivna modellerna förefaller den institutionella och svenska modellen att vara den bäst tillämpbara i svåra ekonomiska och sociala förhållanden. Bekämpningen av nöd kräver både samhällspolitiska åtgärder och möjligheter till demokratisk kritik av förhållandena. Den institutionella, svenska modellens svagheter, som eventuellt också kan leda till förändringar, ligger på ett annat plan. Den svenska modellen är, trots att den har rubricerats som institutionell, extremt individualistisk. Det finns ingenting mellan individerna å ena sidan, och myndigheterna eller marknaden, å den andra. I många av de i världens länder existerande värdesystemen är familjen och släkten av en högre dignitet än individen. Det gäller isynnerhet de öst- och sydasiatiska länder, där konfucianska religiösa föreställningar fortlever, men familj och släkt har också på närmare håll en betydligt starkare ställning än i de nordiska lösningarna och värdesystemen.

I en studie av den s.k. tyska socialstaten framhäver Wolfgang Zapf familj och hushåll som en av välfärdens centrala agenter. Han skriver:

> *The new theory of welfare production is evolving. Private households are considered as the final production units, using private and public goods in order to convert them, by adding their time and skills (their human capital) into basic comodities or personal welfare goods. To be included also are the process benefits, that is the welfare that stems from the household activities themselves... The private households command besides stock of money and property also competence, skills and traditions which they use up and renew during the process of welfare production.*
>
> *(Zapf 1986, 143-144)*

Det är värt att observera skillnaden i nyanser mellan Zapf och Esping-Andersen. Den sistnämnde talar om familjen närmast ironiskt som en kvarleva i samhällen, där den i Tyskland uppkomna korporatistiska modellen tillämpas och där man är tvungen att ty sig till familjen som välfärdsproducent. I de nordiska länderna och kanske särskilt i Sverige har man försökt eliminera familjen som välfärdsproducent. En sådan strävan har varit ganska

utmärkande för den svenska socialdemokratin, kanske främst därför att man på den vägen önskat bana vägen för könens jämställdhet, men det har aldrig analyserats om man kan uppnå den på annat sätt än genom att köra ned familjen. I internationell diskussion har den nordiska och svenska lösningen förvisso kritiserats som i en bok av David Popenoe (1988, 187-218), där man finner rubriker såsom "The Swedish Family in Institutional Decline", men kritiken har knappast väckt något som helst intresse bland svenska samhällsforskare. Det är emellertid troligt att globaliseringen och dess halvväga varianter, bl.a. de europeiska integrationstendenserna, kommer att ha en påtaglig inverkan på modellerna för hur välfärd produceras.

Det betonades att de av Esping-Andersen nämnda modellerna är synnerligen västerländska. På en punkt är det dock skäl att revidera påståendet. Det är nämligen uppenbart att när de ost- och sydöstasiatiska länderna på 1980-talet som en sorts mirakelekonomier uppnådde stort ekonomiskt välstånd, började de införa välfärdspolitik av västerländskt märke. Det måste dock först noteras att dessa länder för tillfället befinner sig i en ekonomisk kris av enorma mått och utgör negationer, om inte till globaliseringen, så åtminstone till en global optimism. Krisen var åtminstone delvis en följd av den ekonomiska globaliseringen, men det bör noteras att också krisen är global och hotar även de västerländska ekonomierna. Samtidigt kan man nu i dessa länder observera klara tendenser till avvikelser från den fria marknadens kapitalism och till att utestänga sig från den globala ekonomin.

Från den svenska och nordiska välfärdsdiskussionens synpunkt är det viktigt att observera hur många ostasiatiska länder vid ingången till 1990-talet som hade börjat införa välfärdsprogram. Denna tendens och vad som hände sedan har beskrivits och analyseras för tillfället utförligare av Sven E.O. Hort och Stein Kuhnle (1998). De påpekar hur det till en början var lätt för de mirakulöst ekonomiskt framgångsrika ostasiatiska länderna att skapa välfärdsprogram. Kostnaderna var till en början mycket små, då en stor del av den existerande välfärden producerades av familjen och lokala enheter i enlighet med Konfucius lära. Västerländska och t.o.m. av nordiskt snitt varande välfärdsprogram hade dock

börjat införas. T.o.m. ordningen vid införandet av välfärdsprogram tenderade att vara densamma som i de nordiska länderna. Man började med lagstiftning för att ersätta olycksfall, därefter följde sjukförsäkring och pensionssystem och sist kom ersättningar vid arbetslöshet och stöd för familjen. Det fanns och finns givetvis skillnader mellan länderna, men exempelvis Hong Kong, Syd-Korea, Singapore, Taiwan, Thailand och Japan hade infört nya välfärdsprogram inom socialförsäkringens huvudsektorer vid början av 1990-talet. Detaljbeskrivningar av förloppet måste vänta tills Hort och Kuhnle slutfört sina analyser. I och med att de tidigare ostasiatiska mirakelekonomierna nu befinner sig i en enorm kris, är reformerna fördröjda och för tillfället uppskjutna, men däremot har inte välfärdsprogrammen och planerna på att utbygga välfärden övergivits. Detta är återigen ett mycket starkt exempel på att välfärdsamhällets framtid i högsta grad är en politisk fråga och att lösningarna inte automatiskt följer av ekonomiska processer och mekanismer.

När vi återgår till att betrakta europeiska samhällen är det skäl att notera att välfärdsamhällets institutioner uppstod under en stabil period med låg inflation och hög sysselsättning. Därefter har jämte arbetslösheten, befolkningens ålderstruktur och sysselsättningens starka koncentration till informationsteknologi ökat utgifterna för välfärdsproduktionen. Man talar om välfärdssamhällets kris och allmänhetens tilltro till välfärdspolitiken har i någon mån skakats. Undersökningar i alla nordiska länder, i Sverige som sagt främst utförda av Stefan Svallfors, ger vid handen att befolkningen inte önskar några dramatiska förändringar i det välfärdspolitiska systemet. Trots att det finns ekonomiska påfrestningar i anslutning till det svenska välfärdssamhället är det osannolikt att några större förändringar kommer att ske. Förutsättningen för att befolkningens önskemål uppfylls är det demokratiska systemet.

Även om drastiska förändringar i välfärdssystemet knappast är troliga, kommer globaliseringen eller dess halvväga variant, europeiseringen, att ha konsekvenser för välfärdssystemet. Även om Europeiska unionen tillsvidare deklarerat att socialpolitiken och välfärdsprogrammen i huvudsak hör till de enskilda nationalstaternas intressesfär, är det uppenbart att många av EU:s åtgärder

och resursallokeringar till särskilda industrier, jordbruk och vinproducenter har stora konsekvenser för välfärdens nivå och fördelning. De innehåller ofta betydande överföringar av inkomster och penningmedel, även om de görs under andra rubriker. Stein Kuhnle (1996, 24) brukar tala om "osynliga välfärd-transfers" som görs i tecknet av vad han kallar fiskal välfärd. Den är ofta icke observerad och den tenderar att favorisera grupper på en någorlunda hög inkomstnivå.

Även om inga verkligt drastiska förändringar är på väg, är det alltså troligt att globaliseringen och europeiseringen leder till justeringar i många detaljer. Det är också att vänta att den svenska, institutionella modellen kommer att revideras en smula under inflytelser både från den korporatistiska och liberala modellen. På längre sikt kommer antagligen familjen att åter börja beaktas som välfärdsproducent i högre grad än under de senaste tre-fyra decennierna.

Möjligheterna till och konsekvenserna av global och kontinentbaserad demokrati

På grund av globaliseringen och rädslan för att den håller på att åsidosätta det folkstyre, som demokratin innebär, har den senaste tidens statsvetenskapliga diskussion innehållit många förslag till konstruktion av globala eller åtminstone kontinentbyggda enheter. Det finns som bekant organisationer såsom FN och Europeiska unionen, men de är vad man kallar internationella och inte globala eller globalistiska. De verkliga beslutsfattarna inom dem är utsedda av de medverkande staternas regeringar och inte genom allmänna val.

Som exempel på förslagen till globala eller åtminstone kontinentala demokratiska system kan här i korthet hänvisas till de konstruktioner, som har presenterats av Benjamin Barber och David Held. Barber tar i sin bok "Jihad vs. McWorld; How Capitalism and Tribalism are Reshaping the World" (1996) den snabba spridningen av konsumentideologi och universell konsumentstil som exempel och framhåller med uttrycket "McWorld"

möjligheterna till en global demokrati. Barbers förslag är dock allvarligare än vad man först tror på basen av hans något mcdonaliserade terminologi. Han utgår från civilsamhället, som han ser som ett nätverk av medborgarorganisationer och diskuterar möjligheterna att skapa ett civilsamhälle i global skala. Barber strävar till att konstruera en enhet i den kulturella mångfalden utan att bortse från eller förtrycka kulturella differenser, som är nödvändiga för att människan inom ett civilsamhälle skall kunna skapa sig en social identitet. Barber har en amerikansk utgångspunkt och ser Förenta Staternas första konstitution som en god modell. Den skapade förvisso en enhet i mångfalden men gav samtidigt de forna enskilda kolonierna, staterna en stor autonomi. Bland många framkastade idéer är Barbers förslag värdefullt genom att det uttryckligen beaktar enskilda små länders traditioner.

Barber tar också stor hänsyn till globala kulturella differenser. Han ställer sig mycket tveksam till den liberala demokratin, som här har kallats medborgardemokrati. I många utomeuropeiska kulturer betonas inte individen och vikten av individernas autonomi. Såsom här har framhållits, i länder där Konfucius lära är viktig, är familjen och släkten viktigare än individen. Hur som helst, Barber strävar till ett globalt demokratiskt system, där dylika kulturella differenser uttryckligen kan beaktas. Målet är en global demokrati, som är löst uppbyggd av kontinentbaserade enheter med en något så när enhetlig kultur.

I motsats till Barber betonar David Held (1995) i sitt förslag individen och individernas rätt att fritt välja sina politiska ståndpunkter och anknytningar. Han tänker sig en global demokratisk grundlag, "democratic public law", som inom olika institutioner såsom inom rättsväsende, folkhushållning, skolning osv. fastställer individernas både självbestämningsrätt och rätt till resurser.

Enligt David Held får den demokratiska grundlagen kraft och sanktionerande betydelse genom globala och kontinentala organ. Held föreslår en mängd kontinentbaserade institutioner i stil med Europeiska unionen samt en global enhet i stil med FN, dock utrustade med betydligt större befogenheter. De skall ha oberoende parlament direkt valda av och ansvariga inför folket i de nationella

enheter, som ingår. Held vill också utöka de övernationella domstolarnas makt och jurisdiktion.

Här har Barbers och Helds förslag endast berörts som symptom på vad som är i gång. Förslagen återspeglar tre centrala tendenser:

1:o, det existerar en ganska utbredd föreställning om att globaliseringen hotar den typ av suveränitet, som existerat i enskilda demokratiska stater,

2:o, det har uppstått ett aktivt sökande efter en ny demokratisk suveränitet, koncentrerad till globala och/eller kontinentala enheter, och

3:o, det inses i allmänhet, att global eller kontinental demokrati, som skulle basera sig på att all världens folk röstar om hur förhållandena skall vara överallt, kunde innebära ett förtryck och förbiseende av små länder och enskilda kulturer. Det gäller därför att bygga upp demokratiska system, där de kulturella skillnaderna beaktas.

Hänsyn till den sistnämnda punkten innebär att Sverige och de nordiska länderna kan behålla sitt välfärdssamhälle. Det finns heller inga faktiska skäl att i dag förutspå att den svenska och nordiska välfärdsstaten kommer att försvinna. Däremot kommer den som sagt att med all sannolikhet att något revideras, så att den blir mer fiskal till sin natur och att den upptar enskilda element både från den liberala och korporatistiska välfärdsmodellen. Det beror inte på att de är överlägsna den svenska modellen, utan på att det inom Europa som en mångnationell enhet sker konvergerande sammanjämkningar.

Referenser

Albrow, Martin, "Introduction", in M. Albrow and E. King (eds), *Globalization, Knowledge and Society: Readings from International Sociology*, London: Sage, 1990.

Barber, Benjamin, *Jihad vs. McWorld: How Capitalism and Tribalism are Reshaping the World*, Berkeley: University of California Press, 1996.

Bauman, Zygmunt, *Globalization, The Human Consequences*, Oxford: The Polity Press, 1998.

Cammack, Paul, "Globalization and the Death of the Liberal Democracy", *European Review* 6 (1998) 249-263.

Dahl, Robert, *Democracy and its Critics*, New Haven and London: Yale University Press, 1989.

Diamond, Larry, "Is the Third Wave Over?", *Journal of Democracy* 7 (1996) 20-37.

Eatwell, John, "The Liberalization of International Capital Movements: West and East", in *Understanding Globalization: The Nation-State, Democracy and Economic Policies in the New Epoch,* published by the Swedish Ministry for Foreign Affairs, Stockholm 1998.

Esping-Andersen, Gösta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism,* Oxford: the Polity Press, 1990.

Esping-Andersen, Gösta and Korpi, Walter, "From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy", in R. Erikson, E.J, Hansen, S. Ringen, and H. Uusitalo (eds), *The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research*, Armonk and London: M.E. Sharpe, 1987, 39-74. Giddens, Anthony, *The Consequences of Modernity*, Oxford: The Polity Press, 1990.

Held, David, *Democracy and the Global Order*, Stanford: Stanford University Press, 1995.

Hort, Sven O. and Kuhnle Stein, "The Coming of East and South East Asian Welfare States", Paper at the Roundtable on "Comparative Modernization: Scandinavia and China", Fudan University, Shanghai, November 27-29, 1998.

Kuhnle, Stein, "Velferdsstatens idégrunnlag i perspektiv", i A. Hatland, S. Kuhnle og T.I. Romören (red.), *Den norske velferdsstaten*, Oslo: Ad Notam Gyldendal, 1996.

Lipset, S.M., "The Social Requisites of Democracy Revisited", *American Sociological Review* 59 (1994) 1-22.

O'Donnell, Guillermo, "Illusions about Consolidation", *Journal of Democracy 7* (1996) 34-51.

Ostrowski, Krzysztof and Teune, Henry, "Globalization: Regions, Meso Regions and the World System", Paper presented at the 14th World Congress of Sociology, Montreal, July 26-August 1, 1998.

Pohjola, Matti, "Information Technology and Economic Development", Helsinki: *UNU/Wider*, 1998.

Popenoe, David, *Disturbing the Nest. Family Change and Decline in Modern Societies*, New York; Aldine de Gruyter, 1988.

Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, London: Allen & Unwin, 1943.

Sen, Amartya Sen and Drèze, Jean, *Hunger and Public Action*, Oxford: Claendon Press, 1989.

Svallfors, Stefan, "The End of Class Politics? Structural Cleveages and Attitudes to Swedish Welfare Policies", *Acta Sociologica* 38 (1995) 53-74.

United Nations Commission for Science and Technology for Development (*UNCSTD*), Substantive Theme: Information, and Communication Technologies for Development, 1997.

United Nations Development Report, United Nations Development Programme (*UNDP*), Oxford: Oxford University Press, 1998.

Väyrynen, Raimo, *Globalisaatio, uhka vai mahdollisuus*, Jyväskylä: Atena, 1998.

Zapf, Wolfgang, "Development, Structure and Prospects of the German Social State". in R. Rose and R. Shiratori (eds), *The Welfare* State East and West, Oxford: Oxford University Press, 1986.

Globaliseringen och folkets rätt att sig självt beskatta

Krister Andersson, ekonomie doktor, Stockholm

Inledning

Det förs för närvarande en intensiv skattedebatt såväl i Sverige som i Europa. Regeringen har kallat till skatteöverläggningar med oppositionen. Näringslivet klagar på dåligt företagsklimat och i Europa pågår ett arbete med att harmonisera skatterna. Den senaste tiden har vi sett utspel från tyska regeringen, från Schröder, och från franskt håll. Det har väckt stor uppmärksamhet, inte minst i Storbritannien. Det är lite paradoxalt att en harmonisering av skatterna i Europa leder till så starka reaktioner i Storbritannien och i Sverige, men av helt olika skäl. En harmonisering av skatterna vill britterna inte veta av eftersom det skulle medföra skattehöjningar för britterna. I Sverige finns en starkt negativ opinion mot skatteharmonisering eftersom det skulle leda till *lägre* skatter för svenskarna, ett lägre skatteuttag och därmed svårigheter att finansiera offentlig verksamhet, i vart fall på kort sikt. De frågeställningar som jag tänkte beröra här är hur den internationella skattekonkurrensen ser ut och peka på områden där den är speciellt viktig.

Vad händer inom skatteharmoniseringen, dvs. hur försöker lagstiftare i olika länder att utforma skattesystemet i större samklang och enhetlighet? Är det bra eller dåligt med skattekonkurrens alternativt skatteharmonisering? Är det en relevant fråga att ställa och vilka slutsatser kan dras för Sveriges del?

Den internationella skattekonkurrensen

Om vi börjar med den internationella skattekonkurrensen så förs diskussionen mest när det gäller skatt på kapital. Det börjar också föras en diskussion om skatt på arbetskraft, sociala avgifter, socialförsäkringsavgifter osv. När det gäller konkurrens mellan länderna gäller det dock fram för allt att attrahera kapital och företag (och därmed sysselsättningstillfällen). Därför har företagsskatten hamnat i fokus som ett konkurrensmedel mellan länderna. Det gäller att få riskkapital till företagen och deras investeringar och då hamnar diskussionen direkt på beskattningen av aktiekapital och den s.k. dubbelbeskattningen.

Med dubbelbeskattning avses att först betalar företaget skatt för vinsterna och sedan betalar aktieägarna dessutom skatt på utdelningarna och, om man säljer aktien och den har gått upp i värde, så betalar aktieägaren en realisationsvinstskatt på värdestegringen. Det innebär att skatt tas ut i två led. I Sverige har vi för närvarande en dubbelbeskattning på eget kapital, aktiekapitalet. Under senare tid har dubbelbeskattningen hamnat i fokus eftersom vid fusioner mellan företag har huvudkontoret ofta flyttats till ett annat land som inte har kvar dubbelbeskattning, t.ex. Finland. Många länder har inte längre någon dubbelbeskattning. Den höga skatten på svenskars aktieägande medför också att en allt större andel av börsen ägs av utlänningar. Det totala sparandet riskerar att bli lågt och eftersom utlänningar inte betalar skatt på utdelningar och reavinster har de en bättre skattesituation än svenskar. Det innebär att det svenska skattesystemet ger aktiva incitament till utländskt ägande. Visserligen har skatten på alternativa placeringar för svenskar, såsom fastigheter, också höjts så att aktieägande trots allt skall framstå som relativt attraktivt för en svensk sparare, men faktum kvarstår att vi genom skattesystemet uppmuntrar utlänningar att äga en allt större andel av kapitalstocken. I Sverige har vi förutom höga skatter på aktieutdelningar och reavinster också en exceptionellt hög förmögenhetsskatt (se nedan). De produktivitetshöjningar som kan förväntas uppstå inom produktionen tillfaller ägarna av kapitalet och eftersom en så stor andel ägs av

utlänningar hamnar endast en del av värdestegringen inom landet. Det stora utlandsägandet innebär också att den svenska kronan riskerar att påverkas av hur utlänningar bedömer framtidsutsikterna för svensk ekonomi och trovärdigheten i den ekonomiska politiken. Även svenskar är naturligtvis känsliga för detta men erfarenhetsmässigt vet vi att när stora internationella placerare viktar om i sina portföljer kan det leda till mycket stora kortsiktiga kapitalrörelser och därmed till en volatil växelkursutveckling. Utländskt ägande är värdefullt för den svenska ekonomin men skattesystemet bör vara utformat så att det inte påverkar ägarstrukturen. Det är svårt att se starka skäl till att gynna utlandsägande framför svenskt ägande. Vi behöver båda delarna och skattesystemet bör vara neutralt i detta avseende.

Den internationella skattekonkurrensen gäller också ambitioner från regeringar och länder att attrahera finansiellt kapital. Det förs en diskussion om i vilken mån man ska ha skatt på banksparande och kapitalinkomster och om hur viktigt och värdefullt det är att försöka attrahera kapital över gränserna från ett annat land. I länder som Luxemburg är den finansiella sektorn mycket viktig för välståndet i landet men även i andra länder spelar finanssektorn stor roll för såväl jobb som skatteintäkter.

När det gäller företagsskatten och bolagsbeskattningen finns det ett tydligt mönster under de senaste 15-20 åren och det mönstret är helt enkelt att företagsskattesatserna har blivit lägre i nästan alla länder, i alla fall i industriländerna. Det förs en diskussion om detta är en bra utveckling eller inte och de flesta är inne på att det är en oundviklig konsekvens av att man vill attrahera företag och investeringar och att man vill få sysselsättningstillfällen. I Tyskland förs det en mycket intensiv debatt för närvarande om företagsskatterna och den nya socialdemokratiska regeringen lade fram ett förslag om att sänka företagsskatterna till 35 % år 2002. I början av december 1998 ändrade man sig och säger nu att man ska sänka företagsskatten till 35 % redan år 2000. De tyska signalerna är tydliga tecken på att även länder som traditionellt har behållit en hög företagsskattesats vill närma sig andra länders låga skattesatser. I Irland förs en liknande diskussion fast den irländska företagsskatten redan är låg. För industriföretag är den så låg som

10 %, något som rest frågan inom EU om en så låg skattesats inte utgör illojal skattekonkurrens. Speciellt har invändningar rests mot att vissa typer av företag har lägre skattesats. I Irland överväger man därför att införa en enhetlig företagsskattesats på 12,5 % och då skulle man gå ner från 40 % för vissa företag och man skulle marginellt höja den för dem som redan har den lägre skattesatsen på 10%. Med en enhetlig företagsskattesats på endast 12,5% skulle Irland alltså få en verkligt låg och mycket konkurrenskraftig företagsskatt. Det är svårt att se att EU kan invända mot ett sådant skattesystem.

I Sverige har vi sänkt företagsskattesatsen radikalt de senaste åren. Den formella skattesatsen har sänkts från 57% till 28% och man kan konstatera att den svenska företagsskattesatsen ligger väl till i ett europeiskt perspektiv. Den effektiva skattesatsen var emellertid redan tidigare låg och det effektiva skatteuttaget på svenska företag är i själva verket högre än i många andra länder, även jämfört med de länder som har en väsentligt högre formell företagsskattesats. Skillnaden mellan formell och effektiv skatt uppkommer på grund av att skattebasen, dvs. vinsten, beräknas på olika sätt i olika länder. Genom generösa avdrag kan den effektiva företagsskatten bli låg även om den formella skattesatsen är hög.

På senare tid har beskattningen av ägandet av kapital fått ökad uppmärksamhet. Är det rimligt att svenskar skall ha en väsentligt sämre skattesituation för det kapital man äger än vad utlänningar har på sitt sparkapital. När investeringarna flödar över gränserna måste det åtföljas av ett finansiellt flöde och om inhemskt kapital inte räcker för att täcka finansieringskostnaden kommer utländskt kapital att bli allt viktigare. Med detta följer effekter på ägandet av kapitalstocken, styrelsers sammansättning etc. Sverige har en konkurrenskraftig företagsskatt men kapital som ägs av svenskar beskattas hårt. (Ekonomerna talar om att använt kapital är lågbeskattat medan ägt kapital beskattas högt.) Vi skiljer oss i detta avseende från andra länder. Dubbelbeskattningen är endast en av de skatter som är viktiga. De viktigaste skatterna är kapitalinkomstskatten, realisationsvinstskatten och förmögenhetsskatten.

Förmögenhetskatt innebär egentligen en trippelbeskattning av eget kapital inom företagssektorn. Den blir speciellt kännbar när

inflationen är låg och skattesatsen bestämdes under en tid då Sverige var ett höginflationsland. Skattesatsen är hela 1,5% vilket är exceptionellt högt i ett internationellt perspektiv. Dessutom beskattar vi personer som har små förmögenheter medan riktigt rika personer slipper skatten. Det innebär att skatten förlorat all legitimitet. Visserligen finns det förmögenhetsskattesatser på samma nivå som den svenska men t.ex. i Frankrike måste man ha en förmögenhet på minst 60 miljoner kronor innan en så hög skatt tas ut. I Sverige gäller gränsen 900 000 kronor.

Förmögenhets- och fastighetsskatten i några OECD-länder, 1998

	Förmögenhets-skattesats i procent	Förmögenhets-skattebas i kronor	Fastighetsskatte-sats för bostäder (procent)
Belgien	0		0
Danmark	0		0,6-2,4 %
Finland	0,9	över 1,65 mkr	0,1-0,4 %
Frankrike	0-1,5	under 6,25 mkr 0% över 60,6 mkr 1,5%	0
Irland	0		0
Nederländerna	0,7	över 770 tkr	0,1-0,3%
Norge	0-1,1	under 130 tkr 0% över 575 tkr 1,1%	0,1-0,4
Storbritannien	0		0,4-0,8%
Sverige	1,5	belopp öv. 900 tkr	1,5% på 75% av värdet.
Tyskland	0		0,4-0,7%
Österrike	0		0,2-0,5%

Som tidigare påpekats innebär förmögenhetsskatten att ägarstrukturen på bl.a. Stockholms fondbörs påverkas. Andelen utlandsägande uppgår till en tredjedel. Dessutom har svenskar i huvudsak gjort direktinvesteringar i utlandet medan utlänningar gjort portföljinvesteringar i Sverige. Det innebär att kapitalstockarna väl avspeglar skatteincitamenten.

En annan skatt som har fått en hel del uppmärksamhet är fastighetsskatten. För det första kan man konstatera att de flesta länder inte har någon förmögenhetsskatt och har de en förmögenhetsskatt så har de ingen fastighetsskatt. Vi har båda skatterna och dessutom med höga skattesatser. Ofta utgår såväl förmögenhetsskatt som fastighetsskatt på villor. De högre taxeringsvärdena har medfört att allt fler befinner sig i den situationen och politikerna har därför beslutat att frysa taxeringsvärdena. Ett motiv som framförts för fastighetsskatten är att hus inte flyttar. Det är visserligen korrekt men ägaren kan mycket väl påverkas så mycket av det totala skatteuttaget att Sverige inte längre anses attraktivt som bosättningsland. Ibland framförs argumentet att högre skatter på fasta tillgångar är ett alternativ om man nu inte kan beskatta kapital som flyttar över gränserna. Det är dock uppenbart att Sverige har så höga skatter på såväl rörligt som fast kapital att det inte går att kompensera ett skattebortfall från lägre skatt på rörligt kapital genom att öka skatten på fast kapital.

Strävanden efter skatteharmonisering

Vad sker då för legal diskussion i Europa och i världen om möjligheterna att ta ut skatt på rörligt kapital? Det är klart att det uppmärksammas att länder konkurrerar genom att sänka skatter, införa låga företagsskattesatser, sänka skatten på kapital och på välutbildade, dvs. den arbetskraft som är rörlig och kan flytta över gränserna. Därför förs nu en diskussion om att det blir orättvist och att det blir fel i konkurrensen mellan länderna om vissa länder till följd av i övrigt gynnsamma förhållanden kan sänka skatten mycket. Frågan reses om man inom EU:s ram kunde resonera sig fram till vad som vore rimliga skattenivåer på olika typer av inkomster. Det är framför allt skatt på varor, indirekta skatter, vissa acciser, punktskatter som har sänkts. Det har också gällt frågor som för gemene man är väldigt tekniska men som är viktiga för företagssektorn och då tänker jag på utdelning från moderbolag till dotterbolag. Här har EU varit framgångsrikt med att förhandla fram direktiv och lättnader och mer enhetliga regler i det europe-

iska perspektivet men diskussionerna har varit svåra och man har ofta inte kommit till skott.

Skatteharmonisering

- Indirekta skatter, moms
- Utdelningar mellan moder- och dotterbolag
- Företagsskatter?
- Kapitalinkomster?

Att man ofta inte kunnat fattat beslut beror på att länderna har så olika intressen och att länderna anser sig tjäna på skattekonkurrensen. Genom att utnyttja en asymmetri och kunna attrahera kapital på bekostnad av sina grannländer kan länderna få en bättre ekonomisk utveckling för sina medborgare. Det är därför bl.a. svårt att få enhetlighet och en skatteharmonisering av företagsskatten. Man har inte lyckats enas om företagsskattesatsen, än mindre hur skattebasen, vinsten, ska räknas fram. Dessutom har det visat sig mycket svårt att komma överens om hur kapitalinkomster och ränta på banksparande skall beskattas. Det har förts en intensiv diskussion i denna fråga även inom länderna, bl.a. i Tyskland. Införandet av skatt på kapitalinkomster i Tyskland ledde till en så stor kapitalflykt att regeringen fick backa flera gånger. Nu finns det ett grundavdrag som är så generöst att en familj på 4 personer kan ha mer än 1 miljon kronor på banken utan att betala någon skatt på ränteinkomsten. Någon förmögenhetsskatt finns inte i Tyskland.

I det europeiska perspektivet har man inte lyckats komma överens om en minimiskatt på kapitalinkomster. Det finns ett förslag på bordet om en 20-procentig källskatt men det återstår att se om det förslaget överlever. Om det införs finns det alltid andra länder utanför EU som skulle erbjuda skattefrihet. Det är svårt att få regler i dessa frågor och man skall inte bli förvånad om det tar tid innan ett beslut tas. Som ett alternativ till en gemensam skattesats har det framförts ett system med utbyte av information. Då skulle varje land kunna beskatta enligt sina regler. Vill Sverige beskatta sina sparare betydligt hårdare än länder på kontinenten

skulle detta då kunna ske om information om svenskars sparande i utlandet kunde erhållas. Nu ligger det självklart i sakens natur att villigheten att frivilligt lämna uppgifter om sådant sparande är låg, speciellt om vederbörande har kanaliserat sitt sparande till andra länder just för att undgå den höga svenska skatten. Dessutom är andra länder säkert inte speciellt villiga att lämna uppgifterna eftersom det landet då går miste om skatteintäkter. Det kanske största problemet är dock att kontrollsystemen på kontinenten är uppbyggda efter den skattestruktur man har där och inte efter hur vi i Sverige beskattar. I Sverige beskattar vi räntan på bankbok från första kronan, i Tyskland kan du som sagt ha en miljon på banken utan att betala skatt på räntan. Det innebär att deras kontrollsystem är uppbyggda för att fånga in väsentligt större placeringar än de småbelopp som vi beskattar. Det är inte troligt att Tyskland kommer att bygga upp ett kontrollsystem (så att kontrolluppgifter kan skickas till svenska skattemyndigheter) för någon svensk som har placerat några tusen kronor i Frankfurt. Det är helt enkelt svårt att få ett effektivt utbyte av information över gränserna eftersom länderna beskattar folk så olika och har helt olika beskattningsprinciper.

När det gäller punktskatter, alltså skatt på vissa varor, har det varit lite lättare att komma överens. Men att komma helt överens om vilka skatter som ska tas ut på dessa varor har man inte eftersträvat. Ändringar av den svenska tobaksskatten är ett tydligt exempel på den skattekonkurrens som finns mellan länderna. Omfattande smuggling medförde att regeringen tvingades sänka skatten. På många varor har Sverige väsentligt högre punktskatter än länderna på kontinenten och den svenska mervärdesskatten på 25% är högst i Europa (tillsammans med Danmark). Skillnader i skatteuttag medför naturligtvis en viss gränshandelsproblematik.

Är skattekonkurrens bra eller dåligt?

Är det bra eller dåligt med skattekonkurrens? En motfråga skulle kunna vara; spelar det någon roll om det är bra eller dåligt? Den

ökade internationaliseringen, informationssamhället etc. medför att skattekonkurrensen kommer att tillta.

Det positiva med skattekonkurrens är att ett felaktigt, icke ekonomiskt användande av resurser kan komma att bli tydligt och därmed upptäckas tidigare än vad som är fallet i en sluten ekonomi. Vi upptäcker alltså problem och spänningar i ekonomin till följd av att skattesystemet utformats på ett olyckligt sätt. Dessa spänningar och problem blir mer synliga när vi får internationell konkurrens och en öppen ekonomi där kapital, varor och människor, högutbildade i synnerhet, flödar över gränserna på ett helt annat sätt än de gjorde tidigare. När vi nu ser en del av de ineffektiviteter och spänningar som vi har byggt in i vårt inhemska skattesystem och som har lett till en felaktig allokering av resurser, kapital och utbildningsinsatser osv. bör man kunna räkna med att det politiska systemet snabbare attackerar problemen än vad de annars skulle ha gjort. Förändringar av vissa strukturer är ju egentligen väldigt positivt men samtidigt innebär dessa förändringar i skattestrukturen förmodligen också lägre skatteintäkter och själva anpassningen är besvärlig för alla länder, och naturligtvis speciellt för länder som har ett högt skatteuttag. Omvandlingen av skattestrukturen blir smärtsam och fördelningspolitiska frågor kan hamna så mycket i fokus att processen blir utdragen. Under tiden ökar kostnaderna för den snedvridande beskattningen i takt med att internationaliseringen fortgår. Det finns också en risk att skattebördan ökar speciellt mycket för fattigt folk och på skattebaser som inte lätt kan undgå skatterna. De högre fastighetsskatterna under det senaste decenniet kan ses som ett exempel på detta. Det faktum att skatten åter börjat sänkas kan dessutom ses som ett tecken på att Sverige nått till vägs ände när det gäller att hitta nya skattebaser eller att höja skatter på orörliga skattebaser. Förmögenhetsskatten är en annan skatt där en reträtt blir ofrånkomlig.

Skatten på låginkomsttagare

I Sverige är det inte bara hög skatt på små förmögenheter och fastigheter utan än mer slående är den mycket höga skatt som tas

ut på verkligt låga inkomster. I ett internationellt perspektiv är de svenska skatterna på fattiga människor exceptionellt höga.

Skatt på arbetsinkomster i några länder
Avser 1998

	Skattefri inkomst (SEK)	Marginalskatt för låga inkomster (procent)
Belgien	45 300	25,0
Danmark	37 400	40,0
Finland	13 200	17,0
Frankrike	35 000	18,0
Irland	45 600	26,0
Nederländerna	34 500	36,4
Norge	26 500	28,0
Storbritannien	54 200	20,0
Sverige	8 800	36,4
Tyskland	56 100	32,0
Österrike	43 800	22,0

Någon möjlighet att kompensera ett skattebortfall från rörliga skattebaser med att ta ut ännu mera pengar från dem som tjänar lite är mer än uttömt. I Sverige kan man tjäna ungefär 750 kr i månaden, eller ca 9000 kronor på ett år, innan en skatt på 36 procent börjar tas ut. I andra länder är man mer generös och man kan tjäna betydligt mer. I flertalet EU-länder kan man tjäna 40-50 000 kr innan man betalar skatt över huvud taget. Dessutom är den skatt som tas ut på inkomster direkt efter grundavdraget mycket lägre. I Sverige är skattesatsen hög på låga inkomster och det är svårt att tänka sig att gå vidare på den vägen med ytterligare skärpningar. I själva verket måste man gå åt andra hållet och sänka skatten för låginkomsttagare och jag tror att den diskussionen kommer att intensifieras. Genom den höga skatten på låginkomsttagare bryter vi mot den överordnade beskattningsprincipen "skatt efter bärkraft". Personer som tjänar 750 kr i månaden har överhuvudtaget inte någon skattebärkraft. Dessa personer klarar inte ens sin egen försörjning, sin hyra eller andra utgifter. En anledning till att vi valt att så öppet bryta mot den överordnade beskattnings-

principen är en ambition att utjämna över livscykeln samt att få in tillräckligt med skatteintäkter för att klara av de stora transfereringar som blir nödvändiga när skatterna är så höga.

Jag tycker att man ska resa frågan om det är så förnuftigt att beskatta låginkomsttagare så hårt. I så fall bör vi dra konsekvenserna av detta och också byta överordnad beskattningsprincip. Med tanke på att vi redan beskattar fattigt folk så hårt kan det inte bli tal om att kompensera ett skattebortfall till följd av en ökad internationalisering och urholkade skattebaser, med än högre skatt på låginkomsttagare. Det innebär att offentliga utgifter måste sänkas.

Slutsatser

Den internationella skattekonkurrensen som vi redan sett stora effekter av, kommer att fortsätta. Lägre bolagsskatter och lägre skatt på finansiellt kapital blir ett resultat av den pågående internationaliseringen. Införandet av euron gör det lättare att jämföra avkastningar och priser mellan länder. Dessutom förenklas transaktioner över gränserna och det blir svårt att beskatta finansiellt kapital. Framför allt förmögenhetsskatten, kapitalinkomstskatten och dubbelbeskattningen på aktieinkomster kommer att sättas under ökad press nedåt. Det ligger i vårt nationella intresse att reducera dessa skatter. I flera fall har de befintliga skatterna sådana brister att de förlorat sin legitimitet. Det gäller bland annat förmögenhetsskatten vilken inte tas ut på miljardärer men väl på personer med låga förmögenheter. Med tanke på det sparbehov som finns för befolkningen för att kunna trygga såväl sina egna som andras pensioner, bör ett högre privat sparande ses som positivt. Dessutom bör skattesystemet inte gynna utländskt ägande framför svenskt ägande av företag. Här hamnar dubbelbeskattningen i fokus men även kapitalinkomstskatten och realisationsvinstskattereglerna.

Slutsatser

- Ökad internationell konkurrens
  – euron
- Svårt att beskatta finansiellt kapital
  – kapitalinkomstskatten
  – förmögenhetsskatten
  – dubbelbeskattningen
  – skatteosäkerhet
- Lägre skatt även på arbetsinkomster
- Skattebortfall
- Låginkomsttagare beskattas redan hårt

En viktig fråga är stabilitet av skattesystemet. Det råder stor skatteosäkerhet i Sverige. Regler ändras fram och tillbaka och det är svårt att fatta långsiktiga beslut. Skatt på långsiktigt sparande, såsom pensionssparande har nyligen höjts mycket kraftigt. Det är därför än mer viktigt att de sänkningar som aviseras framöver framstår som uthålliga och trovärdiga. I annat fall flyter kapitalet fortsatt ut ur landet. Det behövs en långsiktig utgiftsstrategi för att kunna göra skattestrategin trovärdig.

Lägre skattesatser riskerar att i vart fall kortsiktigt generera lägre skatteintäkter. Eftersom skatteuttaget på låginkomsttagare är för högt i utgångsläget måste utgiftssidan ses över. Även med bibehållna skattesatser kommer emellertid skatteintäkterna att minska eftersom skattebaserna urholkas. Hur vi än ser på det kommer en anpassning av utgiftsnivån att bli nödvändig. Svenska folket kommer fortsatt att sig självt beskatta men strukturen kommer att bli en annan och skatteuttaget kommer att bli lägre.

En svensk modell i globaliseringens tid?

Lena Westerlund, LO-ekonom, Stockholm

Sammandrag av föredrag hållet vid Demokratiutredningens seminarium den 9 december 1998.

Huvudsakliga teser

Två teser argumenterades för i föredraget, nämligen:

- Det spelar roll vad vi kallar det: "globalisering" eller "internationalisering".

Politikernas syn på handlingsutrymmets storlek i den ekonomiska politiken och i välfärdspolitiken påverkas av de begrepp som är gängse i beskrivningen av Sveriges omvärldsberoende. Om den dominerande samhällsbilden är att globaliseringen styr utvecklingen enligt en i hög grad opåverkbar process, så kommer sannolikt färre försök att kraftfullt söka styra utvecklingen i motverkande riktning att göras.

- Samverkan mellan arbetsmarknadens parter, både nationellt och internationellt kan komma att öka i en fördjupad internationalisering.

Den svenska modellen kan komma att återupplivas av trycket från den ökade internationaliseringen. Den kan sannolikt breddas vad gäller de områden som omfattas. Parterna kommer att mötas än mer på andra nivåer än den nationella, exempelvis EU-nivån, vilket innebär nya krav som ej är lätthanterliga för berörda organisationer.

Globaliserad eller internationaliserad ekonomi – vad bevittnar vi?

En central fråga att göra upp med när man bedömer politiskt handlingsutrymme på nationell nivå är vad man benämner utvecklingen. Två något stiliserade typer av ekonomiska relationer kan skisseras för att förtydliga de internationella processer vi bevittnar (efter Hirst & Thompson 1996).

En globaliserad ekonomi som innebär att:

- nationella ekonomier är underordnade ett globalt system
- nationella ekonomier omformas genom internationella processer.

Konsekvensen av detta blir att vid inrikespolitiska överväganden måste nästan alltid hänsyn först tas till internationella bestämningsfaktorer, sedan till nationella. Det genuint transnationella – och därmed statslösa – företaget är den globaliserade ekonomins främsta uttrycksform.

En internationell (mellan-nationell) ekonomi som innebär att:

- nationella ekonomier är de viktigaste enheterna
- ekonomiska processer som bestäms nationellt dominerar och internationella fenomen är en följd av de nationella ekonomiernas olika sätt att fungera.

Konsekvensen av detta system är att vid inrikespolitiska överväganden tas ingen eller mycket liten hänsyn till internationella bestämningsfaktorer. Det multinationella företaget är den internationaliserade ekonomins uttrycksform – dvs. ett företag med tydlig nationell förankring, men aktivitet i flera länder.

Verkligheten ligger sannolikt någonstans emellan dessa två stiliserade typer. Att i den politiska diskussionen inte göra skillnad mellan trender mot ökad internationalisering och en extrem version av globalisering gör att betydelseskillnader överbryggas när de i stället bör upprätthållas. En allvarlig konsekvens för politiken av "globaliseringstesens" landvinningar är att de politiska aktörerna

tror att de kan göra mindre än de i själva verket kan. Detta kan medföra att det handlingsutrymme som finns nationellt – och kanske även internationellt – ej utnyttjas av de folkvalda.

Partssamverkan och trepartssamverkan, nationellt och internationellt – några trender

Den svenska modellen är enligt en relativt bred definition från Elvander (1988):

> ...ett system av relationer mellan parterna på arbetsmarknaden inbördes samt mellan dem och regeringen där parterna förutsätts själva ta ansvaret för arbetsfreden och för en lönebildning som är förenlig med de rådande målen för den ekonomiska politiken...

Det har blivit en försvagad modell under de senaste tio–femton åren. Men ett visst tryck har funnits och finns på förbättrade relationer. Den svenska modellen lever idag lite drastiskt uttryckt främst i vissa andra europeiska länder, om än i annan tappning. Nederländerna och Irland är näraliggande exempel på samförståndsmodeller.

Detta system av relationer kräver en hög grad av ekonomiska incitament till samverkan för att bestå . Samhällsekonomisk balans är nu som tidigare det grundläggande i en samsyn. Strävan efter hög grad av makroekonomisk stabilitet är ytterligare ett incitament till samverkan i en ekonomisk regim med låg inflation som centralt mål.

På nationell nivå krävs statsmakter som underlättar för partssamverkan. I Sverige finns en tradition av detta. I många andra europeiska länder är traditionen mindre tydlig eller saknas helt.

På EU-nivå finns strukturer för partssamverkan, om än svaga. Arbetsmarknadsdialogen inom EU innebär möjlighet att förhandla fram lagstiftning mellan parterna på den nivån. Minimi-nivåer vad gäller grundläggande krav på arbetslivet är önskvärda och kan motverka "social dumping" länder emellan. En ny typ av trepartssamverkan håller i och med detta på att uppstå på EU-nivå. I denna samverkan är EG-kommissionen, Europafacket och arbetsgivarna

på EU-nivå de tre parterna. Kommissionen innehar i denna process statsmaktens roll, men är ju inte alls en sådan. Den kan exempelvis ej utge politiska löften eller utforma hot i form av annat än direktivförslag.

Det är inte okomplicerat för de internationella organisationer som förhandlar på EU-nivå – både från arbetsgivarsidan och löntagarsidan – att få ett mandat. Detta måste komma från de organisationer som är deras medlemmar, dvs. som regel nationella centralorganisationer. Enbart i vissa frågor kommer de att ges ett förhandlingsmandat och varje sådan process ställer stora krav på den interna demokratin.

Hur kommer början av det nya millenniet att se ut vad gäller partssamverkan? På nationell nivå är ett optimistiskt scenario att den svenska modellen återupplever en period där den stärks och utvecklas. Två nya drag är dock sannolika i så fall. Förhållandet mellan branschnivån och den centrala nivån ser annorlunda ut än i tidigare perioder, exempelvis i löneförhandlingsprocesser. EU-medlemskapet breddar vidare dagordningen för samverkan på så sätt att en nationell samsyn kan löna sig i okonventionella frågor, såsom exempelvis regionalpolitiken.

På EU-nivå kan den svenska modellen då fortsätta att inspirera utvecklingen. Det framstår som rationellt för parterna att föra en dialog samt agera samfällt gentemot den nya politiska nivå som EU innebär. Särskilt som möjlighet till förhandlad lagstiftning finns. Parterna har var och en för sig och ibland också gemensamt ett intresse av att influera EG-kommissionen för att den vägen påverka vilka lagförslag som läggs fram.

Några drivkrafter bakom en överlevnad och utveckling av den svenska modellen är:

- Regeringar och EU har ett intresse av att ej öka den sociala konfliktnivån efter 1980-talets starka avregleringsvåg. Ett egenintresse för de som vill främja fortsatt liberalisering av handel och investeringar är att lyssna på löntagarorganisationer – MAI-avtalets (det multilaterala investeringsavtalets) procedur var exempelvis ett rejält bakslag, som nu verkar tas på allvar.

- Företag/arbetsgivare behöver arbetsfred – både nationella och multinationella företag. Ökad sårbarhet har uppstått genom en ökad internationell arbetsfördelning i produktionen och genom "just-in-time"- principen för lagerhållning.

- Fackliga organisationer har drivkrafter att stärka vägarna att undvika underbudskonkurrens inom västvärlden, men även globalt. Att motverka social dumping och förändra inriktning från konkurrensstärkande löneåterhållsamhet till produktivitetsbaserade lönekrav är trender i EU.

- De flesta internationella företag är fortsatt multinationella. Forskare har funnit att hemlandet fortfarande har en avgörande betydelse för majoriteten av de internationella företagen. Dessa företag behöver nationella parter för att föra samtal på en rationell samhällelig nivå i de länder de verkar.

Slutsats

Internationell samverkan kommer aldrig att ersätta nationell handling inom fackliga organisationer. Den kan dock bli ett viktigt komplement. Facket har medlemmen som bas och närhet är därmed en grundläggande förutsättning för styrka – geografisk, språklig och även kulturell. Dock blir EU-nivån viktigare som en ny politisk nivå.

Den globala nivån är mycket svår att organisera för facklig slagkraftig verksamhet, dock allt viktigare i det nya milleniet.

Den svenska modellen har förutsättningar att utvecklas i den ökade internationaliseringens tid. Det ställer dock krav på de inblandade parterna att utveckla samverkan på nya områden samt på nya nivåer. Det är en mödosam process som dock kan ge goda och ekonomiskt betydelsefulla resultat om den lyckas.

Den finansiella marknaden och demokratin i Sverige

Lars Jonung, professor, Stockholm

Inledning[1]

Den institutionella ramen, även beskriven som "spelreglerna", förutsättningarna eller restriktionerna, för den ekonomiska politiken i Sverige förändrades radikalt under 1980- och 1990-talet. Den drivande faktorn bakom processen var den s.k. finansiella revolutionen. Den tog sin början i USA under 1960- och 1970-talet och spred sig sedan över världsekonomin. Under den senare hälften av 1980-talet sköljde den över vårt land. Muren av regleringar som omgärdade den svenska kredit- och kapitalmarknaden undergrävdes av den internationella utvecklingen. Den svenska finansiella marknaden "avreglerades" och öppnades gentemot den internationella finansmarknaden. Detta steg är det centrala elementet i globaliseringen av den svenska ekonomin under efterkrigstiden.

Finansmarknadernas framväxt, en konsekvens av avregleringsprocessen, och de ändrade spelreglerna för den ekonomiska politiken som blivit följden har utlöst en livlig debatt kring sam-

[1] Många har bistått mig med konstruktiva kommentarer, bl.a. Carl-Johan Dahlman, Marie Demker, Carl B. Hamilton, Pontus Hansson, Magnus Henrekson, Håkan Lindgren, Nils Lundgren, Bo Rothstein, Joakim Stymne, Birgitta Swedenborg, Torsten Svensson, Hans Tson Söderström och Torbjörn Vallinder.

bandet mellan de finansiella marknaderna och demokratin. Vissa bedömare ser dem som ett hot mot demokratin. För några år sedan – i samband med valuta- och ränteoron under våren 1995 – varnade den dåvarande statsministern Ingvar Carlsson för att "marknaden" hotade demokratin.[2] Det kan förefalla märkligt att så kort efter socialismens fall i det forna Sovjet-blocket och införandet av marknadsekonomi och demokrati i denna del av världen, utmålas "marknaden" som ett hot mot demokratin.

Är den finansiella marknaden, i fortsättningen betecknad enbart som "marknaden", ett hot mot demokratin? Eller bör vi se den livaktiga finansiella marknaden som ett stöd för demokratin och följaktligen den finansiella avregleringen som en fördjupning av det svenska folkstyret? Syftet med denna rapport är att lämna ett svar. Rapporten består av två delar. Den första beskriver de finansiella marknadernas framväxt i Sverige. Den andra behandlar relationen mellan marknaden och demokratin.[3]

1 Den finansiella marknadens uppgång, fall och återkomst

Det är lämpligt att börja med ett historiskt perspektiv på den process som utmynnat i dagens situation. Sveriges finansiella historia under de senaste 130 åren kan sammanfattas i tre faser med hänsyn till den finansiella marknadens omfattning, internationella öppenhet och reglering.[4] Dessa faser är intimt förknippade med olika strategier för stabiliseringspolitiken. Finansmarknadens karaktär och regleringar bestämmer nämligen stabiliseringspolitikens förutsättningar.

Den första fasen börjar med övergången till guldmyntfoten under 1870-talet och avslutas med 1930-talets regleringar av handel

[2] Se t.ex. "*Jagad av marknaden*" i Kratz (1996, s. 193-216).

[3] Läsare intresserad av enbart frågan om demokratin och "marknaden" kan bortse från den första delen och gå direkt till den andra delen.

[4] Framställningen i detta avsnitt vilar på Bordo och Jonung (1996), Eichengreen (1996) samt Jonung (1997).

och finansiella flöden. Denna period utmärks av fri rörlighet av kapital över gränserna, dvs. frånvaron av regleringar av internationella finansiella flöden, snabbt växande finansiella system samt i övrigt begränsade statliga ingripanden i det ekonomiska livet.

Den andra fasen växer fram i skuggan av 1930-talets globala ekonomiska depression och andra världskriget. Då underkastades finansmarknaderna i många länder omfattande regleringar. Efter andra världskriget under det s.k. Bretton Woods-systemet begränsades den finansiella rörligheten över gränserna genom olika regleringar. Syftet med dessa var att skapa och upprätthålla nationell ekonomisk-politisk självständighet. Under dessa decennier utvecklades det svenska regleringssystemet, där räntor och kreditströmmar styrdes hårt av politiska prioriteringar.

Den tredje fasen följer med sammanbrottet för Bretton Woods-systemet i början av 1970-talet. Under 1980-talet avskaffades de svenska finansiella regleringarna under former som bidrog till omfattande ekonomisk-politisk dramatik. Sveriges ekonomi är i dag finansiellt öppen gentemot omvärlden. Vi är i centrala avseenden tillbaka i guldmyntfotens spelregler. Låt oss se närmare på dessa tre faser.

1.1 Guldmyntfoten och den öppna ekonomin

Den klassiska guldmyntfoten utvecklades i Europa under 1800-talets senare hälft. Guldmyntfoten växte fram som grundvalen för det internationella växelkurssystemet. England spelade den ledande rollen i denna process genom att fungera som ekonomisk-politisk förebild. Landet hade långt tidigare övergått till en guldmyntfot. London var centrum för det internationella finansiella systemet, England den ledande industrinationen samt den främsta av stormakterna. Under 1870-talet övergick många länder till guldmyntfoten, däribland Tyskland och de skandinaviska länderna.

Uppgiften för centralbanken framstod som enkel under guldmyntfoten. Målet var att upprätthålla konvertibiliteten till guld, dvs. en fast växelkurs för den inhemska valutan till guld. Centralbanken var skyldig att köpa och sälja guld till ett fastställt pris i

inhemsk valuta. Medlen eller instrumenten för penningpolitiken var främst diskontoändringar och marknadsoperationer. I detta system fanns knappast utrymme för annan stabiliseringspolitik, i synnerhet inte för finanspolitik. Det fanns överhuvudtaget ingen utvecklad teori för finanspolitiken. Stabiliseringspolitik var liktydigt med penningpolitik.

Den ekonomiska politiken byggde på internationell öppenhet, dvs. på fri rörlighet av kapital och arbetskraft över gränserna. De internationella flödena av människor och kapital var omfattande. Volymen direktinvesteringar från Europa till resten av världen var enorm även sett i dagens ljus.

Den svenska kapitalmarknaden var väl integrerad med den internationella. Sverige var under dessa år en "emerging market", starkt beroende av import av kapital från internationella finansiella centra som Berlin, Paris och London. Den snabba utvecklingen av det svenska finansiella systemet, dvs. av affärsbankerna, sparbankerna, hypoteksinstituten och försäkringsväsendet, bidrog till ekonomisk tillväxt och omvandling inom Sverige.[5] Staten deltog aktivt i denna process bl.a. som låntagare på de internationella marknaderna.

Från mitten av 1870-talet fram till första världskriget härskade den klassiska guldmyntfoten. Världsekonomin befann sig i en tillväxtfas utan någon tidigare motsvarighet. På lång sikt var prisnivån i stort sett stabil. Den långa räntan låg mellan tre och fyra procentenheter. Många har framfört åsikten att dessa gynnsamma ekonomiska villkor befrämjade framväxten av den politiska demokratin.

Den klassiska guldmyntfoten, vilken brukar beskrivas som höjdpunkten för den liberala världsordningen, knäcktes av det första världskriget. När kriget bröt ut övergavs kopplingen till guldet i land efter land. Pappersvalutor infördes i de flesta krigförande länder samtidigt som inflationstakten rusade uppåt.

[5] Hanson och Jonung (1999) studerar med statistiska metoder sambandet mellan utvecklingen av det finansiella systemet och den ekonomiska tillväxten i Sverige. De drar slutsatsen att den finansiella utvecklingen var en självständig faktor bakom den ekonomiska tillväxten.

Efter första världskriget fanns en stark önskan att åter etablera guldmyntfoten som grunden för det internationella valutasystemet. Flera länder pressade ned prisnivån, dvs. deflaterade sina valutor efter krigets inflation, i syfte att återgå till guldet till den växelkurs som varit gällande före kriget. Deflationen blev en socialt ytterst kostsam process i form av raskt växande arbetslöshet och misär.

Sverige följde det internationella mönstret. Den svenska åtstramningspolitiken i början av 1920-talet tryckte ned prisnivån men skapade samtidigt en djup depression samt en dramatisk uppgång i arbetslösheten. Syftet med den kontraktiva politiken var att Sverige skulle återgå till guldmyntfoten till den växelkurs som den svenska kronan haft till guldet före första världskriget. Kriget hade nämligen medfört en kraftig inflation och en deprecierande svensk valuta i förhållande till de valutor som förblivit kopplade till guldet, i första hand dollarn. Sverige återgick formellt till guldmyntfoten 1924. Ett stort antal länder tog samtidigt detta steg.

Guldmyntfoten efter första världskriget kom inte att fungera på samma automatiska och förtroendeskapande sätt som den klassiska guldmyntfoten. Mellankrigstidens guldmyntfot blev därför en kortlivad affär. Den var förenad med en kritik mot kapitalismen, marknadsekonomin och den politiska demokratin. De antidemokratiska rörelserna, fascismen, nazismen och kommunismen, växte i styrka i hägnet av hög arbetslöshet, deflation och dålig tillväxt.

I slutet av 1920-talet drogs världsekonomin ner i en djup depression. Den tog sin början i USA och spred sig sedan som ringar på vattnet till resten av världen. Krisens verkningar var utomordentligt hårda. De nådde en kulm under åren 1932-33. Arbetslösheten steg och prisnivån föll. Världshandeln reglerades, tullar och handelshinder restes överallt. Låntagarländer kunde inte betala räntor och amorteringar. Kapitalflödena torkade ut. Världshandeln krympte. Det finansiella systemet underkastades omfattande regleringar. 1930-talet markerar slutet för den liberala ekonomiska världsordning, som hade växt fram under förkrigstidens guldmyntfot, karaktäriserad av internationell öppenhet och fri rörlighet av kapital, varor och arbetskraft.

1.2 Den reglerade ekonomin

Det andra världskriget utlöste en rad regleringar av den ekonomiska verksamheten i vårt land. Hyror, räntor, valutor och löner blev föremål för olika typer av kontroller. När freden kom fanns en tro på reglering av den svenska ekonomin, inspirerad av bl.a. Stockholmsskolan och keynesianismen, den stabiliseringspolitiska skola som utvecklades ur J M Keynes analys av arbetslöshetsproblemet, men också av en allmän uppfattning att krigets regleringar fungerat väl. Regleringarna behölls i det ideologiska klimat som blev förhärskande i Sverige under efterkrigstiden. Det inhemska regleringsinslaget förstärktes av internationella impulser.

Det internationella växelkurssystemet under efterkrigstiden vilade på det fördrag som ingicks i slutet av andra världskriget mellan ledande västländer vid en konferens i Bretton Woods, en kurort i New Hampshire i Förenta Staterna. Sverige blev medlem i Bretton Woods-systemet i början av 1950-talet. Det innebar att en fast växelkurs för kronan på nytt blev riktmärket för penningpolitiken. Eftersom svensk ekonomi samtidigt var finansiellt avskärmad från världsekonomin genom valutaregleringen gavs ett betydande utrymme för inhemska regleringar av kreditmarknaden.

Riksbanken kom under Bretton Woods-perioden att fungera som den centrala finansiella regleringsmyndigheten – ett finansiellt Gosplan i svensk tappning. I skuggan av valutaregleringen utvecklades den s.k. lågräntepolitiken. Riksbankens mål var att hålla en låg och stabil räntenivå. Lågräntedoktrinen försvarades med flera argument. Låga räntor skulle gynna investeringsverksamheten och därmed tillväxten. Höga räntor ansågs ha negativa effekter på inkomstfördelningen.[6]

Under 1950- och 1960-talet övergick riksbanken till att använda en rad nya regleringsinstrument såsom likviditetskvoter och direkta kontroller över affärsbankernas utlåning i syfte att styra flödet av krediter och nivån på räntan. Det var framför allt bostadssektorn som gynnades av denna politik liksom de etablerade

[6] Se här bl.a. Lindbeck (1975) och bidragen i Werin (1993).

företagen och industrigrupperna. Konkurrensen från nya företag och företagare hölls tillbaka inom detta system.

Inom finanspolitiken tillkom på motsvarande sätt en uppsättning nya instrument inspirerade av det keynesianska tänkandet, främst i syfte att påverka investeringsaktiviteten. Inom ramen för kreditmarknadsregleringarna utvecklades den svenska modellen, som vilade på långtgående styrning inte bara av kredit- och kapitalmarknaden utan av flertalet marknader i det svenska samhället.

1.3 Avregleringen och den öppna ekonomin

Bretton Woods-systemet gick mot sin upplösning i slutet av 1960-talet och i början av 1970-talet. Det främsta skälet var att medlemmarna bedrev inbördes oförenliga former av stabiliseringspolitik. Den amerikanska politiken var mer expansiv än den tyska och japanska. Samtidigt växte de internationella finansmarknaderna i omfattning vilket försvårade upprätthållandet av de fasta växelkurser som var den bärande tanken bakom Bretton Woods-systemet. Dessa var inte helt fasta. De kunde vid "fundamental obalans" justeras, något som spekulanterna var eller blev medvetna om.

Finansmarknadernas framväxt öppnade för spekulativa attacker mot de fasta växelkurser som uppfattades som ohållbara av "marknaden". Spekulationen gynnades av växelkurssystemets uppbyggnad. Risken att förlora på spekulation mot en fast men justerbar växelkurs var liten jämfört med de potentiella vinsterna.

Riksbanken avreglerade de finansiella marknaderna i Sverige under den senare hälften av 1980-talet. Det viktigaste steget i den inhemska avregleringen togs i november 1985, den s.k. novemberrevolutionen. Då avskaffades den kvantitativa regleringen av bankernas kreditvolym. Den externa avregleringen ägde rum under 1989, då valutaregleringen slopades och svenska företag och institutioner tilläts placera utomlands.[7]

[7] Det centrala beslutet i avregleringsprocessen i november 1985 analyseras ingående av Svensson (1996).

Avregleringen i Sverige kombinerades inte med finans- och penningpolitiska åtgärder som motverkade de expansiva impulserna från avregleringen.[8] Riksbankens mål var att upprätthålla en fast växelkurs för kronan. Detta hindrade riksbanken från att strama åt svensk ekonomi genom höjda räntor. Av politiska skäl valde den sittande regeringen att inte föra en kontraktiv finanspolitik under senare hälften av 1980-talet. Konsekvensen blev ett "boom-and-bust" förlopp med överhettning under åren 1986-1990: hög inflation, stigande tillgångspriser, dvs. priser på fastigheter och aktier sköt i höjden, och hög sysselsättning. Efter denna uppgång brast "bubblan", inflationstakten sjönk, tillgångspriserna föll, investeringsverksamheten kollapsade, i synnerhet inom bostadssektorn, och arbetslösheten rusade upp mot den genomsnittliga europeiska nivån.[9]

En annan följd av avregleringen i Sverige blev att riksbanken fann det svårare än tidigare att försvara den fasta växelkursen för kronan. Den fasta kursen, vilken varit vägledande för valutapolitiken under hela efterkrigstiden, ersattes i november 1992 med rörlig växelkurs efter sammanbrottet för det s.k. kronförsvaret. I januari 1993 fastslog riksbanken ett prisstabiliseringsprogram eller mer precist ett låginflationsmål för sin verksamhet. Riksbanken har även erhållit en mer självständig ställning under de senaste tio åren än tidigare. Riksbanken har i dag i stort sett bara ett instrument, den korta räntan. Borta är uppsättningen av regleringsverktyg från Bretton Woods-perioden – såväl inom penning- som finanspolitiken.

Betingelserna för den inhemska ekonomiska politiken har förändrats även på andra områden än det finansiella. Sverige har blivit medlem i EU och överväger för närvarande ett medlemskap i den europeiska valutaunionen EMU. Ett medlemskap i EMU vore ett

[8] Beteckningen "avregleringen" är missvisande. Varje finansiellt system är föremål för någon typ av juridisk reglering. Det är mer korrekt att tala om en "omreglering" av den svenska finansmarknaden vilken tillät marknadsbestämning av priser och kvantiteter.

[9] Den ekonomiska krisen som följde i avregleringens kölvatten diskuteras närmare i bl.a. Jonung (1999).

unikt steg. Då skulle vårt land förlora sin penningpolitiska självständighet och bli en region i ett större europeiskt valutaområde.

Liberaliseringvågen är inte begränsad till enbart industriländerna i väst. Den har sköljt över de forna kommunistiska staterna samt stora delar av Asien, Latinamerika och Afrika. Efter minst 50 år med starka inslag av icke-marknadskonforma regleringar och med en ideologisk överbyggnad kritisk mot "marknaden" och öppet för "planering" förefaller världen på väg mot ett marknadsorienterat tänkande. Arvet eller minnet från 1930-talet har bleknat och ersatts av en mer positiv syn på marknaden.[10] Denna nya ekonomisk-politiska ideologi, vilken tränger undan det synsätt som har sina rötter i tolkningen av 1930-talets depression, betecknas ibland som "the Washington consensus", dvs. det budskap som IMF och Världsbanken predikar. Världen och därmed också Sverige är i dag tillbaka i ett ekonomisk-politiskt system som i centrala avseenden påminner om den klassiska guldmyntfoten: internationellt öppet, finansiellt integrerat där låg inflation eller prisstabilitet har högsta prioritet hos de ansvariga för den ekonomiska politiken.[11]

[10] 1930-talet blev en vägdelare i den ekonomiska politiken. Se här bl.a. Bordo, Goldin och White (1998) – en antologi om effekterna av den amerikanska depressionen på 1930-talet. Här visas hur depressionen i USA styrde amerikansk politik mot ett växande federalt och delstatligt engagemang på många områden, inte minst inom den finansiella sektorn. Depressionen togs som intäkt för ingrepp i marknadsekonomin, ingrepp som först ifrågasatts och modifierats under 1980- och 1990-talet.

[11] Se t.ex. Eichengreen (1996).

2 Den finansiella marknaden och det politiska systemet[12]

I en modern ekonomi som den svenska fyller det finansiella systemet viktiga uppgifter. Det "kopplar samman" sparare och investerare, dvs. det utgör en mellanhand/mäklare mellan långivare och låntagare som överför ett stort antal sparares kapital till olika investerare. I traditionella framställningar betonas följande funktioner som centrala för finanssektorn: den underlättar sparandet, den minskar likviditetsrisker för sparare, den tillåter diversifiering av sparandet, den effektiviserar allokeringen av sparandet/investeringsverksamheten och den bidrar till granskning och kontroll av företags skötsel och ledning. En väl fungerande finansiell sektor, inräknat banksystemet, försäkringsbolag, aktiemarknaden och marknaderna för olika värdepapper, är en nyckel till omvandling och ekonomisk tillväxt.[13]

I dag är de nationella finansmarknaderna, dvs. marknaderna för valutor, obligationer och aktier, väl integrerade med varandra. Handeln med valutor är helt globaliserad. Den pågår dygnet runt. Obligationsmarknaderna håller på att växa samman över gränserna. Aktiemarknaderna är fortfarande i betydande utsträckning nationella eller regionala till sin karaktär men även här pågår en snabb internationaliseringsprocess. Den svenska börsen påverkas starkt av New York-börsen.

Utvecklingen av den finansiella teknologin reducerar kontinuerligt transaktionskostnaderna vilket förstärker internationaliseringen. Handelsvolymerna på dagens finansmarknader är enorma. Nya finansiella instrument tillkommer löpande. Fallande transaktionskostnader, utvecklingen av IT-teknologin m.m., gör det möjligt för allt fler att uppträda på de finansiella marknaderna. Dagens teknologi tillåter snart sagt varje företag och hushåll att nära följa marknaderna samt att direkt delta genom köp och

[12] Flera av de problem som diskuteras i detta avsnitt behandlas bidragen i Sohlman och Viotti, red., (1997). Se bl.a. analyser av Mats Persson, Ragnar Lindgren, Kjell-Olof Feldt och Klas Eklund.

[13] Det svenska finansiella systemet och dess funktioner presenteras ingående av Werin (1993).

försäljning av finansiella tillgångar. Svenska folket kan på ett annat sätt än tidigare engagera sig på de finansiella marknaderna.

Den finansiella revolutionen återspeglas i en snabb utveckling av teoribildningen kring finansmarknaderna. Den har också bidragit till framväxten av en omfattande finansiell press och nyhetsbevakning. Tidningar och tidskrifter med huvudsakligen finansiell och ekonomisk inriktning som Wall Street Journal, Financial Times och Economist har seglat upp som kvalitetsprodukter att läsas av beslutsfattare och politiker världen över. Denna utveckling har ändrat den svenska mediabevakningen på ett genomgripande sätt: ekonomisk journalistik har fått en starkare och mer framträdande ställning än vad fallet var under den finansiella regleringsperioden.

Under 1980- och 1990-talet har finansmarknaderna kommit i fokus även i den politiska debatten. Skälet är avregleringen och den därav följande internationaliseringen av den svenska finansmarknaden. Den finansiella revolutionen har nämligen gett upphov till en ny incitamentsstruktur för det politiska systemet och därmed för svenska politiker. De befinner sig idag i en ekonomisk-politisk miljö där de blir granskade och bedömda av den finansiella marknadens prissättning – en miljö helt annorlunda än den som härskade under efterkrigstiden fram till början av 1990-talet.

Svenska politiker har haft svårigheter att orientera sig i den nya öppna världen som skapades så snabbt och överraskande genom den finansiella teknologins framväxt och de finansiella avregleringarna under 1980-talet. Nu tolkas och poängsätts nämligen den ekonomiska retoriken och politiken på de finansiella marknaderna minut för minut – inte som förr enbart i månatliga opinionsundersökningar och i allmänna val vart tredje/fjärde år.

Det är denna nya miljö som utlöst dagens debatt om marknaden och demokratin. Den är intimt förknippad med finansmarknadens roll som signalsystem. Låt oss först granska denna roll och sedan diskutera dess relation till det politiska systemet och demokratin.

2.1 Den finansiella marknaden som signalsystem

Ekonomer och andra bedömare, populärt kallade "analytiker", i investmentbolag, börsfirmor, banker och konsultföretag, följer dagligen det ekonomiska och politiska läget i Sverige för att göra prognoser att delge sina kunder och därmed skapa handel.[14] Denna övervakning sker inte bara i Stockholm utan i övriga huvudstäder i Norden, i Tyskland, Storbritannien och USA. Snart sagt varje uttalande från regeringen och riksbanken men även från oppositionen, fackföreningsrörelsen och företagsledare granskas och värderas. Riksbankschefens och finansministerns tal lusläses på ett sätt som tidigare skulle ha uppfattats som överdrivet. Den svenska ekonomin liksom beslutsfattare som riksbankschefen och finansministern är nu övervakade i stort sett dygnet runt. Aldrig tidigare i den ekonomisk-politiska historien har de stabiliseringspolitiska beslutsfattarna varit så skärskådade som nu, såväl i Sverige som utomlands.

Ny information om den ekonomiska politiken sänds löpande ut via nyhetsbyråer, vissa av dem specialiserade på ekonomi och politik, via den finansiella pressen och via den ordinarie nyhetsbevakningen. Den finansiella marknaden har till och med "egna" TV-kanaler. Ny information, dvs. ändringar i bedömningar och prognoser, återspeglas i kursrörelser för den svenska räntan och svenska kronan. Tecken på t.ex. inflationistiska tendenser, växande budgetunderskott, "slapp" finanspolitik utlöser omedelbart reaktion i form av räntestegringar och fallande kronkurs. Tecken på – och därmed förväntningar om – lyckad budgetsanering, stram budgetpolitik och växande samhällsekonomisk balans leder till fallande räntor och stigande kronkurs.

Tidigare under 1970- och 1980-talet, då riksbanken höll en fast kronkurs, var det förhållandevis enkelt att spekulera mot kronan. Kronkursen kunde bara gå åt ett håll, dvs. devalveras, i förhållande till omvärldens valutor eftersom Sverige bedrev en mer inflationistisk politik än omvärlden. Alternativet att kronan skulle skrivas upp framstod inte som ett realistiskt utfall. Riksbanken arrangera-

[14] Denna nya klass av ekonomer beskrivs livfullt av Eklund (1996).

de med andra ord ett "gratislotteri" med stora vinstchanser och små förluster.

I dag med en rörlig kronkurs kan kursen såväl stiga som falla, vilket innebär större risker och därmed högre krav på marknadens aktörer att analysera framtidens valutautveckling. De har förvisso ett beslutsunderlag inklusive prognoser som inte står efter de officiella prognoserna från regeringen och riksbanken.[15] I själva verket har den monopolställning som Konjunkturinstitutet en gång innehade för länge sedan eliminerats. Marknaden för prognoser har attraherat många konkurrenter eftersom avkastningen på tankeväckande, om inte alltid träffsäkra, prognoser är hög.

Den finansiella marknaden fullgör här en kontroll- och övervakningsfunktion som tidigare mest uppmärksammats när det gällt enskilda företag och deras ledning. Kapitalmarknaden granskar traditionellt de investeringsprojekt som enskilda företag söker finansiera på marknaden. Aktiemarknaden värderar löpande skötseln av börsnoterade företag. Företagsledningens kapacitet återspeglas i aktiekurserna. Företagschefer, vilka byggt upp ett förtroende för sin kompetens, belönas med stigande kurser medan chefer med låg trovärdighet pressar ned sina företags värdering.[16]

I dag har enskilda länders regeringar, riksbankschefer och finansministrar hamnat i en likartad situation. Prissättningen på deras skuldbevis och valutor återspeglar deras skötsel av sitt lands affärer på samma sätt som aktiemarknaden betygsätter ledningen för enskilda företag.

[15] Kompetensen och kunskapen hos de verksamma på den finansiella marknaden har stigit markant. Unga och lovande begåvningar har dragits in i yrken som knappast fanns för några år sedan. Rekryteringen sker bl.a. från departementen och riksbanken. Det går inte längre att vifta bort "marknadens" reaktion som enbart spekulativ, okunnig eller överdriven.

[16] Exempel på detta är Gyllenhammar-rabatten i Volvo, dvs. en rabatt på ett enskilt företags aktiekurs skapad av en företagsledare med dåligt anseende på börsen.

2.2 Den finansiella marknaden och demokratin

Efter avregleringen fungerar den finansiella marknaden som ett ekonomisk-politiskt signalsystem rörande den svenska regeringens politik. Just dessa signaler har blivit föremål för hård kritik från olika läger. Dessa nya eller snarare nygamla attacker mot finansmarknaden bör ses i ett historiskt perspektiv. Under praktiskt taget hela detta sekel har avvägningen mellan marknadsekonomin och det politiska systemet debatterats i vårt land. Mellankrigstidens diskussion gällde främst framstötar om socialisering. Efter andra världskriget var planhushållningsfrågan på tapeten. 1968 års ungdomsrevolt vände sig mot marknadsekonomin och kapitalismen i största allmänhet. Löntagarfonder var ett dominerade debattämne i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet.

Efter Berlin-murens fall och öststatssocialismens kollaps framstod marknadsekonomin som det enda ekonomiska system som kunde kombinera uthållig ekonomisk tillväxt med politisk demokrati. Den socialistiskt inspirerade kritiken mot marknadsekonomin föreföll misskrediterad. Det kapitalistiska marknadssystemet hade vunnit fullgod demokratisk legitimitet.

Detta tillstånd förefaller kortvarigt i Sverige. Den klassiska striden blossade upp i kölvattnet från turbulensen på de finansiella marknaderna under olika "kriser" i svensk ekonomi under 1990-talet. Den dyker upp på nytt i samband med debatten om globaliseringen. Det nya med dagens kritik är att den främst riktar sig mot en specifik marknad, nämligen den finansiella, vanligtvis betecknad som "marknaden" i massmedia. Det finns dock skäl att se den som ett förtäckt angrepp på marknadsekonomin i stort. De som angriper den finansiella marknaden idag var för övrigt benägna att angripa marknadsekonomin igår.

2.2.1 Kritiken mot finansmarknaden

Kritiken mot "marknaden" har vänt sig mot den nära kopplingen mellan de finansiella marknaderna och utformningen av den svenska penning- och finanspolitiken i samband med 1990-talets ekonomisk-politiska dramatik. Den finansiella marknadens

reaktionsmönster i form av ändringar i växelkurser och räntor har utmålats som en enväldig och odemokratiskt tillsatt "domare" över den politik som utformas av demokratiskt valda och tillsatta församlingar, dvs. av riksdagen, regeringen och riksbanken. Enligt kritikerna har marknaden fått för stor makt. Den utmålas ett hot mot Sveriges självständighet.

I samband med valuta- och ränteoroligheterna under våren 1995 nådde angreppen mot marknaden något av ett crescendo i Sverige. Argumenten från denna episod är värda en närmare principiell analys eftersom de framfördes med sådan skärpa och övertygelse. Det är rimligt att vänta sig att argumenten återkommer i framtiden när Sverige på nytt upplever finansiella kriser.

Så här yttrade sig den dåvarande statsministern Ingvar Carlsson under våren 1995: "marknaden håller på att ta över en del av den svenska politiska demokratin" (TV 2:s Rapport 9/4 1995). I brev till socialdemokratiska opinionsbildare (11/4) skrev han: "Vad som händer och har hänt i Sverige är att marknaden tar över bit för bit av demokratin." När Ingvar Carlsson meddelade sin avgång som statsminister 1995 utmålade han den finansiella marknaden som ett allvarligt hot mot Sveriges självständighet och demokrati – en fara som han ansåg sig framgångsrikt ha medverkat till att ha avvärjt: "Sverige har inte varit mer hotat som självständig nation sedan andra världskriget än när vi tog över regeringsmakten ... Vi stod inte bara inför en ekonomisk katastrof, utan också en katastrof för svensk demokrati."

En variant av kritiken mot marknaden kom från LO:s ordförande i samband med krispaketet på våren 1995. I en intervju i Dagens eko (7/4 1995) påstod han att marknaden "bestämmer", att vi har "en slags marknadens diktatur". LO kunde inte göra så mycket åt detta utom att demonstrera den 1 maj enligt Bertil Jonsson.

SSU:s ordförande Karl-Petter Thorwaldsson följde en liknande linje i sitt första maj-tal 1995: "Jag hatar den marknad som tar sig friheter på folkstyrets bekostnad ... i dag lever vi under marknadens diktatur". Vidare i hans anförande: "Demokratin är åsidosatt av unga grabbar i Armanikostymer och sidenslipsar som leker med Sveriges framtid framför sina Reuterskärmar."

Detta är några exempel på anklagelser mot finansmarknaden för att vara en fara för folkstyret hämtade från valutaoron under våren 1995. Listan kan göras längre genom citat från bl.a. kolumnister i dags- och kvällspressen. Den kan kompletteras med liknande kritik som framkommit under senare år.

2.2.2 Perspektiv på kritiken

För att få perspektiv på denna kritik är det lämpligt med en kort beskrivning av den marknad som står i fokus för debatten, dvs. marknaden för svenska statens obligationer och andra låneinstrument. Denna består, som fallet är med alla marknader, av två parter, nämligen köpare och säljare. Köparna fungerar som långivare och säljarna som låntagare. En viktig låntagare, dvs. säljare av obligationer, är den svenska staten som finansierar budgetunderskott med nya lån. Långivarna eller placerarna utgörs bland annat av pensionsfonder, avkastningsfonder och stiftelser. Deras uppgift är att förvalta andras besparingar så att de på sikt ger en fullgod avkastning sedan hänsyn tagits till inflation.

En låntagare som uppträder ansvarslöst och som därmed framstår som behäftad med betydande risk måste vara redo att betala en högre ränta. Detta gäller för enskilda individer, företag och institutioner såväl som för stater. Den svenska statens obligationer utgivna i svenska kronor betraktas som förknippade med en hög inflationsrisk. Vår historia av överbryggningspolitik, inflation, devalveringar och jättelika budgetunderskott sedan mitten av 1970-talet har bidragit till förväntningar om hög inflation.

Det är rimligt att se marknaden för svenska statspapper som en mätare på den svenska statens inflationsbenägenhet. Marknaden utgör med andra ord ett signalsystem som anger den avkastning långivarna önskar för att de skall vara villiga att köpa svenska statsobligationer eller andra statliga låneinstrument. Avkastningskravet återspeglar i sin tur de förväntningar som långivarna hyser om den framtida politikens innehåll. Långivarna söker således göra en prognos om den framtida ekonomiska politikens inriktning.

Den svenska regeringen har själv valt att utsätta sig för dessa signaler från marknaden. Det står ju varje regering fritt att välja om den vill finansiera sina underskott med lån eller med höjda skatter eller med minskade offentliga utgifter. Om ett land väljer lånefinansiering, så har det också valt att bli granskad av marknaden.[17] Om en regering vill "bryta marknadens makt" finns en enkel metod, nämligen att skapa balans i statsbudgeten och amortera ned statsskulden.

Det finns inget tvång eller någon "diktatur" i marknadens beteende. Marknaden bestämmer inte över regeringen eller dikterar villkorslöst dess politik. Regeringen har sin fulla frihet att välja hur den skall regera och reagera på marknadens signaler. Naturligtvis måste den ta konsekvenserna av sin politik i form av eventuella ränte- och växelkursändringar. Anser regeringen att fördelarna med dess politik överstiger nackdelarna i form av högre räntor på statsskulden och ändrad växelkurs så kan den välja att ta lätt på marknadens reaktioner.

Marknaden ger information inte bara till regeringen utan också till väljarna och oppositionen. Marknadens prissättning utökar väljarnas kunskap. Väljarna/allmänheten får bättre information om de långsiktiga (framtida) effekterna av dagens ekonomiska politik än vad som varit fallet utan en fungerande finansmarknad.

Resonemanget kan illustreras med ett uttalande i budgetdebatten i januari 1995 av den dåvarande finansministern Göran Persson. Han klagade då över alla lobbyister som sprang i riksdagskorridorerna: "Och kom ihåg att framtiden saknar lobbyister. Framtiden har inga lobbyister." Tyvärr insåg inte finansministern att den finansiella marknaden just är framtidens lobbyist genom att den kopplar ihop nutiden med framtiden via

[17] Centerpartiets dåvarande ledare Olof Johanssons antydde i riksdagsdebatten om krisen under våren 1995 (6/4 1995) att marknaden gör riksdagen till en "lekboll". Det är snarare tvärtom: riksdagen har förvandlat sig själv till en lekboll. Marknaden har aldrig begärt att svenska staten skall ha stora budgetunderskott. Långivarna önskar bara få vad de anser vara rimlig ränta på de lån som staten väljer att ta upp som ett resultat av olika riksdagsbeslut.

räntebildningen. Ibland anklagas svenska politiker för att vara kortsiktiga, för att de bara ser fram till nästa val. Om detta är en korrekt anklagelse, så bör förekomsten av en väl fungerande finansiell marknad snarast ses som ett medel att förstärka långsiktigheten i den politiska debatten.

Analysen pekar på att den finansiella marknaden löpande bidrar till den politiska debatten. Den blir ytterligare en "signal" eller "röst för framtiden" i det offentliga samtalet inom ramen för det demokratiska styrelseskicket. Marknadens övervakning och granskning har en viktig men föga uppmärksammad effekt: den bidrar till att *höja kvalitén* på den ekonomisk-politiska debatten och därmed också på den ekonomiska politiken. På så vis kan finansmarknadens signaler uppfattas som ett bidrag till den sedvanliga demokratiska processen.

Den finansiella marknaden har inte bara kritiserats för att vara "odemokratisk" utan även för att vara "orättvis" och "okunnig" om politiska förhållanden samt för att reagera för sent och för starkt, dvs. vara för volatil – en kritik som kommit från såväl det borgerliga som från det socialdemokratiska lägret.

Förvisso kan marknaden missbedöma den politiska och ekonomiska utvecklingen i ett land under lång tid innan den reagerar – lika väl som den kan missbedöma utvecklingen i ett enskilt börsföretag – men förr eller senare kommer marknaden att "vakna". Marknadens aktörer kan också visa tecken på flockbeteende. Marknaden är således inte ett perfekt signalsystem – något sådant system förefaller omöjligt att konstruera.[18]

[18] Ett alternativ vore att åter reglera finansmarknaden. Det finns en rad invändningar mot en sådan "påreglering". Den skulle strida mot de åtaganden Sverige gjort i samband med sitt medlemskap i EU. Vidare torde den finansiella teknologins utveckling göra det svårt att isolera Sverige finansiellt från omvärlden. Avskurna från de internationella finansmarknaderna skulle dessutom svenska storföretag få starka incitament att flytta centrala funktioner ut ur Sverige. En "påreglering" skulle undergräva Sveriges möjligheter till snabb ekonomisk tillväxt.

2.2.3 Liberal eller kollektivistisk demokratisyn?

Varför har då finansmarknaden framställts som "odemokratisk", dvs. blivit föremål för så fräna attacker, i synnerhet från socialdemokratiska politiker? Svaret bör sökas utanför den ekonomiska analysens ramar, nämligen i tolkningen av begreppet demokrati. Den är nämligen nyckeln till synen på sambandet mellan finansmarknaden och demokratin.

Traditionellt ställs två uppfattningar om demokrati mot varandra – även om skiljelinjerna inte alltid är knivskarpa. Den första vilar på liberal och individualistisk grund och är öppen för olika begränsningar av den politiska makten genom bl.a. rättssäkerhetsregler, garantier för olika fri- och rättigheter. Den andra bygger på en kollektivistisk grund. Den kollektivistiska demokratiuppfattningen är som regel kopplad till önskemål om en utjämning av inkomster och förmögenheter.

Varje samhälle ställs inför en rad beslut rörande produktion, konsumtion och fördelning. Dessa beslut kan i princip göras inom två sfärer: inom den privata sektorn eller inom det politiska systemet. Den privata sektorn, ofta bara beskriven som marknadssektorn, omfattar såväl den traditionella marknaden med dess kontrakt och avtal rörande köp och försäljning som familjen samt olika privata och frivilliga organisationer och föreningar. Var gränsen går mellan de två sfärerna varierar mellan olika samhällen beroende på bl.a. den dominerande politiska ideologin och därmed på tolkningen av begreppet demokrati. Avvägningen, "balanspunkten", mellan de bägge sfärerna varierar också över tiden beroende på öppenheten gentemot omvärlden, teknologins utveckling m.m.

I Sverige har socialdemokratins mål under dess långa regeringsinnehav varit att utöka det politiska systemets omfattning på bekostnad av den privata sektorns, inklusive marknadens, utsträckning. Ett viktigt medel för att nå detta mål har varit att reglera och därmed politisera "tunga" och omfattande marknader som bostads-, arbets-, kapital- och valutamarknaden samt marknaderna för vård, tjänster och utbildning. Den offentliga sektorns expansion har betraktats av socialdemokratins talesmän som en

fördjupning och förstärkning av demokratin, i synnerhet av den "ekonomiska" demokratin. När processen under senare tid går åt andra hållet, dvs. när den politiska kontrollen reduceras genom att marknader avregleras och privatiseras, uppfattas detta följaktligen som att marknaden tränger undan demokratin, att demokratin är "hotad".

Argumentationen om finansmarknaden som ett hot mot demokratin kan spåras till den socialdemokratiska demokratiuppfattningen. Den innebär i korthet att beslut som *inte* är fattade inom det politiska systemet i grunden är suspekta ur ett demokratiskt perspektiv eller till och med odemokratiska. Enligt detta synsätt bör mängden av icke-demokratiska beslut, dvs. beslut tagna inom marknadens sfär, minimeras för att göra Sverige "demokratiskt". Denna tolkning framgår bl.a. av socialdemokraternas senaste partiprogram antaget vid partikongressen 1990. Programmet inleds med "allmänna grundsatser" som återfinns i tidigare partiprogram:

> Socialdemokratin vill låta demokratins ideal sätta sin prägel på hela samhällsordningen och människornas inbördes förhållanden ... I detta syfte vill socialdemokratin så omdana samhället, att bestämmanderätten över produktionen och dess fördelning läggs i hela folkets händer, ... Denna den demokratiska socialismens samhällsuppfattning är uttryck för viljan att ....

Denna kollektivistiska syn på demokratin, i synnerhet när den kopplas till argument rörande "ekonomisk" demokrati, ger associationer till det totalitära demokratibegreppet.[19] I den totalitära demokratin styr folkviljan obegränsat inom alla områden av samhällslivet, inklusive det ekonomiska livet ("hela samhällsordningen"). Det totalitära demokratibegreppet är således extremfallet av det kollektivistiska demokratibegreppet, dvs. en demokrati som ger majoriteten långtgående makt över minoriteten. Tänkandet

[19] Se Tingsten (1992) för en kortfattad diskussion av begreppen totalitär och liberal demokrati. Analysen av den totalitära demokratin hämtar Tingsten från Talmon (1960). Den totalitära demokratiuppfattningen kan spåras till bl.a. Rousseau. De s.k. folkdemokratierna i det forna Östeuropa motiverades delvis med hjälp av ett totalitärt demokratibegrepp.

inom stora delar av det svenska partipolitiska spektrat, inte bara inom socialdemokratin, har traditionellt genomsyrats av en dylik kollektivistisk demokratisyn.

När det socialdemokratiska eller kollektivistiska demokratibegreppet tillämpas på de finansiella marknaderna, blir räntan ett pris som bör vara bestämt av demokratiskt valda politiker – som fallet var före den finansiella avregleringen – och inte av "anonyma" sparare och investerare som möts på den finansiella marknaden utanför det politiska systemets makt. Under socialdemokratins ekonomisk-politiska storhetstid, dvs. under 1940-, 1950-, 1960- och 1970-talen, var räntan just ett "politiskt" pris styrt av regeringen och riksbanken inom hägnet av hela batteriet av regleringar av kredit- och kapitalmarknaden.[20]

När regleringssystemet eliminerades, blev räntan ett pris som andra priser, bestämt på traditionellt sätt av efterfrågan och utbud.[21] Det politiska priset blev "opolitiskt" och därmed också "odemokratiskt" som följd av avregleringen. När andra beslutsfattare än politiker styr räntan är detta följaktligen per definition "odemokratiskt". Den finansiella avregleringen blir särskilt besvärande eftersom den finansiella "påregleringen" under 1940- och 1950-talet utgjorde en central förutsättning för hela politiseringen av svensk ekonomi.

Det är rimligt att tolka Ingvar Carlssons, Bertil Jonssons och andra socialdemokraters kritik mot finansmarknaden som odemokratisk med utgångspunkt från det socialdemokratiska demokratibegreppet. Carlsson såg nämligen en ny "klyfta, mellan de demokrater som tycker att medborgarnas val ska avgöra och de som kräver marknadsdiktatur" under krisen 1995. Här återspeglas tydligt skillnaden mellan en traditionell liberal och en socialdemokratisk syn på begreppet demokrati. Enligt den sistnämnda är det folkviljan, vanligen tolkad som resultatet av majoritetsbeslut,

[20] En viktig idékälla till socialdemokratins politisering av kapitalmarknaden är analysen hos Gunnar Myrdal (1944). Se också Jonung (1993) för en diskussion av de finansiella regleringarnas ideologiska rötter.
[21] Räntan som diskuteras här är den långa räntan. Den "korta" räntan bestäms av riksbanken inom den nuvarande institutionella ramen.

"medborgarnas val" enligt Carlsson, som skall härska obegränsat, minst av allt inskränkt av marknaden. När enskilda individer och företag tillåts att köpa och sälja på den finansiella marknaden i ett fritt val blir detta "diktatur" enligt Carlsson. Samma motsättning mellan "folkviljan" uttryckt i allmänna val och finansmarknaden återkommer som den röda tråden hos andra företrädare för det obegränsade demokratibegreppet.

I ett gängse liberalt-individualistiskt perspektiv finns ingen grundläggande motsättning mellan marknaden och demokratin. De bägge kompletterar varandra: marknadsekonomin är en nödvändig förutsättning för den politiska demokratin och det politiska systemet anger ramarna eller spelreglerna för marknaden. Inte nog med det, marknadsmekanismen, dvs. det fria bytet, utgör i sig en demokratisk institution i den bemärkelsen att den vilar på individens vetorätt. På marknaden tvingas ingen att ingå i ett byte, dvs. i ett köp eller en försäljning, mot sin vilja. Det går alltid att välja att använda sitt individuella veto genom att vägra att köpa eller sälja.

Denna individuella vetorätt finns som regel inte i den politiska sektorn. Istället tvingas alla att underkasta sig majoritetens beslut, även de som röstar mot majoriteten. Frivillighetens princip är svår att göra vägledande för kollektiva beslut.[22] Sett ur detta perspektiv innebär avregleringen av den svenska finansmarknaden en utvidgning och fördjupning av vår demokrati, inte en begränsning av den eller som ett hot. Nu ges den enskilde medborgaren nya möjligheter att bestämma över sitt sparande och sina investeringar – en möjlighet som ökar den enskildes frihet.[23]

[22] Knut Wicksell sökte överföra frivillighetens princip till beslut i offentliga församlingar i ett banbrytande arbete. Se Wicksell (1987). Wicksell var en inspirationskälla för svensk socialdemokrati på många områden, dock inte när det gällde principerna för det politiska systemet.

[23] Den finansiella revolutionen öppnar också för nya möjligheter för individen att skapa alternativ till de offentliga försäkringssystemen. Den snabba expansionen i Sverige av olika former av offentliga eller kollektiva försäkringar och pensionssystem underlättades i betydande utsträckning av regleringarna av kapital- och kreditmarknaden.

3 Sammanfattning

Efter den finansiella avregleringen under 1980-talet utgör den finansiella marknaden ett signalsystem som dagligen informerar om den ekonomiska politiken, mer precist om den svenska regeringens inflationsbenägenhet. Dessa signaler i form av ränte- och växelkursändringar ger värdefull information till väljarna och till deltagarna i den politiska debatten – förutom att de fyller en fundamental funktion i prisbildningen. Det signalsystem som finansmarknaderna representerar har bidragit till att höja kvalitén på den ekonomisk-politiska debatten i vårt land.

Givetvis måste informationen från de finansiella marknaderna kompletteras med information från andra källor som pressen, media, de politiska partierna och organisationerna. Finansmarknadens signaler ingår tillsammans med alla andra "signaler" i det beslutsunderlag som väljarna använder sig av när de går till valurnorna.

Den svenska regeringen väljer självständigt hur den vill regera och reagera utifrån finansmarknadernas signaler. Den finansiella marknaden är således inget hot mot demokratin. Den är inte heller någon diktator utan en förutsättning för en väl fungerande liberal demokrati.[24] Slutsatsen bör bli att den finansiella avregleringen och den följande finansiella "revolutionen" utgör ett signifikant och värdefullt steg mot ett öppnare och mer demokratiskt Sverige.

[24] Diktatorer har som regel valt att begränsa de finansiella marknaderna. I Hitlers Tyskland och Stalins Sovjet fanns inga fria kapitalmarknader – ett förhållande som bör stämma dagens kritiker av de fria kapitalrörelserna över gränserna till eftertanke.

Referenser:

Eichengreen, B., (1996), *Globalizing Capital. A. History of the International Monetary System*, Princeton university press, Princeton.

Bordo, M., C. Goldin och E. White, (1998), *The Defining Moment. The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*, NBER, University of Chicago Press, Chicago.

Bordo, M. och L. Jonung, (1996), "Internationella växelkurssystem och valutaunioner. Några lärdomar rörande Sverige och EMU", bilaga 1 till EMU-utredningen (*SOU 1996:158*).

Eklund, K., (1996), "Gör bankekonomerna någon nytta?", kapitel 7 i L. Jonung, red., *Ekonomerna i debatten – gör de någon nytta?*, Ekerlids förlag, Otta.

Hanson, P. och L. Jonung, (1999), "Det finansiella systemet och den ekonomiska tillväxten. Internationella och svenska erfarenheter", stencil. Handelshögskolan.

Jonung, L., (1993), "Kreditregleringarns uppgång och fall", kapitel 13 i L. Werin, red. (1993).

Jonung, L.,(1997), "Framtidens stabiliseringspolitik – svensk makropolitik igår, i dag och i morgon", kapitel 2 i Å. Andersson, red., *Bostadsmarknaden på 2000-talet*, SNS.

Jonung, L., (1999), *Med backspegeln som kompass – om stabiliseringspolitiken som läroprocess*, Rapport till ESO. Ds 1999:9, finansdepartementet, Norstedts, Stockholm.

Kratz, A., (1996), *Ingvar Carlsson. Erlanders siste pojke*, Bonnier Alba, Falun.

Lindbeck, A., (1975), *Svensk ekonomisk politik*, Aldus, Stockholm.

Myrdal, G., (1944), "Höga skatter och låga räntor" i *Studier i ekonomi och historia tillägnade Eli F. Heckscher*, Almqvist och Wiksell, Uppsala.

Sohlman, M. och S. Viotti, red., (1997), *Vem styr – politikerna eller marknaden?*, Ekerlids förlag, Otta.

Svensson, T., (1996), *Novemberrevolutionen. Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985*. DS 1996:37, finansdepartementet.

Talmon, J.L., (1960), *The Origins of Totalitarian Democracy*, Praeger, New York.

Tingsten, H., (1992), "Frihetens despoti", s. 35-44 i P. Ahlmark, red., *Herbert Tingsten. Tyranniet begär förtroende*, Ratio,

Werin, L, (1993), "Det finansiella systemet i omvandling", Del I i L. Werin, red., *Från räntereglering till inflationsnorm. Det finansiella systemet och riksbankens politik 1945-1990*, SNS, Kristianstad.

Werin, L., red.,(1993), *Från räntereglering till inflationsnorm. Det finansiella systemet och riksbankens politik 1945-1990*, SNS, Kristianstad.

Wicksell, K., (1987), *Om en ny princip för rättvis beskattning*, Ratio, Göteborg.

Globalisering och demokrati i historiskt perspektiv

Emma Rothschild, director, King's College, Cambridge

Reviderad version av ett föredrag hållet vid Demokratiutredningens seminarium den 9 december 1998.

Jag skulle vilja börja med att citera vad en fransk kritiker skrivit om politik och ojämlikhet:

> Hur skulle ett universellt samhälle se ut, där det inte fanns några enskilda länder, ett samhälle som inte vore vare sig franskt eller engelskt och inte heller tyskt, spanskt, portugisiskt, italienskt, ryskt, tartariskt, turkiskt, persiskt, indiskt, kinesiskt eller amerikanskt, utan snarare alla dessa samhällen samtidigt? Hur skulle ett sådant samhälles sedvanor, vetenskap, konst och poesi se ut? Hur skulle människor kunna uttrycka känslor som uppfattas samtidigt, men på olika sätt, av olika folk i olika klimat? Hur skulle språket kunna smälta samman denna blandning av behov och bilder... Och vilket skulle det språket vara? Skulle föreningen av samhällen ge upphov till ett universellt språk, eller skulle det finnas en transaktionsdialekt för dagligt bruk, medan varje nation talade sitt eget språk, eller skulle kanske olika språk förstås av alla? Vilka gemensamma regler och vilken övergripande lag skulle ett sådant samhälle vila på? Hur skulle man hitta en plats i en värld som förstoras genom att vara allestädes närvarande och förminskas genom de små proportionerna hos ett klot som överallt är förorenat? Det enda som återstår blir att kräva att vetenskapen uppfinner ett sätt att byta planeter.

Den franske kritikern är René de Chateaubriand och han skrev det år 1841, alldeles i slutet av sitt liv. Den framtid som Chateaubriand såg framför sig formades av vetenskapen och av nya tekniker för transporter och kommunikation. "När ångkraften blir fulländad", skrev han, "och när den, tillsammans med telegrafen och järnvägarna har avskaffat avstånden, kommer det inte att vara bara varor som reser; idéerna kommer också att få vingar. När statsfinansiella och kommersiella gränser mellan olika stater har avskaffats, så som redan skett mellan olika delar av enskilda länder; när folken i olika länder genom dagliga kontakter med varandra tenderar att förenas, hur ska man då kunna återuppliva den gamla formen av åtskillnad?" Men Chateaubriand funderade också kring den politiska framtiden. "De alltför stora skillnaderna i livsvillkor och förmögenhet kunde upprätthållas så länge de var dolda, men så snart de blir allmänt uppmärksammade, är nådastöten utdelad." Ett av hoten mot det etablerade politiska samhället var, som Chateaubriand såg det, "intelligensens expansion", när utbildning blir tillgänglig för alla klasser. Det andra hotet var "utvecklingen av 'den råa naturen' när en enskild och allmän kraft som är till salu ersätter arbetarna på fälten och i hemmen; vad ska man göra med en arbetslös mänsklig ras?"[1]

Tanken om en globaliseringens historia förefaller vid första anblicken som en paradox. Globaliseringen, internationaliseringen eller 'mondialisation' har under största delen av de senaste 20 åren beskrivits som något som tillhör nutiden och framtiden; ett fenomen utan förflutet. Både beundrare och opponenter kopplar samman det med ny och aldrig tidigare skådad teknik som Internet, internationella kapitalmarknader, överljudsresor, 'just-in-time'-leveranser över mycket stora avstånd och kabel-TV. I föreliggande artikel vill jag istället visa att det verkligen finns en globaliseringens historia – att t.o.m. tanken om globalisering som varande ett historielöst fenomen har en historia – och att denna historia är av visst intresse för dagens politik.

[1] René de Chateaubriand, *Mémoires d'outre-tombe* (Paris: Le Livre de Poche, 1973), III, s. 715, 720-721.

Globalisering i ett historiskt perspektiv kan betraktas på två huvudsakliga och näraliggande sätt. Det ena har att göra med de internationella relationernas historia och det andra med internationella idéers historia. Det förstnämnda handlar om internationella relationers ekonomiska och sociala historia och i synnerhet om historien om tidigare perioders mycket snabba ökning av internationell handel, internationella investeringar, internationella kommunikationer och internationellt inflytande. Under de senaste 250 åren har det funnits flera sådana perioder: de kraftiga ökningarna av export och investeringar under 1860-talet och början av 1900-talet är bara några av de mer dramatiska exemplen.[2] Historien om dessa tidigare epoker och om de institutioner som de är förknippade med, har betydande intresse för vår egen tid. Internationell historia är ett mycket svårt ämne för historiker, både för de som sysslar med ekonomisk historia och andra. Det måste handla om långt mer än historien om förbindelserna mellan länder i meningen deras diplomati eller deras krig, erövringar eller imperier. Det handlar om mer än exportens och importens historia. Det är också mycket mer än jämförande historia; det måste vara historien om relationerna mellan individer och kulturer, inbegripet individer som tillhör flera olika kulturer samtidigt, eller som rör sig mellan olika identiteter, språk, hemländer och t.o.m. nationaliteter. Handelsmän och migrantarbetare är klassiska exempel på sådana individer; det har betraktats som "rotlösa kosmopoliter".

Den ekonomiska historia som kanske är särskilt intressant i dag, handlar om slutet på perioder av globalisering. Dessa tidigare epoker har nämligen det gemensamt att de alla tog slut genom en

[2] När det gäller ett mått på globalisering, det absoluta värdet på balanserna på avräkningskonton uttryckt i andel av BNP, har den nuvarande boomen fortfarande inte nått upp till den som rådde under åren fram till 1914. Med Maurice Obstfelds ord: "Till och med i dag ligger det genomsnittliga värdet på balanser på avräkningskonton (i 12 högutvecklade ekonomier) under den nivå som var vanlig före första världskriget." Maurice Obstfeld, "The Global Capital Market: Benefactor or Menace?", *Journal of Economic Perspectives*, 12, 4 (hösten 1998), 9-30, s. 11.

mer eller mindre brysk nedgång i de internationella ekonomiska förbindelserna. Historien om globaliseringens slut, eller möjliga vändning till sin motsats, är ett fascinerande ämne i sig självt. Den kan klargöras genom studier av t.ex. handel och tullar, utvandrings- och invandringspolitik och monetär historia eller av de internationella ekonomiska institutionernas egen historia. Politiken för en europeisk monetär union i Europa under åren 1865-1871, för att ta ett exempel, har behandlats av Luca Einaudi i en nyligen framlagd avhandling vid University of Cambridge. I franska arkiv hittade han inte bara detaljerade planer för en framtida europeisk centralbank utan också utkastet till en ny europeisk valuta som föreslogs heta "Europe". Han analyserade också de politiska och institutionella påtryckningarna i England, Tyskland och Frankrike, som ledde till att dessa tidiga planer på en valutaunion misslyckades, strax innan den stora depressionen under 1870-talet.[3]

Den andra aspekten på globaliseringens historia handlar mer om idéhistoria än om det ekonomiska livets historia. För egen del är jag inte övertygad om att det är så enkelt att skilja mellan idéhistoria och ekonomiska historia eller mellan historien om ekonomiskt tänkande å ena sidan och historien om ekonomiska händelser å den andra. Distinktionen är särskilt svår att dra i fråga om perioder med snabb internationalisering (eller därpå följande 'åternationalisering'), därför att internationalisering som fenomen i så hög grad består av idéer eller händelser som också är tankar; en så stor del av det handlar om önskan att investera i framtida möjligheter, att köpa olika varor, att kommunicera med avlägsna människor. (Distinktionen är definitivt oklar i dagens globala ekonomi, där två företag som faktiskt köper och säljer tankar – Microsoft och Intel – tillsammans har ett marknadsvärde som nyligen uppskattades till 500 miljarder USD.) Tanken på internationalisering har emellertid en egen historia som är lång och fascinerande, och som inte alltid varit helt synkroniserad med historien om sådana

[3] Luca Einaudi, *Money and Politics: European Monetary Unification and the International Gold Standard, 1865-1873* (opubl. University of Cambridge dissertation, September, 1998).

ekonomiska omständigheter som exportens andel av nationell och internationell produktion. Det betyder att politiska filosofer ibland börjat fundera på följderna av politisk och social internationalisering när den ekonomiska internationaliseringen just håller på att vändas till sin motsats; vid andra tillfällen har de föregripit framtida ekonomiska trender.

Min huvudfråga i denna artikel gäller historia av det andra slaget, eller internationaliseringstankens historia. Den period som jag främst behandlar är det halva århundrade som inleddes kring 1770 och slutade med den franska revolutionen och Napoleonkrigen. Det var en period fylld våldsamma omvälvningar i politiken och i det politiska tänkandet; också i tänkandet om demokrati. Det var också en period då privata företag, och i synnerhet holländska, engelska, franska och svenska (Ostindiska kompaniet), spelade en avgörande roll – faktiskt långt större än under den ekonomiska expansionen under 1800-talet – för internationaliseringen.[4] Vid slutet av 1900-talet svarade formella imperier bara för en liten del av de internationella politiska, ekonomiska och moraliska relationerna. Det var också en period då motsättningen mellan nationell (eller lokal) politik och internationella ekonomiska förändringar – förhållandet mellan regering och globalisering – tilldrog sig mycket stort politiskt intresse.

Låt mig ge några exempel på hur man såg på globaliseringen i slutet av 1700-talet. Jag börjar med Adam Smith som år 1776, i *the Wealth of Nations*, skrev om de svårigheter som nationer "som försökt att beskatta inkomster från kapital" mött i en värld där kapitalet "kan flyttas från plats till plats, beroende på var man kan köpa billigt eller sälja dyrt".

> Ägaren till kapital är naturligen en världsmedborgare och är inte nödvändigtvis bunden till något enskilt land. Han skulle troligen snabbt överge ett land där han utsattes för närgångna undersökningar som syftade till att ålägga honom en betungande skatt, och skulle flytta sitt kapital till något annat land.

[4] On the Swedish East India company, see Tore Frängsmyr, *Ostindiska Kompaniet: Människorna, äventyret och den ekonomiska drömmen* (Höganäs: Bra Böcker, 1976).

Det Smith skrev om, var politik för kapitalbeskattning.[5] Han beskrev också politiken bakom militära utgifter i en värld av internationella nyheter och internationella kommunikationer:

> I stora imperier känner många av de människor som lever i huvudstaden och i områden fjärran från krigsskådeplatserna, sällan något obehag av kriget. Istället kan de, när de behagar, underhålla sig med att i tidningarna läsa om de egna flottornas och arméernas erövringar.[6]

Två år tidigare beskrev den tyske filosofen Herder med vass ironi det mycket upp-haussade "handelssystemet" som en struktur där "tre kontinenter skövlas och kontrolleras av oss" och där människor i världen "kommer varandra närmare genom konjak och överflöd och framför allt genom vår kultur så att de snart, Gudskelov, kommer att vara människor som vi, goda, starka och lyckliga människor!" År 1774 skrev han:

> Alla nationer och alla kontinenter lever i vår skugga. Se, hur när en storm rister två små grenar i Europa, hela världen skakar och blöder. ... När har hela jorden någonsin varit så tätt sammanbunden av så få band? Vem har någonsin haft större makt och fler maskiner, som med en enda impuls, med en enda rörelse av ett lillfinger, får hela nationer att darra?[7]

Den franske matematikern och ekonomen Condorcet skrev ungefär samtidigt, år 1776, om förändringarna i de ekonomiska och andra finansiella relationerna och påpekade att människor som arbetar på och äger jord "har ett intresse av att det ska råda allmänt välstånd i samhället; ett intresse som är så mycket större eftersom det är så mycket svårare för dem att lämna det. Detta intresse

[5] Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, ed. R. H. Campbell and A. S. Skinner (Oxford: Clarendon Press, 1976), s. 364, 848-849.
[6] Smith, *The Wealth of Nations*, s. 920.
[7] Johann Gottfried Herder, *Auch eine Philosophie der Geschichte zur Bildung der Menschheit* (1774) (Stuttgart: Reclam, 1990), s. 70-71, 74.

minskar hos andra klasser på grund av att det är så enkelt för dem att byta land. Intresset försvinner i stort sett helt bland dem som äger pengar och som, genom en enkel banktransaktion, på ett ögonblick kan bli engelsmän, holländare eller ryssar."[8] Den tyske "romantiske" ekonomen Adam Müller kommenterade några år senare förskräckt de nya internationella finansiella relationerna. Han använde sig till och med, under de första åren av 1800-talet, av kampen som metafor: en hård kamp mellan ekonomin och naturen, eller planeten. År 1809 skrev han

> Samhället utvidgas och förstärks. Genom ett brev, en växel eller en silvertacka, sträcker köpmannen i London sin hand över oceanerna till sin motsvarighet i Madras, och hjälper honom att föra det stora kriget mot jorden.[9]

I sitt andra stora arbete, *The Theory of Moral Sentiments*, ägnade sig Adam Smith mer åt de moraliska relationerna, eller snarare avsaknaden av dem, mellan individer i olika delar av världen. Han jämför den förtvivlan, som en person som bor i Skottland, skulle känna över förlusten av ett lillfinger med den över nyheten om att "det stora imperiet Kina, med sina miljontals invånare, plötsligt hade uppslukats av en jordbävning." Man skulle bli oerhört upprörd, skriver Smith. Man skulle uttrycka sitt beklagande. Man skulle fundera över livets förgänglighet. Man skulle sedan "börja diskutera de olika effekter katastrofen skulle kunna få för handeln i Europa och världshandeln i allmänhet." Man skulle emellertid sova gott om natten och ägna sig åt sina sysslor som vanligt. Om man kunde välja att offra sitt finger och därmed rädda de miljontals människorna så skulle man göra det, men våra egna fingrar

[8] M.J.A.N. Condorcet, Réflexions sur le commerce des blés (1776), in Oeuvres de Condorcet, ed. A. Condorcet O'Connor and M.F.Arago (Paris: Didot, 1847-9), XI, s. 170-171.
[9] Adam Müller, Die Elemente der Staatskunst (1809) (Leipzig: Hendel, 1936), s. 37.

betyder ändå i någon mening mer för oss än de avlägsna människorna.[10]

Alla dessa observationer handlar på ett eller annat sätt om internationaliserings-, eller globaliseringspolitik. I mycket allmän mening uttrycker de alla oro över förhållandet mellan avlägsna människor. De är i samtliga fall motiverade av nya möjligheter till kommunikation, transporter eller påverkan; de behandlar förhållandet att människor i London eller Paris eller Berlin eller Edinburgh, mot slutet av 1700-talet hade långt större kunskap om händelserna i avlägsna länder och avsevärt mycket större inflytande över dem. Människor i Edinburgh påverkades också mer *av* händelser i Madras eller Peking, åtminstone i den utsträckning de kände till sådana händelser. Men observationerna fokuserar också, i samtliga fall, på en mycket mer generell omständighet, nämligen den att individer i alla moderna samhällen har ekonomiska, politiska och moraliska relationer med andra individer som de inte känner; med främlingar eller utlänningar eller 'aliens'; med människor som är långt borta och annorlunda. Det är 1700-talets tankar kring denna omständighet som jag menar påminner om dagens debatt.

Adam Smith arbetade, liksom många av sina samtida, med detaljerade projekt för internationell eller interkontinental styrning. Han var starkt kritisk mot exempelvis de många former av förtryck som utövades av det engelska Västindiska kompaniet i Bengalen som drevs av ledningar vars handelsintressen "gör dem till urusla härskare; suveräniteten tycks ha gjort dem till lika dåliga affärsmän."[11] Han var däremot optimistisk i fråga om möjligheterna till en parlamentarisk union mellan Amerika och Storbritannien. "Amerikas avstånd från regeringens säte" skulle, menade han, knappast skapa några större problem och de problem som uppstod skulle under alla förhållanden vara tillfälliga, eftersom regeringen

[10] Adam Smith, *The Theory of Moral Sentiments* (1790), ed. D. D. Raphael and A. L. Macfie (Oxford: Clarendon Press, 1976), s. 136.

[11] Smith, *The Wealth of Nations*, s. 640, 819. För dessa ämbetsmän är det, när de lämnat sina ämbeten, mycket riktigt "fullständigt egalt om hela landet skulle uppslukas av ett jordskalv;" s. 640.

troligen, inom ett århundrade skulle korsa Atlanten och flytta till vad som då skulle vara den rikaste och tätast befolkade delen av imperiet.[12] Även Condorcet var intresserad av projekt för en europeisk regering, inbegripet tänkbara författningarna för "förbundsrepubliker". Han beskrev detaljerade modeller för utformning av variabla majoriteter i federala ledningar och departementsregeringar; majoriteter som var anpassade till olika frågor av internationell och lokal betydelse. Han beskrev också procedurer med vars hjälp grannstater skulle kunna lösa konflikter rörande förändringar av en flods lopp eller flykting- eller asylrättigheter.[13]

Dessa projekt för formell styrning föregriper flera av de institutioner som kom att etableras under senare perioder av internationalisering. Det är emellertid 1700-talets politik för internationellt inflytande, som kan vara av särskilt intresse för dagens debatt om globalisering och demokrati. Den period som slutade med franska revolutionen och Napoleonkrigen var nämligen en period då det politiska livets gränser vidgades, åtminstone i fråga om möjligheter. Politiska filosofer i England och Frankrike stod inför möjligheten att individer så småningom skulle komma att ha politiska relationer till människor de inte kände – med främlingar – i sina egna länder. Språket i de mänskliga rättigheterna antydde, framför allt, att det så småningom skulle uppstå politiska relationer mellan rika och fattiga, mellan de två klasser som, till och med i de rikaste europeiska samhällena, identifierades som den oberoende och den beroende, den utbildade och den okunniga, den ansvarskännande och den oansvariga. Enligt vissa politiska filosofers synsätt, inräknat Condorcets, fanns det möjlighet till en ytterligare utvidgning av de politiska relationer, till att också omfatta kvinnorna och – i de franska och engelska kolonierna – forna slavar.

Den nya mångfalden av politiska subjekt och former för politiskt inflytande, ansågs tvinga fram (eller hota med) en ny slags politik. Den gamla republikanska politiken, så som den kom till uttryck i otaliga beskrivningar från 1700-talet, krävde att alla medborgare skulle vara samma slags personer; och, under vissa omstän-

[12] Smith, *The Wealth of Nations*, s. 625-626.
[13] "Vie de M. Turgot" (1786), in *Oeuvres de Condorcet*, V, s. 213-221.

digheter, att alla fria, vuxna, manliga medborgare skulle känna, eller åtminstone kunna känna igen, varandra. De skulle vara "män som vi själva". "Det var inte längre möjligt att skilja mellan de som var romerska medborgare och andra. Ingen stam kunde känna sina egna medlemmar" skrev Smith i fråga om det romerska rikets nedgång under perioden av brett (och multinationellt, eller 'multistamskt') medborgarskap.[14] I en demokrati "måste jämlikhet vara själva kärnan i staten.", skrev Montesquieu år 1748, "Kärlek till demokrati är detsamma som kärlek till jämlikhet" och ojämlikhet är den främsta källan till störningar även i aristokratiska stater. Extrem ekonomisk ojämlikhet bör därför, enligt Montesquieu, begränsas genom skatter och reglering, "denna fördelningsjämlikhet utgör en republiks förnämsta kännetecken".[15]

Utsikterna under slutet av 1700-talet till en mer extensiv politik, baserad på relationer mellan människor som inte kände varandra och inte var varandras jämlikar, var för många politiska teoretiker under dessa omständigheter helt enkelt oförenliga med republikanskt styrelseskick. Å ena sidan kunde man inte tänka sig demokrati i ett klassamhälle med extrem ojämlikhet. Å den andra sidan var jämställdhet i sig svår att tänka sig, åtminstone i ett stort och varierat samhälle. Som Malthus skrev år 1798 i sin bok *Essay on Population*, "de arbetande fattiga, för att använda ett vulgärt uttryck, tycks alltid leva ur hand i mun. Deras dagliga behov kräver hela deras uppmärksamhet och de tänker sällan på framtiden."[16] För den franske ekonomen och politikern Jacuqes Necker, som utövade ett avsevärt inflytande över Malthus, var folket som barn som "handlar utan att reflektera, men som vägleds av sin instinkt som i sin tur styrs av deras behov". De var en "blind och vild massa", skrev Necker 1775, som "aldrig stannar upp för att reflektera över naturens lagar." "Statens välfärd, århundradenas, nästa

[14] Smith, *The Wealth of Nations*, s. 624.

[15] Montesquieu, *De l'esprit des lois* (1748), Books V and VII (Paris: Garnier, 1973), I, s, 49, 53, 107.

[16] Thomas Robert Malthus, *An Essay on the Principle of Population* (1798), in *The Works of Thomas Robert Malthus*, ed. E.A.Wrigley and David Souden (London: William Pickering, 1986), I, s. 34.

generation, är ord som inte säger dem något; de är förenade med samhället bara genom sina plågor och av hela den oändliga rymd som kallas *framtid* ser de aldrig mer än morgondagen. Deras elände har berövat dem deras mer långsiktiga intressen."[17]

Jämlikhetens möjlighet eller omöjlighet var under dessa förhållanden av mycket stort politiskt intresse. En av de främsta frågorna för förespråkarna av politiska reformer under den tid som föregick franska revolutionen, gällde mycket riktigt det förändrade förhållandet mellan social ojämlikhet ("ojämlika villkor"), ekonomisk ojämlikhet, politisk ojämlikhet, civil ojämlikhet (ojämlika rättigheter) och ojämlikheten i utbildning och upplysning. "Det jämlikhetens skådespel som utspelar sig i USA, och som garanterar fred och välfärd där" kommer att "bli till nytta för Europa", skrev Condorcet år 1786.[18] Rättigheterna innefattade säkerhet till person och egendom. Båda dera hotades emellertid i ett samhälle med extrem ekonomisk ojämlikhet. Det fanns således en ond cirkel där ekonomisk ojämlikhet leder till social ojämlikhet och därmed till medborgerlig ojämlikhet, på samma sätt som det finns en god cirkel där medborgerlig och politisk jämlikhet leder till en successiv minskning av den ekonomiska ojämlikheten. Amerikanarna borde, skriver Condorcet, omedelbart införa ett frihandelssystem; "annars blir det omöjligt att hindra att ojämlika levnadsvillkor etableras och om så skulle ske, kan vare sig storartad lagstiftning och censorer eller komplicerade författningar eller något av den gamla politikens alla andra påfund förhindra social ojämlikhet."[19]

Det fanns en särskild form av social ojämlikhet, eller ojämlika livsvillkor, som kom att bli av central betydelse i Condorcets tänkande: ojämlikheten ifråga om utbildning eller upplysning.

[17] Jacques Necker, *Sur la législation et le commerce des grains* (1775), in Necker, *Oeuvres Complètes* (Paris: Treuttel and Würtz, 1820), I, s. 4, 126-127, 254.

[18] "De l'influence de la révolution d'Amérique sur l'Europe" (1786), in *Oeuvres de Condorcet, VIII*, s. 19, 41-42.

[19] "Lettres d'un bourgeois de New Haven à un citoyen de Virginie sur l'inutilité de partager le pouvoir législatif entre plusieurs corps" (1787), in *Oeuvres de Condorcet*, IX, s. 92-93.

Kort före revolutionen skrev Condorcet att människor som inte kunde räkna eller som inte förstod lokala lagar var beroende av andra; "sociala institutioner måste i största möjliga mån bekämpa denna ojämlikhet som föder beroende." Utbildning krävdes framför allt för att "förverkliga rätten att njuta av de rättigheter som lagen garanterar alla medborgare"; "kan en varelse utöva sina rättigheter när han är okunnig om dem, när han inte vet om de kränks?"[20] Condorcets sista stora publicerade verk var en detaljerad plan för universell, offentlig utbildning, för både flickor och pojkar, vuxna och barn. Men denna utbildning skulle inte omfatta politisk och moralisk skolning, eftersom det skulle strida mot det "självständiga tänkandet". Politik och moral skulle inte bli "mottagna sanningar" eller "universell tro". Den politiska, moraliska och religiösa friheten var, skriver Condorcet, "en av de allra kostbaraste delarna av naturlig frihet."[21] Hans idealbild av ett samhälle där utbildningen var universell, var bilden av politisk jämlikhet: "nedbrytningen av jämlikhet mellan nationer, framväxten av jämlikhet inom ett konkret land och, slutligen, människans verkliga fulländning," inbegripet genom en minskning av ojämlikheterna i fråga om rättigheter mellan könen, som bygger på maktmissbruk och som är "olyckligt också för dem som gynnas därav".[22]

Politiska förhållanden i det mångskiftande och internationella samhälle som fanns i slutet av 1700-talet, skulle basera sig på universell politisk debatt och universellt politiskt tänkande; i vad en av Adam Smiths kritiker beskriver som "den obegränsade och universella handeln, som sprider både uppfattningar och varor."[23] Detta ideal för universell upplysning var utsatt för ständigt förakt. "Det har varit denna tidsålders olycka (inte lycka, som dessa herrar

[20] *Essai sur la constitution et les fonctions des assemblées provinciales* (1788), in *Oeuvres de Condorcet*, VIII, s. 458-459, 474-476.
[21] "Sur l'instruction publique" (1791-1792), *Oeuvres de Condorcet*, VIIs. 215; *Sur les assemblées provinciales, Oeuvres de Condorcet*, VIII, s. 482.
[22] *Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain* (1794), in *Oeuvres de Condorcet*, VI, s. 236-237, 264.
[23] Alexander Carlyle, *Autobiography of the Rev. Dr Alexander Carlyle* (Edinburgh: William Blackwood and Sons, 1860), s. 547.

tror)att allt måste diskuteras," skrev Edmund Burke om reformatorerna under den franska revolutionens första år. Ledningarna skulle, varnade han, snart få känna på "de dödliga följderna av att förstöra det fogliga sinnelaget hos dem som inte skapats för att söka sina egna vägar i den politiska teorins labyrinter."[24] Den universella diskussionen kritiserades också av de revolutionära förespråkarna för absolut politisk jämlikhet; av Robespierre eller Saint-Just, som ansåg att alla barn skulle utbildas "efter jämlikhetens heliga lag," till att vörda sin egen politiska författning och till att, som medborgarna i Rom eller Sparta, "varje dag och varje ögonblick böjde sig under det krävande styrets ok".[25] Den innebar, också för förespråkarna, en skrämmande tolerans för politisk osäkerhet. Men det var åtminstone ett utkast till en universell, mångskiftande och diskursiv politik.

En av de djupaste insikterna under det sena 1700-talets upplysning var den att de politiska uppfattningarna skulle fortsätta att förändras lika mycket i framtiden som de gjort dittills. Det 9:e tillägget till USA:s författning förutsåg faktiskt en utvidgning av skyddet för rättigheter till sådana som då ännu inte förutsetts, en reservoar av framtida rättigheter.[26] När jag betonar det sena 1700-talets långvariga filosofiska utmaning av tänkandet i fråga om politiska relationer mellan främlingar, eller mellan folk som "av naturen" är olika, mellan män och kvinnor, mellan medborgare och utlänningar, framför allt mellan rik och fattig, vill jag på intet sätt förringa betydelsen av ny teknik för internationellt eller globalt samband i slutet av 1900-talet. 1700-talets teoretiker som jag har talat om, funderade mycket kring minskade avstånd. Men avståndspolitiken, i meningen att den amerikanska författningens

[24] Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France* (London: Penguin Books, 1982), p. 188; Burke, *An Appeal* from the New to the Old Whigs (London: J. Dodsley, 1791), s. 133.

[25] Debatter från 1793 och 1794 om offentlig utbildning och "teorin om demokratiskt styre" citerade av Hippolyte Taine, i *Les origines de la France contemporaine* (Paris: Hachette, 1892), III, s. 79, 113-114.

[26] See Bernard Bailyn, Millennium Lecture delivered at the White House, Washington DC, 1997.

upphovsmän såg avstånd som en faktor som kunde lugna politiska passioner, är utan tvivel annorlunda i en tid med omedelbar kommunikation, omedelbara målgrupper och omedelbart policyskapande.

Det jag vill betona är att utmaningen för tänkande kring, och uppbyggnaden av, politiska förhållanden till främlingar är av fortlöpande betydelse för moderna demokratier. Det är naturligtvis viktigt i demokratiska samhällen, inklusive Sverige, eller Storbritannien. Det är oerhört viktigt inom EU. Det är viktigt för utsikterna till framtida internationella samhällen, i synnerhet i den tid av åternationalisering eller åtminstone av avstannande internationalisering, som kan vara vad som väntar oss. Jag vill också antyda att den känsla av oundviklighet – av total teknologisk nymodighet – som ibland vidlåder diskussionerna om globaliseringen, ofta är en källa till passivitet i sig. I en sammanfattning av debatten kring universell allmän utbildning som Condorcet var inblandad i under den franska revolutionens tidiga år, skrev historikern Mona Ozouf att jämlikhet "är inte en omständighet, utan en blivandeprocess."[27] Det är en historisk process, dvs. en process där individer lär känna något om sin egen och om sina samhällens historia; en kontinuerlig process.

Copyright: C. Emma Rothschild 1999

[27] Mona Ozouf, "Égalité," in François Furet and Mona Ozouf, Dictionnaire critique de la révolution française (Paris: Flammarion, 1988), 696-710, s. 709.

Globaliseringen och den svenska ekonomins struktur

Lennart Schön, professor, Lund

Jag vill i detta inlägg diskutera globaliseringens effekter ur ett ganska brett och långsiktigt perspektiv utifrån några jämförelser mellan dagens utveckling och den globalisering som skedde under senare delen av 1800-talet. Jag vill då framför allt lyfta fram två aspekter på dessa omvälvningar i världsekonomin: marknadsintegrationen och den tekniska förändringen vilket kan ge utgångspunkter för en diskussion om den svenska ekonomins struktur.

En grundläggande effekt av globalisering kan vi uttrycka så här: Genom globaliseringen ställs alla resurser inför nya marknadsförhållanden. Det innebär i sin tur att prisstrukturen förändras, att det alltså skapas nya prisrelationer i ekonomin. Men det finns en systematik i denna förändring. De faktorer, som är relativt rikliga i förhållande till omvärldens faktorrelationer, har tidigare varit instängda i en mera begränsad ekonomi. De har då haft ett förhållandevis lågt värde. Genom utvidgningen av marknaderna ställs de inför fler alternativ, de kan användas där de inte är lika rikligt förekommande och där de ger en högre avkastning. De får därigenom ett högre värde. Omvänt gäller naturligtvis för de resurser som varit förhållandevis knappa och högt värderade tack vare avskärmningen. De faller i pris. Man kan alltså uttrycka en effekt av globalisering eller marknadsutvidgning så att relativt rikliga faktorer i en ekonomi får ett högre pris än tidigare. Den här effekten är

en variant av teorin om komparativa fördelar och av det teorem kring utrikeshandel som lanserades av Eli Heckscher och Bertil Ohlin. De baserade sin forskning och sitt teorem på den globalisering som inträffade i slutet av 1800-talet – även om man inte kallade det för globalisering då – och jag skall återkomma till denna.

En andra aspekt på dagens omvälvningar har med den tekniska förändringen att göra. Även ny teknik leder till förändrade relativpriser. När tekniska genombrott sker, skapas nya möjligheter. På de centrala innovationsområdena, där den nya tekniken lanseras, reduceras kostnaderna och priserna faller. Det gäller ju inte minst för teknikens egna komponenter som ju vanligen går igenom en period av drastiskt prisfall i samband med genombrotten. Genom prisfallen vidgas användningen. Men det gäller också för en lång rad av de tjänster eller produkter som den nya tekniken levererar – priserna på dem faller, åtminstone relativt sett och ibland också absolut. Men expansionen på dessa centrala innovationsområden leder till ökad efterfrågan på andra områden. Framför allt ökar efterfrågan på sådana kompletterande produkter och tjänster som skall utnyttjas i det nya teknikblocket. Om de inte bjuds ut lika elastiskt och enkelt, kommer priset på dessa att stiga. Relativpriserna förändras alltså. Detta resonemang är i linje med Erik Dahméns begrepp *utvecklingsblock*, där tillväxtkraften under olika perioder koncentreras kring innovationer och kring de komplementära verksamheter som erfar ett efterfrågesug till följd av innovationsspridningen.

Det finns naturligtvis mycket nära samband mellan dagens globalisering och den tekniska förändringen. Elektronikens framsmarsch är det centrala elementet i den tekniska förändringen och är likaledes en viktig faktor bakom globaliseringen. Men marknadsutvidgningen och den tekniska förändringen är samtidigt två separata krafter med olikartade effekter, som jag skall återkomma till.

En tredje aspekt ligger nära till hands att föra in här, nämligen den institutionella förändringen. Globaliseringen och den tekniska förändringen skapar såväl nya tillväxtkrafter som förändrade trans-

aktionskostnader för alla ekonomiska handlingar och dessa utövar i sin tur ett starkt tryck på institutionerna, på regelverken för ekonomin. Den institutionella förändringen gäller inte minst i förhållandet mellan marknader och de politiska organen. Detta är en bärande tanke för Douglass North, nobelpristagare i ekonomi för några år sedan. Sammanhanget mellan marknader, teknisk förändring och institutioner är överhuvudtaget centrala element inom den ekonomiska historien och det faktum att rörligheten eller föränderligheten skiljer sig åt mellan dessa områden skapar spänningar som kan utlösa mera språngartade förändringar i de stelare strukturerna som ackumulerar omvandlingstrycket.

Ur det perspektivet kan vi också betrakta de senaste decenniernas utveckling. Den tekniska och ekonomiska omvandlingen har varit omfattande med vidgade marknader och en långtgående globalisering av framför allt de stora företagens organisationer, vilket i dag placerat ett kraftigt omvandlingstryck på den politiska arenan.

Jag skall dock koncentrera mig på aspekterna om marknadsutvidgning och teknisk förändring – förhoppningsvis kan det ge några utgångspunkter åt en vidare diskussion om den tredje aspekten, den institutionella förändringen.

Och jag skall göra detta i ett långsiktigt perspektiv från den ekonomiska historien – historien ger här många möjligheter eftersom dagens förlopp sett ur de här aspekterna alltså varit centralt i den historiska utvecklingen. Men jag skall begränsa mig till att kontrastera det sena 1800-talets globalisering med dagens utveckling.

Först vill jag säga att den vidgning av världsekonomin, eller globalisering, som skedde under andra hälften av 1800-talet i många avseenden var mäktigare än den vi hittills upplevt i dag. Relativt sett var nog förändringen mellan exempelvis 1850 och 1870 större än den mellan 1975 och 1995.

Då, mellan 1850 och 1870, förvandlades världens kommunikationssystem från att huvudsakligen bygga på hästdragna postdiligenser och segelfartyg till ett system byggt på järnvägar, ett

sammanhängande interkontinentalt telegrafnät och propellerdrivna ångfartyg. Samtidigt genomfördes under dessa decennier politiska reformer runt om i den tidens världsekonomi, reformer som öppnade vägen för möjligheterna att utnyttja den nya tekniken. Kapitalmarknaderna avreglerades, passfrihet infördes, tullarna sänktes, ett system för fasta växelkurser vann allmän anslutning osv. Dessutom genomfördes under samma tid parlamentariska reformer i mer eller mindre fredliga former som alla innebar att industrialiseringens krafter fick en starkare position. På denna grundval skedde under de följande decennierna en väldig globalisering av ekonomierna. Flödena ökade av varor, av kapital och av arbetskraft.

I dessa flöden kan vi också se systematiken utifrån den första aspekten av globaliseringen: De resurser, som var relativt rikliga i ett område, steg i värde när marknaderna vidgades; omvänt föll naturligtvis värdet på de resurser som relativt sett varit knappa och som tidigare stått högt i kurs. Detta är tydligast i förhållandet mellan den gamla världen, Europa, och den s.k. nya världen, framför allt Nordamerika. Europa var rikt både på arbetskraft och kapital i förhållande till de knappa jordresurserna, medan de omvända förhållandena rådde i Nordamerika. Med globaliseringen, eller integrationen av marknaderna, växte värdet på den amerikanska jorden samtidigt som både arbete och kapital i Europa gavs nya möjligheter – flödena av arbete och kapital från den gamla världen till den nya tjänade därigenom till att minska skillnaderna i relativa faktorpriser mellan ekonomierna.

Den svenska ekonomin utgör ett mycket speciellt fall. Vi befann oss så att säga både i den gamla och i den nya världen. I förhållande till Nordamerika var Sverige rikt på arbetskraft och fattigt på jord. En miljon svenskar emigrerade. Men i förhållande till det industrialiserade Europa var Sverige rikt på naturresurser men fattigt på kapital. En mycket strid ström av framför allt tyskt och franskt kapital placerades i Sverige – huvudsakligen i obligationer emitterade av staten, av kommunerna, av hypoteksbanker, av industriföretag men också som direktinvesteringar och som förmögenheter som invandrare, köpmän och bankirer, förde med sig.

Men det allra största kapitaltillflödet kom till stånd genom svensk upplåning utomlands och man kan beräkna att utlands-

skulden i Sverige var den klart högsta per capita i Europa och i världen vid tiden för första världskrigets utbrott. Detta var en av ingredienserna i den mycket snabba industrialisering som skedde i ett resursrikt men kapitalfattigt land.

Den kombinerade effekten av den högre värderingen av rikliga naturresurser, av utvandringen och av kapitaltillflödet blev emellertid mycket kraftig. Sverige fick inte bara en snabb industrialisering utan också en snabb löneökning. Reallönerna växte betydligt snabbare än bruttonationalprodukten och Sverige fick den snabbaste reallöneökningen av alla industriländer i världen. Värdet på den tidigare relativt rikliga faktorn arbete växte således snabbare i Sverige än på andra håll; det skedde en fundamental relativ prisförändring i den svenska ekonomin.

Detta var en av de viktigaste ingredienserna bakom de omvälvningar i svensk ekonomi som inträffade kring sekelskiftet 1900 och som vi kan sammanfatta med begreppet 'Industrisamhällets genombrott'. En ny ekonomisk struktur skapades som byggde på en mera förädlad produktion, den byggde mera på kunskap och på ingenjörskunnande än den tidigare naturresursinriktade industrin. Verkstadsindustrin kom att bli centrum för utvecklingen men också nya konsumtionsindustrier, som var inriktade på mera köpkraftiga marknader, expanderade. Och vad mera var – på viktiga innovativa områden hamnade svenska företag inom loppet av några decennier i täten för den internationella utvecklingen.

Men också annat förändrades i den svenska och den globala ekonomins inramning. Industrialiseringens nationella karaktär förstärktes – detta av flera skäl. Ett skäl var att de infrastrukturella projekten tilltog i omfattning – järnvägsbyggandet hade varit ett sådant projekt, nu tillkom elektrifieringen, telefonnätets utbyggnad, med tiden också det ökade vägbyggandet. Det ledde till att staten fick större betydelse i ekonomin. Men ett par andra faktorer fick kanske ännu större betydelse för den tilltagande nationella karaktären på den ekonomiska utvecklingen. En sådan faktor var utbildningen – också ett infrastrukturellt projekt – som ökade i betydelse i takt med att produktionen blev mera utvecklad. Därigenom ökade också vikten av den kulturbundna kommunikatio-

nen. Språket fick alltså större ekonomisk betydelse. En annan och med tiden allt viktigare faktor var välfärdssamhällets utveckling, som ju krävde en tydligare gräns för tillhörigheten i denna gemenskap.

Utan att gå närmare in på denna omsvängning från det globala till det nationella vill jag bara betona att det inte var första gången ett trendbrott i denna riktning inträffade – snarare kan vi se förskjutningar av långsiktig art i båda riktningarna under historien. Vi har alltså inte någon linjär utveckling från mindre till större ekonomiska sammanhang. Man bör då heller inte låta framtiden vara en linjär projektion av dagens tendenser. Historien ger snarare vid handen att varje uppsättning av tillväxtkrafter har begränsad räckvidd och att de ger upphov till förhållanden som i flera avseenden verkar i motsatt riktning.

Under de senaste decennierna har alltså en ny globalisering framträtt med stor kraft. Jag vill ta upp den utifrån samma utgångspunkter som den förra – marknadsvidgningens och den tekniska förändringens effekter på relativa priser och de möjliga effekterna på den svenska ekonomins struktur.

Återigen kan vi något förenklat tala om den gamla och den nya världen och vi kan då exempelvis avse å ena sidan Europa, där Sverige nu utan större tvekan ingår i den gamla världen, och å andra sidan Asien, där framför allt då Ost- och Sydostasien med sin snabba ekonomiska utveckling representerar den nya världen.

I båda dessa områden har de senaste 20 åren varit en epok av omvälvningar under inverkan av den tekniska förändringen, med ett markant genomslag för globaliseringen och med en serie av institutionella förändringar. Vi kan också i huvuddragen se ett likartat förlopp över tiden i Europa och Asien med en optimistisk expansion under 1980-talet, följt av recessioner och spridda finansiella kriser. Dessa inträffade först i några av Europas mera utsatta ekonomier och därefter i en serie av asiatiska länder.

Men även om man i båda fallen kan se ett likartat cykliskt förlopp, har de olika underlag och globaliseringens effekt av att göra ekonomins relativt rikliga faktor mera värdefull, fått återigen närmast de spegelvända konsekvenserna i den gamla och den nya världen.

I Europa, och naturligtvis i Sverige, har kapitalet fått fler möjligheter när marknaderna vidgats. När nya ekonomier öppnats och murarna kring den egna ekonomin rivits, har det relativt rikliga kapitalet fått ett högre värde. Globaliseringen har bidragit till en markant maktförskjutning till kapitalets och företagens fördel.

I de nya ekonomier som dragits in i den snabbare ekonomiska utvecklingen har emellertid konsekvenserna blivit de omvända. Den relativt rikliga tillgången på arbetskraft har getts ökade möjligheter, vilket utövat ett tryck på gamla institutioner. Arbetarna kan kräva både snabbare konsumtionsökningar och större inflytande, ökad demokrati. Även om en sådan utveckling kan bromsas i själva krisens negativa spiral kan sådana förskjutningar av mera långsiktig art ses som en del av den asiatiska krisen – och utgången av krisen får en mycket stor betydelse för den framtida globala ekonomin.

Det finns således likheter mellan det sena 1800-talets och det sena 1900-talets globaliseringsprocesser i det avseendet att de tjänar att minska skillnader i relativa faktorpriser mellan "gamla" och "nya" delar av världsekonomin samt att de utövar press på etablerade institutionella förhållanden. Men det finns också skillnader. Man kan således märka att medan kapitalets rörlighet i dag ökat enormt, är rörligheten hos arbetskraften mycket lägre än vad den var i slutet av 1800-talet. Hindren för en sådan rörlighet är i dag mycket större – i den meningen är dagens globalisering svagare. Globaliseringen i meningen mänsklig rörlighet har i dag till stor del skett endast på företagens, företagsledningarnas och specialisternas nivå.

Och vad mera är – en del av denna globalisering kan innebära att de stora företagens växande organisationer ersätter marknaden; dvs. att tidigare marknadstransaktioner internaliseras inom företagen. Och naturligtvis kan de innebära att de stora företagen överflyglar nationalstaterna – identifikationen med varumärken blir exempelvis allt mera väsentlig i jämförelse med den nationella förankringen (något som blir allt tydligare inte minst inom sporten).

Den mindre rörligheten hos arbetskraften i dag än under slutet av 1800-talet är inte bara resultatet av de hinder som national-

staterna under mellantiden byggt upp. Den är också, paradoxalt nog, ett resultat av samma tekniska förändring som ligger bakom kapitalets ökade rörlighet och de fallande informationskostnaderna, nämligen elektronikens genombrott. Genom elektroniken och genom de förändringar av produktionsprocesser som följt i spåren har förmågan att hantera kunskap och information i större mängder ökat. Produktionen har blivit mera kunskapsintensiv. Det har skett ett markant skift i efterfrågan mot kunskap och kompetens. Därigenom har kulturbunden kommunikation också blivit allt viktigare vilket skapat hög rörlighet hos en mindre krets av specialister men begränsat rörligheten på arbetsmarknaden för flertalet. Detta utgör en del av dagens dilemma då det gäller att finna en mera balanserad och stabil uppsättning av institutioner kring en delvis globaliserad ekonomi.

Ett andra dilemma, som bidrar till dagens spänningar, är att den kombinerade effekten av globalisering och teknisk förändring visserligen leder till ökad efterfrågan på kunskap eller kompetens men också att gammal sådan snabbt kan falla i värde. Det har i de gamla industriländerna som Sverige inte bara skett en förskjutning i inkomstfördelningen mellan kapital och arbete utan också en ökad lönespridning till följd av sådan snabb omvärdering av kunskaper. Det är naturligtvis ett grundläggande problem för dagens arbetsmarknad som tillsammans med en allmänt svag efterfrågeutveckling leder till den höga arbetslösheten. Men även här ger historien perspektiv. Perioder av stor omvandling tenderar att leda till obalanser och lönespridning. Först efter tidskrävande investeringar skapas en ny och mera balanserad arbetsmarknad och de investeringarna har kommit från två håll – dels i utbildning som anpassar utbudet av arbetskraft till efterfrågan men dels också i förenklingar och standardiseringar av produktionsprocesser som anpassar efterfrågan på arbetskraft efter utbudet.

Man kan då fråga om effekten av globalisering och teknisk förändring också höjer värdet på den svenska kunskapen eller på den svenska kompetensen, om denna t.o.m. varit en relativt riklig och lågt värderad faktor i svensk ekonomi som nu kan ges nya möjligheter i en vidgad värld. I så fall kan denna faktor bli grund-

valen för en ny snabb ekonomisk expansion. Men på vilka områden kan en sådan ske?

Framtiden erbjuder med säkerhet ett brett spektrum av möjligheter men jag vill peka på några huvudfåror. För det första sker tillväxten inom de nya utvecklingsblocken både inom de innovativa centra för den tekniska förändringen och inom de komplementära områdena, dvs. både inom områden präglade av utbudsförskjutningar och inom områden präglade av efterfrågeförskjutningar. När tillväxtens villkor diskuteras finns en risk att man alltför starkt fixerar intresset vid själva innovationsområdena, i synnerhet inom naturvetenskapen och tekniken. Det är otvetydigt så att innovationer på dessa områden spelat en mycket central roll för tillväxten totalt sett i världsekonomin och i svensk ekonomi under de gångna seklen. Men de behöver inte spela samma roll för enskilda ekonomier. Orsaken ligger just i de förändrade relativpriser som innovationer och tillväxt ger upphov till. Medan priserna alltså faller på produkter från de innovativa områdena, stiger de på komplementära produkter. Historien har många exempel på regioner och nationer som haft en hög tillväxt av inkomster (och därmed av BNP) genom att huvudsakligen specialisera sig inom områden karaktäriserade av ökad efterfrågan snarare än av snabb teknisk utveckling.

Den bästa effekten uppnås naturligtvis om man kan kombinera en långsiktigt ökad efterfrågan med innovativa lösningar inom områden som utnyttjar sådan kompetens som delvis varit instängd i den svensk ekonomin men som nu kan nå vidgade marknader. Sådana möjligheter ryms inom ett spektrum från exempelvis ny teknik inom energitung och miljöbelastande industri – här finns en lång tradition i Sverige av processutveckling och av att hantera stora energimängder vilken kan få ett snabbt ökat värde när den globala industrialiseringen ökar trycket på naturresurserna – till vidgade marknader för sjukvård och utbildning – vilka representerar kompetenser som länge varit instängda av främst institutionella skäl – och till framställning av ett innehåll åt all den information som ny teknik drastiskt gjort allt billigare att förmedla och

därmed ökat behovet av färdigheter inom kultur, humaniora och samhällsvetenskap.

Globalisering og demokratiske styring

Øyvind Østerud, professor, Oslo

Globalisering er en fangende samtidsdiagnose som for alvor har slått an de siste syv-årte månedene. Det begynte med fult tyngde i niars i år, da et forlag oversatte en tysk bak, *Globaliseringsfellen*, noe som var et viktig startpunkt i den norske (og nordiske) debatten. Det er en ny diagnose av vår samtid som ligger i dette urtrykket. Det har en forrettet symbolkraft, eftersom det samler økonomi, informasjonsteknologi, miljøspørsmål, kulturtrekk i ett sammenenfattende uttrykk, samt betoner at det skjer noe revolusjonerende med den territoriale forankringen av politikk.

Urtrykket globalisering har rot i en tolkning av medie-situasjonen. Jeg tror at en del av debatten, både faglig og politisk kan føres tilbake til et medieuttrykk fra MarshallMcLuhan tidlig på 1960-tallet, om "den globale landsby". Det go mye av utgangs-punktet for den videre diskusjonen om hva informasjonssam-funnetet, fjernsynet o.1 betydde for vår verden.

I forhold til denne "revolusjonære" tolkningen, at vi nå står oppe i noe nytt og grurmleggende annerledes enn vi er vant til, skal jeg også referere et litt annet syn ved å sitere en observatør som har sittet i stormsonen av den økonomisk globaliseringen:

> *Globalisering er et relativt nytt og sørgelig klassete tilskudd til det politise ordforråd. Forestillingen om at det det representerer er nytt, er latterlig. Massemigrasjon og integrerte kapitalmarkeder gav hovedinn-holdet i globaliseringen i siste del av det nittende århundre. Lift mer historisk erindring vil minne oss om at sammenbruddet for vårt tidligere forsøk på globalisering, nittenhundetallets liberale, økono-miske verdensordning, hadde ødeleggende konsekvenser. Det*

sammenbruddet som startet for hundre år siden, nådde sin bedrøvelige avslutning i mellomkrigstidens proteksjonisme. Det ble kilde til krig og tyranni i og utenfor Europa.

Og så fartsetter denne observatøren med å skissere den gradvise tilbakevendingen til liberale ortodoksier etter annen verdenskrig, og de nye krisene, forsvarsreaksjonene og de nye formene for tilbaketrekning nå mot tusenårsskiftet. Denne observatøren er Chris Patten, Storbritannias siste guvernør i Hongkong.

OECD har gift en definisjon av økonomisk globalisering som beskrives gjennom tre etapper: Den ene etappen er internasjonalisering, som er økt eksport og handel over landegrensene. Den andre er transnasjonalisering, som er økning av utenlandsinveseteringer og vekst i flernasjonale salskaper som opererer over landegrensene. Den tredje etappen er selve globaliseringen, og det er urviklingen av verdensomspennende nettverk for produksjon og informasjon. Dette er en rimelig grei språkbruk på det økonomiske feltet av globaliseringen. Det er noen enkle økonomiske mål som ligger bak den språkbruken omkring globalisering.

Det ene greie økonomiske målet er internasjonal handel. Det har vaert en voldsom økning i internasjonal handel under de liberale regimer fra omtrent 1870. Det var tilbakegang i eksportvolumet i mange land i 1930- og -40-årene, saerlig fra krisen i 1929, og det utviklet seg igjen raskt etter armen verdenskrig. Det internasjonale handelsvolumet i 1997 var omtrent 16 ganger større enn det var i 1950. Det er en enorm økning målt i handel. Samtidig er det slik at OECD-området slår for rundt 80% av verdenshandelen, og det er økende ulikheter innen det som inntil ti år siden ble kalt den tredje verden. Bak denne sterke veksten i internasjonal handel ligger blant annet en liberalisering av handelsregimene gjennom GATT og mange andre internasjonale avtaler.

Det andre målet er utenlandsinvesteringer. De har haft en adskillig raskere økning enn handelen. På 1980-tallet var det for eksempel slik at den gjennomsnittlige årlige vekst i utenlandsinvesteringer

for de rike land lå på omkring 35% årlig, mot rundt 10% vekst i internasjonal handel. Utenlandsinvesteringene har altså vokst mye raskere.

Flernasjonale salskaper, særlig med basis i USA; Japan og Vest-Europa, har ikke bare vokst, men det har også skjedd en betydelig konsentrasjon, et betydelig innslag av delproduksjon, komponent-produksjon, hvor produkter sammensattes fra ulike deler av verden på grunn av billig og rask transport.

Det tredj e målet er økte finanstransaksjoner som aksjekjøp, bank-lån, obligasj oner og valutatransaksjoner. Det har vært beregnet at det har vært en syvdobling av slike ,valutatransaksjoner bare fra 1990 til 1997. Valutatransaksjoner i dag utgjør omkring femti ganger dagsverdien av verdien av internasjonal handel, så den mest eksplosjonsartede vekslen har skjedd på dette feltet. Det er et ut-bredt syn at makt flyter fra stater over til markeder og til konser-ner, og at den del makt fordamper, altså det vil kaller kollektiv avmakt, hvor ingen helt se hvem som styrer systemet.

Betyr det jeg nå har skissert at territorialstatene er maktesløse og akterutseilt i den globale økonomi? På noen punkter går det an å begrunne et stikt syn, på noen andre punkter er det fort gjort å overdrive betydningen av det. La meg gi noen indikasjoner:

Hvis man ser på internasjonal handel og utenlandsinversteringr i prosent av nasj onalproduktet, noe som ikke er helt urimelig, blir bildet et litt annet enn de totaltallene jeg refererte i stad. Om-fanget i dag, når det gjelder handel og utenlandsinvesteringer i prosent av nasjonalproduktet for de store industriland for eksempel innenfor GATT-området, er omtrent det samme som omfanget var i perioden før første verdenskrig. Britisk utenriks-handel utgjør omkring 45% i 1997, omtrent det samme som i 1913 (med et dypt tall imellom, i mellomkrigstiden). Frankrike ligger på 35% i 1997, det samme som i 1913. I Japan har prosentandelen sunket, fra 30% til ned mot 15%, og det eneste store land hvor prosentsatsen har vokst, er USA, hvor det har økt fra rundt 10 til rundt 20% av nasjonalproduktet. Det er også slik at utenlands-

investeringer gjennomgående er lavere i prosent av nasjonalproduktet i dag enn de var i 1913. I Storbritannia har denne prosenten sanket fra 60 til 35%, i Tyskland fra 20 til 15%. Dette gir et lift ennet bilde hvis en skal måle betydningen av nasjonaløkonomi.

Det er også forsaft slik at innenlandske markeder er langt viktigere enn de internasjonale, totalt sett. 90% av både japansk og amerikansk produksjon går til innenlandsk avsetning. 70% for Storbritannia og Tyskland, og opp mat 80% for Frankrike. I store deler av verdens land utenfor de store industriland produseres mer enn 90% for innenlandsk avsetning. Det er også forsatt slik at de flernasjonale selskapene, ikke minst de amerikanske, har en meget stor hjemmebase, som er ekstremt viktig for dem. Det har vært forklart med betydningen av stabile rammevilkår rettsinstitusjoner, utdanning, språk, rekruttering, bankvesenet gjennom finansiering og lån osv. Det er altså forsatt viktig å ha en hjemmebase for et flernasjonalt konsern. Det er også rimelig å si, og det er veldig lett å belegge, at nasjonale økonomier på mange måter er langt mindre sårbare i dag enn de var før første verdenskrig. Hvis man ser på betydningen av offentlig sektor, har den gjennomsnittlig for de rike industriland økt fra under 10% før første verdenskrig til rundt 45% av den totale økonomien i dag. Norge ligger omtrent på dette gjennomsnittet. USA ligger litt lavere, Sverige ligger på 65%. Dette gir et lift annet bilde.

Det er også slik, og det kan man tallfeste, at det er en positiv sammenhang mellom offentlig sektors størrelse og en utadrettet økonomi. De land som har en stor offentlig sektor, er gjennomgående de land som har den mest utadrettede økonomi, og omvendt. Det er også slik at en internasjonalisert økonomi er avhengig av en infrastruktur av offentlige institusjoner for å fungere ordentlig. De er avhengige av et fungerende rettssystem, av politisk stabilitet, av rammevilkår som staten gir. Hvis en tviler på den påstanden, kan en jo kikke over til Russland etter oppløsningen av Sovjetunionen, og se hva som skjer når denne infrastrukturen begynner å forvitre.

Det har altså skjedd en dramatisk internasjonalisering av økonomien, en betydelig globalisering. Men det er altså noen viktige forbehold som vi er nødt til å fa med oss. Det nasjonale økonomiene er ikke betydningsløse. De har en langt større posisjon, hvis en er villig til å gå inn i tallene, enn det en del av globaliseingsdebatten kan friste en til å tro.

Det gjenstår noe helt sentralt i økonomisk sammenhang, og det er finanstransaksjonene. De har ikke sidestykke. Det var omfattende finanstransaksjoner også i tidligere perioder, som under det liberale regimet ved slutten av forrige århundre, men de har et enormt mye større omfang i dag, også relativt sett, enn de har haft tidligere. Dette er OECD:s tredje stadium, og det stadiet ler sag ikke bortforklare. Det er viktig, og det forsterkes av en teknologi som gjør det mulig å flytte enorme pengesummer i løpet av sekunder over landegrenser og kontinent. Bakgrunnen for denne situasjonen er politiske vedtak. Det er resultat av en politisk deregulering av kapitalbevegelser som ble gjennomført etter sammenbruddet for det såkalte Bretton Woods-systemet på 1970-tallet, samt datidens oljekrisene. De ble gjennomført først etter vedtak i USA under Reagan-administrasjonen tidlig på 1980-tallet, og av Storbritannia under Thatcher. Det viktigste i Europa var den snuoperasjonen som ble foretatt i Frankrike i mars 1983, da den franske regjering snudde trill rundt og førte en helt annen politikk enn tidligere. Den var markedsrattet, og etter en intens strid innad i den franske regjering ble mange av de gamle keynsianske virkemidlene gitt opp. Den viktigste arkitekten for snuoperasjonen var den davaerende franske finansminister, Jaques Delors, som senere førte med seg disse omslagene inn i EU-kommisjonen som president for denne.

Nå har vi sett at den nye situasjonen gir uvante, uforutsette former for ustabilitet. Det er blitt vanskeligere på politisk grunnlag å styre børsbevegelser, valutakurssvingninger, spekulasjonsoppkjøp og alt det vi har fått anskueligjjort denne høsten. Det er en rekke problemer, som også de store markedsaktørene har oppdaget, med den situasjonen vi befinner oss i akkurat nå. Jeg skal kort skissere

forholdet mellom overnasjonal niakt på den ene siden og et demokratisk styringssystem på den annen side, som stor sett er nasjonalt og territorielt. Dette passer ikke særlig godt sammen. Det er tre løsninger på denne situasjonen.

Den ene løsningen er den nyliberalistiske. Den sier at deregulering var nødvendig, for den ga raskere økonomisk vekst, og beskyttet markedsmekanismene mot dumme politiske inngrep uf fra kortsiktige hensyn og særinteresser som kunne forkludre måten disse mekanismene virket på. Det er en fordel med individuelt frihet, det gir en konstitusjonell avgrensning av hva det er politisk fornuftig å gripe inn i som er fordelaktig for alle, eller for de fleste. Det er essensen i den nyliberalistiske holdningen.

Den andre alternative og motsatte syn er det som sier la oss gå tilbake til den nasjonale kapitalkontrollen, med den samme begrunnelsen som den som ble brukt da Bretton Woods-systemet ble skissert i 1944, og med de samme argumentene som Keynes og andre brukte i 1944. Det biir for vanskelig å styre økonomien og sikre folks levekår med politiske grep hvis vi slipper økonomien helt fri. Man må trekke finansbevegelsene tilbake uf fra det argument at det markedsliberale regimet har gift dels for store fortrinn til private aktører utenfor kontroll, og dels for stor uforutsigbarhet, som også rammer og blir et problem for de private aktørene.

Her forsøker man med andre ord å trekke en del av makten tilbake igjen, for å få den til å passe med den rammen som et representativt demokrati fungerer innenfor.

Den tredje løsningen er den som er noe av temaet for debatten her. Det er den som ønsker overnasjonal styring. Et eksempel er forslaget om skatt på finanstransaksjoner, den såkalte Tobinskatten. Den skulle ligge så lavt at den ikke rammet produktive investeringer, men så høyt at den tok vekk noen av de kortsiktige spekulasjonene, og Tobin antyder at den balansen vil ligge rundt 1 %. Det er en type forslag på det nivået. En armen type kan

sammenfattes i stikkordet regionalisering. Det er det som allerede har skjedd i viktige deler av verden. Det har skjedd i USA, Canada og Mexico, gjennom NAFTA-avtalen, det har skjedd innen de sør-asiatiske land med ASEAN; det har skjedd i Stillehavsområdet med APEC; og ikke minst i Europa gjennom EU. Mye av urviklingen i disse regionale områdene er et svar på den situasjonen som oppsto ratt etter dereguleringspolitikken på 1980-tallet. Det er tunge interesser bak det.

Det har også skjedd en betydelig regionalisering med utgangspunkt i sterke regionale lands valutaer, i dollar-området, yen-området og mark-området, og det var også en umiddelbar følge av dereguleringen.

Det er to spørsmål som er viktige i forhold til disse løsnings-forslagene. Det ene er hvorvidt global styring egentlig er mulig. Hvo må til?

Det andre er: Vil en slik styring kunne demokratiseres? I tilfelle under hvilke vilkår?

Ad det første: Jeg har ikke lyst til å komme med noen spådommer, men jeg kan antyde noe. Jeg kan antyde at styring er ekstremt vanskelig. For den formen for styring som ble gjennomført under Bretton Woods-systemet og med kapitalreguleringene, var en form for styring som hedde dyptgripende, rystende kriser i mellom-krigstiden og den annen verdenskrig som bakgrunn. Krise og krig var en viktig del av forutsetningen for det systemet, og det hedde en ledende makt som tok ansvar for det nye regimet. USA var i en posisjon som en ledende makt som var helt sentral i den måten systemet fungerte på. Dette systemet begynte å knekke sammen for alvor da USA tidlig på 1970-tallet ikke lenger var villig til å holde dollaren koblet til en fast gullverdi. Mitt poeng er at disse to forutsetningene, krisebakgrunn og den ledende makt som tar ansvar for det internasjonale regimet, er vanskeligere å få øye på akkurat nå. Det er mye vanskeligere å reregulere et tøyelig system inn igjen enn det er å regulere det i utgangspunktet. Det er mye

vanskeligere å få igang et regulerende regime enn det var da dette regimet ble etablert i 1945, og da det ble avviklet på 1980-tallet. Krisen er (foreløpig?) sannsynligvis ikke dyp nok, og det er for sterke aktører, ikke minst USA, som foreløpig ikke er villige til å fa en stikt ansvar. Det ligger riktignok i prinsippet politiske vedtak bak det nye internasjonale regimet, og det er mulig og tankelig på politisk grunnlag å andre det. Det kraver imidlertid veldig mye, og den historiske erfaringen viser at de forutsetningene som var til stede for det internasjonale regimet etter 1945, ikke er til stede i dag.

Så var det spørsmålet om den overnasjonale styringen kan demokratiseres hvis den kan gjennomføres. Innenfor alle de regionale områder som har organisert en økonomisk politikk som svar på globalisering, er det forsaft de sentrale nasjonalstatene som er de viktigste aktørene. Det er der et eventuelt demokrati er forankret. Det gjelder i NAFTA, ASEAN, APEC og i EU. I sistnevnte er demokratiet forankret i de enkelte medlemslands nasjonalforsamlinger, og i disse nasjonalforsamlingenes kontroll med sine regj eringsrepresentanter, som er lovgivende makt i EU gjennom Unionsrådet. Det er der denne forankringen i hovedsok ligger. Det er mange diskosjoner om å flytte mer makt til direkte folkevalgte organer, for eksempel til EU-parlamentet. Dette ville innebaere en føderalisering, men det er motforestillinger i medlemslandene fordi mange mener at det ville skape større avstand, og dessuten mangler en politisk offentlighet som kunne få dette til å fungere slik det gjør innad i de enkelte land. Det er også tilløp til en regionalisering i EU; som på mange måter også er en frukt av globaliseringen. Det er den økonomiske regionaliseringen som også skjer innad i Europa, som gjør at vi har fremtredende vekstregioner som er "motorene" i den økonomiske urviklingen i EU-området. Dette er funksjonleller regioner som fungerer i kraft av å vaere konkurransedyktige i en internasjonal arbeidsdeling. Samtidig er det slik at det er en politiske regionalisering i EU som går på tvers av dette funksjonelle systemet, og det er de historisk-kulturelle områdene Skottland og Baskerprovinsene, Lombardia og andre gamle historiske regioner er de som politiske sett er de

sterkeste i dag, selv om de på mange måter går på tvers av den regionaliseringen som skjer funksjonelt og økonomisk. Det er noe av paradokset i den europeiske regionalisering som svar på en globaliserende urvikling.

I videre sammenheng vil jeg si det slik det ser ut i dag, er det spinkle modeller for en global demokratisering som ikke har det nasjonalstatlige demokrati som forankring. Det finnes noen slike modeller, for eksempel FN-kommisjonen Commision an Global Governance som Ingvar Carlsson var formann for, som fremla noen slike forslag om global styring; et økonomisk sikkerhetsråd, en parlamentarikerforsamling knyttet til FN og en rakke andre slike grep. Dette er imidlertid spinkle institusjoner i forhold til der tyngden i den internasjonale økonomi ligger, og i forhold til måten representative demokratiske ordninger er forankret innad i de enkelte land. I dag er det slik at internasjonal styring forutsetter sterke staters vilje, og den demokratiske forankring slik vi ser det foreløpig, er i de samarbeidende lands nasjonalforsamlinger. Det finnes ikke gode oppskrifter på fungerende globalt demokrati, selv om det finnes visse interessante modeller i den retning.

KUNGL. BIBL.
1999 -05- 26
STOCKHOLM

DEMOKRATI
Utredningen

så arbetar

Demokrati utredningen

Demokratiutredningen analyserar den svenska folkstyrelsens förutsättningar inför 2000-talet. Det sker i ljuset av bl.a. globaliseringen, EU-medlemskapet, förändringarna i medielandskapet, den nya IT-tekniken, förnyelsearbetet inom offentlig förvaltning och folkrörelsernas förändringar. Kommittén har också fått i uppdrag att förklara det sjunkande valdeltagandet samt stimulera det demokratiska engagemanget. Vid sekelskiftet skall utredningen presentera en sammanvägd analys i form av ett slutbetänkande.

Utredningen vill redan under arbetets gång bidra till att fördjupa demokratidebatten genom

- en skriftserie
- offentliga seminarier
- en webbplats för debatt och information

Skrifter

Demokratiutredningen kommer fortlöpande under arbetets gång att publicera en skriftserie med essäer, debattartiklar, seminarieinlägg och forskarantologier.

Den omfattande demokratiforskning som bedrivs vid våra universitet och högskolor ställs på detta vis till förfogande för alla som är intresserade av demokratifrågor.

Information om titlar, utgivningsdag, priser m.m. finns på utredningens webbplats.

Seminarier

En av utredningens uppgifter är att stimulera det offentliga samtalet.

Därför anordnar vi offentliga seminarier runt om i landet.

Till seminarierna bjuder vi in forskare och idédebattörer att bidra med sin kunskap och sina värderingar kring de frågor vi tycker är värdefulla att samtala kring.

Varje seminarium dokumenteras i form av en skrift.

www.demokratitorget.gov.se

är adressen till Demokratiutredningens webbplats. Här finns möjlighet att föra en fri debatt kring demokratin – demokratitorget är öppet för alla.

Ett antal krönikörer kommer att kommentera demokratiproblem och andra demokratidebatter.

Här kan Du också informera dig om och föra dialog kring utredningen. Direktiv i fulltext, arbetsplan och utredningens protokoll är dokument man kan hämta hem.

Här informerar vi också fortlöpande om aktuella skrifter och seminarier. Man kan dessutom ta del av debattinlägg vid seminarier samt beställa utredningens skrifter.

Länkar finns till andra delar av nätet där demokratifrågor dryftas på olika sätt.

Information

Vi svarar gärna på frågor och lämnar ytterligare information om utredningens arbete. Adress och telefonnummer till utredningens kansli finns på nästa sida.

Utredningens sammansättning

Ordförande
Bengt Göransson
f.d. statsråd
tel: 08-453 41 04

Kommittéledamöter
Elisa Abascal Reyes (mp)
tel: 08-88 29 76

Stefan Attefall (kd)
ledamot av riksdagen
tel: 08-786 54 46

Nils Fredrik Aurelius (m)
ledamot av riksdagen
tel: 08-786 46 85

Britt Bohlin (s)
ledamot av riksdagen
tel: 08-786 47 80

Per Gustafsson (c)
informationschef
tel: 08-787 58 40

Jeanette Hillding (m)
företagare
tel: 0431-88 300

Gunnar Larsson (s)
klubbordförande
tel 031-703 73 07

Eva Marcusdotter (s)
frilansskribent
tel: 019-36 36 48

Olle Schmidt (fp)
utredningssekreterare
tel: 040-34 10 64

Pernilla Zethraeus (v)
kommunalråd
tel: 026-17 81 22

Experter
Lars Bryntesson
Kulturdepartementet

Wanja Lundby-Wedin
LO:s andra ordförande

Carl-Gunnar Peterson
Justitiedepartementet

Elisabeth Rynell
författare

Marcus Storch
direktör

Sekretariat
Huvudsekreterare
Erik Amnå, *fil dr*
tel: 019-30 30 67

Biträdande sekreterare
Margareta Meyer
tel: 08-405 49 16

Seminarieansvarig
Anders Ljunggren
tel: 08-405 16 54

DEMOKRATI
Utredningen

POSTADRESS: 103 33 Stockholm. BESÖKSADRESS: Regeringsgatan 30-32
TEL: 08-405 49 16. FAX: 08-411 24 67
E-POST: margareta.meyer@justice.ministry.se

Demokratiutredningens skriftserie

Redaktör Erik Amnå

1. **Demokratins räckvidd.** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:55)
2. **En god affär i Motala.** Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik (SOU 1998:63)
3. **Att rösta med händerna.** Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz (SOU 1998:85)
4. **Gör barn till medborgare!** Om barn och demokrati under 1900-talet (SOU 1998:97)
5. **Det unga medborgarskapet**. Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:101)
6. **Lekmannastyre i experternas tid**. Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:102)
7. **Demokrati på europeisk nivå?** (SOU 1998:124)
8. **Läsarna och demokratin**. Ett brev till det läsande Sverige (SOU 1998:134)
9. **Lokala Demokratiexperiment**. Exempel och analyser (SOU 1998:155)
10. **På Marginalen**. En intervjubok från Socialtjänstutredningen (SOU 1998:161)
11. **Allas frihet**. Demokratin möter marknaden. Tre ronder (SOU 1998:164)

12. **EU – ett demokratiprojekt?** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:145)
13. **Invandrarskap och medborgarskap.** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1999:8)
14. **Att slakta ett får i Guds namn.** Om religionsfrihet och demokrati (SOU 1999:9)
15. **Etik och demokratisk statskonst.** (SOU 1999:13)
16. **Elektronisk demokrati.** (SOU 1999:12)
17. **Den skyddade provinsen.** En essä om demokratins värde och värdighet (SOU 1999:22)
18. **Lobbning** (SOU 1998:146)
19. **Demokratin i den offentliga sektorns förändring.** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1999:40)
20. **Bemäktiga individerna.** Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige (SOU 1998:103)
21. **Bör demokratin avnationaliseras?** (SOU 1999:11)
22. **Globaliseringen och demokratin.** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1999:56)

Den parlamentariskt sammansatta Demokratiutredningen analyserar den svenska folkstyrelsens förutsättningar inför 2000-talet. Det sker i ljuset av bl.a. globaliseringen, EU-medlemskapet, förändringarna i medielandskapet, den nya IT-tekniken, förnyelsearbetet inom offentlig förvaltning, folkrörelsernas förändringar och det sjunkande valdeltagandet. Vid sekelskiftet ska utredningen presentera en sammanvägd analys i ett slutbetänkande.

Utredningen vill redan under arbetets gång bidra till att fördjupa demokratidebatten genom

- offentliga seminarier runt om i landet
- webbplatsen *www.demokratitorget.gov.se* med fria debatter och möjligheter att informera sig om och föra dialog kring Demokratiutredningen
- en skriftserie med essäer, debattartiklar, seminarieinlägg och forskarantologier.

Vad ska vi mena med globalisering? Är den en vilseledande myt? Eller betyder den att medborgarnas demokratiska handlingsutrymme minskar och måste minska? Hur skulle en demokratisk motoffensiv se ut?

I den här skriften bidrar svenska och internationella forskare och debattörer med sina olika perspektiv på en av våra mest avgörande och pockande utvecklingsfrågor.

fakta info direkt

Tel 08-587 671 00. Fax 08-587 671 71
Box 6430. 113 82 Stockholm
order@faktainfo.se www.faktainfo.se

ISBN 91 7610 983 6