

Stockholmsuttalandet

Mot ett samförstånd om principerna för samtidens beslutsfattande

Tretton ekonomer, bland dem fyra tidigare chefsekonomer för Världsbanken, möttes i Stockholm i Sverige under två dagar den 16-17 september 2016 för att diskutera de utmaningar som dagens ekonomiska beslutsfattare ställs inför. Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Sida, och Världsbanken stod som värdar för mötet. Gruppen bestod av Professor Sabina Alkire (Oxford), Professor Pranab Bardhan (Berkeley), Professor och tidigare Chefsekonom för Världsbanken Kaushik Basu (New York), Professor Haroon Borat (Kapstaden), Professor och tidigare Chefsekonom för Världsbanken Francois Bourguignon (Paris), Professor Ashwini Deshpande (Delhi), Professor Ravi Kanbur (Ithaca), Professor och tidigare Chefsekonom för Världsbanken Justin Yifu Lin (Beijing), Professor Kalle Moene (Oslo), Professor Jean-Philippe Platteau (Namur), Professor Jaime Saavedra (Lima), Nobelpristagare Professor och tidigare Chefsekonom för Världsbanken Joseph Stiglitz (New York) och Professor Finn Tarp (Helsingfors och Köpenhamn). När mötet avslutades beslutade gruppen att utfärda ett uttalande om den konsensus som uppnåtts i form av "Stockholmsuttalandet". Följande text är detta uttalande.

1 Utvecklingens utmaningar

Det är turbulenta tider i världen. De globala krafterna innebär både möjligheter och risker. Den hittills oöverträffade tekniska utvecklingen kan ge oss högre levnadsstandarder men kan också leda till undanträngning av arbetskraft och arbetslöshet bland våra unga. Utökningen av handeln och de globala investeringarna har påskyndat tillväxten och gjort flera låginkomstländer till medelinkomstländer. Samtidigt är det många grupper inom länder som glömts bort. Detta gäller även de mer utvecklade ekonomierna där många påverkats negativt av globaliseringens effekter. Levnadsstandarder har till och med försämrats i länder drabbade av konflikter och krig. Ojämlikheterna ökar inom länderna och detta riskerar den sociala sammanhållningen och den ekonomiska utvecklingen. Miljöförstörelsen och klimatförändringarna utgör hot mot hela planeten och det krävs samordnade globala åtgärder för att ta itu med dessa faror. Den snabba urbaniseringen innebär flera möjligheter till ökad produktivitet genom agglomerering, men kan samtidigt förvärra problemen med slumområden, fattigdom och sociala spänningar.

Inga av dessa faktorer förminskar värdet av de oerhörda framsteg som gjorts och som kan ses i ökade inkomster och förbättrad hälsa och utbildning. Vi vill hylla dessa bedrifter och blicka framåt mot de obestridliga utmaningar som beslutsfattarna kommer att ställas inför. Ett lyckat svar på dessa utmaningar utgörs av att utforma strategier för hur vi kan utnyttja de globala krafterna för utveckling och styra kursen mot möjligheter istället för risker. Utformningen av

UNOFFICIAL TRANSLATION

dessa strategier kräver en tydlig vision av utvecklingens målsättningar och att vi kan dra lärdomar från tidigare framgångar och misslyckanden och från all den ekonomiska teori och statistiska analys som samlats in under en lång tid.

Det är nu uppenbart att vissa av rekommendationerna som baserat sig på mer traditionellt ekonomiskt tänkande inte längre gäller. Beslutsfattarna kan inte förlita sig på enkla riktlinjer som att hålla budgeten i balans, att styra inflationen med hjälp av penningpolitik, att upprätthålla makroekonomisk stabilitet och att därefter låta marknaden sköta resten. Att förvänta sig att sådana metoder ska främja tillväxt som sipprar ned till de fattiga är inte försvarligt. Vår nuvarande situation beror faktiskt till stor del på en alltför nära efterlevnad av dessa förlegade råd.

Detta uttalande utgör inte en plan för beslutsfattandet, utan innehåller ett antal principer som vi hoppas kan utgöra en ram för utvecklingspolitik på nationsnivå och samtidigt främja den globala diskursen och utformningen av multilateral politik. Behovet av denna typ av principer ökar allt mer i vår föränderliga och globaliserande värld.

2 BNP-tillväxt är inget mål med egenvärde

Vi anser att även om det krävs åtgärder som främjar BNP-tillväxt ska BNP-tillväxten i sig inte vara ett enskilt mål med egenvärde, utan ett sätt att skapa de resurser som krävs för att uppnå andra samhällsmål, som bland annat förbättringar av hälsovården, utbildningsväsendet, sysselsättningen, säkerheten och även konsumtionen. Individens välbefinnande har flera dimensioner och politiken bör sträva efter att förbättra alla dimensioner som anses värdefulla av samhället, inte bara inkomsten. Till exempel finns det ett behov av bättre näring för alla förskolebarn och grundläggande sjukvård för alla medborgare och vi måste inse att dessa mål väl är uppnåeliga. Utan lämpliga ekonomiska policyåtgärder kan BNP-tillväxten främjas på bekostnad av välbefinnandets dimensioner, bland annat de som rör den lokala miljön och de globala klimatförändringarna. Dessutom får vi inte glömma att BNP-tillväxten i sig inte nödvändigtvis leder till att vi blir av med förtryckande normer och diskriminering av utsatta grupper. Detta kräver vanligen avsiktliga åtgärder.

Vi inser behovet av att erkänna att det inte finns en enda plan som är lämplig för alla ekonomier. De kulturella och sociala sammanhangen varierar. Det gör även den historiska bakgrunden. Detta leder till att olika samhällen har olika mål och spelar in i vad som fungerar och vad som inte fungerar. Tidigare har det funnits en benägenhet till att föreskriva ett enhetligt politiskt tillvägagångssätt (som utvecklats i något rikt land) för alla nationer. Det finns visserligen breda policyprinciper som alla ska beakta, men samtidigt måste det finnas utrymme för mångfald och kontextspecifika policyval.

3 Utveckling måste vara inkluderande

Vi anser att policy ska bidra till att garantera en utveckling som är socialt och ekonomiskt inkluderande och inte utelämnar någon befolkningsgrupp utifrån kön, etnicitet eller andra sociala indikatorer. Det krävs ett fokus på extrema brister i välbefinnandets dimensioner, med särskilt fokus på individer som har stora samtida brister i flera av dimensionerna. Men ett fokus på de sämst ställda är inte tillräckligt. Gapet mellan de rika och de fattiga, och mellan sociala grupper, är också viktigt. De ökade skillnaderna i inkomst och förmögenhet under de senaste årtiondena och den ojämlika tillgången till grundläggande tjänster som hälsovård och utbildning är etiskt oförsvarbara, undergräver den sociala sammanhållningen och ger upphov till en politisk spiral där eliten fastställer politik som ytterligare förvärrar ojämlikheten. Stora ojämlikheter tenderar att beröva de fattiga deras röst och detta i sin tur försvagar demokratin. Att främja kvinnors och andra historiskt diskriminerade gruppers egenmakt är en prioritet i sig, men utgör också en god grund för ekonomisk effektivitet. Politisk oro och sociala konflikter gör utveckling omöjlig och om utvecklingspolitiken inte är inkluderande kan detta utlösa just dessa sociala konflikter. Sammantaget är en inkluderande utveckling den enda socialt och ekonomiskt hållbara formen av utveckling.

4 Miljömässig hållbarhet är en förutsättning, inte ett val

Vi anser att beslutsfattandet kring utveckling måste ha hållbar miljö som en central målsättning, även om detta förmedlas och genomförs på olika sätt i varje land och regionala sammanhang. Detta gäller särskilt lokal miljöförstöring, eftersom växande inkomster i sig kan utgöra en falsk indikator för välbefinnande och utveckling. Dessutom kan konkurrensen över resurser och miljörelaterad migrering ge upphov till osäkerhet och konflikter som hämmar utvecklingen. Klimatförändringarna är på global nivå ett långsiktigt hot mot planetens funktion och likaledes ett kortsiktigt till medellångsiktigt hot mot försörjningen, jordbruket och levnadsmiljöerna i många länder. Mitigerande åtgärder måste vidtas först och främst på global nivå medan anpassningsåtgärder kräver aktivt ingripande och stöd på nationell och lokal nivå. Dessa är inte problem som kan lösas av den fria marknaden. Här är reglerande åtgärder från staterna och viss samordnande landsöverskridande politik oundgängliga.

5 Marknad, stat och samhälle ska vara i balans

Inför dessa mål och de globala utmaningar som världssamfundet ställs inför måste utvecklingspolitiken hitta en rimlig balans mellan marknad, stat och samhälle. Det är viktigt att inse att marknaderna är sociala institutioner som behöver ett effektivt regelramverk för att kunna leverera en effektiv ekonomisk fördelning av resurserna. Och även om marknaderna kan leverera effektivitet har de inte någon naturlig benägenhet att främja delaktighet och jämlikhet. Idag vet vi

UNOFFICIAL TRANSLATION

att hungersnöd faktiskt är förenligt med den fria marknadens effektivitet. Trenden mot otyglade marknader som vi sett det senaste kvartssekket har bidragit till många situationer vi befinner oss i idag med finansiella kriser, ohållbara nivåer av ojämlikhet och ohållbarhet.

Samtidigt som det inses att det finns gränser för vad oreglerade marknader kan åstadkomma måste även staten fungera effektivt. Det finns flera sätt för nationer att agera utöver marknaderna. Myndighetsorganisationer på olika nivåer och civilsamhällets olika grupper, som kooperativ, föreningar och icke-statliga organisationer, spelar här en mycket viktig roll. Nationalstaten bör inte anta uppgifter som utförs bättre av marknaden eller samhället. Oftast arbetar dessa olika institutioner tillsammans och kompletterar varandra. Det finns omständigheter där de mest utsattas välbefinnande sköts bäst av lokala grupper på gemenskapsnivå. Även om vi inte kan bortse från att lokala samhällsinstitutioner ibland övertas av bakåtsträvande krafter har ändå de civila samhällsorganisationerna en viktig roll i att främja och bibehålla den sociala sammanhållningen.

Återigen blir staten outhärlig genom att fastställa spelreglerna och ett regelramverk där marknaderna och samhället kan frodas och främja utveckling. Ett bättre regelverk ger starkare social sammanhållning och tillit, som i sin tur kan leda till mer jämlikhet och även främja tillväxt och välbefinnande i alla dimensioner. Staten har också en outhärlig roll i områden där marknaderna inte fungerar lika väl, med finans, hälsovård och miljö som främsta exempel, och i områden där det är imperativt att beakta delaktighet och jämlikhet, som kvinnors medinflytande, skydd för utsatta grupper och åtgärder mot stora inkomst- och förmögenhetsskillnader. Den har också en viktig roll i utformningen av industripolitik och effektiv jordbruks- och tjänstesektorspolitik. Staten måste förhindra cykler där ökande ojämlikhet leder till korruption och odemokratiskt maktutövande, som i sin tur intensifierar social, politisk och ekonomisk ojämlikhet.

6 Makroekonomisk stabilitet behövs

Flera av de traditionella råden kring beslutsfattandet rörde behovet av makroekonomisk stabilitet. Mera stabila ekonomier har ofta snabbare tillväxt och därmed högre välbefinnande. Makroekonomisk stabilitet främjas av policyer som håller ekonomin på en stabil kurs och av att vara uppmärksam på de långsiktiga följderna av dagens politiska åtgärder, framförallt på de offentliga finansernas hållbarhet och på extern finansiell hållbarhet. Stater borde under perioder av stark tillväxt bygga upp sina budgetresurser för att sedan använda dessa när det behövs. Men även om den långsiktiga budgetdisciplinen är viktig och med rätta framhävts av de traditionella ekonomivetenskaperna har resultatet ibland blivit att beslutsfattare framhållit en balanserad budget som något av en fetisch.

Det är viktigt att inse att finanspolitisk stimulans och offentliga investeringar ofta är avgörande för att undkomma stagnation och att dessa är säkra så länge skuldsättningen förvaltas noggrant

och monetariseringens inflationsföljder begränsas. Offentliga investeringar i infrastruktur och grön teknik är viktiga eftersom avkastningen på dessa investeringar ofta aktualiseras så pass långt in i framtiden att det är svårt att locka privata investerare. Dessutom kan penningpolitik kompletteras med makroekonomiska tillsynsåtgärder för att motverka utvecklingen av bubblor, reglera potentiellt instabila kapitalrörelser och förhindra alltför stora ackumuleringar av externa skulder.

7 Effekterna av global teknikutveckling och ojämlikhet kräver särskilda åtgärder

Teknikens senaste framsteg har bidragit till nya utmaningar för beslutsfattandet. Ny teknik har lett till en uppkopplad global arbetsmarknad där det är möjligt för arbetstagare i utvecklingsländer att arbeta för globala marknader och kunder utan att själva behöva flytta. Detta har skapat nya möjligheter för arbetstagarna men har samtidigt förvärrat ojämlikheterna inom länderna. Det finns en ökande tendens i höginkomstländer att se detta som ett problem mellan olika grupper av arbetstagare, där utvecklade länders arbetarintressen ställs mot utvecklingsländernas arbetsintressen. Detta är beklagligt. Oftast förbises faktumet att det i själva verket är ett problem mellan arbetare och kapital. Automatisering, tilltagande robotisering och globalisering av arbetsmarknaden leder inte bara till teknologisk arbetslöshet, utan ersätter också arbetsinkomster med högre vinster för företagen och maskinernas ägare. Dessa följder är oroande och något vi måste ta itu med utan att göra det till en global konflikt mellan olika arbetargrupper.

Detta skapar tre måsten för politiken. Först måste vi investera i humankapitalet och öka kompetensnivån på sätt som kompletterar tekniken och därmed ökar arbetsinkomsterna i takt med att tekniken utvecklas. För det andra måste vi skapa nya instrument för inkomstöverföring inom nationerna. Den sjunkande löneandelen av BNP får inte ses som en oundviklig följd av teknikens utveckling. Myndigheterna måste skapa system för beskattning och vinstdelning som bryter denna utveckling och samtidigt upprätta marknadsregler, bland annat genom starkt upprätthållande av konkurrenslagstiftning och arbetarlagstiftning, som stärker arbetstagarnas förhandlingskraft och ger dem mer inflytande i samhället och inom företagen. Detta innebär följaktligen ett särskilt behov av landsöverskridande beslutsfattande. Multilaterala institutioner får därmed ett ansvar att uppmuntra till policyharmonisering mellan nationer och att främja politiska åtgärder som inte bara tar hänsyn till de rika, industrialiserade länders intressen utan också till tillväxtekonomier som annars ofta berövas en röst i det internationella beslutsfattandet.

8 Sociala normer och attityder spelar roll

Många av de traditionella ekonomiska teorierna har ansett att sociala normer och tankesätt inte har någon större inverkan på vår ekonomi. Men forskningen tyder allt mer på att så inte är fallet. Våra värderingar och vår kultur är inte bara viktiga i sig utan kan också påverka hur det går för

UNOFFICIAL TRANSLATION

ekonomin. Ett samhälle där människorna har förtroende för varandra presterar bättre än ett samhälle där man inte har det. Samma uppsättning alternativ kan, om presenteras på olika sätt, exempelvis i en annan ordning eller med olika alternativ som det förvalda svaret, leda till olika val. Myndigheterna måste börja använda sig av dessa nya insikter och instrument för att göra program och tjänster mer effektiva. Bolag och företag inom den privata sektorn har länge använt och utnyttjat sina kunskaper om mänsklig psykologi och sociala preferenser för att främja sina egna intressen och vinster. Om myndigheterna vill tillhandahålla utbildning och hälsovård effektivt och beskatta rättvist måste vår djupare förståelse för de sociala normerna integreras medvetet i beslutsfattandet för allmänhetens bästa. Sociala normer och tankesätt kan också vara viktiga i kampen mot korruption. Detta är ett område där det är särskilt viktigt att anpassa beslutsfattandet till sammanhanget eftersom ett lands normer och tankesätt är formade av dess historia och erfarenheter.

9 Det behövs globala överenskommelser och ett ansvarstagande internationellt samfund

Globala utvecklingar bestämmer i allt större utsträckning ramverken för nationalstaternas utvecklingspolitiska alternativ. De innebär begränsningar och möjligheter och fastställs av andra länders ageranden.

Penningpolitik i höginkomstnationer påverkar utvecklingsländernas möjligheter till kapitalflöden. Finansiell reglering i de rika länderna som först och främst påverkar deras egna ekonomier, har i slutändan också en effekt på tillväxt- och utvecklingsländernas ekonomier. Vi såg ett exempel på detta under finanskrisen 2008. Politiska åtgärder och regleringar rörande skatteparadis påverkar alla länders, men särskilt låginkomstländernas, kapacitet att generera inkomster för att finansiera policyåtgärder för inkluderande och hållbar utveckling. Handelspolitiken i ett land påverkar de andras exportmöjligheter. Migrationspolitiken i höginkomstländerna påverkar möjligheten för låginkomstländernas medborgare att utveckla sina kompetenser och genom penningförsändelser och kunskapsöverföring bidra till utvecklingen i sina hemländer. I alla dessa fall påverkar varje land i dagens globaliserade värld andra länder. Detta innebär att alla länder har ett ansvar att ta hänsyn till och främja utvecklingsmöjligheterna av världens sämst ställda medborgare.

Landsöverskridande avtal och institutioner är avgörande för att ta itu med några av vår tids mest akuta problem. Men det är just dessa avtal och institutioner som verkar allra svårast att etablera och upprätthålla. Klimatavtalet från Paris är en bra början, men världen väntar nu på att alla länder genomför sina utsläppsåtaganden och på höginkomstländernas finansiella stöd för klimatåtgärder, i form av begränsning och anpassning, i låginkomstländerna. Under de senaste åren har det skett en nedgång i utvecklingsstödet från de konventionella källorna och en spridning av nya bilaterala och multilaterala utvecklingsöverenskommelser, för att inte nämna det gäckande målet om 0,7 % officiellt utvecklingsstöd, något som världssamfundet enades om för flera årtionden sedan. Världssamfundet har ett ansvar att säkerställa att stödet når utvecklingsländerna

UNOFFICIAL TRANSLATION

och deras marginaliserade grupper och att utvecklingsländerna får bättre representation i de internationella organisationernas ledningsstrukturer, vilket i sin tur ska garantera att de internationella avtalen och konventionerna inte kan förbise utvecklingsländernas behov.

10 Framåtblickar

Om länderna använder pragmatiska policyåtgärder för att balansera marknaden, staten och samhället för att ta itu med utvecklingens utmaningar, och om världssamfundet strävar tillsammans efter att minska på effekten av negativa globala utvecklingar och att ta del av de nya möjligheterna, kan teknologiska framsteg bli en kraft som främjar välbefinnandet för alla, även de sämst ställda. Vi kan uppnå en värld med delat välstånd. Utifrån tidigare misslyckanden och framgångar har vi kunnat ta fram ett antal principer som kan användas som grund i utformningen av nationell och global policy. Det är nu hög tid att systematiskt tillämpa dessa principer i utformningen av den ekonomiska utvecklingspolitiken.