

Den økonomiske verdensorden – udfordringer i et historisk perspektiv

Af Morten Dugaard


Den liberale økonomiske verdensorden forstås her som en orden baseret på kapitalistisk markedsøkonomi, frihandel og fortløbende liberalisering af kapitalbevægelser, samt fredeligt samarbejde baseret på en international retsorden. Denne orden er tydeligvis udfordret i disse år, indefra og udefra. Men det er ikke en statisk orden, den har udviklet og forandret sig gennem de sidste 70 år, og det er ikke første gang, den står over for betydelige udfordringer. Derfor er det instruktivt at kaste et blik bagud. De nuværende vanskeligheder skal ses på baggrund af den historie, der har skabt dem, og erfaringerne fra en tidligere tilsvarende krise giver et nyttigt perspektiv på den aktuelle situation.

Sidste gang den liberale orden var i alvorlige vanskeligheder var i 1970'erne. Det var en sammensat krise, hvor mange årsager flød sammen og skabte en periode med tocifrede inflationsrater, tårnhøje renteniveauer, økonomisk ustabilitet og politiske krisetendenser. Blandt årsagerne

var de amerikanske underskud på betalingsbalancen, der bl.a. skyldtes Vietnamkrigen, oliekrisen, en ukontrolleret vækst af det såkaldte eurodollarmarked samt lønpres og voksende offentlige udgifter. Politisk var verdensordenen udfordret på flere fronter. Udefra af den ideologiske og militære konkurrence med de kommunistiske planøkonomier i Østblokken og Kina samt af ulandenes økonomiske nationalisme, der blandt andet kom til udtryk i deres kamp for en ny økonomisk verdensorden i FN-systemet. Internt var den udfordret af økonomiske konflikter mellem USA og de europæiske allierede og af en generel venstredrejning, stærke fagbevægelser, og ungdomsoprør i de fleste vestlige lande.

Disse forskellige dimensioner kom til udtryk i den måde, man i samtiden diagnosticerede situationen på. Den Trilaterale Kommission, en sammenslutning af økonomisk-politiske eliter fra USA, Vesteuropa og Japan, bad en gruppe førende forskere fra de tre økonomier om at analysere demokratiernes tilstand, og resultatet blev udgivet under titlen 'Demokratiernes

Morten Dugaard er dr.scient.pol. og professor i international politisk økonomi ved Copenhagen Business School.


 Ledet af de multinationale selskaber blev verdensøkonomien mere integreret end nogensinde før, der var stærk økonomisk vækst i mange ulande – de såkaldte vækstøkonomier – og hundreder millioner af mennesker blev løftet ud af absolut fattigdom.

krise' med undertitlen 'Om demokratier- nes uregerlighed'. Internationalt blev krisen analyseret som en krise for USA's lederskab, for eksempel i den førende amerikanske forsker Robert O. Keohanes bog *After Hegemony*. I venstrefløjsslitteraturen var 'imperialismens krise' et gængs udtryk.

Krisen førte til forskellige institutionel- le nyskabelser. Blandt de vigtige var dels, at det gamle Bretton Woods valutasystem, med faste kurser og en forankring af dol- laren til guld, blev erstattet af et system med flydende kurser uden forankring til guldprisen. Dels oprettede man på itali- ensk initiativ G7- samarbejdet med årlige topmøder mellem den vestlige verdens syv store økonomier.

Dette kan betragtes som en tilpasning til den nye økonomiske realitet, der var skabt af de foregående årtiers succesrige udvikling. Den økonomiske internationa- lisering havde øget den gensidige afhæn- gighed mellem landene, og de økonomi- ske styrkeforhold havde ændret sig. Efter genopbygningen efter Anden Verdenskrig og oprettelsen af det europæiske fælles- marked stod både Vesteuropa og Japan nu betydeligt stærkere end i de første efter- krigsår, om end USA fortsat var den klart stærkeste økonomi.

Krisen indebar et skifte mellem to for- skellige udgaver af den liberale økonomi- ske verdensorden. Før Anden Verdenskrig havde de europæiske koloniriger domine- ret den økonomiske verdensorden. Efter krigen satte afkoloniseringen ind, og de nye selvstændige lande slog i mange til-

fælde ind på en nationalistisk udviklings- strategi med omfattende statsindgreb led- saget af krav om dybgående reformer af den internationale økonomiske orden. Samtidig stod Vesten med den kolde krig i en uforsonlig konflikt med den kommu- nistiske lejr.

Dette var den internationale kontekst, hvori den liberale orden udviklede sig i de første årtier. Internt var den internati- onale orden i Vesten præget af, hvad der er blevet kaldt 'indlejret liberalisme', dvs. en orden hvor bevægelsen mod mere og mere frihandel var kombineret med op- bygningen af nationale velfærdsstater og aktiv brug af økonomisk politik til at fremme beskæftigelsen.

Det var denne udgave af den liberale økonomiske verdensorden, der kom i kri- se i 1970'erne. En vigtig erfaring fra dette forløb er ganske enkelt krisens varighed. Det tog omkring et tiår, før en ny udvik- lingsmodel begyndte at tage form, og det skete først, da der var sket et markant po- litisk skifte med valget af Margaret That- cher som premierminister i Storbritan- nien i 1979 og Ronald Reagans tiltræden som præsident i USA i 1981.

Neoliberalismen

De søsatte et markant kursskifte og ind- ledte det, der senere blev døbt neolibera- lismen. Retrospektivt kan vi se dette som en genetablering af USA's ledende rolle, med stærk støtte fra UK, men efterhånden med accept fra de øvrige vestlige lande.

Neoliberalisme er ikke nogen veldefine- ret økonomisk doktrin ud over en gene-

rel præference for frie markeder og markedsbaserede løsninger. Man kan sige, at det er en politisk orientering, der vender sig mod alle former for økonomisk kollektivism, og specielt de tre varianter, der udfordrede den liberale orden i 1970'erne, nemlig planøkonomierne i østblokken, de nationale udviklingsprojekter og tilhørende internationale reformkrav i ulandene, og de kollektivistiske velfærdsstater og stærke fagbevægelser internt i ilandene. Og hovedtendensen i Reagans og Thatchers projekt var netop at gå i offensiven mod disse tre udfordringer.

Internt betød det opbremsning af den offentlige sektors vækst, efterfulgt af nedskæringer samt ganske hårde opgør med fagbevægelsen. I forhold til de kommunistiske lande betød det opprioritering af den idémæssige kamp for demokrati, menneskerettigheder og markedsøkonomi, og en fornyet vilje til militær oprustning, blandt andet i form af det amerikanske såkaldte 'stjernekrigsprojekt'. I samtiden talte man om 'den anden kolde krig', der udløste en omfattende fredsbevægelse i Europa og USA.

I forhold til ulandene betød det en blank afvisning af enhver snak om en ny økonomisk verdensorden, en fornyet offensiv for økonomiske liberaliseringer i GATT, det senere WTO, og en opprioritering af markedsbaserede løsninger og strukturreformer i verdensbanken og den internationale valutafond, herunder liberalisering af kapitalbevægelserne i tilgift til handelsliberalisering.

Det hører med til billedet, at Kina allerede på det tidspunkt var slået ind på en reformkurs, der skridt for skridt ændrede økonomien i markedsøkonomisk retning. Ligesom det hører med, at Sovjetunionen var økonomisk stagnerende og mød-

te voksende utilfredshed i de østeuropæiske satellitstater.

De følgende årtier var præget af en vældig økonomisk og politisk fremgang for den liberale økonomiske verdensorden. Sovjetunionen blev opløst og Østblokken gik over til markedsøkonomi, omend i varierende grad med autoritære træk, Øst- og Centraleuropa blev integreret i de vestlige institutioner, Kina fortsatte transformationen mod markedsøkonomi og åbnede sig for handel og udenlandske investeringer.

Indien og andre ulande liberaliserede også deres økonomier, om end ikke altid i et omfang og tempo som Vesten var tilfreds med, og oprettelsen af WTO i 1995 bidrog til at konsolidere grundprincippet om åbne økonomier som fundamentet for den internationale orden. Ganske vist ikke uden undtagelser, men den tid var forbi, hvor en radikalt anderledes model bød sig til som alternativ. Den liberale økonomiske orden omfattede nu det meste af kloden.

Under disse ændrede politiske vilkår gennemgik verdensøkonomien en vældig udvikling, godt hjulpet af teknologiske fremskridt – ikke mindst inden for informations- og kommunikationsteknologi. Det var i denne periode, at ordet globalisering kom på alles læber. Ledet af de multinationale selskaber blev verdensøkonomien mere integreret end nogensinde før, der var stærk økonomisk vækst i mange ulande – de såkaldte vækstøkonomier – og hundreder millioner af mennesker blev løftet ud af absolut fattigdom.

Politisk var det dog ikke kun en succeshistorie. Globaliseringsprojektet led også nederlag, mest spektakulært med bestræbelsen på at gennemføre en multilateral aftale om investeringsliberaliseringer, der efter nogle års forhandlinger måtte opgives på grund af voksende folkelig mod-

stand og uenigheder mellem ilandene indbyrdes. Liberaliseringsbestræbelserne i den såkaldte Doha-runde i WTO gik også i stå. Runden blev officielt betegnet som en udviklingsrunde, der skulle sætte ulandenes interesser i højsædet, men det viste sig noget nær umuligt at nå til enighed mellem u- og ilande om, hvad en aftale skulle indeholde.

Nok så vigtigt var det også, at vækstens frugter var ulige fordelt, så mange i både i- og ulande så sig hægtet af udviklingen. Den økonomiske ulighed nåede hidtil usete højder. Det var også under neoliberalismen, at miljøproblemerne skærpedes betydeligt, ikke mindst den globale opvarmning, som er en konsekvens af verdens succesrige økonomiske vækst. Klimaet blev et af de allervigtigste spørgsmål – hvis ikke det vigtigste – på den internationale politisk-økonomiske dagsorden.

På ét punkt gik liberaliseringen dog videre, nemlig indenfor finanssektoren. Anført af den amerikanske finansreform i 1999 blev den finansielle sektor dereguleret i mange lande, og kombineret med kreative innovationer førte dette til en vældig vækst i den i stigende grad globalt integrerede sektor.

Resultatet er i dag velkendt: en spekulativ boble, der brast i 2008, hvilket udløste en omfattende finansiell krise og en efterfølgende stor recession. Hermed udløstes også den politiske krise, som den liberale økonomiske verdensorden stadig befinder sig i.

Den aktuelle situation

Hvordan er situationen så i dag, otte år efter at den finansielle krise brød ud, og den store recession begyndte?

Grundlæggende står den liberale økonomiske orden stærkere end nogensin-

de. Med få og økonomisk set ubetydelige undtagelser omfatter den i dag alle lande i verden. De er integreret i den globale markedsøkonomi og accepterer de basale spilleregler, ligesom de deltager i alle de vigtige internationale institutioner, såsom WTO, IMF og Verdensbanken.

Især er det vigtigt, at store nye vækstlande som Indien, Kina, Brasilien og så videre nu grundlæggende er integreret i den liberale økonomiske orden og dens institutioner. Men de er langt fra tilfredse med alle dele af organisationernes politik og virkemåde, og de har en højere grad af statsindgreb i økonomien end de fleste vestlige lande, men de deltager og søger indflydelse inden for systemets rammer, og repræsenterer ikke et radikalt alternativ til den internationale økonomiske orden.

Der er også i finanskrisens kølvand protektionistiske tiltag i adskillige lande, men det er enkeltstående tilfælde, og indtil videre er Donald Trump vist den eneste politiker, der har truet med at forlade WTO og dermed rulle de sidste knap 70 års handelsliberaliseringer tilbage.

Det, der er under pres, er nye handelspolitiske initiativer som TPP-aftalen mellem USA og en række lande i Stillehavsområdet og TTIP, det Transatlantiske Handels- og Investeringspartnerskab, der rummer meget mere end handelsliberaliseringer. Ligesom tilfældet var med MAI-aftalen i 1990'erne, er disse aftaler presset både af uenigheder mellem staterne og af intern politisk modstand, herunder i USA og Europa. I den forbindelse er det værd at bemærke, at opgivelsen af MAI-projektet i sin tid ikke blev en hindring for verdensøkonomiens fortsatte internationalisering og vækst.

Men der er også betydelige udfordringer og problemer. Nogle af de mest pres-

serende er dog ikke af direkte økonomisk karakter. Det gælder terrortruslen, ISIS og situationen i Syrien, Ruslands militære provokationer og fremfærd i Ukraine, Kinas i det Sydkinesiske Hav, flygtningekrisen og indvandringspresset på de rige lande. Alvorlige som de er, angår de ikke direkte den internationale økonomis indretning, men indirekte har de også betydning for den, fordi de giver næring til utilfredshed med de politiske systemer og mistillid til internationale institutioner og samarbejde.

De økonomiske udfordringer er heller ikke ubetydelige. Det har vist sig vanskeligt at få gang i væksten i de rige lande, trods en historisk set ekstremt lav rente. Pengepolitikken, der længe er blevet set som det vigtigste instrument i den økonomiske politik, har vist sig at have sine grænser, og der tales om investeringsstrejke, og nogle mener, at Vesten befinder sig i en langvarig stagnation. Den kinesiske økonomi vokser langsommere end før, og der er store politiske problemer og recession i Brasilien.

Gældskrisen i Sydeuropa har også sat sine spor. Dertil kommer den voksende ulighed, der også giver næring til den udbredte utilfredshed med globaliseringens konsekvenser. Sidst men ikke mindst er den globale opvarmning en massiv udfordring for den liberale økonomiske verdensorden.

Politiske svar: G20 og reformer

Det internationale økonomiske samarbejde har dog langt fra forholdt sig passivt over for disse udfordringer. Ligesom i 1970'ernes krise er der både sket institutionelle ændringer og skift i det politiske indhold. To af de vigtigste hænger sammen, nemlig opgraderingen af G20 og

reformen af det finansielle system. G20 – de 19 vigtigste økonomier i verden samt EU – var begyndt at holde årlige møder for finansministre og centralbankdirektører allerede før krisen, men i 2008 indkaldte USA's præsident Bush til det første G20-topmøde for stats- og regeringslederne med henblik på at finde fælles svar på den alvorlige situation, som finanskrisen havde kastet verden ud i. Året efter besluttede de at gøre G20 til 'det fremmeste forum for vores økonomiske samarbejde'.

Lige som oprettelsen af G7 i 1970'ernes krise, er dette en institutionel tilpasning til ændrede økonomiske magtforhold. Vækstøkonomierne er blevet så vigtig en del af den integrerede verdensøkonomi, at de skal sidde med ved bordet, når der skal findes politiske svar på økonomiske problemer.



Med andre ord er den liberale økonomiske verdensorden grundlæggende stærkere end nogensinde, men den står midt i store økonomiske udfordringer kombineret med en ledelseskriser, og det kan forventes af vare endnu nogle år, før de politiske forhold og udviklingsretningen er afklaret.

Umiddelbart og meget hurtigt iværksatte man en solidarisk brandslukning, hvor man hjalp hinanden med at sikre, at der var likviditet nok i det finansielle system til at undgå et totalt sammenbrud.

I umiddelbar forlængelse deraf søsattes arbejdet med en omfattende revision af reguleringen af den finansielle sektor.

Denne reform har mange komponenter. Blandt de vigtige er en styrkelse af det globale finanstilsyn 'Financial Stability Board' og en ny international tilgang til

regulering af finansielle markeder, den såkaldte makroprudentielle regulering, og tilsammen er der tale om et klart skifte i forhold til den foregående periodes tro på markedernes selvregulerende kraft.

Ganske vist er reformen af nogle kritiseret for at være for lidt og for sent, men omvendt er den også kritiseret for at være for indgribende i de finansielle markeder.

I Den Internationale Valutafond (IMF) skete der også ændringer. Hvor man tidligere havde holdt fast i, at internationale kapitalbevægelser burde være helt frie, uanset at de store vækstøkonomier aldrig havde accepteret så vidtgående liberaliseringer, så accepterede man nu, at national kontrol med kapitalbevægelser kunne være både hensigtsmæssigt og nødvendigt. Den ændring var svær at komme udenom; med det legitimitetstab som finanskrisen havde givet Vesten, kunne man ikke afvise, at det var Vestens model, der var slået fejl og havde skabt store problemer for verdensøkonomien.

Det er også værd at bemærke, at G20-landene har formuleret en fælles vision for verdensøkonomiens udvikling, nemlig programmet for Stærk, Bæredygtig og Balanceret Vækst, der blev vedtaget på et topmøde i 2009, og at dette i 2010 på topmødet i Seoul blev suppleret med en Konsensus om Fælles Vækst. Sidstnævnte betoner den gensidige afhængighed mellem alle lande og deres fælles interesse i hele verdensøkonomiens udvikling.

Uanset disse udtryk for fælles forståelse og vilje til at adressere verdensøkonomiens problemer var der også væsentlige konflikter mellem landene – så meget, at der i årene efter finanskrisen kunne tales om en politisk krise eller en ledelseskriser i den liberale økonomiske orden. Frihandelsfor-

handlingerne i WTO i den såkaldte Doha-runde var kørt fast og så ikke ud til at flytte sig. Spørgsmålet om justering af stemmewægtene og dermed indflydelsen i IMF var et kardinalpunkt for vækstøkonomierne, men det republikanske flertal i USA's Kongres var ubøjeligt i afvisningen af dette krav.

Der var en vedvarende uenighed om den makroøkonomiske strategi i og mellem ilandene, hvor spørgsmålet groft sagt var, om man skulle spare eller investere og forbruge sig ud af krisen. Dertil kom, at klimaforhandlingerne i bedste fald kun bevægede sig frem med sneglefart. Et internationalt politisk gennembrud, der kunne sammenlignes med Reagan-Thatcher kursskiftet i den forrige krise, og som kunne skabe konsensus om en ny udviklingsretning, lod tydeligvis vente på sig.

Hen mod slutningen af 2015 begyndte det dog at se lysere ud. COP 21 i Paris skabte fornyet fremgang og håb i de globale klimaforhandlinger, det lykkedes endelig præsident Obama at få Kongressen til at acceptere en justering af stemmewægtene i IMF og dermed fjerne et væsentligt stridspunkt mellem rige og fattige lande. Næsten samtidig blev Doha-runden uden større armbevægelser opgivet, hvorved endnu et stridspunkt var taget af dagsordenen. Den internationale kamp mod skattely og skatteunddragelse så også ud til at få mere momentum, og der begyndte at vise sig en konsensus om, at det er nødvendigt at gøre noget ved den voksende ulighed i og mellem landene.

Trump, Sanders, Brexit ...

Men 2016 bød så på en ny og overraskende drejning. I USA rystede Donald Trump og Bernie Sanders det politiske landskab, og det samme gjorde Brexit-afstemning i Storbritannien, hvis konsekvenser for

det europæiske samarbejdes fortsatte udvikling kan blive omfattende. Dertil skal så lægges flygtningekrisen og indvandringsspresset, der også skaber konflikter og sætter EU's institutioner under pres.

Bortset fra Donald Trumps trussel om at trække USA ud af WTO – og hvem ved, om han mener det alvorligt og vil holde fast i det, når han finder ud af, hvad WTO er – er der ikke i disse anti-establishment bevægelser tale om grundlæggende angreb på den liberale økonomiske verdensorden. Men de sætter spørgsmålstegn ved værdien og relevansen af internationalt samarbejde, og de svækker den politiske ledelse i to af de vigtigste statslige aktører i verdensøkonomien, USA og EU. Dermed aktualiseres også spørgsmålet om hegemonisk ledelse af den økonomiske verdensorden.

Neoliberalismen udviklede sig under amerikansk hegemoni, stærkt støttet af Storbritannien og med Japan og de store europæiske økonomier som vigtige partnere. Dette mønster korresponderede både med de underliggende økonomiske styrkeforhold og med en konsensus om væsentlige dele af den førte politik.

Ser vi på situationen i dag, tilsiger de underliggende økonomiske styrkeforhold, at den økonomisk-politiske udviklingsretning skal baseres på en koalition af USA, EU/Tyskland og Kina og/eller Indien, med Kina som den mest oplagte kandidat af de to. Spørgsmålet er, hvem der kan og vil lede en sådan koalition.

USA har fortsat den stærkeste økonomi og vel også det stærkeste diplomati og den stærkeste forhandlingskapacitet samt

selvfølgelig de suverænt stærkeste militære ressourcer. Dermed er USA den spiller, der har de bedste forudsætninger for at indtage en ledende rolle. Obamas embedsperiode har ikke været resultatløst i denne retning, men den indædte modstand fra republikanerne i Kongressen har svækket hans muligheder.

I skrivende stund er det kun muligt at gisne om, hvad det tilstundende præsidentvalg kommer til at betyde. Man kan både forestille sig, at der kommer en konsistent og handlekraftig politisk ledelse og det modsatte, og en ledelse der søger internationalt samarbejde og det modsatte.

Brexit betyder formentlig, at UK er afskåret fra at spille en rolle, der kan sammenlignes med Englands rolle under Thatcher, i hvert fald i en periode, og Brexit og de mange interne kriser svækker formentlig både EU's og Tysklands muligheder for at agere effektivt i det internationale økonomiske samarbejde. Og selv om Kina er en indflydelsesrig spiller, så er landet langt fra at have den økonomiske og politiske styrke, der ville sætte det i stand til at indtage en ledende rolle i det internationale økonomiske samarbejde.

Med andre ord er den liberale økonomiske verdensorden grundlæggende stærkere end nogensinde, men den står midt i store økonomiske udfordringer kombineret med en ledelseskriser, og det kan forventes af vare endnu nogle år, før de politiske forhold og udviklingsretningen er afklaret. Det ser nu ud til at være en mulighed, at den nuværende krise kan vare længere end det tiår, som 1970'ernes krise varede.

