



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 13.2.2002
KOM(2002) 81 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**Svar på globaliseringens udfordringer: en undersøgelse af det internationale monetære
og finansielle system og af udviklingsfinansiering**

[SEK (2002) 185]

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET, DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

Svar på globaliseringens udfordringer: en undersøgelse af det internationale monetære og finansielle system og af udviklingsfinansiering

Denne rapport er udarbejdet på foranledning af finansministrene, der den 16. oktober bad Kommissionen foretage en analyse af, hvordan der kan reageres på udfordringerne i forbindelse med globaliseringen. I overensstemmelse med mandatet har Kommissionen fokuseret på to hovedemner, nemlig en diskussion af reformen af den internationale monetære og finansielle struktur som svar på de globale finansielle kriser og finansiering og fremme af udviklingen for at nedbringe den globale ulighed. I rapporten gennemgås nogle af de økonomiske træk ved den nuværende globaliseringsproces, men den fokuserer ikke på mange andre af de vigtige aspekter ved globaliseringen i relation til socialpolitik, sundhed og miljø. Disse emner behandles i Kommissionens meddelelse "Mod et globalt partnerskab for bæredygtig udvikling", der opstiller parametrene for en samlet og harmonisk tilgang for EU til en global aftale.

Da tiden var begrænset og mandatet bredt, indeholder rapporten ikke ny forskning, men bygger på eksisterende litteratur. Den forsøger at afspejle nogle aspekter af den aktuelle debat blandt universitetsfolk, beslutningstagere og ngo'ere og kan på den måde tjene som grundlag for diskussionerne i Kommissionen og Rådet om, hvordan politikken bør udformes.

Globalisering: hvor står vi?

Globaliseringen er en proces, der har været i gang i lang tid, uden dog at være lineær. Efterkrigsglobaliseringen har mange facetter, men på det økonomiske og finansielle område, som denne meddelelse vedrører, har den været karakteriseret ved en stærk ekspansion i handelen med varer og tjenester og i den seneste periode ved stærkt ekspanderende kapitalstrømme. Flere forskellige faktorer ligger til grund for denne vækstproces, bl.a. tekniske fremskridt, der har medført et dramatisk fald i transportomkostningerne og en hidtil uset forøgelse af databehandlingskapaciteten, og økonomisk-politiske foranstaltninger, f.eks. nedsættelse af told og kvantitative restriktioner og liberaliseringen af kapitalbevægelser.

Globaliseringen har i de sidste halvtreds år været ledsaget af en seksdobling af verdensproduktionen, mens verdens befolkning er vokset ca. to en halv gang. Det har vist sig ved en betydelig indkomstforbedring for mange af verdens borgere og flere ressourcer til at klare de politiske udfordringer. I de sidste halvtreds år er der endvidere i en række lande sket store forbedringer af andre indikatorer for menneskelig velfærd og livskvalitet, herunder en markant forbedring af den samlede forventede levetid.

Selv om korrelation ikke nødvendigvis indebærer kausalitet, er der ingen tvivl om, at den kraftige forøgelse af per capita indkomsten, der har fundet sted, ikke ville have været mulig uden en dyb økonomisk integration. Nylige undersøgelser fra Verdensbanken bekræfter, at de udviklingslande, der har åbnet deres økonomier op i de sidste tyve år, kan fremvise en højere økonomisk vækst end dem, der ikke har forsøgt at integrere sig i den internationale økonomi.

På trods af den generelle stigning i indkomst og velfærd er forskellen mellem de rigeste og de fattigste lande og mellem de rigeste og de fattigste befolkningsgrupper i landene formodentlig blevet større. Navnlig bør det bemærkes, at mens globaliseringen sandsynligvis stort set er fordelagtig for de lande, der er i stand til at deltage i den, skaber den problemer for visse kategorier af befolkningen. Et eksempel herpå er faldet i de relative lønninger og i beskæftigelsen for lavtuddannede arbejdstagere i de industrialiserede lande. Offentlige foranstaltninger er vigtige, når det drejer sig om at afhjælpe problemerne for dem, der eventuelt taber ved globaliseringen, og samtidig sikre, at de lande, der indgår i den globale økonomi, kan udnytte fordelene.

Der er fortsat en gruppe af lande, der væsentligst består af meget fattige lande, der i mindre grad er integreret i den globale økonomi, og som fortsat i høj grad er udelukket fra fordelene ved globaliseringsprocessen. Sydasien og Afrika syd for Sahara er langt efter regioner som f.eks. Østasien og Stillehavslandene. Deres andel af verdenshandelen er faldet, bytteforholdet er blevet forværret, og de er fortsat ude af stand til at tiltrække fremmed kapital. Det er en af hovedudfordringerne for den globale økonomi at forbedre levestandarden og den økonomiske situation i disse lande.

Endvidere er globalisering knyttet til andre udfordringer, som f.eks. overførbare sygdomme, klimaændringer, faldende biodiversitet eller manglende international sikkerhed. At klare disse udfordringer, dvs. tilvejebringe globale offentlige goder, kan ses som led i en strategi, der tager sigte på at maksimere fordelene ved globalisering og minimisere dens negative følger. Sådanne globale offentlige goder gavner både udviklingslandene og de industrialiserede lande. De er et yderligere middel til nedbringelse af fattigdommen, og der bør ses nærmere på finansieringen heraf.

Den øgede internationalisering af økonomien, der følger med globaliseringen, fører til overvejelser om, på hvilket niveau der bedst træffes beslutninger om den økonomiske politik, og om de nationale regerings evne til at fastsætte regler og standarder. I den henseende bemærkes det i rapporten, at statens rolle i løbet af det 20. århundrede er blevet styrket betydeligt i en række udviklede lande. Det skyldes dels indførelsen af sociale sikkerhedsnet og sociale sikringssystemer i efterkrigsårene, som i høj grad bidrager til at nedbringe risikoen i samfund, der er udsat for international konkurrence.

I rapporten fokuseres der også på det forhold, at der siden anden verdenskrig er gjort store fremskridt hvad angår oprettelsen af internationale og regionale institutioner og fora, der sikrer international økonomisk og finansiell styring. De nuværende institutionelle mekanismer anses for at udgøre mere solide institutioner og fora til at klare de globale udfordringer end de institutioner, der eksisterede under tidligere globaliseringsbølger. Imidlertid er der en række udfordringer, der viser mangler ved systemet, og man diskuterer i øjeblikket reformforslag om forskellige aspekter af dette styringssystem.

Det internationale monetære og finansielle system i en globaliseret verden

Kommissionens undersøgelse går mere i detaljer med det internationale monetære og finansielle systems udvikling og virkemåde og konkluderer, at systemet har fungeret godt i anden halvdel af sidste århundrede. Det støttede den stærke vækst i handelen med varer og tjenesteydelser ved at kanalisere opsparring til produktive investeringer i hele verden via åbne og velfungerende kapitalmarkeder og ved at tilvejebringe effektive clearing- og afviklingssystemer. På den måde har det bidraget til den globale økonomiske vækst og gjort det muligt for lande, der fører en sund politik, at højne befolkningens levestandard. Systemet

har også gjort det muligt at klare perioder med uligevægt på betalingsbalancen og sikret monetær stabilitet i finansielle krisetider.

Ikke desto mindre har flere begivenheder på det seneste bragt en række faktiske eller potentielle svagheder frem i lyset, der stiller de kompetente myndigheder over for nye udfordringer. Selv om integrationen af kapitalmarkederne og den institutionelle og lovgivningsmæssige ramme, inden for hvilke de arbejder, har stimuleret den økonomiske vækst, har det internationale monetære og finansielle system fortsat været udsat for kriser. Bortset fra ERM-krisen i 1993 har kriserne i 1990'erne hovedsagelig påvirket de nye vækstøkonomier, og de har for de flestes vedkommende haft store konsekvenser hvad angår produktionstab, velfærd, sociale forhold og arbejdsløshed. Det menes endvidere, at den ændrede internationale finansielle situation har givet mulighed for forskelligt misbrug hvad angår hvidvaskning af penge, finansiering af illegale aktiviteter og skatteunddragelse.

I de seneste år er der fremkommet en række forslag til, hvordan man bedst kan tilpasse det internationale monetære og finansielle system til de ændringer og udfordringer, der følger af en global økonomi. I rapporten gennemgås den nuværende politiske debat, og der gives en kort analyse af positive og negative sider af de væsentligste reformforslag, deres politiske og praktiske gennemførlighed samt en vurdering af de nødvendige betingelser for succes. Reformforslagene er blevet inddelt i fire kategorier: kriseforebyggelse og krisestyring, initiativer til at nedbringe misbrug af det internationale finansielle system, regionalt og globalt samarbejde og reform af de institutionelle rammer.

Kriseforebyggelse og krisestyring

Der er foreslået en række løsninger, der spænder fra meget beskedne forslag, som f.eks. at øge og forbedre oplysningerne til markedsdeltagerne, til meget ambitiøse forslag, som f.eks. at oprette en fælles verdensomspændende valuta. Nogle initiativer er ved at blive gennemført, da de har opnået bred konsensus i det internationale finansielle samfund, mens andre på nuværende tidspunkt mangler tilstrækkelig politisk støtte eller ville betyde en for høj grad af offentlig indgriben på markederne. De fleste af de foreslåede ændringer kan behandles inden for de allerede eksisterende rammer, men nogle af de mere ambitiøse vil kræve oprettelse af en ny institution eller en meget mere grundlæggende reform af det internationale finansielle system.

Hvad angår kriseforebyggelse er de forslag, om hvilke der er generel konsensus, navnlig koncentreret om at sikre større åbenhed ved udarbejdelsen og gennemførelsen af politikker og forbedre informationen til markedsdeltagerne, udvikle og udbygge kapitalmarkederne samtidig med at de nationale finansielle systemer styrkes, således at landene bliver mindre sårbare over for kriser, og styrke vækstøkonomiernes valutareserver. En række lande har allerede gennemført sådanne foranstaltninger, hvilket har bidraget til at gøre systemet lidt mere forudsigeligt og lidt stærkere overfor chok.

Der er ligeledes gjort fremskridt på andre fronter, dog langsommere, da disse forslag enten er mindre konsensuelle eller vanskeligere at gennemføre i praksis. Forslagene omfatter udvikling af tidlige varslingsystemer, indførelse af bestemmelser om kollektivt søgsmål i forbindelse med nye internationale obligationsudstedelser i de nye vækstøkonomier, oprettelse af kreditor klubber, udvikling og brug af finansielle instrumenter i de nye

vækstøkonomier, der kan bruges som et værn i krisetilfælde, samt sikring af en systematisk og glidende liberalisering af kapitalbevægelserne.

Endelig er der endnu ikke blandt de politiske beslutningstagere tilstrækkelig støtte til en række forslag, der vil betyde mærkbare institutionelle ændringer, hvis fordele skal opvejes grundigt. Blandt de mere synlige forslag er oprettelse af et internationalt lånegarantiagentur, oprettelse af et internationalt forsigtighedstilsyn eller indførelse af en afgift på valutatransaktioner.

Selv om rapporten ikke er udtømmende, rettes opmærksomheden navnlig mod en afgift på valutatransaktioner som et middel til at stabilisere valutamarkedene. Tilhængerne af en afgift på internationale valutatransaktioner hævder, at en sådan ville bidrage til stabile valutakurser ved at reducere arbitrage og spekulation. Faglitteraturen hævder imidlertid, at en sådan afgift kan øge volatiliteten, da transaktionsniveauet formodentlig vil falde betydeligt efter indførelsen af en sådan afgift.

Hvad angår kriseløsning er et af de emner, som er højt prioriteret på den internationale dagsorden, at finde en balance mellem de saneringsforanstaltninger, som debitorlandet skal træffe, offentlige finansieringer og private finansieringer. Denne balance er blevet meget mere vanskelig end for tyve år siden. Spørgsmålet er ligeledes, om og i hvilket omfang balancen skal tilpasses situationen i hvert enkelt land. Det understreger, hvor vigtigt det er at afklare og opstille regler for den private sektors engagement både hvad angår forebyggelse og løsning af finanskriser. Det internationale samfund har også for nylig erkendt, at der er behov for at analysere, hvordan et klarere og mere solidt retsgrundlag for gældsmoratorium, gældsoplægning og gældsnedsettelse kan bidrage til at fremme en hensigtsmæssig kriseløsning. Også her vil nogle af forslagene betyde store institutionelle ændringer.

Nedbringe misbrug af det internationale finansielle system

Anvendelse af det internationale finansielle system til ulovlige formål giver anledning til stor bekymring. Da systemet er karakteriseret af stor åbenhed og decentralisering, bruges det til kriminelle aktiviteter, herunder hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, skatteunddragelse og omgåelse af regler. I nogle tilfælde oprettes der selskaber udelukkende med sådanne formål for øje. Dette misbrug styrkes i og med eksistensen af en række lande og territorier, der ser en fordel i at indrømme valutaudlændinge gunstige skatteregler og andre regler. Sådanne former for finansielt misbrug kan true det internationale finansielle systems troværdighed, ødelægge dets integritet og påvirke lande på alle udviklingstrin.

For at klare disse udfordringer er det internationale samarbejde blevet intensiveret gennem de eksisterende fora og organisationer, som f.eks. G7-finansministrene, OECD's arbejde om skadelig skattepraksis og den finansielle taskforce vedrørende hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. Forum for Finansiell Stabilitet, der blev oprettet i 1999, har arbejdet med en række spørgsmål, herunder aktiviteter i stærkt gearede institutioner og offshore finanscentre. Der er truffet særlige foranstaltninger mod finansiering af terrorisme. I overensstemmelse med resolutioner fra FN's sikkerhedsråd er aktiver tilhørende visse personer og organisationer med tilknytning til Taliban blevet frosset inde. Det er nødvendigt med en større åbenhed i virksomhederne og en bedre integration af tilsynssystemerne for at forhindre, at selskaber anvendes til ulovlige formål.

Et fælles problem ved de fleste af de gennemgåede forslag er spørgsmålet om, hvordan man kan sikre, at ikke-deltagende tredjelande overholder disse bestemmelser. Nogle mener, at en bedre koordinering mellem de institutioner, der er involveret i projekter, kunne medføre en bedre overholdelse af internationale regler og praksis. Endvidere skal bekæmpelsen af illoyal praksis ses i en bredere sammenhæng, der indebærer en sammenhængende og bæredygtig tilgang til udvikling.

Regionalt og globalt samarbejde

Undersøgelsen gennemgår også initiativer, der kan fremme det internationale monetære system gennem en intensiveret makroøkonomisk koordinering inden for rammerne af regionale sammenslutninger og omfattende de tre hovedvalutaområder (G3). Regionalt makroøkonomisk og monetært samarbejde ses ofte som en måde, hvorpå man kan styrke den økonomiske integration, vækst og stabilitet. Indførelsen af euroen er et eksempel på en succesfuld regional integration, der ikke kun har været en fordel for Europa, men som formodentlig også vil bidrage til at stabilisere det internationale monetære og finansielle system. Selv om de europæiske erfaringer ikke kan omsættes direkte, kan de dog være et eksempel for andre regioner i verden. De asiatiske økonomier har forbedret det finansielle og monetære samarbejde i regionen, men det monetære samarbejde har derimod hidtil ikke spillet nogen rolle eller kun en mindre rolle for udviklingen af regional økonomisk integration i USA. Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt de forskellige valutasyttemer er forenelige med målsætningen om regional integration.

I en situation med stigende økonomisk og finansiell indbyrdes afhængighed samt mulighed for pludselige og dybere chokbølger mellem de tre store valutaområder, går en række forslag i retning af en slags valutakurskoordinering mellem G-3. Fortalerne anfører, at en målretning af kurserne for G-3-valutaerne ville gøre det internationale monetære og finansielle system mere stabilt, medføre færre kriser og større vækst både for de store valutaområder og for de nye vækstøkonomier og udviklingslandene. Andre hævder, at det vil betyde, at de pengepolitiske myndigheder i høj grad mister muligheden for at reagere uafhængigt på udefra kommende chok og nationale politiske prioriteter.

Mod bedre styreformer for det internationale monetære og finansielle system

Diskussionerne om bedre styreformer for det internationale monetære og finansielle system er ofte koncentreret om Den Internationale Monetære Fond (IMF), der har betydelig beslutningskompetence, når der skal træffes beslutninger om det internationale monetære og finansielle system. I de sidste halvtreds år er det lykkedes denne institution at sikre en betydelig stigning i medlemstallet, hvorved den er blevet næsten universel, ligesom den har styrket sit mandat. På det seneste har de nye vækstlande, ngo'er og nationale parlamenter imidlertid krævet mere legitimitet, mere ansvarlighed og bedre styreformer for fonden. Der er gjort fremskridt for at afhjælpe denne bekymring, bl.a. ved at gøre IMF's beslutningsproces mere gennemsigtig, gennem oprettelse - uden for IMF - af grupper, som f.eks. Forum for Finansiell Stabilitet og G20, og ved at omdanne IMF's interimskomité til en mere permanent international monetær og finansiell komité. Forslag med mere vidtrækkende institutionelle følger, som f.eks. en omdannelse af den monetære og finansielle komité til et beslutningsdygtigt råd og en omfordeling af beslutningsbeføjelserne i IMF, er stadig under behandling.

Rapporten gennemgår også forslag til oprettelse af nye overordnede organer, som f.eks. en global styringsgruppe eller et økonomisk sikkerhedsråd i FN-regi. Sådanne initiativer kræver bred politisk støtte for at blive iværksat.

Fremme og finansiering af udvikling

En række fattige lande har i det store og hele ikke været i stand til at drage fordel af globaliseringen. De er fanget i en situation med lav indkomst og fattigdom, lave uddannelses- og investeringsniveauer og nu og da stor gældsætning. International bistand er af afgørende betydning for disse lande. Rapporten gennemgår fire eksisterende udviklingsinstrumenter, nemlig officiel udviklingsstøtte, gældslettelse, handelsforanstaltninger og fremme af udenlandske direkte investeringer. Endvidere diskuteres nogle alternative kilder til udviklingsfinansiering, herunder forslag til internationale afgifter.

Offentlig udviklingsbistand

Generelt har udviklingen af den offentlige udviklingsbistand været skuffende. De store donorlandes officielle udviklingsbistand målt i forhold til BNP faldt fra 0,33 % i 1990 til 0,22 % i 2000 (0,33 % for EU's vedkommende), altså længere væk fra målet på 0,7 %, der oprindeligt blev opstillet i Pearson-rapporten i 1969. Målingen af den offentlige udviklingsbistand er også blevet kritiseret for at overvurdere det egentlige udviklingsbistandsniveau i forhold til det niveau, der ville være blevet målt, hvis den oprindelige definition var blevet strengt anvendt. Verdensbanken har for nylig vurderet, at de nuværende niveauer for udviklingsbistand ville skulle fordobles, hvis man skulle hjælpe lavindkomstlandene med at nå deres udviklingsmål ved årtusindskiftet, nemlig at halvere fattigdommen i perioden 1990-2015.

Ud over bekymring over niveauet for den offentlige udviklingsbistand er det nødvendigt at sikre en effektiv anvendelse af de eksisterende offentlige bistandsressourcer. Debatten om effektiviteten og kvaliteten af den modtagne støtte har ført til, at en række afgørende faktorer er blevet identificeret, f.eks. prioriteringer, koordinering, konditionalitet og ejerskab, sammenhæng mellem de forskellige politikker og ophævelse af bindinger for udviklingsbistanden, som EU og andre store bilaterale og multilaterale donorer i stadig højere grad tager højde for.

Et eksempel er debatten om konditionalitet og ejerskab, som hænger sammen med, at økonomiske reformer kan støttes, men ikke "købes". Det betyder, at konditionalitet for tilpasningslån i højere grad vil anspore til reformer, hvis de er på linje med regeringens eget program. Derfor fremmer bilaterale og multilaterale donorer nu partnerskaber med regeringerne, agenturer inden for udviklingssamarbejde, civilsamfundet og den private sektor for at understrege landeejerskabet i processen. Der er ligeledes en tendens til at kanalisere bistanden til de såkaldte "good policy - high poverty"-lande, hvor bistanden synes at være mest effektiv.

Spørgsmålet om bistandens effektivitet diskuteres også af nogle donorlande, der kræver, at modtagerlandet tildeler offentlige kontrakter til virksomheder i donorlandet. Det fremgår imidlertid af analyser foretaget af OECD, at bunden bistand øger modtagerlandenes omkostninger til varer og tjenester med mellem 15 og 30 %. Der er derfor stærke argumenter, der taler for at ophæve bindingerne på bistand, og disse argumenter blev yderligere styrket, da

donorlandene nåede til enighed om en henstilling fra komitéen for udviklingsbistand om at ophæve bindingerne på bistand til de mindst udviklede lande pr. 1. januar 2002.

Fragmenteringen af bistanden og den ringe koordinering har ofte været en afgørende hindring for en effektiv bistand. I en række af de mest fattige lande skulle gennemførelsen af strategier til nedbringelse af fattigdommen, som modtagerlandet skal koordinere, gøre det muligt at tilvejebringe et fælles grundlag for at forbedre donorlandenes aktion i de pågældende lande. I donorlandene er fremme af samhørigheden mellem udviklingspolitikken og handels-, sikkerheds-, investerings- og socialpolitikken samt miljøet fortsat en stor udfordring.

Gældslettelse

I rapporten gennemgås fremskridtene i forbindelse med lettelse af udviklingslandenes gældsbyrde, der blev fordoblet i forhold til BNP i perioden 1981-1998 med et mindre fald i de efterfølgende år. Efter gentagne gældsletter fra bilaterale og private kreditorers side var HIPC-gældsinitiativet det første forsøg på at tage fat på gælden til de multilaterale institutioner. HIPC-initiativet blev styrket i 1999 for at give en større, mere generel og hurtigere gældslettelse, og det er den almindelige opfattelse, at initiativet er et vigtigt skridt i den rigtige retning mod fattigdomsbekæmpelse.

Bortset fra at sikre en hurtig gennemførelse af initiativet pågår der fortsat en debat om, hvorvidt dette initiativ er tilstrækkeligt til at sikre en bæredygtig udvikling og bekæmpelse af fattigdommen, selv om det er modtagerlandenes ansvar at føre den rette politik for at sikre bistandens langsigtede virkning. Spørgsmålet er ligeledes, om initiativet dækker et tilstrækkeligt antal lande. Hvad angår fattige lande, der oplever en væbnet konflikt, som i princippet er bistandsberettigede, men som endnu ikke har modtaget bistand, har G7 taget initiativ til at styrke den politiske dialog. Der er fremsat forslag for at udvide initiativet til at omfatte flere end de 42 HIPC-lande, men det forslag giver store finansieringsproblemer.

Handelsforanstaltninger

Som det fremgår af flere undersøgelser, der nævnes i rapporten, er fri handel en af betingelserne for økonomisk vækst og dermed for fattigdomsbekæmpelse. For at sikre fremskridt i den henseende kræves der egnede ledsagepolitikker støttet af en styrket handel og yderligere liberalisering i alle lande, herunder også i udviklingslandene.

Selv om en række udviklingslande er blevet mere integreret i verdensøkonomien i de seneste år, er de ofte dårligt stillet hvad angår markedsadgang. Landbrugsprodukter og arbejdskraftintensive færdigvarer (som f.eks. tekstilvarer), hvor udviklingslandene ofte har relative fordele, støder ofte på de største handelshindringer både i industrilande og i udviklingslande, selv om virkningen af sådanne særlig høje toldsatser i nogen grad opvejes af særlig let adgang til udviklingslandene. Initiativer som f.eks. EU-initiativet "alt undtagen våben", der blev iværksat i begyndelsen af 2001, hjælper med at fjerne disse forvriddinger for de mindst udviklede landes eksport til EU. Andre store landes vedtagelse af sådanne initiativer på linje med de tilsagn, der blev givet på FN's konference om de mindst udviklede lande i 2001, kunne bedre de mindst udviklede landes situation yderligere.

På det multilaterale plan blev der på WTO's ministerkonference i Doha i november 2001 lanceret en ambitiøs forhandlingsrunde om handelsliberalisering støttet af stærke og

gennemsigtige multilaterale regler - Doha dagsordenen for udvikling - der kan give betydelige fordele for alle WTO-medlemmer med særlig fokus på udviklingslandenes behov. På regionalt niveau kan regionale handelsaftaler være en betydelig ansporing til integration i den globale økonomi, og de kan styrke det lovgivningsmæssige samarbejde, fremme reformer og give klarhed og konsekvens for potentielle investorer. Et sådant lovgivningsmæssigt samarbejde skal imidlertid, når det er muligt, være baseret på aftalte multilaterale standarder, og man skal være opmærksom på eventuelle yderligere administrative omkostninger for udviklingslandene og tilvejebringelse af passende teknisk bistand.

Fremme af direkte udenlandske investeringer

I de seneste år har direkte udenlandske investeringer mødt stigende interesse fra politikerne på grund af deres stigende betydning for både industrilande og udviklingslande. Strømmen af direkte udenlandske investeringer mod udviklingslandene steg syv gange mellem 1990 og 2000, selv om de var stærkt koncentreret om et begrænset antal lande (middelindkomstlandene modtager 93 %) og kun udgør mindre end en femtedel af investeringsflowet i verden. De direkte udenlandske investeringer kan spille en vigtig rolle for den økonomiske udvikling og dermed for fattigdomsbekæmpelsen ved at fremme jobskabelse, teknologioverførsler, produktivitetsforbedringer og eksportmulighederne. Ifølge de gennemgåede analyser kræver det særlige betingelser for at udnytte dette potentiale. Begrebet "absorptionskapacitet" bliver her relevant, da det er blevet påvist, at det er nødvendigt med et minimum af viden for at absorbere udenlandsk teknologi. For at undgå at magtfulde multinationale virksomheder optræder monopolistisk kan en egnet konkurrencepolitik og en effektiv implementering være et nyttigt instrument. Endelig er fri handel en nødvendig faktor for at øge effektiviteten og fuldt ud udnytte de direkte udenlandske investeringer til at styrke værtslandets eksportkapacitet.

Det er ikke helt klart, om det er ønskeligt, at landene fører en aktiv investeringsfremmepolitik. Direkte udenlandske investeringer styres først og fremmest af eksogene faktorer, som f.eks. geografisk beliggenhed, markedsstørrelse og tilstedeværelse af naturlige ressourcer. Herudover skal andre grundliggende betingelser være opfyldt f.eks. vedrørende økonomi, politik og lovgivning (som f.eks. retsstatsforhold), der sikrer de udenlandske investorer en stabil situation. Det er hovedsagelig de lokale myndigheder, der er ansvarlige for disse faktorer. Den væsentligste rolle og udfordring for internationale institutioner er at skabe mekanismer, der mere globalt kan fremme de direkte udenlandske investeringer. Mange hævder også, at de omhandlede lande ville drage fordel af multilaterale regler for investeringer, der ville være omkostningseffektive, gennemsigtige og stabile og sikre ligebehandling.

Alternative finansieringsinstrumenter

I rapporten gennemgås flere foreslåede alternative finansieringskilder, herunder internationale afgifter, den såkaldte "De-tax" og tildeling af særlige trækingsrettigheder (SDR). Ud over at generere udviklingsfinansiering diskuteres internationale afgifter som et middel til at bidrage til udbuddet af globale offentlige goder. De afgifter, der diskuteres i denne rapport, er afgifter på internationale valutatransaktioner, på kuldioxidemissioner, på flybrændstof og på våbeneksport.

Alle de internationale afgiftsforslag, der gennemgås i rapporten, har et dobbelt formål. Samtidig med at de har til formål at generere et provenu til udviklingsfinansiering og/eller skabe et udbud af globale offentlige goder, har de også til formål at fremme adfærdsændringer ved at ændre de relative priser og derved korrigere internationale økonomiske forvridninger og bidrage til globale politiske mål, som f.eks. finansiel stabilitet, beskyttelse af den globale situation og forebyggelse af konflikter.

Selv om en afgift på valutatransaktioner kan se tiltrækkende ud som en yderligere indtægtskilde, er dens gennemførlighed imidlertid ikke påvist. Der er fremsat forskellige forslag, men selv om afgiften eventuelt anvendes i afregnings-/betalingssystemer, er det nødvendigt at se på forhold som opkrævning af afgiften og bevarelse af afgiftsgrundlaget. For at være holdbar vil en sådan afgift formodentlig kræve en multilateral tilgang, herunder tilslutning fra de store internationale finanscentre.

En international CO₂-afgift samt en afgift på flybrændstof er blevet diskuteret som midler til at gøre de negative miljøvirkninger af CO₂ og andre emissionstyper til et internationalt anliggende ved at øge omkostninger i forbindelse med emissioner¹. Som en potentiel indtægt er en global CO₂-afgift formodentlig mest lovende. På internationalt niveau er der imidlertid sket et politisk skift væk fra afgifter til ikke-afgiftsmæssige økonomiske instrumenter, som f.eks. handel med emissioner.

Der er generel enighed om, at den internationale spredning af våben har store negative følger for den internationale sikkerhed, og en beskatning af våbenhandel er blevet foreslået som et middel til at vende denne tendens. Selv om grundlaget for denne afgift i princippet kan fastsættes (produktion eller handel), er der i praksis forskellige udfordringer og hindringer. De omfatter manglende åbenhed i forbindelse med international våbenhandel og de eksisterende internationale rammers frivillige karakter. Når man tager højde for de usikre data, der foreligger for det internationale våbenmarked, forventes provenuet af en afgift på international våbenhandel at være begrænset.

Det er nødvendigt at administrere internationale afgifter. Opkrævning på nationalt niveau vil kræve en meget høj grad af koordinering landene imellem, samtidig med at oprettelsen af et nyt internationalt organ rejser en række yderligere problemer, som f.eks. demokratisk kontrol og gennemsigtighed.

Selv om det kræver yderligere arbejde at validere disse foreløbige konklusioner om internationale afgifter, er det allerede nu klart, at en forbedring af udviklingsfinansieringen og udbuddet af globale offentlige goder på kort og mellemlang sigt vil kræve større bidrag fra de nationale budgetter og en endnu mere effektiv anvendelse af ressourcerne.

Den "1 % De-tax", som den italienske regering har foreslået som et alternativ til tvungen finansiering, bygger på en frivillig beslutning truffet af forbrugerne og sælgerne om at øremærke 1 % af værdien af detailkøb til et internationalt udviklingsprojekt. Landene skal fritage dette bidrag ("De-tax") for moms og selskabsskat. Selv om denne kilde til frivillige

¹ Den Europæiske Union går ind for et internationalt initiativ vedrørende afgift på flybrændstof inden for rammerne af Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO). ICAO's nuværende politik går imidlertid ud på at anbefale en gensidig fritagelse fra alle afgifter på flybrændstof i forbindelse med internationale flytjenester.

bidrag mangler den forudsigelighed, der er knyttet til afgiftsbaserede indtægter, er det en fordel, at den kan indføres ensidigt.

Tildeling af en særlig trækingsrettighed (en selektiv tildeling rettet mod de fattige lande eller en generel tildeling, hvorved de industrialiserede lande samler deres nye trækingsrettigheder til brug for udviklingslandene) er også blevet foreslået som et middel til at skaffe yderligere finansiering til udviklingsformål. Særlige trækingsrettigheder er imidlertid ikke gratis. De er et lands ret til at opnå et kortfristet lån i et andet land, nemlig det land, hvor det køber valuta, til en særlige rente. Rettighederne blev indført i 1960'erne som et middel til at afhjælpe en konstateret mangel på international likviditet på verdensniveau, men anvendelse af en særlig trækingsrettighed som et middel til at indrømme langfristede lån på almindelige vilkår til udviklingslande synes ikke at være den rette løsning.