

# **Mot en ny global ordning?**

**- USAs och Kinas vägar  
ut ur skuldfälla, dollarfälla  
och klimatfälla**

*Global Utmaning är en oberoende tankesmedja och mötesplats. Vi sprider kunskap, påverkar policy och skapar dialog kring globaliseringens effekter.*

**Mot en ny global ordning?  
– USAs och Kinas vägar ut ur skuldfälla,  
dollarfälla och klimatfälla**

**Mot en ny global ordning?**

Utgiven av Global Utmaning november 2009

*Författare: Allan Larsson*

*Projektledare: Katja Lepola*

*Form: McBride*



Foto: Andy Wong, EPA/Scanpix.

*"Vi har lånat ut massiva summor av kapital till USA och vi är naturligtvis angelägna om att våra tillgångar är säkra".*

Kinas premiärminister Wen Jiabao, *Financial Times*,  
1 juni 2009.

*"Tim Geithner, US Treasury Secretary said yesterday that China had expressed confidence in the US economy and the policies Barack Obama's administration was adopting to fight recession: 'I sense ... confidence not just in the underlying strengths of the US economy, but in our capacity to solve this crisis, to get growth back on track and to live within our means'".*

*Financial Times*, 3 juni 2009.



Foto: Kent Werne.

*"The relationship between the United States and China will shape the 21st century, which makes it as important as any bilateral relationship in the world. That reality must underpin our partnership. That is the responsibility we bear".*

President Barack Obama, vid USAs och Kinas strategiska och ekonomiska dialog i Washington, 28 juli, 2009.

# Innehållsförteckning:

	sid
Förord.....	5
Sammanfattning och slutsatser .....	6
<b>1. Den omvända globala ordningen: "Sparande flyter uppströms från världens fattigaste i Asien till den rikaste nationen i världen" .....</b>	<b>10</b>
<b>2. Hur hamnade USA i skuldfällan och Kina i dollarfällan? .....</b>	<b>13</b>
2.1 USA: Överkonsumtion, underskott och finansiellt sammanbrott.....	13
2.2 Kina: Modernisering, merkantilism och massiva överskott .....	16
<b>3. Tre scenarier för framtiden .....</b>	<b>19</b>
3.1 Ett icke-hållbart scenario: "Business as usual" .....	19
3.2 Ett hotfullt scenario: "The end of globalisation as we know it" .....	19
3.3 Ett hoppfullt scenario: Nya tillväxtmodeller i USA och Kina .....	20
3.4 Vilka vägar väljer Kina och USA? .....	20
3.4.1 Kina: Från kommunistisk klasskamp till konfuciansk harmoni.....	21
3.4.2 USA: Ekonomisk och politisk omprövning efter den finansiella baksmällan.....	25
<b>4. Klimatfällan: Kan USA och Kina åstadkomma ett genombrott i förhandlingarna? .....</b>	<b>28</b>
<b>5. Det nya globala perspektivet – hur påverkas vi i Europa av USAs och Kinas inbördes beroende? .....</b>	<b>31</b>
5.1 USA och Kina – gemensamt globalt ledarskap? .....	31
5.2 Kina: Ekonomisk aktivism, politisk försiktighet.....	32
5.3 USA: Politisk aktivism, ekonomisk omprövning .....	34
5.4 Det nya globala perspektivet: Gemensamt ledarskap, men inte G2 .....	34
5.5 Vilken roll kommer Europa att spela i detta nya globala perspektiv? .....	35
5.6 Vad betyder det nya globala perspektivet för Sverige, för svenska företag och konsumenterna? .....	37

# Förord

Skriften "Mot en ny global ordning?" – är ett försök att förstå USAs och Kinas vägar ut ur skuldfälla, dollarfälla och klimatifälla. Den markerar startskottet för Global Utmanings arbete med att analysera den nya världsordning som många vill se växa fram i spåren av klimathot och finanskris.

Ett starkt samarbete mellan världens stater har förmodligen aldrig varit mer angeläget än nu. Samtidigt är nationernas förmåga att fatta beslut om reformer av de globala institutionerna allvarligt ifrågasatt. Maktförhållandena i världen håller på att förändras, bl.a. till följd av USA:s svaga ekonomi och beroende av omvärlden och den snabba tillväxten i stora utvecklingsländer.

Världen behöver långsiktiga och trovärdiga visioner av en fungerande global struktur. Det behövs regelverk och former för samarbete som sätter problem och sak före makt och nationella intressen. Klimathotet kräver omgående gemensamma strategier och lösningar. Erfarenheterna av den pågående finanskrisen understryker behovet av reformer av den s.k. globala finansiella arkitekturen. Den informella grupperingen "G20" har seglat upp som den "institution" som tar ansvar.

Hur kommer de gamla stormakterna att agera i denna nya värld och vilket inflytande kan de länder få som står utanför? Är vi på väg mot en s.k. multipolär värld med EU som en av flera poler eller blir det Kina och USA som kommer att fungera som ett "G2" och leda världens utveckling?

Det förs redan en livlig debatt om dessa frågor utanför Sveriges gränser. Vi tycker att den debatten bör föras också här i Sverige. Syftet med vårt arbete, som kommer att bedrivas i nära samarbete med andra tankesmedjor i Europa, är att förbättra kunskaperna både bland opinionsbildare och intresserad allmänhet. Ytterst är förstås syftet att påverka de framtida politiska prioriteringarna och besluten.



Vi lever i ett ekonomiskt och politiskt formativt skede. En viktig uppgift för det civila samhället, dit tankesmedjor som vår hör, är att väcka och fördjupa den debatt som av olika anledningar inte alltid får ett tillräckligt utrymme i de etablerade politiska sammanhangen.

Stockholm 2009-10-30  
Kristina Persson

*Ordförande för Global Utmaning*

# Mot en ny global ordning?

## - USAs och Kinas vägar ut ur skuldfälla, dollarfälla och klimatfälla

### Sammanfattning och slutsatser

#### Ett bidrag till förståelsen av ett nytt globalt perspektiv

De kommande 10-15 årens globala utveckling blir annorlunda – och osäkrare – än den som vi upplevt fram till dess finanskrisen bröt ut. En ny finansiell, ekonomisk och politisk ordning måste växa fram och ersätta den ohållbara ordning som punkterade sig själv. Vi behöver förstå vad ”det nya” kommer att innebära och vi behöver tänka igenom hur vi ska förhålla oss till det. Vi behöver också försöka förstå vilka effekter detta nya perspektiv har för maktfördelningen på global nivå. Med andra ord: vem eller vilka kommer att leda den globala utvecklingen ut ur krisen - och därefter – och hur kommer det att påverka oss?

Denna rapport vill ge ett bidrag till förståelsen av detta nya globala perspektiv.

#### Finanskrisen: början på slutet på den gamla globala ordningen?

USA och Kina har, genom att driva fram en finansiell obalans, spelat en avgörande roll i den utveckling som ledde fram till finanskrisen. Detta förhållande har sammanfattats av Martin Wolf i Financial Times i en expressiv mening: ”sparandet flyter uppströms från världens fattigaste i Asien till den rikaste nationen i världen”<sup>1</sup>. Denna omvända globala ordning gjorde det möjligt för USA att konsumera mer än man förmodade producera, en konsumtion som finansierades med fattiga asiaters sparande. Kina – och andra asiatiska länder – kom därmed att bygga upp gigantiska dollartillgångar. Denna ordning har försatt USA och Kina i ett ömsesidigt beroende som är unikt för vår tid: USA har hamnat i en kinesisk skuldfälla och Kina i en amerikansk dollarfälla. Båda länderna sitter dessutom fast i ett tungt beroende av fossila bränslen - en klimatfälla.

Både de amerikanska underskotten och de kinesiska överskotten i finansiellt sparande är resultatet av medvetna politiska åtgärder, om än inte de strategiska avsikterna med politiken:

I USA bestod politiken av en avreglering av finansmarknaderna, som släppte loss den kapitalistiska andan ur flaskan – finansiella innovationer, kreditexpansion, bonuskultur mm. Denna politik i kombination med räntesänkning när USA var på väg in i en konjunkturuppgång, bidrog till att blåsa upp en finansiell bubbla, som en gång måste brista.

I Kina bestod politiken framförallt av två viktiga åtgärder. Dels avreglerade Kina utrikeshandeln, vilket satte de inhemska företagen under hård press. Dels införde Kina olika åtgärder för att få utländska företag att investera i Kina (”inviting in”) och därmed använda billig kinesisk arbetskraft. Detta ledde till en näringspolitik som frigjorde starka produktivkrafter. Därtill kom ett extremt individualiserat socialt system med stor otrygghet, som tvingade fram ett högt sparande. Det höga sparandet höll tillbaka den inhemska konsumtionen och levnadsstandarden<sup>2</sup>. Sammantaget ledde detta till ett starkt exportberoende, stora överskott i utlandsaffärerna och en inlåsning av stora delar av de kinesiska reserverna i dollartillgångar.

1 Martin Wolf, *Fixing Global Finance*, Yale University Press, 2009.

2 Börje Ljunggren, *Kina – vår tids drama*, Hjalmarson & Högberg, 2009.

Både Kina och USA har baserat sina ekonomier på fossila bränslen i högre omfattning än andra stora ekonomier. De svarar nu tillsammans för 45 procent av världens utsläpp av CO<sub>2</sub><sup>3</sup>. De har haft något som ibland beskrivs som en "suicide pact" – att vägra göra åtaganden om åtgärder mot klimathotet och motivera passiviteten med att den andre inte gör något.

Den finansiella krisen markerar, med stor sannolikhet, början på slutet på denna globala ordning. Nu måste en annan ordning etableras med en ny makroekonomisk balans mellan sparande, investeringar och konsumtion i USA och Kina. Parallellt med denna nyordning måste USA och Kina – och hela världen – inleda marschen ut ur en produktionsordning som vilar på fossila bränslen och slå in på en miljömässigt hållbar energiproduktion och energikonsumtion. Var och en av dessa utmaningar är gigantisk.

### **Kan USA och Kina uthålligt ställa om till en ny ordning?**

Finanskrisen har påskyndat en omläggning av den ekonomiska politiken. Både USA och Kina har genom det senaste årets stimulanspolitik tagit de första stegen mot en ny global ordning. Båda länderna genomför stimulansåtgärder av större omfattning än någonsin tidigare och mer än andra ledande länder. Båda länderna kan visa att åtgärderna ger resultat.

Kina använder stimulansåtgärderna för att öka den inhemska efterfrågan och kompensera en kraftigt minskad extern efterfrågan. USA stimulerar ekonomin med låga räntor och investeringar i infrastruktur, forskning och utveckling, och försöker att ställa om från en konsumtionsdriven ekonomi till en investeringsdriven ekonomi.

Båda länderna har markerat vikten av en omställning av energisystemen. USA satsar på forskning, innovationer och utveckling. Kina gör samma sak, men ger mer till investeringar i ny teknik i energisektorn.

Starkast är återhämtningen i Kina, där den ekonomiska tillväxten ser ut att bli mellan 8 och 9 procent 2009, med en accelererande tillväxttakt under året. Kinas svar på krisen är, enligt amerikanska Kinaspécialister, "golden standard" och Kina "is leading the recovery"<sup>4</sup>. USA har kommit in i en återhämtning, men utvecklingen är mera osäker än i Kina.

Över- respektive underskotten i de två ländernas bytesbalanser reduceras nu. Kina går från ett bytesbalansöverskott på 10 procent av BNP till knappt 6 procent i år och 4 procent 2010<sup>5</sup>. USA går från ett underskott på cirka 5 procent till 2,6 procent. Hittills sker detta mest som en följd av krisen och mindre som en följd av politiska åtgärder.

I USA diskuterar man nu behovet av ett andra stimulanspaket under 2010, främst för att stimulera arbetsgivare att anställa och för att ge arbetslösa ett bättre skydd mot inkomstförluster. Samtidigt finns en oro för en ny finansiell bubbla<sup>6</sup>.

Kommer USA och Kina att klara att uthålligt genomföra den nödvändiga omställningen – när det gäller makroekonomisk balans, finanser och energi? Problemen att i USA få igenom sjukvårdsreformen, få mandat för klimatförhandlingarna och reformera finansmarknaderna demonstrerar osäkerheten kring en ny global ordning. Även i Kina finns det motstånd av olika slag.

### **Finanskrisen: vem vinner makt, vem förlorar makt?**

President Obama har förklarat att "relationerna mellan USA och Kina kommer att forma 2000-talet". Detta budskap upprepas i olika varianter av både amerikanska och kinesiska analytiker och beslutsfattare: "USA and China have no fundamental disagreements, the one is not threatening the other, disagreements are

3 Hallding, Guoyi, Han & Olsson, *A Balancing Act: China's Role in Climate Change*, 2009.

4 Nicholas Lardy, Peterson Institute, oktober 2009.

5 Financial Times *Chinas external surplus set to halve*, 5 november 2009.

6 Financial Times, Gillian Tett, *Rally fuelled by cheap money brings a sense of foreboding*, 23 oktober 2009.

*manageble*”, för att citera Thomas Fingar, Stanford, ordförande i USAs nationella underrättelsesråd fram till slutet av 2008. Synen på USAs och Kinas internationella roll sammanfattas på följande sätt: *”No major global issue can be solved without China and the US, no major global issue can be solved by China and the US alone”*. Budskapet är klart och tydligt: USA och Kina kommer att fungera som ledare, men vill inte bli betraktade som en formell G2-gruppering<sup>7</sup>. Klimatförhandlingarna med toppmötet i Köpenhamn i december kommer att bli ett första test på hur dessa två länder kommer att uppträda – kommer de kinesiska och amerikanska positionerna att bestämma ramen för en kommande klimatpolitik?

Under 2009 har således en betydande maktförskjutning skett från G8-gruppen till USA och Kina. Men det sker också en maktförskjutning mellan USA och Kina som en följd av den finansiella och ekonomiska krisen.

Ett uttryck för denna nya inbördes maktbalans är att Kina vill försäkra sig om att USA för en klok ekonomisk politik så att pengarna kan betalas tillbaka: *”Vi har lånat ut massiva summor av kapital till USA och vi är naturligtvis angelägna om att våra tillgångar är säkra”*<sup>8</sup>. Därför var finansminister Geithners besök i Peking i juni inte någon artighetsvisit – det var ett besök som syftade till att redovisa den nya administrationens ekonomiska politik, få godkänt av den kinesiska ledningen och få ett löfte om fortsatt hjälp att finansiera underskotten i den federala budgeten och i bytesbalansen.

### **Hur kommer Kina att utöva makt?**

Det finns skäl att tro att Kinas roll under förutsebar framtid kommer att kännetecknas av politisk försiktighet och ekonomisk aktivism, i en offensiv för att ta sig ur dollarfällan.

Det har från kinesisk sida talats mycket om behovet av en ny reservvaluta. Men dollarns dominerande ställning förefaller inte vara allvarligt hotad. Därför kommer Kina under de närmaste åren att i stället omsätta en *”going out”*-strategi, för att placera överskottet mer i form av råvarutillgångar, fastigheter och företag runt om i världen än i amerikanska värdepapper. Ett instrument för denna strategi är China Investment Corp (CIC), en statlig investeringsfond, med 200 miljarder dollar att investera, av vilka snart 50 miljarder har investerats i oljekällor, bilindustrier eller i fastigheter, som Canary Wharf i London<sup>9</sup>.

### **...och hur reagerar USA?**

USAs roll kommer att vara den motsatta och kännetecknas av politisk aktivism samt ekonomisk omprövning. Den nya rollen kommer till uttryck genom mer av diplomati och multilateralt samarbete än tidigare samt ekonomisk förnyelse på hemmaplan. Syftet är att skapa en bättre balans mellan konsumtion och investeringar och öka USAs konkurrenskraft. När finanskrisen var som värst, sökte sig placarare till dollarn och kursen steg. Nu när oron har minskat är efterfrågan på dollar mindre och kursen har fallit. Den amerikanske finansministern säger visserligen att USA är för en *”stark dollar”*, men det är ett faktum att USA behöver göra exporten billigare och importen dyrare för att klara den nödvändiga omställningen. Marknaden är på väg att ta hand om det, oavsett vad finansministern säger.

### **Hur ska Europa och Sverige hävda sig i den nya globala ordningen?**

Var finns Europa och därmed Sverige i denna nya värld? EU har ett långvarigt samarbete med Kina och parterna har en stor och välutvecklad handel med varandra. Men det förefaller inte som om Europas politiska ledare ännu ser vilken roll Europa kan spela i denna nya ordning.

<sup>7</sup> Thomas Fingar, Stanford, fd ordförande för National Intelligence Council, på en konferens på Stanford, *The Global Economic Crises: The United States and China*, 8-9 Oktober 2009

<sup>8</sup> Wen Jiabao, i Financial Times, *China to deploy foreign reserves*, 21 juli 2009.

<sup>9</sup> Financial Times, *Beijing's bulls expand at home and abroad*, 10 september 2009.

Vad är innebörden i att allt flera svenska och europeiska företag blir delar av kinesiska statsföretag? Vad kommer efter den sk kvartalskapitalismen? Hur ska vi förhålla oss till ett Kina som uppträder som ägare till stora och små företag, i Europa och i Sverige?

EU-kommissionens president Barroso pekar däremot på framväxten av en interpolär värld, i vilken Europa kan spela en allt mer betydelsefull roll<sup>10,11</sup>.

Oavsett vilken föreställning man har om hur världen ser ut – en "interpolar world" eller en "G2-värld" bestående av Kina och USA- måste EU finna vägar att spela en central roll i den internationella utvecklingen efter finanskrisen för att kunna hävda sina egna intressen och bidra till en hållbar världsutveckling. Europa kan bidra med framgångsrika erfarenheter av allt från konfliktlösning genom ekonomisk integration till välfärdssystem som bidrar både till social rättvisa och till samhällsekonomisk effektivitet.

I Sverige konstaterar Globaliseringsrådet efter två års arbete att finanskrisen har förändrat de flesta förutsättningarna för arbetet: Delar av det statistiska underlaget i rådets expertrapporter var inte längre aktuellt och rådets slutrapport ger därför inte mycket underlag för en diskussion av den nya globala ordningen.

Sverige bör snarast engagera sig i formuleringen av en ny europeisk Kina-politik som dels utgår från Kinas nya roll i världen och dels ser att Europa kan spela en betydelsefull roll i denna nya globala ordning; EU kan bidra till lösningar på de globala obalanserna och underlätta framväxten av en hållbar samhällsmodell i Kina. Det kräver nytänkande och ledarskap i Europa. Ett första steg borde vara att fylla ut det tomrum som Globaliseringsrådet lämnade efter sig, och skapa nya former för analys och diskussion och på detta sätt aktivt bidra till utformningen av en ny europeisk Kina-politik.

10 Giovanni Grevi, *The interpolar world: a new scenario*, EUISS, 2009.

11 President Barroso, *Policydokument inför EPs omröstning om kommissionspresident*, september 2009.

# 1. Den omvända globala ordningen:

## ”Sparande flyter uppströms från världens fattigaste i Asien till den rikaste nationen i världen”.

Om man söker en slagkraftig illustration till de djupgående förändringar som finanskrisen 2007-2009 kommer att få, så bör man inte välja bland bilderna av förvirrade fondförvaltare som just har fått sparken från Lehman Brothers på Wall Street. Man bör snarare välja en bild från den nye amerikanske finansministern Tim Geithners första besök i Beijing i början på juni 2009.

Besöket syftade inte till att lära kineserna att reformera sin banksektor<sup>12</sup> eller till att läxa upp kineserna för att de ”manipulerat sin valuta”<sup>13</sup>, vilket amerikanska ledare ägnat sig åt under många år. Nej, den amerikanske finansministern hade kommit till Kina för att redovisa vilken ekonomisk politik som den nya administrationen tänkte genomföra och för att försäkra sig om stöd från Kina för denna politik. Det var något helt nytt i de sino-amerikanska relationerna.

Fram till finanskrisen 2008 gällde i allt väsentligt det som sammanfattas i begreppet ”Washington consensus”<sup>14</sup>: USA bestämde genom IMF hur politiken skulle formuleras. Länder med stora problem fick underordna sig denna politik. Även länder med en stark ekonomi fick pekpinna från Washington.

När finanskrisen fick fullt genomslag 2008-2009 hade den amerikanska ekonomins svagheter blottlagts på ett sätt som inte hade varit uppenbart för en större allmänhet fram till dess. USA var världens största låntagare och helt beroende av att kunna låna i länder med sparandeöverskott för att täcka sina dubbla underskott, dels i den federala budgeten, dels i affärerna med omvärlden, dvs. bytesbalansunderskottet. Samtidigt befann sig Wall Street och Detroit, dvs. finanssektorn och bilindustrin, två vitala delar av USA:s ekonomi, på ruinens brant. Vem ville finansiera en sådan ekonomi?

Men det är ett faktum att USA är ”too big for IMF - and too big to fail”. Det som återstod för den amerikanska regeringen var därför att vända sig till världens största finansiär, den kinesiska regeringen, för att säkerställa fortsatt finansiering av underskotten. Under en period av nästan tjugo år hade vi vant oss vid att ett land, USA, dominerade den internationella scenen, såväl politiskt som ekonomiskt och militärt. I juni 2009 kunde vi bevittna hur finansministern i denna världens största kapitalistiska ekonomi måste resa till Beijing och be regeringen i världens största kommunistiska stat att examinera, godkänna och uttala stöd för den amerikanska politiken.

Man kan beskriva obalansen och det inbördes beroendet på det sätt som Martin Wolf, Financial Times finansanalytiker, har gjort i en expressiv mening: ”sparandet flyter uppströms från världens fattigaste i Asien till den rikaste nationen i världen”<sup>15</sup>. Man kan också beskriva den kinesisk-amerikanska relationen med hjälp av ett affärsmässigt konstaterande av Kinas premiärminister Wen Jiabao: ”Vi har lånat ut massiva summor av kapital till USA och vi är naturligtvis angelägna om att våra tillgångar är säkra”<sup>16</sup>.

12 Alan Greenspan skriver i sin självbiografi ”The Age of Turbulence” att han i december 2003 förklarade för ordföranden i China Banking Regulatory Commission att ”what China really needed was people who had worked in a market economy and had the sharp eyes and competitive judgment of able loan officers in the West”.

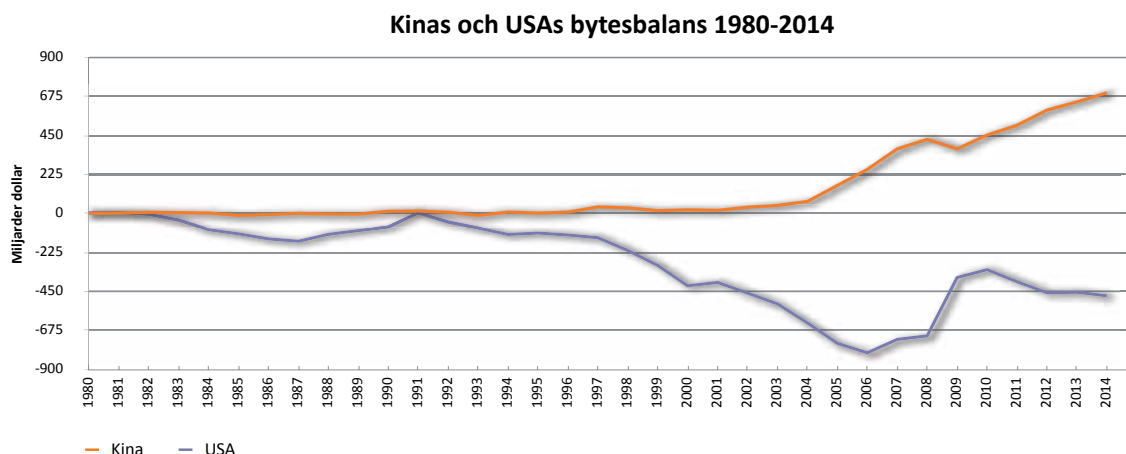
13 Tim Geithner i en skriftlig kommentar i anslutning till utfrågning i kongressens finansutskott, se t ex Time Magazine, 23 januari, 2009

14 [http://en.wikipedia.org/wiki/Washington\\_Consensus](http://en.wikipedia.org/wiki/Washington_Consensus)

15 Wolf: *Fixing Global Finance*, Yale University Press, 2009.

16 Financial Times, *Geithner confident of China's support*, juni 2009.

Obalanserna kan illustreras med följande diagram, som visar under- respektive överskott i USA och Kina.



USAs underskott ökar kraftigt mot slutet av 1990-talet. Kinas överskott börjar växa runt 2002-2003.

Källa: World Economic Outlook – Oktober 2009

Diagrammet visar att USA sedan början av 1980-talet som regel har haft underskott i sina relationer med omvärlden och ökat sin internationella skuldsättning. Men det är först mot slutet av 1990-talet och alldeles särskilt under Bush-administrationens tid, som underskottet har exploderat. Diagrammet visar också att Kina ända fram till början av 2000-talet hade balans i utlandsaffärerna. Det är under åren 2002-2003 som överskotten börjar växa och från och med 2005 som de skjuter i höjden.

År 2008 var det amerikanska underskottet över 700 miljarder dollar, ett underskott som motsvaras av ett kinesiskt överskott på 400 miljarder dollar – samt överskott i Japan och Sydostasien och i oljeländerna.

Detta är, som Vince Cable skriver i "The Storm", en situation som är unik i alla avseenden: "When historians look back on the current period what they will find most odd and different from previous historical experience and from the predictions of theory is the massive flow of savings from relatively poor countries such as China into rich countries, particularly the USA<sup>17</sup>.

Frågan måste ställas: hur kommer det sig och vad får denna obalans för politiska konsekvenser? Är denna obalanserade relation hållbar i längden? Hur hållbar är relationen mellan Kina och USA på medellång och lång sikt, när länderna uppvisar sådana fundamentala skillnader mellan ekonomiska och politiska system och värderingar?

Att beroendet mellan ett låntagande USA och ett långgivande Kina är ohållbart verkar såväl kinesiska som amerikanska ekonomer och politiker eniga om. Men hur ska det åtgärdas?

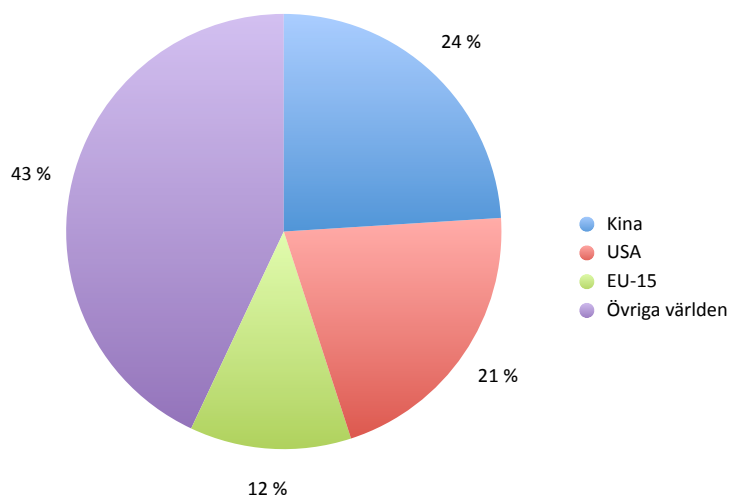
Kinas exportberoende har lett till ackumulering av en enorm reserv av utländska tillgångar - motsvarande mer än 2.200 miljarder dollar, av vilka 60 procent är i dollartillgångar. Det är fråga om ett ömsesidigt och långsiktigt beroendeförhållande, något som uttrycktes med stor tydlighet av President Obama i hans inledningstal vid den amerikansk-kinesiska strategiska och ekonomiska dialogen i slutet av juli 2009: *The relationship between the United States and China will shape the 21st century, which makes it as important as any bilateral relationship in the world*<sup>18</sup>.

17 Vince Cable, *The Storm – The World Economic Crisis & What it means*, Atlantic Books, 2009. Vince Cable är brittisk ekonom, tidigare chefekonom för Shell, numera ekonomisk talesman för Liberalerna i brittiska parlamentet.

18 US Treasury, *Joint Press Release on the First Round of the U.S.-China Strategic and Economic Dialogue*, 28 juli 2009.

Den nya maktbalansen speglas också i den pågående diskussionen inför FN:s toppmöte om en ny klimatpolitik. USA och Kina svarar tillsammans för cirka 45 procent av världens utsläpp av CO<sub>2</sub><sup>19</sup>. Kina ställer krav på USA, Japan, Europa och andra rika länder att genomföra kraftiga begränsningar i sina utsläpp, upp till 40 procent fram till 2020. Detta är långt utöver det åtagande på 20 procent reduktion, som Europa har beslutat och som har betraktats som den mest långtgående. Kina ställer därutöver krav på överföring av kapital från de rika länderna till utvecklingsländerna för att klara de nödvändiga investeringarna i en mera hållbar produktion och konsumtion<sup>20</sup>.

### Andel av världens koldioxidutsläpp



Källa: Pressmeddelande, Netherland's Environmental Assessment Agency, 13 juni 2008

Hur kommer denna nya maktbalans att påverka förhandlingarna om klimatavtalet? Kommer Kina att behandla frågorna om klimatavtal och samförstånd om finansiering som skilda frågor eller kommer Kina att koppla samman sina utfästelser om stöd för den amerikanska ekonomiska politiken med krav på långtgående medgivanden från USA i klimatförhandlingarna? Det återstår att se.

Det är dessa frågor som ska belysas och diskuteras i de följande avsnitten av denna rapport.

<sup>19</sup> Hallding, Guoyi, Han och Olsson, *A Balancing Act: China's Role in Climate Change*, 2009.

<sup>20</sup> Financial Times, *Biggest emitters fail to show rest of the world the way forward*, 11 juni 2009.

## 2. Hur hamnade USA i skuldfällan och Kina i dollarfällan?

Vad är förklaringen till att USA på denna korta tidsrymd, mindre än sju år, har försatt sig i en situation med ett gigantiskt bytesbalansunderskott och med ett växande beroende av att kunna dra till sig sparande från relativt fattiga länder i Asien – och försätta sig i en skuldfälla?

Och hur ska man förklara Kinas roll som finansiär av amerikansk överkonsumtion och av kriget i Irak? Varför vill de kinesiska ledarna hellre hjälpa skuldtyngha amerikanska konsumenter än öka välståndet bland de kinesiska medborgarna – och försätta sig i en dollarfälla?

### 2.1 USA: Överkonsumtion, underskott och finansiellt sammanbrott

Låt oss först se på vad som hände i USA under de gångna tio åren. Då kan det vara lämpligt att först lyssna på den person, som haft det avgörande inflytandet över amerikansk ekonomisk politik under ett par decennier och som i hög grad var arkitekten bakom den utveckling som gjorde USA beroende av att "sparandet flöt uppströms", nämligen Alan Greenspan.

I sin självbiografiska bok "The Age of Turbulence"<sup>21</sup> ger Greenspan sin syn på den ekonomisk-politiska utvecklingen i USA och i världen. Boken kom först ut på sommaren 2007 och gav en sammanfattning av hur han hade tänkt och handlat som chef för Federal Reserve för att ta USA igenom den ekonomiska nedgång som följde när dot.com-bubblan brast och när 9/11 skakade USA och världen.

Greenspan skriver att han år 2003, två år efter 9/11, var allvarligt bekymrad för att USA skulle hamna i samma situation som Japan hade gjort under 1990-talet, i en deflationsekonomi med fallande priser och därmed reellt stigande skuldbördor. I juni 2003 röstade därför FEDs räntekommitté för att sänka styrräntan till en procent: *"despite our consensus that the economy probably did not need yet another rate cut. The stock market had finally begun to revive and our forecasts called for much stronger GDP growth in the year's second half. Yet we went ahead on the basis of balancing risks. We wanted to shut down the possibility to corrosive deflation; we were willing to chance that by cutting rates we might foster a bubble, an inflationary boom of some sort, which we would subsequently have to address. I was pleased at the way we'd weighed the contending factors. Time would tell if it was the right decision, but it was a decision done right"*.

Det som därefter inträffade var att den privata konsumtionen drev fram den ekonomiska återhämtningen och det som i sin tur drev upp konsumtionen var bostadskonsumtionen. Marknadspriserna på bostäder ökade snabbt och Greenspan noterar belåtet hur detta bidrar till köplusten.

De långa bostadsräntorna var nu de lägsta sedan 1960-talet. Kapitalvinsterna ökade och, som Greenspan noterar, *"began burning holes in people's pockets"*. De ökade konsumtionsutgifterna var i praktiken finansierade med öknings i hushållens bostadslån, vilka bostadsinstituten på alla sätt underlättade. Nu uppstod en debatt i USA om man kanske var på väg mot en krasch på fastighetsmarknaden. Men, skriver Greenspan, *"the party was winding down"* i slutet av 2005, när förstagångsköparna fann huspriserna alldeles för höga.

Greenspan var, när han år 2007 såg tillbaka på dessa år nöjd med vad han hade åstadkommit: *"Because of the housing boom and the accompanying explosion in new mortgage products, the typical American household ended*

<sup>21</sup> Alan Greenspan, *The Age of Turbulence*, 2007 och 2008

*up with a more valuable home and better access to the wealth it represented. Its mortgage is bigger too, of course, but since the debt carries a lower interest rate, the drain on income from debt service as a share of homeowner income did not change much between 2000 and 2005”.*

Det som bekymrade Greenspan var således inte subprime lånen och de finansiella innovationer med vars hjälp man spred dessa risker till banker över hela världen. Det var inte heller det snabbt växande bytesbalansunderskottet som han såg som ett stort problem. Skälet till att han inte såg det amerikanska lånebehovet som något stort problem var att detta underskott var ett uttryck för en ständigt ökande specialisering och arbetsfördelning som utvecklas i en helt ny högteknologisk global miljö, ett problem som, enligt Greenspans ideologi, marknaden skulle ta hand om. Det som bekymrade honom var att Bush och kongressen inte ville upprätthålla den statsfinansiella disciplinen: *”with George Bush came the tax cuts, unmatched by decreased spending, and, in the wake of September 11, still more open-handed spending”.*

När Greenspan skrev boken under 2006 och våren 2007 förutsåg han inte vad som skulle komma att ske. När boken nådde läsarna på sommaren 2007 var USA och världen på väg in i en finanskris med BNP Paribas i Frankrike, Northern Rock i UK och Bear Sterns i USA som de tidigaste och mest uppmärksammade exemplen på att det finansiella systemet inte fungerade på det sätt som Greenspan föreställde sig.

Ett år efter publiceringen av boken försökte Greenspan därför att kompensera sitt misstag genom att lägga till ett kapitel, ”Epilogue”, med förklaringar till det oväntade. Epilogen är skriven under försommaren 2008. Greenspan är vid den tidpunkten övertygad om att det värsta är över: *”The markets, meanwhile, are already repairing themselves... it is investors, not regulators, who are changing the dynamic of finance”.*

Inte heller denna gång lyckas Greenspan förutse vad som var på väg att inträffa på de marknader som han till helt nyligen hade regerat över. Det är inte ett sammanbrott för Wall Street och Detroit, styrräntor runt 0 procent, en hotande deflation och en global finanskris som han förutser, det är en helt annan hotbild, som Greenspan lyfter fram: *”Inflation is returning, if anything more quickly than projected in these pages a year ago.... As the gradual unwinding of post cold war disinflation makes way for pervasive inflationary forces, keeping these from getting out of hand will become the primary challenge for the world’s central banks”.*

Greenspans skildring är kanske den mest avslöjande, eftersom den är skriven av den person som hade bäst tillgång till information och internationella nätverk än någon annan person och som hade mer makt att påverka den ekonomiska utvecklingen i USA och hela världen än någon annan person någonsin haft.

Men det finns mer avslöjande information om denna tid och upphovet till den amerikanska ”casino-ekonomi”. BBCs finansreporter Paul Mason gör i sin bok ”Meltdown – the End of the Age of Greed” ett försök att spåra rötterna till den finansiella lössläppheten i politiska beslut som fattades redan i slutet av 1990-talet. Det var Bill Clinton som 1999 gav upp inför trycket från Phil Gramm, andra republikaner samt Wall Street och avskaffade Glass-Steagall Act från 1933: *”In the space of twelve months, Gramm’s legislation laid the basis for four crucial developments in US finance that would, within a decade, sink the system: deregulated investment banking, expanded subprime mortgage lending to the poor and ethnic minorities, a planet-sized derivatives market and the fusion between banking and insurance”.*

Avregleringen – och de finansiella innovationer som nu skedde – gav upphov till “the shadow banking system” som göddes med sparpengar från Kina och andra delar av Asien till USA: *”Until that network crashed, not even regulators or politicians fully understood that it existed ... the term was only coined in 2007, but the thing itself had taken about seven years to put together”.*

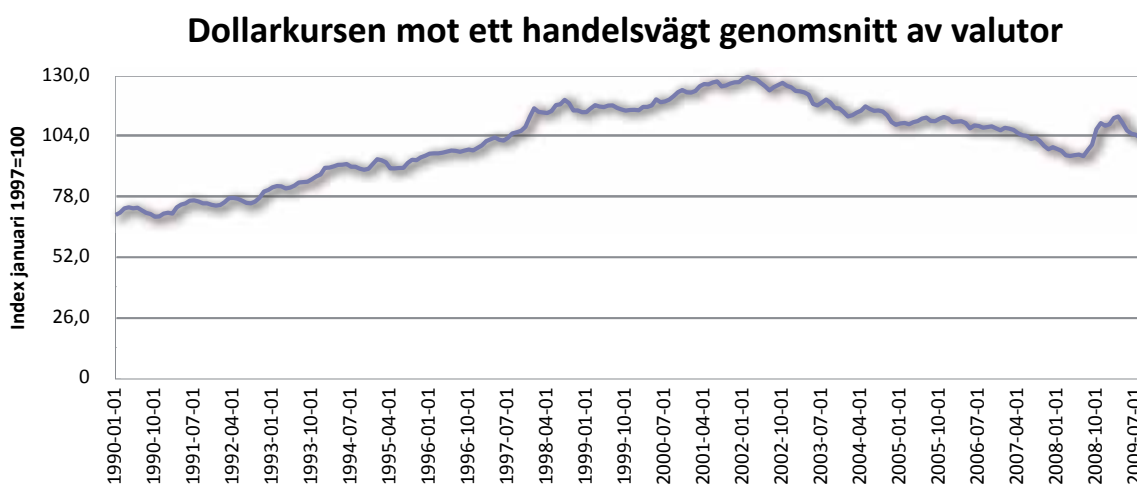
Det var i denna värld, där bankerna kunde ta mycket stora risker, som *“the subprime mortgage bubble blossomed and burst in the space of just six years, creating a crisis that made the Asian crisis, the dotcom crash and Enron look just like what they were: tremors and warning signals before the ‘extinction level event’ of 2008”*<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Paul Mason, *Meltdown – the End of the Age of Greed*, Verso, 2009.

Det pågår nu en internationell diskussion om var ansvaret för denna utveckling ligger. Är det USA som har tillskansat sig sparandet i fattigare länder, "money flowing upstreams", sedan förstört detta sparande genom Wall Streets finansiella innovationer och lättsinnig utlåning och fångat Kina i "the dollar trap"? Eller är det så att Kina, Sydostasien och oljestaterna har skapat överskott som lett till konstlat låga realräntor och drivit fram den amerikanska lånekarusellen, en "dopning" av den amerikanska ekonomin?

Fred Bergsten diskuterar detta i "The Long-Term International Economic Position of the United States"<sup>23</sup> och pekar på två paradoxer i förhållandet mellan de amerikanska finansiella externa relationerna och den ekonomiska krisen. Den första paradoxen är att andra länder var alltför villiga att finansiera det amerikanska underskottet. Det klassiska "hard landing" scenariot hade byggt på föreställningen att utländska långivare skulle bli ovilliga att låna till USA, "a sudden stop". Så blev det inte.

Den andra paradoxen var att dollarkursen steg när den finansiella krisen drabbade USA. Dollarn hade mellan 2002 och 2008 tappat 25 procent i värde mot ett handelsvägt genomsnitt av valutor. Från början av 2008 till vårvintern 2009 ökade dollarns värde med 13 procent. Under våren och sommaren 2009 har kursrelationerna dock förändrats igen och dollarns värde mot andra valutor kraftigt försvagats.



Efter att ha sjunkit mellan 2002 och 2008 steg dollarkursen oväntat när den finansiella krisen drabbade USA.

Källa: Board of Governors of the Federal Reserve System

Fred Bergsten konstaterar att andra länders vilja att finansiera ett amerikanskt underskott på 6 procent av BNP bidrog till att hålla ner räntorna med en halv procent eller mer, beroende på vilka beräkningar man använder, vilket gjorde penningpolitiken mycket lättare än den borde ha varit. Men USA hade inte behövt föra en så expansiv penningpolitik och fortsätta med en bristfällig reglering av finansmarknaderna och därmed utsätta sig för en kreditbubbla, menar Bergsten. USA kunde ha valt en annan strategi och undvikit de allra värsta finansiella excesserna.

Det förblir ett mysterium hur Alan Greenspan kunde övertyga FEDs räntekommitté att sänka styrräntan i juni 2003 när aktiekurserna var på väg upp, när fastighetspriserna steg och när president Bush sänkte skatterna och samtidigt ökade utgifterna för kriget i Irak. Vad var det som drev Greenspan och Fed att bedriva en så halsbrytande lättsinnig penningpolitik? Kan verkligen risken för en recession av japanskt 90-talsslag ha varit det avgörande skälet för att blåsa upp den finansiella bubbla, som Greenspan, enligt memoarerna, såg som en fullt möjlig, till och med sannolik effekt av den valda politiken?

23 Fred Bergsten, *The Long-Term International Economic Position of the United States*, The Peterson Institute for International Economics, 2009.

För att förstå den amerikanska diskussionen om vem som är mest skyldig till den globala krisen, den som lånar eller den som lånar ut, finns det anledning att rikta blicken mot Kina och fråga vad det är för politik och politiska avsikter som ligger bakom Kinas roll som finansör av de amerikanska underskotten.

## 2.2 Kina: Modernisering, merkantilism och massiva överskott

Martin Jacques skriver i "When China Rules the World"<sup>24</sup> att syftet med den reformprocess som Kina genomfört under de senaste tre årtiondena inte är att göra Kina västerländskt utan snarare att återställa kommunistpartiets legitimitet genom att skapa ekonomiska framsteg och därigenom bygga en stark nation och en stark stat. Politisk stabilitet har högsta prioritet, vilket uttrycktes av Deng Xiaoping på följande sätt: "*China's modernization needs two prerequisites. One is international peace, and the other is domestic stability*".

De kinesiska ledarna har därför visat stor misstänksamhet mot den form av chockterapi, som tillämpats på andra håll i världen för att genomföra storskaliga reformprocesser. Kina skulle gå sin egen väg: "*move with great caution in its financial reform and resist any premature liberalisation of capital into and out of China and consequent floating of the Chinese currency*".

Från denna huvudlinje gjordes dock ett stort undantag. Under 1990-talet avvecklades handelshinder och tilläts stora inflöden av direktinvesteringar. Till skillnad från grannländerna Japan, Sydkorea och Taiwan skapade de kinesiska ledarna en brutalt konkurrensutsatt miljö, i vilken de inhemska företagen desperat kämpade för att överleva i striden med de mycket rikare och mycket mera avancerade företagen i Japan, USA och Europa: "*This rapid opening up enabled the Chinese economy to take advantage of enormous flows of foreign capital and had the merit of forcing Chinese companies to learn from the outside world, but the cost was high, with many struggling to survive...Chinese companies were obliged to sink or swim ...*".

Det är omvittnat att det är lärdomarna från Asienkrisen 1997-98 som låg till grund för den kinesiska politiken. Asienkrisen i slutet av 1990-talet hade drabbat länderna i Sydostasien med stor kraft på grund av deras svaga ekonomier, sparandeunderskott och stora beroende av internationell upplåning. De hade blivit understödda av IMF och "the Washington Consensus" och det var en erfarenhet som de inte ville göra om. Denna kris "*had taught those countries, and the emerging Chinese giant, an overwhelming lesson: never again*"<sup>25</sup>.

Effektivitet och lönsamhet blev nu, som Börje Ljunggren konstaterar i "Kina – vår tids drama", viktiga kriterier för den kinesiska näringspolitiken och dessa skapade ett förhållningssätt som 2007 skrevs in i partiets konstitution. Det kinesiska moderniseringsprojektet är, enligt Ljunggren, inte ett i traditionell högervänstermening ideologiskt projekt. Det är ett nationalistiskt förnyelseprojekt lett av ett leninistiskt parti i ett land med långa och djupa auktoritära traditioner. Sprängkraften ligger i själva moderniseringen<sup>26</sup>.

För att klara det grundläggande villkoret, politisk stabilitet, behöver Kinas ekonomi växa med 8-10 procent per år och skapa omkring 20 miljoner arbetstillfällen för att ge arbete åt den nytillkommande arbetskraften och klara inflyttningen från landsbygd till städerna. En viktig del av politiken var "invite in"-strategin, dvs. att få industriländerna att investera i Kina och därmed förse Kina med teknik som i förening med den billiga kinesiska arbetskraften kunde skapa konkurrenskraft och tillväxt.

Som en följd av den tillämpade chockterapi på utrikeshandelns område och den inre omvandlingsprocessen har den globala ekonomin fått ett massivt tillskott av arbetskraft. När reformprocessen startade hade Kina knappt 120 miljoner i arbete utanför jordbruket. Fram till början av 2000-talet hade antalet ökat till cirka 370 miljoner, som kan jämföras med 455 miljoner i de rika länderna. Fram till 2020 räknar man med att det i Kina ska finnas över 530 miljoner i arbete utanför jordbrukssektorn. Då kommer det

<sup>24</sup> Martin Jacques, *When China rules the World*, Allen Lane, 2009.

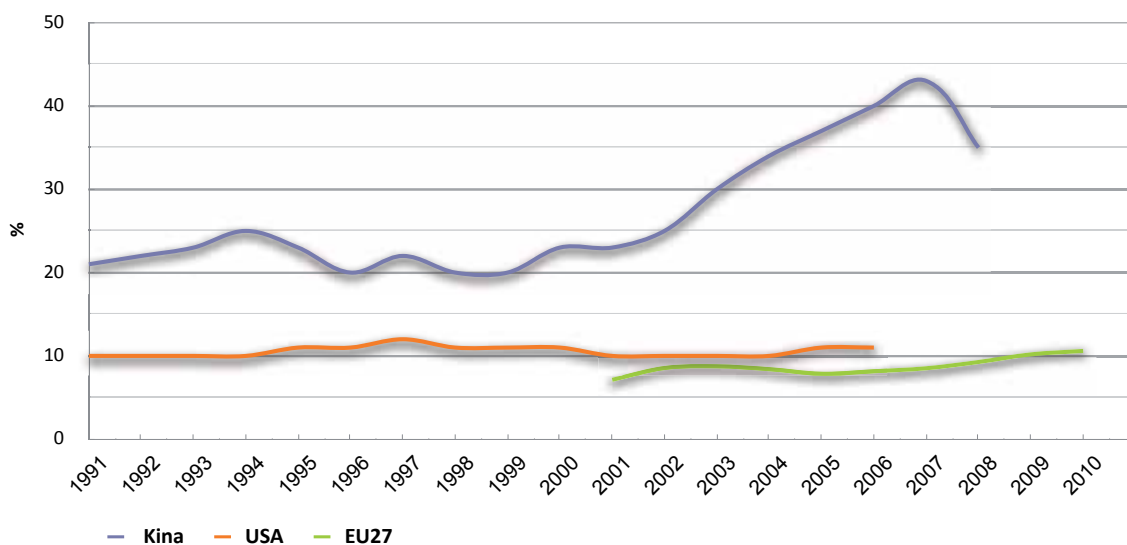
<sup>25</sup> Martin Wolf, *Fixing Global Finance*, Yale University Press, 2009.

<sup>26</sup> Börje Ljunggren, *Kina – vår tids drama*, Hjalmarson & Högberg, 2008.

att i Kina finns cirka 100 miljoner fler i dessa näringar än i alla de rika länderna tillsammans<sup>27</sup>. Detta är ett av globaliseringen mest dramatiska uttryck – den pågående integrationen av den väldiga kinesiska arbetskraften i den globala ekonomin, en process som kommer att fortgå under många år, när också de inre delarna av Kina ska moderniseras och industrialiseras.

Redan nu utgör utrikeshandeln en mycket större del av Kinas ekonomi än vad fallet är i andra stora ekonomier. En sådan exponering gör Kina mycket mer betydelsefullt i den globala ekonomin, men gör också landet utsatt för externa chocker. Det var fallet under 2009, när världshandeln kollapsade. Den externa efterfrågan på varor och tjänster från Kina minskade med över 20 procent - ett bortfall av efterfrågan motsvarande 10 procentenheter av BNP<sup>28</sup>. Men trots detta är Kina, enligt WTO, på väg att gå om Tyskland som världens största exportland<sup>29</sup>.

### Exportens andel av BNP



Redan nu utgör utrikeshandeln en mycket större del av Kinas ekonomi än vad som är fallet i andra stora ekonomier.

Källa: Eurostat & Världsbanken, WDI.

Betoningen av utrikeshandeln samt bristen på mekanismer och politisk vilja att till fullo utnyttja produktivitetsvinsterna till att höja levnadsstandarden har under de senaste tio åren skapat ett växande sparandeöverskott, som måste investeras utomlands.

Bristen på sociala skyddsnet, innebär att kineserna måste spara för utbildning, sjukvård och pensioner. Men det är, som *The Economist* påpekar, ett missförstånd att tro att konsumtionsutvecklingen i Kina har varit svag. Sanningen är att Kina har världens snabbast växande konsumentmarknad med en ökning på 8 procent per år i reala termer. Men konsumtionen har ökat långsammare än den allmänna tillväxten. Bakom detta ligger en kraftig omfördelning från löner till vinster, från arbete till kapital<sup>30</sup>.

Den verkliga drivkraften bakom det höga sparandet är inte hushållssparandet, som omfattar 10 procent av BNP, utan det faktum att de statsägda kinesiska företagen under lång tid inte betalat några utdelningar. Enligt läroboken ska en ekonomi i balans visa upp sparandeöverskott inom hushållen och ett underskott i företagssektorn medan staten – över en konjunkturcykel - varken ska ha överskott eller underskott. Men Kina bedriver en politik som ger överskott inom var och en av ekonomins tre sektorer. Det är först nu som holdingbolaget för de viktigaste statsföretagen har börjat kräva utdelning från dessa företag.

27 Martin Jacques, *When China rules the World*, Allen Lane, 2009.

28 Rapport från IMF Executive Board Consultation with the People's Republic of China, 22 juli 2009.

29 Financial Times, *China set to be biggest exporter*, 23 juli, 2009.

30 *The Economist*, *The spending is nigh*, 30 juli, 2009.

Mekanismen bakom det allt djupare beroendet mellan USA och Kina är valutapolitiken. Trots den mycket snabba tillväxten har kineserna varit försiktiga med att uppvärdera sin valuta, Renminbi, i förhållande till dollar. Under det senaste året av finansiell kris har Renminbin i princip varit knuten till dollarn.

Det har lett till en väldig ansamling av dollarbaserade värdepapper i den kinesiska centralbankens reserver - cirka 60 procent av utlandsreserven utgörs av amerikanska värdepapper. Banken har därmed kommit att bli en av världens största innehavare av amerikanska statsobligationer och av bostadsobligationer från Fannie Mae och Freddie Mac. Detta beroende - "the dollar trap" - kan beskrivas på det sätt som Vince Cable gör i "The Storm": "A currency appreciation against the dollar would have the effect of inflicting a large capital loss on China. Thus the dependence of the USA on China is mutual: the economic equivalent of mutually assured destruction"<sup>31</sup>.

Man kan sammanfattningsvis konstatera att både de amerikanska underskotten och de kinesiska överskotten i finansiellt sparande är resultatet av medvetna politiska åtgärder, om än inte de strategiska avsikterna med politiken:

- I USA bestod politiken av en avreglering av finansmarknaderna, som släppte loss den kapitalistiska andan ur flaskan - finansiella innovationer, kreditexpansion, bonuskultur mm. Denna politik i kombination med räntesänkning när USA var på väg in i en konjunkturuppgång - "subsidising borrowing in a booming economy"<sup>32</sup> - bidrog till att blåsa upp en finansiell bubbla, som en gång måste brista.
- I Kina bestod politiken framförallt av två viktiga åtgärder: Dels en avreglering av utrikeshandeln, vilket satte de inhemska företagen under hård press. Dels olika åtgärder för att få utländska företag att investera i Kina ("inviting in") och använda billig kinesisk arbetskraft. Dessa åtgärder ledde till en näringspolitik som frigjorde starka produktivkrafter. Därtill kom ett extremt individualiserat socialt system med stor otrygghet, som tvingade fram ett högt sparande, vilket höll tillbaka den inhemska konsumtionen och levnadsstandarden<sup>33</sup>. Sammantaget ledde detta till ett starkt exportberoende, stora överskott i utlandsaffärerna och en inlåsning av stora delar av de kinesiska reserverna i dollartillgångar.

Den merkantilistiska politiken i Kina - och i Sydostasien samt oljestaterna - skapade ett sparandeöverskott som pressade ned räntorna globalt. Samtidigt kunde Kina kombinera billig kinesisk arbetskraft med modern produktionsteknik och hålla de globala inflationskrafterna i schack genom export av billiga konsumtionsvaror.

USA var mer än villigt att suga upp detta billiga sparande och den billiga importen. Konsumenterna kunde spendera mer än de tjänade och Wall Street gjorde sig stora förmögenheter på finansiella innovationer som syftade till att trola bort känslan för risk och till att sprida de dolda riskerna över hela världen. Denna köpfest pågick fram till 2007-2008, när korthusen började falla samman och delar av Wall Streets innovation visade sig vara Ponzi-lån (s.k. kedjebrev), som varken gav tillbaka räntor eller amorteringar. Till slut drabbades de amerikanska hushållen av den ekonomiska baksmällan, den värsta på två generationer.

Det behövs två till en tango. Med den ekonomiska politik, som USA bedrev, var man tvungen att låna och med den merkantilistiska politik, som Kina bedrev, var man tvungen att placera de stora överskotten. USA var det land som kunde suga upp sparandet. Nu sitter båda fast i ett ömsesidigt beroende - USA i skuldfällan och Kina i dollarfällan.

31 Vince Cable, *The Storm - The World Economic Crisis & What it means*, Atlantic Books, 2009.

32 Michael Boskin, Stanford, oktober 2009.

33 Börje Ljunggren, *Kina - vår tids drama*, Hjalmarson & Högberg, 2009.

## 3. Tre scenarier för framtiden

USA är beroende av finansiering från Kina för att kunna ta sig ur den finansiella och ekonomiska krisen. Kina är, för sin sociala stabilitet, beroende av USA för att få avsättning för varor från sin industri och därmed skapa 20 miljoner nya arbetstillfällen per år.

Men detta är, som Vince Cable skriver, en *"perverse situation where investors (or governments) in emerging economies invest in American government securities rather than in their own countries, while the world superpower apparently cannot generate enough savings to finance its own investments"*<sup>34</sup>? Det är ett beroende som inte är hållbart i längden och som såväl USA som Kina vill finna vägar att ta sig ur.

Martin Wolf beskriver valsituationen för låntagarländer – och långgivande länder på detta sätt: *"The only alternative is for debtors to earn their way out. At the level of an entire country that means a big rise in net export. But if indebted countries are to achieve this aim, in a vigorous world economy, the surplus countries must expand demand strongly, relative to supply"*<sup>35</sup>. Hur ska det gå till?

I det följande ska tre alternativa scenarier redovisas för hur dessa två ekonomiska stormakter kan tänkas komma att agera efter finanskrisen och vad det betyder för resten av världen: ett icke-hållbart, ett hotfullt samt ett hoppfullt, men kanske orealistiskt scenario.

### 3.1 Ett icke-hållbart scenario: "Business as usual"

Det första scenariot är baserat på "business as usual", dvs. återgång till den utveckling som pågick före finanskrisen.

Det bygger på föreställningen att den finansiella och ekonomiska krisen kommer att hävas genom de massiva insatser som framför allt centralbankerna har genomfört, att banksystemet kommer igång snabbare än väntat och att detta bidrar till en ny optimism, framför allt i USA, så att konsumtionen på nytt ger dragkraft till den ekonomiska tillväxten. USA demonstrerar därmed styrkan i den amerikanska ekonomin, förmågan att kunna återskapa framtidstro och investeringsvilja och åstadkomma tillväxt.

Det betyder att den uppgång som skett på aktiemarknaden under 2009 består, att förmögenhetsvärdena börjar återställas och att fastighetspriserna går upp. USA tar på nytt på sig rollen som den ekonomi som ska hålla igång världsekonomin, en roll som många välkomnar, men som samtidigt kräver att det amerikanska sparandeunderskottet finansieras. Kina fortsätter att vara en stor köpare av amerikanska obligationer, främst statsobligationer, trots att man tidigare ifrågasatt tillförlitligheten i sådana värdepapper<sup>36</sup>. På Wall Street återgår det mesta till "business as usual"; Morgan Stanleys stora bonusfest i juli 2009 följs av liknande bonusutdelningar i alla andra finanshus, så snart de är befriade från de restriktioner som infördes i samband med de federala räddningsinsatserna. FED gör ett stort nummer av sin "exitstrategi", men väger in riskerna för att återhämtningen ska bromsas och genomför återtåget under en utdragen tid.

### 3.2 Ett hotfullt scenario: "The end of globalisation as we know it"

Det andra scenariot är ett mycket hotfullt scenario för de kinesisk-amerikanska relationerna och därmed för hela världsekonomin. Det innefattar föreställningen att den ekonomiska nedgången blir lång

34 Vince Cable, *The Storm – The World Economic Crisis & What it means*, Atlantic Books, 2009.

35 Financial Times, *It is in Beijing's interest to lend Geithner a hand*, 10 juni 2009.

36 World Bank Office, *Beijing, Quarterly Update*, juni 2009.

och svår, "W-formad", med en ny och fördjupad nedgång förorsakad av bankernas kreditåtstramning. Den blir en följd av att bankerna förstärker sina balansräkningar, innan nedgången så småningom bottnar och ekonomin på nytt kan börja växa.

Den djupa och långvariga nedgången förstärker de konflikter som präglar de globala ekonomiska relationerna, inklusive de världsvida handelsförhandlingarna, Doha-rundan. Misslyckandet med denna handelsförhandling kan i detta scenario ses som början på slutet av den process av globalisering som vi upplevt under de senaste 20–30 åren. Till det kan läggas kollapsen i världshandeln under 2009, en förväntad nedgång med 13 procent enligt OECD, inklusive en nedgång i Kinas export med 10 procent av BNP. Bilden förstärks av den kritik som riktats mot Kina från väst mot produktsäkerhet, IP och miljöhänsyn<sup>37</sup>.

Scenariot kan sedan kompletteras med de åtgärder som centralbanker och regeringar i USA och Europa har vidtagit för att motverka den finansiella och ekonomiska krisen i form av nationalisering av banker, bilindustrier, "buy American"-kampanjer etc. När sedan de kinesiska företagen får använda delar av Kinas utlandsreserv, som motsvarar mer än 2.200 miljarder dollar, för att köpa andelar i utländska företag svarar USA och Europa med anklagelser om kinesisk statskapitalism. På toppen av detta kommer sedan Kinas kritik av dollarn som reservvaluta och förslaget om internationella dragningsrätter som ersättning för dollarn samt kinesisk oro när utländska företag flyttar från Kina till andra länder med ännu lägre löner.

Med en svag ekonomisk utveckling kommer arbetslösheten att öka i alla länder under 2010 och de protektionistiska krafterna bli allt starkare. "*The world is in a new territory*", som Martin Jaques skriver<sup>38</sup>.

### 3.3 Ett hoppfullt (men kanske orealistiskt) scenario: Nya tillväxtmodeller i USA och Kina

Det tredje scenariot är ett hoppfullt scenario, det bygger på förväntningar om att stimulansåtgärderna i såväl USA som Kina ger snabba resultat, att den ekonomiska tillbakagången snart ersätts av en uppgång samt att både USA och Kina genomför omfattande strukturella åtgärder.

I detta scenario genomför de kinesiska ledarna en kraftfull omläggning av politiken för att uppnå det som kommunistpartiet har proklamerat som den nya vägen, "ett harmoniskt samhälle". I det ingår uppbyggnaden av allomfattande välfärdssystem och bättre sociala villkor i arbetslivet, åtgärder som bidrar till en annan fördelning av produktionsresultatet och en ökad privat konsumtion. Förbättrad social och materiell standard för medborgarna i Kina ställs i centrum för den ekonomiska utvecklingen. Därmed ökar importen och sparandeöverskotten reduceras liksom behovet att köpa amerikanska statspapper.

Denna omläggning motsvaras av en lika kraftfull omläggning av politiken i USA. Omläggningen syftar till att göra USA mer exportorienterat, mindre oljeberoende, mer miljömedvetet, mer inriktat på innovationer för produktionen än för det finansiella systemet och mer inriktat på att bredda välståndet.

Dialogen mellan Kina och USA utvecklas positivt i medvetande om behovet av att skapa välfungerande nationella ekonomier och minska det ömsesidiga beroendet under ordnade former.

### 3.4 Vilka vägar väljer Kina och USA?

Vilket av dessa tre scenarier som kommer att ligga närmast den verkliga utvecklingen återstår att se. Vi känner väl till retoriken under det första året av en fullskalig global finansiell och ekonomisk kris. Vi vet hur hur politiken har formulerats och omsatts i stimulanspaket och vi har tillgång till en hel del sta-

<sup>37</sup> Börje Ljunggren, *Kina – vår tids drama*, Hjalmarson & Högberg, 2009.

<sup>38</sup> Martin Jaques, *When China Rules the World*, Allen Lane, 2009.

tistik om utvecklingen under de tre första kvartalen av 2009. Vi kan därmed börja identifiera de första resultaten av dessa politiska åtgärder.

### 3.4.1 Kina: Från kommunistisk klasskamp till konfuciansk harmoni

Om man ska försöka att på ett kortfattat sätt beskriva det Kina som utvecklats under de senaste 10-20 åren kan man identifiera fyra distinkta element: ett leninistiskt politiskt system, ett statskapitalistiskt banksystem, en merkantilistisk näringspolitik samt ett extremt nyliberalt välfärdssystem.

Sedan millennieskiftet har en debatt pågått om hur denna märkliga ekonomisk-politiska mix ska reformeras. Ledningen för det kommunistiska partiet har slutligen bestämt sig för att slå in på en ny väg, "ett harmoniskt samhälle". Harmonibegreppet, med rötter i konfucianskt tänkande, har ersatt klasskampen<sup>39</sup>. Idén om ett "harmoniskt samhälle" har sin överbyggnad i de kinesiska utrikespolitiska strategierna, som ska medverka till att skapa "en harmonisk värld"<sup>40</sup>.

Men att översätta sådana begrepp till en ny politik som får genomslag i det kinesiska samhället och i ekonomin tar tid. Dessutom finns olika viljor i det kinesiska kommunistpartiets ledning. Det finns de som hoppas på en snabb återgång till åren före krisen, till "business as usual". Det finns andra som ser behovet av och möjligheten till att nu genomföra en omläggning av politiken i riktning mot mer inhemsk efterfrågan och ett mindre extremt exportberoende<sup>41</sup>.

Premiärminister Wen Jiabao signalerade redan 2007 att Kina hade allvarliga ekonomiska problem och att det skulle komma att krävas en ny inriktning: "*The biggest problem with China's economy is that the growth is unstable, unbalanced, uncoordinated, and unsustainable*"<sup>42</sup>. Därmed inleddes arbetet med en omläggning av politiken som beräknas ta 3-4 år. Har finanskrisen och den världsvida recessionen gjort det möjligt att öka takten?

Kina var redan inne i en konjunkturavmattning, när den globala finanskrisen slog till. De kinesiska ledarna tog på ett tidigt stadium beslut om omfattande finanspolitiska stimulansåtgärder. Dessa genomfördes i nära samarbete med de statligt ägda bankerna, det s.k. "RMB 4 Trillion"-programmet, motsvarande cirka 600 miljarder dollar. Enligt OECD är de kinesiska stimulansåtgärderna mer omfattande än vad motsvarande åtgärder är som genomsnitt inom OECD-området<sup>43, 44</sup>.

Åtgärderna syftar framför allt till att stimulera investeringar i infrastruktur och andra statliga investeringar, men också till att stärka välfärden i form av ökade offentliga åtaganden för utbildning samt sjuk- och hälsovård. Dessa åtgärder har fått genomslag och de offentliga investeringarna har ökat mycket kraftigt under årets tre första kvartal. Konsumtionen har vuxit med mer än 16 procent i reala termer under årets tre första kvartal, dubbelt så snabbt som den ekonomiska tillväxten. I kommentarer till den officiella statistiken sätts dock frågetecken både för pålitligheten i statistiken och för hållbarheten i en sådan konsumtionsboom<sup>45</sup>.

Trots en kraftig minskning av exporten och trots att marknadsbaserade investeringar har mattats av räknade Världsbanken i somras med att Kinas ekonomi ska växa med drygt 7 procent i år och nästan 8 procent nästa år. Men, skriver Världsbanken, Kina behöver ställa om sin ekonomi och åstadkomma en tillväxt, mer baserad på inhemsk efterfrågan, särskilt konsumtion. Omställningen till en mer konsum-

39 Börje Ljunggren, *Kina - vår tids drama*, Hjalmarson & Högberg, 2008.

40 Johan Lagerkvist, *Kina - I globaliseringens mitt*, 2007.

41 Financial Times, Geoff Dyer, *Uneasy twins compelled to share economic umbilical cord*, 1 juni 2009.

42 Wen Jiabao, *National People's Congress Press Conference*, mars 2007.

43 OECDs generalsekreterare Angel Gurría, *Beyond the crisis: for a stronger, cleaner, fairer world economy*, Peking, 21 mars, 2009.

44 Därtill kommer vilket särskilt har noterats av OECD, att Kina avskaffar moms (VAT) på exporten och därmed följer den praxis som råder inom OECD-området.

45 Financial Times, *Questions remain over consumption power*, 23 oktober 2009.

tionsbaserad, servicesektor-orienterad och arbetsintensiv tillväxt kräver förändringar för att föra över resurser till de sektorer som ska växa, stöd till hemmamarknader som kan utvecklas och stöd till en fortsatt urbanisering. Sådana reformer har större chanser att lyckas om de flankeras av sociala skydds-nät och väl fungerande system för offentlig finansiering. Världsbanken ger två argument för ett sådant mera jämlikt och mindre segmenterat socialt skyddsnet: dels att det kan bidra till att mildra effekterna av ekonomiska chocker, dels att det underlättar arbetskraftens rörlighet.

Även IMF rekommenderar Kina mer av välfärd. Den ekonomiska krisen och omställningen i exportindus-trin kommer att öka arbetslösheten. Därför behövs reformer som bidrar till inkomststöd, omskolning och andra former av stöd till de arbetslösa. IMF vill dessutom att Kina ska fortsätta de finanspolitiska stimulanserna under 2010<sup>46</sup>.

Dessa råd från IMF och Världsbanken visar hur långt pendeln svängt i Kina när det gäller samhällsorga-nisation. På den gamla tiden hade de statsägda företagen ansvaret för praktiskt taget alla sociala trygg-hetsåtgärder, innefattande utbildning, hälsovård och bostäder ("den stora risskålen"). Dessa förpliktelser avskaffades för att företagen skulle bli konkurrenskraftiga på en global marknad och göra Kina ekono-miskt starkt. Nu är det varje enskild medborgare som måste finansiera vård och pensioner och det är denna ordning, som tvingar fram ett omfattande hushållssparande.

På den gamla tiden var staten, genom företagen, ansvarig för i det närmaste 100 procent av hälsovården. I dag svarar staten bara för 16 procent av dessa utgifter. Det kan jämföras med 44 procent i USA och 70 procent i genomsnitt i Västeuropa. En majoritet av kineserna har därför inte råd med hälsovård. Denna brist på ett anständigt socialt skyddsnet är i dag ett växande problem som tvingat fram en omprövning av politiken i form av utfästelser om "ett harmoniskt samhälle". En stor reform av hälsovården aviserades våren 2009, bland annat med syfte att garantera 90 procent av befolkningen försäkring för grund-läggande hälsovård. Även utbildningen, ett eftersläpande område, tillförs nu ökade resurser<sup>47</sup>.

Kina behöver ompröva politiken också på andra områden. Det gäller bland annat den gamla enbarnspo-litiken. Den håller nu på att ifrågasättas och omprövas på grund av en hotande arbetskraftsbrist i delar av Kina. I Shanghai t ex utgör befolkningen över 60 år numera 21 procent av den totala befolkningen. Detta är dubbelt så högt som det nationella genomsnittet. Samtidigt ligger födelsetalen under det natio-nella genomsnittet. När nu barnen från enbarnsfamiljer bildar familj och ska ta hand om fyra åldrande far- och morföräldrar visar sig det gamla familjeplaneringssystemet inte långsiktigt hållbart<sup>48</sup>. Shanghai visar inte bara Kinas ekonomiska styrka – Shanghai visar också på svagheterna i det sociala systemet, ett system som skapades för ett helt annat samhälle än det som nu växer fram.

Kina är tack vare reformprocessen ett mycket rikare land än tidigare där antalet fattiga har minskat med minst 400 miljoner. Men det är också ett land med stora klyftor och fortfarande finns det 200 mil-joner som lever på mindre än en dollar per dag och cirka 800 miljoner som lever på mindre än två dollar per dag. Inkomstklyftorna har vuxit och är större än i USA och Indien. Så har också förmögenhetsklyf-torna gjort. Klyftorna är stora och växande mellan stad och landsbygd. Med ambitionerna att skapa ett "harmoniskt samhälle" tycks pendeln således vara på väg att svänga tillbaka ett stycke, men målet är inte att bygga upp en välfärdsstat finansierad med höga skatteuttag. Grundtanken har än så länge mer haft karaktär av rudimentärt socialt skyddsnet<sup>49</sup>.

I kommunikén från den kinesisk-amerikanska dialogen i Washington i juli 2009 bekräftar den kinesiska ledningen sina ambitioner att slå in på en ny väg. Kina lovar att fortsätta att genomföra strukturella och makroekonomiska åtgärder för att stimulera inhemsk efterfrågan och låta den inhemska konsumtionen

46 IMF Executive Board 2009 *Article IV Consultation with the People's Republic of China*.

47 Martin Jacques, *When China Rules the World*, Allen Lane 2009.

48 Financial Times, *Shanghai calls on chosen couples to exceed China's one child limit*, 25 juli 2009.

49 Börje Ljunggren, *Kina – vår tids drama*, Hjalmarson & Högberg, 2008.

ge ett större bidrag till den ekonomiska tillväxten: "China will further enhance access in its service market and expand areas and channels for non-government investment, with a view to expedite the development of its services industry and increase the share of services in GDP. China will also deepen social safety net reform, including strengthening its basic old-age insurance system and enterprise annuities"<sup>50</sup>.

Kommer denna omprövning av den ortodoxa politiken att kunna genomföras och kommer den att kunna få till stånd en kraftig omsvängning av den ekonomiska utvecklingen på det sätt som Världsbanken föreslår? Det återstår att se, men prognoserna under året har visat att den inhemska efterfrågan ökar kraftigt som en följd av stimulansprogrammet. Det har gällt både konsumtion och investeringar.

The Economist har i en analys visat att den starka återhämtningen helt och hållet kommer från inhemsk efterfrågan. Det innebar i sin tur ökad import och minskad export. En del bedömare trodde i början på året att det kinesiska sparandeöverskottet, som uppgick till 11 procent år 2007 skulle kunna vara nere på 4 procent under 2010<sup>51</sup>.

Men det finns inget som säger att omprövningen kommer att radera ut sparandeöverskottet: kineserna kommer att fortsätta att spara en stor del av sina inkomster och Kina kommer att fortsätta att vara en stor långgivare, framför allt till USA.

Det sätter fokus på den strategi, som Kina kommer att välja när det gäller hanteringen av de stora sparandeöverskotten. Finns det en väg ut ur dollarfällan?

Ett element som nu betonas allt mer är Kinas "going out"-strategi som komplement till den tidigare "inviting in"-strategin. Den kinesiska regeringen kommer att använda sin reserv av utländska valutor, den största i världen, till att stimulera de stora statsägda företagsgrupperna – sådana som PetroChina, Chinalco, China Telecom and Bank of China – att investera i företag men även i tillgångar som olje- och gasfält och gruvfyndigheter utomlands: "We should hasten the implementation of our 'going out' strategy and combine the utilisation of foreign exchange reserves with the 'going out' of our enterprises", enligt premiärminister Wen Jiabao<sup>52</sup>.

Ett annat element är Kinas strävan att utvecklas från att vara världens fabriksland till att bli ett mera teknologiskt avancerat land. Lagarna har därför kommit att förändras för utländska investerare på en rad områden. Tidigare gynnsamma regler för utländska bolag har eller håller på att fasas ut eller ersättas. Fokus är nu istället på att attrahera bl.a. immateriella rättigheter, forskning och miljöteknologisk verksamhet till Kina. Under de senaste två åren har många nya lagar med efterföljande detaljföreskrifter trätt ikraft och spelreglerna för den kinesiska marknaden ser väldigt annorlunda ut än tidigare<sup>53</sup>.

Ett tredje element i denna strategi är Kinas valutapolitik. De kinesiska ledarna har länge uttryckt sitt missnöje med dollarn som internationell reservvaluta och allt oftare talat om nya former för finansiella transaktioner i form av en ny internationell reservvaluta.

Kina hade under en tioårsperiod sin valuta knuten till dollarn till en fast kurs. År 2005 började kineserna – efter att ha utsatts för hård kritik från USA – att i försiktig takt skriva upp den kinesiska valutan. Tre år senare, i juli 2008, när finanskrisen drabbade världsekonomin, övergav kineserna denna de successiva uppskrivningarnas politik. Sedan dess har renminbin varit fast knuten till dollarn. När dollarns värde ökade under det inledande skedet av finanskrisen följde den kinesiska valutan med och när dollarn sedan började tappa i värde, följde renminbin med ned och ökade den kinesiska exportindustrins

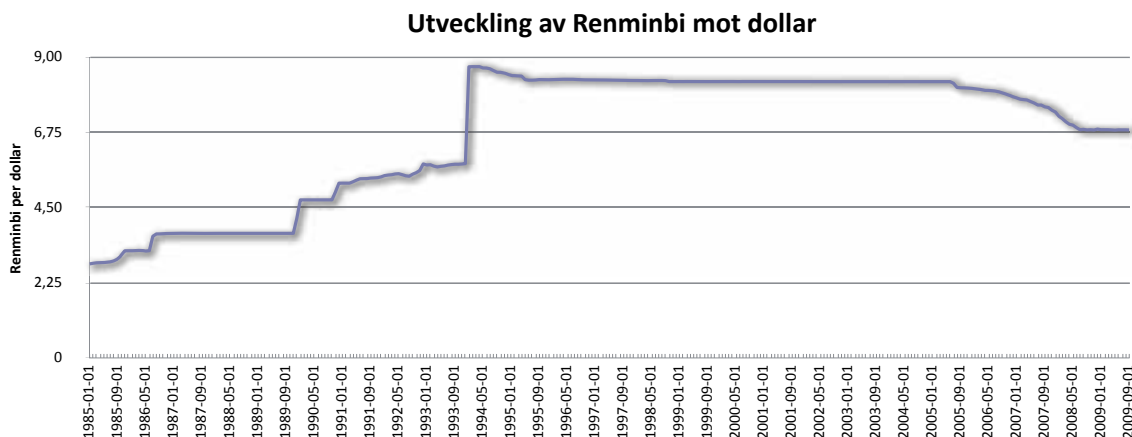
50 US Treasury, *Joint Press Release on the First Round of the U.S.-China Strategic and Economic Dialogue*, 28 juli 2009.

51 The Economist, *The spend is nigh*, 30 juli 2009.

52 Wen Jiabo, enligt Financial Times, *China to deploy foreign reserves*, 21 juli 2009.

53 Susanne Luo Ragvald, PriceWaterhouseCooper, i kommentar till denna rapport.

konkurrenskraft. Amerikanska ekonomer vid the Peterson Institute har räknat ut att den kinesiska valutan är undervärderad med 15–25 procent i förhållande till vad som skulle behövas för att eliminera överskottet i bytesbalansen<sup>54</sup>.



Kina hade under en tioårsperiod sin valuta knuten till dollarn till en fast kurs. År 2005 började kineserna – efter att ha utsatts för hård kritik från USA – att i försiktig takt skriva upp den kinesiska valutan. Tre år senare, i juli 2008, när finanskrisen drabbade världsekonomin, övergav kineserna denna de successiva uppskrivningarnas politik. Sedan dess har renminbin varit fast knuten till dollarn.

Källa: Federal Reserve bank of St. Lois

Men kinesiska analytiker hävdar att den nuvarande fasta knytningen bara är temporär, *"a safe port in the global storm before it is calm enough for the ship of currency reform to return to international waters"*<sup>55</sup>. Man väntar sig att trycket – och marknadsförväntningarna – kommer att bli starkt redan mot slutet av 2009 att på nytt skriva upp valutan<sup>56</sup>.

Kina, som nu har en utlandsreserv motsvarande mer än 2.200 miljarder dollar, försöker på alla sätt att få överskotten ut ur landet. Det senaste uttrycket för dessa strävanden att minska dollarns betydelse är ett beslut att vissa utvalda kinesiska företag ska få göra utlandsaffärer i den egna valutan, Renminbi. De nya bestämmelserna från People's Bank of China tillåter företag att göra affärer genom banker i Hong Kong, Shanghai och några andra städer i södra Kina.

Om man ser den kinesiska ekonomin i ett längre perspektiv finns det anledning att räkna med att konkurrenskraften kommer att bestå. Detta eftersom inflödet av billig arbetskraft till städerna och exportindustrin kommer att fortsätta i flera årtionden samtidigt som den tekniska och vetenskapliga utvecklingen bidrar till ökad produktivitet. Men den globala krisen kommer att fungera som ett test på Kinas förmåga att ställa om till ett nytt läge, där efterfrågan från väst på kinesiska produkter inte växer som förr.

En del amerikanska Kina-expertter beskriver den kinesiska stimulanspolitiken som en stor framgång och noterar att den ekonomiska tillväxten kommer att bli mellan 8 och 9 procent i år, med en accelererande tillväxttakt under året: Kinas svar på krisen har beskrivits som *"golden standard"* och Kina som *"leading the recovery"*<sup>57</sup>.

Men det finns andra som redan nu hissar en varningsflagga för den kinesiska ekonomins närmaste framtid. Michael Pettis, professor i finansiell ekonomi vid Pekinguniversitetet, hävdar att den eko-

54 The Economist, *The spend is nigh*, 30 juli 2009.

55 Financial Times, *Beijing embrace of the greenback set to become tighter*, 27 juli 2009.

56 Financial Times, Wang Quing, Morgan Stanleys Kina-specialist, 27 juli 2009

57 Nichlas Lardy, Peterson Institute, oktober 2009.

nomiska tillväxten med nödvändighet kommer att bli långsammare än tillväxten i den privata konsumtionen." *The world needs to prepare itself for a decade during which, if all goes well, China grows at a still respectable but much lower rate of 5-7 per cent. If the current fiscal stimulus package retards China's adjustment process, as many analysts argue that it does, growth rates may be much lower*<sup>58</sup>.

Som en sammanfattning av dessa kommentarer om vart Kina är på väg kan det vara på plats att ta del av två olika beskrivningar av den kinesiska modellen och dess roll som förebild. Martin Jacques ser en ny form av kapitalism där regeringen är hyperaktiv och ständigt närvarande på många olika sätt och i många olika former: *"in improving assistance to private firms, in a galaxy of state-owned enterprises, in managing the process by which the renminbi slowly evolves towards fully convertible status and, above all, in being the architect of an economic strategy, which has driven China's economic transformation. China's success suggests that the Chinese model of the state is destined to exercise a powerful global influence, especially in the developing world and thereby transform the terms of future economic debate"*<sup>59</sup>.

Andra är mer reserverade när det gäller att beskriva den kinesiska modellen som en förebild för utvecklingsländerna. Johan Lagerkvist vid UI menar att det inte finns någon anledning att tala om en enhetlig kinesisk modell. Vad Kina har gjort är att genomföra olika ekonomiska experiment på olika håll. Man har nått framgång med en del och misslyckats med andra. Den svåraste uppgiften återstår för de kinesiska ledarna och det är att lösa problemet med det demokratiska underskottet och de krav som växer fram från ett nytt socialt landskap. Trots de ekonomiska framgångarna är de kinesiska ledarna ännu inte beredda att göra Kina till en förebild för världen<sup>60</sup>.

### 3.4.2 USA: Ekonomisk och politisk omprövning efter den finansiella baksmällan

På det retoriska planet är den ekonomisk-politiska omsvängningen i USA tydlig och kraftfull. Den amerikanske presidenten Barack Obama har förklarat att världen inte ska förvänta sig att USAs konsumtion ska hjälpa världen ut ur denna kris, som den gjort under tidigare skeden. Larry Summers, chef för Obamas ekonomiska rådgivare, har i en intervju i FT gett en beskrivning av vad den ekonomiska politiken syftar till<sup>61</sup>:

*Den nya amerikanska ekonomin ska bli more export-oriented, less consumption-oriented; more environmentally oriented, less energy-production-oriented; more bio- and software- and civil-engineering-oriented and less financial-engineering-oriented; more middle-class-oriented, less oriented to income growth that is disproportionate towards a very small share of the population.*

Summers kräver att också andra länder ska förändra sin politik, en tydlig signal till Kina och dess grannar i Asien: *"The global imbalances have to add up to zero and so, if the US is going to be less the consumer importer of last resort, then other countries are going to need to be in different positions as well ... The very great enthusiasm for accumulating reserves that one saw globally is likely to be a smaller factor over the next decade than it has been in recent years"*.

De politiska åtgärderna för att vända den ekonomiska nedgången och få tillbaka tillväxten har satts in över ett brett fält med betoning på investeringar i infrastruktur, energiomställning och utbildning. Stimulanspaketet, *"the American Recovery and Reinvestment Act"*, som signerades av President Obama den 17 februari, har en samlad volym på 787 miljarder dollar.

Breugel, som är en ansedd tankesmedja i Bryssel, har gjort en analys av motsvarande stimulansåtgärder i Europa och jämfört med de amerikanska åtgärderna. Breugels ekonomer räknar endast in de skattesänkningar eller utgiftsökningar som får effekt under respektive år och kommer då fram till att USAs

58 Financial Times, *Get redy for lower Chinese growth*, 31 juli 2009.

59 Martin Jacques, *When China rules the World*, Allen Lane, 2009.

60 Johan Lagerkvist, *The Limits of the China Model*, Glasshouse Forum, 2008.

61 <http://www.ft.com/cms/s/2/6ac06592-6ce0-11de-af56-00144feabdc0.html>

stimulansåtgärder under 2009 uppgår 285 miljarder dollar eller 1,7 procent av BNP medan Europas stimulansåtgärder är begränsade till 1,0 procent. Huvuddelen av den amerikanska stimulansen infaller under 2009–2011 och kommer att klinga av fram till och med 2015<sup>62</sup>.

Till det kommer de ännu mer omfattande åtgärder som vidtas av den amerikanska centralbanken i form av räntesänkningar och i form av "quantitative easing", dvs. av tillförsel av likviditet i stor skala.

Vilka effekter har politiken fått? Den offentliga debatten i USA är starkt politiserad och starkt fokuserad på underskottet i den federala budgeten. Republikanerna försöker lägga skulden på president Obama och hans administration för att få väljarna att glömma vad som hände under Bush-tiden. De hävdar att stimulansåtgärderna inte har någon effekt för att förhindra arbetslöshet och få igång ekonomin: "The Obama administration has been spending a staggering amount of money to fund an economic recovery and stimulus that is slow in coming", säger den ledande republikanske företrädaren i finanskommittén, Spencer Bachus.

Såväl Ben Bernanke i FED som Larry Summers ger en annan bild av den ekonomiska politikens verkningar. Bernanke har flera gånger talat om att det finns tecken på att ekonomin håller på att stabiliseras men att en återhämtning fortfarande är beroende av åtgärder från regeringen och från centralbanken. Han hävdar att åtgärderna "may well have averted the collapse of the global financial system", men att det är för tidigt för USA att nu lägga om kursen. Larry Summers hävdar att den amerikanska ekonomin befann sig i fritt fall i början på 2009 utan att man kunde se någon gräns för hur mycket värre allt skulle kunna bli: "We were at the brink of a catastrophe". Han hävdar nu att det råder lugn på finansmarknaderna och att merparten av företagen ser optimistiskt på framtiden: "The economy is back on track to begin growing again by the end of the year"<sup>63</sup>.

Vid den kinesisk-amerikanska dialogen i Washington utväxlades ömsesidiga löften om en ny inriktning av den ekonomiska och sociala politiken. USA lovade att reformera sitt sjukförsäkringssystem för att få bukt med de stigande kostnaderna för sjukvården samt att reducera det federala budgetunderskottet i förhållande till BNP "to a sustainable level by 2013"<sup>64</sup>.

I Washington Post tog man fasta på denna passus i den gemensamma kommunikén och citerade den kinesiske finansministern Xie Xuren, som sa att Tim Geithner hade försäkrat Kina om att USA ska visa statsfinansiell disciplin, när ekonomin återhämtar sig. Washington Post drog slutsatsen att dialogen "underscored a subtle shift in power between China and the United States, one in which the Chinese are showing a new assertiveness as they seek to protect their huge investment"<sup>65</sup>.

Men hur ser den väntade återhämtningen ut – är det en återgång till "business as usual" eller till en mera sund amerikansk ekonomi?

Martin Wolf konstaterar i en analys i Financial Times<sup>66</sup> att det nu sker stora förändringar i den amerikanska ekonomin. Under 2007 spenderade hushållen 2,4 procent mer än de tjänade, under 2009 kommer hushållen, enligt OECDs senaste prognoser, att spendera 7,9 procent mindre än vad de tjänar. Denna omsvängning på mer än 10 procent av BNP – "long called for by critics and so little appreciated now it has come" – innebär att efterfrågebortfall, som motverkas av ett ökat budgetunderskott på över 7 procent vilket sammantaget leder till en minskad efterfrågan på varor och tjänster från utlandet. Detta ger en förbättring i bytesbalansen på cirka 3 procent. "De-leveraging is a painful process: it has barely begun".

När man studerar de ekonomiska indikatorerna under hösten 2009 kan man konstatera att USA har kommit in i en återhämtning, men att utvecklingen är mera osäker än i Kina.

62 Breugel, *Policy Contribution*, april 2009.

63 Financial Times, *Summers fights to stem concern over stimulus after jobless rise*, 18 juli, 2009.

64 US Treasury, *Joint Press Release on the First Round of the U.S.-China Strategic and Economic Dialogue*, 28 juli 2009.

65 Washington Post, juli 28, 2009.

66 Financial Times, Martin Wolf, *After the storm comes a hard climb*, 15 juli 2009.

Över- respektive underskotten i de två ländernas bytesbalanser reduceras nu. För Kinas del reduceras överskottet från 10 procent av BNP till knappt 6 procent för 2009 och 4 procent för 2010<sup>67</sup>. För USA reduceras underskottet från cirka 5 procent till 2,6 procent. Hittills sker detta mest som en följd av krisen och mindre som en följd av politiska åtgärder. I USA diskuterar man nu behovet av ett andra stimulanspaket under 2010, främst för att stimulera arbetsgivare att anställa och för att ge arbetslösa ett bättre skydd mot inkomstförluster. Samtidigt oroar man sig för en ny finansiell bubbla, som följd av den låga räntan och de massiva stimulansåtgärderna.

Sammanfattningsvis befinner sig USA på en ny politisk kurs, men det återstår att se om denna kommer att lyckas. Problemen att i USA få igenom sjukvårdsreformen, få mandat för klimatförhandlingarna och reformera finansmarknaderna demonstrerar osäkerheten kring en ny global ordning.

<sup>67</sup> Financial Times, *China's external surplus set to halve*, 5 november 2009

## 4. Klimatfällan: Kan USA och Kina åstadkomma ett genombrott i förhandlingarna?

Hur supermakten Kina kommer att definiera sina intressen, och på vilka värderingar dessa grundas, är en för USA och Europa central fråga, skriver Börje Ljunggren i en sammanfattande kommentar i "Kina – vår tids drama". Frågan är inte huruvida Kinas internationella roll kommer att växa, utan hur snabbt det kommer att ske och på vilket sätt. Hur kommer Kinas intressepolitik att påverka framväxten av internationella normer och institutioner? Frågan är inte bara om Kina kan förmas att nödtorftigt acceptera gemensamma normer utan också om de kommer att aktivt bidra till en sådan utveckling<sup>68</sup>.

Denna fråga kommer att få en belysning under de nu pågående förhandlingarna inför FNs klimatkonferens i Köpenhamn i december 2009. Här kommer vi att kunna få en föreställning om vilken roll den nya maktbalansen kommer att spela. Med en ny president och en ny klimatstrategi i USA har hoppet väckts att världens ledare ska kunna nå ett positivt resultat vid toppmötet i Köpenhamn. Kommer Kina att behandla frågorna om klimatavtal och samförstånd om finansiering av de amerikanska underskotten som skilda frågor eller kommer Kina att koppla samman sina utfästelser om stöd för den amerikanska ekonomiska politiken med krav på långtgående medgivanden från USA i klimatförhandlingarna?

USA och Kina är de länder som släpper ut mest växthusgaser. Kinas utsläpp har ökat mycket snabbt som en följd av ökad ekonomisk tillväxt, ökad energiintensitet och ett beroende framför allt av kol som primär energikälla. Sedan år 2000 står Kina för inte mindre än 57 procent av ökningstakten i de globala utsläppen och per person släpper kineserna redan ut mer än världsgenomsnittet<sup>69</sup>.

Under lång tid har det funnits något som kan beskrivas som en "suicide pact" mellan dessa båda länder, som innebar att vare sig USA eller Kina har velat göra bindande åtaganden med hänvisning till den andra parten. Dock har Kina etablerat en ambitiös politik för att minska energiintensiteten i den kinesiska ekonomin, en politik som drivits av oro över Kinas energisäkerhet, men som också har positiva klimateffekter. År 2007 stöpte Kina om denna energisäkerhetspolitik till ett klimatprogram, som i huvudsak innehåller samma policyverktyg som den tidigare politiken. I och med maktskiftet i Washington har USA och Kina kunna ta sig ur denna "suicide pact" och gå över i en mera konstruktiv diskussion<sup>70</sup>. Dessa två länder har nu nyckeln till ett nytt, globalt klimatavtal.

Kina ställer krav på USA, Europa, Japan och andra länder att genomföra kraftiga begränsningar i sina utsläpp, 25–40 procent fram till 2020 med 1990 som bas, krav som går utöver det ensidiga mål som EU har antagit på 20 procent (30 procent om andra OECD länder vidtar samma åtgärd)<sup>71</sup>. Inför klimatförhandlingarna i Bonn sommaren 2009 preciserade Kina sin position och krävde att industriländerna som kollektivt måste nå minst 40 procents reduktion. Kinas bevekelsegrund för detta krav är att det är denna nivå som krävs av industriländerna fram till 2020 för att vi ska kunna begränsa den globala uppvärmningen till 2 grader.

68 Börje Ljunggren: *Kina – vår tids drama*, Hjalmarson & Högberg, 2008.

69 Karl Hallding, *Energislukare i knipa – Kinas position i klimatförhandlingarna*, Stockholm Environment Institute, 2009.

70 Han, Hallding, Carsson, Thai and Nilsson, *Making Virtue of Necessity*, Stockholm Environment Institute, oktober 2009.

71 Financial Times, *Biggest emitters fail to show rest of the world the way forward*, 11 juni 2009.

Kina har för sin egen del hittills avvisat krav på bindande överenskommelser om reduktion av utsläpp, men är angeläget om att kunna ta till sig ny teknologi för ökad energieffektivitet och för förnybar energi. Vid den ekonomiska och strategiska dialogen mellan USA och Kina i slutet av juli 2009, träffades en överenskommelse "a Memorandum of Understanding to Enhance Cooperation on Climate Change, Energy and the Environment". I denna överenskommelse underströk de sitt, självklara, gemensamma ansvar för att göra klimatkonferensen i Köpenhamn till en framgång. Men man gick ett steg längre och etablerade en mekanism "to promote (i) discussion and exchange of views on domestic strategies and policies for addressing climate change; (ii) practical solutions for promoting the transition to low-carbon economies; (iii) successful international negotiations on climate change; (iv) joint research, development, deployment, and transfer, as mutually agreed, of climate-friendly technologies; (v) cooperation on specific projects; (vi) adaptation to climate change; (vii) capacity building and the raising of public awareness; and (viii) pragmatic cooperation on climate change between cities, universities, provinces and states of the two countries"<sup>72</sup>.

Denna kinesisk-amerikanska överenskommelse innebär inte några stora förpliktelser, men är intressant som ett uttryck för att Kina och USA förhandlar bilateralt, identifierar gemensamma intressen och skapar en egen agenda som man kan bygga vidare på under höstens förhandlingar. Den innehåller också en signal om att kineserna, medvetna om president Obamas problem med kongressen, är kompromissvil- liga.

Ett första steg på denna kompromissernas väg togs redan några dagar efter mötet i Washington. Kinas chefsförhandlare i klimatförhandlingarna, Yu Qingtai, gjorde uttalanden om att det fanns utrymme för kompromisser inför mötet i Köpenhamn. Kravet på industriländerna att reducera utsläppen med 40 procent var fortfarande rimligt, men med tillägget att ett sådant krav kommer att bestämmas i förhand- lingar och att man vill uppnå "large reductions".

Under hösten har en serie möten hållits som förberedelser inför toppmötet i Köpenhamn. Massmedia har trissat upp förväntningarna på resultat, långt innan man kan väntas sig några genombrott i för- handlingarna. Sedan, när man har studerat vad som uppnåtts, har man talat om besvikelser och förut- spått att Köpenhamn ska bli ett misslyckande.

Under detta mycket aktiva skede av möten och konferenser har Kina och USA haft många tillfällen till bilaterala förhandlingar och till att identifiera gemensamma intressen i förhandlingarna, men också att förstå de politiska restriktionerna på respektive sida.

I USA vill den nye presidenten åstadkomma resultat i förhandlingarna, men har svårt att i senaten få ett beslut om det mandat han har begärt. Den demokratiska majoriteten är splittrad, den republikanska minoriteten är mycket enig om att motsätta sig det mandat som presidenten vill ha. Representanthuset har godkänt ett lagförslag, the Waxman-Markey Bill, som syftar till att reducera utsläppen till den nivå som gällde 1990, en föga ambitiös minskning i storleksordningen 7-8 procent, men som ändå kan vara svårt att få igenom i senaten.

USA är under stark internationell press att flytta fram positionerna och möjliggöra en överenskommel- se. Den brittiska regeringens rådgivare i klimatfrågan, Nicholas Stern, har sagt att "USA är nu det enda hindret för ett framgångsrikt klimatavtal i Köpenhamn"<sup>73</sup>. Men i USA vill senatorerna se att Kina gör åtaganden om koldioxidreduktion innan man ger något mandat till presidenten.

I Kina vill ledningen fortfarande inte gå med på bindande överenskommelser om utsläppsreduktioner, men vill å andra sidan visa att man tar klimatfrågan på allvar, att man har höga ambitioner och att man därmed kan ställa krav på de rika länderna både när det gäller begränsningar av utsläpp och när

72 US Treasury, *Joint Press Release on the First Round of the U.S.-China Strategic and Economic Dialogue*, 28 juli 2009.

73 Han, Hallding, Carsson, Thai and Nilsson *Making Virtue of Necessity*, Stockholm Environment Institute, oktober 2009.

det gäller tekniköverföring och finansiering. Vid FNs klimattoppmöte i New York i september fick Kinas president Hu Jintao stor uppmärksamhet för en rad löften om energibesparande åtgärder. Han utlovade ökad energieffektivitet och en reduktion av koldioxidintensiteten med en "notable margin". Det var första gången som man från kinesisk sida officiellt talade om att man har nationella s.k. "midterm targets", dvs utsläppsmål. Han lovade också att Kina ska genomföra en kraftfull satsning på förnybar energi – sol, vind, vatten – samt på kärnkraft, så att denna del av energiproduktionen har uppnått 15 procent år 2020, samt att öka skogsmarkerna och investera i innovation och utveckling av ny teknik.

Kinas ledare håller nu på att förbereda nästa femårsplan för perioden 2011–2015 och i det arbetet talar man om Kinas "gröna femårsplan" med obligatoriska mål för att minska koldioxidintensiteten<sup>73</sup>. Enligt en studie utförd av den internationella banken HSBC går ungefär en tredjedel av pengarna i det kinesiska stimulansprogrammet till "green ends"<sup>74</sup>.

Med Kina och USA som de centrala aktörerna i klimatförhandlingarna, en amerikansk-kinesisk överenskommelse från i juli och en serie multilaterala förhandlingsmöten under hösten i Bangkok och i Barcelona har mycket av intresset kommit att riktats mot President Obamas besök i Kina i mitten av november. Mötet mellan USAs och Kinas ledare erbjuder båda sidor en unik möjlighet att åstadkomma det avgörande genombrottet i förhandlingarna och lägga grunden för en framsynt överenskommelse i Köpenhamn. Kommer Obama att kunna resa till Kina med ett starkt förhandlingsmandat eller kommer han att vara förhindrad att gå in i en förhandling om de centrala frågorna? Kommer de kinesiska ledarna för sin del att kunna ge de öppningar, som Obama behöver för att övertyga de tveksamma i senaten före toppmötet i Köpenhamn?

Skulle president Barack Obama och president Hu Jintao misslyckas att vid detta tillfälle åstadkomma ett genombrott, finns det skäl att se pessimistiskt på klimatförhandlingarna.

<sup>74</sup> Financial Times, *China to lead on climate change*, 21 september 2009.

# 5. Det nya globala perspektivet - hur påverkas vi i Europa av USAs och Kinas inbördes beroende?

Den finansiella och ekonomisk kris, som världen genomlider, har förändrat de flesta förutsättningarna för prognoser och framtidsscenarier. Det går därför inte att utesluta något av de tre scenarier, som presenterades i inledningen på Kapitel 3 – ett icke-hållbart, ett hotfullt och ett hoppfullt (men orealistiskt?) scenario, även om den bild som växt fram under sommaren och hösten 2009 har dominerats av "green shots" och av signaler om omprövning, omställning och spirande optimism.

Det finns också uttalade varningar – och varningstecken – om att återhämtningen kommer att bli allt annat än problemfri, att den till och med kommer att brytas av och ersättas med en ny nedgång: *"Are we going into a W-shaped recession? Almost certainly. Are we going into an L? I would not be surprised. The only thing that would really surprise me is a rapid and sustainable recovery from the position we are in"*, menar Wilhelm White, tidigare chefekonom vid Bank for International Settlements (BIS), centralbankernas bank, och en av de ekonomer, som tidigt förutsåg den finansiella krisen<sup>75</sup>. McKinsey Global Institute spåder på med att förklara att vi nu kan se fram mot en lång tid, en "era", av mycket långsammare tillväxt på de globala kapitalmarknaderna<sup>76</sup>.

Vad vi försöker förstå är alltså innebörden i ett nytt globalt perspektiv, som i grundläggande avseenden är annorlunda – och osäkrare – än det globala perspektiv som har gällt under de senaste 10–15 åren, fram till 2007–2008. Vi behöver också försöka förstå vilka effekter detta nya perspektiv har för maktfördelningen på global nivå. Med andra ord: vem eller vilka kommer att leda den globala utvecklingen ut ur krisen – och därefter – och vad får det för effekter för Europa och för Sverige?

## 5.1 USA och Kina – gemensamt globalt ledarskap?

En av de omedelbara förändringar som finanskrisen gav upphov till var en ny roll för G20, de 20 ledande industri- och utvecklingsländerna. Denna grupp hade etablerats 1999 som ett svar på de finansiella kriserna i Asien, Ryssland och Brasilien och var till en början en informell gruppering av finansministrar och centralbankschefer. De hade tagit på sig uppgiften att se till att något liknande inte skulle inträffa igen.

När så under 2007-2008 det hände, som inte skulle få hända igen, blev det politiska svaret att göra G20 till forum för räddningsaktionerna för det globala finanssystemet, lyfta upp det till mötesplats för stats- och regeringschefer och utveckla en hög aktivitet med tre toppmöten inom ett år: Washington, London och Pittsburg. G20 representerar två tredjedelar av världens befolkning och svarar för 87 procent av bruttonationalprodukten. Den är på så sätt en långt mer legitim organisation än G7/G8, den klubb av rika länder, som under lång tid, bestämde dagordningen för den globala politiken.

Dessutom hade slutsatserna från mötet i Pittsburg i september 2009 mer substans än vad slutsatserna från G8-mötena brukar ha. Dessa innehåller nya åtaganden om:

- samordning av den ekonomiska politiken,
- nya villkor för de finansiella marknaderna,
- reformer av de globala institutionerna,

<sup>75</sup> William White, tal vid Sibos konferens i Hongkong, ett årligt forum för finanssektorn, 15 september 2009.

<sup>76</sup> MGI: *Global Capital Markets, Entering a new year*, september 2009.

- åtgärder för världens fattiga,
- utfasning av subventioner till fossila bränslen samt
- kamp mot protektionism.

Bortom denna nya roll för G20 som en samlande kraft för en internationell stimulanspolitik och för räddningsaktionen för världens finanssystem finns frågan om hur maktförhållandena ser ut inom denna grupp och i förhållande till andra institutioner som IMF och övriga FN-systemet. All erfarenhet säger att när en grupp växer i storlek och betydelse kommer det reella inflytande att koncentreras till en liten grupp av deltagare, som övriga ser som legitima ledare. Med andra ord: vem kommer att leda G20 och därmed bestämma maktförhållanden och utveckling inom andra multilaterala organisationer?

Kommer relationen mellan USA och Kina att forma 2000-talet, så som president Obama förklarade vid den strategiska och ekonomiska dialogen i Washington i slutet av juli? Eller kommer vi att se fler nya maktgrupperingar och ett ökat inbördes beroende, en mera "bångstyrig värld", det som nu av en del analytiker beskrivs som en "interpolar world"<sup>77</sup>.

## 5.2 Kina: Ekonomisk aktivism, politisk försiktighet

Om man kort ska försöka formulera många analytikers uppfattning om något så komplext som Kinas vägval under och efter finanskrisen så är det "ekonomisk aktivism och politisk försiktighet".

Den ekonomiska aktivismen är uppenbar. Det har från kinesisk sida talats mycket om behovet av en ny reservvaluta och man säger nu att dollarn kan bli finanskrisens offer. Men dollarns dominerande ställning förefaller inte vara allvarligt hotad. För närvarande är 65 procent av världens reserver i dollar och 25 procent i euro, och förändringar i denna balans kommer att ske långsamt<sup>78</sup>. En ny reservvaluta ligger alltså långt fram i tiden och hjälper inte Kina att nu komma ur den amerikanska dollarfällan. Därför kommer Kina under de närmaste åren att i stället omsätta "going out"-strategin, för att placera överskottet i råvarutillgångar, fastigheter och företag runt om i världen.

Det finns en lång lista av spektakulära investeringar och det kommer flera gånger i veckan informationer om hur kinesiska statsföretag nu går utomlands och blir ägare till företag, som är i behov av kapital. Ett sådant exempel är att Kina genom CIC deltar i ett konsortium som har köpt ut majoritetsägaren i Canary Wharf och tagit över det kontorskomplex som en gång i tiden var symbolen för Thatcher-periodens strävan att modernisera London.

Ett annat är förhandlingarna mellan det statsägda kinesiska oljebolaget CNOOC och Nigerias president om att bolaget ska få köpa en sjättedel av landets oljetillgångar. Detta är ett led i strävandena att säkra tillgången till energi för den kinesiska ekonomin. En talesman för presidenten förklarar att kineserna erbjuder mycket mer än vad existerande oljeproducenter är beredda att betala för tillstånd att utvinna olja. Detta är bara ett exempel på en kinesisk ekonomisk offensiv, "Great Leap", i Afrika: "With no colonial past and few political preconditions, China is bringing investment and infrastructure to a continent that the West has either exploited or has seen fit for handouts"<sup>79</sup>.

Ett tredje exempel är PetroChina, världens största företag mätt i marknadsvärde. Detta företags ordförande Jiang Jiemin förklarade i april 2009 att man nu ville utnyttja det historiska tillfället som finanskrisen gav upphov till. Sedan dess har PetroChina köpt in sig i Kazakstan, Turkmenistan, Singapore och Kanada och samtidigt inlett en offensiv i Irak<sup>80</sup>.

<sup>77</sup> Giovanni Grevi, *The interpolar world: a new scenario*, EUISS, 2009.

<sup>78</sup> Martin Wolf, *The rumours of the dollar death are much exaggerated*, Financial Times, 14 oktober 2009.

<sup>79</sup> Serge Michel and Michel Beuret, *China Safari*, Nation Books, 2009.

<sup>80</sup> Financial Times, *Beijing's bulls expand at home and abroad*, 10 september 2009.

På svensk hemmaplan möter vi den kinesiska "going out"-strategin i form av Geelys och BAICs intresse för att köpa ut Volvo från Ford och Saab från GM. I USA har det kinesiska företaget Sichuan Tengzhong Heavy Industrial Machinery nyligen tagit över GMs förlusttyngda Hummer, symbolen för den amerikanska bilindustrins misslyckade satsning på stora och bensinslukande fordon.

När man ser bortom de enskilda exemplen och tar del av statistiken över in- och utgående investeringar, är det värt att notera att kinesiska utgående investeringar nu förväntas överskrida de ingående investeringarna, ett trendbrott av stor betydelse. I förlängningen kan Kina komma att bli världens största internationella investerare.

Den politiska försiktigheten är, naturligen, inte lika synlig som den ekonomiska aktivismen. Men Kina värjer sig för att bli sedd som en av två stormakter som ska dominera världen. Man är försiktig även i rollen som förebild för andra utvecklingsländer, som gärna vill veta hemligheten med "den kinesiska modellen".

Kina kommer att bli en annan stormakt än vad Sovjetunionen var, skriver Börje Ljunggren i "Kina – vår tids drama". Sovjetunionen var en form av ideologiskt imperium och en vertikal nukleär supermakt, men ekonomiskt av ringa betydelse i världsekonomin. Kinas framväxande supermaktsstatus är baserad på dess ekonomiska framgångar och landet är djupt integrerat i den globala ekonomin. Kina befinner sig i ett skede där huvudambitionen är att genom att skickligt utnyttja och utvidga befintligt utrymme i det internationella systemet förverkliga Kinas modernisering. Konfrontation ska i görligast mån undvikas. Anpassning är en viktig del av strategin, eller som Deng Xiaoping formulerade det: "... *bida vår tid, var bra på att hålla en låg profil och gör aldrig anspråk på ledarskap*"<sup>81</sup>. Sedan början av detta decennium använder Kina uttrycket "Peaceful Rise" för att beskriva den internationella roll som man eftersträvar.

Hur stämmer detta förhållningssätt – att hålla låg profil - med det stora firandet i Kina den 1 oktober av kommunistpartiets 60 år vid makten? Där bjöds på storslagen militärparad, nya vapensystem och starka nationella känslor. Experter på Kina hävdar att jubileet inte markerar någon ambition att spela en ny och aggressiv roll i världspolitiken. Syftet var denna gång, liksom 1999, mer att inskräpa på hemmaplan hur enig partistaten är om uppnådda resultat och den fortsatta moderniseringen av Kina<sup>82</sup>.

Det är uppenbart att Kina har fått ökat självförtroende och ökat internationellt anseende. Men det är få som tror att Kina vill överge den hittillsvarande strategin att undvika att tävla om det globala ledarskapet. Den stora politiska utmaningen för Kina finns på hemmaplan, inte i den globala politiken. Vad utmaningen gäller är om det kinesiska kommunistpartiet ska kunna behålla ledningen och hålla samman detta väldiga rike i en tid när den västliga teknologin – internet, Google, Facebook, Skype och alla nya utvecklingsprojekt som ligger runt hörnet – tränger in i det kinesiska samhället och gör det möjligt för medborgarna att få en bild av hur demokratiska – och rikare - samhällen fungerar med en mycket friare debatt och med möjlighet att rösta bort förbrukade regimer. Hur ska de kinesiska ledarna både kunna reformera Kina, göra det öppnare och mindre odemokratiskt och samtidigt kunna behålla den politiska makten? Hur länge kommer 8-10 procents ekonomisk tillväxt att vara tillräcklig för att klara den utmaningen, när klyftorna är större än i de flesta andra länder – och växande? Denna utmaning beskrivs av Johan Lagerkvist, IU, i skriften "The Limits of the China Model" på följande sätt: "*After having almost completed the 'first transition' to a market economy, China must prepare itself to embark on the ultimate challenge of making the 'second transition' to more democratic politics. This arduous task will prove to be the greatest challenge to the Chinese leadership in the future and will consume most of its energies*"<sup>83</sup>.

81 Börje Ljunggren, *Kina – vår tids drama*, Hjalmarson & Högberg, 2008.

82 Johan Lagerkvist, kommentar till detta manus, 2009.

83 Johan Lagerkvist, *The Limits of the China Model*, Glasshouse Forum, 2008.

### 5.3 USA: Politisk aktivism, ekonomisk omprövning

Om Kina präglas av ekonomisk aktivism och politisk försiktighet, kan man i fallet USA tala om "politisk aktivism och ekonomisk omprövning". USA har valt en ny president med en ny inriktning av utrikespolitiken - minst lika aktiv som den tidigare presidenten, men mer benägen att arbeta med politiska och diplomatiska medel inom det multilaterala systemet. Han har presenterat nya visioner och strategier - en kärnvapenfri värld, en utsträckt hand till den muslimska världen och ett nära samarbete med Kina.

Det råder ingen tvekan om att USA, om än sargat av den finansiella krisen och finansiellt försvagat, har och kommer att ha en självklar ledarroll i den internationella politiken.

På det ekonomiska området är det omprövning som gäller. Denna omställning är inte bara retorik från den högsta politiska ledningen. Det sker en omläggning av politiken. USA stimulerar ekonomin med låga räntor och med federala anslag till investeringar i infrastruktur, forskning och utveckling, och försöker att ställa om från en konsumtionsdriven ekonomi till en investeringsdriven. Man vill få till stånd ett tekniskskifte till förmån för förnybar energi och energihushållning. Som en följd av denna stimulanspolitik - och av stora insatser för att rädda bankerna - har USA kommit in i en återhämtning, men utvecklingen är mera osäker än i Kina.

Över- respektive underskotten i de två ländernas bytesbalanser reduceras nu om än mest som en följd av krisen och mindre som en följd av politiska åtgärder. Finansminister Geithner och FED-chefen Bernanke upprepar visserligen argumentet att USA ska ha en stark dollar, men den nuvarande låga dollarkursen ger amerikanska företag god draghjälp både när det gäller att återvinna marknadsandelar på hemmamarknaden och att vinna nya marknader utomlands - och därmed minska underskottet i utlandsaffärerna. USA har en inneboende förmåga till omställning och förnyelse, som gör att landets ekonomi kan komma att gå stärkt ur krisen.

### 5.4 Det nya globala perspektivet: Gemensamt ledarskap, men inte G2

Detta nya globala perspektiv - ett ledarskap baserat på USAs och Kinas ömsesidiga beroende med amerikansk politisk aktivism och kinesisk ekonomisk aktivism - sammanfattades i samband med G20 toppmötet på följande sätt av Philip Stephens i Financial Times: *"Optimists will see in America's new-found realism and in China's cautious multilateralism the glimmer of chance to assemble the pieces of a new geopolitical order. Pessimists will see as many hands seeking to break the puzzle as to solve it. Success or failure in Copenhagen will give an important clue as to which side is right"*.

En av USA främsta experter på relationerna till Kina, Thomas Fingar, Stanford, anser att *"USA and China have no fundamental disagreements, the one is not threatening the other, disagreements are manageable"*. Synen på USAs och Kinas internationella roll sammanfattar han på följande sätt: *"No major global issue can be solved without China and the US, no major global issue can be solved by China and the US alone"*.

President Obamas möte med de kinesiska ledarna i mitten av november kommer med största sannolikhet att bekräfta de goda relationerna mellan de båda länderna och understryka att man tillsammans vill arbeta för att lösa de stora globala problemen - finanskrisen och de ekonomiska obalanserna, klimatet, samt de politiska frågorna.

## 5.5 Vilken roll kommer Europa att spela i detta nya globala perspektiv?

Ledarna för den Europeiska Unionen kan, vilket de gärna gör, påminna om att den finansiella krisen hade sitt ursprung i USA, inte i Europa. De kan med visst självförtroende framhålla EUs roll i den framgångsrika räddningsaktionen av det finansiella systemet. Den kan också framhålla att EMU klarade de enorma påfrestningarna, att euron nu står stark i förhållande till dollarn och att länder som Frankrike och Tyskland kom ut ur recessionen snabbare än USA. De kan också visa upp ett socialt system, som fungerar förhållandevis väl. Särskilt när man jämför med de problem som Kina brottas med och de svårigheter USA har att reformera sitt sjukvårdssystem. De kan också visa på att EU har den mest ambitiösa klimatstrategin i de pågående förhandlingarna.

Kan EU nu bygga vidare på dessa framgångar och ta en ledande roll i det nya globala perspektivet? En av de viktigaste uppgifterna för den nya EU-kommissionen, det nya EU-parlamentet och EUs nye "utrikesminister" blir att orientera sig i detta nya globala perspektiv och att för de kommande fem åren finna en väg att främja Europas intressen av internationell säkerhet, ekonomiska framsteg och politiskt samarbete både med Kina och USA.

EU har starka kommersiella, ekonomiska och politiska relationer både med USA och Kina. Handeln mellan Kina och EU har ökat dramatiskt under de senaste fem åren - mellan 2004 och 2008 nästan fördubblades handelsströmmarna. EU är Kinas största handelspartner och Kina är EUs näst största handelspartner efter USA<sup>84</sup>.

Det finns också en lång tradition av politiskt samarbete mellan Kina och EU. Detta samarbete lyftes till en ny nivå år 2003 då EU och Kina etablerade ett strategiskt partnerskap. Motiven för partnerskapet skilde sig, enligt Börje Ljunggren, som då var svensk ambassadör i Kina, men båda sidor fann ett partnerskap vara av intresse. "Det kinesiska ordspråket 'samma säng, men olika drömmar' fångar situationen"<sup>85</sup>.

Syftet med samarbetet med Kina är, enligt EU-kommissionen<sup>86</sup>, att

- stödja Kinas omställning till ett öppet samhälle baserat på lag och respekt för mänskliga rättigheter,
- uppmuntra den pågående integrationen av Kina i världsekonomin och i handelssystemet,
- stödja ekonomiska och politiska reformer samt
- höja EUs profil i Kina för att bygga ömsesidig förståelse.

Detta speglar synsätt och relationer grundlagda under de senaste 10-20 åren. Hur ser EU sin roll i det nya globala perspektivet, som kan skönjas efter finanskrisen, med en mycket mer framträdande roll för Kina? Det mest aktuella, heltäckande policydokumentet från EU är det papper som President Barroso la fram inför Europaparlamentets val i september av ny kommissionspresident. I detta utlovade han "a new era for Global Europe"<sup>87</sup>.

Den bild som Barroso tecknar är en bild av allt mer komplexa maktförhållanden och av en allt mer betydelsefull roll för Europa i det nya globala perspektivet: "The world today offers Europe an unprecedented opportunity to shape events. The established patterns of power are shifting again. The factors of influence are becoming more complex, with the crisis showing that military power, population size and economic weight are not the only ways in which to carry global authority (.....). So as the world's largest trading power, the biggest donor of development assistance, a powerhouse of humanitarian aid, a beacon for human rights, and a champion of the global fight against climate change, we have every reason to be positive and confident in the international scene"<sup>88</sup>.

84 EU Commission, Trade Issues, [http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/china/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/china/index_en.htm)

85 Börje Ljunggren, *Kina - vår tids drama*, Hjalmarson & Högberg, 2009.

86 EU Commission, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/china/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/china/index_en.htm)

87 EU Commission, [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/president/pdf/press\\_20090903\\_SV.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/press_20090903_SV.pdf)

88 President Barroso, *Policydokument inför EPs omröstning om kommissionspresident*, september 2009.

När Barroso talar om Europas strategiska samarbete nämner han USA och G20 men inte Kina explicit:

*"We should also seize the opportunity of a changing international environment to deepen strategic partnerships with our main bilateral partners such as the United States, and indeed in the G8 and the G20. It is here that the EU can best use the external dimension to further its own objectives in areas like prosperity, security, climate change, energy, and fighting poverty"*<sup>89</sup>.

Vad Barroso beskriver är inte en värld, där två av de ekonomiskt, finansiellt och politiskt ledande nationerna på grund av sitt ömsesidiga beroende tar över ledarskapet. Den bild av världen – och självbilden av Europa – som President Barroso tecknar har sin grund i en analys som pekar på framväxten av en "interpolar world":

*"Interpolarity can be defined as multipolarity in the age of interdependence. The redistribution of power at the global level, leading to a multipolar international system, and deepening interdependence are the two basic dimensions of the transition away from the post-Cold War world. (.....). This analysis begs the question of whether the EU will rise to the challenge of steering change, bringing about an interpolar world and promoting effective multilateralism. The EU can showcase considerable achievements, for example in fostering the environmental agenda at the global level. However, as interdependence deepens, competition grows and power shifts, its political cohesion is put to serious test. Whether the Union will shape up to become a central pole of power and cooperation will be decisive for its own future and for the shape of the international system to come"*<sup>89</sup>.

En helt annan och mycket mer kritisk bild av relationerna mellan Europa och Kina ges i en rapport från European Council on Foreign Relations (ECFR), en London-baserad tankesmedja, med titeln "A Power Audit of EU-China Relations"<sup>90</sup>:

*"Europe's approach to China is stuck in the past. China is now a global power: decisions taken in Beijing are central to virtually all the EU's pressing global concerns, whether climate change, nuclear proliferation, or rebuilding economic stability. China's tightly controlled economic and industrial policies strongly affect the EU's economic wellbeing. China's policies in Africa are transforming parts of a neighbouring continent whose development is important to Europe. Yet the EU continues to treat China as the emerging power it used to be, rather than the global force it has become (...) The result is an EU policy towards China that can be described as 'unconditional engagement': a policy that gives China access to all the economic and other benefits of cooperation with Europe while asking for little in return. Most EU Member States are aware that this strategy, enshrined in a trade and cooperation agreement concluded back in 1985, is showing its age. They acknowledge its existence, largely ignore it in practice, and pursue their own, often conflicting national approaches towards China. Some challenge China on trade, others on politics, some on both, and some on neither"*.

En av de europeiska ledare som har talat om riskerna för Europa att tappa globalt inflytande är David Milliband, den brittiska utrikesministern. Han menar att den fråga som alla européer måste ställa sig är om vi vill vara aktörer eller åskådare i den nya världsordningen:

*"Whether we want to support the US in promoting our shared values – of freedom and liberty, peace and prosperity – or stand aside and let others shape our 21st century for us....If we want to avoid a so-called G2 world, shaped by the US-China relationship, we need to make G3 co-operation – US, China and the EU – work"*<sup>91</sup>.

Oavsett vilken föreställning man har om hur världen ser ut – en "interpolar world" eller en "G2-värld" – måste EU och dess medlemsländer spela en central roll i den internationella utvecklingen efter finans-

<sup>89</sup> Giovanni Grevi, *The interpolar world: a new scenario*, EUISS, 2009.

<sup>90</sup> John Fox & François Godement, *A Power Audit of EU-China Relations*, European Council on Foreign Relations, ECFR, april 2009.

<sup>91</sup> Utrikesminister David Miliband, *speech to DemosEuropa*, Warszawa, 23 juni 2009.

krisen för att kunna hävda sina egna intressen. Vad Europa kan bidra med är framgångsrika erfarenheter av allt från konfliktlösning genom ekonomisk integration till välfärdssystem som bidrar både till social rättvisa och till samhällsekonomisk effektivitet. Men om den internationella ordningen kommer att domineras av det ömsesidiga beroendet mellan USA och Kina får EU stora svårigheter att hävda sig som politisk kraft på den globala arenan.

Hur ska Europa med sina konstitutionella problem och sina rivaliserande ledare kunna tala med en röst och bli mera jämbördig med Kina och USA? Vem kan ta initiativet till att skapa en bättre insikt om det nya globala perspektivet och därmed stärka Europas relationer till Kina?

Europas regeringar och EUs institutioner behöver skaffa sig en gemensam strategi för att kunna spela sin roll som en ledande global ekonomi. Den avslutande rekommendationen från ECFRs rapport, "A Power Audit of EU-China Relations", bör kunna fungera som en startpunkt för ett sådant strategiarbete:

*"First, the European Council should launch a major review of EU policy towards China, with the aim of establishing a small list of joint policy priorities that could be drawn from the suggestions mentioned above. This should be followed by regular European Council discussions on China policy. Second, Member States should "Europeanise" their national cooperation programmes and key dialogues with China: coordination between national governments has been no substitute for a single, focused dialogue or programme with China. Third, the EU should establish a permanent "open troika" system for engaging China on priority topics".*

## 5.6 Vad betyder det nya globala perspektivet för Sverige, för svenska företag och konsumenter?

Globaliseringens effekter på svensk ekonomi har varit föremål för många studier och debatter och mycket har handlat om Kinas roll som en allt mäktigare kraft i den globala ekonomin.

År 2007 tillsatte regeringen ett Globaliseringsråd med uppgiften att "utforma en strategi som leder till att Sverige kan utnyttja de potentiellt stora välfärdsvinster som globaliseringen innebär". Två år senare, när rådet la fram sin slutrapport var man tvungen att konstatera att förutsättningarna för arbetet hade förändrats: Delar av det statistiska underlaget i rådets expertrapporter var inte längre aktuellt. Osäkerheten om framtiden var stor. "Det som fram till helt nyligen framstod som sanningar, väl förankrade i erfarenhet och teoribildning, förefaller nu allt oftare vara övergivna ideologiska bastioner". Globaliseringsrådets slutrapport ger därför inte mycket underlag för en diskussion av det nya globala perspektiv, som vi nu kan skönja. De närmaste fem-tio åren kommer med största sannolikhet att domineras av en kinesisk "going out"-strategi med investeringar i andra tillgångar än amerikanska obligationer och värdepapper.

Frågan blir hur Sverige ska förhålla sig till en sådan globalisering. Kanske kan kinesiskt kapital bidra till att rädda svenska bilföretag? Men vad händer med teknik, ledning och arbetsplatser i dessa företag? Och vad är innebörden i att allt flera svenska företag blir delar av de kinesiska statsföretagen i stället för delar av amerikanska kapitalistiska företag? Vad kommer efter kvartalskapitalismen? Hur ska vi förhålla oss till ett Kina, som kommer att uppträda som ägare till stora och små företag, i Europa och i Sverige? Det handlar om det grundläggande problemet att Kina inte är en rättsstat och de konsekvenser detta kan komma att ha på samhällsutvecklingen i de länder där kinesiskt kapital får ett stort inflytande.

Är denna utveckling ett uttryck för det som Globaliseringsrådet myntade som definitionen av globalisering: "problemen löses bättre tillsammans". Eller är den – mot bakgrund av att Kina nu är en större investerare utomlands än mottagare av utländska investeringar – helt enkelt oundviklig? Frågorna är många och det finns behov av analys och diskussion för att komma fram till väl underbyggda svar.

Två synsätt kommer att stå emot varandra i denna diskussion. Det ena ger mest uppmärksamhet åt riskerna med vad som kommer att beskrivas som en aggressiv "going out"-strategi med effekter på internationella normer, institutioner och på företagsledning och arbetsvillkor. Kinesiska företag kommer knappast att vara några "champions for Corporate Social Responsibility, CSR". Det andra betonar vikten av att Sverige liksom hela EU engagerar sig på ett positivt sätt i Kinas integration i den multilaterala ordning som väst byggt upp under flera decennier, "svår att radera, men lätt att ansluta sig till"<sup>92</sup>.

Sverige kan – ensam och tillsammans med andra likasinnade, t.ex. Norden – spela en viktig roll för en sådan europeisk omorientering. Det kräver i sin tur inte bara diskussioner inom det civila samhället utan ett betydligt starkare engagemang och resurser inom det officiella Sverige: regeringskansli, riksdag, myndigheter. Den första åtgärden borde vara att fylla ut det tomrum som Globaliseringsrådet lämnade efter sig, och skapa en ny form för analys och diskussion om hur Sverige ska förstå och förhålla sig till det nya globala perspektivet samt bidra till en informerad debatt om hur kursen ska tas ut i denna okända terräng.

92 Börje Ljunggren, *Kina – vår tids drama*, Hjalmarson & Högberg, 2008.





**Allan Larsson, f.d. finansminister och  
generaldirektör i EU-kommissionen**

*"Om man söker en slagkraftig illustration till de djupgående förändringar som finanskrisen kommer att få, så bör man inte välja bilderna av förvirrade fondförvaltare som just har fått sparken från Lehman Brothers. Man bör snarare välja en bild från den amerikanske finansministern Tim Geithners besök i Beijing i juni 2009". Så börjar tankesmedjan Global Utmanings skrift "Mot en ny global ordning? – USA:s och Kinas vägar ut ur skuldfälla, dollarfälla och klimatfälla" skriven av före finansministern Allan Larsson.*

USA och Kina har spelat en avgörande roll i den utveckling som ledde fram till finanskrisen. Detta förhållande har sammanfattats av Martin Wolf, Financial Times, i en expressiv mening: "sparandet flyter uppströms från världens fattigaste i Asien till den rikaste nationen i världen". Denna omvända globala ordning gjorde det möjligt för USA att konsumera mer än man förmådde producera, en konsumtion som finansierades med fattiga asiaters sparande. Kina och andra asiatiska länder kom därmed att bygga upp gigantiska dollartillgångar. Denna ordning har försatt USA och Kina i ett ömsesidigt beroende som är unikt för vår tid. USA har hamnat i en kinesisk skuldfälla och Kina i en amerikansk dollarfälla. Båda länderna sitter dessutom fast i ett tungt beroende av fossila bränslen – en klimatfälla.

## **Global Utmaning och Allan Larsson vill särskilt tacka:**

**Jan Joel Andersson**, fil dr, programchef och forskningsledare vid Utrikespolitiska Institutet med inriktning på USA

**Johan Lagerkvist**, fil dr i kinesiska och forskare vid Utrikespolitiska Institutet samt författare till en rad böcker om Kina

**Börje Ljunggren**, Asienkännare, Sveriges ambassadör i Kina (2002-06) och författare till boken "Kina - vår tids drama"

**Susanne Luo Ragvald**, arbetar med kinafrågor och internationella företagskattfrågor på PricewaterhouseCoopers

**Frédéric Cho**, Senior Adviser, Handelsbanken Capital Markets, samt vice ordförande i Sweden-China Trade Council

**Måns Lönnroth**, fd VD för Mistra samt styrelseledamot Global Utmaning

**Karl Hallding**, Stockholm Environment Institute

**för deras värdefulla bidrag i form av information och kritisk granskning.**

Denna skrift innebär startskottet för Global Utmanings arbete med att analysera behovet av reformer av de globala institutionerna efter finanskrisen.



Vi analyserar och sprider kunskap om angelägna globala utmaningar utifrån ett svenskt perspektiv.