



GLOBALISERING: før, under og etter koronakrisen

Av Lars Peder Nordbakken, økonom i Civita

Kort oppsummering

Dette notatet inneholder en oppdatert empirisk og teoretisk analyse av globaliseringen før og under koronakrisen. Ny internasjonal forskning som belyser forholdet mellom integrerte globale verdikjeder og tilfredsstillelse av koronarelaterte behov, spesielt for kritisk medisinsk utstyr, ligger til grunn for fem anbefalte kortsiktige tiltak for å håndtere koronakrisen på en forsvarlig måte:

1) Fjerne importbarrierer på medisiner, medisinsk utstyr og personlig smittevernutstyr, 2) fjerne alle eksportbarrierer på alle koronakritiske produktkategorier, 3) sikre åpne og operative internasjonale transportnettverk, 4) støtte opp under det internasjonale forsknings samarbeidet gjennom WHO for å utvikle effektive vaksiner, samt tilrettelegge raskt for masseproduksjon fra et kvalifisert mangfold av legemiddelprodusenter, og 5) avvike konkurransevridende og handelsdiskriminerende offentlige krisetiltak overfor næringslivet så fort som forsvarlig.

Notatet argumenterer for at internasjonal frihandel og globalt integrerte verdikjeder ikke er et problem i møte med de akutte beredskapsmessige, medisinske og økonomiske sårbarhetene som koronapandemien har avdekket, men det stikk motsatte: De er en helt avgjørende del av løsningen på den aktuelle koronakrisen – så vel helsemessig som økonomisk og sosialt. I relasjon til koronakrisen hevder notatet at en åpen og tett sammenvevd verdensøkonomi også bidrar effektivt til å kontrollere og redusere alvorlige samfunns- og helserelaterte risikofaktorer.

Notatet advarer mot en innadvendt politisk agenda som introduserer ulike former for handelsproteksjonisme og økonomisk nasjonalisme. En slik utvikling vil forsterke den økonomiske krisen, øke befolkningens krisesårbarhet og motarbeide samfunnets evne til å ivareta befolkningens helse. Det vil være å begå en feil av historiske dimensjoner.

Koronakrisen rammer så bredt, så dypt og så synkront at ingen enkeltland, heller ikke USA eller Kina, har noen som helst realistisk sjanse til å mestre denne krisen alene. Vi kan bare lykkes gjennom internasjonalt forpliktende samarbeid tuftet på åpenhet og like spilleregler for alle. Globaliseringen kan vanskelig reverseres, men den kan og bør forbedres og videreutvikles.

Innledning

Koronapandemien rammer mennesker over hele verden, og den har utløst en global økonomisk krise som følge av en brå stengning av økonomisk aktivitet i alle verdensdeler. Den høye menneskelige mobiliteten og den utstrakte reiseaktiviteten som kjennetegner vår sammenvevde globaliserte verden har vært en viktig medvirkende årsak til den raske spredningen av koronaviruset.

Samspillet mellom omfattende kortsiktige tiltak for å begrense den videre spredningen av koronaviruset, samt store smittevern- og forsiktighetsmotiverte adferdsendringer i befolkningen, har bidratt til at det økonomiske aktivitetsnivået synker kraftigere enn noen gang siden andre verdenskrig. På nytt ser vi også klare tegn til at internasjonal handel og investeringer rammes merkbart hardere enn innenlandsk produksjon i krisetider.

Samtidig som mange land har iverksatt kraftige penge-, finans- og næringspolitiske tiltak for å stabilisere næringslivet på kort sikt, og gradvis stimulere til ny vekst i kjølvannet av en skrittvis oppmykning av koronamotiverte restriksjoner, er det i ferd med å bre seg holdninger i retning av anti-globalisme, økt proteksjonisme og ønsker om nasjonal beskyttelse, med potensielt svært alvorlige økonomiske og sosiale konsekvenser – som kommer på toppen av det umiddelbare økonomiske tilbakeslaget.

Den nye anti-globalismen rommer alt fra systemkritiske globaliseringsmotstandere, som ser på koronakrisen som en god anledning til omkamp om frihandel og globalisering, til en mer utbredt forsiktig skepsis til globaliseringens konsekvenser for samfunnsberedskap, selvforsyning av mat, sosial ulikhet, samt globaliseringens innvirkning på miljø, biologisk mangfold og klimaendringer. I tillegg nører usikkerheten i verdenssamfunnet, som har sitt globale episenter i Det hvite hus i Washington, opp under frykten for å bli for avhengig av land som USA og Kina.

Dette notatet inneholder en analyse av noen viktige trekk ved den økonomiske globaliseringsprosessen før koronapandemien og nå under koronakrisen, for dernest å peke på noen viktige aktuelle veivalg for frihandel og globalisering på kort sikt, samt som en brobygger til fornyelse av globaliseringens spilleregler etter koronakrisen. En vesentlig del av notatet er viet faktaopplysninger og empiriske funn fra ny internasjonal forskning, i den hensikt å bidra til en opplyst samfunnsdebatt om et tema som, spesielt i krisetider, har en tendens til å bli omringet av dogmatisme, sterke følelser og forsøk på tilsiktet anekdotisk bevisførsel, for forutbestemte holdninger og meninger som mangler fotfeste i virkeligheten.

Det som står på spill om globalisering fremover, er mer enn våre økonomiske fremtidsutsikter, vår evne til å løse klimaproblemene, og vår evne til å mestre nye kriser knyttet til alt fra helse til cybersikkerhet. Det handler i den aktuelle koronakrisen også om noe så konkret som å redde menneskeliv.

Hva er globalisering?

Globalisering er et samlebegrep på de prosessene som gjør at vi blir sterkere forbundet med hverandre, og derfor i større grad gjensidig avhengige av hverandre, på tvers av landegrensener og verdensdeler. Globaliseringen har flere dimensjoner som vanligvis virker gjensidig forsterkende på hverandre: økonomiske, teknologiske, politiske, kulturelle, samt miljø- og klimarelaterte dimensjoner. I dette notatet er det den økonomiske globaliseringen som står sentralt, samtidig som de teknologiske og politiske aspektene tillegges stor betydning som rammebetingelser.

Økonomisk globalisering handler om hvordan økonomiske prosesser blir mer integrerte på tvers av landegrensener, fra handel i varer og tjenester, til informasjon og kunnskap, produksjon, investeringer, kapitalbevegelser, arbeid, kompetanse og migrasjon. Den grunnleggende drivkraften bak globalisering på mikroplanet i økonomien er markedsdrevet konkurranse og innovasjon om å tilfredsstille menneskelige behov på stadig bedre og mer effektive måter, positivt motivert av utsikter til lønnsom vekst, samt negativt motivert av frykten for tap.

I sentrum av den økonomiske integrasjonsprosessen står fri internasjonal handel i åpne markeder, som skaper muligheter for omfattende internasjonal arbeidsdeling gjennom spesialisering. Denne arbeidsdelingen har vist seg å gi betydelige bidrag til å løfte inntekts- og velferdsnivået i alle land som har valgt å ta del i globaliseringens muligheter, selv om fordelingen av globaliseringens gevinster og kostnader varierer en del fra land til land, avhengig av samfunnsmodell og nasjonale politiske prioriteringer.

Globaliseringsprosessen, dens styrker og svakheter, resultater og fremtidsutsikter, er kritisk betinget av de til enhver tid gjeldende, politisk vedtatte, spillereglene (institusjonene) som danner rammene for alle økonomiske aktiviteter på tvers av landegrensene. Det finnes ingen annen globalisering enn den som til enhver tid skjer innenfor et sett av politisk vedtatte spilleregler. Hvilke spilleregler som skal gjelde er derfor det mest relevante politiske spørsmålet knyttet til globalisering. Svaret på det spørsmålet er samtidig det som, mer enn noe annet, avgjør globaliseringens effekter og resultater over tid, både på godt og vondt.¹

Dessverre har dette avgjørende spørsmålet lenge blitt neglisjert, og til tider skjøvet til side, av viktige politiske aktører i verdensøkonomien. Det har bidratt til å skape en rekke problemer og uheldige utviklingstrekk, som i sin tur har gitt grobunn for mye lettvinnt globaliseringskritikk. Dermed har globaliseringen, som sådan, fått skylden for en rekke forhold som i realiteten skyldes sviktende politisk vedlikehold og videreutvikling av globaliseringens spilleregler. Selv en passiv og «nøytral holdning» til globaliseringens institusjoner vil før eller siden skape problemer, siden verden hele tiden endrer seg som følge av endringer innen teknologi, samfunnsutvikling og maktforhold, så vel mellom land som innen toneangivende land og regioner i verdensøkonomien.

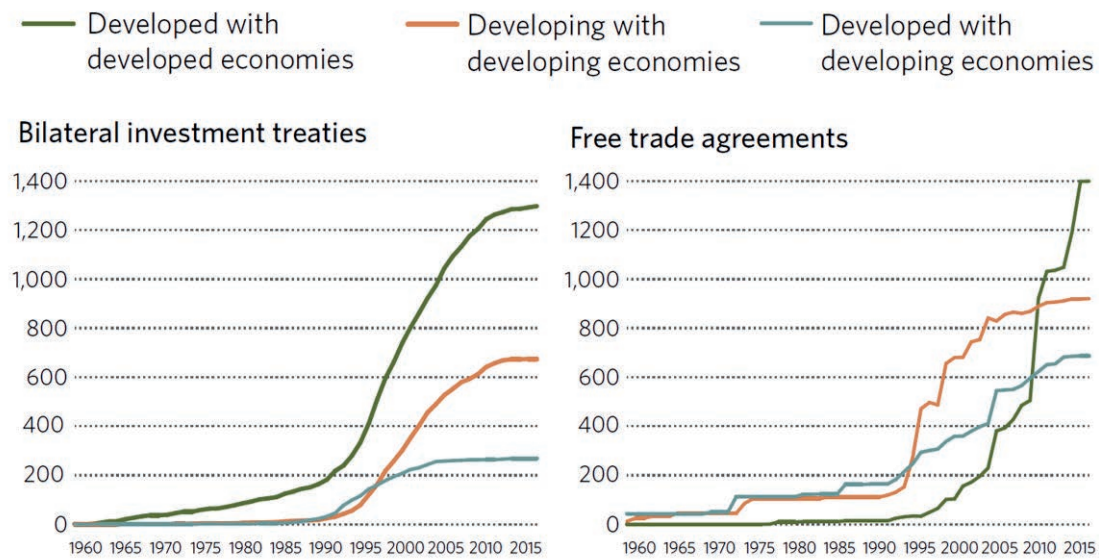
Hvis ikke institusjonene vedlikeholdes og fornyes i takt med vesentlige forandringer vil de forvitre, og ofte fremstå som dysfunksjonelle. Dette gjør at institusjoner under en forvitningsprosess også blir et lettere bytte for de kreftene som aktivt går inn for å bryte ned globaliseringens rammeverk.

Institusjonelle forvitnings- og undergravingstendenser

Hjørnesteinen i dagens multilaterale og regelstyrte handelssamarbeid er Verdens handelsorganisasjon, WTO. Forløperen, frihandelsorganisasjonen GATT, ble etablert i 1947, med i alt 23 medlemsland. WTO rommer i dag 164 medlemsland. Den største medlemsveksten, spesielt blant utviklingsland, kom under den såkalte Uruguay-runden (1986-1993), som munnet ut i den påfølgende etableringen av WTO i 1995. Over tid har det multilaterale regelverket økt i både omfang og kompleksitet, samtidig som tollbarrierer og andre handelshindringer er blitt redusert betydelig. Med WTO ble også det globale handelsregimet tilført et avtalt system for handelsovervåkning, samt en dedikert domstol for løsning av handelstvister mellom medlemslandene.

Etter 15 års forhandlinger ble Kina opptatt som medlem av WTO i 2001. Det samme året startet en ny forhandlingsrunde, den såkalte Doha-runden, som var spesielt innrettet på å styrke utviklingslandenes vilkår. Doha-runden har stått stille siden 2016, og det er fortsatt ingen tegn til at forhandlingene vil bli gjenopptatt med det første.

Det mest vidtgående internasjonale økonomiske integreringsprosjektet i verden har vært utviklingen av EUs indre marked siden 1993, tilført euroen som felles valuta fra 1999. Norge inngikk i 1994 EØS-avtalen, som innebærer tilnærmet fullt medlemskap i EUs indre marked. For øvrig har alle vesentlige nye handels- og investeringsavtaler, siden etableringen av WTO, vært enten regionale, mellom en gruppe av land, eller bilaterale, mellom to land. Omfanget av regionale, polylaterale og bilaterale handels- og investeringsavtaler har økt kraftig siden årtusenskiftet, slik det fremgår av grafene i figur 1.

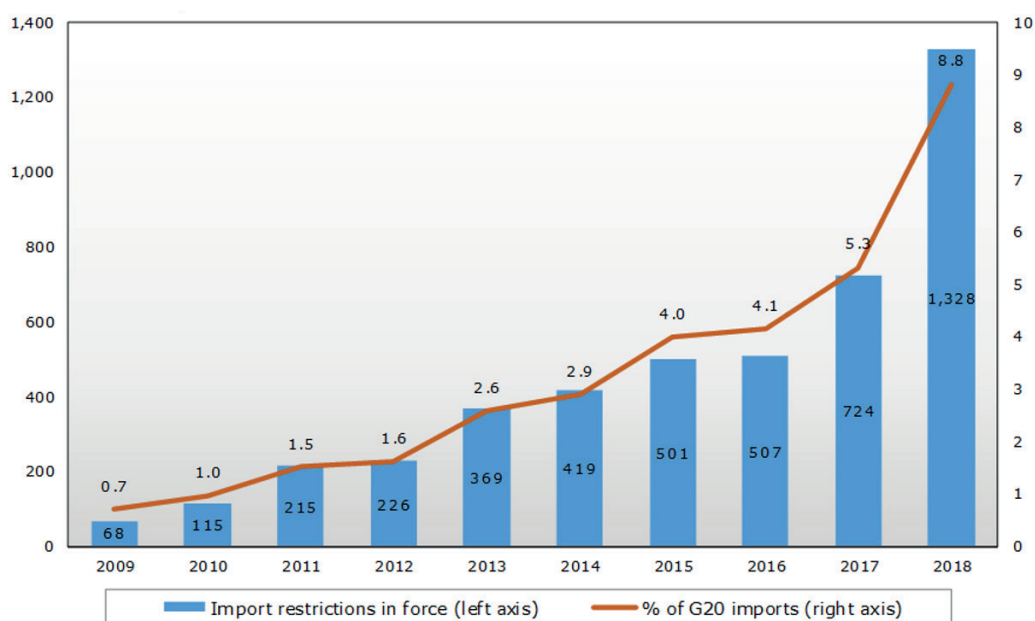
Figur 1: Utviklingen i antall par av land som inngår investerings- og handelsavtaler utenfor WTO

Kilde: UNCTAD 2017

Denne veksten har også sammenheng med at spillereglene for det multilaterale handels-samarbeidet gjennom WTO ikke er blitt oppdatert og videreutviklet siden 1995, hvilket har bidratt til en forvitring av regelverkets kvalitet og relevans. Etter finanskrisen (2008-2009) har det også vært en tydelig tendens å spore, spesielt blant G20-landene, anført av USA, til innføring av stadig flere handelshindrende tiltak. Som det fremgår av figur 2 har denne tendensen vært spesielt markant siden 2016.

Figur 2: Utviklingen i det akkumulerte omfanget av importrestriksjoner i kraft siden 2009

Tall i milliarder USD (venstre akse) og i prosent av verdens samlede vareimport (høyre akse)



Kilde: WTO Sekretariat

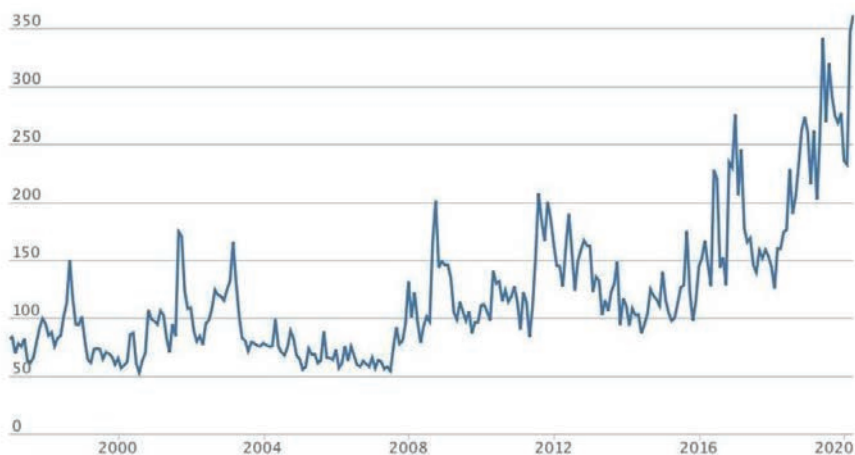
Det er ikke tilfeldig at dette markante skiftet i proteksjonistisk retning inntreffer etter valget av Donald Trump som ny president i USA, på basis av en politisk plattform preget av økonomisk nasjonalisme. Noe av det første Trump foretok seg som president var å trekke USA ut av den store nærstående handels- og investeringsavtalen TPP (som senere ble til CPTPP), mellom en rekke land rundt Stillehavsområdet, utenom Kina. En tilsvarende forhandlingsrunde mellom USA og EU (TTIP) strandet i 2016, og er senere ikke blitt gjenopptatt.

Rett etter tilbaketrekingen fra TPP-forhandlingene nedla president Trump veto mot nødvendig nyrekruttering av dommere til WTOs tvisterett. Siden to dommere etter vedtektene måtte gå av etter fullførte tjenesteperioder på slutten av fjoråret, har WTOs domstol for handelstvister vært ute av funksjon siden januar 2020. Dette er et alvorlig anslag mot hjørnesteinen i det multilaterale handelssystemet. I løpet av de siste par årene har USAs administrasjon også iverksatt en rekke ensidige straffetiltak, eller trusler om slike, mot import av bestemte varer fra flere land, som oftest offisielt motivert av nasjonale sikkerhetshensyn og en negativ bilateral varehandelsbalanse. Overfor Kina har denne politikken eskalert seg opp til en handelskrig, som etter hvert også skulle vise seg å være rettet mot kinesiske høyteknologiselskaper, nylig også mot amerikanske investeringer i Kina.

Samtidig har USA, under Trump, tydd til en svært aggressiv sanksjonering av enkeltbedrifter og land som er involvert direkte eller indirekte i handel med Iran, gjennom såkalt «bevæpning av den amerikanske dollaren». I sum har USA blitt hovedkilden til spredning av en økonomisk giftig usikkerhet, som virker ødeleggende inn på langt mer enn internasjonal handel: på investeringer, produktivitetsutvikling og sysselsetting i hele verdensøkonomien. I tillegg kommer usikkerheten knyttet til utfallet av Brexit-forhandlingene.

Den økte globale usikkerheten knyttet til økonomisk politikk gjenspeiler seg tydelig i de jevnlige opinionsmålingene som ligger til grunn for Global Economic Policy Uncertainty Index, slik det fremgår av figur 3. Kurven viser at det opplevde usikkerhetsnivået har vært kraftig økende siden 2016. De to forutgående toppene sammenfaller med toppen av finanskrisen, og toppen av statsgjeldskrisen i flere EU-land.

Figur 3: Månedlig utvikling i den globale økonomisk-politiske usikkerhetsindeksen



Kilde: <https://www.policyuncertainty.com/>

Strukturelle endringer i globaliseringsmønstret

Den tiltagende globaliseringsprosessen siden 1980-tallet har gjort at vi er blitt mer økonomisk integrerte og avhengige av hverandre på tvers av landegrenser. Selv de senere årenes institusjonelle forvitring og proteksjonistiske tilbakeganger har ikke rokket ved dette hovedbildet. For å forstå de sterke drivkreftene bak den omfattende globaliseringsbølgen siden 1980-tallet, herunder motstandskraften mot proteksjonistiske tendenser, er det nødvendig å se utover de institusjonelle liberaliseringstiltakene som har blitt gjennomført både internasjonalt og internt i mange land siden 1980-tallet.

For å forstå hvordan dagens sammenvevde verdensøkonomi har vokst frem må vi derfor også ta med en rekke andre forhold som har bidratt til nedbygging av tidligere hindringer for internasjonal handel, investeringer, kommunikasjon og personlig mobilitet.

For det første har overgangen til standardiserte transportcontainere, en utvikling som skjøt fart på 1970- og 80-tallet, bidratt til en revolusjon i transport- og logistikk-systemene over hele verden, og integrert transportinfrastrukturen, så vel til havs som på vei og skinner, samt i luften. Dette har resultert i en kraftig reduksjon i transportkostnadene i den internasjonale handelen, og følgelig også i de teknisk-økonomiske handelshindringene. Det sterkt voksende flytransportnettverket har dessuten redusert kostnadene ved hasteleveranser av deler og komponenter på tvers av alle kontinenter.²

I tillegg har fremveksten av flere demokratier med en liberal rettsstat og markedsøkonomi, samt utviklingen av effektive internasjonale betalingssystemer, bidratt på en avgjørende måte til å øke potensialet for velferdsgevinster gjennom økt handel, samt til å redusere den ekstra risikoen og de ekstra transaksjonskostnadene som følger av handel over landegrensene.

Som Richard Baldwin har gitt en utdypende analyse av i boken *The Great Convergence: Information Technology and The New Globalization* (2016), har de store fremskrittene innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi, kombinert med den raske utbredelsen av Internett siden midten av 1990-tallet, skapt et helt nytt globaliseringsmønster. Kostnadene med å formidle informasjon og ideer på tvers av landegrensene er som en konsekvens blitt kraftig reduserte. Når disse endringene inntreffer omtrent samtidig som Kina, Øst-Europa og en rekke utviklingsland, herunder India, åpner seg for å ta del i globaliseringens muligheter, begynner en globaliseringsbølge å skyte fart.³

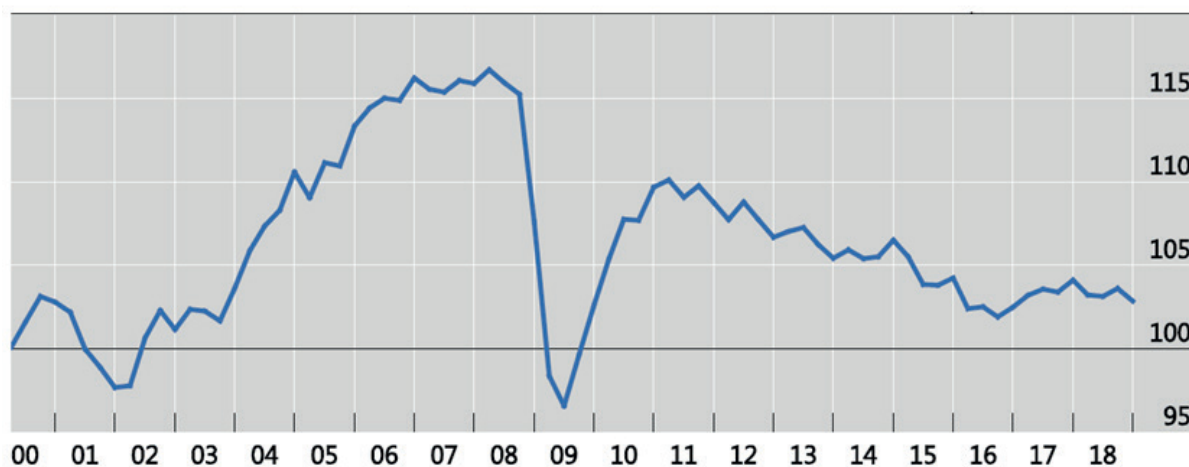
Én ting er å registrere at markedets omfang har økt kraftig, og dermed økt den internasjonale arbeidsdelingens vekstmuligheter i sin alminnelighet, omtrent slik Adam Smith forstod det for snart 250 år siden. En helt annen sak er at David Ricardos 200 år gamle bevis for at vi alle i prinsippet tjener på internasjonal frihandel gjennom spesialisering i tråd med våre komparative kostnadsfortrinn, også har fått et helt nytt og utvidet meningsinnhold. I Ricardos gamle verden var det gjerne snakk om ulike nasjoners komparative fortinn i produksjon av bestemte produkttyper, der alle produksjonsprosesser stort sett foregikk i det samme landet som eksporterte varen. Det virkelig nye med «den nye globaliseringen» er, ifølge Baldwin, at hele ideen om komparative fortinn er blitt denasjonalisert og langt mer finmasket, fordi det nå også er blitt mulig å spesialisere seg på ulike aktiviteter og prosesser gjennom hele verdikjeden – fra strategi, produkt- og

prosessutvikling, til produksjon av komponenter, logistikk, sammensetting av ferdigprodukter, transport og distribusjon, markedsføring og kundeservice. Spesialiseringmulighetene er dermed blitt mangedoblet.⁴

Den nye globaliseringens fremste kjennetegn består derfor av internasjonalt integrerte verdikjeder, hvor innsatsfaktorene og de ulike prosessene som inngår i fremstillingen av et ferdigprodukt kan være plassert i mange forskjellige land. I teknologiske avanserte og internasjonalt orienterte industribedrifter, som for eksempel i svensk bilindustri, kan den samlede importerte foredlingsverdien eksempelvis komme opp i hele 70 prosent.⁵ Gjennomsnittet for svensk industri ligger på rundt 40 prosent av produktets salgsverdi, mens tilsvarende tall for Danmark og Norge ligger på henholdsvis rundt 33 og 30 prosent.⁶

En god indikasjon på i hvilken grad komplekse og finmaskede globale verdikjeder øker eller reduseres i omfang over tid, får vi ved å sammenligne forholdstallet mellom utviklingen i global eksport og globalt bruttonasjonalprodukt, slik dette forholdstallet fremkommer som en indeks (år 2000 er lik 100), som vist i figur 4.⁷

Figur 4: Utviklingen i forholdet mellom vareeksport og BNP for verden som helhet
Indekstallene er basert på faste priser. 1. kvartal 2000 = 100



Sources: IMF, *World Economic Outlook*; World Trade Organization; Datastream; national data; BIS calculations.

Som figuren viser, øker indeksen markant frem til utbruddet av finanskrisen. Denne oppadgående økningen i handelsintensiteten i verdensøkonomien har foregått kontinuerlig siden midten av 1980-tallet. Utviklingen siden 2011, det vil si etter den tidlige innhenting etter finanskrisen, har vist en fallende tendens. The Economist har gitt denne nedadgående trenden tilnavnet «Slowbalisation», siden den gjenspeiler en mer saktegående globalisering, sammenlignet med tidligere.⁸

Helt siden 2011 har dermed den internasjonale handelen i industrivarer vist en jevnt fallende veksttakt. Ifølge WTO gikk til og med den samlede internasjonale varehandelen i 2019 tilbake med 0,1 prosent, sammenlignet med 2018 – det første fallet siden finanskrisen. Det er grunn til å minne

om at dette fallet inntraff etter flere år med økning i handelsrestriksjoner i viktige land, fremfor alt i USA, en tiltagende usikkerhet skapt av handels- og teknologikrigen mellom USA og Kina, samt en relativt ny trend: reduksjon i omfanget av globalt integrerte verdikjeder.

Den nye tendensen til kortere og mer oversiktlige verdikjeder gjenspeiler flere forhold. Siden lange og komplekse verdikjeder er forbundet med betydelige kapitalkostnader har vanskeligere tilgang på handelskreditt i amerikanske dollar etter finanskrisen (ca. 80 prosent av all internasjonal handelskreditt utstedes i dollar), i kombinasjon med en høyere kurs på amerikanske dollar, bidratt til å gjøre lange verdikjeder relativt mindre økonomisk attraktive.⁹

I tillegg kommer et vesentlig høyere lønnsnivå i Kina, større vekt på leveransesikkerhet (spesielt etter tsunamien i Japan i 2011 og flomkatastrofen i Thailand samme år), samt gunstigere muligheter for å flytte produksjonsprosesser tilbake til høykostland via robotisering. Disse grunnleggende og helt normale økonomiske drivkreftene, som hele tiden justerer og kalibrerer globaliseringen i næringslivets praktiske hverdag, i takt med endringer i relative pris- og kostnadsforhold, vil med stor sannsynlighet også gjøre seg gjeldende i tiden fremover.

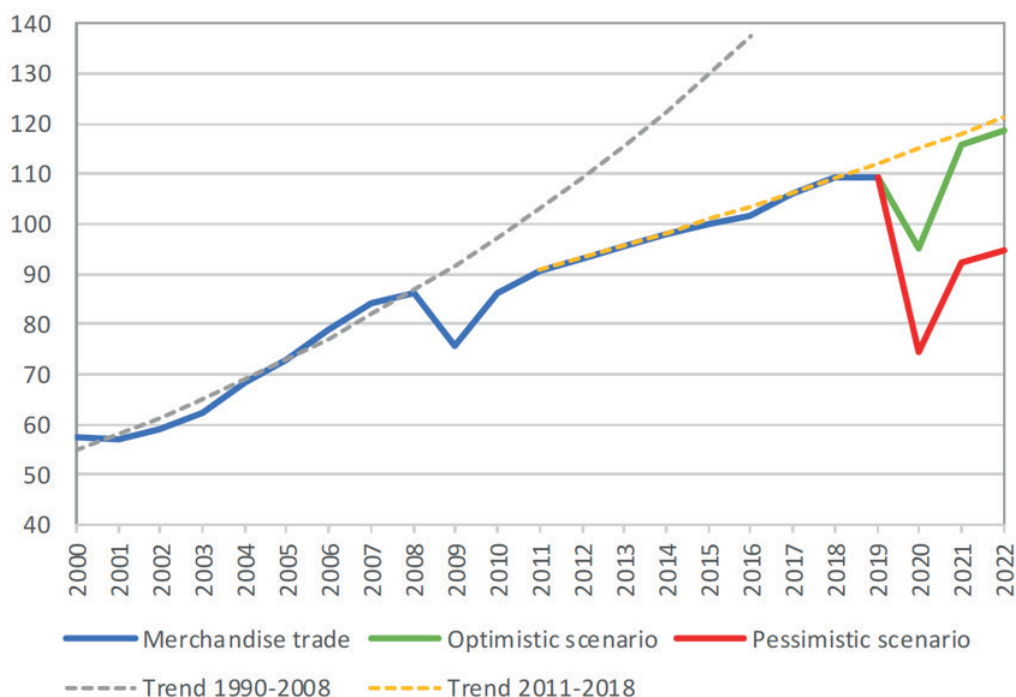
I det koronakrisen rammer verdensøkonomien kan vi med andre ord allerede registrere flere år med stagnerende globalisering, i ganske tydelig kontrast til ofte brukte ordbilder i samfunnsdebatten som «tøylesløs globalisering» og «hyperglobalisering».

Koronakrisen rammer verdenshandelen spesielt hardt

Når koronakrisen plutselig inntraff, skjedde det noe som aldri har skjedd tidligere: Alle deler av verdensøkonomien ble truffet av en omfattende stengning av økonomisk aktivitet – samtidig. Dette er å sammenligne med en plutselig blokkering av hovedpulsåren i globaliseringsprosessen, og har ført til at verdensøkonomien nå opplever det største fallet i produksjon, sysselsetting, investeringer og handel siden depresjonen på 1930-tallet. WTO anslo i sin siste oversikt over handelsstatistikk og prognoser fra 8. april at verdenshandelen i varer kan komme til å falle med et sted mellom 13 og 32 prosent i 2020, sammenlignet med 2019.¹⁰

Som det fremgår av figur 5, venter også WTO at trendveksten i verdenshandelen etter koronakrisen ventelig vil ligge på samme nivå eller lavere, sammenlignet med perioden før koronakrisen. Noe tilsvarende skjedde etter finanskrisen, hvilket også fremgår av figuren.

Figur 5: Utviklingen i verdens samlede varehandel 2000-2022
Indekstall hvor 2015 = 100

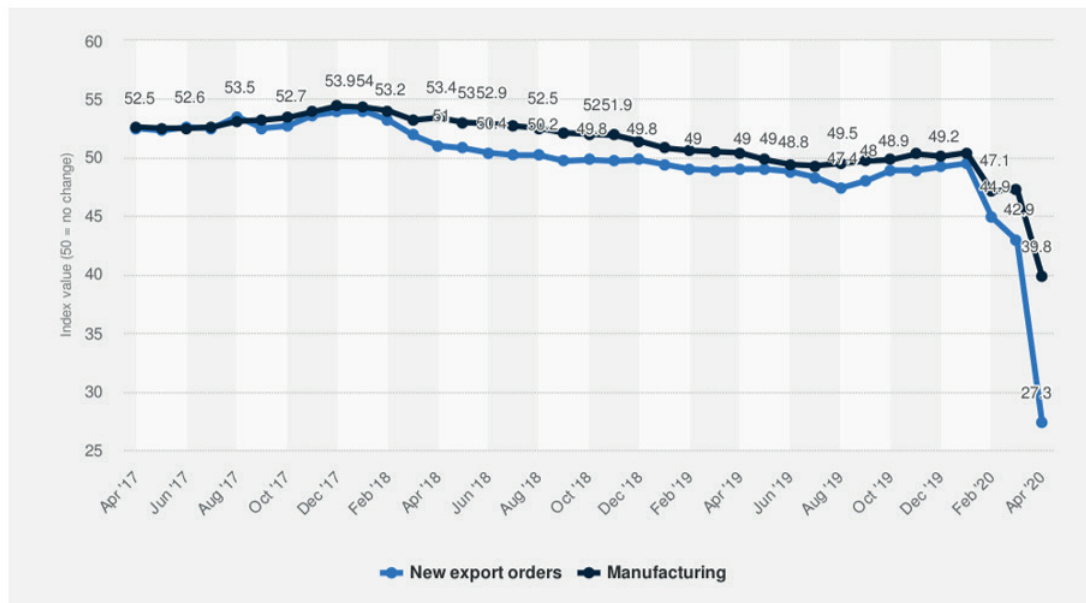


Source: WTO (2020). Notes: Trade volumes are an average of exports and imports; Figures for 2020 and 2021 are projections.

Det som denne gangen høyst sannsynlig vil resultere i en vesentlig større kollaps i internasjonal handel i 2020, sammenlignet med finanskrisen, er at vi ikke bare har å gjøre med et etterspørselssjokk, men også et tilbudsside-sjokk på tvers av mange sektorer i de viktigste land og regioner i verdensøkonomien. Selv om Kina, som etter finanskrisen bidro vesentlig til å løfte opp verdensøkonomien, også denne gangen ser ut til å få i gang industriproduksjonen tidligere enn resten av verden, er problemet nå at en gjenåpning av industrisektoren fort vil møte på etterspørselsbegrensninger fra en omverden som gjenåpner senere, og som dessuten vil være preget av forsiktige og avventende forbrukere en god tid fremover.¹¹

Det siste publiserte globale industriproduksjons- og eksportordrebarometeret fra IHS Markit, oppdatert med svar fra innkjøpssjefer i siste halvdel av april, viser at det sterke fallet i eksporten, også i forhold til industriproduksjonen, var mer markant i april sammenlignet med tallene for mars. Utviklingen i industri- og eksportordreindeksen (hvor tallet 50 representerer stabilitet) fremgår av figur 6.¹²

Figur 6: Utviklingen i den globale ordreinngangen for industri- og eksportvirksomhet
Indekstall på over 50 indikerer oppgang, mens tall under 50 indikerer tilbakegang



Siden de handelstallene som er kommentert i figur 5 og 6 kun omhandler handel i varer, bør det tillegges at de næringssektorene som antas å bli rammet aller sterkest av koronakrisen, som flytransport, hoteller, restauranter og turisme, representerer tjenestehandel. Innen tjenestesektoren finnes det også områder som opplever sterk vekst, som underholdning, handel og kommunikasjon via digitale plattformer.

Den sterke globale veksten i digitale informasjonsstrømmer på tvers av landegrenser antas å fortsette med uforminskert styrke, også gjennom koronakrisen.

Den økonomiske nasjonalismens nye fristelser

I krisetider preget av mange dårlige nyheter, stor usikkerhet og frykt for hva fremtiden vil bringe, har enkelte høyst menneskelige instinkter en tendens til å bli mer fremtredende. Det gjelder beskyttelsesinstinktet, forsiktighetsinstinktet, samt tendensen til å hamstre og sikre seg og sine, og i større grad vise tegn til å være seg selv nærmest. Disse instinktene og tendensene overføres gjerne til det politiske felleskapet, med nasjonalstaten som samlingspunkt. Derfor kan nasjonalstater i økonomiske krisetider også bli fristet til vende blikket innover, la seg lede av politikere som setter sin tolkning av det som er i «nasjonens interesse» som øverste maksime – et kollektivt uttrykk for det å være seg selv nærmest. Dessverre innebærer den nasjonale varianten av dette fenomenet som regel alltid å være seg selv nok.

På 1920- og 30-tallet fikk ulike former for proteksjonisme og økonomisk nasjonalisme fritt spillerom i mange land. Det satte fart i en selvforsterkende negativ spiralbevegelse som skapte økonomisk og sosial elendighet, internasjonale konflikter på løpende bånd, og som bidro til å utvikle en verdensomfattende katastrofe, så vel økonomisk og sosialt, som politisk og etisk.

Når lederne for G20-landene møttes rett etter utbruddet av finanskrisen i 2008, lovet de hverandre å slå ring rundt den åpne verdensøkonomien, forankret i et multilateralt regelbasert handelssamarbeid. Mottoet var å aldri mer la seg friste til å gjenta de fatale feilgrepene fra mellomkrigstiden. Dette løftet ble på symbolsk vis forsterket av et parallelt løfte fra 2012 om å frastå fra manipulering av kursen på egen valuta. Siden Kina tidligere hadde gjort seg skyldig i valutakursmanipulasjon, er det også bemerkelsesverdig å registrere i ettertid hvor lojalt Kina har fulgt opp dette løftet i praksis.¹³

Så inntreffer koronakrisen, og med den er det plutselig mange flere enn president Trump som åpent tar til orde for økonomisk nasjonalisme, selv om meningene uttrykkes på en mildere måte, sammenlignet med den aggressive retorikken fra Det hvite hus. Fra EU-kommisjonen kan vi plutselig registrere uttrykk som «globaliseringen er gått for langt» (Thierry Breton), og «vi må redusere avhengigheten av Kina og andre land på medisiner og medisinsk utstyr» (Stella Kyriakides).¹⁴

En lederartikkel i Nationen 3. april under tittelen «Ja til økt selvforsyning» argumenterer for økt selvforsyning i landets mest importskjermede næring, landbruket, selv med en eksisterende selvforsyningsgrad på rundt 50 prosent (40 prosent når fôrimporten regnes med). Utvider vi perspektivet til å inkludere fisk, vil selvforsyningen av mat nærme seg 90 prosent. Med henvisning til nylig innførte eksportrestriksjoner på korn fra Russland, Ukraina og Kasakhstan fortsetter lederartikkelen med å hevde at det disse statene gjør, egentlig er noe så naturlig som å «sikre sin egen befolkning». Betyr det at land som ikke tyr til slike skritt, forsømmer det å «sikre egen befolkning»?

En debattant i Bergens Tidende, Reidar Kaarbø, skriver 9. april følgende: «Mange bedrifter snakker om å ha alle viktige tjenester «in house», i motsetning til «outsourcet». Kanskje nasjonen Norge burde begynne å snakke om det samme, og inkludere suverenitet og lovverk i debatten – hvis det ikke er for seint?» Det reiser spørsmålet om hva som ikke er viktig nok til å bringes «in house» til Norge.

En norsk sjeføkonom, Elisabeth Holvik, skrev følgende i Aftenposten 13. mars: «Norge bør i likhet med USA, Storbritannia og nå også EU, utvikle en næringspolitikk der vi bygger opp egen industri, trykker det nasjonale private eierskapet, øker beredskap, forsvar og selvforsyning.» Dette ble skrevet på et tidspunkt hvor den næringspolitikken det vises til i andre land fortsatt var uklar: USAs politikk bygger i hovedsak på handelsproteksjonisme, detaljinngrep via straffetiltak og belønning av enkeltsekskaper, handels- og teknologikrig med Kina, samt en aggressiv internasjonal sanksjonspolitikk. Storbritannias næringspolitikk er overskygget av Brexit, mens EU ikke har lagt frem noen konkrete forslag til en ny felles industripolitikk, og hvor de mest konkrete antydningene så langt peker i retning av en større felles innsats på områdene digitalisering og det grønne skiftet.

Disse sitatene og eksemplene har to vesentlige ting til felles: For det første viser de hvor stor faren er for at Norge og resten av verden på nytt kan komme til å snakke seg velmenende inn i en nytt nasjonalistisk «race to the bottom», hvor vi alle blir tapere. For det andre har alle antydninger, bortsett fra det å prioritere samfunnsberedskap og flere forsyningskilder høyere, det til felles at den politiske retningen som angis, er direkte kontraproduktiv og farlig, fra så vel et økonomisk perspektiv, som fra et folkehelseperspektiv.

Før jeg kommer nærmere inn på det sistnevnte, kan det være på sin plass å formidle noen relevante nye forskningsfunn omkring det grunnleggende spørsmålet som står helt sentralt nå, midt i koronakrisen: hvordan sikrer vi best utvikling, produksjon og leveranser av medisiner, medisinsk utstyr og smittevernutstyr under koronapandemien?

Leveransesituasjonen for medisiner og medisinsk utstyr

Den mye omtalte «nyheten» om at hele verden er helt avhengig av Kina og India som de eneste produsentlandene for viktige råstoffer i enkelte typer antibiotika, kan lett forlede oss til å få et fordreid bilde av den alminnelige leveransesituasjonen for medisiner og medisinsk utstyr, herunder smittevernutstyr, som hele verden nå er så kritisk avhengig av.

Som det fremgår av en omfattende forskningsrapport som ble fremlagt 29. april fra *Center for Economic Policy Research (CEPR)*,¹⁵ er de globale markedene og leveransenettverkene for de i alt 80 produktkategoriene som WTO har gruppert som «Covid-19 medical products», i sterk grad internasjonalt integrerte og preget av stor grad av gjensidige avhengigheter, land imellom. For å være helt konkret velger jeg å referere noen funn fra rapporten:

- I kun 14 av de i alt 80 Covid-19 relaterte produktkategoriene finner vi færre enn 5 eksportnasjoner, som gjennomgående eksporterer for mer enn 10 millioner USD per år.
- I hele 54 av de 80 produktkategoriene finner vi flere enn 10 eksportnasjoner som over tid eksporterer for mer enn 10 millioner USD.¹⁶

Legg merke til at det her refereres til antall eksportnasjoner, og ikke til enkeltbedrifter. Det betyr at antallet eksporterende enkeltleverandører, samt produksjonslokasjoner, er langt høyere enn antallet land.

På kort sikt er det leveranser av smittevernutstyr til primært helsepersonell som er under størst press. WHO har beregnet at det er behov for å øke verdens produksjon av smittevernutstyr med rundt 40 prosent for å sikre beskyttelsen av medisinsk personell, som er i nærkontakt med Covid-19 smittede pasienter. De rene tallene som uttrykker det beregnede behovet per måned er formidable: 89 millioner ansiktsmasker, 76 millioner vernehansker og 1,6 millioner vernebriller. Basert på siste tilgjengelige tall fra 2017 fremgår det at de største importørlandene/regionene var USA, EU, Kina, Mexico og Japan. Av disse hadde Japan høyeste importandel fra Kina, med 53 prosent, etterfulgt av EU (44 %) og USA (43 %). Kina var dessuten den største importøren av medisinsk utstyr fra USA.¹⁷

Essensen i disse tallene er entydig: 1) Alle land i verden er i stor grad gjensidig avhengige av hverandre for å sikre kritiske leveranser av medisiner og medisinsk utstyr. 2) Forsøk på å bygge handelsbarrierer vil skade alle land.

Én ting er situasjonen i dag, en ganske annen er behovet for innovasjon og oppskalert produksjon og leveranse av helt nye kritiske produkter, som hele verden er avhengig av for å bekjempe koronaviruset. Her kan noen ferske lærdommer fra Sør-Korea være illustrerende. Sør-Korea

er fra før et av verdens mest innovative land, med en utadrettet økonomi som er tett integrert gjennom globale verdikjeder. Sør-Korea er også verdensledende i bruk av industrielle roboter, med en beregnet robottetthet på 6,3 per 100 produksjonsansatte i industrien. Tyskland og Japan, som ligger på 3. og 4. plass i robottetthet, ligger på bare halvparten av det nivået vi finner i Sør-Korea.¹⁸

I løpet av knappe to måneder har det i Sør-Korea vokst frem en helt ny industrinæring med rundt 25 godkjente produsenter av Covid-19 tester, som allerede eksporterer testutstyr til over 100 land. Det størst av disse selskapene, Seegene, økte i begynnelsen av april produksjonen av testsett per uke, fra tidligere 1 millioner enheter, til 3 millioner enheter per uke. Ifølge forskeren Sébastien Miroudot hadde denne hyperraske industrielle suksesshistorien, som nå er av stor betydning for hele verden under koronakrisen, ikke vært mulig uten fleksible internasjonale produksjons- og leveransenettverk, samt en dertil hørende spisskompetanse på innovasjon, utvikling, produksjon og distribusjon gjennom internasjonale verdinettverk.¹⁹

Miroudot registrer for øvrig at det innovative eksemplet fra Sør-Korea bekrefter den hovedregelen som avtegner seg for sikring av leveranser av kritiske Covid-19 relaterte produkter: aktiv bruk av globalt integrerte verdikjeder har vist seg å være den foretrukne og mest effektive metoden for tilfredsstillelse av koronakritiske behov.

Som Miroudot også har vist gjennom sin forskning på risikosikring og robusthet i krisetider, er det helt misforstått å tolke økt nasjonal selvforsyning som ensbetydende med økt robusthet og økt evne til å opprettholde kritiske leveranser under krisetider. Det instinktive ønsket om økt selvforsyning har ifølge Miroudot en tendens til å se helt bort fra det vesentligste, nemlig at økt geografisk konsentrasjon av produksjon og leveranser til eget hjemland både konsentrerer og øker risiko- og sårbarhetsnivået. Under kriser er oftest evnen til tilpasning, fleksibilitet og tilgang til alternative forsyningsalternativer aller viktigst.²⁰

Et annet element er selvforsyningstankens neglisjering av evnen til å skalere opp produksjonen av kritiske varer under en krise. Når etterspørselen etter kritisk materiell plutselig tidobles, er det temmelig urealistisk å tro at et selv store land kan opprettholde en føre-var-produksjonskapasitet i normale tider, uten å påføre egen befolkning betydelige økonomiske og sosiale omkostninger.²¹

Nevnes bør også det omfattende forskningsarbeidet som pågår internasjonalt for å utvikle en effektiv vaksine mot Covid-19-viruset. Rundt 400 forskningsprosjekter inngår nå i et forsknings-samarbeid som koordineres av WHO, og som summerer seg til en desentralisert kraftanstrengelse med globalt omfang, preget av både samarbeid og konkurranse mellom offentlige og private aktører. Det er ingen dristig påstand å hevde at også masseproduksjon av en eller flere Covid-19-vaksiner vil komme til å kreve en formidabel internasjonal samarbeidsanstrengelse, og at den kritiske oppskaleringen av produksjonen som trengs for å dekke behovet til verdens befolkning vil være tilnærmet utenkelig, uten å dra full nytte av åpne og markedsbaserte internasjonale produksjonsnettverk og verdikjeder.

Hva dette betyr i praksis er viktig av både økonomiske hensyn og folkehelsehensyn:

- Både effektiv samfunnssikkerhet og beredskap vil undergraves av en innadrettet politikk som søker å øke den nasjonale selvforsyningen av viktige produkter, samt å bygge opp større handelsbarrierer.
- Gjennom å sikre opprettholdelsen av det liberale og multilaterale handelssystemet under den aktuelle koronakrisen gis helsemyndigheter, sykehus og andre medisinske tjenesteytere et stort spekter av leverandører å velge mellom, samt fleksibilitet til å bytte leverandør hvis nødvendig eller ønskelig av kvalitets- eller prisbetingete grunner.
- Dagens tett sammenvevde verdensøkonomi, gjennom et åpent og finmasket produksjons- og leveransenettverk, bør i relasjon til koronakrisen, først og fremst forstås som et omfattende og effektivt makroinstrument for å kontrollere, dempe og redusere alvorlige samfunns- og helserelaterte risikofaktorer.
- Dersom mange land, under den aktuelle koronakrisen, skulle velge å ty til en snever og innadvendt politisk agenda og introdusere ulike former for handelsproteksjonisme og økonomisk nasjonalisme, vil det forsterke den økonomiske krisen, øke befolkningens kriesårbarhet og motarbeide samfunnets evne til å ivareta befolkningens helse. Det vil være å begå en feil av historiske proporsjoner.²²

På dette grunnlaget kan det være fristende å rette et undrende blikk tilbake på de mange utsegnene i samfunnsdebatten som etterlater det hovedinntrykket, at koronakrisen først og fremst har vist hvor sårbare vi er for globale verdikjeder, som noen også liker å kalle «globale forsyningslinjer», og at det derfor må være fornuftig å bli mindre avhengige av internasjonale markeder i fremtiden. Ordet «verdikjede», som for øvrig har sin opprinnelse fra et bedriftsperspektiv, gir jo også lett assosiasjoner til en kjede som er utsatt for å ryke hvis ett av leddene svikter. «Ingen kjede er sterkere enn det svakeste ledd» er det også et ordtak som sier. Språket kan som kjent forføre. Fra et forbruker- eller innkjøperperspektiv, derimot, gir det et langt riktigere bilde å forstå verdikjeder som et stort nettverk av leveransemuligheter.²³

Det var jo også litt dramatik å spore da Dagsrevyen for kort tid siden skulle formidle fortellingen om det kritiske arbeidet med å skaffe tilveie mer smittevern-utstyr til Norge. Men det viste seg at den største dramatikken ikke var knyttet til tilgangen til selve produktene, men snarere til å sikre flyfraktkapasitet. Symptomatisk nok løste dette seg, takket være norsk eksport av fisk med flyfrakt til Øst-Asia, som i sin tur bidro til å tilgjengeliggjøre ledig fraktkapasitet for transport av smittevern-utstyr tilbake til Norge. Moralen her er derfor at det i slike tider er svært viktig å opprettholde åpne internasjonale transportkanaler.

Selv om situasjonsbestemte instinkter og dramaturgi i disse tider har lett for å favorisere holdninger i favør av økonomisk nasjonalisme, taler åpenbare fakta og en realistisk økonomisk forståelse av virkeligheten og dens drivkrefter i en helt annen retning. Dette bør ikke overraske noen, siden grunnleggende økonomisk teori fortatt gjelder, og vanskelig lar seg rokke av et koronavirus.

Men proteksjonistiske instinkter, i dette tilfellet i retning av hamstring og refleksive handlinger for å sikre seg selv, setter gjerne noen spor etter seg i krisetider. Dette ser vi enkelte tegn til i handelspolitikken.

Paradoksale handelspolitiske koronatiltak

I en krise som denne, hvor etterspørselen etter en rekke typer medisinsk utstyr har økt dramatisk, vil handelsbarrierer gjøre vondt verre. De gode nyhetene er at mange land raskt har innsett at det blir feil å belaste import av medisiner og medisinsk utstyr med toll og avgifter i denne situasjonen. Per 19. april hadde hele 77 land i verden valgt å redusere sine tollsatser og andre importbarrierer på koronakritiske produkter. Kina var, naturlig nok, først ute. EU gikk så langt som å fjerne all toll og avgifter på medisinsk import fra 30. januar, og det samme gjorde Bangladesh, et av verdens fattigste land. EUs kommisær for handelsspørsmål, Phil Hogan, foreslo 16. april, i den hensikt å styrke verdens beredskap i møte med fremtidige kriser, å invitere resten av verden til en «omfattende flersidig avtale med sikte på å etablere felles spilleregler og en permanent tollreduksjon på medisinsk utstyr». Med andre ord: Frihandel forstås som en viktig forutsetning for å styrke kriseberedskapen – og ikke motsatt.²⁴

Norge begrenset seg til å innføre (27. mars) et midlertidig toll- og avgiftsfritak for donerte forsyninger (ideelle innkjøp) av smittevernutstyr i forbindelse med koronautbruddet. Samtidig ble det imidlertid innført en lisensordning for eksport av nærmere bestemt smittevernutstyr. Det vil si at Norge innførte en form for eksportkontroll, uvisst av hvilken grunn.

Den nye koronaproteksjonismen har i første rekke gjort seg gjeldende i form av innførte eksportrestriksjoner. Mange land, selv innenfor EU, har også gått til det skrittet å innføre et midlertidig forbud mot eksport av medisinsk utstyr. Enkelte land har også satt en stopper for eksport av mat. Problemene med disse tiltakene er flere, og de er ytterst alvorlige:

- De bidrar til å spre mistillit, forverre internasjonale handelsrelasjoner og risikerer å gi næring til en proteksjonistisk spiralbevegelse i retning av eskalerte eksportbarrierer, og andre former for handelshindringer.
- Eksportforbud gjør ingenting for å styrke incentivene til å øke produksjonen, eller til å lokke frem flere produsenter, for å tilfredsstille en økende etterspørsel etter medisinsk utstyr.
- Eksportforbud griper vilkårlig og forstyrrende inn i bedriftenes virksomhet og planlegging, og kan få spesielt alvorlige konsekvenser for store selskaper som opererer i et stort internasjonalt marked.
- Eksportforbud bidrar til å begrense tilbudet og gjøre kritisk medisinsk utstyr dyrere i anskaffelse. Dette går hardest ut over fattige land som ikke har noen realistisk mulighet til å starte innenlands produksjon av kritisk medisinsk utstyr. Dette reiser i tillegg et moralsk spørsmål knyttet til en politikk som produserer humanitære problemer, og som truer med å sette mange menneskeliv i fare. Sjelden får vi så tydelige påminnelser om at antiglobalisme har sin pris, og koster menneskeliv.²⁵

Hamstringslogikken i den paradoksale kombinasjonen av lavere importbarrierer og høyere eksportbarrierer blir dermed omformet til nasjonalegoisme, med kontraproduktive og direkte helsefarlige konsekvenser. Slik lyder koronaproteksjonismens fallitterklæring.

På den positive siden bør det også nevnes at både EU og Norge var raskt ute med å lempe på

enkelte krav for godkjenning av nye produsenter av smittevernutstyr, samt å gjøre de tekniske standardene for slike produkter lettere tilgjengelig, dessuten kostnadsfritt. Hensikten var å gjøre det lettere for flere bedrifter å bidra til økt produksjon av smittevernutstyr. Det er uvisst hvilken praktisk betydning dette tiltaket vil få.

Globaliseringens nye relevans i koronakrisen

I sterk kontrast til påstander fra globaliseringsmotstandere og frihandelskritikere, på intens jakt etter endelige tegn på globaliseringens nærstående død, har dette notatet, samt en rekke relevante forskningsfunn, vist at internasjonal frihandel ikke er problemet, men tvert imot en helt avgjørende del av løsningen på den aktuelle koronakrisen – så vel helsemessig som økonomisk og sosialt.²⁶

Nettopp under denne koronakrisen, til tross for at globaliseringens spilleregler allerede i forkant av krisen har vært utsatt for en rekke ødeleggende politiske angrep, viser det seg at en hel verden står hjelpeløs i sine anstrengelser for å sikre befolkningens helse og fremtidsutsikter, hvis det ikke hadde vært for globaliseringens bidrag til å sikre kritiske medisinske utstyrsleveranser til en overkommelig pris, som gjør det lettere å bekjempe koronapandemien på en effektiv måte.

Dette er ikke et resultat av at globaliseringens spilleregler og virkelighet er perfekte. Langt ifra. Det har i altfor lang tid eksistert store mangler, svakheter og et betydelig reformetterslep i globaliseringens institusjonelle rammebetingelser, som påkaller et langt sterkere og mer fordragelig internasjonalt samarbeidsklima og engasjement i tiden fremover.

På kort sikt, det vil si inntil verden har kommet seg noenlunde helberget gjennom koronakrisen, er det ikke realistisk å se for seg vesentlige forbedringer og reformer av globaliseringens spilleregler. Derimot er det langt mer realistisk at grupper av enkeltland, kall det gjerne koalisjoner av villige, går sammen om å sikre oppnådde verdier og gjennomføre koordinerte forbedringstiltak unilateralt, på en måte som viser vei fremover. Et eksempel er de syv landene som i slutten av mars gikk sammen om å forplikte hverandre til å holde transportveier og leveransekjeder åpne, samt fjerne alle eksisterende restriksjoner på handel i koronakritiske produkter, spesielt medisinsk utstyr. De syv landene var New Zealand, Singapore, Canada, Australia, Chile, Brunei og Myanmar. Det tidligere nevnte initiativet fra EUs handelskommisær Hogan 16. april peker i samme retning.²⁷

Hva det hele koker ned til på kort sikt er at tilstrekkelig mange land selv bør velge å bidra aktivt til følgende:

- Fjerne importbarrierer på medisiner, medisinsk utstyr og personlig smittevernutstyr
- Fjerne alle eksportbarrierer på de samme kritiske produktkategoriene – og vise solidaritet med fattige land
- Sikre at det kritiske internasjonale transport- og logistikksystemet, på hav, på skinner og på vei, er operativt og i stand til å understøtte den viktige økonomiske gjenåpningen og friskmeldingen av verdensøkonomien.

- Sikre at det internasjonale forskningssamarbeidet for å utvikle effektive vaksiner mot Covid-19 viruset, med WTO i en sentral koordinatorrolle, resulterer i rask oppskalert produksjon basert på et mangfold av kvalifiserte legemiddelprodusenter, når den tid kommer.
- Alle midlertidige støttetiltak overfor bedrifter og næringsliv under koronakrisen har i seg kimen til nye, indirekte former for handelsdiskriminering. Derfor er det viktig at disse tiltakene avvikles så raskt som forsvarlig, og at det skjer på en måte som er mest mulig markedskonform og ikke-diskriminerende.

Også Norge kan bidra til å skape en forskjell i riktig retning, med eller uten plass i FNs sikkerhetsråd.

Den neste globaliseringen

Etter utbruddet av koronakrisen har en hel verden også vært vitne til en kraftig vekst i digital kommunikasjon, videomøter og e-handel. Dessuten er det bevist at hverken roboter eller intelligente algoritmer så lett kan settes ut av spill, i hvert fall ikke av et koronavirus. Dermed har vi også lært at noen viktige reiser og fysiske møter, som koronarestriksjoner umuliggjør, faktisk kan gjennomføres på andre og langt billigere måter enn tidligere.

Paradoksalt nok kan vi komme til å oppleve at koronakrisen, helt uventet, kan bidra til å kick-starte en ny impuls til økt globalisering, ikke ulikt det fremvoksende mønstret som Richard Baldwin har analysert og beskrevet i boken *The Globotics Upheaval: Globalization, Robotics and the Future of Work* (2019). Det mønsteret Baldwin ser bryte seg frem, skyldes at nye digitale kommunikasjonsformer reduserer kostnadene ved person-til-person kontakt og møter, samtidig som kunstig intelligens (AI) blir i stand til å overta stadig flere relativt standardiserte arbeidsoppgaver innen store deler av tjenestenæringene. Det går fint an å se for seg, ifølge Baldwin, at vi står foran en ny form for robotisering og arbeidsdeling gjennom en kombinasjon av økt automatisering av tjenester, *telepresence* og digitale plattformer for e-handel mellom bedrifter.²⁸

En slik utvikling, med antatt store konsekvenser for omstillinger i arbeidsmarkedet, vil utvilsomt sette større krav til en fornyet aktiv arbeidsmarkedspolitik, som legger stor vekt på muligheter for livslang læring, omskolering og kompetansebygging. Samtidig vil det globale samarbeidet rundt spilleregler for B2B digitale globale handelsplattformer, samt et sterkere internasjonalt samarbeid om cybersikkerhet, få vesentlig større betydning for fremtidens globalisering.

It's the politics, stupid!

Dette notatet har på ulike måter belyst globaliseringen i møte med koronakrisen. Jeg har gjennomgående forsøkt å vise hvordan vekselvirkninger mellom tre grunnleggende hoveddrivkrefter for forandring kan bidra til en realistisk forståelse av den økonomiske globaliseringens utvikling og resultater: markedsdynamikk, teknologi og politikk.

Siden det mer enn noe annet er de institusjonelle spillereglene det kommer an på, og siden disse er et produkt av politikk, er det naturlig å avrunde med et overordnet blikk på den politiske dimensjonen.

Den store usikkerhetsfaktoren er utvilsomt den politiske, og det er her risikoen for en ytterligere ødeleggende demontering av globaliseringens spilleregler vil bli avgjort. Hvis perioden med koronarestriksjoner på økonomisk aktivitet blir langvarig, og det økonomiske tilbakeslaget resulterer i vedvarende massearbeidsledighet, er også risikoen for et alvorlig tilbakefall til økonomisk nasjonalisme og ødeleggende internasjonale konflikter overhengende stor. Siden det er urealistisk å tenke seg at den liberale verdensorden kan gjenskapes og forsterkes på noen annen måte enn gjennom Vestens ledelse, vil også enkelthendelser som presidentvalget i USA, den endelige Brexit-løsningen, samt EUs og eurosoneens samhold og utvikling kunne få stor betydning for globaliseringens fremtid.

På den annen side er det liten grunn til å tro at økt vektlegging av beredskapshensyn knyttet til viktige medisiner og medisinsk utstyr vil få noen vesentlig begrensende innvirkning på fremtidens globalisering. Verken beredskapsplaner, beredskapens organisering eller oppbygging av relevante beredskapslagre taler mot globalisering – snarere tvert imot.

Koronakrisen rammer så bredt, så dypt og så synkront at ingen enkeltland, heller ikke USA eller Kina, har noen som helst realistisk sjans til å mestre denne krisen alene. Vi kan bare lykkes gjennom internasjonalt samarbeid tuftet på åpenhet og like spilleregler for alle, uansett om det gjelder handel og investeringer, eller helse- eller klimautfordringer. Det vil si at det kun er ved å bygge videre på den liberale verdensorden vi kan ha et realistisk håp om fremgang og mestring av denne og fremtidige kriser. Dette liberale imperativet blir ikke mindre viktig i det vi beveger oss inn i en mer polysentrisk verden, uten en ubestridelig og legitim hegemonisk verdensmakt.

Trolig er vi nødt til, en gang etter koronakrisen, å gjenoppdage, gjenskape og videreutvikle en mer moden forståelse av globaliseringens forutsetninger, muligheter og begrensninger. Men vi må skynde oss langsomt, og en god grunn til det finner vi hos den unge slovakiske politiske økonomien Dalibor Rohac, som skrev følgende i boken *Defending Globalism* (2019): «uten effektive internasjonale institusjoner vil menneskeheten risikere å sette seg selv ute av stand til å adressere og løse alle fremtidige problemer som er skapt av krefter som ingen nasjonalstat kan ha håp om å kontrollere på egenhånd». Skal vi lykkes, fortsetter Rohac, må vi «skape en kultur for mer aktiv politisk og sivil deltagelse i arbeidet med å vedlikeholde og forbedre våre institusjoner på alle nivåer, fra det lokale til det globale». Moralen i dette sitatet bør tale til oss alle, ikke minst nå, under koronakrisen.²⁹

Globaliseringen kan vanskelig reverseres, men den kan forbedres og videreutvikles.

Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter. Den enkelte publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på larspeder@civita.no eller civita@civita.no.

Noter

- 1 Se Lars Peder Nordbakken, Civita-notat 23/2017, Internasjonal næringsfrihet: et fornyet argument for frihandel i lys av den nye globaliseringen: <https://www.civita.no/publikasjon/internasjonal-naeringsfrihet-fornyet-argument-frihandel-lys-nye-globaliseringen>
- 2 Richard Baldwin, *The Great Convergence – Information Technology and the New Globalization*, Belknap Harvard, 2016, 75-76.
- 3 Richard Baldwin, *The Great Convergence – Information Technology and the New Globalization*, Belknap Harvard, 2016, 79-105.
- 4 Richard Baldwin, *The Great Convergence – Information Technology and the New Globalization*, Belknap Harvard, 2016, 145-154.
- 5 Carl B. Hamilton, Globalisering på reträtt?, *Økonomisk Debatt*, nr. 3 2016, 8.
- 6 Tallene er hentet fra WTOs statistiske base over Trade in Value Added and Global Value Chains 1995-2011.
- 7 Hyun Song Shin, What is behind the recent slowdown?, Bank for International Settlements, May 14, 2019: <https://www.bis.org/speeches/sp190514.pdf>
- 8 *The Economist*: <https://www.economist.com/special-report/2019/07/11/multinational-companies-are-adjusting-to-shorter-supply-chains>
<https://www.economist.com/leaders/2019/01/24/the-steam-has-gone-out-of-globalisation>
- 9 Hyun Song Shin, What is behind the recent slowdown?, Bank for International Settlements, May 14, 2019: <https://www.bis.org/speeches/sp190514.pdf>
- 10 WTO: https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm
- 11 Richard Baldwin, *Voxeu* April 7, 2020: <https://voxeu.org/article/greater-trade-collapse-2020>
- 12 <https://www.statista.com/statistics/1032013/global-purchasing-manager-index-manufacturing-new-export-orders/>
- 13 Adam Posen, Containing the economic nationalist virus through global coordination, CEPR E-book, 206: <https://voxeu.org/content/covid-19-and-trade-policy-why-turning-inward-won-t-work>
- 14 Richard Baldwin and Simon J. Evenett, CEPR E-book, 6: <https://voxeu.org/content/covid-19-and-trade-policy-why-turning-inward-won-t-work>
- 15 <https://voxeu.org/content/covid-19-and-trade-policy-why-turning-inward-won-t-work>
- 16 Richard Baldwin and Simon J. Evenett, CEPR E-book, 8-9: <https://voxeu.org/content/covid-19-and-trade-policy-why-turning-inward-won-t-work>
- 17 Richard Baldwin and Simon J. Evenett, CEPR E-book, 6: <https://voxeu.org/content/covid-19-and-trade-policy-why-turning-inward-won-t-work>
- 18 Colin Lloyd, Is this the End of Globalization?, *AIER*, March 29, 2020: <https://www.aier.org/article/global-supply-chain-shock-is-this-the-end-of-globalisation/>
- 19 Sébastien Miroudot, Resilience versus robustness in global value chains: Some policy implications, CEPR E-book, 126-127: <https://voxeu.org/content/covid-19-and-trade-policy-why-turning-inward-won-t-work>
- 20 Sébastien Miroudot, Resilience versus robustness in global value chains: Some policy implications, CEPR E-book, 127-129: <https://voxeu.org/content/covid-19-and-trade-policy-why-turning-inward-won-t-work>
- 21 Se også Penny Bamber, Karina Fernandez-Stark og Daria Taglioni, Why global value chains remain essential for COVID-19 supplies, *voxeu*, May 27, 2020: <https://voxeu.org/content/why-global-value-chains-remain-essential-covid-19-supplies>
- 22 Se også Richard Baldwin and Simon J. Evenett, CEPR E-book, 15-17: <https://voxeu.org/content/covid-19-and-trade-policy-why-turning-inward-won-t-work>
- 23 Se også Donald J. Boudreaux, The Economy Is Not a Series of Supply Chains, *AIER* April 13, 2020: <https://www.aier.org/article/the-economy-is-not-a-series-of-supply-chains/>

- 24 Anna Stelling, CEPR E-book, 21-30: <https://voxeu.org/content/covid-19-and-trade-policy-why-turning-inward-won-t-work>
- 25 Richard Baldwin and Simon J. Evenett, CEPR E-book, 10-11: <https://voxeu.org/content/covid-19-and-trade-policy-why-turning-inward-won-t-work>
- 26 Se også Pinelopi Koujianou Goldberg, The New Empty Arguments Against Trade, May 12, 2020: <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-case-for-global-supply-chains-by-pinelopi-koujianou-goldberg-2020-05>
- 27 Anna Stelling, CEPR E-book, 26-27: <https://voxeu.org/content/covid-19-and-trade-policy-why-turning-inward-won-t-work>
- 28 Richard Baldwin, The Globotics Upheaval: Globalization, Robotics and the Future of Work, Weidenfeld & Nicolson, 2019.
- 29 Dalibor Rohac, In Defence of Globalism, Rowman & Littlefield, 2019, 96,123.