

# KINA – FØR, UNDER OG ETTER FINANSKRISEN



**ARNE JON ISACHSEN** er professor ved Handelshøyskolen BI og leder for Centre for Monetary Economics

## SAMMENDRAG

Den økonomiske politikken Kina har ført siden Deng Xiaoping tok over i 1978, har vært basert på å åpne opp økonomien mot resten av verden og å reformere på hjemmebane. Kinas inntreden i WTO i 2001 var et høydepunkt her. Politisk har man holdt fast på ettpartistaten. Hva som er godt for Kina, sett med kinesiske toplederees øyne, trenger ikke falle sammen med hva som er godt for kinesere. Den stimulanspakken som Kina iverksatte

i november 2008, er ikke god nok med sikte på å løse det grunnleggende makroøkonomiske strukturproblemet; nemlig at privat og offentlig forbruk som andel av BNP må øke samtidig som eksportoverskuddet går ned. Trenden fra de senere år der Kina kjøper seg opp i næringslivet i andre land, vil forsterkes i årene fremover. Finanskrisen har ført til et stort oppsving i Kinas relative betydning her i verden. Før Kina kan utmeisle en god politikk, må kineserne vite hva de vil.

«China is full of conflicting trends and impulses, every generalization about it is both true and false.»

*James Fallows*

(1966–1976) hadde snudd opp ned på samfunnet som, da Deng tok over, nærmest var for et anarki å regne. Bare Folkets frigjøringshær, det vil si militærvesenet, var delvis intakt som statlig institusjon som de politiske lederne hadde en viss styring på.<sup>1</sup>

## BAKGRUNN

I desember 1978 startet Kina den økonomiske opphevingen. Deng Xiaoping, 1,52 meter på strømpelsten, gikk seierrikt ut av maktkampen etter Maos død vel to år tidligere. «Vi må åpne opp og reformere», sa Deng. Men hvordan skride til verket? Kulturrevolusjonen

1. Takk for nyttige og gode kommentarer til en tidligere versjon av dette notatet fra Jørgen Hjelm Bakkerud, Morten Baltzersen, Olav Bjerkholt, Werner Christie, Xiuyi Dong, Torbjørn Færøvik, Marius Gustavson, Tor Christian Hildan, Erlend Lødemel, Stein Tønnesson, Morten Wierød og Johnny Åkerholm. Ansvar for gjenværende feil og mangler er mitt og mitt alene.

Å lede et vanstyrt rike med mange hundre millioner innbyggere, i all hovedsak bønder med liten utdannelse, til en moderne, industriell stormakt fantes det ingen oppskrift på. «Feeling the stones while crossing the river» var strategien Deng la til grunn. En pragmatisk tilnærming der man føler seg forsiktig frem.<sup>2</sup>

«Det spiller ingen rolle om katten er hvit eller svart, bare den fanger mus», er et annet kjent fyndord av Deng. Snarere enn å fortsette abstrakte diskusjoner om den rette lære, slik Mao var så god til, konstaterte Deng at en bedre forståelse av den konkrete virkeligheten måtte til. «Seeking truth from facts», ble retningsgivende i det nye Kina. Det minner om hva Francis Bacon (1561–1626) hevdet: «Truth emerges more readily from error than from confusion.» Og var det noe som preget Kina under kulturrevolusjonen, så var det forvirring. Det er bedre å erkjenne feil og å lære av dem enn å forbli forvirret.

I denne situasjonen var det behov for politisk romslighet, det vil si anledning til å teste ut økonomiske ordninger som ikke passet inn i den rådende, maoistiske ideologien. Deng, som i sin ungdom i flere år hadde bodd og arbeidet i Frankrike, viste stor åpenhet på dette området. Under hans beskyttende hånd startet eksperimentering med markedsbaserte løsninger der belønningen til den enkelte var avhengig av kunnskap og dyktighet så vel som av flid og flaks, og etter hvert også av innskutt kapital. Korrupsjon, skulle det vise seg, ble også av stor betydning for inntektsfordelingen i Kina. Til tross for gjentatte kampanjer for å komme problemet med korrupsjon til livs, har omfanget bare økt.<sup>3</sup>

Gjennombruddet for en mer individualistisk og markedsbasert tilnærming kom ved avskaffelsen av de store kollektivbrukene på landet. Bøndene fikk igjen dyrke sin egen jordlapp. De fikk beholde avlingene etter at kvoten til fellesskapet var avstått. Det gav incentiv til økt innsats. Produksjonen steg kraftig.

De gode resultatene i jordbruket førte til eksperimentering i industrien. Egne bedrifter eid av landsbyen, såkalte TVE-er (Town and Village Enterprises), vokste frem. Og småforetak i privat eie ble tillatt, noe

2. «En kunne vel si at hvis det hadde vært trukket opp en omfattende plan i 1978, ville den vært dømt til å være like mislykket som transisjonspolitikken i Østblokk-landene», skriver Olav Bjerkholt i en kommentar.

3. Mer om korrupsjon i Kina i boken *Corruption by Design* av Melanie Manion, Harvard University Press, 2004.

som under Mao hadde vært strengt forbudt. Parallelt med de store, statlige industribedriftene ble ny, industriell virksomhet etablert. De statseide foretakene fikk etter hvert også friere rammer. Produksjon utover det som var fastsatt på sentralt hold, kunne selges fritt og til markedsbestemte priser. Ved slike grep truet man i liten grad de etablerte interessene samtidig som forholdene ble lagt til rette for dem med talent og initiativ.

Kinesere verden rundt er dyktige kremmere. Nå fikk de anledning til å ta dette talentet i bruk også på hjemmebane, ved at det stadig ble gitt mer rom for kjøp og salg, for marked og konkurranse. En fin balansegang var dog nødvendig. Selve ideologien som Det kinesiske kommunistpartiet var tuftet på, kunne man ikke se bort fra.

Kommunistpartiet i Kina med sine 76 millioner medlemmer har den politiske makten i landet. Hva kanskje ikke så mange vet, er at det i Kina finnes åtte andre politiske partier. Til sammen har de mindre enn én million medlemmer. Disse partiene som alle har eksistert lenge, står ikke i opposisjon til det statsbærende partiet. Snarere er hensikten at de skal bidra til å fange opp stemninger og strømninger i samfunnet for på den måten å bedre beslutningsgrunnlaget for dem som bestemmer – nemlig lederne i Det kinesiske kommunistpartiet.

Hvordan skal folk kunne godta fravær av medbestemmelse gjennom demokratiske valg? Jo, regimet må levere det folk flest forventer. Og i Kinas tilfelle er det økonomisk vekst. Dessuten trengs en fin fortelling – en legitimerende teori – som bidrar til at folk aksepterer tingenes tilstand. Åpne opp og reformere gjaldt primært på det økonomiske området. På det politiske området holdt man fast på ettpartistaten.

## POLITISK URO VÅREN 1989 ...

Til tross for en imponerende økonomisk vekst de siste tretti årene har Kina langt fra vært forskånet for uro og opptøyer. Våren 1989 var den kinesiske modellen nær ved å kollapse. Studenter som samlet seg på Den himmelske freds plass i Beijing og krevde å bli hørt av myndighetene, fikk etter hvert bred støtte i folket. Demokrati og avskaffelse av ettpartistaten var ikke det sentrale temaet. De økende forskjellene i samfunnet, den tiltakende korrupsjonen og den høye inflasjonen var det folk protesterte mot.

Innad i ledelsen i Partiet var det ulike meninger om hvordan denne situasjonen skulle møtes. Da uroen bare

syntes å tilta, og samtaler med studentene ikke førte frem, vant den harde linjen frem. Opprøret ble knust. Militæret, som har tradisjon for å følge den politiske ledelsen snarere enn selv å ta den, ble satt inn. Kineser mot kineser. Det endte med et blodbad som krevde et sted mellom to hundre og to tusen liv.<sup>4</sup> Da tanksene rullet inn på Den himmelske freds plass den 4. juni 1989, hadde Polen sitt første frie valg på mer enn 40 år.

Studentoptøyene i Kina gav de konservative kreftene i Beijing mer makt. En reversering av den økonomiske politikken som Deng hadde stått for, fulgte. Staten skulle på nytt inn med kontroll og styring. Men Deng, som nå var langt oppe i åttiårene, var ikke den som gav seg. Han hadde i grunnen aldri vært det. Tre ganger tidligere hadde Deng falt i unåde og blitt kastet ut av den politiske ledelsen, for hver gang å komme tilbake. Da kulturrevolusjonen raste på sitt heftigste, sørget Mao for at Deng ble forskånet for det verste. Han ble satt til å arbeide i en traktorfabrikk. Og han beholdt livet og helsa.

Først avla Deng generalene en visitt. De hilste den gamle krigeren velkommen. Vi, sa de i 1991, vil beskytte ditt politiske program. Dette var helt uhørt og helt ulovlig. Deng hadde ingen formell posisjon som skulle tilsi en slik lojalitet fra de væpnede styrkene. Men den erfaringen Deng hadde – som våpendrager til Mao, som deltaker i Den lange marsjen og som sentral i kampen med å frigjøre Kina, først fra japanerne og så fra Chiang-Kai Shek – gav den kortvokste mannen en personlig autoritet ingen andre var i nærheten av å ha.

Dernest la Deng ut på en reise sydover, til områdene ved kysten som hadde hatt så stor økonomisk fremgang takket være Dings omlegning av politikken. Her ble han møtt som en helt, hilst med ovasjoner, noe Deng passet på at det ble skrevet om i hovedstadens aviser. Den folkelige støtten Deng således kunne oppvise sammen med trofastheten som generalene viste ham, gjorde at det etablerte lederskapet i Beijing vanskelig kunne gjøre noe annet enn å ta Deng inn i varmen igjen. På partikongressen to år senere gjorde Deng nærmest rent bord. Generalsekretæren i Partiet, Jiang Zemin, som Deng selv hadde hentet inn under urolighetene i mai fem år før, gikk inn på Dings linje. «Åpne opp og reformere» var igjen god latin.

.....

4. Det lave tallet er de kinesiske myndighetenes eget anslag, det høye er anslaget til Røde Kors.

Oppskriften på den økonomiske politikken som Kina førte i disse årene, var ikke nedtegnet i noen bok. Her gjaldt prøving og feiling – å utvikle en sosialistisk markedsøkonomi med kinesiske kjennetegn. Ettersom markedet stadig krevde mer plass ut fra den enkle erkjennelsen at på mange områder skaper konkurranse og fri prissetting det beste utgangspunktet for økonomisk vekst, fikk man problemer med legitimiteten. Hva ville Mao sagt? Hvordan forene den økonomiske politikken man ser virker best, med den ideologiske overbygningen ettpartisystemet er basert på? Overbygningen måtte vike for det som fungerte. Eller overbygningen ble bygget om. Klarest kom dette til uttrykk da Jiang åpnet opp for at forretningsfolk også kunne bli med i Partiet. Fra å være et parti preget av arbeidsfolk – proletarer – ble Det kinesiske kommunistpartiet for en eliteklubb å regne. Et meritokrati fikk utvikle seg i landet, det vil si at man tar vare på de beste og lar de bestemme det meste. Proletariatets diktatur er borte.

### ... BLIR ETTERFULGT AV ASIAKRISEN I 1997-98

Sommeren 1997 brøt en økonomisk krise løs i Asia. For stor vekst i innenlandsk kredittgivning, i stor grad basert på lokale bankers opplåning i utlandet, hadde skapt bobler i aksje- og eiendomsmarkeder. Thailand, Sør-Korea, Taiwan og Indonesia måtte la den faste valutakursen gå. Om valutakursen synker kraftig, øker gjelden i fremmed valuta tilsvarende. Banker som hadde kortsiktige innlån i dollar og langsiktige utlån i egen valuta, gikk nedenom en masse. Flytende valutakurser, der mange valutaer fløt nedover mot dollaren, skapte uro og usikkerhet. De økonomiske nedgangstidene ble ikke bedre av dårlige råd fra IMF. En innstrammingspolitikk er ikke hva man trenger når ytre begivenheter gjør at etterspørselen faller og arbeidsløsheten stiger.

Alles øyne var rettet mot Kina. Ville landet følge de andre landene og la valutakursen falle, det vil si la prisen på dollar målt i egen valuta stige? Nei, sa kineserne, vi holder valutakursen på 8,28 yuan per dollar fast. I stedet dro Kina til med et omfattende program for økning av investeringer i infrastruktur. Den innenlandske etterspørselen ble holdt oppe, og Kina kom gjennom krisen på en god måte. Andre land i regionen var takknemlig for denne politikken. De fikk bedret sin konkurransevne mot Kina, og dro også fordel av økt eksport til Midtens rike nå som etterspørselen der steg. For Kinas del høstet man erfaringer med hvordan møte globale

nedgangstider, erfaringer man har hatt nytte av etter at finanskrisen brøt løs for alvor i september 2008.

### ET STABILT KINA - ENN SÅ LENGE?

Det er uenighet om hvor støtt Kina står rent politisk. Noen mener at Kina står på leirføtter. Andre mener at Midtens rike står temmelig støtt.<sup>5</sup> En politisk ledelse som er redd for sitt eget folk, sitter ikke trygt, vil den første gruppen si. Kinas historie er full av eksempler på bondeopprør og uro som velter det bestående. Det dagens ledere i Beijing er mest redde for, er fremveksten av alternativer til det rådende regimet.

Kinas ledere har vist seg dyktigere enn vel noen hadde tenkt seg for tjuve år siden, den gang kommunistregimer falt som dominobrikker i Sentral- og Øst-Europa. Hvordan kan det ha seg at det kinesiske regimet stod han av, som nordlendingene sier? Partiet og dets ledere har lyttet og lært, tatt selvkritikk og tilpasset seg. Utviklingen av et «deltakende demokrati» der folk i større grad kan la sin mening bli hørt, har gitt større legitimitet.<sup>6</sup> Videre har den jevne kineser i dag det friere enn noen gang i manns minne. Hun kan reise hvor hun vil. Hun kan utdanne seg til det hun vil. Hun kan bo hvor hun vil.<sup>7</sup> Og kanskje viktigst: Regimet har levert en imponerende økonomisk vekst, hvilket i seg selv er med på å gjøre det akseptabelt for folk flest.

Imidlertid mangler Kinas ledere den grunnfestede tryggheten som ledere i velutviklede demokratier har, og som vi i Vest-Europa tar som en selvfølge og således ikke tenker over til daglig. Hvorfor, har jeg lurt på, har demokratier så stor legitimitet i befolkningen? Fordi folket bestemmer, er det vanlige svaret. Men jeg bestemmer ingenting. Egentlig er det helt bortkastet å bruke tid og krefter på å gå og stemme. Min stemme vil aldri bety noen forskjell på hvem som blir statsminister i Norge. Så hvorfor går jeg og stemmer i stedet for å ta en lengre tur

.....

5. For en for urovekkende analyse sett med kinesiske lederes øyne, se *China. The Fragile Superpower* av Susan Shirk, Oxford University Press, 2007. For langt mer oppløftende vurderinger, sett med CCPs øyne, se *China's Communist Party. Atrophy and Adaption* av David Shambaugh, University of California Press, 2008.

6. I artikkelen «Demokrati på kinesisk» i *Internasjonal Politikk*, desember 2008, drøfter jeg slike ting nærmere, se [http://home.bi.no/fag87025/pdf/Demokratipaakinesisk\\_internasjonalpolitikk.pdf](http://home.bi.no/fag87025/pdf/Demokratipaakinesisk_internasjonalpolitikk.pdf).

7. Når det gjelder sted å bo, er det fremdeles slik i Kina at gjestearbeidere fra landet som flytter til byen, ikke har samme rettigheter som dem som alt bor der. Dette skillet mellom å ha «hukuo», eller tilhørighet, til byen og hukuo til landet vil trolig forsvinne i løpet av ikke altfor mange år.

i Nordmarka i det fine høstværer? Fordi det å stemme gir følelsen av å være del av en helhet. Og denne følelsen vi som stemmer har, virker i sin tur legitimerende på regimet. Poenget er altså ikke hva min stemme gjør for utfallet. Poenget er hva min stemme gjør med meg.

Kina er ikke noe demokrati. Men likevel har landet klart det kunststykke å sikre en ryddig overgang av lederskap. Vi så det i 2002 da Jiang Zemin vek plassen for Hu Jintao som Kinas fremste mann. Åremålsordningen på to ganger fem år i topp-posisjon som Deng hadde innført, og med aldersgrense på 70 år, fungerte i praksis. Jeg tror det er vanskelig å overvurdere viktigheten av denne ordningen for stabiliteten og robustheten til det politiske systemet i Kina.

De fleste kjennere av Kina har vansker med å se noen seriøs, velorganisert utfordrer til Partiet. Oppløsning fra innsiden ved at Partiet splittes opp i separate partier som gjenspeiler de genuine interessemotsetningene i landet, er en mulighet. Denne muligheten synes ikke realistisk. Men det trodde vi ikke rivningen av Berlinmuren i november 1989 heller var, og slutten for Sovjetunionen vel ett år senere. En form for demokrati innen Partiet kan ha mer for seg, der ulike grupper avstemmer ulike løsninger seg imellom, men fremstår utad som en enhet. Dette er langt på vei allerede en realitet.<sup>8</sup>

### EN VEKSTMODELL UNDER STRESS

«Jernbollen med ris», som kineserne kalte det, hadde sikret alle som jobbet i statseide foretak, et minimum. Ikke bare ris for å overleve, men også skolegang for barna, basis helsetilbud for familien og en beskjeden pensjon for de gamle.

I en dynamisk markedsøkonomi kan ikke bedriften ha ansvar for alt dette og samtidig bli stadig mer effektiv i produksjonen. Det mente daværende statsminister Zhu Rongji. Før Kina var ute av den økonomiske krisen på slutten av 1990-tallet, satte Zhu i gang omfattende endringer for driften av de statseide foretakene. De ble restrukturert, nedlagt eller solgt over en lav sko. I noen næringer ble overskuddskapasiteten bygget ned for dermed å bedre rammevilkårene for de gjenværende bedriftene. «Jernbollen med ris» ble tatt vekk.

Noen av de største og mest sentrale bedriftene ble beholdt og videreutviklet på statlig hånd. Her valgte

.....

8. Se «Intra-Party Democracy in China: Should We Take It Seriously?» av Cheng Li, *China Leadership Monitor*, No. 30, 2009.

man ofte «Hydro-modellen», det vil si at selskapet ble tatt på børs og private kom inn med noe kapital. Men ikke mer enn at staten beholdt den fulle styringen. En viktig hensikt med notering på børs er å få markedets vurdering av hvor godt bedriften drives. For en del foretak ble børsnotering i Hong Kong eller New York sett på som særlig viktig, det vil si man nøyde seg ikke med notering på en av de to innenlandske børsene, den i Shanghai og i Shenzhen.

Under denne prosessen som strakk seg over fem år, mistet 45 millioner kinesere jobben. Tenk deg noe tilsvarende i Norge. Man omstrukturerer statlige virksomheter, og vel 150 000 mennesker mister arbeidet. En del kinesere gikk av med pensjon. Andre fikk ny jobb i private bedrifter eller startet for seg selv. Noen ble gående uten arbeid i lang tid. Med det overskuddet av arbeidskraft som dermed fremkom, forble lønnsøkningene for de fleste relativt beskjedne sammenliknet med hva kapitaleierne kunne ta ut av bedriftene.

Zhu sukret pillen ved å la kinesere i byene få tilbud om å kjøpe boligen de bodde i, for en billig penge. På rekordtid ble et levende boligmarked etablert. Kineserne kunne spare, ikke lenger bare ved å sette pengene i banken, men også ved å sette dem i egen bolig. Statseide foretak som solgte unna boliger til ansatte, tok denne inntekten selv. Det gav mer penger i kassen.

Som kompensasjon for den økte graden av konkurranseutsetting som statseide foretak ble utsatt for – både ved at de ikke lenger nærmest automatisk fikk tilført mer midler fra de statseide bankene om det skulle trengs, og ved at private bedrifter, også utenlandskeide, stadig fikk friere anledning til å etablere seg i Kina – fikk statseide foretak i stor grad anledning til selv å disponere eventuelle overskudd. I starten var ikke dette noe stort tema – ganske enkelt fordi overskuddene var temmelig beskjedne. Annerledes skulle det stille seg fra midten av det første tiåret i det nye hundreåret og utover. Mens overskudd i bedriftene i stor grad kommer eierne til gode i modne, kapitalistiske økonomier, ved utdeling av utbytte, ble den gode avkastningen på kapitalen i veldrevne, statseide foretak beholdt i foretakene.

Fravær av utbetaling av utbytte, inntekter ved salg av leiligheter, som bedriften selv eide, til egne ansatte og dessuten bortfall av forpliktelser for sine arbeidere gjorde at mange statseide foretak fikk godt med midler for egne investeringer.

Produktivitetsveksten i industrien var formidabel. Det skyldtes ikke minst den åpenheten Kina viste for utenlandske direkteinvesteringer. Innføring av moderne teknologi og adgang til andre lands markeder kan neppe gjøres på mer effektivt vis enn ved å la andre lands bedrifter starte produksjon i eget. Med kinesernes sans for det kommersielle – her finnes mange «sunnemøringer» – tok man etter andre raskere enn hva reglene tilsa.<sup>9</sup>

Husholdningenes sparing i bank kastet lite av seg. Det hadde sammenheng med at de fem store bankene i Kina, som alle er statseide og som til sammen har en markedsandel på rundt 60 prosent, hadde vist et særlig talent for å tape penger. Etter rekapitaliseringen av disse bankene, der myndighetene gikk inn med enorme beløp, var det viktig å sikre lønnsomheten fremover. Lave renter på innskudd, fastsatte av myndighetene, bidro til dette. Men dermed ble husholdningene som var henvist til sparing i bank, loppet for kjøpekraft, hvilket førte til lavere vekst i privat konsum.

Alt dette – de store, tilbakeholdte overskuddene i mange statseide foretak, den raske veksten i produktivitet, åpenheten for utenlandske selskapers etableringer i Kina og den begrensede veksten i husholdningenes inntekter – hadde som konsekvens at industriproduksjonen etter hvert langt oversteg hva det innenlandske markedet kunne avta. Med Kinas inntreden i WTO, Verdens handelsorganisasjon, i desember 2001 var dette et mindre problem i starten. Det kineserne ikke selv kjøpte, fant man villige kjøpere til i andre land, særlig i USA. Mens Kina fra 1990 og utover var vant til moderate overskudd i handelen med andre land, tok tallene helt av fra litt ut på 2000-tallet. Overskuddet på driftsbalansen med utlandet steg fra ikke ubetydelige 46 milliarder dollar i 2003 til utrolige 426 milliarder dollar i 2008, tilsvarende 10 prosent av BNP.<sup>10</sup>

Men overskudd for ett land er underskudd for andre land. Resten av verden, anført av USA, begynte etter hvert å se seg lei på den kinesiske modellen for økonomisk vekst. Rett nok kunne amerikanske konsumenter glede seg over stadig billigere varer fra Midtens rike. Og

9. For en innsiktsfull og levende beskrivelse av de utfordringene utenlandske foretak som etablerte seg i Kina på 1990-tallet møtte, se *Mr. China* av Tim Clissold, Constable & Robinson Ltd, 2004.

10. I tillegg til innførsel og utførsel av varer og tjenester omfatter driftsbalansen inn- og utgående rentebetalinger samt netto overføringer til andre land.



mange – men langt fra alle – amerikanske foretak som etablerte seg i Kina, tjente gode penger.<sup>11</sup> Men amerikanske industribedrifter mistet markedsandeler, og sysselsettingen i industrien sank trolig raskere enn den ville ha gjort uten et så aggressivt Kina.

Pressgrupper ville ha president George W. Bush til å erklære Kina som en «currency manipulator». Ved å holde fast kurs mot dollar samtidig som produktivitetsveksten i industrien lå på rundt 20 prosent årlig i mange år, ble konkurransekraften til de kinesiske bedriftene kort og godt for god.<sup>12</sup> Det ikke å tillate en oppskrivning av yuan innebar en manipulering med valutakursen. Om de amerikanske myndighetene hadde akseptert et slikt resonnement, ville veien ligget åpen for handelsmessige og andre former for mottiltak.

Sommeren 2005 bestemte Kina seg endelig for å gjøre noe med valutakursen. Man skrev opp yuanen med et par prosent og startet så en periode med forsiktig styrking av egen valuta. Etter tre år var prisen på én dollar kommet ned fra 8,28 yuan til 6,83 yuan. Under de olympiske lekene i Beijing valgte myndighetene å gjøre det så enkelt som mulig for de besøkende ved å holde fast kurs mot dollar. Da OL var over, tok finanskrisen til. Politikken med en frivillig svekkelse av konkurransekraften for kinesiske foretak ved fortsatt appresiering av valutaen ble avblåst.

Modellen for økonomisk vekst for Kina fra omkring 2003 til finanskrisen brøt løs seks år senere, var ikke bærekraftig. Landet hadde for store realinvesteringer, for lite privat konsum og uholdbare, store overskudd i utenriksøkonomien.

## BRÅSTOPP

Kinesiske banker, i motsetning til mange andre lands banker, hadde ikke forsynt seg i særlig grad av amerikanske verdipapirer med høy, løpende avkastning, men med enda høyere risiko. Da Lehman Brothers, en stor investeringsbank i USA med forgreninger over hele verden, måtte stanse sin virksomhet den 15. september 2008, var ikke det noe problem for Midtens rike. Men virkningene av Lehmans konkurs var det. Finanskrisen som fulgte, førte til et svaletup i produksjon og

.....

11. General Motors solgte flere biler i Kina enn i USA i de første ni månedene av 2009. I årene fremover forventes bilsalget i Kina langt å overstige bilsalget i USA.

12. Se Pieter Bottelier, «China and the International Financial Crisis», *The National Bureau of Asian Research*, 2009.

etterspørsel verden rundt. Etter tretti år med uavbrutt vekst sank Kinas eksport.

Faren for bobler i boligmarkedet i flere store kinesiske byer kombinert med en årlig BNP-vekst på over 10 prosent de senere årene hadde ført til høyere rente, strengere regulering av bankenes utlån og en strammere finanspolitikk. Når så redusert etterspørsel fra andre land kom på toppen av myndighetenes egen politikk for å kjøle ned den innenlandske økonomien, gikk det veldig fort i feil retning.

Et par måneder på høstparten 2008 opplevde Kina en økonomi som ikke vokste. Tusenvis av bedrifter gikk konkurs, særlig i de velstående regionene langs kysten. I løpet av et halvt år mistet 10 millioner arbeidere jobben og 1 million nyutdannede akademikere stod arbeidsløse. I samme periode sank aksjekursene med 65 prosent. Denne krisen, sa landets øverste leder, president Hu Jintao, «er en test på vår evne til å kontrollere en kompleks situasjon, og også en prøve på Partiets evne til å styre».<sup>13</sup>

Det hele kunne minne om situasjonen etter studentopprøret på Den himmelske freds plass nesten tjue år tidligere. Men parallellen halter. Dagens kinesiske regime står stødigere. Og de økonomiske virkemidlene dagens ledere har til sin rådighet, er langt mer sofistikerte og gjennomprøvde enn den gang. Nå var tiden kommet for å ta dem i bruk.

## EN OFFENSIV POLITIKK ...

Allerede i november 2008 presenterte myndighetene i Kina en omfattende pakke for stimulering av den innenlandske etterspørselen for å øke produksjonen og holde sysselsettingen oppe. I utlandet har man i for stor grad tolket politikken som en ren finanspolitisk stimulan, det vil si at statens utgifter går opp relativt til statens inntekter. Men hovedtyngden av stimulanse kom i form av økt kredittgivning fra bankene. De økte bankutlånene var passet inn i en overordnet plan fra myndighetenes side. Denne planen går over 27 måneder, det vil si at den varer ut 2010.

Vi må her minne om at i Kina bor det 1,3 milliarder mennesker. Det er nær tre hundre kinesere per nordmann. Og videre må vi minne om at politiske myndigheter opererer på fem nivåer – fra regjeringen i Beijing til

.....

13. Se «China's Team of Rivals» av Cheng Li, John L. Thornton China Center, March/April 2009.

de lokale myndighetene i «townships».<sup>14</sup> Å lage en omfattende plan for ekstraordinære tiltak med sikte på å øke de økonomiske aktivitetene er, mildt sagt, ikke enkelt.<sup>15</sup>

Når det er sagt, må vi legge til at Kina er usedvanlig godt posisjonert for å føre en ekspansiv økonomisk politikk. Store valutareserver, liten statsgjeld og lav inflasjon gir gode rammer for å stimulere den innenlandske etterspørselen på makronivå. Et finansvesen dominert av statseide banker som myndighetene kan gi beskjed om at skal øke utlånene, gjør det mulig med rask omlegning av kredittpolitikken på mikronivå. I samme retning trekker et knippe på om lag 140 store, statlige bedrifter som i stor grad vil følge opp signaler fra regjeringen om omlegning av den økonomiske politikken.

Vi må også minne om at Partiet er tettere infiltrert i samfunnet enn hva vi nordmenn i utgangspunktet tenker oss. I store foretak står Partiets mann over administrerende direktør. For å unngå en klønete og uklar ledelse av foretakene, vil det ofte være samme person som innehar begge disse rollene. Når Partiet har bestemt at en omlegning av den økonomiske politikken skal finne sted, er tiden fra vedtak til iverksettelse ofte kort. I hvert fall hvis interessene på det lokale planet der bedriftene ligger, er sammenfallende med interessene på sentralt hold, det vil si i Beijing.

Gjeldsgraden for kinesiske bedrifter er lav. Og kinesiske husholdninger har nesten ikke lån. Sunne finansielle forhold, både i næringslivet og hos husholdningene, gjør det lettere å sette i gang en kredittfinansiert ekspansjon i Midtens rike enn i de fleste andre land i denne verden.

Hovedtyngden av midlene som er satt av til å stimulere økonomien, vil gå til investeringer i infrastruktur. I tillegg til jernbane, vei og flyplasser fremskyndes den sosiale boligbyggingen. Videre vil myndighetene se til utbygging av to tusen nye sykehus og opprustning eller nybygging av fem tusen helsestasjoner.<sup>16</sup> Denne satsingen på helse følges opp med mer penger til bruk av fasilitetene.

De lokale myndighetene står for den praktiske gjennomføringen av politikken. Gamle prosjekter som tren-

14. Under «townships» finner vi landsbyer eller «villages» av hvilke det er om lag 700 000. Men disse er ikke egne administrative enheter underlagt politisk kontroll fra Beijing.

15. «The current economic situation in China is one of unprecedented complexion», skriver Barry Naughton i artikkelen «Understanding the Chinese Stimulus Package», i *China Leadership Monitor*, No. 28, 2009.

16. Ibid.

ger godkjenning på sentralt hold, trekkes frem. Beijing ser gjennom planene for de ulike provinsene. Rammen for de samlede investeringene per provins bestemmes sentralt. Fordelingen fastsettes på lokalt nivå. Midler som bevilges sentralt, følges opp med lokale midler. Bankene får klar beskjed om å øke utlånene, hvilket de også gjorde. Innen utgangen av april 2009 hadde bankene bevilget mer i nye lån enn gjennom hele 2008.

Et viktig element i stimuleringspakken er utviklingen av en industripolitikk for ti sektorer, fra stål, skip og biler, til tekstil, lett industri og elektronikk. Et sentralt element her er mer penger til anvendt forskning og utvikling. De store, statseide foretakene vil ha en sentral rolle her. Stimuleringspakken legger videre opp til økt satsing på egne investeringer i utlandet.<sup>17</sup> Mens Kina har mottatt utenlandske direkteinvesteringer for mer enn tusen milliarder dollar de siste par tiårene, har Kina selv gjort direkteinvesteringer i andre land for mindre enn to hundre milliarder dollar, det meste av dette i løpet av de senere årene. Med store valutareserver er tiden kommet for en diversifisering over i realkapital. Trenden fra de senere år der Kina kjøper seg opp i næringslivet i andre land, vil bare forsterkes i årene fremover.

For å stimulere den innenlandske etterspørselen er et eget program iverksatt for subsidiering av kjøp av småbiler på landet. Videre er et forsøksprogram for landsbygda som gir rabatt ved kjøp av mikrobølgeovn, farge-TV, vaskemaskin, vannvarmer basert på solenergi, etc., blitt utvidet fra å gjelde for noen få provinser til å gjelde dem alle. Hver familie har rett til å kjøpe to gjenstander per år. En rabatt på 13 prosent betalt av Beijing vil komme inn på konto senest tolv dager etter at varene er betalt.

Fint, tenker vel myndighetene, at plast og gummi, stål og aluminium går til produksjon av biler og husholdningsutstyr som havner i kinesiske hjem, nå som forbrukerne i USA og andre land har blitt mer opptatt av å spare. Man slår to fluer i én smekk. For bedrifter som ligger an til å måtte legge inn årene på grunn av sviktende etterspørsel, øker sjansene til å klare seg. Og

17. For noen år siden kjøpte Shanghai Automotive Industry Corporation (SAIC) den britiske bilfabrikken Rover. Geely, en annen stor bilprodusent i Kina, er i ferd med å kjøpe opp Volvo personbil fra amerikanske Ford. Utenlandske bilmerker av beste kvalitet er interessant for kineserne, både for å få tilgang på ny teknologi og for å kunne ta etablerte merkenavn i bruk.

ønsket om utviklingen av et «harmonisk samfunn» der folk på landsbygda merker mer til velstandsutviklingen, blir bedre ivaretatt.

### ... MEN VIL POLITIKKEN LEVERE DET SOM TRENGS?

Et grunnleggende problem med Kinas økonomi er en forkjær sammensetning av samlet etterspørsel. I 2008 tok realinvesteringene 44 prosent av verdiskapningen i landet, privat konsum 36 prosent og offentlig konsum 12 prosent. De siste åtte prosentene var hva eksporten oversteg importen med. Det er to problemer med denne sammensetningen. Realinvesteringene er i største laget.<sup>18</sup> Og nettoeksporten, det vil si differansen mellom eksport og import, er altfor stor og helt uholdbar.

Kina, for sin egen del, og for andre land sin del, bør gjøre noe her. Men gjør Kina det med den stimuleringspakken som nå er satt i arbeid? Både ja og nei. Mest nei, er jeg redd.

Ja først. Konsumet på landet tar seg opp både ved rabattordninger for hvitevarer, som nettopp diskutert, og ved utbygging av helsevesenet. Men mer trengs. Skolevesenet trenger et solid løft. For ungdom som vokser opp på landet, er det enormt mye vanskeligere å komme inn på de beste universitetene i Kina enn for ungdom som vokser opp i byene. Det er urettferdig. I tillegg fører et slikt system til dårlig utnyttelse av talenter fra landet.

Trygdeytelser av ulike slag har myndighetene nå under vurdering å heve. Med større ro for at staten i større grad sørger for skole, helse og pensjon, vil kinesernes spareiver gå ned. Og det private forbruket vil ta seg opp. Mens amerikanske husholdninger på sitt verste konsumerte godt over 70 prosent av BNP, konsumerer kinesiske husholdninger rundt det halve.

En endring i inntektsfordelingen er minst like viktig som økte sosiale ytelser fra staten om privat konsum skal kunne dra opp samlet etterspørsel i Kina. Lønns-mottakere må få mer, kapitaleiere mindre. Grunnen til den fallende konsumraten i Kina de senere år, ned til 36 prosent av BNP, er ikke at husholdningene sparer mer,

18. Målt som andel av BNP er Kinas realinvesteringer nær det dobbelte av mange andre lands realinvesteringer. Men er det dermed sagt at de er for store? Et land som i utgangspunktet har en liten *beholdning* av realkapital, må forventes å investere mer i ny realkapital enn andre land gjør. Når Kina i tillegg nå er midt inne i den største folkevandringen historien noen gang har opplevd – i løpet av de neste ti årene forventes 400 millioner kinesere å flytte til byene – blir behovet for bygging av boliger og utbygging av infrastruktur enormt.

men at inntektene til husholdningene stiger saktere enn samlet verdiskapning i landet. Det betyr ganske enkelt at kapitaleierne og staten tar mer.

Men hvordan få til en endring i fordelingen av inntekten? I en times samtale med ordføreren i en mellomstor kinesisk by (med omtrent like mange innbyggere som i Norge) i mai 2009 tok jeg opp spørsmålet om den skjeve inntektsfordelingen i Kina. I gjennomsnitt tjener folk på landet ikke stort mer enn en tredjedel av hva folk i byene gjør.

Får vi bare bygget ut et bedre helsetilbud på landet, vil bøndene være fornøyd, mente han. Jeg som kommer fra det demokratiske Norge der alle politikere er opptatt av stadig å skulle levere mer velferd, stusser over svaret. Men sett med en kinesisk leders øyne – en leder som ikke skal gjenvelges, men gjenoppnevnes av sine foresatte i Beijing, der ønsket om fremveksten av et sterkt og mektig Kina som med større tyngde gjør seg gjeldende på den globale arena, står sterkt – gir svaret god mening. Å bruke mer penger på velferd betyr mindre penger til investeringer. Men for Kinas plass i det globale bildet er økt produksjonskapasitet og økonomisk vekst det sentrale – ikke hvordan bøndene på landet har det, bare de arbeider hardt, sparer mye og ikke lager bråk. Hva som er godt for Kina, i en slik leders øyne, trenger ikke nødvendigvis å falle sammen med hva som er godt for kinesere. Her er vi ved et sentralt skille mellom et demokrati og et diktatur.

I mange år har myndighetene prøvd å få de store statseide foretakene til å betale ut av overskuddet. Men det er ikke lett. Sett utenfra fortøner denne debatten seg underlig. Er ikke staten eier? Og kan ikke eieren bestemme utbyttepolitikken? I virkelighetens verden er makten mer tilslørt. Ledere for megastore kinesiske foretak har sin egen maktbase. En regjering som trår slike ledere for nær, kan komme ille ut.<sup>19</sup> Her er nok å minne om hvordan statlige, kinesiske oljeselskaper for noen kalde vintre siden holdt forsyninger tilbake for på

19. For oss i Norge er det passende å minne om hvordan først Norsk Hydro og senere Statoil fikk stor makt i samfunnet. Regjeringen Willoch gjorde en nyttig jobb ved vingeklipping av statens eget oljeselskap, blant annet ved at Statens Direkte Økonomiske Eierinteresser (SDØE) ble tatt ut av Statoil og lagt i et eget selskap. Videre har noteringen av Statoil på børsen i New York bidratt til ytterligere gjennom-siktighet i driften av selskapet. Om Statoil og Norsk Hydro ikke var blitt passet så godt på av de demokratisk valgte myndighetene, mon tro om vi i Norge i dag hadde hatt et Statoils pensjonsfond utland, snarere enn et Statens pensjonsfond utland?



den måten å presse opp prisen utover det regjeringen hadde bestemt. Selskapene tjente mer på å selge oljen til utlandet enn på å selge den i det kinesiske markedet.

Så kommer nei. Den stimuleringspakken som Kina har iverksatt, er ikke god nok med sikte på å løse det grunnleggende makroøkonomiske strukturproblemet, nemlig å se til at privat og offentlig forbruk som andel av BNP øker, på bekostning av eksportoverskuddet i første rekke og realinvesteringer i annen rekke.<sup>20</sup> Modellen der utlandet, primært USA, stod klar til å kjøpe over-skuddsproduksjonen av stål og sement, datamaskiner og leketøy som kineserne frembrakte, gjennom stadige utvidelser av produksjonskapasiteten ved store og økende realinvesteringer, er ikke lenger holdbar. Det skyldes både at resten av verden ikke lenger vil kjøpe så mye, og at kineserne nå har store nok reserver av utenlandsk valuta og selv trenger å bruke mer av det de lager.

Den nedbyggingen av kinesisk produksjonskapasitet som Beijing tidvis har ønsket, er ikke alltid lett å gjennomføre i praksis. Da myndighetene på sentralt hold forlangte at smelteverk for aluminium under en viss størrelse måtte legges ned, svarte mange provinser med å øke produksjonen til over minimumsgrensen. Resultatet ble således økt kapasitet, det motsatte av det tiltenkte. Det gamle kinesiske ordet «Himmelen er høy og keiseren langt borte» synes fortsatt å ha sin gyldighet.

For produksjon av stål vil Kina ved utgangen av 2010 ha en kapasitet på 760 millioner tonn per år. Det er om lag 200 millioner tonn mer enn eget forbruk, og det tilsvarer mer enn samlet stålproduksjon i Japan, verdens nest største produsent.<sup>21</sup> Et viktig mål med det totalt mislykkede prosjektet «Det store spranget fremover», som krevde millioner av menneskeliv, var at Kina skulle bli en stor produsent av stål. Nå – femti år senere – er dette målet mer enn oppfylt.

#### ELEMENTER I EN EGNET OMLEGNINGEN AV DEN ØKONOMISKE POLITIKKEN

Den økonomiske politikken som Kina nå fører, er en blanding av markedsøkonomi og planøkonomi. Som .....

20. Se notatet «Overcapacity in China. Causes, Impacts and Recommendations», utgitt av *European Chamber* i samarbeid med Roland Berger, Strategy Consultants, 2009. Se videre «The Myth of Chinese Savings» av Jonathan Anderson, *Far Eastern Economic Review*, November 2009.

21. For det som står i de to siste avsnittene her, se «Too much size matters» av Michael Komisaroff, i *China Economic Quarterly*, Desember 2009.

følge av den økonomiske krisen, har staten blitt sterkere involvert i økonomien.<sup>22</sup> Vil konsekvensen av måten krisen håndteres på, bli oppbygging av overkapasitet i mange sektorer? Det vil i så fall kunne ramme det kinesiske banksystemet dersom lån gitt for å møte finans-krisen ikke lar seg betjene.

Også andre land ser med skepsis på den økonomiske politikken i Kina. Et bastant investeringsprogram som over tid gir økt produksjonskapasitet, særlig innen industri og bygg og anlegg, kan gjøre livet surt for konkurrenter i andre land. Det grunnleggende problemet i Kinas økonomi, nemlig en overgang fra en eksport- og realinvesteringsdrevet vekst til en konsumdrevet vekst, krever andre tiltak. Her er noen.

Staten må presse på for utbetaling av dividende fra statseide foretak. Det vil dempe investeringsevnen i slike foretak. Om myndighetene i neste omgang bruker midlene på måter som kommer husholdningene til gode – gjerne ved utbygging av et sosialt sikkerhetsnett som skaper økt økonomisk trygghet for den enkelte – vil privat konsum ta seg opp.

Videre må staten sørge for at nye stål- og aluminiumsverk ikke blir bygget. Ellers kan den verste av alle verdener oppstå, nemlig at kortsiktige program for å stimulere økonomien har som konsekvens at det oppstår en overkapasitet som det tar lang tid å bygge ned.

Et tredje tiltak ligger også klart i dagen – at Kina gjenopptar den gradvise og kontrollerte oppskrivningen av sin valuta som stanset opp sommeren 2008. En solid økning i den internasjonale verdien av yuan vil øke kinesernes kjøpekraft overfor utenlandske varer og tjenester. Det vil bidra til at importen tar seg opp og forbruket øker. Ikke at en sterkere yuan tidligere hadde forhindret finanskrisen. Krisen skyldtes vettløs atferd i de amerikanske finansmarkedene, som har ført til tap av prestisje for USA. Heller ikke ville en sterkere kinesisk valuta hatt særlig stor betydning for de store underskuddene i amerikansk utenriksøkonomi. Andre land ville i stedet sendt mer varer til USA der villigheten til å bruke penger var altfor stor og villigheten til å spare altfor liten.

Et fjerde tiltak er omlegningen av kinesisk økonomi med økt satsing på tjenesteytende virksomhet. I 2008 utgjorde industriproduksjonen 49 prosent av Kinas .....

22. Det samme gjelder for øvrig i andre land. Tenk bare på USA, kapitalismens høyborg, hvor myndighetene har grepet inn i bank- og finansvesen, som långiver og eier – i tillegg til å ha blitt, mot sin vilje, en betydelig eier i foretak som General Motors.

BNP, mens de tjenesteytende næringene stod for 40 prosent.<sup>23</sup> Kanskje burde det vært motsatt?

Etter hvert som et lands økonomi modnes, vil tjenesteytingen stå for en stadig større andel av produksjonen. I Kina er det rom for flere aktører og større konkurranse innen tjenesteytende næringer i alt fra varehandel, turisme og telekommunikasjon til undervisning, helse og bank og forsikring. Investeringer for økt tjenesteproduksjon gir flere arbeidsplasser enn tilsvarende investeringer i industri. Videre blir tjenester i hovedsak produsert for hjemmemarkedet. Økt satsing på tjenesteproduksjon vil bidra til at innenlandsk forbruk tar seg opp.

Produksjon av tjenester er gjennomgående mindre forurensende enn industriproduksjon. Her rører vi ved en stor utfordring: Hvordan få til en mer bærekraftig økonomisk vekst i Kina? Under miljøkonferansen i København i desember 2009 prøvde Kina å få gjennomslag for at patentrettigheter ikke skulle gjelde for miljøvennlig teknologi. Dette forslaget ble avvist.

Produksjon av tjenester krever kunnskap om forholdene lokalt. Driftige kinesere som kjenner forholdene og vil starte opp ny virksomhet, har ofte unødig store problemer med å skaffe til veie den lille kapitalen som trengs. Mer generelt står det kinesiske bank- og finansvesenet overfor store utfordringer når det gjelder å gjøre det lettere for små og mellomstore bedrifter å få lån. Som det er nå, henvises slike foretak til familie og venner for å fremskaffe kapital, eller til gråmarkeder der rentenivået gjerne er mange ganger høyere enn i bankene.

### HVA VILLE ZHU RONGJI GJORT?

Jeg har to helter i nyere kinesisk politikk: Deng Xiaoping og Zhu Rongji. Begge viste klarsyn og mot, utholdenhet og handlekraft. Og begge nøt stor tillit hos den jevne kineser. Ved Deng hefter brutaliteten våren 1989 da han sendte tanks mot forsvarsløse demonstranter. Til Dengs forsvar må det sies at han trolig fikk feil informasjon. Dessuten spilte hans engstelse for kaos – eller *luan* – inn. En tilbakevending til kulturrevolusjonens anarki måtte for enhver pris unngås.<sup>24</sup>

23. De gjenværende elleve prosentene av verdiskapningen fant sted i jordbruket, hvor hovedtyngden av sysselsettingen er. Se *China Economic Quarterly*, Desember 2009, side 3.

24. Tenk om Kina hadde fått ny leder høsten 1949, da krigen var vunnet, og Mao hadde erklært opprettelsen av Folkerepublikken Kina – slik Storbritannia fikk ny leder sommeren 1945. Krigen var vunnet, men Winston S. Churchill måtte likevel flytte ut av Downing Street No. 10 slik at nyvalgte statsminister Clement Attlee kunne flytte inn.

Hva ville Zhu gjort i dagens situasjon? Han som på tampen av 1990-årene dro til med restrukturering av statseide foretak midt under Asiakrisen, fulgte opp med privatisering av boligmassen i byene, og tok Kina inn i WTO ved juletider 2001, til tross for motstand fra bondestanden som likte dårlig at prisene på mange landbruksprodukter dermed ville falle.<sup>25</sup> Ved å se til at Kina kom med i Verdens handelsorganisasjon, holdt han fast på linjen til Deng – «Åpne opp og reformere».

Zhu Rongji ville tatt skikkelig tak i bankvesenet. Han ville gjort slutt på systemet som favoriserer store, statseide foretak hva gjelder tilgang på kreditt. Han ville sett til en høyere rente på vanlige bankinnskudd. Og han ville gjort det lettere å få lån for å starte nye virksomheter i servicenæringen. På det valutapolitiske området ville Zhu fortsatt den gradvise appresieringen av yuan, gjerne med en engangsoppskrivning på fire–fem prosent. Styrt flyt mot dollar ville blitt erstattet med styrt flyt mot en kurv av dollar, euro og yen.

På det finanspolitiske området ville Zhu funnet frem til skatter som virker utjevne på inntektsforskjellene, og dessuten miljøskatter som gjør at det vil koste å forurense. Zhu ville sett til at staten i sterkere grad fremstår som en regulerende myndighet i et markedsbasert system, ikke som en produsent. Det samlede skattetrykket trengte ikke Zhu i særlig grad å øke, selv om staten påtar seg større ansvar for helse, skole og pensjon. Hvorfor? Fordi utbetaling av utbytte fra lønnsomme, statseide foretak ville gitt mye penger i kassen.

Kanskje ville Zhu lagt opp til styrt nedbygging av overskuddskapasitet i noen sektorer. Mer vekt ville blitt lagt på arbeidet med å finne hensiktsmessige måter som Kina kan bruke sine over to tusen milliarder dollar valutaeserver på.

Den største utfordringen for Zhu, om han fortsatt hadde holdt tak i tingene, ville vært en nærmere gjennomtenkning av hvilke interesser Kina har på lang sikt, både internt i eget land og på global basis. Finanskrisen har ført til et stort oppsving i Kinas relative betydning her i verden. Før Kina kan utmeisle en god politikk, må kineserne vite hva de vil. M

25. Noen år senere fikk bøndene litt igjen idet all skatt på bondens inntekter ble tatt bort.