

Working Paper Series 2/10

**KORRUPSJON I KINA –
KOMMET FOR Å BLI?**

Arne Jon Isachsen
CME/BI

April 2010



Centre for Monetary Economics
BI Norwegian School of Management

KORRUPSJON I KINA – KOMMET FOR Å BLI?

I Kina gikk overgang fra plan til marked sammen med langt større frihet for den enkelte. Nye muligheter åpner seg for økonomisk virksomhet. Både lovlig og ulovlig. Den sammenfallende veksten i produksjon og i korrupsjon har som felles årsak dyptgripende endringer i det kinesiske samfunn. En parallell vekst i produksjon og i korrupsjon finner sted uten at disse to fenomener har så mye med hverandre å gjøre. Skal man få bukt med fenomenet korrupsjon, må Kina tillate at lovverket brukes systematisk og konsistent. Det vil ikke Partiet vite noe av. Den leninistiske modellen der all makt er samlet på Partiets hånd har utbredt korrupsjon som nødvendig konsekvens. Man følger rådet som veteranen Chen Yu fra Maos dager gav: "Fight corruption too little and destroy the country; fight it too much and destroy the Party."

Misbruk av sin posisjon i offentlig sektor for privat vinnings skyld, kalles korrupsjon. Om det hele foregår innen privat sektor, snakker vi om bestikkelser eller tyveri. Svart arbeid er en tredje form for juks – man snyter staten for skatter og avgifter. Unndragelse av avgifter mer generelt er en fjerde variant. Disse fire fenomenene glir lett litt over i hverandre.¹

Hensikten med denne artikkelen er å se nærmere på slike ting i Kina, med særlig fokus på korrupsjon. Å tillate korrupsjon innen rammer kan bidra til at godt etablerte interesser ikke blir tapere når reformer i den økonomiske politikken skal gjennomføres. Motstanden mot nødvendige reformer blir mindre. Det ble enklere å få gjennomslag for omlegninger som gir en mer vekstkraftig økonomi. Og Kina som nasjon kommer ut som en vinner.

En artig side, om vi kan bruke det uttrykket, ved korrupsjon i Kina, er at bedriften, arbeidslaget eller alle på kontoret ofte nyter godt av de korruperte midlene, og ikke bare han eller hun som står for de korruperte handlingene. Under Maos tid hendte det ikke sjelden at arbeidslag på landet holdt tilbake noe av kornproduksjonen for salg på svartebørs. Når midlene gikk til nødvendig forbruk for alle i arbeidslaget, så overordnede gjerne gjennom fingrene med slikt. Slavisk å skulle følge reglene, er ingen tjent med.²

Før vi går løs på en nærmere studie av korrupsjonen i Kina siden Deng Xiaoping tok over som "paramount leader" i desember 1978, skal vi kikke litt bakover i tiden. Innledningsvis minner vi om at det er store forskjeller mellom vårt eget lille kongedømme og det store, tidligere keiserrike. Kina har en mer enn tre tusen år lang

¹ Takk til Vidar Andersen, Torbjørn Færøvik, Harald Havnen, Thomas Vogth-Eriksen, Morten Wierød og Xiuyi Dong for nyttige kommentarer. Ansvar for gjenværende feil og mangler er bare mitt.

² Når korrupsjon defineres som "misbruk av sin posisjon i offentlig sektor for privat vinnings skyld", blir ekspedisjonssjefen i departementet som bruker kopimaskin til private formål, korrupt. Men ingen ville falle på å kalle henne for det.

historie, nedfelt i skrift. Vi har Håvamål og Snorre. Bemerk at 1,3 milliarder del på 4,7 millioner er 277. Så mange kinesere er det per nordmann.

Kort tilbakeblikk

Grunnleggeren av Ming-dynastiet som varte fra 1368 til 1644, het Hungwu. Han kom fra enkle kår. Etter å ha drevet ut mongolene for selv å gripe makten, gikk han inn for å bedre bøndenes kår. Skattene ble satt ned. Det gikk utover embetsmenn i provinsene som opplevde en gradvis fall i lønnen. Slik kunne de ikke ha det. Embetsmenn med papirer på den keiserlige eksamen, fortjente bedre. Ofte med en ikke liten gjeld som "kjøp" av embetet som landsbyens første mann hadde medført, måtte man spe på med andre inntekter. Embetsmenn samlet inn skatter, var dommere og også arbeidsgivere. Det gav rom for ulike avgifter og betaling for ulike tjenester. Særlig den landeiende klassen ble skattlagt hardt – hos fattige bønder var det ikke så mye å hente.³

Over tid sank lønnen til embetsmennene, mens korrupsjonen økte. Sjansene for å bli tatt var minimale. Og selv om straffen på papiret var streng, ble de få som ble tatt for korrupsjon, gjerne mildere behandlet. Unntaket var når andre hensyn lå under. Ville man bli kvitt en brysom embetsmann og hadde makt til det, hendte det at dødsdommer for korrupsjon ble resultatet, selv om beløpene var små. Et preg av tilfeldighet rådet.

Under Qing-dynastiet (1644-1911) fortsatte korrupsjonen å vokse. Da keiseren i 1727 slo til med en tredobling av lønnen for embetsverket, var toget gått. Inntektene fra korrupsjon hadde nå fått slike dimensjoner at en tredobling monnet lite. Skulle man blitt kvitt korrupsjonen på dette tidspunktet, måtte man i tillegg kvittet seg med korrupte embetsmenn, og samtidig innført et skikkelig system for overvåkning og kontroll.

Perioden 1911-1949, fra den siste keiser forlot Beijing til Mao kom til makten og kunne utrope etableringen av Folkerepublikken Kina, var en urolig tid. Krig med andre land. Og krig med hverandre. Utbredt korrupsjon og høy inflasjon var medvirkende årsaker til at Chiang Kai-shek trakk det korteste strået i kampen mot Mao.

I desember 1951 lanserte Mao en omfattende kampanje mot korrupsjon som skulle vare et helt år. Her ble ledere på alle nivåer presset til å bekjenne egne, korrupte aktiviteter. Toppledere gikk foran med offentlig kritikk av seg selv. Store møter ble arrangert der folk stod frem som angrende syndere. Med løfte om bot og bedring. Man aner paralleller til Hans Nielsen Hauges vekkesmøter på Vestlandet for over to hundre år siden. Eller til kristenfundamentalisters stormønstringer i dagens Midtvesten.

³ "So by the power of their position, government officials (som vi her har oversatt med embetsmenn) were de facto landlords in rural China, receiving land's share of output and accruing almost the entire agricultural surplus", skriver Shawn Ni & Pham Hoang Van i artikkelen "High corruption income in Ming and Qing China", *Journal of Development Economics* (2006) 316-336.

En fase nummer to bestod av massemobilisering der vanlige folk ble oppfordret til å tyste på egne overordnede. Gjorde de ikke det med den rette gløden, var de ikke selv ekte revolusjonære. Disse kampanjene skapte stor uro i arbeidslivet.

En tredje og siste fase gikk ut på å ta de store snylterne. Mao insisterte på at det på provinsnivå fantes utbredt korrupsjon på kontorer som håndterte store pengesummer. Lederne i provinsene ble pålagt å gå grundig til verks for å avsløre slike forhold. Nå gikk det over stakk og stein. Rene hekseprosessene. Møter ble arrangert der psykologisk press og fysisk mishandling ikke var uvanlig. Blant dem som ble ydmyket på denne måten, var selvmord hyppig forekommende.⁴

Til tross for at om lag en tredjepart av alle dem som ble eksponert for kravet om å erkjenne korrupt virksomhet gjorde det, førte ikke dette til noen svekkelse av Maos regime. Snarere det motsatte. Her viste kommunistene at de stod for den moralen de hadde prediket. Og, skal det legges til, bare et mindretall av de korruperte var medlemmer av Partiet. Hovedmotstanderen ved kampanjen var offentlige ansatte fra det gamle regimet. Mange av dem ble skiftet ut og erstattet med ekte kommunister.⁵

Selve kampanjen virket som en spore for dem som ville opp og frem i det nye Kina. Viste man ekte glød og brennende engasjement under kampanjen, økte sjansene for å bli tatt opp som medlem av Partiet. Hvilket var den eneste vei for å krabbe oppover på den sosiale rangstigen.

Hensikten med det politiske programmet som fikk navnet ”Det store spranget fremover” (1957-1961), var å løfte Kinas økonomi opp og frem på rekordtid. Men den meningsløse politikken som ble iverksatt, førte i stedet til katastrofe. Produksjonen av mat sank kraftig. Skylden ble lagt på dårlig vær. Mellom 20 og 30 millioner kinesere døde av sult. Maos posisjon ble kraftig svekket. Men i stedet for å ta selvkritikk slik han hadde for vane å forlange av andre, vendte Mao våpnene mot sine partikamerater. Ungdommen, sa Mao, den uplettede ungdommen, måtte rydde opp i Partiet. Som var i ferd med å råtne på rot.

Kulturrevolusjonen (1966-1976) innebar det rene anarki i Kina. Rødegardistene gikk løs på alt og alle. Autoriteter skulle man ha seg frabedt. Både innen Partiet og i det sivile samfunnet. Partiets nestformann Liu Shaoqi og mange toppleder med ham, ble sendt uskyldig i døden. Universiteter og høyskoler ble stengt. Professorer ble trakassert av studentene. Ungdom fra byene ble sendt på landet for å lære av bøndene. Massemøter og massevold preget disse årene i Kinas historie.

⁴ Det som her står om korrupsjon under Mao, bygger på den glimrende boken *Corruption by Design* av Melanie Manion, Harvard University Press, 2004.

⁵ ”For many, of course, campaigns were opportunities to settle personal scores by playing them out as political struggles”, op.cit., side 160.

Deng legger om stilen

Da Mao endelig døde, og firerbanden, som var troende til å fortsette på den samme galeien, var satt ut av spill, kunne Kina endelig starte et målbevisst arbeid for atter å komme på fote. Deng Xiaoping lanserte slagordet ”Åpne opp og reformere”. Og styrte etter dette da han i desember 1978 hadde inntatt posisjonen som den sentrale lederen i Midtens Rike, vel to år etter Maos bortgang.

De hemningsløse kampanjene som Mao hadde satt i verk, var ikke forenlig med ønsket om økonomisk vekst. De kampanjene som Deng skulle gjøre bruk av for å bekjempe korrupsjon, var mer begrenset og kontrollerte. Hensikten var å stramme opp moralen og å hive ut råtne epler av Partiet, uten at det skulle gå utover den løpende produksjonen verken på kort eller lang sikt. Med et etter hvert mer detaljert lovverk på plass som korrumpert virksomhet kunne vurderes opp mot, ble rettsapparatet i økende grad anvendt i kampen mot korrupsjon.

Et uavhengig rettsvesen er imidlertid ikke forenlig med den leninistiske tradisjonen som Det kinesiske kommunistpartiet bygger på. Partiet står over alt og alle. Korrupsjonssaker for det vanlige rettsvesen må således alltid godkjennes av partiapparatet. Ikke sjelden finner man det hensiktsmessig at korrupsjonssaker blir tatt over av Partiets egne organer for behandling der. I stedet for å bli straffet for noe kriminelt, slipper synderen gjerne billigere unna. Kommisjonen for Disiplin i Partiet nøyer seg med en reprimande eller i verste fall med å hive vedkommende ut av Det kinesiske kommunistpartiet.⁶ Denne kommisjonen skal ikke bare rense ut svarte får; en vel så viktig oppgave er å bidra til at Partiets normer for høvelig oppførsel opprettholdes.

Gjennom 1980- og 1990-årene økte korrupsjonen kraftig i Kina. Det vanlige i andre land er at økt korrupsjon går sammen med lavere realinvesteringer og dempet økonomisk vekst. I Kina derimot gikk alt, investeringer, økonomisk vekst og korrupsjon, kun én vei – oppover. Hva kan denne atypiske utviklingen i Kina komme av? Hvorfor har ikke utbredt og økende korrupsjon i Kina stanset den økonomiske veksten? For å kunne svare på slike spørsmål må vi se nærmere på ulike former for korrupsjon i Kina. Men først skal vi prøve å gi litt mer kjøtt på beinet – hva kinesisk korrupsjon egentlig består av, til forskjell fra hva vi nordmenn assosierer med begrepet.

Korrupsjon på kinesisk i Norge

Korrupsjonen i Kina skjer ikke bare mellom bedrifter eller enkeltpersoner på den ene siden og det offentlige på den andre siden, slik vi i Norge ville tenke oss, men også statseide foretak imellom, og offentlige etater imellom. Sett at samferdselsminister Kjell Opseth, den gangen tidlig på 1990-tallet da beslutningen om hvor stamveien mellom Oslo og Bergen skulle gå skulle treffes, ble tilbudt et ikke ubetydelig kronebeløp av kommuner

⁶ Central Discipline Inspection Commission (CDIC) heter et mektig organ i Partiet. Men dette organet står ikke fritt. Full etterforskning krever godkjenning av partikomiteen et hakk opp i hierarkiet, op.cit., side 132.

og forretningsfolk i Valdres for å legge veien om Fagernes snarere enn over Gol. Pengene, lå det i kortene, skulle gå til dem som arbeidet i departementet med prosjektet.

Bedre og bredere vei gjennom Valdres ville kunne trekke nye bedrifter til dalen. Det gir flere skatte kroner i kommunekassene. De lokale lederne i Partiet ser seg tjent med å tilby samferdselsministeren noen av disse kronene. For å kunne gi Opseth og hans folk et mest mulig fristende tilbud, får de lokale politikerne med seg private og statseide foretak opp etter dalen. Situasjonen innbyr til et spleiselag der hensikten er å komme med et tilbud som folkene i samferdselsdepartementet ikke kan si nei til.

Om Norge hadde hatt et politisk system à la Kina, ville ikke den enkelte bonde eid jorda, men bare hatt leierett på den i inntil 30 år. Jorda ville vært eid kollektivt av bøndene rundt de ulike tettstedene – Bang, Leira, Lomen og Ryfoss. Men over bøndene ville Partiet stått. Lederne her ville vært den herskende klasse i et ”kinafisert” Norge. De ville hatt makt til å gjøre jordbruksareal om til industriområde, og til å la veier bygges der åkrene hver høst står gule og tunge av aks.

Ordførerne opp etter dalen kan handle raskt. Om de får Opseth med på laget og beslutningen om ny stamvei går deres vei, trenger det ikke gå lang tid før arbeidet er i gang. En tidkrevende prosess for ekspropriasjon av fast grunn er det ikke behov for. I Kina kan offentlige investeringsprosjekter besluttes og iverksettes langt raskere enn hos oss.

Økt korrupsjon og vekst i voldelige demonstrasjoner

Det er neppe til å undres over at bønder som får sin jord konfiskert og bare en symbolsk erstatning – verdien av hva jorden kaster av seg et år eller to – og som ikke har kraftfulle og selvstendige instanser å klage inn slike beslutninger for,⁷ blir sinte. Det kan føre til demonstrasjoner, tidvis av voldelig karakter, rettet mot de lokale lederne i Partiet. Aggresjonen blir ikke mindre om det viser seg at lokale partipamper har stukket til seg penger som egentlig burde ha kommet bøndene til gode.

Tallet over slike ”mass incidents” har vist en markant stigning de senere årene, fra mer enn seks tusen i 1993 til over åtti tusen i 2005, det siste året vi har tall for.⁸ Voldelig uro på landsbygda er trolig noe av det som skremmer den politiske toppledelsen i Beijing mest. Kinas historie er full av eksempler på at om mange nok bønder blir sinte nok samtidig, kan det gå dem med makten ille. Blant annet på den bakgrunn må vi se vekten som dagens kinesiske ledere legger på utviklingen av et ”harmonisk samfunn”. Et helt sentralt element her er å trekke folk på landet med i den velstandsutviklingen som folk i byene opplever.

⁷ ”The notion of the law as an appropriate instrument to resolve conflicts is fairly new in China”, skriver Melanie Manion, op.cit., side 131.

⁸ Se *China Daily*, 9 December 2006.

For ledelsen i Beijing kan korrupsjon virke som et belønningssystem. Korrupsjon kan gi incentiver som bidrar til en atferd på grasrota som lederne på toppen ønsker. Med et slikt utgangspunkt blir utfordringen å håndtere korrupsjonen snarere enn å skulle bli kvitt den.

Å studere fenomenet korrupsjon instrumentelt, dvs. hva *gjør* korrupsjon, er mer fruktbart og langt artigere enn i moralsk indignasjon å hisse seg opp over fenomenet. "Recent academic treatments of Chinese corruption suffer from a tendency to see corruption as an unwanted by-product of circumstances rather than a phenomenon worthy of study in its own right", konkluderer Simon Cartledge, eieren av Big Brains Ltd, en forsknings- og publikasjonsbedrift i Hong Kong.⁹

Noen sentrale former for korrupsjon i Kina

Korrupsjon er så mangt. Den type korrupsjon som er mest skadelig for Partiet i form av at folk blir arge og hissige, er ikke alltid den type korrupsjon som innebærer de største pengene.

Byråkratisk kommers

Melanie Manion skiller mellom fem typer korrupsjon. "Bureaucratic Commerce" kaller hun den første, dvs. at det innen byråkratiet vokser frem rene forretningsforetak der virksomheten ofte er tuftet på korrupt atferd. To-pris systemet som Kina innførte tidlig på 1980-tallet, er interessant i denne sammenheng.

Snarere enn en rask og fullstendig overgang til en markedsstyrt økonomi, beholdt man det etablerte systemet der planer på overordnet nivå styrte produksjonen. Det gjaldt å unngå at sterke interesser innen de store statseide foretakene skulle legge planker i veien for Dengs åpne-opp-og-reformere-politikk. Bedre, tenkte man, ved siden av det etablerte systemet å legge opp til en markedsdrevet økonomi.

Denne strategien virket. Over tid vokste de markedsbaserte virksomhetene så raskt at de kom til å dominere mange sektorer av økonomien. Ikke fordi man la ned den planstyrte delen. Men ganske enkelt for den planstyrte delen over tid utgjorde en stadig mindre andel av den totale produksjonen. "Økonomien vokste ut av planen", som Barry Naughton uttrykker det.¹⁰

I den delen av økonomien der produksjon og fordeling ble styrt av planer lagt på sentralt hold, spilte prisene mindre rolle. Ofte lå de godt under nivået i det frie markedet. Det gjorde det fristende å prøve å skaffe seg mest mulig varer fra den planstyrte delen av økonomien, for i neste omgang å selge unna det man ikke selv trengte til de langt høyere prisene som rådet i den markedsstyrte delen av økonomien.

⁹ Se artikkelen "The power of corruption" i *China Economic Quarterly*, 2007/1.

¹⁰ *The Chinese Economy. Transition and Growth*, MIT Press, 2007, av Barry Naughton er en meget god fremstilling av den økonomiske utviklingen i Kina.

Byråkratiet fra sentralt hold i Beijing ned til myndigheter på lokalt hold etablerte egne foretak der siktemålet var å tjene penger – *byråkratisk kommers*. Og det med Deng Xiaopings velsignelse. I 1992 var det mer enn ni hundretusen slike foretak. ”Noen må bli rike først”, hadde Deng sagt. Slike foretak bidrog til det. ”It is glorious to get rich”, hadde den lille, tette mannen også sagt. Men noe av glorien fortok seg kanskje om rikdommen var tuftet på korrupsjon. På den annen side, korrupsjon som følge av byråkraters engasjement for å kjøpe billig og selge dyrt, kan ha bidratt til en bedre utnyttelse av de økonomiske ressursene, dvs. til økonomisk vekst.

Ta Ministeriet for tekstil hvor man etablerte et eget foretak – Textile Industry Production Company.¹¹ Ministeriet hadde makt. Det krevde at fabrikker skulle levere tekstiler til dette selskapet. Leveransene skjedde til kontrollerte priser. Når markedsprisene gjerne var det dobbelte, tjente ministeriet gode penger på denne korrupte virksomheten.

Hvem var kjøperne? Jo, bedrifter som stod utenfor plandelen av økonomien, dvs. de som konkurrerte på markedsmessige vilkår, ofte små og mellomstore bedrifter både i byene og på landet, eid noen ganger lokalt av kollektivet og andre ganger av privatpersoner. Slike bedrifter hadde ofte dårlig tilgang på innsatsfaktorer. Når de nå kunne konkurrere om tekstilene som Ministeriet solgte i markedet, er det klart at de mest effektive produsentene kunne betale mest. De mindre produktive ble konkurrert ut. Den korrupte virksomheten til Ministeriet for tekstil bidrog dermed til økonomisk fremgang og vekst for Kina.

En slik praktisering av to-pris systemet førte til tett samarbeid mellom byråkrater og partifolk på den ene siden og dynamiske og fremadstormende forretningsfolk på den andre siden. De mest talentfulle i begge leire så seg tjent med å inngå samarbeid der konsekvensen var hva lederne i Beijing ønsket – en stadig mer vekstkraftig økonomi. Om oppfinnsomheten og engasjement tidvis gikk for langt – den rene korrupsjonen florerte – ”so be it”, sa de vel i Politbyrået, det er veksten som teller.

Våren 1997 besøkte jeg Beijing for første gang. Der bodde jeg på Kunlun Hotel, i en luksus vi ikke har tilsvarende til på noe norsk hotell. Hvem eide og drev og hotellet? Jo, People’s Liberation Army (PLA), det militæret i Kina. *Byråkratisk kommers* var ikke bare noe planleggere og byråkrater drev med. Og slik kommers bestod ikke bare av arbitrasje basert på ulike priser – mer regulær forretningsvirksomhet spilte etter hvert en stadig større rolle. Men det gikk for langt.

Da Jiang Zemin, som fulgte etter Deng Xiaoping som Kinas toppleder følte seg sterk nok, tok han tak i dette. PLA fikk fokusere på kuler og krutt. Virksomheter preget av bløte senger, med en roterende restaurant på toppen, med utsøkt meny og gode viner, ble tatt ut av porteføljen til PLA. Det var et modig skritt. For generalene hadde neppe bedt om det.

¹¹ Dette avsnittet bygger på boken til Manion, *ibid.*, side 101.

Drepende avgifter

I Henan-provinsen – en av Kinas 31 sådanne – var bøndene i 1991 pålagt i alt 136 forskjellige typer avgifter. Man måtte betale for politi og brannvern, for helsetjenester til mennesker og veterinærtjenester til dyr, for miljøtiltak og posttjenester, for familieplanlegging og for landsbyplanlegging.¹² Nesten ingen offentlige tjenester var gratis. Noen avgifter var tilfeldige og ulovlige. Men i hovedsak var lokale avgifter noe Beijing tillot.

En del av programmet ”åpne opp og reformere” gikk ut på en desentralisering. Myndigheter på lokale nivåer fikk større ansvar og mer handlefrihet. Det var jo de som hadde skoen på og visste hvor den trykket. Som så hva som var flaskehalser i produksjon og i samfunnet for øvrig, og således bedre kunne sette i verk egnede reformer.

Fristelsen for lokale partipamper til å ta ut mer i avgifter enn de burde, der det overskytende kunne gå i egne lommer, eller komme de fleste i kommuneadministrasjonen til gode – som bonus, som støtte til dekning av boligutgifter, til oppgraderinger av kontorene eller til festlige banketter – var ofte stor. Etter hvert ble slik atferd mer vanlig.

I det gamle Kina opplevde mange embetsmenn at korruperte inntekter veide tyngre enn pengene i lønningsposen. Lokale politiske ledere i dagens Kina kan således trekke trådene tilbake til en tidligere, veletablert tradisjon.

Et omfattende nett av avgifter virket regressivt, dvs. at for de fattige utgjorde slike avgifter en forholdsvis større andel av inntektene enn for de bedre bemidlede. Når det samlede trykket av slike avgifter ble for stort, murret bøndene. Kinas inntreden i Verdens handelsorganisasjon (WTO) i desember 2001 som åpnet opp for friere import av korn og andre matvarer, bidro til ytterligere misnøye på landsbygda. Men statsminister Zhu Rongji som var arkitekten bak denne politikken, lot seg ikke stoppe.

Med større fokus på å skape et ”harmonisk samfunn” besluttet den nye lederduoen Hu Jintao og Wen Jiabao i 2003 å ta vekk slike avgifter og i stedet erstatte dem med vanlige skatter. Hensikten var todelt. Få slutt på korrupsjon som ikke tjener noe vekstfremmende formål. Samt bidra til en jevnere inntektsfordeling. Et par år senere ble all skatt på jordbruk tatt bort.¹³ De nær seksti prosent av kineserne som bor på landet, skal få en større andel av verdiskapningen i landet.

Korrupt byttehandel

Om byråkraten har et stempel i skuffen sin som du på den andre siden av skranken sårt trenger, har byråkraten *diskresjonær makt*. Du kan fristes til å la en bunke sedler gli diskret over disken sammen med papirer som stemples skal. For eksempel en offentlig bekreftelse på at du kan kjøre bil. Sertifikat ordnes raskt og effektivt på den måten. Kanskje gjerne i lunsjpausen hvor de andre på kontoret ikke er der.

¹² Op.cit., side 102.

¹³ Se Naughton, *ibid.*, side 134.

Ureglementert bytte basert på diskresjonær makt er vel hva vi i Norge lettest assosierer med korrupsjon.

Med strategien om å åpne opp og reformere på plass, ble omfanget av folk med diskresjonær makt kraftig utvidet. Byråkrater og partifolk på alle nivåer med anledning til å si ja eller nei til ulike typer forespørsler, kunne med ett skaffe seg solide ekstraintekter. Om folk flest vender seg til at korrupsjon nærmest hører med, blir det lettere å initiere korrumpert byttehandel. En pris for ulike tjenester etableres. Markedet tar over på områder der administrative eller politiske beslutninger egentlig skulle råde grunnen.

Om korrupsjon i form av ulovlig betaling for tjeneste blir en del av hverdagen som folk flest innretter seg etter, blir den vanskelig å bli kvitt. Ekstra vanskelig blir det om folk egentlig synes korrupsjon på noen områder er greit. La oss ta parallellen til svart arbeid i Norge. Om folk flest synes det er greit at dagammaer jobber svart, er det ikke forbundet med stor risiko for den potensielle dagammaen som har blitt kontaktet av den nybakte moren, å be om betaling uten kvittering. Å betale med skatt og det hele kan sågar fremstå som uvanlig og litt suspekt.¹⁴

Etter hvert kom *korrumpert byttehandel* i Kina til å bli mer omfattende. Hele kjeder av aktører kunne være med. Når slik virksomhet rammer uskyldige på helt vilkårlig vis, kan folkestemningen komme i kok. Vi så det tydelig etter jordskjelvene i Sichuan-provinsen i mai 2008 der tusenvis av barn døde fordi skolebygningene de var i, ikke var bygget på forskriftsmessig vis. Innsparinger i kostnader ved å jukse på kvaliteten hadde gått i lommene til utbyggere og partipamper. Statsminister Wen Jiabao gikk ut og beklaget det hele – en temmelig uvanlig ting å gjøre for en toppleder i et diktatur.

Det mest kjente tilfelle av korrupsjon på topplan ble avdekket i 1994. Chen Xitong, et medlem av det 25 mann store Politbyrået som er Partiets øverste organ, hadde tjent millioner på korrupsjon. I sin tid som borgermester i Beijing hadde han hentet ut store beløp ved å la dem med størst betalingsvilje få byggeløyver.

Håndteringen av denne saken var ikke enkel. Skulle man holde kortene tett inntil brystet, straffe i det stille, og håpe at det hele gled ubemerket hen? Eller skulle saken slås opp med fare for at tilliten til Partiet fikk en alvorlig knekk? Den åpne linjen ble valgt samtidig som man satte i gang en omfattende kampanje mot korrupsjon. Partiet skulle vise at det evnet å ordne opp i egne rekker. Noe demokrati med konkurrerende partier som folk kunne velge mellom, for på den måten å gjøre den politiske ledelsen i landet ansvarlig overfor noe utenfor den selv – nemlig det kinesiske folket – gjaldt det å vise at man klarte seg godt uten.

¹⁴ Se Jens C. Andvig, "Corruption in China and Russia compared: different legacies of central planning," kapittel 10 i S. Rose-Ackerman (red.), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Edward Elgar, Cheltenham UK, ss. 278 - 319. Denne oversiktsartikkelen viser hvordan en økonomi kan gravitere mot en situasjon med lite korrupsjon eller mot en situasjon med mye korrupsjon.

I februar 2010 ble Wang Qiang, tidligere sjef for justisdepartementet i byprovinsen Chongqing midt i Kina, tiltalt for å ha mottatt millioner av dollar for å holde sin beskyttende hånd over gangstermiljøet i byen. Videre ble han stilt til ansvar for voldtekt av en student og for å ha lurt kvinner inn i prostitusjon. Tenk deg, justisministeren for en provins med over 30 millioner innbyggere, voldtekt og gangstervenner.

Noen uker tidligere ble Huang Songyou, tidligere visepresident i Kinas høyesterett, dømt til livsvarig fengsel for å ha mottatt bestikkelser.¹⁵ Huang hadde utviklet et talent for å motta illegal betaling fra advokater i bytte for en dom de likte. Tenk deg, nestsjefen i høyesterett, resten av livet bak lås og slå.

Igjen er korrupsjon i de høyeste sirkler øverst på dagsorden i den aller høyeste, den ni mann – for tiden ingen kvinner – store stående komiteen for Politbyrået. Med *korrupt byttehandel* innen rettsvesenet er det virkelig fare på ferde. Kan kineserne i det hele tatt stole på at myndighetene tar kampen mot korrupsjon på alvor når de som leder an i denne kampen tidvis er kjøpt og betalt? Og hva synes kinesere flest om sitt politiske system og sine ledere når slikt kan skje? Ekstra delikat blir situasjonen fordi den lokale partisjefen i Chongqing, Bo Xilai, har vist en iver utover det vanlige i å avdekke mislighetene i byen. Hans agenda? Når lederskapet i Kina skal skiftes ut om et par år, ønsker Bo å fremstå som en kandidat man kan stole på når det gjelder å rydde opp i korrupsjon og gangstervirksomhet.

Bruk av offentlige midler for privat spekulasjon

En vanlig form for korrupsjon på 1990-tallet innebar at folk i posisjon lånte offentlige penger rentefritt for spekulering i egen regning. Helt ulovlig. Men en effektiv måte å bli rik på om investeringene slo til. Særlig innen den statlige banksektoren og i finansvesenet fant slike misligheter sted. Man investerte gjerne i aksjer eller i fast eiendom, etter hvert som aktivamarkeder her ble etablert. Med innsideinformasjon økte sjansene for at man skulle lykkes. Men noen ganger gikk det helt galt.

En som ble tatt med buksene nede, var Chen Liangyu, partisekretæren i Shanghai, og medlem av Politbyrået. Han hadde spekulert i eiendomsmarkedet med midler fra et pensjonsfond. Noen mente at bak det hele lå en rivalisering med generalsekretæren i Partiet, Hu Jintao. Den nye partisekretæren i Shanghai het Xi Jinping. Han ligger godt an til å bli ny generalsekretær i Partiet når Hu Jintao går av høsten 2012. Mange i Shanghai likte imidlertid Chen godt. Han fikk gjort ting. Bedre med en som er korrupt og får ting til å skje, enn en ukorrupt latsabb. Der nordmenn moraliserer, er kinesere pragmatiske.

I store, statseide foretak hendte det at ledelsen lot meglerhus i Hong Kong spekulere med midler selskapet kunne avse. Men reglene var noe spesielle. Av overskuddene som måtte fremkomme, skulle en gitt prosent, gjerne tyve, avsettes til ledelsen i det statseide selskapet. Med mindre store tap skulle oppstå, ble slik virksomhet sjelden oppdaget.

¹⁵ Nærmere om disse to hendelsene i *Wall Street Journal*, 5. februar 2010.

”Kommunistiske spekulanter fra Kina er garantert en stor del av profitten, mens staten er garantert kostnadene og risikoen”, ble det sagt.¹⁶

Dette opplegget minner om hvordan ledelsen i vestlige investeringsbanker, på lovlig vis, har tedd seg. Store bonuser når overskuddene gir rom for det. Mens aksjonærene og skattebetalerne må opp med midlene når det hele går galt.¹⁷

Utbygging av statseide foretak

Når statseide foretak skal privatiseres, er Partiet med i forhandlingene. Om ledelsen skal overta det statseide selskapet, gjelder det å prise aktivaene lavest mulig. Det er lettere å få gjennom om tillitsmennene i Partiet som skal godkjenne opplegget, får aksjer gratis. Alle de tilstedeværende står seg på det. Denne formen for korrupsjon i Kina er helt minimal sammenlignet med hva Russland har erfart. Et system der et fåtall oligarker robbet landet, tillot aldri den politiske ledelsen i Kina. Man tok lærdom av tabbene som Gorbatsjov og Jeltsin gjorde.¹⁸

Da oligarkene gikk inn for Vladimir Putin som ny president etter Boris Jeltsin, i troen på at de selv skulle få utvidet politisk innflytelse og makt, forregnet de seg. Det fikk tidligere sjef for oljeselskapet Yukos, Mikhail Khodorkovsky, erfare. Han ble like godt putt i fengsel. Og sitter der fortsatt.

En annen måte ledelsen av statlige selskaper kan komme til midler på, er ved selv å sette opp private selskap som det statlige selskapet de leder, handler med. Men alt er bare oppspinn. Intet skjer, bortsett fra en jevn strøm av fakturaer. Den korrupte leder får noe for intet.

En tredje variant er basert på overfakturering ved eksport der ekstrabeløpet går inn på privat konto til ledere i statlige foretak. Eller ”kickbacks” fra underleverandører. En fjerde måte å snyte statlige selskaper på er å la folk som er betalt av selskapet, produsere varer og tjenester direkte for sjefene. Som de selger i markedet. Selvsagt med fortjeneste, siden produksjonen er gratis.

Felles for alle disse fire formene for korrupsjon og utbygging av statlig kapital er fravær av ansvarlige og bevisste eiere og et mangelfullt kontrollapparat.¹⁹

¹⁶ Manion, *ibid.*, side 106.

¹⁷ For en nærmere redegjørelse for finanskrisen som slo ut i full blomst med konkursen til Lehman Brothers den 15. september 2008, se mitt notat, ”Finanskrisen – konsekvenser for USA”, CME Working Paper 1/10, <http://home.bi.no/fag87025/pdf/wp%2010%201.pdf>.

¹⁸ I boken *China's Communist Party: Atrophy and Adaption* fra 2008 viser David Shaumbaugh hvordan utviklingen i Øst-Europa der det ene kommunistiske regime etter det andre ble feid vekk, ble en vekker for det kinesiske kommunistparti. På systematisk vis gikk Partiet gjennom de utfordringene man nå så klarere. Både i form av en ”moralsk opprustning” innad i Partiet, og ved større lydhørhet overfor nye krefter og strømninger i samfunnet.

¹⁹ For en levende og underholdende skildring av korrupsjon og andre misligheter som møtte utenlandske investorer i Kina fra midt på 1990-tallet, se Tim Clissolds bok *Mr. China* som kom ut i 2004.

Oppsummering

Beslutningen til Deng Xiaoping da han kom til makten i 1978 om å satse på økonomisk vekst, krevde omfattende reformer. Her fantes ingen ferdig oppskrift. Man måtte prøve seg frem. Ta i bruk det som virket. Reformene frigjorde energi og ga rom for privat initiativ hvori inngikk også anledninger til å gjøre seg rik på ulovlig vis. Utbredt korrupsjon var en uønsket bieffekt av den økonomiske politikken. Mange av de formene korrupsjonen tar i Kina, virker fremmede og ukjente for oss. Det har sammenheng med annen historie, annen politikk og annet økonomisk system.

Noen former for korrupsjon er i det godes tjeneste, om vi skal si det slik. Korrupsjon som bidrar til å endre incentivene hos aktører på en slik måte at motstanden mot nødvendige økonomiske reformer blir mindre, faller i en slik kategori.²⁰

De formene for korrupsjon som gjør folk mest hissig, er de formene som oppleves som mest urettferdige og mest urimelige. Et vell av tilfeldige og til dels ureglementerte avgifter på landsbygda som ofte ble drevet inn på brutalt vis, rammende de fattige mer enn de rike, faller i denne kategorien. Ettersom inntektene slike avgifter brakte var relativt beskjedne, var det all grunn for Beijing til å avvikle dem.

Den kanskje mest alvorlige formen for korrupsjon ut fra ønsket om å bevare stabiliteten av systemet og legitimiteten for de styrende, er den såkalte "re-zoning" av land, der bønder får beskjed om flytte og der jorda tas til bruklighet for industri og boliger, veier og flyplasser uten at bøndene får noe i nærheten av hva som må kalles en rimelig kompensasjon. Også katastrofer som jordskjelvet i Sichuan der tusenvis av barn døde på grunn av korrupsjon, svekker legitimiteten til regimet.

Korrupsjon hvor tillitsmenn høyt oppe i hierarkiet har utnyttet sine posisjoner på det groveste kan også bidra til å hisse opp stemningen i folkedypet. Regimets legitimitet kommer lett i spill om grov korrupsjon avdekkes hos de dømmende myndighetene, slik vi på ny har sett i starten av 2010.

De store pengene ved korrupt virksomhet finner man trolig ved "asset stripping" av statseide foretak og ved andre måter som sjefer i slike foretak kan utnytte sine posisjoner på. Men når de som utbyttes er staten og kanskje også andre kapitalister, snarere enn den lille mann, eller den trauste bonde, skaper ikke dette særlig mye politisk uro.

I Kina har man mye korrupsjon. I Amerika har man omfattende lobbyvirksomhet. Hva er egentlig forskjellen? I begge tilfeller er det snakk om bruk av markedet på områder der markedet ikke hører hjemme. Nemlig til å kjøpe seg til politiske og administrative vedtak som tjener egne interesser. Å sette seg på sin høye hest å fordømme korrupsjonen i Kina, skal man kanskje være litt forsiktig med.

²⁰ Uttrykket "nødvendige økonomiske reformer" må her forstås ut fra det overordnede mål å skape raskere økonomisk vekst.

Omfanget av korrupsjon i Kina

Det store gross av tjenestemenn i Kina er ikke korrupte. De har ganske enkelt ikke anledning til det. Videre blir ikke det å motta en liten kompensasjon for utviste tjenester sett på som korrupsjon. Offentlige ansatte har ofte lave lønninger. Å spe på med litt ved siden av, er det tradisjon for i Kina, innen rimelighetens grenser. Det hevder kinesiskfødte professor Gregory C. Chow ved Princeton University, som siden tidlig på 1980-tallet har bistått kinesiske toppledere i arbeidet med økonomiske reformer.²¹ Og, fortsetter Chow, om du som sjåfør for en statsansatt høyt opp i hierarkiet bruker bilen til vennetjeneste for naboen – kjører sønnen med akutt tannverk til tannlegen – vil ingen si noe på det. En tjeneste tilbake kan påregnes, her trengs ikke kontant betaling.²²

Hvor stort er omfanget av korrupsjon i Kina? Et vanlig estimat er rundt fire prosent av bruttonasjonalproduktet. Om man legger til skatteunndragelser og skjult økonomisk virksomhet, kan tallet komme opp i 15 prosent av BNP.²³ En uting, ja vel. Men alternativet, en tilbakevending til systemet med omfattende planlegging før 1978, vil kinesere flest ha seg frabedt, mener professor Gregory Chow.

Korrupsjon og økonomisk vekst

Den vanlige forestillingen om at korrupsjon går sammen med lave realinvesteringer og dempet økonomisk vekst, treffer ikke Kina overhodet. Med realinvesteringer som andel av BNP på om lag det dobbelte av hva som er tilfelle i mange andre land – der disse investeringene fullt ut er finansiert med egen sparing, som faktisk er så stor at Kina kan låne ut godt med penger til andre land, hvilket kommer til syne i form av raskt økende valutareserver – og med en vekstrate i BNP som også ligger godt over det dobbelte av land i den rike verden, finner ikke teorien om at korrupsjon hemmer investeringer og vekst, noen støtte i Kina. Hva skyldes det?

En måte å se det på går slik: I Kina gikk overgang fra plan til marked sammen med langt større frihet for den enkelte. Hva slags utdanning hun vil ta? Hva slags jobb hun vil prøve seg på? Hvor vil hun bo? Incentiver endres. Nye muligheter åpner seg for økonomisk virksomhet. Både lovlig og ulovlig. Den sammenfallende veksten i produksjon og i korrupsjon har som felles årsak dyptgripende endringer i det kinesiske samfunn. En parallell vekst i produksjon og i korrupsjon finner sted uten at disse to fenomener har så mye med hverandre å gjøre.

En annen forklaring tilbyr Simon Cartledge.²⁴ I dagens Kina er det utbredt korrupsjon mellom forretningsfolk på den ene siden og byråkrater og politikere på den andre.

²¹ Det er mannen bak Chow-testen vi snakker om, en statistisk test man finner i enhver innføringsbok i økonometri, som tester for om det er brudd i strukturen i en tidsserie.

²² Dette avsnittet bygger på Chows bok *Knowing China*, fra 2004.

²³ Tallene er hentet fra Manion, *ibid.*, side 113.

²⁴ "The power of corruption", *China Economic Quarterly*, 2007/1

Forretningsfolk betaler for å få vedtak fattet og ting gjort. Planer for utbygging vedtas. Veier bygges. Byer reises. Korrupsjon blir en katalysator for endringer. Beijing legger til rette for økonomisk vekst. Forretningsfolk griper mulighetene.

Hadde ikke Kina hatt denne typen korrupsjon, ville realinvesteringene vært lavere og den økonomiske fremgangen mer beskjeden.

Korrupsjon og politisk makt

Corruption by Design heter boken til Melanie Manion, en bok jeg har hatt stor nytte av i arbeidet med denne artikkelen – trolig den beste boken om korrupsjon i Kina.²⁵ ”By design”? Hva menes? I hennes fortelling fremstår korrupsjon som en følge av Partiets uvillighet til å la andre kikke det i kortene. En tredeling av makten er helt uaktuelt i Kina. Ingen over, ingen ved siden, som det i sin tid het i reklamen for Freia melkesjokolade.

Skal man få bukt med fenomenet korrupsjon, må Kina tillate at lovverket brukes systematisk og konsistent. Da må de dømmende myndigheter ha autonomi eller frihet i forhold til de politiske. Men fremveksten av en selvstendig aktør i Kina med makt til å etterprøve hva kinesiske toppolitikere har gjort, uten at Partiet selv kan styre slike prosesser, vil ikke Partiet vite noe av. Den leninistiske modellen der all makt er samlet på Partiets hånd – og ikke i noen sal der flere partier er representert – har utbredt korrupsjon som nødvendig konsekvens.

Samfunnets håndtering av korrupte tjenestemenn bidrar til å holde korrupsjonen på et høyt nivå. De som blir tatt, blir ofte straffet av Partiets egne organer, snarere enn å bli strafferettslig forfulgt. Korrupsjon blir i så fall sett på som en forseelse som krever disiplinære forføyninger, hvorav det sterkeste virkemidlet er å bli ekskludert fra Partiet.

Videre er sjansen for å bli tatt liten. Ved omfattende kampanjer mot korrupsjon, som kineserne med jevne mellomrom iverksetter, gir man incentiv til å melde seg ved å love lave straffer for angrende syndere. Når mange melder seg, blir rettsapparatet overbelastet, og mange saker avvises. Skurker går dermed fri. Forventet straff trenger således ikke å bli høyere under kampanjer mot korrupsjon; sannsynligheten for å bli tatt øker, men straffen er mildere. Og korrupsjonen fortsetter som før etter kampanjene er over. Man følger rådet som veteranen Chen Yu fra Maos dager gav: ”Fight corruption too little and destroy the country; fight it too much and destroy the Party.”

Avslutning

Den raske økonomiske veksten i Kina bidrar til å gi regimet legitimitet, det vil si til at folk synes det er greit at Kommunistpartiet har makten. Om det videre er slik at noen

²⁵ Det mener Simon Cartledge, op.cit., som har lite til overs for Minxin Peis kanskje mer kjente bok, *China's Trapped Transition*, fra 2006.

former for korrupsjon bidrar til økonomisk vekst, har man et dilemma; veksten gir større legitimitet, korrupsjonen mindre.

Det er av stor betydning for kinesiske topplederne å stå frem som aktive i kampen mot korrupsjon. I denne kampen er det viktig for Hu Jintao og Wen Jiabao, som er mer populære enn toppledere i demokratiske land – særlig statsminister Wen, som både kan smile og be om unnskyldning, ingen av delene har president Hu vist særlig talent for – å fremheve at det ikke er noe galt med systemet, Partiets monopol på makten. Utfordringen er å finne de råtne eplene som dessverre også er i kurven, og å hive dem ut. Hvilket Partiet søker å formidle at det gjør. Men som nesten ingen egentlig tror at Partiet vil lykkes med.

Working Paper Series

- 1/06 **Isachsen, Arne Jon**
Greenspan går fra borde, og Erna vil ha Euro
- 2/06 **Beine, Michel, Paul De Grauwe and Marianna Grimaldi**
The impact of FX Central Bank Intervention in a Noise Trading Framework
- 3/06 **Isachsen, Arne Jon**
Canada Goose
- 4/06 **Isachsen, Arne Jon**
Like før det smeller? Om globale ubalanser
- 5/06 **Qvigstad, Jan Fredrik**
When does an interest rate path "look good"?
Criteria for an appropriate future interest rate path
- 6/06 **Isachsen, Arne Jon**
Verdens rikeste land
- 7/06 **Steigum, Erling**
Den Keynesianske revolusjonen 70 år etter: Et tilbakeblikk
- 8/06 **Isachsen, Arne Jon**
Elleve i Kina – Ved én av dem
- 1/07 **Isachsen, Arne Jon**
Globalisering
- 2/07 **Houg, Kjetil, Steinar Juel og Frank Jullum**
Økonomiske paradokser
- 3/07 **Isachsen, Arne Jon**
Folk på vandring
- 4/07 **Isachsen, Arne Jon**
Hvor går verden? Noen utvalgte krefter og trender
- 5/07 **Isachsen, Arne Jon**
Utenrikspolitiske refleksjoner
- 6/07 **Bottelier, Pieter and Gail Fosler**
Can China's growth trajectory be sustained?
- 7/07 **Isachsen, Arne Jon**
Uro
- 1/08 **Houg, Kjetil**
A note on the concept of risk
- 2/08 **Isachsen, Arne Jon**
Bolig- og finanskrisen i Amerika
- 3/08 **Isachsen, Arne Jon**
Kjøp og salg av risiko
- 4/08 **Husum, Hans Olav**
Hvor kommer pengene fra?
Kilder til meravkastning i Statens Pensjonsfond Utland

Norges Bank Watch Report Series

- No 1/2000** **Hamilton, Carl , Øystein Thøgersen, Marianne Andreassen og Harald Magnus Andreassen**
Norsk pengepolitikk, Norges Banks rolle og bankens gjennomføring av pengepolitikken i 1999 og første del av 2000
- No 2/2001** **Andreassen, Harald Magnus, Paul De Grauwe, Haakon Solheim and Øystein Thøgersen**
A review of inflation targeting, the Norwegian monetary regime and its institutional arrangements and Norges Bank's actual monetary policy and communication
- No 3/2002** **Svensson, Lars E. O., Kjetil Houg, Haakon O. Aa. Solheim and Erling Steigum**
An Independent Review of Monetary Policy and Institutions in Norway
- No 4/2003** **Ekeli, Thomas, Anne Kari Haug, Kjetil Houg and Erling Steigum**
An Independent Review of Monetary Policy in Norway.
- No 5/2004** **Bjørnland, Hilde C., Thomas Ekeli, Petra M. Geraats and Kai Leitemo**
An Independent Review of Monetary Policymaking in Norway.
- No 6/2005** **Dørum, Øystein, Steinar Holden and Arne Jon Isachsen**
An Independent Review of Monetary Policymaking in Norway.
- No 7/2006** **Dørum, Øystein and Steinar Holden**
An Independent Review of Monetary Policymaking in Norway.
- No 8/2007** **Goodfriend Marvin, Mork Knut Anton and Söderström Ulf**
An Independent Review of Monetary Policymaking in Norway.
- No 9/2008** **Juel Steinar, Molnar Krisztina and Røed Knut**
An Independent Review of Monetary Policymaking in Norway.
- No 10/2009** **Bergman Michael, Juel Steinar and Steigum Erling**
Monetary Policy and the Financial Turmoil.
- No 11/2010** **Bjørnland Hilde C., Clarida Richard, Holvik Elisabeth and Steigum Erling**
An Independent Evaluation of Monetary Policy in Norway.