

Kinas lydige statskapitalisme - en modell uten fremtid

Mange har latt seg fascinere av Kinas vedvarende sterke vekst og utvikling. Det er ved første øyekast også lett å forstå hvorfor. Det er for eksempel vanskelig å underkjenne den bragden det er at over 600 millioner mennesker er løftet ut av fattigdom siden begynnelsen av 1980-tallet.¹ Det har ikke tidligere skjedd at et land oppnår åtte prosent gjennomsnittlig vekst i bruttonasjonalproduktet per innbygger over en periode på over tretti år.

Noen vil også takke Kina for at finanskrisen ikke fikk enda større negative konsekvenser for verdensøkonomien. Budsjettstimulansene etter finanskrisen blant den såkalte keynesianske trioen, USA, Storbritannia og Japan, blekner når man sammenligner med Kinas stimulansepakke i 2008-2009, som tilsvarte 14 prosent av BNP.² Og, for de som fortsatt har tro på statlig finstyring av økonomien, er det kanskje også imponerende å observere et land hvor myndighetene konsekvent treffer innertier på sine BNP-mål for kommende år, senest hva gjelder første kvartal 2016. Etter børsuro og stor usikkerhet i januar og inn i februar viste BNP-tallene for første kvartal 2016 en årsvekst på 6,7 prosent. Myndighetenes mål for året under ett er på mellom 6,5 og 7,0 prosent.³ Ingen økonomi i verden har vist seg å være mer «lydig» mot myndighetenes fastsatte mål enn Kinas.

Det er kanskje ikke så rart at flere land med autoritært styresett, samt politikere med autoritære aspirasjoner, endelig opplever å ha fått bekreftet at det finnes et reelt alternativ til Vestens liberale demokrati og markedsøkonomi, et alternativ som dessuten passer de nåværende makthavere så mye bedre; Kina-modellen. Mer bemerkelsesverdig er det å høre røster i Vesten som mener at tiden nå er moden for å «frigjøre staten», slik at staten kan gå foran og styre både retning og innhold i næringsutviklingen, med henvisning til stater som Kina og Singapore, som heroisk følger «nasjonale strategier».⁴

Dette notatet stiller den eksisterende Kina-modellen under et kritisk lys. Gjennom et forsøk på å forstå de grunnleggende institusjonene og drivkreftene som preger og forklarer Kinas økonomiske utvikling, er det å håpe at den reelle samfunnsøkonomiske virkeligheten i Kina trer tydeligere frem, sammenlignet med de mange lagene av konvensjonelle glansbilder og overflatiske symbolfortellinger som ofte dominerer i mediene.

Et hovedpoeng i notatets tolkning av Kina-modellen er at den verken har vært stabil eller entydig preget av liberalisering siden reformene startet i 1978. Tvert i mot er den nyere historien preget av flere perioder med alvorlige tilbakeslag i sentralstyrt og statsintervensjonistisk retning, parallelt med en stadig mer radikal anvendelse av stimulansetiltak gjennom statsbanker og statskontrollerte selskaper – for å holde veksten oppe. Og hva gjelder makt til å beslutte og til å kontrollere i denne sammenheng, så er den definert av partihierarkiet i det kinesiske kommunistpartiet, på alle nivåer, og med sterke kommandolinjer fra det sentrale nivået ut til provinsene, regionene, byene og kommunene i dette enorme imperiet, som er befolket av 1,4 milliarder mennesker.

Notatet inneholder ingen kvantitative spådommer om Kinas fremtidige økonomiske utvikling, men gir en kvalitativ vurdering av Kina-modellens sårbarhet, og konkluderer med at modellen ikke er bærekraftig. Uten nye og dyptgripende politiske og økonomiske reformer med et liberalt innhold vil Kina bli stilt overfor en alvorlig konfrontasjon med sterke samfunnsøkonomiske tyngdelover i årene fremover.

Retorikk og realitet

I et forsøk på å forstå Kina møter man fort på en rekke retoriske og begrepsmessige paradokser knyttet til hvordan landets økonomi og samfunnssystem beskrives. Verbale selvmotsigelser florerer, virker forvirrende, og kan gjøre det ekstra krevende å trenge gjennom de retoriske tåkelagene, i et forsøk på å oppklare og forstå hva som skjuler seg bak. Dette problemet støter man vanligvis på i alle diktaturer, med naturlige variasjoner. For Kinas vedkommende er retorikken og ordene i første rekke knyttet til det bildet av Kina som statsledelsen ønsker å formidle til sine egne innbyggere, og sekvensen av slike bilder føyer seg pent inn i en styrt fortelling av hvordan Kina stadig skaper fremskritt for befolkningen under stødig ledelse av kommunistpartiets fremsynte ledere.

Maos «store sprang forover» var en ekstrem variant, som i realiteten ledet til at flere titalls millioner mennesker døde av sult, og maoismen ble offisielt demontert av folkekongressen etter Maos bortgang. Deretter ble parolene mer moderate, og tilsynelatende mer troverdige. Den store reformlederen Deng Xiaoping ledet an i selvransakelsen etter Mao, og lyktes med å skape en, etter kinesisk målestokk, uvanlig åpensinnet systemdebatt innad i partiet om hvordan man skulle få til en samfunnsutvikling som skapte økt levestandard og fremgang for den jevne kineser – etter at maoismen, klassekampen og kulturrevolusjonen var lagt død og begravet. Spesielt ble det økonomiske systemet diskutert, og tema som sosialisme, humanisme, fremmedgjøring, markedsøkonomi, eiendomsrett og eierskap, lønnsfastsettelse mv. ble diskutert.⁵ Det første man ble enige om var to imperativer: 1) Utvikling og økonomisk vekst og 2) gjenforening med Hong Kong.⁶ Slagordet «ett land, to systemer» skriver seg fra denne beslutningen.

Før de liberaliserende reformene startet i det små i 1978 hadde Deng og hans meningsfeller fått gjennomslag for at Kina måtte omformes fra «sosialistisk planøkonomi» til «sosialistisk markedsøkonomi», gjennom gradvise reformer. Deng møtte motforestillinger fra kritikere som fryktet at private bedrifter, konkurranse og friere prisdannelse ville lede til kapitalisme med å hevde at «markedsøkonomi kunne benyttes til å styrke sosialismen», og sikre partiets maktmonopol og legitimitet over tid.⁷ Siden den gang har Kina gjennomført en rekke tiltak i liberaliserende retning, som har forvandlet Kinas økonomiske system. Siden Kina ble medlem av IMF og Verdensbanken i 1980, og tatt opp som medlem i WTO i 2001, har landets åpning og integrering i verdensøkonomien satt fart på den økonomiske veksten.

At mange i Vesten sitter igjen med det hovedinntrykket at Kina, til tross for at landet fortsatt er en ettpartistat, har gått fra sosialistisk planøkonomi til en fri markedsøkonomi – som noen til og med ser som bevis på «nyliberalismens» ultimate verdensherredømme – er kanskje ikke så rart, tatt i betraktning forandringenes hastighet og omfang. Det blir kanskje desto lettere å forstå denne vanlige koblingen når man registrerer at det fra kompetent fra tid til annen skrives slike setninger:

«....its transition from central planning to free markets at the end of the 1970s....” (Michael Mandelbaum, *The Road to Global Prosperity*, 2014)

“Since introducing market reforms in 1978, China has shifted from a centrally planned to a market-based economy.....” (World Bank, 2016)

Problemet er at dette blir altfor lettvinde sjablongbeskrivelser, som lett fungerer som et slør for en virkelighet som er langt mer sammensatt. I virkeligheten har reformperiodene frem til nå retorisk fremstått med slagord som kan tolkes i liberal retning, samtidig som mange av de tiltakene som er gjennomført i praksis har gått i retning av nye former for statsstyring, planøkonomi og sentralisering av makt. Under Hu-Wen-styret 2003-2012 var parolen å bygge «et harmonisk samfunn», og den økonomiske politikken ble sterkere motivert av begreper som å «kurere markedssvikt», drive «aktiv industripolitikk» og «utvikling av strategiske næringer for fremtiden». Denne perioden innebar et tilbakefall til en anti-Deng-linje, med stor vekt på å forsterke de sentrale kommandohøydene og kommandolinjene.⁸ Under Hu-Wen-perioden ble også tidenes største statsstyrte motkonjunkturprogram gjennomført, med store konsekvenser for kinesisk økonomi og dens institusjonelle rammebetingelser for ettertiden.

Den tiltagende maktsentraliseringen og innskjerpingen av partiets kontroll med økonomi og samfunn har fortsatt etter at Xi Jinping tok over som partileder. Når *The Economist* 2. april 2016 ga Xi tittelen «Chairman of Everything», må ikke det tolkes som en spøk i et land hvor partisekretæren, formelt og reelt, er øverste leder på alle myndighetsnivåer. Xi introduserte sitt styre på folkekongressen i 2013 med parolen «å gi markedet en mer avgjørende rolle i ressursallokeringen», hvilket ble understreket som en bekreftelse på at «staten har den ledende rollen i økonomien».⁹ Xi har nylig gjennomført et nytt krafttak for å stimulere økonomien, som minner mye om det statsstyrte og kredittfinansierte investeringsløftet i 2008-2009.

De kinesiske ledernes «double-speak» er legendarisk, og på samme tid avslørende for et grunnleggende faktum om kinesisk økonomi: Kinesisk økonomi representerer en hybridmodell. Den er ingen gammeldags sosialistisk planøkonomi uten privat næringsvirksomhet. Den er heller ingen fri markedsøkonomi basert på fri konkurranse, fri prisdannelse, maktspredning, beskyttet privat eiendomsrett, og spilleregler som gjelder likt for alle. I Kina er situasjonen at all jord og grunn i utgangspunktet eies av staten, at rundt 40 prosent av BNP skrives fra statseide og statskontrollerte selskaper, og at rundt 75 prosent av bank- og finansnæringen er statlig. Det partistyrte organiseringsdepartementet (COD) utnevner alle viktige ledere i provinser, byer, kommuner, statseide og statskontrollerte selskaper og banker, universiteter mv, rundt 5 000 i tallet.¹⁰ Partiet har dermed full kontroll med alle de viktige kommandohøydene.

Kinesisk økonomi har også en stor konkurranseutsatt privat sektor, som utgjør den sterkeste og mest dynamiske vekstmotoren i økonomien¹¹, samtidig som den statlig eide og dominerte delen av økonomien er gitt en ledende og privilegert rolle. Det er ikke så enkelt å gi en slik hybridmodell

et dekkende navn, men den er sterkt preget av å være lydige og statsledet, med et betydelig privat næringsliv, og betinget av et politisk regime som ikke tilbyr alminnelig rettsikkerhet, og som ikke tillater frie ytringer og frie valg.

Et kort tilbakeblikk på reformpolitikken

I 1978 var Kina et av verdens fattigste land, med et nivå på BNP per innbygger tilsvarende en førtiendedel av nivået i dagens USA, og bare en tiendedel av Brasils nivå. Siden den gang har BNP per innbygger vokst med i overkant av åtte prosent per år, og over 600 millioner mennesker er løftet ut av fattigdom. Som en konsekvens av denne sterke økonomiske veksten, som savner sidestykke i historien, er det kinesiske velstands nivået, målt i BNP per innbygger, nå kommet opp på et nivå som tilsvarer Brasils, og som tilsvarer mellom 20 og 25 prosent av nivået i USA.¹²

Før reformene var Kina en rendyrket sosialistisk planøkonomi: Privat eiendomsrett eksisterte ikke, ingen priser var markedsbestemte, privateide bedrifter var forbudt og kun et lite antall statsbedrifter kunne handle internasjonalt. I dette regimet ble alle vesentlige økonomiske beslutninger fattet sentralt og inngikk som en integrert del av den kommunistiske ettpartistatens utøvende makt.

I dag er Kina verdens største handelsnasjon, nest største økonomi, og de statseide og statskontrollerte selskapene (SOE-ene) står for rundt 40 prosent av BNP. En grundig analyse av de statseide selskapene, gjennomført av Capital Trade Inc. i 2011¹³, viste at om man slo sammen alle typer statseide og statskontrollerte selskaper og bedrifter, utgjorde de til sammen rundt 50 prosent av BNP, utenom landbrukssektoren. Bak den andre halvdel av verdiskapingen utenom landbruket fant man den privateide og utenlandskeide delen av det kinesiske næringslivet – den private sektoren.

Reformene som beveget Kina fra den maoistiske kommandoøkonomien, som reproduiserte fattigdom og ikke klarte å forhindre en serie alvorlige sultkatastrofer, ble båret frem av Deng Xiaoping. Både Deng og hans etterfølger, Jiang Zemin, hadde tidlig forstått at den eneste måten kommunistpartiet i det lange løp kunne klare å beholde makten på, var gjennom å løfte levestandarden til den vanlige kineser. For å lykkes med det måtte partiet omfavne markedsmekanismen og entreprenørskap som de sentrale endringsverktøyene. Før han ble partiformann hadde Deng gjennom flere år ledet det sentrale organisasjonsdepartementet (COD). Dette departementet hadde ansvar for å tildele og beordre ansettelser av ledere i alle deler av statsapparatet, i provinsdelstatene samt i alle viktige bedrifter og organisasjoner. Denne maktposisjonen benyttet Deng bevisst til å skifte ut store deler av lederskapet gjennom å forfremme reformvillige partikadre.¹⁴ På denne måten ble det mulig å starte et møysommelig arbeid med å eksperimentere med liberaliseringstiltak, og senere forsterke og utvide reformene basert på skrittvis erfaring.

Den første reformen Deng fikk gjennomført var en landbruks- og landsbygdreform i 1978 som myket opp den mislykkede kollektivbruksmodellen, og tillot den enkelte bonde å produsere og omsette deler av produksjonen for egen regning til markedspris. Reformen fikk slutt på matmangelen, fikk bred oppslutning og ledet senere til at hele kollektivsystemet ble avskaffet av Folkekongressen i 1983. Deretter fulgte en sekvens av liberaliserende reformer som bidro til å forandre kinesisk økonomi på en tilsynelatende ikke-reversibel måte:

- Pilotprosjekter med spesielle økonomiske soner som åpnet for friere produksjon og internasjonal handel til markedspriser, først i Guangdong-provinsen, senere utvidet til en rekke andre provinser og byer.
- Åpning for etablering av private bedrifter med under åtte ansatte i landdistrikter, som gradvis ble utvidet uten begrensninger. Partikongressen i 1987 anerkjente offisielt private foretak som et «supplement til den sosialistiske økonomien», og i 1988 ble privateide foretak gitt rettslig status for første gang.
- Målstyringsmodell for en «sosialistisk markedsøkonomi»: Vekstmål ble etablert for hver provins, fylke, kommune og by, og det ble oppfordret til konkurranse om måloppnåelse mellom de ulike provinsene, med belønning av ledere etter måloppnåelse.¹⁵
- Privatisering av små offentlig eide foretak og delprivatisering av statseide selskaper, samt etablering av et todelt målsystem; fortjenestemål og politiske mål for selskapene. Ved målkonflikt mellom fortjeneste og bidrag til å støtte opp om partiets politiske linje har i praksis det politiske målet hatt forrang i alle statseide og statskontrollerte selskaper og banker.¹⁶
- Da Kina ble medlem av WTO i 2001 medvirket det til å befeste og forsterke arbeidet med markedsreformer på bred basis, og bidro sterkt til å tiltrekke investeringer fra utlandet.

Perioden 2003-2012 er blitt kalt «det tapte tiåret» blant tilhengerne av liberaliseringslinjen. Dette såkalte Hu-Wen-tiåret representerte som nevnt en motreaksjon mot Dengs liberaliseringslinje, og ble kjennetegnet av en konsolidering av statens rolle i økonomien, og en tilsvarende styrking av partiets makt, blant annet gjennom «aktiv industripolitikk» særbehandling av de statskontrollerte selskapene.¹⁷ Som mottiltak mot finanskrisen vedtok myndighetene i november 2008 å gjennomføre en massiv stimulansepakke tilsvarende 14 prosent av BNP – tidenes mest ekstreme motkonjunkturprogram, og hinsides Keynes «forsiktige» tanke om 1-2 prosent for Storbritannia under den store depresjonen på 30-tallet. Den massive kinesiske stimulansepolitikken bestod blant annet av store statlige investeringer i infrastrukturprosjekter, kapitalinnsprøyting i statsselskap og en massiv styrt kredittvekst gjennom de statlig eide og kontrollerte bankene, som resulterte i en forsert urbanisering og byggeboom. Gjennom gamle og nye planøkonomiske styringsorganer, samt ordningen med statsstyrte ansettelser og forfremmelser i hele den statlig dominerte delen av næringslivet, ble utviklingen vridd om i statsintervensjonistisk retning.¹⁸ Statsminister Wen Jiabaos stolte utsagn fra mars 2010 kan stå som en epokeoverskrift for Hu-Wen-regimet:

“The socialist system’s advantages enable us to make decisions efficiently, organize effectively and concentrate resources to accomplish large undertakings.”¹⁹

Til tross for retoriske ansatser for en ny liberaliseringsperiode har Xi etter maktovertagelsen i 2013 videreført maktkonsentrasjonen omkring partiet og dets kommandolinjer. Xi møtte også ny frykt for lav vekst med nye stimulanse til økte investeringer, med de statsstyrte og statskontrollerte selskapene og bankene som lydige instrumenter.

En forklaring på Kinas vekst

Det er nesten utenkelig å forestille seg muligheten for å oppnå så høy økonomisk vekst som Kina har klart siden 80-tallet uten at det fra før fantes en rik verden som inviterte til vekstinnhenting. Så lenge det finnes land som leder an på et langt høyere velstandsnivå, åpnes desto større vekstmuligheter for mindre utviklede land gjennom handel og økonomisk integrasjon. Spesielt når det gjelder Kina, kan det være god grunn til å fremheve en viktig innsikt fra Friedrich Hayek om dette generelle «catching-up» fenomenet, skrevet for snart femti år siden:

«...(the) possibilities of growth are likely to be greater the more extensive are a country's yet unused opportunities. Strange though this may seem at first sight, a high rate of growth is more often than not evidence that opportunities have been neglected in the past. Thus, a high rate of growth can sometimes testify to bad policies of the past rather than good policies of the present.”²⁰

På det tidspunktet Kina åpnet seg mot verden var distansen frem til gruppen av verdens rikeste land også langt større enn den tidligere hadde vært for Japan, Sør-Korea, Taiwan og Hong Kong. Når vi ser nærmere på Kinas utvikling og relative velstandsutvikling over tid, målt som andel av det rikeste landets BNP per innbygger, slik Xiaodong Zhu fra University of Toronto har gjort (se tabellen under²¹), ser vi at Kina i 2013 ligger like langt fra det verdensledende nivået (her tolket som USA) som Japan lå i 1950. Kina fremstår selv i dag som et land som har et langt stykke frem til å komme opp på samme levestandardnivå som et typisk middels-inntektsland.

DIFFERANSE I BNP PER INNBYGGER I FORHOLD TIL VERDENS RIKESTE LAND

	1850	1870	1913	1950	1980	2013
France	0.67	0.59	0.66	0.55	0.81	0.67
Germany	0.60	0.58	0.69	0.41	0.76	0.75
Italy	0.57	0.47	0.48	0.37	0.71	0.57
The Netherlands	1.00	0.86	0.76	0.63	0.79	0.79
U.K.	0.98	1.00	0.93	0.73	0.70	0.70
U.S.	0.76	0.77	1.00	1.00	1.00	1.00
USSR/Russia		0.30	0.28	0.30	0.35	0.34
China	0.25	0.17	0.10	0.05	0.06	0.19
India			0.13	0.06	0.05	0.08
Japan			0.26	0.20	0.72	0.69
Hong Kong			0.24	0.23	0.57	0.99
Singapore			0.24	0.23	0.49	1.22

NOTE: The distance is the ratio between the per capita GDP of a nation (PPP, 1990 Geary-Khamis dollar) and that of the world frontier level, which is the highest national per capita GDP achieved in each year (for 2013, I used the U.S. level as the frontier because all nations with higher per capita GDP than that of the United States are small city-states, which may result in problems regarding comparison).

SOURCE: Maddison (2003); IMF, World Economic Outlook Database (2014).

Når man dekomponerer veksten i kinesisk økonomi for perioden 1952-1978, og sammenligner med perioden 1978-2007, fremstår et mønster som med all tydelighet viser hvor stort bidraget økt totalfaktorproduktivitet (TFP) har gitt til den sterke vekstperioden siden 1978.²² TFP kan tolkes som et samlet uttrykk for at produksjonen effektiviseres, blant annet som følge av de liberaliserende reformene med tilhørende økt konkurranse og import av teknologi fra utlandet.

DEKOMPONERING AV KINAS VEKST 1952-2007

<i>Average annual growth rates (%)</i>					
<i>Period</i>	<i>GDP per capita</i>	<i>Labor participation rate</i>	<i>Capital/output ratio</i>	<i>Average human capital</i>	<i>TFP</i>
1952-1978	2.97	0.11	3.45	1.55	-1.07
1978-2007	8.12	0.57	0.04	1.18	3.16

<i>Contributions to per capita GDP growth</i>					
<i>Period</i>	<i>GDP per capita</i>	<i>Labor participation rate</i>	<i>Capital/output ratio</i>	<i>Average human capital</i>	<i>TFP</i>
1952-1978	100	3.63	116.15	52.25	-72.03
1978-2007	100	7.05	0.51	14.55	77.89

Source: Authors calculations. The data on GDP per capita, GDP per worker, and labor participation rate are taken from the Penn World Table (PWT7.0). The average level of human capital is constructed using the average schooling years reported in the Barro and Lee (2010) dataset. See footnote 2 for details.

Notes: Table 1 presents a decomposition of China's per capita GDP growth into contributions from growth of labor participation rate, capital/output ratio, average human capital, and total factor productivity. "TFP" is total factor productivity. See text for details.

Xiaodong Zhu har også analysert forskjellene i TFP-vekst for perioden 1978-2007 mellom tre hovedsektorer i kinesisk økonomi; jordbruk, ikke-statlig og statlig sektor utenom jordbruk. Som det fremgår av tabellen under, har den private sektoren vært den store produktivitets-driveren i økonomien, samtidig som sektorens andel av samlet sysselsetting i næringslivet har gått kraftig opp. Funnene gir også en god beskrivelse av Kinas vekstmodell i perioden, som i stor grad gjenspeiler at en stor del av befolkningen har forlatt landbruket og tatt arbeid i mer produktive jobber innen industri og annen privat sektor.

TOTALFAKTOR-PRODUKTIVITETSVEKST PER SEKTOR

<i>Average annual total factor productivity growth (%)</i>				
<i>Period</i>	<i>Nonagricultural sector</i>			<i>Aggregate</i>
	<i>Agriculture</i>	<i>Nonstate</i>	<i>State</i>	
1978–2007	4.01	3.91	1.68	3.61
1978–1988	2.79	5.87	–0.36	3.83
1988–1998	5.10	2.17	0.27	2.45
1998–2007	4.13	3.67	5.50	4.68
<i>Year</i>	<i>Employment share (%)</i>			
1978	69	15	16	100
2007	26	62	12	100
<i>Year</i>	<i>GDP share (%)</i>			
1978	28	27	45	100
2007	10	70	20	100

Source: Brandt and Zhu (2010).

Notes: Table 2 presents total factor productivity (TFP) growth rates of the aggregate economy, the agricultural sector, and the nonagricultural sector, with the nonagricultural sector divided into state and the nonstate sectors. See text for details on the categorization of firms and enterprises into sectors. Because the TFP growth rates reported in this table are based on China's national accounts data that use domestic prices, they are different from the TFP growth rates reported in Table 1, which are calculated from the Penn World Table data that use international prices.

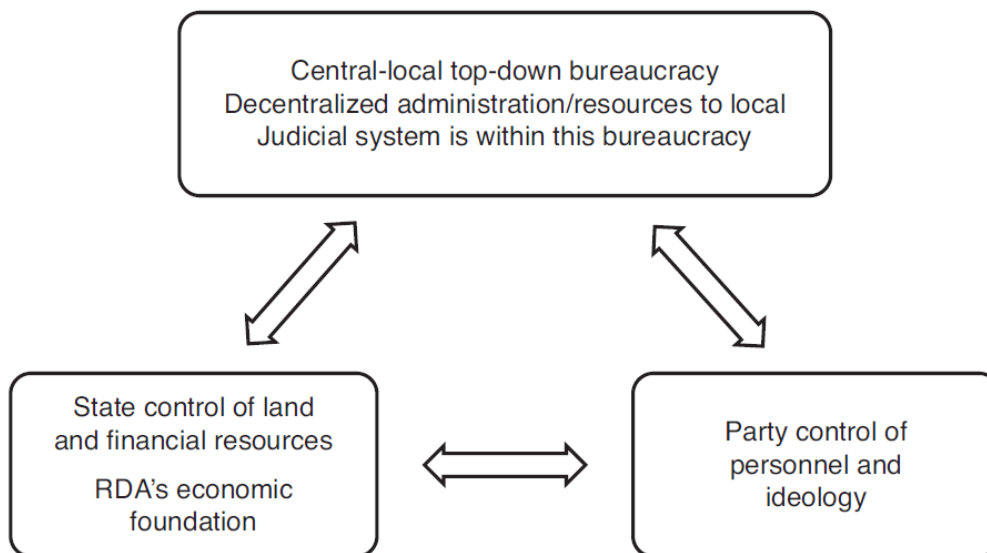
Statssektoren har, til tross for nedgang i sysselsetting og sine mange privilegier og subsidier, vist en langt svakere produktivitetsutvikling. Kun i den siste perioden, 1998-2007, kunne den statskontrollerte sektoren vise til tydelig produktivitetsvekst, etter effektivitetsreformer, store nedbemanninger, delprivatiseringer og etablering av mer moderne ledelsesprinsipper.

Zhus analyse bygger som vist på data frem til 2007. Siden den gang er det mange tegn som tyder på betydelige tilbakeslag i reformprosessen, og at utviklingen på flere områder er blitt korrigert og reversert – i en illiberal retning. Dette er av stor betydning for en realistisk vurdering av Kinas videre utvikling, siden fortsatt produktivitetsvekst må forventes å bli stadig mer avhengig av kvaliteten på de politiske og økonomiske institusjonene. Samtidig ser vi inn i en fremtid hvor innhentingspotensialet til rike land krymper, hvor veksten i arbeidsstyrken vil avta merkbart som følge av landets demografiske utvikling, og hvor vekstens innhold må vris over til mer verdiøkende produkter og tjenester med et større innslag av innovasjon.

Regional desentralisert autoritærisme

Kina er et land av enorme proporsjoner. Det lar seg kanskje lettest forstå som et imperium, hvilket det også har vært i flere tusen år – et keiserrike bestående av mange store provinser som er bundet sammen til en sentralmakt med sterke autoritære trekk. En nøkkel til å forstå Kina i dag er faktisk å betrakte landet som et tradisjonelt keiserrike, som er bygd over en institusjonell lest som har mange likhetstrekk med det tradisjonelle keiserriket, bare at keiserens hoff er byttet ut med det kinesiske kommunistpartiet. Som Chenggang Xu har beskrevet i nærmere detalj er sammenligningen med keiserriket Kina slående. Xu kaller dagens variant for regional desentralisert autoritærisme (RDA), og sammenfatter den i følgende figur:

GOVERNANCE STRUCTURE OF CHINA: AN INSTITUTIONAL TRINITY OF THE RDA REGIME



(Kilde: Chenggang Xu, China's Political-Economic Institutions and Development, Cato Journal, Vol. 35, No. 3, 2015)

Sentrale trekk ved dette systemet er at partiet kontrollerer alt som har med personutvelgelser og ideologi å gjøre, og partiet er strengt hierarkisk oppbygd, med partilederen på toppen. For det andre, muliggjør den sentrale styringen av personer og ideologi en betydelig grad av desentralisering innenfor et autoritært regime. Det tydeligste tegnet på dette er Kinas målstyring, basert på de sentrale femårsplanene, hvor typisk målet om BNP-vekst brytes ned på provinsene, og hvor man stimulerer provinser, byer og kommuner til å konkurrere med hverandre for å oppnå målet, med konsekvenser for videre karriereutvikling for alle politiske ledere.²³

Den regionale konkurransen åpner for regional eksperimentering med metoder og virkemidler for å nå målene. Samtidig står ikke de lokale myndighetene til direkte ansvar overfor sine innbyggere – kun til sine overordnede – hvilket også åpner for en rekke typer maktovergrep og manglende hensyn til befolkningens interesser knyttet til viktige forhold i dagliglivet som sikkerhet, miljø og helse.²⁴ Lenge fokuserte de sentrale myndighetene kun på ett mål; vekst i BNP. Alt annet var underordnet, bortsett fra lydighet til partiets politikk. Dette viste seg å være svært effektivt fra et sentralt styringsperspektiv, men fikk også svært problematiske konsekvenser for insentivstrukturen regionalt og lokalt, i en virkelighet hvor gjennomføringen av politikken og beslutninger om ressursallokering i

stor grad fattes desentralisert. Eksempelvis økte insentivene til lokal ekspropriasjon av landbruksjord til eiendomsutvikling – uten rimelig kompensasjon. En hel finansiell skyggesektor er vokst opp på grunnlag av sikkerhet i eiendom som grunnlag for å reise kreditt til finansiering av lokale infrastrukturinvesteringer.²⁵ Insentivene til å ekspandere virksomheten i statselskaper via lån i statsbanker – ofte med regional ledelse og sentrale fullmakter – har vært sterke og resultert i kraftig vekst i eiendomsutvikling og boligbygging.

Over tid har et nytt problem oppstått på grunn av at de sentrale myndighetene har begynt å sette opp flere enn ett mål, for eksempel i forhold til forurensning og sosial ulikhet. Dette har skapt målkonflikter og et forhandlingsspill mellom lokale, regionale og sentrale myndigheter om hva som er viktigst. Som en konsekvens er den regionale og lokale konkurransen om måloppnåelse blitt mer uklar og mindre effektiv.

Alt i alt har de nevnte mekanismene bidratt til at avgjørelser fattet av politiske beslutningstakere på alle nivåer i samfunnet kan få stor innvirkning på lønnsomheten i den enkelte bedrift, både private og statlige. Den samme mekanismen fikk tilført en ekstra turbomotor gjennom den kraftfulle motkonjunkturpolitikken fra 2008. Her ligger mye av forklaringen på det mye omtalte korrupsjonsproblemet i Kina, som økonomen Gary Becker pleide å forklare som et forventet resultat av en kraftig økning i «tilbudet av korrupsjonsmuligheter».²⁶

Følgelig har partiet forsøkt å gjennomføre holdningskampanjer, og slå ned på grove tilfeller for å dempe etterspørselen etter korrupsjonsmuligheter. Xi skal også ha fått arrestert 250 000 personer i maktapparatet for påstått delaktighet i korrupsjon.²⁷ Hvilken nytte dette vil ha på sikt er mer uvisst. I demokratiske land er velgernes dom, etter å ha blitt informert av en fri presse, ofte en effektiv motgift mot korrupsjon og økonomisk kriminalitet. På dette punktet møter Kina seg selv i døren, for i fraværet av både demokrati og en fri presse ligger alt til rette for at en pervers versjon av Says lov fortsatt vil gjelde: at tilbudet på korrupsjonsmuligheter skaper sin egen etterspørsel.

De statseide og statskontrollerte selskapene

De statseide selskapene var lenge statens viktigste inntektskilde og hadde status som hjørnesteiner i kommunistpartiets regime. Selskapene var også preget av ekstremt lav produktivitet og ble etter hvert sett på som en vekstbremse som måtte reformeres. Flere forsøk ble gjort, blant annet etter partikongressen i 1993, i et forsøk på å innføre mer profesjonelle styrings- og ledelsesprinsipper, samt innføring av aksjeselskapsformen. I 1995 var tanken å styrke de store selskapene og gi slipp på kontroll med de små selskapene, blant annet gjennom privatisering. I 1998 ble hele statssektoren omstrukturert med hard hånd, og over 20 millioner ansatte ble oppsagt. En serie delprivatiseringer førte også til at statssektoren etter hvert ble mer sammensatt.

Etter omstruktureringene er det mest dekkende å snakke om de statseide og statskontrollerte selskapene. Sektoren kan deles inn i tre hovedgrupper²⁸:

1. Heleide statlige selskaper (SOE-er) hvor eierskapet er styrt via såkalte SESAC-råd på sentralt, regionalt og lokalt nivå.
2. Selskaper med staten som majoritetseier, og som i realiteten blir styrt som et vanlig SOE.

3. Selskaper og andre foretak som er eid indirekte av SOE-enes datterselskaper innenlands og utenfor Kinas grenser. Størrelsen på denne gruppen er ukjent. I tillegg kommer en rekke bykollektiver og statlig eide by- og landsbyforetak (TVE-er) som også hører med blant det offentlig eide næringslivet, uten å være SOE-er.

En grundig amerikansk analyse fra 2011²⁹ konkluderte med at SOE-sektoren (gruppe 1 og 2 over) er stor og utgjorde anslagsvis 40 prosent av BNP utenom landbruket (som står for om lag 10 prosent av BNP). Dersom man tar med TVE-ene steg andelen til rundt 50 prosent.

Et par vesentlige tilleggsfaktorer gjør at de nevnte størrelsene ikke fullt ut reflekterer statselskapenes styringsmessige betydning i økonomien. For det første, bruker myndighetene SOE-ene som politiske redskaper til alt fra konjunkturpolitikk og strukturendringer, til teknologioverføringer fra utenlandske foretak, samt til å sikre tilgang til viktige råvarer i andre land, for eksempel i Afrika. SOE-ene blir også beskattet mildere enn private selskaper. Svært problematisk er det også at statselskapene i mange tilfeller er gitt monopolrettigheter, tillatelse til tvangsovertagelse av private konkurrenter (uten rettmessig kompensasjon), samt at de blir særbehandlet ved offentlige innkjøp.

For det andre styrer partiet og dets næringsorienterte styringsorganer lederutvelgelse og karriereutviklingen til ledere i SOE-ene. Ledere i disse selskapene står typisk stilt overfor to sett av incentiver; på den ene siden, å drive selskapene lønnsomt og øke selskapsverdiene, og på den andre siden å støtte aktivt opp om partiets aktuelle politikk – og det er liten tvil om at partiets politikk i praksis har forrang blant disse.³⁰

For det tredje, er det et viktig faktum at bankene dominerer finansieringsmarkedet i Kina, og at hele ¾ av banknæringen, målt etter forvaltningskapital (i 2009), var statseid eller statskontrollert. Bankene tilfører nærmest ubegrenset med kapital til statsbedriftene, og fungerer dessuten som investeringsinstrumenter styrt av partiet på alle nivåer – regelrette statskapitalistiske verktøy om man vil. SOE-ene gis erfaringsmessig også en rekke privilegier, i form av lettere tilgang til lån, ekstra gunstige renter, samt ettergivelse av lån til SOE-er som viser seg å være ute av stand til betjene sin egen gjeld.

Basert på en tiltagende tendens til at staten peker ut strategiske fremtidsnæringer og sikrer seg tilgang til utenlandsk høyt teknologi gjennom joint ventures kan det være grunn til å frykte at utenlandske selskaper og uavhengige private aktører i fremtiden vil oppleve flere former for uforutsigbare rammebetingelser, samt risikerer å støte på ulike former for diskriminering.

Det vil være naivt å ikke erkjenne at den virkeligheten som avtegner seg på bakgrunn av de ovennevnte forholdene tegner bildet av en hyperkonsentrasjon av makt, med enorme diskrimineringsmuligheter overfor private aktører – spesielt i et land uten rettstat, uten et uavhengig rettsvesen, uten et sterkt vern om privat eiendom, og uten noen former for reelle *checks and balances* i forhold til partiets allmakt.

Institusjonell og regulatorisk kvalitet

At kinesisk økonomi i et dynamisk perspektiv sliter med institusjoner og et regulatorisk regime som er lite egnet til å fremme en mer naturlig markedsdrevet vekstmodell, med større vekt på innovasjon

som vekstkilde, er ingen nyhet. Verdensbankens årlige internasjonale analyse av hvordan nivået på ulike lands regulatoriske kvalitet og effektivitet utvikler seg, knyttet til hvor lett det er å starte og drive næringsvirksomhet, gir en god pekepinn på Kinas plassering i verden. Verdensbankens siste rapport, *Doing Business 2016*, viser at Kina i 2015 ble vurdert å havne på 84. plass, langt bak Hong Kong på femteplass og Taiwan på plass 11. Alle de nordiske landene er i denne rangeringen å finne blant de 10 høyest rangerte landene i verden, og Storbritannia og USA lå på henholdsvis 6. og 7. plass.

Det som særlig drar ned vurderingen av Kinas regulatorisk betingede næringsvennlighet er knyttet til områder som håndtering av byggetillatelse (rang 176) og beskyttelse av minoritetsinvestorers rettigheter (rang 134). Begge disse delresultatene gir klare indikasjoner på lite forutsigbare rammebetingelser, hvilket i særlig grad virker negativt inn på opplevd investeringsrisiko blant private og utenlandske aktører.

I den årlige målingen av økonomisk frihet, *2016 Index of Economic Freedom*, som publiseres av Heritage Foundation, ble Kina (basert på data fra 2014) vurdert til plass 144 på en rangering av 178 land. I denne rangeringen lå Hong Kong på førsteplass og Taiwan på plass 14. Mens den sammenlagte gjennomsnittscoren for den frieste fjerdedelen av landene lå på 83,9, på en skala fra 0 til 100, lå Kina på 52,0.

Når man ser på de områdene som særlig trekker ned vurderingen av Kina, i forhold til et sammensatt mål på økonomisk frihet, er det særlig forhold som har med regulatorisk kompleksitet og vilkårlighet, diskriminering i forhold til statselskaper og statsbanker, samt svak beskyttelse av eiendom og risiko for korrupsjon som trekkes frem. Mønstrer som trer frem her er med andre ord lett å sammenholde med Verdensbankens analyse av regulatorisk kvalitet og effektivitet.

Det er i denne sammenheng grunn til å understreke problemet med at privat eiendomsrett – en grunnleggende forutsetning for en markedsøkonomi – har en ustabil rettsstatus i Kina. Problemet er i virkeligheten mangehodet, og handler om varierende praksis over tid, fra et sted til et annet, samt varierende praksis knyttet til ulike former for eiendom. I tillegg kommer de grunnleggende problemene som skyldes fraværet av en fungerende rettsstat. Michael Mandelbaum har sammenfattet dette på følgende måte:

“The status of property suffers in particular from the lack of the firmly established rule of law, which is the guarantor of property and the lack of which undercuts the confidence needed for a financial system to thrive. Chinese justice is neither blind nor deaf; it heeds the wishes of the Communist Party, which take precedence over whatever the country’s actual laws say. Courts do not operate independently of the governing authorities as they do where market economies’ complicated financial systems function smoothly.”³¹

Kina har med andre ord dyptgripende problemer med kvaliteten på sine institusjoner, og de nevnte analysene indikerer at Kina står overfor et problem som Acemoglu & Robinson, i *Why Nations Fail*, har uttrykt slik:

“Our theory also suggests that growth under extractive political institutions, as in China, will not bring sustainable growth, and is likely to run out of steam.”³²

Utenlandske direkteinvesteringer i Kina

Kina har i en årrekke vært et attraktivt land å investere i for multinasjonale selskaper, og det gjelder særlig i de spesielle økonomiske sonene som har budt på det mest næringsvennlige klimaet for investorer. I følge UNCTADs World Investment report³³ var Kina i 2015 verdens største mottakerland for utenlandske direkteinvesteringer (FDI). Nivået har derimot vist en stagnerende vekst i inngående FDI siden 2012, og når man ser på UNCTADs internasjonale sammenligninger fra 2014 var nivået så vidt over Hong Kong, og på høyde med summen av Singapore og Brasil for samme år.

Ikkeoverraskende er det investeringer i industrivirksomhet som dominerer, med eiendomsinvesteringer på en god andreplass. Dette mønsteret reflekterer at Kina fortsatt har sin attraktivitet knyttet til et relativt lavt lønnsnivå, et kjempestort internt marked, samt god infrastruktur for logistikk og internasjonal transport.

Når man ser nærmere på hvor de utenlandske direkteinvesteringene i Kina kommer fra, er bildet langt mer oppsiktsvekkende. Tall fra *Santander Trade*, basert på offisiell informasjon fra kinesiske myndigheter, viser at Hong Kong stod for hele 73,4 prosent i 2015, og at vestlige land som USA, Tyskland og Frankrike til sammen bare utgjorde 5,7 prosent.³⁴ Hong Kongs rolle er tilsvarende betydningsfull som mellomstasjon for kinesiske direkte-investeringer i resten av verden, og gjenspeiler Hong Kongs attraktivitet som finanssentrum, verdien av å ha spesielle forbindelser til Kina, og ikke minst at Hong Kong har et velfungerende og uavhengig rettsvesen som tilbyr høy grad av rettssikkerhet og beskyttelse av eiendomsrett og investorrettigheter. Det blir med andre ord langt tryggere for utenlandske investorer å investere i Kina via Hong Kong, enn å gå direkte inn i Kina.

INNGÅENDE FDI TIL KINA ETTER SEKTOR OG INVESTORLAND I 2015

Main Invested Sectors	2015, in %
Manufacturing	43.2
Real estate	20.9
Business services and renting	6.2
Wholesale and retail trade	5.7
Transport, storage, telecommunications, postal services	2.0

Main Investing Countries	2015, in %
Hong Kong	73.4
Singapore	5.5
Taiwan	3.5
South Korea	3.2
Japan	2.5
USA	2.0
Germany	1.2
France	0.9

(Kilde: Santander Trade/Invest in China)

Verdien av Hong Kongs sterke institusjoner fremkommer også tydelig i lys av Kinas svake sider som land å investere i. *Santander Trade* har i sine investorråd listet opp følgende svake punkter:

- Et rettslig grunnlag for næringsvirksomhet som endrer seg stadig
- Komplekse byråkratiske og administrative prosesser
- Manglende åpenhet, fremtredende korrupsjon og svak beskyttelse av immateriell eiendom (IPR)
- Man kan møte på ulike forretningskulturer som det kan være vanskelig for utlendinger å forholde seg til i ulike situasjoner
- Et underutviklet kompetansenivå på mellomledere og høy turnover på ansatte kan gjøre oppkjøp ekstra risikable

Også myndighetenes spesielle tiltak for å motivere eller begrense utenlandske direkteinvesteringer tegner et bilde av den risikoen som lite forutsigbare rammebetingelser innebærer. *Santander Trades* oppsummering av denne kan tjene som et bilde av den aktuelle situasjonen i Kina:

“The Government of China has stated that it will encourage investment in the following industries or sectors: high technology, production of equipment or new materials, the service sector, recycling, clean production, the use of renewable energies and environmental protection. On the other hand, the Government's foreign investment guide has stated that investments in sectors or Chinese companies that already have a relatively strong production capacity and use advanced technologies 'will not be encouraged' (State Commission for Development and Reform, November 2007). In addition, the country appears to discourage foreign investment in sectors deemed key to social stability, sectors for which China seeks to develop domestic firms into globally competitive multinational corporations and sectors that have historically benefited from State-sanctioned monopolies or a legacy of State investment. The Government also discourages investments intended to profit from speculation (currency, real estate, or asset). Moreover, the Government has indicated that it plans to restrict foreign investment in resource-intensive and highly-polluting industries.”³⁵

Selv denne balanserte situasjonsbeskrivelsen, fra en aktør som lever av å betjene internasjonale investorer i Kina og andre markeder, understreker at kinesiske myndigheter har et problem med å tilby utenlandske investorer trygge og forutsigbare rammebetingelser. Hvis Kinas økonomiske institusjoner fortsetter å forvitte og drive i retning av økt vilkårlig statsintervensjonisme er det grunn til å forvente at badevannet for utenlandske investorer også blir kaldere.

Ekstrem konjunkturpolitikk – med institusjonelle konsekvenser

Kommunistpartiets legitimitet er i Kina sterkt knyttet til ledelsens evne til å skape økonomisk vekst, på en måte som forbedrer levestandarden til den jevne kineser. Av den grunn er også statsledelsen besatt av å sette forpliktende mål for BNP-vekst, og minst like besatt av å innfri målene, koste hva det koste vil. Til tross for høye veksttall over mange år viser kineserne stadig oftere uttrykk for misnøye offentlig. De fleste protestene er riktignok lokale og handler om arbeidsbetingelser, forurensing og korrupsjon, og myndighetene bruker de fleste tilgjengelige midlene til å holde protestene så lokale som mulig, og får en viss hjelp av RDA-strukturen i så måte.

Hva som vil skje hvis veksten skulle svikte alvorlig noen år er vanskelig å spå, men mye tyder på at myndighetene er redde for at en slik situasjon skal inntreffe. Det er ikke unaturlig å se den ekstreme stimulansepakken som ble iverksatt av Hu-Wen-regimet etter utbruddet av den globale finanskrisen i 2008 som et tegn på denne latente redselen.

Allerede i 2008 hersket det noe i retning av konsensus blant økonomer, både innenfor og utenfor Kinas grenser, om at Kina bør skifte ut sin konvensjonelle vekstmodell, bort fra den ensidige avhengigheten av investerings- og eksportleddet vekst.³⁶ Også blant myndighetene ble det gitt uttrykk for at tiden var moden for å legge om i retning av mer vekt på innenlands forbruksetterspørsel, både for å unngå sløsing med ressurser og overkapasitet innen flere tungindustrielle sektorer, men også for å begrense risikoen for farlig kreditt ekspansjon, etterfulgt av en finanskrisen og resesjon. Allerede i 2007 skal formann Wen Jiabao ha uttalt offentlig at kinesisk økonomi er «ubalansert, ukoordinert og ustabil» - ganske uvanlige ord fra en statsleder i Kina.

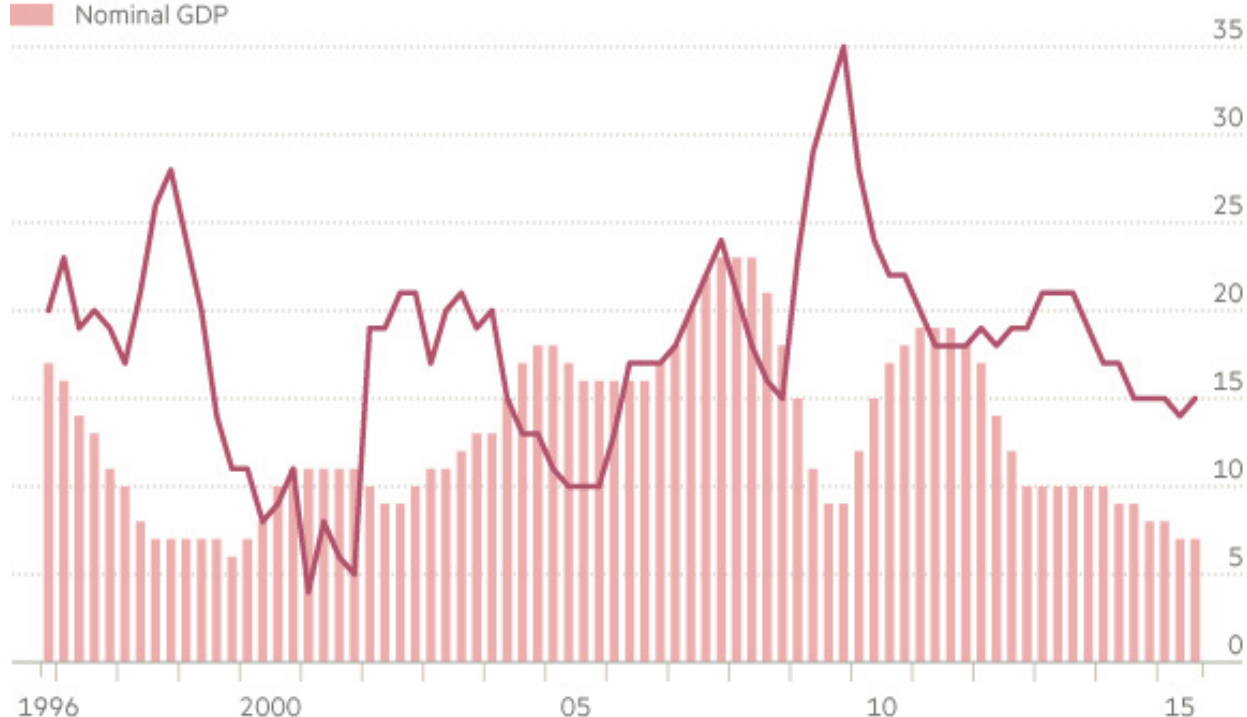
Etter at finanskrisen var et faktum gikk likevel den kinesiske ledelsen i stikk motsatt retning av Wens retorikk. Fra 2008 til 2012 økte investeringenes andel av BNP fra rekordhøye 42 prosent til 49 prosent.³⁷ Dette gjenspeilet det gigantiske konjunkturprogrammet som myndighetene vedtok i 2008, og som på magisk vis syntes å få tilnærmet umiddelbar effekt. Hvordan var dette mulig? Svaret er at statsbankene ble beordret til en massiv kreditt ekspansjon – kommandoen lød: «åpne opp lommeboken på vidt gap» – som gjennom maktstrukturen ble styrt til å finansiere et gigantisk investeringsløft i tungindustri, infrastruktur og urban bolig- og eiendomsutvikling, med hjelp av SOE-ene og de regionale og lokale myndigheter som utførende instrumenter.

Det samlede gjeldsnivået økte raskt fra 155 prosent av BNP i 2008 til 260 prosent av BNP ved utgangen av 2015.³⁸ Det lyktes derfor å presse frem solide veksttall for BNP i både 2008 og 2009, men som figuren fra Financial Times på neste side viser, var gjeldsveksten over tre ganger så høy som veksten i nominelt BNP i en kortere periode.

China debt woes

Annual % change

— Total debt
■ Nominal GDP



Sources: National Bureau of Statistics; Bank for International Settlements; CEIC

FT

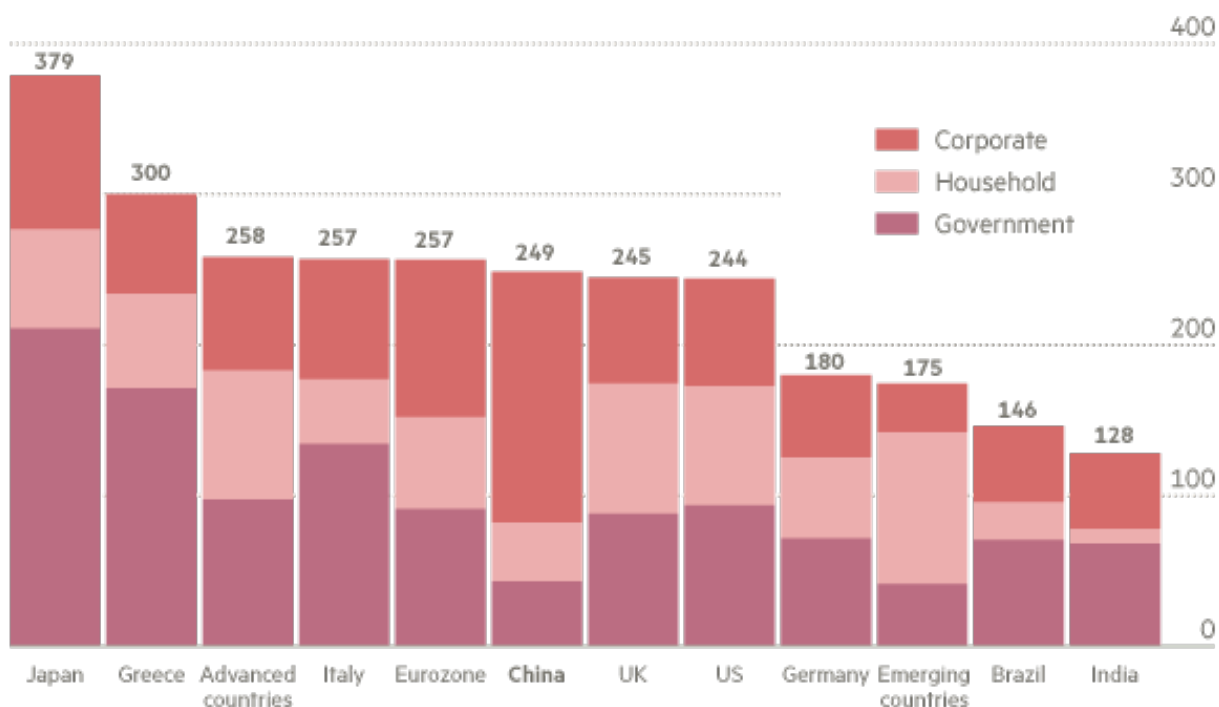
For verdensøkonomien medvirket Kinas ekstreme kredittfinansierte stimulanseprogram til å holde etterspørselen etter råvarer og avanserte industriprodukter og maskiner oppe, og dette motvirket på kort sikt faren for deflasjon. Men, reaksjonen i Kina kom klart til syne i 2014-2015 i form av klare tegn på dempet vekst, med lavere etterspørsel etter råvarer, prisfall på råvarer og uro på børsene, som kjente konsekvenser.

Hva bestod reaksjonen i? Ikke ulikt grunntrekkene i Mises og Hayeks teori om overinvesteringer i kapitalintensive industrinæringer og kapitalintensive aktiva som eiendommer og boliger, tilføyd Charles Kindlebergers og Hyman Minskys teori om utløsning av finansielle kriser, oppstår et sett av konsekvenser som leder til fallende vekst; fallende eiendomspriser og prisfall på tungindustriens produkter, voksende gjeldsproblemer blant lokale myndigheter og SOE-er, etterfulgt av styrt statlig gjeldshåndtering og sanering.

Kina sitter igjen med en sterkt forgjeldet sektor av statseide og statskontrollerte selskaper, som utgjør en betydelig finansiell sårbarhet. Det eksepsjonelle ved Kinas situasjon fremkommer tydelig av den totale sektorfordelte gjelden per 3. kvartal 2015, som er gjengitt i figuren på neste side, og som også er hentet fra Financial Times.

China debt ratio approaches danger level

% of GDP at end-September 2015



Source: Bank for International Settlements

FT

Det er en viss trøst for Kina i det faktum at den sentrale statens samlede gjeld fortsatt ligger på et relativt lavt nivå, sammen med husholdningene. Men denne trøsten kan fort vise seg å bli lite verd. I og med at gjelden er innenlandsk, og i stor grad dominert av statlige långivere, kan det også ta lengre tid før store mislighold og usikkerhet om låntagernes kvalitet slår ut i en gjeldskrise.

Kina står overfor en betydelig utfordring, som den britiske økonomen Adair Turner, i sin siste bok *Between Debt and the Devil*, har sammenlignet med en tilsvarende utfordring i flere rike land – formulert i to spørsmål:

- Hvordan skape en mindre kreditt-intensiv vekstmodell for fremtiden?
- Hvordan løse problemene med et høyt gjeldsnivå, skapt av tidligere kredittkspansjoner?

Når det gjelder Kina, har utvilsomt Turner rett når han hevder at svaret på det første spørsmålet krever noe langt mer enn en justering av landets finansmarkedsreguleringer. I følge Turner er det vanskelig å se for seg en fornuftig løsning uten en periode med høyere lønnsvekst enn veksten i nominelt BNP, kombinert med bedre velferdsordninger, helsetjenester og et sterkere sosialt sikkerhetsnett – slik at husholdningene kan senke sparingen og øke forbruket. Turners poeng er at dette vil fremme overgangen til en sunnere vekstmodell som er mer naturlig markedsdrevet. Men å endre vekstmodell i den retningen uten en periode med høyere arbeidsledighet er nær umulig, særlig når gjelden er blitt så høy. Det er nok også av den grunn omleggingen i denne retningen går så langsomt.

Verre er det å gi svar på det andre spørsmålet, spesielt hvilken kombinasjon av følgende tre risikable tiltak som er best egnet: i) markedsstyrt gjeldssanering med risiko for å utløse en finanskriser, ii) la kredittkspansjonen fortsette, hvilket vil utsette kollapsen og gjøre krisen større på sikt, eller iii) sosialisere deler av kreditten gjennom økning i statsgjelden, eller gjennom å «monetisere» gjelden ved hjelp av seddelpressen, og dermed øke risikoen for inflasjon.

Hvilket svar vil Kina gi på det andre spørsmålet? Det kan se ut til svaret allerede er gitt i og med myndighetenes nye panikkartede handlinger i januar og februar 2016: En ny runde med sterk kredittvekst er igangsatt. Urovekkende nok er det avdekket at den reelle kredittveksten i første kvartal 2016 var på hele 21 prosent i forhold til året før (De offisielle tallene viste 14 prosent, men har vist seg å ikke være fullstendige siden de ikke har med skyggebank-næringen).³⁹ Når man sammenholder denne siste utviklingen med det betydelige kredittgapet i forhold til nominell BNP-vekst i løpet av de siste årene under ett, slik det fremgår av figuren «China Debt woes», er det på det rene at Kina styrer mot en farligere og større kredittboble enn den man kunne frykte basert på situasjonen ved årsskiftet.

I sin spesialrapport om finansnæringen i Kina av 7. mai 2016, argumenterer *The Economist* overbevisende for at risikoen for en finanskriser i Kina er blitt ytterligere forsterket av to forhold. For det første, utgjør nå størrelsen på de lånene som ikke kan betjenes sannsynligvis rundt 5,5 prosent av bankens samlede utlån, og langt mer enn de offisielle tallene på 1,7 prosent. For det andre, har Kina i løpet av de siste årene opplevd en uvanlig rask vekst innen skyggebanksektoren, dels som et resultat av den sterkt regulerte og statsstyrte ordinære banknæringen.

Størrelsen på dette sammensatte universet av finansforetak utenom bankene, men hvor bankene er aktivt medvirkende, er anslått til rundt to tredjedeler av Kinas BNP (i USA er tilsvarende størrelse 1,5 ganger BNP). Til forskjell fra bankene er risikonivået enda høyere blant skygge-bankene og sikringsordningene langt mindre utbygde. Samtidig er smittefaren over på bankene betydelig, som følge av tap og konkurser blant skygge-bankene. *The Economist* oppsummerer på denne måten: «The scope for potential trouble in China is immense».

Dette gir kinesiske myndigheter nok å bekymre seg over i tiden fremover. Imidlertid er det en ytterligere konsekvens som kommer i tillegg: De senere årenes politisk iscenesatte og kredittfinansierte investeringsboom virker ikke nøytralt inn på strukturen i kinesisk økonomi. Boomen har med andre ord en slagside. Slagsiden går i retning av et økonomisk system som blir stadig mer gjennomsyret av maktkonsentrasjon og partiets maktgrep, og hvor økonomien blir stadig mer statsstyrt, nervøs og ubalansert.

Kinesisk økonomi ser derfor ut til å bli stadig mer preget av en form for partilydig statskapitalisme – der flotte ord om å styrke økonomien gjennom «å gi markedet en avgjørende rolle i ressursallokeringen» blekner av handlinger som trekker i en helt annen retning.

En modell uten fremtid

En naiv vestlig forestilling om Kina er som skapt for å tilfredsstille behovet for «den endelige bekreftelsen på kapitalismens seier over sosialismen». En mer konspirativ variant av denne forestillingen uttrykkes gjerne i retning av at «Kinas omfavnelser av markedet er det ultimate beviset på nyliberalismens verdensherredømme»⁴⁰. Naiviteten i slike forestillinger handler naturligvis ikke om sosialismens falitt, eller i at Kina faktisk har gjennomført en rekke markedsreformer siden 1978. Naiviteten ligger i den kortslutningen at Kina omtales som om landet nærmest er blitt en fri markedsøkonomi, og hvor det autoritære ettpartistyret fint kan fungere sammen med en påstått «nyliberal» økonomisk modell.

De mest dekkende kriteriene for en velfungerende liberal markedsøkonomi er beskrevet av Walter Eucken, i form av ett grunnprinsipp og et sett av konstituerende og regulerende prinsipper, i alt 11 prinsipper⁴¹. En enkel test av Kinas hybridmodell, eller dobbeltmodell om man vil, opp mot Euckens kriterier viser at ingen av kriteriene for en liberal markedsøkonomi kan sies å være oppfylt.

Samtidig er det grunn til å understreke at ledelsen i Kinas kommunistparti helt siden 1978 konsekvent har slått fast at Kina fundamentalt sett holder fast ved en sosialistisk økonomisk modell, og at gjennomføring av en rekke markedsreformer ikke representerer noen selvmotsigelse i forhold til dette grunnsynet. Også Deng Xiaoping var alltid veldig klar på dette punktet. Deng argumenterte konsekvent for at markedet kunne brukes til å styrke sosialismen, i betydningen å styrke folkets oppslutning om partiets styring av landet.⁴²

Chicago-økonomen Milton Friedman og Hong Kong-økonomen Steven Cheung besøkte Kina i 1988, og ble invitert av partiets generalsekretær Zhao Ziyang til å fremlegge et notat med anbefalinger om videre økonomiske reformer. Friedman og Cheung fant fort ut at deres råd trengtes i en dragkamp innad i partiet mellom reformistene og anti-reformistene. I den sammenheng er det interessant å lese Friedmans egne ord om reformtilhengeren Zhao, en av de tre viktigste i partiledelsen sammen med Deng og Li Peng, reformmotstanderen:

«He is entirely serious in believing that promoting economic growth by making greater use of market mechanisms will increase the power and stability of the party...by promoting prosperity and the welfare of the citizens. I do not share his belief, but I do not doubt his sincerity.»⁴³

Det dramaet som utspiller seg mellom linjene, både i dette sitatet, og i de fleste retoriske utsagn fra partiledelsen siden Dengs tid, handler en hel del om at nesten all styringslegitimitet for kommunistpartiet handler om å levere merkbar økonomisk vekst og økt levestandard til befolkningen. Hvis partiet ikke klarer å innfri på dette løftet betyr det at partiets «makt og stabilitet» kan bli truet. Derfor virker også tegn på stagnasjon, fare for finanskrise, og uro på børsene så truende på partiledelsen. Dette kan gi noe av forklaringen på den tendensen vi har sett i de senere årene, hvor konjunkturpolitikken er blitt stadig mer fintfølede for tegn på stagnasjon og mer radikal, med stadig sterkere doser av stimulansetiltak, i et go-stop-go-mønster.⁴⁴ Som nevnt er det en betydelig risiko for at denne politikken over tid skaper økt risiko for både finanskriser og for strukturell stagnasjon i kinesisk økonomi.

Bak dette problemet ruver dessuten et beslektet spørsmål, som også adresserer partiets sårbare legitimitet: Hvordan skal Kina klare å ta spranget fra å være et land med et gjennomsnittlig inntektsnivå på ca. 20-25 prosent av nivået i USA, til å bli et høyinntektsland? Det gjeldende offisielle målet er å bli et «moderat velstående land innen 2020», og med en dobling av BNP mellom 2010 og 2020. Hvis det lykkes vil Kina i 2020 kanskje ha nådd opp til en tredjedel av USAs nivå på BNP per innbygger. Men, fremtiden for Kinas nåværende økonomiske modell ser ikke så lys ut som de brave vekstløftene for fremtiden kan lede oss til å tro. I tillegg til de alvorlige stabilitetstruende kreftene som er beskrevet, kommer et sett av mer langsiktige og strukturelle forhold som peker i retning av en forestående frontkollisjon med flere økonomisk-politiske drivkrefter:

- Den gamle vekstmodellen trues: Mulighetene for å rekruttere nye millioner arbeidere fra lavproduktivt landbruk til enkle industrijobber i byene, med høyere produktivitet, vil tørke opp på grunn av den kommende befolkningsnedgangen – som allerede er i gang gjennom en nedgang i antall unge voksne. Kina risikerer å bli et raskt aldrende samfunn før landet blir rikt. Et økt lønnsnivå har dessuten gjort Kinas eksisterende industriarbeidsplasser mer utsatte for konkurranse fra land med enda lavere lønninger, i Sørøst-Asia og Afrika.
- Skal Kina unngå å stagnere på et inntektsnivå som ligger litt over dagens nivå, og dermed falle i mellominntektsfellen, trengs det overgang til en ny vekstmodell. Kildene til økt produktivitet i fremtiden må handle mer om innovasjon, mer om åpen konkurranse og om gjennomgående mer effektiv ressursbruk. Men, dette krever noe som Kinas ledere til nå ikke har vist vilje til å gjennomføre: privatisering av det sosialistiske bankvesenet for å bane veien for markedsbasert allokering av kapital; privatisering, politisk fristilling og forretningsmessig ansvarliggjøring av de statseide og statskontrollerte selskapene, slik at disse ikke lenger blir beskyttet gjennom tildeling av monopolrettigheter og en hel katalog av særfordeler og privilegier; styrking av personer og private selskapers rettsikkerhet og eiendom, slik at rammebetingelsene for langsiktige, innovative prosjekter blir mer forutsigbare og rettferdige.
- Kinesiske ledere har siden 1978 gjennomført økonomiske reformer etter «minste motstands vei»; som på kinesisk lederspråk kalles «reform uten tapere».⁴⁵ Det innebærer ikke bare at man konsekvent har unnlatt å gjennomføre politiske reformer og innføre en rettsstat, men også at man gjennom de gradvise reformprosessene har vært nøye med å gi fordeler til interessegrupper innenfor statssektoren, for eksempel i form av monopolrettigheter og særbehandling ved offentlige innkjøp. Som Ziaodong Zhu har beskrevet, har denne dobbeltmetoden bidratt til å redusere den politiske motstanden mot reformer, men har også resultert i korrupsjon og

økende økonomisk ulikhet (den offisielle gini-koeffisienten for inntektsfordelingen i Kina er på hele 0,46, men et mer troverdig og uavhengig anslag ligger på 0,60)⁴⁶ – i tillegg til å undergrave landets produktivitet. Kina har derfor utviklet en *crony state capitalism*, som trives best uten å bli brydd med åpenhet og rettferdige spilleregler; det vil si uten de kvalitetene vi forbinder med liberale institusjoner som rettsstat, demokrati, ytringsfrihet og frie medier.

Når man registrerer hvordan Xi Jinping er i ferd med å forsterke sin ledelse av Kina i autoritær retning, og hvordan han også konsekvent forsterker undertrykkelsen av både den akademiske friheten og informasjons- og pressefriheten, er det vanskelig å se for seg et positivt fremtidsbilde av Kina. Det er i hvert fall vanskelig å forestille seg at det ut fra et folk av politiske undersåtter vil tre frem et land som utstråler kreativitet og innovasjon.

Det finnes en sammenheng mellom politisk frihet og økonomisk frihet som er mer standhaftig enn de kinesiske lederne liker å bli minnet om. Friedrich Hayek forstod dette tidligere og på et dypere plan enn de fleste. Hayek skrev i 1939 disse ordene, som er hentet fra essayet *Freedom and the Economic System* – ord som opprinnelig var myntet på andre autoritære regimer, men som dessverre alt for lett lar seg overføre til en karakteristikk av dagens Kina under Xis ledelse:

«It is however, only the public expression of criticism that can be forcibly suppressed. But doubts that are never uttered and hesitation that is never voiced have equally insidious effects if they dwell in the minds of the people. Everything which might induce discontent must therefore be kept from them. The basis for comparisons with conditions elsewhere, the knowledge of possible alternatives to the course taken, information which might suggest failure on the part of the government to live up to its promises or to take advantage of opportunities to improve the lot of the people, all these must be suppressed. There is consequently no field where the systematic control of information will not be practiced.”⁴⁷

Hayek er også kjent for å ha uttrykt følgende:

«Nowhere is freedom more important than where our ignorance is greatest – at the boundaries of knowledge, in other words, where nobody can predict what lies a step ahead.”⁴⁸

Dagens Kina mangler ikke bare personlig frihet. Landet mangler til og med den grunnleggende forutsetningen for at friheten kan bli en realitet – en rettsstat som garanterer innbyggerne liberale friheter og rettigheter, som gjelder likt for alle, og som håndheves gjennom et uavhengig og upartisk rettsvesen.

Det er dessuten et historisk faktum, i det minste siden den industrielle revolusjon, at ingen land har klart å skape en høyt utviklet, innovativ og vekstkraftig økonomi uten en rettsstat. Hvis kinesiske ledere tror det finnes et unntak for Kinas vedkommende, er det en tro som kan komme til å koste det kinesiske folk dyrt i årene som kommer.

FORFATTER: Notatet er skrevet av Lars Peder Nordbakken, økonom i Civita.

Civita er en partipolitisk uavhengig tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt forståelse og oppslutning om liberale verdier og løsninger. 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.

Sluttnoter

- 1 Ifølge The Economist, June 1 2013, ble 680 millioner løftet ut av fattigdom i Kina mellom 1987 og 2010.
- 2 Ref. Michael Mandelbaum, *The Road to Global Prosperity*, Simon & Schuster, 2016, s. 157.
- 3 Ref. The Economist, 23. april 2016.
- 4 En motivasjonskilde for mange slike tanker er Marina Mazzucatos mye omtalte bok *The Entrepreneurial State*, Anthem Press, 2013.
- 5 Betydningen av de åpne diskusjonene under Dengs ledelse er grundig analysert av Weiyang Zhang, *The Power of Ideas and Leadership in China's Transition to a Liberal Society*, i et draft paper som ble presentert på et møte i Mont Pelerin Society i Hong Kong i 2014. Se også Hai Ren, *Neoliberalism and the Culture in China and Hong Kong*, Routledge, London, 2010.
- 6 Se Hai Ren, *Neoliberalism and the Culture in China and Hong Kong*, Routledge, London, 2010, s.10.
- 7 Ref. Ren, op. cit.
- 8 Ref. Zhang, op. cit.
- 9 Ref. The Economist, 2. april, 2016.
- 10 Ref. Chengang Xu, *China's Political-Economic Institutions and Development*, Cato Journal Vol. 35, No. 3, 2015.
- 11 Det vises spesielt til Xiaodong Zhu analyse i *Understanding China's Growth: Past, Present, and Future*, Journal of Economic Perspectives, Vol. 26, No. 4, 2012.
- 12 Ref. Xu, op. cit.
- 13 Andrew Szamoszagi and Cole Kyle, *An Analysis of State-owned Enterprises and State Capitalism in China*, Capital Trade, Washington DC, 2011.
- 14 Ref. Zhang, op. cit.
- 15 Ref. Xu, op. cit., s. 536-538.
- 16 Ref. Szamoszagi and Kyle, op. cit.
- 17 Se spesielt Zhang, op. cit.
- 18 En grundig gjennomgang av politikkomleggingen er gjort av Szamoszagi and Kyle, op. cit., og av Zhang, op. cit..
- 19 Ref. reportasje på *International Herald Tribune's* nettsider www.iht.com, 5. mars 2010.
- 20 F. A. Hayek, *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, Routledge, London, 1978, s. 189.
- 21 Tabellen er hentet fra Xu, op. cit., s. 530.

- 22 Ref. Zhu, op. cit., s. 106-109.
- 23 Se også Szamosszagi and Kyle, op. cit.
- 24 Ref. Xu, op. cit.
- 25 Se The Economists *Special Report: Finance in China*, 7. Mai, 2016.
- 26 Ref. Gary S. Becker, *The Economics of Life*, McGraw Hill, 1997, s. 203-204.
- 27 Ref. *2016 Index of Economic Freedom*, Heritage Foundation, s. 156.
- 28 Denne oversikten er basert på Szamosszagi and Kyle, op. cit.
- 29 Ref. Szamosszagi and Kyle, op. cit.
- 30 Ref. Szamosszagi and Kyle, op. cit., s. 92.
- 31 Ref. Michael Mandelbaum, op. cit. s. 159-160.
- 32 Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Why Nations Fail*, Profile Books, 2013, s. 436.
- 33 http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf
- 34 Santander Trade: https://en.portal.santandertrade.com/establish-overseas/china/foreign-investment?&actualiser_id_banque=oui&id_banque=40
- 35 Ref. Santander Trade websider sitert over.
- 36 Ref. Adair Turner, *Between Debt and the Devil*, Princeton University Press, 2016, s. 143-144.
- 37 Ref. Turner, op. cit., s. 144.
- 38 The Economist, 7. mai, 2016.
- 39 Ref. Australian Financial Review: <http://www.afr.com/news/world/china-embarks-on-new-round-of-stimulus-by-hiding-credit-growth-20160406-gnzi3x>
- 40 Se for eksempel Richard Westra (Ed.), *Confronting Global Neoliberalism*, Clarity Press Inc, 2010.
- 41 Euckens prinsipper, oppsummert i overskrifter, var disse: A) Grunnprinsipp: Fri konkurranse og fri prisdannelse; B) Konstituerende prinsipper: Åpne markeder, ansvar, privat eiendomsrett, avtalefrihet, stabiliserende penge- og finanspolitikk og forutsigbar økonomisk politikk; C) Regulerende prinsipper: Aktiv konkurransepolitikk, markedskonforme korrigeringer for eksternvirkninger, markedskonforme reguleringer av naturlige monopoler, og en inntekts- og sosialpolitikk som skaper en rimelig omfordeling. Se Walter Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Mohr Siebeck, 2004 (oppr. 1952), s. 241-324.
- 42 Ref. Ren, op. cit.
- 43 Milton and Rose Friedman, *Two Lucky People*, University of Chicago Press, 1988, s. 544.
- 44 Ref. The Economist, 23. April, 2016.
- 45 Ref. Zhang, op. cit.
- 46 Ref. The Economist, 14. mai 2016. Det uavhengige anslaget på gini-fordelingen er foretatt av The Southwestern University, og skiller seg fra de offisielle tallene med å inkludere alle typer inntekter, og ikke kun lønnsinntekter, slik de offisielle tallene gjør. En gini på 0,60 plasserer Kina blant de land i verden med den mest ulike inntektsfordelingen, på nivå med land som Sør-Afrika.
- 47 Friedrich A. Hayek, *Freedom and the Economic System*, University of Chicago Press, 1939, s. 28-29.
- 48 Friedrich A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Routledge & Keegan Paul, London, 1960, s. 394.