

Arne Jon Isachsen

BROOKINGS

November 2008

KINA I FARTA – HVA GJØR AMERIKA?

The China Balance Sheet Project er et felles anliggende for to ledende tankesmier i Amerika, the Center for Strategic and International Studies (CSIS) og the Peterson Institute for International Economics. Prosjektet har nylig nedkommet med en ny bok, *China's Rise*. Charles Freeman og Derek J. Mitchell ved CSIS har hatt med seg Nicholas R. Lardy og C. Fred Bergsten ved Peterson Institute ved skrivingen av denne boken. En vakker høstdag en ukes tid før det amerikanske presidentvalget har Verdensbanken her i "the nation's capital", som flykapteiner gjerne sier, når de går inn for landing i Washington D. C., invitert til seminar. Om en norsk flykaptein på vei til Gardermoen sa at vi nå skulle lande i "nasjonens hovedstad", ville ikke det tatt seg litt rart ut? Hvorfor gjør det ikke det i Amerika?

Allerede i tredje linje i forordet i *China's Rise* uttrykkes det frykt for at Kina kan bli "a future rival" til USA. Men er det ikke plass til begge? Noe av den samme tankegangen preger en annen bok jeg nylig leste. I Susan L. Shirks *China: The Fragile Superpower*, heter det på side 19. "From China's perspective, globalization is a game it can win". En vinn-vinn situasjon med plass til begge, både USA og Kina, ville ikke det vært et mer givende utgangspunkt?

Seminaret basert på boken *China's Rise* har en undertone av engstelse – vil Kina bli en fremtidig rival for USA? Kanskje denne frykten kan forklare den nedlatende tonen man aner under en overflate av polert høflighet? Men som av og til bryter gjennom. "China has to feed the beast", sier en av bokens fire forfattere under debatten som følger etter de fire forberedte innleggene, dvs. de kinesiske lederne må fø sitt folk. Nærmest en freudiansk forsnakkelse? Det er altså *slik* de ser på Kina og kineserne.¹ Som et beist. Mon tro hva de ti-tolv kineserne blant de seksti-sytti fremmøtte tenker og føler? I hva slags jord ville et slikt utsagn falt om fire kinesere hadde sittet på Verdensbankens podium denne ettermiddagen og dissekert Amerika og amerikanere på tilsvarende vis? "Congress has to feed the beast", kunne de sagt, med rette, med referanse til det amerikanske bankvesenet som har mottatt hundrevis av milliarder av dollar i ny kapital. Det ville vært upassende for kinesere å kalle amerikanske banker for "beast". Hva skal man da si om å kalle et folk, det kinesiske, det samme?

¹ Her er jeg fristet til å bruke utropstegn. Men ettersom Erlend Loe i sin bok *Volvo Lastvagnar* (2005) har gjort det klart at en god forfatter bare bruker utropstegn to ganger i løpet av sitt skrivende liv, lar jeg det være.

Andre amerikanere som arbeider med utviklingen i Kina og USAs relasjon til Midtens Rike, er mer dannede. I en fersk artikkel av Jeffrey A. Bader og Richard C. Bush III ved Brookings Institution,² om hvordan USA bør forholde seg til et Kina preget av fremgang og vekst, står følgende å lese: "If we treat China as an enemy, we will acquire an enemy, but if we treat China as a potential partner, we will gain in cooperation and support". En balansert fremstilling der kineserne oppfordres til å samarbeide med USA så vel som med "other great powers". Tiden for Amerikas alenegang er over. Det har også president George W. Bush innsett og levd etter i sin andre periode. Men bare få i Norge har fått med seg det. Bush er en katastrofe, og alt han har gjort er galt. Hvilket blir altfor enkelt. Krigen i Irak er et godt eksempel. Opptrappingen av denne krigen ("the surge") vinteren 2007 som ikke mange andre enn president Bush selv og general David Petraeus trodde på, har gitt meget gode resultater for USA.³

Alan F. Holmer som arbeider i det amerikanske finansdepartementet (Treasury), men som likevel har rang av ambassadør, hvilket skyldes at han leder arbeidet fra USAs side med de halvårlige møtene i den strategiske økonomiske dialogen mellom Kina og Amerika, som var noe av det første finansminister Hank Paulson fikk i stand da han overtok som "Secretary of the Treasury" sommeren 2006 – Alan F. Holmer – har også en respektfull holdning til Kina og kineserne, og en produktiv tilnærming til de utfordringer Kinas inntreden på den globale arena skaper. Noen dager etter seansen i Verdensbanken holdt ambassadør Holmer et foredrag ved Brookings. I dette notatet sammenstilles inntrykkene etter disse to seansene.

Behov for stabiliseringspolitikk

Over de siste fem kvartaler har den årlige vekstraten i Kina kommet ned fra 12,6 prosent til 9,5 prosent, sier *Nicholas Lardy*, førstemann ut på seminaret i Verdensbanken. Nedgangstider i resten av verden går ikke upåaktet hen. I tillegg faller boligprisene i Kina kraftig.

Så langt har de myndighetene i hovedsak møtt nedgangstider med penge- og kredittpolitiske virkemidler. Egenbetaling ved kjøp av bolig, som for en tid siden ble satt opp fra 20 prosent av kjøpesummen til 30 prosent, for å dempe spekulasjonspresset som den gang rådet, er satt ned til 20 prosent igjen. Videre har Peoples Bank of China (PBOC), Kinas sentralbank, satt ned styringsrentene tre ganger på syv uker, minner Lardy om. Kanskje viktigere, kvantitative restriksjoner på bankenes utlånsvekst er det blitt lempet kraftig på. Penger som formidles i gråmarkedet, vil i større grad komme tilbake til de regulære kanalene.

De kinesiske myndighetene har flere "håndtak" å trekke i, dvs. flere virkemidler i den økonomiske politikken, enn myndigheter i vestlige land. Om virkemidlene anvendes på konsistent og målrettet vis, kan det gi gevinster i stabiliseringspolitikken. Aktører som produserer systemrisiko, dvs. har en atferd som gjør at markeder går i stå, bestreber myndighetene seg på å identifisere og å stanse. Dette er nettopp hva mange land, primært i

² *Opportunity 08. Independent Ideas for America's Next President* heter boken som er redigert av Michal O'Hanlon. Den kom ut på Brookings i august 2008. Artikkelen til Bader og Bush har tittelen "Contending with the rise of China: Build on three decades of progress".

³ "Presidentens siste stikk" heter kronikken som Henrik Thune ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt skrev i *Aftenposten* den 3. oktober 2008. "På ett år har volden gått ned med minst 70 prosent. Samtidig er antall selvmordsaksjoner mer enn halvert. Og antall angrep mot amerikanske soldater pr. dag er lavere enn på noe annet tidspunkt siden 2003", skriver Thune. Og fortsetter slik: "En krig det ikke er en sjanse i havet til å gjøre seg opp en kvalifisert mening om, hvis man forholder seg til norske aviser og fjernsynssendinger."

den vestlige verden, ikke har lyktes med de senere år. Resultatet er en finanskriser få hadde fantasi til å forestille seg.

En økonomisk vekst på ned mot syv prosent må Kina belage seg på, mener Lardy. På sikt er en årlig økonomisk vekst under åtte prosent ikke holdbart. Skal bønder som forlater landsbygda for å ta arbeid i byene ha jobber å gå til, må det skapes 10-12 millioner nye arbeidsplasser i industri og tjenesteyting hvert år. Vi minner om at i Kina er det 360 millioner bønder. I USA to millioner. En fortsatt strøm av overflødig arbeidskraft fra landsbygda og inn til byene er en viktig årsak til at den sterke økonomiske veksten i Kina kan vare ved enda i mange år.

På det finanspolitiske området har det ikke hendt mye. Trolig arbeider Kina med å få en pakke på plass her, avrunder Lardy sitt innlegg med. Det stemmer. En uke senere annonserer kinesiske myndigheter en overraskende stor finanspolitisk pakke – hele 586 milliarder dollar *mer* skal staten bruke over de neste to årene. Det tilsvarer 14 prosent av verdiskapningen i Kina i 2008. Til veier og jernbane. Til skoler og sykehus. Til lavere skatter og mer subsidier. Mange av de utgiftene det her er snakk om, lå allerede inne i myndighetenes planer. Men pga stigende arbeidsløshet, skyves prosjekter nå frem i tid.

Politiske reformer er viktig

Den gjengse oppfatningen om at Kina har innført økonomiske reformer, men ikke politiske – og således gjort det motsatte av hva Gorbatsjov stod for i Sovjet – er for enkel. Politiske endringer er nødvendig for at Kinas kommunistparti (CCP) skal beholde makten, hevder neste innleder, *Charles Freeman* ved CSIS. I de siste ti årene har det vært en bemerkelsesverdig åpen debatt ved kinesiske universiteter og tankesmier om hvordan landet best skal styres.

Den rivende økonomisk utviklingen i Kina fører til at nye grupper vokser frem, tidvis med andre interesser enn den etablerte maktelitens. De styrende trenger god feedback fra de styrte slik at lover og regler bedre kan tilpasses de nye samfunnsforholdene, herunder hvordan makten de ulike grupper imellom endrer seg. Utfordringen er at denne feedbacken gis i former som ikke truer Partiets monopol på makten. Jiang Zemins noe dristige grep å tillate forretningsfolk å bli medlem av Partiet, er et eksempel på pragmatisk tilpasning som kinesiske toppledere er kjent for.

En form for *konsultativt demokrati* er i ferd med å vokse frem, der lover som gjenspeiler samfunnets utvikling, blir vedtatt, og der de som har rede på sakene eller vil bli berørt av nye lover, blir lyttet til før lovene vedtas, men der lovgiverne ikke er valgt ved allmenn stemmerett. De som hvert år stiller opp i National Peoples Congress (NPC) de par ukene i mars det tar å vedta landets nye lover, blir i all hovedsak utpekt av tillitsmenn i Partiet. Selv om det i dag er ni partier i Kina, har de åtte andre ingen politisk betydning.

Hva som opptar myndigheter og folk flest i Kina mer enn demokrati av vestlig karakter, er *etableringen av et lovstyrt samfunn*. Lover og regler som alle må etterleve, skaper forutsigbarhet. Hvilket i sin tur gjør livet lettere å leve, og forretnings- og næringsvirksomhet lettere å drive. Et lovstyrt samfunn krever også domstoler der folk kan få prøvd sine saker. Som kan avsi rettskraftige dommer som også lar seg sette ut i praksis. I en ettpartistat reiser seg her et uløselig problem: Om Partiet vil ha monopol på makten, kan det vanskelig tillate

seg å bli overstyrt av domstolen. Med fravær av maktfordeling kan man således heller ikke snakke om "rule of law" fullt ut.

For Partiet, sier Charles, er ikke politiske reformer noe mål i seg selv. Hensiktsmessige reformer er snarere et virkemiddel for å sikre et tilpasningsdyktig CCP som beholder legitimiteten. Og makten.

Små utenrikspolitiske ambisjoner

Kina er fokusert i sin utenrikspolitikk, sier *Derek J. Mitchell* (CSIS). To ting gjelder. Stabilitet i egne nærområder. Og en god relasjon til USA.

Kinesisk utenrikspolitikk er i stor grad en funksjon av innenlandske forhold. Handlinger i andre land som truer Kinas selvbylde, og som skaper aggresjon blant kinesere, er det vanskelig for myndighetene på øverste plan ikke å reagere på. I så fall kan folkets sinne vendes mot egne ledere. På den bakgrunn – og også fordi nasjonalismen i seg selv har blitt et substitutt for kommunismen som den ideologien, om nasjonalisme kan kalles det, som binder folket sammen – må vi forstå kinesernes sinne og oppløp i gatene etter USAs bombing av den kinesiske ambassaden i Beograd, og tilsvarende sterke anti japanske reaksjoner når vonde minner fra den andre verdenskrig vekkes til live, og japanerne, etter kinesernes mening, ikke viser passende ydmykhet eller gir den fornødne beklagelse.

Kina har intet ønske om å utfordre USA som supermakt. Deng Xiaoping var klar på at Kina må utnytte den eksisterende verdensorden, ikke forsøke å endre den. Eksport av den kommunistiske ideologi gikk i graven med Mao. Arbeide seg sterk i det stille, sa Deng. Men når anledninger til utenrikspolitiske gevinster byr seg, vet Kina likevel å bruke dem. Som i Sudan, Burma og Iran.

"Listen and learn", sier Derek, er noe som preger kinesisk politikk, både hjemme og ute. Den langsiktige strategien ligger fast. Men den kortsiktige taktikken kan endres i lys av andre lands erfaringer. "Best practice" er kineserne på leting etter – ikke fete rapporter eller ny teori – men hvordan man *gjør* ting i andre land. Det være seg i pengepolitikken – hvordan forvalte store valutaeserver. Eller i finanspolitikken – hvordan etablere et rettferdig skattesystem der de konkurransemessige vridningene er minst mulig, og sjansene for å avsløre korrupte skatteinnsamlere er størst mulig.

Opportunisme og pragmatisme er to sikre kinesiske kjennetegn. Gripe sjansene som byr seg. Og ta i bruk det som virker.

Amerikas politikk overfor Kina

Taiwan, Klima og Handel er tre sentrale stikkord i den sino-amerikanske dialogen. Hva gjelder Taiwan har myndighetene på fastlandet gjort situasjonen vanskelig for seg selv ved i skolebøker, feilaktig, å prente inn at Taiwan alltid har tilhørt Kina. Å godta formell autonomi for dette øyriket vil såre kinesernes stolthet. Det vil ingen toppleder på fastlandet ustraffet kunne gjøre. Amerika har rollen som balanserende aktør. Se til at status quo opprettholdes, inntil tiden har gjort sitt til at en løsning både Kina og Taiwan kan akseptere, har modnet seg frem.

Klimaspørsmålet er vanskelig. ”China will not look nice”, sa en amerikansk professor på et seminar i Oslo i mai i år, med tanke på det stadig økende CO₂-utslipp Midtens Rike står for. Underlig utsagn, tenkte jeg. USA og Kina vil i 2008 slippe ut om lag like mye CO₂. Med fire ganger så mange kinesere som amerikanere, er det vel amerikanerne som ikke vil ”look nice”? Legg til at USA og andre industrialisert land allerede har fylt opp atmosfæren med kulldioksid, og forestillingen om at Kina er den store klimaskurken, virker underlig. At debatten om mindre utslipp av CO₂ skal ta utgangspunkt i dagens utslipp for det enkelt land, har jeg aldri skjønnt rimeligheten med. Om man i stedet legger til grunn at hvert menneske på denne jord har rett til å slippe ut samme mengde CO₂ slik at summen blir det kloden tåler, vil fordelingen av kvoter for utslipp bli totalt annerledes. De folkefattige rike land ville i stor stil måtte kjøpe utslippkvoter av de folkerike fattige.

Det tredje tema for rivninger mellom USA og Kina, er den store ubalansen i handelen disse to gigantene imellom. Som nevnt la Kina en ukes tid etter seminaret i Verdensbanken frem en omfattende plan for økte offentlige utgifter de neste par årene. Hensikten er å holde aktivitetsnivået i den kinesiske økonomien oppe. En konsekvens av økte investeringer i infrastruktur, mer penger til helse og skole, samt lettelser i beskatningen, er at importen går opp relativt til eksporten. Handelen med utlandet blir mer balansert. En ekspansiv finanspolitikk i Kina kommer således andre land til gode.

Kina må ta mer ansvar globalt, sier Derek J. Mitchell. Men legger til at kineserne selv er usikre på hvilken rolle de ønsker å spille globalt. Da kan heller ikke vi – Amerika – vite det, sier han. En ting står imidlertid klart. Kina har ønske om å befeste sin rolle som en regional stormakt. For sammen med USA å være det toneangivende land i Asia.

Fred er ei det beste

Om *C. Fred Bergsten*, den siste av de fire innledeerne, blir det litt spøkefullt – og litt ondskapsfullt – sagt her i Washington D. C. at han er den eneste som vet hva den riktige valutakursen mellom kinesiske yuan og amerikanske dollar er. Markedet, vil andre si, vet bedre. Hvortil Bergsten vil hevde at markedet ikke fungerer skikkelig fordi Kina ikke tillater fri veksling av dollar (og andre valutaer) mot yuan om den underliggende transaksjonen har med handel i verdipapirer å gjøre snarere enn med handel i varer og tjenester. Om syv år, sier kineserne, vil de tillate frie kapitalbevegelser og samtidig gjøre valutakursen flytende. Det samme sa de midt på 1990-tallet. Men så kom Asiakrisen. Og alle var glade for at Kina holdt kursen fast mot dollar. Dagens finanskrisen har hatt en tilsvarende effekt. Hvorfor endre et regime som fungerer godt, når de som anbefaler noe annet, selv har de største problemer?

President Nixons finansminister John Connolly hadde et friere syn på valutakursen. ”The dollar is our currency but your problem”, sa han tidlig på 1970-tallet da den eksterne verdien av dollaren sank som en stein, og det internasjonale samfunn rettet sterk kritikk mot USA på dette punktet.

Fred, som har bygget opp Peterson Institute for International Economics – tidligere het det bare Institute for International Economics – kanskje det beste i sitt slag sammen med Brookings, er en slugger. Fred hamrer løs på Kina. Hvorfor tillater man ikke fritt flytende valutakurs og frie kapitalbevegelser? En langt sterkere yuan, som trolig ville blitt resultatet, ville gitt lavere inflasjon i Kina, bidratt til å vri innenlands etterspørsel mot skjermet sektor og

gjort det lettere for andre land å selge sine varer og tjenester til Kina. Jeg stusser. Blir som å slå inn åpne dører. I juli 2005 la Kina om sin valutakurspolitikk. En gradvis og styrt appresiering av valutaen startet. Fra 8,28 yuan per dollar den gang til noe over 6,80 dollar nå. Men hvorfor stoppe der? raser Fred. Fordi med dollarens sterke styrking de siste månedene har yuan også styrket seg mot andre lands valutaer selv om den har holdt seg stabil mot dollar.

Fred er en underlig skrue. Hans andre forslag er etablering av G-2. Et forum på høyeste plan mellom USA og Kina. Klart kineserne føler seg beæret. Men neppe interessert. Hvorfor skal ikke EU være med? EUs økonomi er større USAs. Ikke rom for noe EU så lenge EU ikke taler med én stemme, er Freds argument. Etter Russlands innmarsj i Georgia i august i år var det Frankrikes president Nicholas Sarkozy som talte EUs sak. Og under den finansielle krisen som oppstod i verdens finansmarkeder etter at den amerikanske investeringsbanken Lehman Brothers gikk over ende midt i september, var det Storbritannias statsminister Gordon Brown som målbar EU sitt syn.

SED – en innovasjon i samarbeidet mellom USA og Kina

Strategic Economic Dialogue (SED) mellom Kina og USA er et *forum* og en *mekanisme* for kommunikasjon mellom de to landene, sier ambassadør Alan F. Holmer på et seminar ved Brookings siste dagen i oktober. Interessant. Noe langt mer enn valutakurs og handelsbalanse står her på tapetet. Viktige temaer av en langsiktig karakter blir tatt opp, i en atmosfære preget av samarbeid og åpenhet. En sentral utfordring, presiserer Alan, er å se til at hastesaker ikke fortrenger viktigere saker.

Rent konkret møtes halve regjeringen fra hver side hvert halvår. Finansminister Hank Paulson leder den amerikanske delegasjonen og visestatsminister Wang Qishan den kinesiske. Da SED var samlet i Washington D.C. i mai 2007, holdt Ben Bernanke, sjefen i Fed, den amerikanske sentralbanken, et lengre foredrag om hvilke fordeler kineserne selv ville ha av en raskere appresiering av egen valuta. Kineserne lytter og lærer. Men treffer selv sine beslutninger.

Om noen få uker vil Food and Drug Administration (FDA) i Amerika, som har ansvar for godkjenning av matvarer og andre produkter før de slippes løs på markedet, etablere kontorer i Beijing, Shanghai og Guangzhou for i samarbeid med de lokale myndighetene å sikre at produkter som selges til Amerika, holder godkjent standard. En del av oppgaven er å bidra til utviklingen av programmer for sertifisering av institusjoner i privat sektor. I lys av leketøy med giftig maling og forgiftet barnemelk, har kineserne helt klart noe å hente her.

Et annet område hvor arbeidet i SED har gitt konkrete resultater, har med sikkerhet for energiforsyninger i USA og Kina å gjøre. Et samarbeidsprosjekt som skal gå over ti år, er satt i gang. Et viktig formål her er utviklingen av ny og mer miljøvennlig teknologi. I denne sammenheng minner jeg om at Kinas utvinning av olje i land som Sudan og Burma, isolert sett er til oljeimporterende lands fordel. Mer olje pumpes opp enn om Kina ikke hadde vært i disse landene, og det globale tilbudet stiger. Prisen USA og andre land betaler for sin oljeimport, blir lavere enn den ellers ville ha blitt.

Grundig forarbeid og hundrevis av møter mellom embetsmenn i de to landene ligger bak beslutningene som SED fatter. Stemningen, gjentar ambassadør Holmer, er preget av

verdighet og respekt. Han tror og håper at denne dialogen kan videreføres med den nye administrasjonen som tar over i USA den 20. januar 2009.

På spørsmål etter foredraget om det er noe i ryktene om at de kinesiske myndighetene presset på for at de amerikanske skulle ta over forpliktelsene til de to halvstatlige husbankene Freddie Mac og Fannie Mae, hvis papirer Peoples Bank of China hadde store mengder av, bruker Alan ikke få ord til ikke å svare på. Han er diplomat, må vite.

Brookings Institution og Handelshøyskolen BI
21. November 2008
Home Page: <http://home.bi.no/fag87025/>