

KORRUPSJON I KINA – KOMMET FOR Å BLI?

Arne Jon Isachsen arne.j.isachsen@bi.no

Professor, Institutt for samfunnsøkonomi, Handelshøyskolen BI

I teorien fører økt korrupsjon til lavere investeringer og mindre vekst. Slik er det ikke i Kina. Her går vekst i produksjon sammen med tiltakende korrupsjon. Dyptgripende endringer i det kinesiske samfunn i kjølvannet av overgangen fra plan til marked gjør en slik utvikling mulig. Korrupsjonen vil fortsette å florere så lenge Det kinesiske kommunistpartiet ikke tillater en deling av makten og et uavhengig rettssystem.

Korrupsjon før Mao

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 bøndernes kår. Skattene ble satt ned. Det gikk ut over embetsmenn i provinsene som opplevde gradvis fall i lønnen. Men embetsmennene visste råd. Ettersom de samlet inn skatter, var dommere og også arbeidsgivere, gav det rom for inntekter i egen lomme, som ulike avgifter og betaling for ulike tjenester. Slik misbruk av posisjon i offentlig sektor for privat vinnings skyld, kalles korrupsjon.¹

Over tid økte korrupsjonen. Sjansene for å bli tatt var minimale, og selv om straffen på papiret var streng, ble de få som ble tatt for korrupsjon gjerne mildt 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.

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. Kina var i krig med andre land. I tillegg kom borgerkrigen. Utbredt korrupsjon og høy inflasjon var medvirkende årsaker til at Chiang Kai-shek trakk det korteste strået i kampen mot Mao.

Korrupsjon i Maos tid

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, korruperte aktiviteter. Toppledere gikk foran med offentlig kritikk av seg selv. Store møter ble arrangert der folk stod frem som angrende syndere.

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 iveren, 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. Møter ble arrangert der psykisk press og fysisk mishandling ikke var uvanlig. Blant dem som ble ydmyket på denne måten, var selvmord hyppig forekommende. Hovedmotstanderen ved kampanjen var offentlig ansatte fra det gamle regimet. Mange av dem ble skiftet ut og erstattet med ekte kommunister.²

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, noe som igjen var eneste måte å krabbe oppover på den sosiale rangstigen.

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. Kampanjene Deng skulle gjøre bruk av for å bekjempe korrupsjon, var mer begrenset og kontrollerte. Hensikten var å stramme opp moralen og hive ut råtne epler av Partiet, uten at det skulle gå ut over den løpende produksjonen verken på kort eller lang sikt. Med et etter hvert mer detaljert lovverk på plass som korrupt 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 viderefører. 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.

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.

Byråkratisk kommers

Snarere enn en rask og fullstendig overgang til en markedsstyrt økonomi, beholdt Deng det etablerte systemet der planer på overordnet nivå styrte produksjonen. Det gjaldt å unngå at sterke interesser innen de store statseide foretakene skulle legge kjelker i veien for åpne-opp-og-reformere-politikken.

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 fordi den planstyrte delen over tid utgjorde en stadig mindre andel av den totale produksjonen. «Økonomien vokste ut av planen», som professor Barry Naughton ved University of California, San Diego uttrykker det (Naughton, 2007).

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. Et to-prissystem så dagens lys.

Med Deng Xiaopings velsignelse etablerte byråkratiet på alle plan egne foretak der siktemålet var å tjene penger – byråkratisk kommers. I 1992 var det mer enn ni hundre tusen slike foretak. «Noen må bli rike først», hadde Deng sagt. Slike foretak bidrog til det. «Det er ærefullt å bli rik», la han til.

Korrupsjon basert på byråkraters engasjement for å kjøpe billig og selge dyrt, gjør at varene kommer dem i hende som har best bruk for dem eller som kan bruke dem best. Ressursene blir med andre ord fordelt på en måte som bidrar til økonomisk vekst.

Praktiseringen av to-prissystemet førte til tett samarbeid mellom byråkrater og partifolk på den ene siden og dynamiske og fremadstormende forretningsfolk på den andre. 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.

Korrupt byttehandel

Med strategien om å åpne opp og reformere på plass, ble omfanget av folk med makt kraftig utvidet. Byråkrater og partifolk på alle nivåer med anledning til å si ja eller nei til ulike typer forespørslers, kunne med ett skaffe seg solide ekstrainntekter. En pris for ulike tjenester ble etablert. Markedet tok over på områder der administrative eller politiske beslutninger egentlig skulle råde grunnen.

Om folk synes at korrupsjon på noen områder er greit og innretter seg deretter, blir den vanskelig å bli kvitt. La oss ta parallellen til svart arbeid i Norge. Om folk flest synes det er greit at dagmammaer jobber svart, er det ikke forbundet med stor risiko for den potensielle dagmammaen som har blitt kontaktet av den nybakte moren å be om betaling uten kvittering. Å betale med skatt kan sågar fremstå som uvanlig og litt suspekt.³

Når konsekvensene av korrupsjon rammer uskyldige, 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 – temmelig uvanlig for en toppleder i et diktatur.

Det mest kjente tilfellet 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.

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.

Noen uker tidligere ble Huang Songyou, tidligere visepresident i Kinas høyesterett, dømt til livsvarig fengsel for å ha mottatt bestikkelser (*Wall Street Journal*, 2010). Huang hadde mottatt illegal betaling fra advokater i bytte for en dom de likte.

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 kineserne om sitt politiske system og sine ledere når slikt kan skje?

Korrupsjon og stabilitet

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. Reformene åpnet opp for privat initiativ. Det gav nye muligheter til å gjøre seg rik på ulovlig vis. Utbredt korrupsjon var slik sett en uønsket bieffekt av den økonomiske politikken. Mange av formene for 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.⁴

De formene for korrupsjon som gjør folk mest hissige, er de som oppleves som opplagt urettferdige og urimelige. Et vell av tilfeldige og til dels ureglementerte avgifter på landsbygda som ofte ble drevet inn på brutalt vis, og som rammet de fattige mer enn de rike, faller i denne kategorien. Etersom inntektene var relativt beskjedne, har Beijing nå avviklet slike avgifter.

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. Bønder får beskjed om flytte, og jorda tas i bruk til industri og boliger, veier og flyplasser, uten at bøndene får noe i nærheten av en rimelig kompensasjon. Også katastrofer som jordskjelvet i Sichuan der tusenvis av barn døde på grunn av korrupsjon, svekker legitimiteten til regimet.

Når statseide foretak skal privatiseres, vil det kunne stå om store penger. Verdier selges til spottpris, til glede for kjøperne, nemlig ledelsen av selskapet og de lokale partipampene. Men når de som utbyttes er staten og kanskje også andre kapitalister, blir det sjelden 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 å kjøpe seg til politiske og administrative vedtak som tjener egne interesser. Dette er bruk av markedet på områder der markedet ikke hører hjemme.

Med lobbyvirksomhet mener Campos og Giovanni (2008) tiltak der man tar sikte på å påvirke «policy-makers», dvs. politikere som lager lover og regler. Ved korrupsjon er det «policy-enforcers», dvs. byråkrater på ulike nivåer, man har i fokus. Etter hvert som samfunn blir mer lovstyrte og regulerte, vil det bli en overgang fra korrupsjon til lobbyvirksomhet (Campos og Giovanni, 2008). Dette kan man også forvente i Midtens Rike.

Omfanget av korrupsjon i Kina

Det store gross av tjenestemenn i Kina er ikke korrupte. De har ganske enkelt ikke anledning til å være det. Det å motta litt kompensasjon for utviste tjenester blir heller ikke sett på som korrupsjon. Offentlig 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. 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 (Chow, 2004: 93). En tjeneste tilbake kan påregnes, her trengs ikke kontant betaling.

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 (Manion, 2004: 113). En uting, ja vel, men alternativet, en tilbakevending til systemet med omfattende planlegging før 1978, vil kinesere flest ha seg frabedt (Chow, 2004).

Korrupsjon og økonomisk vekst

Konvensjonell økonomisk teori 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 tilfellet i mange andre land,⁵ 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 er denne: I Kina har overgang fra plan til marked gått sammen med langt større frihet for den enkelte. Frihet i valg av utdanning og jobb er betydelig større for dagens unge kinesere enn for foregående generasjon. Det er også friheten til å velge hvor man vil bo og å reise utenlands. For tolv–femten år siden måtte man ha tillatelse fra arbeidsgiver og fra partisekretæren i bedriften, bare for å søke om pass. Så ville det fort gå et halvt år før pass ble utstedt, om man overhodet kom gjennom nåløyet. I dag tar det mindre enn uke, og godkjenning er henimot automatisk (Isachsen, 2008: 634–636).

Større frihet for den enkelte er den største endringen som har skjedd i Kina de siste trede årene. Med økt frihet åpner nye muligheter seg for økonomisk virksomhet, både lovlig og ulovlig. Den sammenfallende veksten i produksjon og i korrupsjon er med andre ord knyttet til dyptgripende endringer i det kinesiske samfunn.

En annen forklaring tilbyr Simon Cartledge (2007). I dagens Kina er det utbredt korrupsjon mellom forretningsfolk på den ene siden og byråkrater og politikere på den andre, mener han. 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, ifølge Cartledge.

Korrupsjon og politisk makt

Corruption by design (Manion, 2004) er trolig den beste boken om korrupsjon i Kina. «By design»? Hva menes? I Melanie Manions 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 dagens Kina.

Skal man få bukt med korrupsjon, må Kina tillate at lovverket brukes systematisk og konsistent. Da må de dømmende myndigheter ha autonomi 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, på mildt vis, snarere enn å bli strafferettslig forfulgt. Videre er sjansen for å bli tatt liten. Ved omfattende kampanjer mot korrupsjon, som iverksettes med jevne mellomrom, 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.

Etter at kampanjene er over, fortsetter korrupsjonen som før. Man følger rådet som veteranen Chen Yun fra Maos dager gav: «Kjemper man for lite mot korrupsjonen, vil landet bli ødelagt; kjemper man for hardt, vil Partiet bli ødelagt.»

Korrupsjon hører med

Den raske økonomiske veksten i Kina bidrar til at folk synes det er greit at Kommunistpartiet har makten. Om det videre er slik at noen former for korrupsjon bidrar til økonomisk vekst, har man et dilemma; veksten gir større legitimitet, korrupsjonen mindre.

Hu Jintao og Wen Jiabao er mer populære enn toppledere i demokratiske land – særlig statsminister Wen, som både kan smile og be om unnskyldning. Det faller tyngre for president Hu. For dem begge er det viktig å stå frem som aktive i kampen mot korrupsjon. I denne kampen legger de stor vekt på 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 hive dem ut. Hvilket Partiet søker å formidle at det gjør. Men som nesten ingen egentlig tror at Partiet vil lykkes med.

LITTERATUR

- Andvig, J. C. (2006). «Corruption in China and Russia compared: different legacies of central planning», kap. 10 i S. Rose-Ackerman (red.): *International handbook on the economics of corruption*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, ss. 278–319.
- Campos, N. F. og F. Giovanni (2008). «Lobbying, corruption and other banes». Institute for the Study of Labor, Discussion Paper No. 3693.
- Cartledge, S. (2007). «The power of corruption». *China Economic Quarterly*, No. 1.
- Chow, G. C. (2004). *Knowing China*. London: World Scientific.
- Isachsen, A. J. (2008). «Demokrati på kinesisk». *Internasjonal Politikk*, nr. 4: 633–644.
- Manion, M. (2004). *Corruption by design*. Boston: Harvard University Press.
- Naughton, B. (2007). *The Chinese economy: Transitions and growth*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Wall Street Journal* (2010). «China's courts take the stand». Sky Canaves, 12 February, WSJ online, Document WSJO000020100212e62c0020b.

NOTER

Takk til Vidar Andersen, Torbjørn Færøvik, Harald Havnen, Thomas Vogth-Eriksen, Morten Wierød og Xiuyi Dong for nyttige kommentarer.

-
- ² «For many, of course, campaigns were opportunities to settle personal scores by playing them out as political struggles». (Manion, 2004: 160).
- ³ Se Andvig (2006). Denne oversiktsartikkelen viser hvordan en økonomi kan gravitere mot en situasjon med lite korrupsjon eller mot en situasjon med mye korrupsjon.
- ⁴ Uttrykket «nødvendige økonomiske reformer» må her forstås ut fra det overordnede mål å skape raskere økonomisk vekst.
- ⁵ Disse investeringene er for øvrig fullt ut finansiert med egen sparing, som faktisk er så stor at Kina kan låne ut godt med penger til andre land, hvilket igjen kommer til syne i form av raskt økende valutareserver.