

Velferd på kinesisk



Vinterbrev 2015

Folkets velferd. Eller er det egentlig det kinesiske lederskapets velferd det handler om?

Arne Jon Isachsen
Centre for Monetary
Economics (CME)

Kongen er 78 år i dag. En vakker morgenstund på hytta på Dagalifjell. En kald vinternatt har det vært. Nå som solen titter over horisonten, funkler det i snekrystaller som i diamanter. Tenk om det *var* diamanter? Da ville diamanter vært gratis. Hvorfor det? Fordi det ville vært så uendelig mange.

Vinden har løyet av fra i går. Mon tro om tur innover vidda på ski er tingen senere i dag? Men først til dagens dont – Vinterbrev basert på inntrykk og refleksjoner fra en to-dagers konferanse i Kina før jul, der temaet var folkets velferd.

I

Folkets velferd. Eller er det egentlig det kinesiske lederskapets velferd det handler om? Når jeg leser gjennom egne notater og utdelt materiale fra *Consulting Workshop on China's Economic & Social Transformation and Development vs. Social Security*, som konferansen så omstendelig het, trer bildet av et enormt stort – og i de siste tiårene enestående suksessrikt – land frem. Men også et utrygt land som sliter med å finne seg selv.

Da Deng Xiaoping tok over makten ved juletid i 1978, ble Maos kontinuerlige revolusjon lagt bort. Nå var det økonomisk vekst som gjaldt. Reformere og åpne opp. Noe kineserne har drevet med hele tiden siden, og med stort hell. Den økonomiske veksten har vært formidabel. Og likevel – kineserne synes utrygge på seg selv og på veien fremover. Som professor Jerome A. Cohen ved New York School of Law, ekspert på kinesisk lov, skriver i *Financial Times*: "For all China's economic might, it is more tense than foreigners realise".¹

*Et stadig råere og mer urettferdig
samfunn trer frem.*

Den økonomiske veksten i årene fremover kan ikke lenger baseres på økte realinvesteringer og økt eksport slik bildet i hovedsak har vært til nå. Den økte produksjonen som Kina har planer om å levere i årene fremover, må kineserne selv etterspørre, ved økt privat forbruk og ved økte offentlige utgifter. Hvordan se til at privat konsum pluss offentlige utgifter utgjør en stadig større andel av en rask voksende produksjon? Uten at økonomiske ubalanser oppstår underveis som eventuelt kunne true stabiliteten i Kina, både økonomisk og politisk. Svaret er enkelt rent bokholdermessig, men vanskelig politisk. Inntekter må omfordeles fra dem som bruker lite av siste krone (eller yuan) tjent, til dem som bruker det meste av pengene de får fatt på. Om ikke en slik omfordeling av inntekter fra eliten til menigmann finner sted, vil den økonomiske veksten bremse opp. Eventuelt etter en kredittfinansiert vekst i ulønnsomme realinvesteringer og/eller generøse eksportkreditter til land som ikke evner å gjøre opp for seg. For tiden sliter Kina med å få pengene igjen fra Venezuela.

En stagnerende økonomisk vekst og en ytterligere skjeve fordeling av inntektene i Kina vil kunne skape et legitimitetsproblem for regimet. Regjeringen i en ettpartistat kan ikke sole seg i glansen av å være utpekt av dem de styrer. Den er selvoppnevnt. Gjennom et finurlig system som for utenforstående er helt ugjennomtrengelig. Og for dem det selv gjelder – Kinas ledere – sikkert heller ikke så enkelt å bli klok på.

¹ <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/32b90fd8-8129-11e4-b956-00144feabdc0.html#axzz3Sk3SDrLT>

II

Den kontinuerlige revolusjonen gikk i graven med Mao. Og takk for det. Omsider kunne kineserne fokusere på vekst og velferd. Flere hundre millioner kinesere er blitt løftet ut av fattigdom de siste fire tiårene. Den økonomiske fremgangen som ligger bak en slik utvikling, har gjort Kina til verdens nest mektigste nasjon, både økonomisk og politisk, etter USA. Det varmer kinesiske hjerter. Og gir kineserne stolthet. Men det er vel en grense for hvor mye man er villig til å ofre for mer nasjonal stolthet? I Kina har den økonomiske veksten gått sammen med en stadig skjevere fordeling av inntektene. Og med miljødeleggelser som knapt har sin like i noe annet land. Et stadig råere og mer urettferdig samfunn trer frem.

Korrupsjon er en integrert del av denne historien. Professor Minxin Pei, en anerkjent Kina-ekspert, ser korrupsjon som et verktøy for rekruttering. "Det er limet som holder Partiet sammen", sier han til New York Times. Og konkluderer slik: "Getting rid of it is not possible as long as they keep this system."²

Korrupsjon, kunne vi legge til, er også oljen som smører maskineriet, som ser til at beslutninger fattes, og at ting blir gjort. Men når korrupsjonen helt tar overhånd samtidig som den økonomiske veksten dabber av, må monopolisten – Det kinesiske kommunistpartiet (CCP) – ta affære. Skal man også i fremtiden ha monopol på makten, være konge på haugen, eller kanskje heller keiser, må her forandringer til.

Det er nettopp hva Kinas toppleder fra høsten 2013 av, Partileder og President og øverste leder for Militærkommisjonen, Xi Jinping gjør. Han tar affære. Både ved en intens og

overraskende tøff kamp mot korrupsjon, og ved å fokusere på temaet for konferansen jeg var på; utviklingen av et bærekraftig sosialt sikkerhetssystem der alle kinesere føler større ro for i hvert fall i noen grad å bli ivaretatt ved sykdom og i alderdommen.

Kina mangler arenaer for åpen og legitim uenighet.

III

Limet som holder Partiet sammen, er styrket. Det henger i klaser utenpå, til allmenn beskuelse og forargelse. Kampen mot korrupsjon står sentralt i arbeidet for å finne frem til en ny styringsmodell for Kina. Samtidig som ettpartistaten bevares. Fra et styre der kadre og partipamper og noen andre har stor, personlig makt, til et styre basert på lover og regler.

Ved den store partikongressen sist høst overrasket Xi Jinping mange ved å ha skarpt fokus på "Rule of Law". Nå må de som bestemmer ansvarliggjøres. Måles opp mot et lovverk de ikke glatt kan se bort fra. Et lovverk som forhindrer eller reduserer den vilkårlige og ukontrollerte maktutøvelsen, må på plass.

Den innerste sirkelen i Partiet – Sentralkomitéen med sine 360 medlemmer, ut fra hvilken Politbyrået (25 medlemmer) og fra det igjen Politbyråets faste komité (7 medlemmer) utgår – ønsker å utvikle en styringsmodell for Kina der Folkekongressen (nær 3.000 delegater som sitter sammen et par uker i mars hvert år og gir landet lover) lager lover og regler som ikke bare kinesere flest, men også det kinesiske embetsverket og folk i partiapparatet må forholde seg til.

² Se http://www.nytimes.com/2009/09/04/business/global/04corrupt.html?pagewanted=all&_r=0

Egentlig er det kanskje heller snakk om å utvikle et system basert på Rule *by* Law – der loven er bestemt av det enerådende Partiet – med monopol på makten.

Rule *of* Law, se det er noe annet, det er fravær av maktmonopol. Forut for at lover lages går en prosess som avgjør *hvem* som skal lage dem. Demokrati kaller vi det, når den forutgående prosessen innebærer en folkevalgt nasjonalforsamling som har som sine to viktigste oppgaver å vedta lover og å godkjenne de offentlige budsjettene, herunder fastsettelse av skatteregler. Noe slikt vil Xi Jinping overhodet ikke vite noe av. CCP er over loven. Keiseren var Himmelenes Sønn. Over de vanlig, dødelige. Partiet er den nye keiseren.

Indre sikkerhet har nå et budsjett på linje med det kinesiske forsvarsbudsjettet.

Et dilemma trer frem. Partiet vil ikke vite av noen omfordeling av makten. Men inntekt må omfordeles om den økonomiske veksten skal vare ved. Det henger sammen med behovet for at det private forbruket nå må bli driveren for veksten i samlet etterspørsel. I tillegg synes en slik omfordeling nå helt nødvendig for å styrke legitimiteten til regimet. "Økende sosiale ulikheter fører til større sosial ustabilitet", som professor David Shambaugh uttrykker det.³ Denne omfordelingen av inntekter kan i noen grad skje ved bedre utbygde velferdsordninger. Som vil måtte

kreve økt skattlegging av de rike, til finansiering av større fordeler for dem lenger nede på inntektsstigen.

IV

Kina mangler arenaer for åpen og legitim uenighet. I stedet for ulike aktører med ulike interesser blir det det store vi – som i en familie. Vi gjenkjenner den patriarkalske modellen. Keiseren er på toppen. Den jevne kineser har sin tilviste plass og bør være tilfreds med den. Slik Konfucius lærte.

Nå er det ikke lenger noen keiser med sitt embetsverk som styrer Kina. I stedet har vi fått Partiet og kadrene i Partiet, med Xi Jinping på toppen. Men langt på vei gjelder den patriarkalske modellen fortsatt – vær tilfreds med din tilviste plass.

Hvor lenge går dette? Hvert år blir syv millioner kinesere uteksaminert fra universitetene i landet. Kunnskapsrike ungdom med høye ambisjoner og store forventninger. Som en av delegatene på konferansen trakk frem – under Mao ble bare 300.000 slike sluppet løs på samfunnet, hvor meget enklere var det ikke å håndtere dem?

En enda større utfordring er de vel 250 millioner kinesere som er gjestearbeidere i eget land. Som driver Kina, men som går for lut og kaldt vann. Som bor og arbeider i byene, men som ikke har rettigheter på linje med de etablerte byborgerne.

³ "China at the Crossroads: Ten Major Reform Challenges", Brookings notat av David Shambaugh, se <http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2014/10/01-china-crossroads-reform-challenges-shambaugh-b.pdf>

Til konferansen i Haikou, beliggende så langt syd det er mulig å komme i Kina, på øya Hainan, med Vietnam ikke så langt unna, var det utarbeidet en 40-siders *Conference Handbook*. "We must construct an equitable and sustainable social security system", heter det her "... to promote social equity and fairness."

"Hvem er 'vi'?" spør jeg. Til allmenn munterhet blant de vel 40 kinesiske delegatene til konferansen – i hovedsak akademikere og folk fra embetsverket.

Åpne interessemotsetninger og konflikter er det ikke mye rom for i Kina. Der ulike interesser erkjennes og der meninger brytes. Der det eksisterer et sett av spilleregler for hvordan beslutninger skal fattes som åpenbart ikke alle er tjent med. Men som man likevel aksepterer.

Hvorfor "later" kineserne som om det er en stor grad av enighet når uenigheter og konflikter så åpenbart preger bildet? Konfliktene kommer ikke åpent frem i lyset. Pressen er langt fra fri. Og kontrollen på de sosiale medier er langt mer omfattende og "vellykket" enn de fleste vel i forkant hadde tenkt seg.

For oss nordmenn er det vanskelig å trenge gjennom og å forstå hvordan det kinesiske systemet for beslutningsfatning fungerer – der noen ender opp som vinnere og andre som tapere, til ulike tider over ulike temaer.

V

Men kineserne er pragmatiske. De er opptatt av hvordan komme videre. Hvordan etablere ordninger og systemer som fungerer innen det politiske rammeverket de nå en gang har.

Den neste femårsplanen starter i 2016. Konferansen vi er med på har til hensikt å

Med en pensjonsalder på 60 år for menn og 55 år for kvinner, synes det åpenbart at man må strekke tiden i arbeidslivet ut.

bidra med innspill her; flere av delegatene er åpenbart engasjert i arbeidet med Kinas fjortende femårsplan. Når 2020-årene starter skal Kina ha på plass en bærekraftig økonomi der privat forbruk er drivkraften på etterspørselssiden, og der alle kinesere er omfattet av et "Social Security" system; om enn ikke i samme grad over alt, men i hvert fall som et minimum for alle.

"Social Security" har en dobbelt mening i Midtens rike. Den vanlige – at staten tar en del av ansvaret for den enkeltes velferd, særlig hva gjelder helse og alderdom. I Kina bringer imidlertid uttrykket "Social Security" tankene hen på "den indre sikkerheten" i riket, i betydningen av å holde demonstrasjoner og opprør mot det etablerte i sjakk. Uroen bobler og syder mange i Kina; fra buddhistene i Tibet og muslimene i Xinjiang, til den kvarte milliarder "migrant workers" i byene og studenter som ikke får jobber utdanningen deres tilsier de burde fått. Ikke sjelden slår misnøyen ut i lys lue. Når bonden blir fratatt retten til å dyrke jorda og det i stedet bygges en fabrikk eller legges en motorvei over landet, samtidig som partipamper, som står for denne bruks-endringen av jorda, fyller sine lommer med korruperte penger – mens bonden kun får en symbolsk kompensasjon – er det duket for folkelige protester, tidvis av voldelig karakter. De med ansvar for indre sikkerhet må på banen.

Årlig er det snakk om mer enn 100.000 protester, inkludert etniske konflikter og terrorvirksomhet i Tibet og Xinjiang. I tillegg til vanlig politi krever disse oppgavene egne paramilitære styrker. Indre sikkerhet har nå et

budsjett på linje med det kinesiske forsvarsbudsjettet.

Med et mer rettferdig system, hvori inngår sosiale ordninger for helse og alderdom for alle, kan roen kanskje i noe større grad senke seg over land og folk. En bedre og mer inkluderende sosialpolitikk, vil også kunne bidra til å ta ned spenningsnivået i samfunnet, og på den måten skape et mer stabilt og sikkert Kina. Det er nok noe det kinesiske lederskapet har i mente når det i den neste femårsplanen vil sette så sterkt fokus på "Social Security".

VI

I *Conference Handbook* er et sentralt spørsmål på konferansen formulert slik:

"What are the major challenges for deepening the reform of the social security system in order to effectively unleash the huge potential of consumption demand?"

En artig setning. "Deepening the reform" fremstår ikke som det primære, med stor verdi i seg selv. Men som et virkemiddel for å slippe løs ("unleash") privat konsum. Men hvordan kan dypere sosiale reformer slippe løs økt privat konsum, som jo er helt nødvendig om den økonomiske veksten skal vare ved? Ganske enkelt fordi det John Maynard Keynes i sin tid kalte "precautionary savings" vil gå ned. Med større tillit til at det offentlige vil tre støttende til ved sykdom og i alderdommen vil "forsiktighetsmotivert sparing" falle, og det løpende forbruket stige.

Hva gjelder sammensetningen av konsumet er man opptatt av at tjenesteyting av ulike slag vil vokse mer enn varekonsumet. Fortsatt satsning på urbanisering – nå 53 prosent av alle kinesere i byer, mot 18 prosent da Mao gikk over i historien – trekker klart i retning av en mer serviceorientert økonomi.

Et annet spennende spørsmål i *Conference Handbook* går slik:

"What are the new needs of constructing an equitable and sustainable social security required by diversification of interests and by breaking the fixed interests structure?"

En erkjennelse av ulike interesser ("diversification of interests"); men mer interessant, erkjennelsen av behovet for å bryte opp "...the fixed interests structure". Som altså ikke har noe med fastrentepapirer å gjøre, men som er en noe omstendelig erkjennelse av at også i Midtens rike står motsetningene mot hverandre. Er det kampen mot korrupsjon det her siktes til? Eller kanskje mer generelt, en erkjennelse av at i Kina – som i alle andre land – er der klare interesse-motsetninger mellom ulike grupper. Men hva disse motsetningene består av, sies det intet om. De kan således verken erkjennes åpent, flagges eller kjempes for.

Ingen av kineserne på konferansen representerer eksplisitte interesser i form av fagforeninger, politiske partier eller lignende. Eller fremmer interesser av en sådan karakter. Slikt er det ikke rom for i ettpartistaten Kina. Dermed får det hele preg av skyggeboksing. Jeg aner en falsk atmosfære av harmoni.

VII

Lørdag kveld, etter første konferansedag, er det fest. Den holdes i de nye, flotte lokalene til vertsinstitusjonen China Institute for Reform and Development (CIRD), i deres International Center for Academic Exchanges. Så elegante lokaler med så herlige fasiliteter ligger milevis utenfor rammen for hva Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), den norske motparten til CIRD, kan diske opp med.

Her serveres 12-15 mindre retter. Ettersom vi er på øya Hainan, inntar sjømat i ulike varianter en dominerende plass på menyen. Man blir servert rødvin i kvanta som cognac i Norge, to-tre centiliter pr. skjenk. Men desto flere skjenker. Og maotai i samme kvanta. Og med samme hyppighet. For dem som vil. Jeg vil ikke.

Vi er 40 – 50 til bords. Lederne av konferansen går rundt, sier noen få velvalgte ord til hver og en, med bruk av tolk til oss åtte nordmenn, skåler med den enkelte. Rødvin passer meg bra. Men kineserne dundrer på med maotai – et grusomt kinesisk brennevin av cognacs styrke. At de klarer å holde seg oppreist etter halvgått løp rundt bordet er meg en gåte. En mulig forklaring kan være karaoke. Som de samme lederne, nå med skjorta løs i halsen, står for. Stor TV-skjerm med vakre bilder der rulleteksten gjør det lett å følge med på sangen som musikken inviterer til. Der synges. En eller to kinesere av gangen. Og du verden så flott det lyder. Den under seminaret noe søvnige og uinspirerte kinesiske professoren i sosiologi, som stadig tok seg en blund under konferansen, etter selv å ha levert et innlegg, har røsten som en liten Pavarotti. Han høster velfortjent applaus etter bidraget her – langt utover hva hans bidrag tidligere på dagen hentet hjem av virak og ære.

VIII

De offentlige utgiftene i Kina er i størrelsesorden 28 prosent av BNP.⁴ I andre land i gruppen "high-middle income countries", utgjør offentlige utgifter i gjennomsnitt 35 prosent av BNP. Om skatteinntektene i Kina lar seg øke til snittet for like velstående land, skulle det således

⁴ Se side 16 i Yukon Huang, "Square the circle: How the reforms can work", *China Economic Quarterly*, December 2014.

være økonomisk rom for utviklingen av en velferdsstat i Kina.

I debatten på konferansens andre dag om dette makter ikke alle å skille klart mellom *opptjente rettigheter* og *finansiering av løpende pensjoner*. Om man starter et pensjonssystem fra scratch som man gjerne ser blir et fondert system over tid, er det ikke til å unngå at dagens arbeidsføre befolkning får en dobbelt belastning. De må både finansiere løpende pensjoner til dagens eldre, og samtidig sette til side midler i fond som skal dekke egen pensjon.

Det kom klart frem at fonderte pensjoner allerede finnes i noen grad. Problemet for mange av dem er at pengene her allerede er brukt opp. "Empty accounts" snakket flere på konferansen om, gjerne med et noe fårete smil.

Med en pensjonsalder på 60 år for menn og 55 år for kvinner, synes det åpenbart at man må strekke tiden i arbeidslivet ut. Men det er ikke særlig populært. Og temaet ble heller ikke drøftet seriøst på konferansen; kineserne ble nærmest litt brydd når gjester fra nord tok det opp.

At pensjonssystemet i Kina, og andre velferdsordninger, er sterkt fragmenterte, er alle klar over. Folk som er ansatte i private bedrifter kan etter 15 år påregne en pensjon på 15 prosent av "the average local salary" – med en økning på ett prosentpoeng i pensjon for hvert år ekstra man jobber. Pensjonen til offentlig ansatte, inklusive folk som har jobbet i Partiet eller i det militæret, er av en ganske annen kaliber; etter 35 år i arbeid, opp til 90 prosent av lønnen i pensjon når man går av.⁵

⁵ Se Stein Ringen & Kinglun Ngok (2013), "What kind of welfare state is emerging in China?", [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/28BCE0F59BDD3738C1257BE30053EBAC/\\$file/Ringen%20and%20Ngok.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/28BCE0F59BDD3738C1257BE30053EBAC/$file/Ringen%20and%20Ngok.pdf).

Verst stilt er den kvarte milliarder gjestearbeidere i Kina som i hovedsak står utenfor de fleste velferdsordninger, og som det ofte diskrimineres mot i praktiseringen av de beskjedne ordninger som gjelder for dem.

Fragmenteringen av velferdsordninger har også en klar geografisk dimensjon. Store forskjeller i gjennomsnittsinntekt over Kinas 31 provinser fører til store ulikheter i pensjoner og andre rettigheter.

"There is not one welfare state (in China), but many and radically different ones", konkluderer Ringen & Ngok (side 15). Etter deres vurdering er utvikling av nye og utvidelse av de gamle velferdsordningene i Kina ikke noe myndighetene gjør med glede og entusiasme. Mer velferd må snarere sees som et svar når de sosiale konsekvensene av overdreven vekt på økonomisk vekst skaper sosial uro på grasrota. Man går forsiktig til verks. Og pakker det hele mer eller mindre inn i "... traditional Chinese state paternalism".

IX

Mange eksperter på Kina er skeptiske. Den økonomiske veksten er for nedadgående; forurensningsproblemene blir stadig verre; korrupsjonen blir man ikke kvitt; de økonomiske forskjellene øker; og kanskje mest alvorlig – styringsmodellen for Midtens rike mangler legitimitet. Legg alt dette sammen og konklusjonen gir seg selv; dagens Kina står på sandgrunn.⁶

"Nothing", sier Arthur Kroeber, redaktør for et meget godt tidsskrift, *China Economic*

⁶ David Shambaugh står for et slikt syn, se <http://www.wsj.com/articles/the-coming-chinese-crack-up-1425659198>

Vi ser på den samme verden, men tolker den på ulik vis.

Quarterly, "could be further from the truth".⁷ Xi Jinping vet hva han gjør og har taket på det hele. Han tenker strategisk og langsiktig. På hjemmebane leverer han økt levestandard til de fleste, hvori inngår utbygging av nye velferdsordninger, et mer forutsigbart og regelstyrt system, og stor frihet for den enkelte til å te seg som han eller hun vil, så lenge de ikke gjør noe som kan true regimet.

På bortebane gjør han Kina mer uunnværlig for andre, med stadig tettere økonomiske relasjoner. I tillegg til økt handel kommer økte direkteinvesteringer i andre land. Nylig har Xi Jinping sett til etableringen av tre nye fond, hvorav det ene, Silk Road Infrastructure Fund, har til oppgave å bedre handelsveien til Europa via nabolandene, slik det var fra gammelt av.

Den kinesiske modellen har sine klare kostnader. Fravær av frie nettverk for informasjon gjør at Kina aldri vil bli ledende på det teknologiske området. Og så lenge kinesere ikke nyter godt av sivile rettigheter som folk i andre rike land, vil Kinas "myke makt" forbli meget beskjeden. Men dette er kostnader Xi er villig til å betale.

Kina, sier Arthur Kroeber, er en suksessrik, autoritativ stat som nå er rik og mektig nok til etter hvert å sette sine egne regler snarere enn passivt å akseptere andres. Xi Jinpings regime er sterkt, har solid selvtillit og er uten organisert opposisjon. "Å erkjenne dette, betyr ikke at man trenger å glede seg over det", sier Kroeber. Men vi må ta Kinas solide

⁷ "Our country, your problem", *China Economic Quarterly*, December 2014.

posisjon til etterretning og forholde oss til Midtens rike som best vi kan.

"Men freely believe that which they desire", sa Julius Cesaer. Er det slik med oss forskere også? Vi ser på den samme verden, men tolker den på ulik vis. Fordi vi gjerne vil at den skal være på den måten vi i utgangspunktet allerede har bestemt oss for.

X

I dag er kongen 78 år og en uke gammel. Det har blitt tid til skiturer innimellom skrivingen og andre ting. Etter hvert ble det varmere i været. Hvit sne som ikke lenger funkler. Diamantene er borte.

28. februar 2015

Home Page: <http://home.bi.no/fag87025/>