

# ØKONOMISK FORUM

## TEMA: KINA

- Knut Anton Mork
- Haakon Vennemo, Kristin Aunan og Hans Martin Seip
- Arne Jon Isachsen
- Kjetil Bjorvatn og Stig Tenold
  
- Owe:  
NORSKE KONKURRANSEREGLER



• ANSVARLIG NUMMERREDAKTØR  
Ylva Søvik · ylso02@handelsbanken.no

• REDAKTØRER  
Leo A. Grünfeld · leo@menon.no  
Hans Jarle Kind · hans.kind@nhh.no

• ORGANISASJONSKONSULENT  
Mona Skjold  
mona.skjold@samfunnsokonomene.no

• UTGIVER  
Samfunnsøkonomenes Forening  
Leder: Ragnar Ihle Bøhn  
Generalsekretær: Åse Marie Eliassen

• ADRESSE  
Samfunnsøkonomenes Forening  
Skippergt. 33  
Postboks 8872, Younstorget  
0028 Oslo  
Telefon: 22 31 79 90  
Telefaks: 22 31 79 91  
sekretariatet@samfunnsokonomene.no

[www.samfunnsokonomene.no](http://www.samfunnsokonomene.no)

Postgiro: 0813 5167887  
Bankgiro: 8380 08 72130

• UTGIVELSESPLAN  
NR. 1: MEDIO FEBRUAR      NR. 6: MEDIO SEPTEMBER  
NR. 2: MEDIO MARS        NR. 7: MEDIO OKTOBER  
NR. 3: MEDIO APRIL        NR. 8: PRIMO NOVEMBER  
NR. 4: MEDIO MAI          NR. 9: ULTIMO DESEMBER  
NR. 5: MEDIO JUNI

• PRISER

Abonnement	kr.	980.-
Studentabonnement	kr.	250.-
Enkeltnr. inkl. porto	kr.	150.-

• ANNONSEPRISER

1/1 SIDE	kr.	6080.-
3/4 SIDE	kr.	5490.-
1/2 SIDE	kr.	4900.-
Byråprovisjon		10%

• ANNONSEFRIST  
10 dager før utgivelsesdato

Design: [www.deville.no](http://www.deville.no)

Trykk: Grafisk formidling as, Bergen

## Innhold

NR. 3 • 2006 • 60. ÅRG.

- **LEDER** 3  
Normer for lederlønninger
- **INFORMASJON** 4  
Informasjon NØT nr. 2, 2005
- **DEBATT** 7  
Rovprising og strategisk bruk  
av konkurranse-loven  
– En kommentar til Øystein Foros og  
Erling Hjelmeng  
av Mads Magnussen og Lars Sørgard
- **Smidig tilpasning av faglige utredninger  
til etterspørselen?** 13  
av Guttorm Schjelderup med flere
- **TEMA: KINA** 15  
Forandringer i Kina  
– Vil de påvirke Norge?  
av Knut Anton Mork
- **En jord der blomster gror,  
kan de ønske mer?** 20  
Miljø og utvikling i Kina  
av Haakon Vennemo, Kristin Aunan og  
Hans Martin Seip
- **Økonomiske utfordringer i Kina** 29  
av Arne Jon Isachsen
- **Det kinesiske vekstmirakelet i perspektiv** 38  
av Kjetil Bjorvatn og Stig Tenold
- **AKTUELL KOMMENTAR** 47  
En meningsfull bruk av konkurranse-  
regler i den norske økonomien  
av Jan Tomas Owe
- **HER JOBBER VI** 51  
En samfunnsøkonom utenom  
«Jerntriangelet»  
av Terje Ambjørnsen, Telenor R & D

FORSIDEFOTO: SAMFOTO

# Normer for lederlønninger

Regjeringen skal komme med lovforslag som skal gi generalforsamling større innflytelse og kontroll med lederlønningene. Visstnok mener regjeringen at disse retningslinjene skal bidra til å holde lederlønningene nede. Slik EU har formulert sin anbefaling til slike regler, går det klart frem at det er eierstyringen disse reglene skal styrke, – og det gir ikke nødvendigvis lavere lederlønninger.

Hovedkilden til de store økningene i lederavlønningen internasjonalt, har vært bruken av opsjoner. Det er nå velkjent at opsjonsavlønning kan gi bedriftsledere incentiver til helt andre disposisjoner enn dem som øker verdiskapingen i selskapet, for eksempel til å manipulere aksjekursen. Paradoksalt nok ble opsjoner innført nettopp for at bedriftsledere skulle få sterkere incentiver til å øke eierverdien av selskapene. Slik sett har økt vekt på eierverdi vært et tveegget sverd. Det er simpelthen svært vanskelig å finne frem til avlønningssystemer som gir ledere de rette incentivene, i en komplisert verden.

Men regjeringens anliggende er altså ikke bare å bedre effektiviteten i bedriftene. De har et klart mål om å holde lederlønningene i sjakk, men erfaringene så langt tyder altså på at økt vekt på verdi til eier like gjerne gir høyere lønninger. Dessuten har lederlønningene økt mye, samtidig som vi ligger ganske langt unna nivåene i våre naboland. Begge deler tyder på at Regjeringen kjemper i motvind i denne saken. Hva har så regjeringen å stille opp med?

Stoltenberg oppfordrer til protester mot høye lønnstillegg til ledere, – og han har mer av et poeng enn en skulle tro: I et arbeidsnotat av Bengt Holmstrom ved MIT understrekes betydningen av normer for lederlønninger. Det er for ledere som for andre arbeidstakere, – å avvike fra det som oppfattes som en normal lønn, vil medføre at en leder ikke oppfatter at han blir verdsatt. Det kan redusere

hans innsatsvilje, og i verste fall medføre at han går fra sin stilling. I et vedlegg til Holden I argumenteres det for at økt lønn i en bedrift har negative eksternaliteter på andre bedrifter. Hvis noen bedrifter byr opp lønningene, må de andre bedriftene tilby høyere lønn for at deres ansatte skal være like produktive som før. Det er her snakk om samme sak, – normer er viktige for hvilken motivasjon en gitt lønn gir. Dersom normen for lønningene holdes lav, kan moderate lønninger gi like gode ledere som høyere lønninger hadde gitt med en høyere norm.

Så spør det hvem den enkelte leder synes det er relevant å sammenlikne seg med. Så lenge norske ledere i liten grad flytter til, eller kommer fra, utlandet kan vi kanskje leve med et langt lavere lønnsnivå enn våre naboland. En annen sak er at offentlig uthenging av ledere på grunn av deres lønninger kan gi sterke insentiver i bedriftene til å lage avtaler med sine ledere, som skjuler den egentlige verdien av avtalene, – for eksempel i form av kompliserte opsjonsavtaler.

Et annet spørsmål er om staten bør gå foran i normdannelsen, ved å holde lønningene i statseide bedrifter nede, nettopp for å påvirke normen. Holmstrom spør sine lesere hva vi tror ville skjedd med aksjekursen i et selskap som BP hvis det viste seg at lederen gikk fra sin stilling, fordi han ikke var fornøyd med lønnen. Han mener et fall i aksjekursen på fem prosent er det minste man må regne med. Det blir veldig mange penger for aksjonærene i disse selskapene. Dette dilemmaet kan regjeringen stå ovenfor når lederlønningene i statlig eide selskaper skal fastsettes fremover. For selv om staten ikke skulle bry seg om aksjekursen vil de øvrige aksjonærene gjøre det. Og hva er vitsen med å ha et aksjeselskap hvis man ikke skal ha andre eiere enn staten? En gjetning er at Regjeringen vil følge Holmstrom råd, og avlønne etter normen.

# Informasjon NØT nr 2, 2005

Norsk Økonomisk Tidsskrift publiseres nå kun elektronisk.

Publiserte artikler er tilgjengelig på: <http://www.samfunnsokonomene.no>.

Norsk Økonomisk Tidsskrift nummer 2, 2005 inneholder følgende artikler:

## Utvidet sammendrag til artikkelen «Dynamisk CO<sub>2</sub>-avgifter i en endogent bestemt avgiftsperiode. Ikke lineære effekter».

*SIGURD AANESTAD, Matematisk institutt, Universitetet i Bergen*  
*LEIF K. SANDAL, Institutt for foretaksøkonomi, (NHH)*  
*GERHARD BERGE, Matematisk institutt, Universitetet i Bergen*

---

I denne artikkelen ser vi på en modell for optimalt uttak av fossilt brensel i global målestokk. Velferds målet er knyttet til konsument- og produsentoverskuddet i markedet for fossilt brensel. I tillegg tas det hensyn til negative eksternaliteter ved oppsamling av CO<sub>2</sub> i atmosfæren. Eksternalitetene representeres av en skadefunksjon, som bare avhenger av CO<sub>2</sub>- oppsamlingen.

Vi sammenligner den sosiale løsningen, hvor en sosial planlegger tar hensyn til eksternalitetene ved å justere likevekten i tilbud og etterspørsel med en ad-valorem skatt, og den rene markedsløsningen, hvor tilbud og etterspørsel alene avgjør omsetningen av fossilt brensel.

Tilbud og etterspørsel representeres med konkrete funksjoner. Disse er to – dimensjonale og avhengige av omsatt mengde fossilt brensel og oppsamlet mengde CO<sub>2</sub> i atmosfæren. Vi åpner dermed for at forurensningsgrad kan influere både tilbud og etterspørsel i markedet direkte, og kan slik ta høyde for kundepreferanser som miljøbevissthet i markedet.

I modellen antar vi at det eksisterer en slags selvrensende evne i naturen. Denne evnen representerer vi som en ikke-

lineær én – dimensjonal funksjon av den aggregerte mengden CO<sub>2</sub> i atmosfæren. Funksjonen kalibrerer vi ut fra reelle historiske data for utslipp og atmosfærisk mengde av CO<sub>2</sub>.

En lineær rensefunksjon ville ha overvurdert naturens renseevne og fanger ikke opp muligheten for irreversible tilstander. Vi demonstrerer at modellen gir et mye lavere optimalt utvinningsnivå med ikke-lineær rensefunksjon.

I modellen eksisterer en alternativ og ren energikilde som når den blir lønnsom overtar for uttak av fossilt brensel. Denne energikilden er representert med en profittfunksjon som øker med tiden og slår inn i det øyeblikk overgangen fra forurensende til ren energi finner sted. Dette tidspunktet finnes endogent, og vi løser modellen med bruk av optimal kontrollteori.

I den grad det er mulig forsøker vi å bruke reelle data slik at resultatene i modellen vår skal kunne knyttes til virkelighetens energi- og forurensningssituasjon. Modellens følsomhet i forhold til rensefunksjonen og skadefunksjonen undersøkes, og i tillegg ser vi hvordan ulike diskonteringsnivåer påvirker resultatene.

## Realrenter i en oljeeksporterende økonomi

KNUT ANTON MORK, Handelsbanken

### SAMMENDRAG:

Det norske rentenivået skjøt i været etter at Stortinget i 2001 innførte handlingsregelen for finanspolitikken, som tillater korrigerte underskudd på statsbudsjettet tilsvarende normal realavkastning av Statens Petroleumsfond (nå Statens Pensjonsfond – Utland). Selv om de nominelle rentene siden har falt, kan det fortsatt hevdes at den norske realrenta ligger over Eurosonens. Og det advares stadig om at økt bruk av oljepenger vil gi høyere renter.

Det kan synes opplagt at økt oljerikdom og tilsvarende bruk av denne skal gi presstendenser med medfølgende renteoppgang. Men opplagt er det ikke fordi oljerikdommen også gir grunnlag for et varig underskudd i vare- og tjenestebalansen, slik at økt innenlandsk etterspørsel skal kunne dekkes av import. Problemet er at skjermede og konkurranseutsatte goder er imperfekte substitutter for husholdningene, slik at en del av etterspørselen vil rette seg mot skjermet sektor. Hvis så overføringen av ressurser fra konkurranseutsatt til skjermet sektor er forbundet med tilpasningskostnader, vil derfor resultatet bli realappresiering og høyere realrente.

Realappresiering i slike situasjoner er et velkjent resultat i litteraturen, men realrenteforløpet er blitt mindre analysert. Artikkelen analyserer begge deler innenfor en dynamisk optimaliseringsmodell med representativ agent og uendelig horisont. I den optimale løsningen virker realappresiering og realrenteoppgang sammen til å begrense og utsette etterspørselen etter skjermede goder til de nødvendige ressursene kommer på plass. Artikkelen ser videre på virkningenes størrelsesorden og varighet og finner at modellresultatene grovt sett er sammenliknbare med erfaringene fra de siste åra.

Analysen innebærer at realappresiering og forhøyet realrente er del av den optimale løsningen og derfor ikke bør unngås til enhver pris. Det er også del av den optimale løsningen at skjermet sektor vokser på bekostning av den konkurranseutsatte. Det er klokt å holde tilbake bevilgninger til produksjon av skjermede goder i offentlig sektor i en overgangsfase. Men samtidig bør det investeres i kapasitetsøkning og kompetanseoppbygging slik at overgangsfasen ikke blir unødig lang.

## Boligpriser og endogen kredittrasjonering – Kredittsykluser, formueseffekter og markedsklarering

TROND-ARNE BORGENSEN, Kredittilsynet  
JØRUND GREIBROKK, Høgskolen i Finnmark

### SAMMENDRAG:

Boligprisene i Norge har de siste årene steget betydelig, og samtidig gitt høy vekst i husholdningenes kredittopptak. Husholdningenes gjeldsbelastning er i dag på nivå med perioden før den forrige bankkrisen, og særlig høy for yngre aldersgrupper. Bankene er den viktigste finansieringskilden for husholdningenes boliginvesteringer, og høyere boligpriser og vekst i husholdningenes gjeldsbelastning har gått sammen med sterk vekst i bankenes utlån til kjøp av bolig. Økende boligpriser og høy eksponering mot boligmarkedet fra både husholdninger og banker har økt

interessen for boligmarkedets drivkrefter, og den eventuelle risiko som ligger i boligmarkedet. Her presenteres en modell for boligprisen med utgangspunkt i brukerprisen på boligkapital med fokus på effekter av at kredittrasjoneringen i boligmarkedet er endogen, og betydningen av andelen kredittrasjonerte husholdninger i økonomien.

Endogen kredittrasjonering innebærer at en låntakers tilgang på kreditt avhenger av verdien på hans pantestikkerhet. I tilfeller der en låner til kjøp av bolig, og benytter boligen som sikkerhet, vil panteverdien være avgjørende

for tilgangen på kreditt. Forventninger om høyere (lavere) boligpriser øker (reduserer) da kreditttilgangen. Samtidig vil større (lavere) tilgang på kreditt øke (redusere) boligetterterspørselen, og dermed også boligprisene. Utviklingen i boligpriser og kredittvekst er slik nært relatert, samtidig som økt kreditttilgang kan gjøre det lettere å etablere seg i boligmarkedet når prisene stiger.

Kredittrasjonering rammer særlig yngre aldersgrupper, grupper som gjennom etablering og klatring i boligmarkedet vil kunne ha effekter på aggregerte boligpriser, og ikke bare prisutviklingen på etableringsleiligheter. I Norge var det yngre husholdninger som konsoliderte sin privatøkonomi etter bankkrisen på slutten av 1980-tallet, en periode der boligprisene falt betydelig, og det er denne gruppen som har økt sin gjeldsbelastning mest fra midten av 1990-tallet, en periode der også boligprisene har økt betydelig. Med normale kredittrisikostategier vil bankene overvåke låntakere med høyest gjelds- og rentebelastning og de mest usikre inntektene tette. Sikringsstrategiene gjør at det er her det først strammes til når sikkerhetsverdiene faller, og her det først slippes opp når sikkerhetsverdiene stiger. Høy belåning ved boligkjøp, høy gjelds- og formueskonsentrasjon og en usikker inntektsstrøm gjør yngre husholdninger til en slik risikogruppe. Samtidig kan kreditt-

rasjonerte husholdninger ønske å utnytte endringer i boligverdi til å refinansiere og øke sine låneopptak.

Slike trekk i både boligmarkedet og i markedets finansieringsstruktur kan påvirke måten boligprisene reagerer på formuesendringer og konjunktursvingninger. Med endogen kredittrasjonering bygges det en struktur i boligmarkedet med muligheter for selvforsterkende priseffekter.

Modellen viser hvordan boligprisen påvirkes både av andelen kredittrasjonerte husholdninger og deres sparing. Andelen kredittrasjonerte husholdninger har her en strukturell positiv (negativ) effekt på boligprisen når gruppens boligetterterspørsel er større (mindre) enn husholdningsgjennomsnittet. Både formueseffekter, kredittsykluser og markedsklaringsmekanismer påvirker brukerprisen, som har en dual funksjon som kostnaden av boligkonsum og som (den inverse av) den nødvendige egenandel per boligenhet. Midlertidige endringer i kredittrasjonerte husholdningers inntekt kan her ha varige effekter både i boligmarkedet og i kredittrasjonerte husholdningers gjeldsbelastning. Effekten kommer av at boligformue brukes som pantsikkerhet for lån, at husholdningene refinansierer sine boliglån samt at bankene benytter sikringsstrategier for å unngå å bli sittende med usikrede låneengasjementer.

# ABONNEMENT

---

ABONNEMENT LØPER TIL OPPSIGELSE FORELIGGER

# Rovprising og strategisk bruk av konkurranseloven

## – En kommentar til Øystein Foros og Erling Hjelmeng

I Økonomisk forum 1/2006 har Øystein Foros og Erling Hjelmeng en artikkel med tittelen «Virker konkurranseloven prisdrivende?», hvor de går relativt kraftig ut mot Konkurransetilsynets håndheving av den nye konkurranseloven. Vi kan ikke se at det er grunnlag for denne kritikken, og redegjør i det følgende for det vi mener er grunnleggende svakheter ved en del av drøftelsene og konklusjonene i artikkelen.

MADS MAGNUSSEN

Juridisk direktør i Konkurransetilsynet

LARS SØRGARD

Sjeføkonom i Konkurransetilsynet

### INNLEDNING

Foros/Hjelmeng mener å kunne observere at «det store flertallet av saker tilsynet beskjefstiger seg med dreier seg om såkalt rovprising», og viser til at et «utpreget fellestrekk er at saker initieres ved at konkurrenter klager på for sterk eller tøff konkurranse fra et dominerende foretak». Under henvisning til tilsynets praksis det siste halvannet året hevder de at «det er en betydelig fare for at det fokus som avtegner seg kan påvirke markedsaktørene i retning av dempet konkurranse».

Foros/Hjelmeng påpeker at konkurrenter har insentiver til å klage til Konkurransetilsynet på et dominerende foretaks aggressive opptreden i markedet. De mener at ulempene ved å klage til tilsynet er begrenset, fordi utfallet av en klage enten er at konkurransen blir

dempet, eller at det ikke er noen konkurransemessige effekter. Foros/Hjelmeng hevder at fordi det store flertallet av saker tilsynet behandler nettopp er klager fra konkurrenter på for hard

**Vi mener at Foros/Hjelmeng baserer seg på en uriktig forutsetning om hva slags saker tilsynet arbeider med**

konkurranse, vil det kunne tvinge dominerende foretak til å opptre mindre aggressivt. I så fall vil selve håndhevingen av loven kunne bidra til høyere i stedet for lavere priser i markedet.

Vi mener at Foros/Hjelmeng baserer seg på en uriktig forutsetning om hva slags

saker tilsynet arbeider med og hvor stor andel som gjelder rovprising. Etter vår oppfatning gir de også en ensidig fremstilling av hvilken betydning det har at konkurrenter klager på dominerende foretak. Deres drøftelse av prinsippene for rovprising er dessuten misvisende og fremstillingen av tilsynets behandling av saker om rovprising er unyansert.

### ANDELEN SAKER OM ROVPRISING I KONKURRANSETILSYNETS PRAKSIS

Foros/Hjelmeng mener å ha grunnlag for å hevde at «granskning av påstått rovprising har representert en dominerende del av tilsynets aktivitet». Dette er feil. Grunnlaget for Foros/Hjelmengs observasjoner er mangelfullt og gir et uriktig inntrykk av tilsynets praksis.

Foros/Hjelmeng har tatt utgangspunkt i informasjon om vedtak og avgjørelser som ligger på tilsynets hjemmeside. Basert på denne informasjonen har de laget en liste over «praksis under ny konkurranselov» (tabell 1), som nevner 34 saker. Av disse er det 12 saker som gjelder foretakssammenslutninger og 22 saker som gjelder konkurranselovens forbud.

I 2005 registrerte tilsynet til sammen 1671 nye saker. Av disse var det 623 saker som gjaldt foretakssammenslutninger, 195 høringssaker, 28 påpekningssaker og 116 saker om internasjonale samarbeid, avgjørelser og regelverk. Til sammen 162 av det totale antallet saker gjaldt mulige overtredelser av konkurranselovens forbud. De 34 sakene som Foros/Hjelmeng baserer seg på, utgjør følgelig en svært liten del av det totale antallet konkurransesaker som tilsynet har arbeidet med siden konkurranseloven trådte i kraft 1. mai 2004.

Antallet vedtak i overtredelsessaker som Foros/Hjelmeng baserer seg på, er altfor lite til å si noe om tendenser i Konkurransetilsynets praksis. Fra konkurranselovens ikrafttreden 1. mai 2004 til 1. januar 2006 har tilsynet bare truffet to vedtak som konstaterer brudd på konkurranselovens forbud.<sup>1</sup> Ett av vedtakene er senere opphevet av tilsynet<sup>2</sup>, slik at det foreløpig bare er ett gjeldende vedtak om brudd på forbudene.<sup>3</sup> Det er riktig at vedtak V2005-9 SAS gjelder rovprising (SAS' rovprising på ruten Oslo-Haugesund), men det kan selsagt ikke danne grunnlag for slike generelle konklusjoner som Foros/Hjelmeng trekker.

Til sammen 16 av de 22 overtredelsessakene som Foros/Hjelmeng baserer seg på, er dessuten begrunnede avgjørelser fra Konkurransetilsynet om å ikke gå videre med en sak. Disse sakene sier ingen ting om hvilke saker tilsynet fak-

tisk går videre med, og heller ikke noe om tilsynets prioriteringer når det gjelder saker om rovprising.

I oversikten over saker nevner Foros/Hjelmeng bare tre saker om mulige

## Disse sakene sier ingen ting om hvilke saker tilsynet faktisk går videre med

overtredelser av loven under behandling (SAS-saken, Tine-saken og Color Line-saken). To av disse gjelder mulig rovprising. Konkurransetilsynet har imidlertid en lang rekke slike overtredelsessaker til behandling. Som det fremgår ovenfor fikk tilsynet bare i 2005 inn 162 nye saker om mulige overtredelser. Dette omfatter både saker om konkurransebegrensende samarbeid og saker om misbruk av dominerende stilling. Av disse 162 sakene gjaldt mindre enn 15 prosent mulig rovprising. Grunnen til at mange av sakene ikke er kjent, er at de fremdeles er under etterforskning. Det er naturlig at Foros/Hjelmeng ikke kjenner alle sakene under behandling, men det blir helt feil å basere seg på bare de tre sakene de kjenner til.

Foros/Hjelmengs oversikt gir et særlig skjevt bilde av andelen saker som gjelder karteller og andre former for konkurransebegrensende samarbeid. For det første vil en del slike saker bli anmeldt til politiet og derfor ikke bli avsluttet med en avgjørelse fra tilsynet. Slike anmeldelser er ikke offentlige og vil ikke fremkomme på tilsynets hjemmesider. For det andre gjelder tilsynets begrunnelsesplikt ikke der hvor tilsynet etter nærmere undersøkelser ikke går videre med tips om påståtte ulovlige kartellsamarbeid, og mange slike saker vil derfor ikke fremgå av en liste over tilsynets begrunnede avslag.

På denne bakgrunn er det ganske oppsiktsvekkende at Foros/Hjelmeng konkluderer med at «det store flertallet av saker tilsynet beskjeftiger seg med dreier seg om såkalt rovprising». Etter vår oppfatning er det ikke mulig å trekke klare konklusjoner om det relative antallet saker om rovprising ut fra den listen Foros/Hjelmeng opererer med. Faktum er at det er en svært liten del av tilsynets saker som gjelder rovprising. Dette innebærer at den forutsetningen som ligger til grunn for Foros/Hjelmengs artikkel er uriktig, og at deres konklusjoner derfor ikke er holdbare.

### BETYDNINGEN AV AT KONKURRENTER KLAGER

Foros/Hjelmeng har et svært ensidig syn på verdien av at konkurrenter klager på dominerende foretak. De drøfter grundig hvorfor klager fra konkurrenter kan være uheldig for konkurransen, men nevner ikke at slike klager også kan ha stor verdi for konkurransemyndighetenes kontroll med at foretak ikke overtrer konkurranselovens forbud. Det finnes omfattende økonomisk litteratur som trekker frem både positive og negative virkninger av klager fra konkurrenter, og i denne litteraturen foretas det en avveining mellom de to motstridende effektene av klager fra konkurrenter.<sup>4</sup> Det er derfor overraskende at Foros/Hjelmeng har en slik ensidig fremstilling av dette temaet.

### Klager som kilde til informasjon

For Konkurransetilsynets kontroll med at foretak ikke begår lovbrudd, er tips og klager den viktigste kilden til informasjon. Det er naturligvis umulig for Konkurransetilsynet å ha detaljert kjennskap til dominerende foretaks atferd i alle markeder. Markedsaktørene vil normalt være de som har best informasjon om forholdene i det markedet de opererer i. Konkurrenter til et dominerende foretak kan derfor ha et mye bedre

<sup>1</sup> Vedtak V2005/9 SAS og V2004/29 Nettbuss.

<sup>2</sup> Nettbuss-vedtaket ble opphevet ved tilsynets vedtak V2004/34.

<sup>3</sup> SAS har brakt vedtak V2005/9 inn for retten.

<sup>4</sup> Se blant annet McAfee og Vakkur (2004), Baumol og Ordovery (1985), Breit og Elzinga (1985) og McAfee, Mialon og Mialon (2005) for en økonomisk analyse av mulige effekter av klager fra konkurrenter.



utgangspunkt enn tilsynet og andre for å gi informasjon om hva som faktisk foregår i markedet. Denne fordelene med klager fra konkurrenter må veies opp mot faren for at konkurrenter forsøker å bruke klageadgangen strategisk.

Foros/Hjelmeng påpeker at «[d]et er svært vanskelig for tilsynet å avgjøre om lave priser skyldes sunn konkurranse eller konkurransebegrensende rovdadferd». Vi er enige i denne betraktningen, men kan ikke se at vanskelige vurderinger kan gi grunnlag for Konkurransetilsynet til å avslå å vurdere klager. For det første vil det ikke være grunnlag for å avslå en sak etter konkurranseloven § 12 tredje ledd med den begrunnelsen at saken er vanskelig. For det andre er det er ikke slik at saker om rovprising nødvendigvis er vanskeligere å avgjøre enn andre typer misbrukssaker.

#### *Økt bruk av eksterne rådgivere*

Foros/Hjelmeng hevder at dersom «dominerende selskap må innlemme konkurransejurister i arbeidet med utforming av sine prisstrategier er dette neppe en utvikling som virker skjerpene på konkurransen».

Innføringen av forbudet i konkurranseloven § 11 innebærer at dominerende foretak har et større ansvar enn tidligere for at deres atferd ikke begrenser konkurransen i markedet. Vi er enige med Foros/Hjelmeng i at det kan være nødvendig for foretak med bistand fra jurister (og økonomer) for å tilpasse sin virksomhet til konkurranseloven. Det samme vil for så vidt gjelde for all annen lovgivning som setter grenser for hva næringsdrivende kan foreta seg. I forhold til forbudet mot rovprising kan denne tilpasningen føre til at foretaket konkurrerer mindre hardt enn tidligere. Det er imidlertid vanskelig å se at dette i seg selv er noe problem. Tvert i mot vil dette være en ønskelig tilpasning, som kan bidra til fortsatt konkurranse. Problemet vil først oppstå dersom konkurransejuristene råder dominerende

foretak til å øke prisene mer enn det som er nødvendig for å unngå rovprising.

Konkurransejurister er flittige lesere av Konkurransetilsynets vedtak og avgjørelser. Begrunnede avgjørelser om ikke å gå videre med en sak om påstått rovprising, vil kunne gi viktig veiledning om grensen mellom sunn priskonkurranse og konkurranseskadelig rovprising. Dette kan bidra til å redusere usikkerheten om hvor grensen går for ulovlig rovdadferd, og derved føre til at dominerende foretak konkurrerer hardere enn hva de ellers ville gjort. Vi er over-

### **Erfaring viser at dominerende foretak nesten alltid hevder at slike klager er grunnløse**

rasket over at Foros/Hjelmeng kan hevde at et stort antall saker som omhandler rovprising i seg selv kan virke konkurransedempende, uten at de i det hele tatt drøfter hvorvidt sakene ender med vedtak som konstaterer overtredelse av forbudet eller avgjørelse om ikke å gå videre med saken, og hvorvidt slike vedtak/avgjørelser kan redusere usikkerhet om lovens tolkning.

#### *Strategisk bruk av klageadgangen*

Foros/Hjelmeng hevder at «svært mange av sakene Konkurransetilsynet behandler dreier seg om konkurrenter som klager på for tøff konkurranse fra større rivaler», og at denne praksisen «kan åpne opp for strategisk bruk av konkurranseloven for å dempe konkurransen». De påpeker at det bør «utvises skepsis mot konkurrenters klager som bygger på anførsler om for sterk konkurranse».

Det er relativt åpenbart for enhver konkurransemyndighet at det bør stilles en del kritiske spørsmål i forbindelse med klager på for sterk konkurranse. Konkurrenters strategiske bruk av konkurransereglene for å fremme egne

interesser, er ikke et ukjent fenomen.<sup>5</sup> Konkurransetilsynet er naturligvis bevisst på muligheten for at foretak kan forsøke å bruke klageadgangen for å dempe konkurransen i markedet.

Et vedtak fattet av Konkurransetilsynet vil aldri basere seg utelukkende på konkurrentens opplysninger i klagen, hvilket er åpenbart sett i lys av de forhold som påpekes i Foros/Hjelmengs artikkel. Erfaring viser at dominerende foretak nesten alltid hevder at slike klager er grunnløse. På samme måte som ved vurderingen av klager fra konkurrenter, vil Konkurransetilsynet på selvstendig grunnlag måtte ta stilling til slike innsigelser fra det dominerende foretaket. Det innklagede foretaket får alltid anledning til å uttale seg i saken, og vedtaket vil alltid inneholde en begrunnelse for tilsynets vurderinger, slik at den vedtaket retter seg mot skal kunne avgjøre om det er grunnlag for å bringe vedtaket inn for domstolene (eller overordnet forvaltningsorgan).

Etter vår vurdering har tilsynet en tilstrekkelig selvstendig rolle i forhold til markedsaktørene til å foreta en balansert bevisvurdering og legge bort de sakene hvor det ikke er grunn til å tro at det foreligger misbruk av dominerende stilling. Det er liten grunn til bekymring for at grunnløse klager som er inngitt til Konkurransetilsynet for å forsøke å dempe konkurransen, vil føre til at tilsynet treffer vedtak hvor det konstateres at det har skjedd en overtredelse av lovens forbud.

#### *Negativ oppmerksomhet om klager*

Foros/Hjelmeng hevder at «[d]ominerende foretak kan finne det ulønnsomt å presse prisene ned av frykt for klager fra rivaler og påfølgende granskning fra tilsynet». Vi er enig i at det kan oppstå til dels betydelige ulemper for dominerende foretak av å bli klaget inn for Konkurransetilsynet. Den kanskje mest betydningsfulle ulempen for det dominerende foretaket er tap av omdømme

<sup>5</sup> Se for eksempel McAfee og Vakkur (2004).

og tillit som følge av negativ medieoppmerksomhet. Dette er for så vidt ikke spesielt for konkurransesaker, men vil gjelde på tilsvarende måte for saker som behandles av for eksempel forbrukermyndighetene, skattemyndighetene, forurensningsmyndighetene og andre offentlige tilsynsmyndigheter, og ikke minst saker som behandles av politiet eller i domstolene.

Konkurranser som klager på rovprising vil kunne bruke saken til å forsøke å få negativ medieomtale av det innklagede foretaket. Konkurransetilsynet vil normalt ikke kunne avslå en klage eller henlegge en sak uten å ha foretatt de undersøkelsene som er nødvendige for å fastslå at det ikke foreligger en overtredelse av loven, og negativ medieomtale vil ofte skyldes det faktum at det er fremsatt en klage som faktisk behandles av tilsynet. Det kan ikke utelukkes at slik negativ omtale kan få det innklagede foretaket til å endre atferd. Dersom dette fører til at en ellers sunn konkurranse dempes i en periode, vil dette være kunne være uheldig.

Medieoppmerksomhet om klager og saker vil imidlertid også kunne ha fordeler for konkurransen. Omtale av konkurransesaker vil kunne øke foretakenes bevissthet om konkurransereguleringene, og dermed bidra til økt etterlevelse. Dersom oppmerksomhet rundt prinsippene for vurdering av rovprising og konsekvensene av å bryte forbudet mot rovprising fører til at dominerende foretak avstår fra å bedrive rovprising, vil dette være en positiv virkning.

#### DOMINERENDE FORETAKS ROVPRISING

Foros/Hjelmeng uttaler at en «kan [...] få inntrykk av at tilsynets hovedbekymring er

at dominerende foretak skal ta for lave priser». Det er i så fall et feil inntrykk. Det tilsynet er bekymret for, er at dominerende foretak skal opptre slik at de presser konkurrenter ut av markedet, med den følge at de senere får en enda sterkere stilling og tar høyere priser. Rovprising er skadelig for konkurransen og vil på lang sikt føre til høyere snarere enn lavere priser. Det er derfor selvsagt ikke noen motsetning mellom å gripe inn mot for lave priser og samtidig ønske at prisene på lang sikt skal være så lave som mulig, slik en kan få inntrykk av etter å ha lest Foros/Hjelmengs artikkel.

Foros/Hjelmengs drøfting av rovprising er dels prinsipiell, dels knyttet opp mot ett vedtak i én konkret sak og dels illus-

### Foros/Hjelmeng kommer med uttalelser som etter vår mening i liten grad er dekkende for rettstilstanden hva angår rovprising

terret ved en drøfting av en pågående sak i tilsynet. I deres fremstilling er det vanskelig å se hva som er kritikk mot de overordnede prinsippene og hva som er kritikk mot praktiseringen av de gjeldende rettsregler på dette området.

Den prinsipielle drøftingen av rovprising Foros/Hjelmeng påpeker at «[p]roblemene med å trekke en riktig grense i konkrete saker skaper nødvendigvis risiko for gale avgjørelser». Vi er helt enige i at det i visse tilfeller kan være vanskelig å skille mellom lave priser som følge av hard konkurranse og rovprising.<sup>6</sup> Dette innebærer at det er to typer feil Konkurransetilsynet kan gjøre: gripe

inn i tilfeller hvor det ikke er rovatferd (type 1 feil), og ikke gripe inn i tilfeller hvor det er rovatferd (type 2 feil). Foros/Hjelmeng skaper inntrykk at rovatferd svært sjelden vil forekomme, og forklarer det med at «strategien innebærer at man må pådra seg et tap med sikkerhet i dag for å oppnå en ofte usikker mergevinst i fremtiden». Rett nok var det lenge et fremherskende syn blant en del økonomer at rovatferd svært sjelden var rasjonelt. I så fall er det naturlig å legge til grunn at det er svært sjelden at rovatferd faktisk forekommer, og dermed er det liten grunn til å gripe inn mot for lave priser. Men dette er ikke lenger tilfelle. I nyere økonomisk teori er det liten tvil om at rovatferd kan være svært lønnsomt for etablerte foretak.<sup>7</sup>

Gitt at rovatferd er rasjonelt i en del tilfeller, er det fare for at en vil ende opp med type 2 feil dersom en aldri griper inn. Da blir det mer et spørsmål om en griper inn et riktig antall ganger. Konkurransetilsynet har bare truffet ett vedtak hvor det er konstatert rovprising. Denne saken har riktignok fått en del oppmerksomhet i media, men vi har store problemer med å se at Foros/Hjelmeng med rette kan hevde på prinsipielt grunnlag at Konkurransetilsynets behandling av klager fra konkurrenter har bidratt til å dempe konkurransen.

Den rettslige behandlingen av rovprising Konkurranseloven § 11 er utformet etter mønster av EF-traktaten artikkel 82 (og den tilsvarende bestemmelsen i EØS-avtalen artikkel 54). Det understrekes i forarbeidene til konkurranseloven at rettspraksis om EF-traktaten artikkel 82 vil veie tungt som rettskilde ved den nærmere fastsettelsen av innholdet i konkurranseloven § 11.<sup>8</sup> I SAS-vedtaket har Konkurransetilsynet

<sup>6</sup> Jf. også Kommisjonens «Discussion paper on the application of Article 82 of the Treaty to exclusionary abuses» (desember 2005), avsnitt 94.

<sup>7</sup> Se for eksempel Bolton et al. (2000), som gir en detaljert gjennomgang av ulike situasjoner hvor rovatferd kan være en lønnsom strategi for et dominerende foretak.

<sup>8</sup> Se Ot.prp. nr. 6 (2003-2004), s. 68.

<sup>9</sup> Se vedtak V2005/9 SAS, punkt 5 med henvisning til blant annet sak C-62/86 AKZO Chemie BV mot Kommisjonen (AKZO-dommen) og sak C-333/94 Tetra Pak mot Kommisjonen (Tetra Pak II-dommen).

<sup>10</sup> Se Kommisjonens «Discussion paper on the application of Article 82 of the Treaty to exclusionary abuses» (desember 2005), avsnitt 96.

foretatt en grundig gjennomgang av prinsippene for rovprising som er lagt til grunn i EF-domstolens praksis om EF-traktaten artikkel 82, og som må gjelde tilsvarende for konkurranseloven § 11.<sup>9</sup>

Foros/Hjelmeng kommer med uttalelser som etter vår mening i liten grad er dekkende for rettstilstanden hva angår rovprising. For det første gjelder dette ved omtalen av det dominerende foretakets muligheter for å gjenvinne tapet i ettertid. Under henvisning til Tetra Pak II-dommen uttaler de at «[i] EF-retten har en [...] avvist at det skal tas hensyn til mulighetene for mergevinst i ettertid». Slik vi forstår EF-retten er det imidlertid ikke noe i veien for å ta hensyn til at foretaket har en realistisk sjanse til å gjenvinne tapet på et senere tidspunkt. Poenget er at dette ikke er noe vilkår for å påvise rovprising. Det er en nær sammenheng mellom rovprising og muligheten til å gjenvinne tapet.<sup>10</sup> Det vil bare være rasjonelt å drive rovprising dersom foretaket gjennom prissettingen har en realistisk sjanse til å gjenvinne tapet ved senere prisøkninger. I SAS-vedtaket la tilsynet derfor til grunn at dersom det kan påvises en mulighet til å gjenvinne tapet, vil dette underbygge at foretaket har til hensikt å presse konkurrenten ut av markedet.<sup>11</sup> Konkurransetilsynet fant at SAS hadde slik gjenvinningsmulighet.

For det andre gjelder det omtalen av betydningen av det dominerende foretakets hensikt. Med henvisning til SAS-vedtaket uttaler Foros/Hjelmeng at «det [er] betimelig å sette spørsmålstejn ved en tilnærming der foretaks hensikt å skade konkurrenter tillegges avgjørende betydning for spørsmålet om loven er overtrådt eller ikke».

Alle foretak vil ha et ønske om å oppnå høyest mulig markedsandeler og derigjennom høy fortjeneste til ulempe for

eventuelle konkurrenter. I økonomisk teori har det derfor blitt diskutert om det har noen mening å legge vekt på det dominerende foretakets hensikt ved vurderingen av om det foreligger ulovlig rovprising.<sup>12</sup> Problemet med Foros/Hjelmengs uttalelse er at den relaterer seg direkte til Konkurransetilsynets vurderinger i SAS-saken. Rettslig sett er det klart at Konkurransetilsynet, ved behandlingen av saker om mulig rovprising etter konkurranseloven § 11 (og EØS-avtalen artikkel 54), under visse forutsetninger må foreta en vurdering av det dominerende foretakets hensikt.

Etter EF-domstolens dom i AKZO-saken vil det ikke være nødvendig å påvise elimineringshensikt dersom det dominerende foretaket opererer med priser som ikke dekker de gjennomsnittlige variable kostnadene. Årsaken til dette er ikke at hensikt ikke er viktig, men at slik prising i seg selv er bevis for hensikt.<sup>13</sup> Det følger videre av AKZO-dommen at i de tilfeller hvor foretaket

## Det er ikke riktig at de fleste klager gjelder rovprising

dekker sine gjennomsnittlige variable kostnader, men ikke de gjennomsnittlige totale kostnadene, vil det foreligge ulovlig rovprising dersom prissettingen ikke lar seg forklare på andre måter enn at foretaket har en elimineringshensikt. Slik hensikt kan påvises både gjennom konkrete bevis og gjennom et foretaks observerbare atferd.<sup>14</sup>

Det følger av EF-domstolens praksis at vurderingen av hvorvidt det dominerende foretaket har hatt til hensikt å presse en konkurrent ut av markedet, må foretas på bakgrunn av det dominerende foretakets handlinger, praksis og metoder. Begrunnelsen er at det ikke i seg selv er ulovlig å ha et ønske om å eliminere en konkurrent fra markedet.

Som nevnt ovenfor vil alle foretak ha et ønske om å oppnå høyest mulig markedsandeler til ulempe for eventuelle konkurrenter. Et slikt subjektivt ønske vil derfor ikke i seg selv være avgjørende. Bevisene må underbygge at selskapet har hatt til hensikt å nå målet nettopp ved å påføre seg selv et ellers unødvendig tap. Avgjørelsen av om et foretak har hatt til hensikt å presse en konkurrent ut av markedet, vil bero på en helhetsvurdering av de samlede bevis, både i form av konkrete bevis og den observerbare atferd.

### Konkurransetilsynets vurdering av rovprising i Color Line-saken

Foros/Hjelmeng har en relativt omfattende drøfting av mulig rovprising i Color Line-saken. Det kan virke som om formålet med å drøfte denne saken, er å vise hvor vanskelige grensedragninger konkurransemyndighetene står overfor vedrørende rovatferd. Dette er en pågående sak i Konkurransetilsynet, der Fjord Line har innklaget Color Line for rovprising på strekningen fra Vestlandet/Sørlandet til Danmark. Konkurransetilsynet sendte 14. september brev til Color Line med veiledning om hvordan tilsynet vil behandle den aktuelle klagen, og med en beskrivelse av sentrale elementer i den metode som vil bli benyttet for å avdekke om det har forekommet rovprising i saken. Dette brevet er offentlig. Mye av det Foros/Hjelmeng problematiserer i sin behandling av saken, er forhold som tilsynet tar høyde for i vurderingen, og som er nevnt i brevet av 14. september. Det vil ikke være riktig av oss å gå inn i en debatt om en pågående sak, men vi registrerer at Foros/Hjelmeng bare gjengir argumenter som taler mot at det foreligger rovprising i den konkrete saken. Sånn sett vil det for den uinnvidde leser ikke se ut som en vanskelig sak, og dermed være et dårlig eksempel for å illustrere hvor vanskelige avveininger som må gjøres. I og med at de bruker

<sup>11</sup> Se vedtak V2005/9 SAS, punkt 8.2.

<sup>12</sup> Se for eksempel Bolton et al. (2001). Se også Steen og Sørgard (2004).

<sup>13</sup> AKZO-dommen premiss 71.

<sup>14</sup> Kommisjonens avgjørelse i sak Comp/ 38.233 Wanadoo Interactive.

denne saken som et eksempel på en rovprisingssak som behandles av tilsynet, hadde det etter vår vurdering vært naturlig om de hadde nevnt de prinsippene for vurdering av rovprising som Konkurransetilsynet har signalisert at vil bli lagt til grunn i den konkrete saken. Konkurransetilsynet har foreløpig ikke konkludert i saken, men er i ferd med å foreta en helhetlig vurdering basert på etablerte prinsipper for vurdering av rovprising.

#### KONKLUSJON

Foros/Hjelmeng har helt rett i at konkurrenter kan ha interesse av å bruke konkurranseloven strategisk. Vi kan imidlertid ikke se at det er grunnlag for den kritikken Foros/Hjelmeng retter mot Konkurransetilsynet hva angår håndteringen av klager fra konkurrenter. Det er ikke riktig at de fleste klager gjelder rovprising, og det er heller ikke riktig at det store flertallet av saker som tilsynet behandler, gjelder rovprising. Utgangspunktet for deres drøfting er følgelig galt.

Klager fra konkurrenter er langt fra så negativt for konkurransen som det

Foros/Hjelmeng argumenterer for. For Konkurransetilsynet er slike klager en viktig kilde til informasjon om mulige overtredelser av konkurranseloven. Tilsynet er bevisst på at konkurrenter kan forsøke å bruke klageadgangen til å fremme egne interesser. Det er imidlertid lite ved tilsynets håndtering av klager som åpner for strategisk bruk av konkurranseloven for å dempe konkurransen, slik Foros/Hjelmeng hevder.

Rovprising er skadelig for konkurransen og derfor forbudt. Konkurranselovens forbud mot misbruk av dominerende stilling er etter vår oppfatning godt egnet som virkemiddel for å hindre rovprising. Det er bedriftens eget ansvar at forbudsbestemmelsene overholdes. Disse forbudsbestemmelsene bidrar til å disiplinere bedriftene, da de får insentiver til å konkurrere på en måte som ikke skader konkurransen. Vi er enig i at det i visse tilfeller kan være vanskelig å skille mellom lave priser som følge av sunn konkurranse og lave priser som følge av rovatferd. Dette betyr imidlertid ikke at rovprising ikke bør være forbudt, og heller ikke at tilsynet bør la være å forfølge dominerende foretak som bedriver slik ulovlig atferd.

#### REFERANSER:

Baumol, W. J. og J. A. Ordover (1985): «Use of Antitrust to Subvert Competition», *Journal of Law and Economics*, 28(1) s. 247-265.

Bolton, P., J. Brodley og M. Riordan (2000): «Predatory Pricing: Strategic Theory and Legal Policy», *Georgetown Law Journal*, 88: 2239-2330.

Breit, W. og K. G. Elzinga (1985): «Private Antitrust Enforcement: The New Learning», *Journal of Law and Economics*, 28 (2) s. 405-443.

McAfee, R. P., H. M. Mialon og S. H. Mialon (2005): «Private vs. Public Antitrust Enforcement: A Strategic Analysis», Emory Law and Economics Research Paper No. 05-20.

McAfee, R. P. og N. Vakkur (2004): «The Strategic Abuse of Antitrust Law», *Journal of Strategic Management Journal*, 1(3) s. 1-17.

Steen, F. og L. Sørgard (2004): «Predasjon i norsk luftfart?» Rapport til Konkurransetilsynet.

**Er du medlem av Samfunnsøkonomenes Forening,  
vil vi gjerne ha din e-post adresse.**

**Send på e-post til:**

**[nina.risassen@samfunnsokonomene.no](mailto:nina.risassen@samfunnsokonomene.no)**

# Smidig tilpasning av faglige utredninger til etterspørselen?

Lederen i Økonomisk forum nr. 2 d.å. omtaler Rederiskatteutvalgets utredning. Lederen fremstår som en litt merkelig blanding av gjengivelse av utvalgsflertallets vurderinger og kritikk av disses innhold og form.

*Rederiskatteutvalgets flertall:*

**GUTTORM SCHJELDERUP**

**GU DRUN BUGGE ANDVORD**

**ERLING HOLMØY**

**LARS HÅKONSEN**

**LONE SEMMINGSEN**

Kritikken av utredningens form først. For lederen er det «... trist at materialet presenteres i en så lite smidig form at den gjøres uspiselig for beslutningstakerne.» Vi har uten grunn viftet med en «rød klut» overfor et stort antall næringsaktører og beslutningstakere, og lederen minner oss om at det kan «... lønne seg med litt pragmatisme, for det kan faktisk bidra til at man kommer betydelig lenger i riktig retning.» Pragmatisme? Smidighet? Dette er nok litt for pene uttrykk for det lederen synes å ønske seg, nemlig en mer positiv holdning til skattefavorisering av rederinæringen. Utredningens kapittel 6 har i høyeste grad tatt på alvor de argumenter for skattefavorisering som Rederiforbundet og andre har fremført. Men på grunnlag av logiske resonneringer og relevante fakta mener flertallet at skattefavorisering ikke kan begrunnes. Det er ingen tvil eller uklarhet om at vi mener dette, og vi har etter beste evne formulert oss deretter. Mottakelsen av utredningen viser at her har vi lyktes. Det vurderes vanligvis som positivt. Det er

en avsporing å kritisere klarheten i et budskap når det man egentlig misliker er budskapets klart fremstilte innhold.

**Det sier mye om lobbyvirksomhetens gjennomslag at fjerning av unntaksregler i skattesystemet stemples som fullstendig urealistisk**

Det er en gåte for oss hvordan lederskribenten vil pakke inn de klare budskapene vi ønsker å formidle på en så smidig måte at de blir spiselige for dem som er uenige.

Generelt og prinsipielt mener vi det ville være meget kritikkverdigg av ethvert faglig utvalg å gå på akkord med faglige argumenter og vurderinger for å tekkes visse interessegrupper. Det burde være unødvendig å minne om at man nettopp er oppnevnt for å komme med uavhengige faglige vurderinger og råd.

Det er besynderlig at samfunnsøkonomenes fagtidsskrift på lederplass finner grunn til å så tvil om riktigheten av en slik prinsipiell holdning.

Den «næringspolitiske hverdagen der ute» er oss ikke helt ukjent. For de fleste næringer er skatt på selskapsoverskudd et innslag i den. Vårt forslag er at dette også skal gjelde rederinæringen. Det sier mye om lobbyvirksomhetens gjennomslag at fjerning av unntaksregler i skattesystemet stemples som fullstendig urealistisk, mens fullt fritak for selskapsskatt fremstilles som det eneste mulige. Disse holdningene er også en del av den næringspolitiske hverdagen, men de bør ikke aksepteres av den grunn. Iallfall ikke av et uavhengig faglig offentlig utvalg. At dette kan stille seg annerledes for private konsulentselskaper som påtar seg oppdrag for Rederiforbundet, er også en del av den næringspolitiske hverdagen. Vi vet kanskje ikke like mye om hvilken smidighet som kreves for å tilfredstille etterspørselen i dette oppdragsmarke-

det som medeiere i konsultentselskaper som for eksempel MENON. Men med et slikt utgangspunkt ville vi neppe sitet i utvalget.

Så til lederens kritikk av utredningens faglige innhold. Vi kan ikke her se at lederen griper oss i noen feiltakelser, og kritikken består av påstander. Vi mener faktisk for alvor at man ikke bør for-

## Det får ikke hjelpe om vår begrunnelse for dette fungerer som en rød klut overfor de som mener det motsatte

skjellsbehandle næringer på grunnlag av mobilitetsforskjeller. Lederen sier ikke hvorfor den åpenbart mener det motsatte, og da kan vi ikke gjøre annet enn å vise til vår begrunnelse i utredningens kapittel 6.4 og 6.6. For øvrig er det galt at utvalget avviser internasjonalt samarbeid for å redusere skattekonkurranse. Tvert om, vi mener at Norge bør bidra til dette, se kapittel 6.6.1. Men her er det ikke noe enten eller. Vårt grunnleggende syn er at Norge ikke bør vente med å avvikle skattefavoriseringen av rederinæringene til andre land gjør det samme. Dette synet er en konsekvens av vår begrunnelse for at såkalt «konkurransenøytralitet» er et meget dårlig prinsipp for næringspolitikken, se kapittel 6.4. Her tror vi at svært mange samfunnsøkonomer deler vårt syn. Vi imøteser en klargjøring fra redaksjonen i ØF av om og eventuelt hvorfor den er uenig.

Det er uklart om lederen mener vi har tallfestet kapitalavkastningsratene i utenriks sjøfart og andre næringer på en gal måte, men tonen i omtalen er egnet til å så tvil om riktigheten av det vi her har gjort. Utredningen begrunner i kapittel 2.1 hvorfor vi mener nasjonalregnskapet er bedre egnet til å måle avkastningen enn regnskapsstatistikken. Argumentet for dette er ikke begrenset til at finansposter er ekskludert

i nasjonalregnskapets driftsresultat. Dessuten: Hvis lederen er enig i at finansposter bør ekskluderes, hvorfor er det da galt i å bruke data som nettopp har foretatt en slik korreksjon? Hvorfor fortjener nasjonalregnskapets avkastningstall karakteristikken «åpenbart kontroversielle»? Går dette på metode, eller på selve tallenes størrelse? Og hvilken «grundigere analyse» er det som savnes? Også her imøteser vi klargjøring og argumentasjon.

Utvalget har vurdert klyngeeffekter i kapittel 6.5. Det er riktig at vi generelt avviser styrken i klyngemekanismer som kriterium for næringsstøtte. Lederen mener at vi dermed kan la være å undersøke hvor sterke klyngeeffektene er i maritim sektor. Det er to grunner til at vi likevel har vurdert dette ved å gjennomgå andres studier: 1) Ikke alle avviser en klyngebasert næringspolitikk. Spesielt hevder rederinæringen og politikere at sterke klyngemekanismer er et støtteverdig faktum i maritim sektor. I en slik situasjon ville det vært kritikkverdig om utvalgsflertallet var så smidig at det ikke sa klart fra om at det ikke foreligger overbevisende dokumentasjon av særlig sterke og støtteverdige klyngemekanismer i maritim sektor. Det får ikke hjelpe om vår begrunnelse for dette fungerer som en rød klut overfor dem som mener det motsatte. 2) Det er et selvstendig poeng å demonstrere at seriøs kartlegging av klyngemekanismer er en meget krevende øvelse, og at selv studier som er publisert i velrenommerede internasjonale tidsskrifter etterlater betydelig usikkerhet. Begge forhold inngår i argumentasjonen mot å basere næringspolitikken på klyngemekanismer.

Ndg. lederens tips om at utvalget kunne benyttet MSG-modellen, er nok ikke utvalgsmedlemmene like entusiastiske som lederen. I MSG er både produksjon og faktorinnsats i sektoren Utenriks sjøfart eksogene variable, bl.a. fordi lønnsomheten i stor grad bestemmes i internasjonale markeder. En eksogen nedskalering av næringen ville gitt de effektene på samfunnsøkonomisk effektivitet

som vi omtaler, bl.a. fordi modellens mål for verdien av faktorenes marginalprodukt, herunder kapitalavkastning før skatt og produsentbetalt pris på arbeidskraft, er beskrevet i henhold til nasjonalregnskapets definisjoner. Vi ser ikke hvorfor tallanslag her ville gjort flertallets forslag mindre kontroversielt/uspiselig.

## Vi ser frem til en faglig debatt om rederiskatte-utvalgets utredning

En beregning på en modell med mange næringer i tillegg til utenriks sjøfart kunne kastet et bedre lys over kryssløps(ring)virkninger. En ville da fått frem ikke bare kryssløpsvirkningene knyttet til nedskalering av utenriks sjøfart, men også kryssløpsvirkningene knyttet til ekspansjon i andre næringer, et forhold som kritikerne av flertallets forslag overhodet ikke nevner. Det kritikkverdige ved en slik inkonsekvent og selektiv utvelgelse av effekter øker ved at det direkte og indirekte importinnholdet i sjøfartens ressursbruk trolig er større enn i de fleste andre næringer. For flertallet ville det imidlertid vært en avsporing å gå detaljert inn på slike effekter, fordi de er irrelevante for våre konklusjoner. Kryssløpsvirkninger reflekterer at det er markeder for kjøp og salg mellom bedrifter – ikke at det er svikt i disse markedene.

Vi ser frem til en faglig debatt om rederiskattutvalgets utredning, fordi vi tror den gir et eksempel på en praktisk rettet analyse av en mer generell problemstilling som vil bli stadig viktigere fremover: Hvordan skal prinsipper for næringspolitikk og beskatning konkret oversettes til praktisk politikk overfor næringer og skattegrunnlag som er internasjonalt mobile? Vi avslutter i denne omgang med å gjenta etterlysningen av en utdyping av redaksjonens syn på vårt forslag. La oss og leserne også få navnet på dem vi diskuterer med.



KNUT ANTON MORK  
Sjeføkonom i Handelsbanken

## Forandringer i Kina – Vil de påvirke Norge?

Oppgangen i Kina har vært særdeles fordelaktig for Norge fordi vi kan selge olje dyrt og ferdigvarer billig. Nå som kinesiske myndigheter prioriterer fordeling og miljø foran vekst, er det naturlig å spørre om dette kan endre seg. Denne artikkelen hevder at virkningen for Norge blir liten. Riktig nok vil veksten avta noe, men oljeetterspørselen forblir høy. Og selv om kinesernes kostnader langsomt stiger og valutaen gradvis appresierer, vil prisfall i nye bransjer og ny konkurranse fra andre lavkostnadsland fortsatt gi fordeler for Norge.

Den eventyrlige veksten i kinesisk økonomi siden Deng slapp markedskreftene løs, er etter hvert allment kjent. De siste revisjonene av det kinesiske nasjonalregnskapene viste at årsveksten i BNP i flere år har ligget rundt 10%. Ved samme anledning ble selve nivået også revidert oppover, slik at Kina nå regnes som verdens fjerde største økonomi etter USA, Japan og Tyskland. Med 1,3 milliarder mennesker eller mer skulle det kanskje bare mangle, men det betyr uansett at Kina har gjort sitt inntog på den økonomiske verdensarenaen. Skal vi studere verdensøkonomien, holder det ikke lenger å se bare på USA, Vest-Europa og Japan. Kina må med.

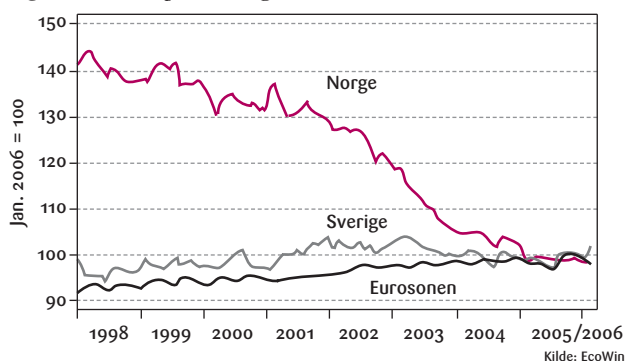
### OPPGANG «MADE IN CHINA»

Kinas økonomi er ikke bare blitt stor, den er også blitt tett integrert med andre lands økonomier. Her i Norge merker vi kanskje ikke dette umiddelbart. Det merkes lettere i våre naboland, der Kina blir et stadig viktigere marked for

store industrikonsern som Ericsson, Nokia og Vestas. Kanskje vel så viktig er Kinas rolle som billig verksted, idet de samme og andre industrikonsern flytter store deler av sin produksjonsvirksomhet til Kina. I Finland er det blitt vanlig å snakke om den nye basarøkonomien: Selskaper som Nokia importerer mer eller mindre halvferdig elektronisk utstyr fra lavkostnadsland som Kina, gjør det ferdig og pakker det i Finland, og selger det så videre til sluttbrukere verden over.

Om Kinas rolle er mindre synlig i Norge, er den ikke mindre viktig. Faktisk er vi kanskje det landet som har tjent mest på globaliseringsprosessen, der Kina spiller en nøkkelrolle. Kort sagt har det gitt oss muligheten til å selge dyrt og kjøpe billig. For det første har økt etterspørsel fra Kina og andre framvoksende økonomier bidratt vesentlig til prisoppgangen for olje, gass, metaller og andre råvarer som vi produserer. For det andre har billige importvarer fra lavkostnadsland som Kina gitt oss mye bedre råd og

Figur 1 Priser på klær og sko.



samtidig fått Norges Bank til å sende rentenivået nedover og holde det lavt. Kort sagt kan vi gjerne si at den oppgangskonjunkturen vi nå er inne i, er «Made in China».

Imidlertid er forandringer på vei i Kina. Myndighetene søker å dempe veksttakten og fordele velstanden mer rettferdig, og miljø og sikkerhet skal ivaretas bedre. Samtidig ser vi tegn til at kostnadene stiger, også i Kina. Hva er egentlig på gang, og hvordan kan det påvirke oss?

#### FORANDRING NR. 1:

##### VEKST VERSUS FORDELING OG LIVSSTANDARD

Den kinesiske veksten kom som nevnt i gang da Deng slapp markedskreftene løs på begynnelsen av åttitallet. Men fart skjøt den for alvor etter oppstanden på den Himmelske Freds Plass i 1989. Denne oppstanden gjorde det klart for de sittende myndigheter at bedre vilkår for den urbane eliten var nødvendig for politisk stabilitet. Regimet måtte levere resultater for å bevare sin legitimitet. Zhu tok så sjansen på at den urbane eliten egentlig var mindre interessert i demokratiske friheter enn i økonomisk levestandard. Dermed gjorde han alt han kunne for å stimulere vekst.

Zhus sjansespill fungerte. Liberalisering, reform av de statseide bedriftene og insentiver til utenlandske investeringer hjalp Kina å utnytte sine enorme arbeidskraftressurser og dermed utløse en gedigen vekstbølge. Middelklassen i storbyene langs kysten har i dag en levestandard som egentlig godt kan sammenliknes med den norske, og de få rike har det eventyrlig mye bedre.

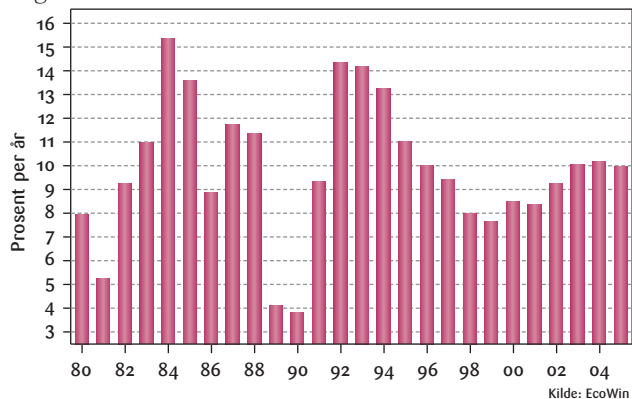
Men ikke alle har det bra. Kommuniststaten Kina har i dag den tvilsomme æren av å kanskje ha verdens største ulikhet i fordeling av inntekt og formue. Det fins minst to

underklasser. Den ene er løsarbeidere («migrant workers») i storbyene, som egentlig ikke har lov til å bo der, men som kommer på tross av lover og regler for å finne arbeid. De bor i rønner og lever utenfor det formaliserte bysamfunnet. Den andre er småbøndene på landsbygda. De er blitt pålagt urimelige skatter, mangler eiendomsrett til jorda de dyrker, og har i mange tilfeller fått jorda konfiskert til fordel for industriell utvikling. Korrupte lokale myndigheter går gjerne i ledtog med industrialister; og klager til domstolene har ofte resultert i besøk av kriminelle gjenger som banker opp dem som kommer med klagemål. De nye fabrikkene kan gi arbeidsplasser, men de nye arbeidsgiverne er ikke alltid nøye med slike ting som å utbetale lønn. Helse, miljø og sikkerhet er opplagte problemområder—de mange gruveulykkene og miljøkatastrofene har jo til og med nådd våre nyhetsmedia.

De sentrale myndighetene i Beijing er nok genuint urolige over denne utviklinga. Den økende uroen på landsbygda bekymrer dem fordi den utgjør en trussel mot regimets legitimitet. De er smertelig klar over at det nettopp var protester mot konfiskering av jordbruksland som i sin tid gav støtet til Maos revolusjon. De ønsker ikke at noe likende skal skje igjen. Sosialt kaos er det de frykter mest av alt.

Som resultat av dette har landsbygda fått hovedoppmerksomheten i taler og debatter i den årlige Folkekongressen (som samles i februar–mars) både i fjor og i år. Talene følges også opp av tiltak. Jordbrukskattene er avskaffet og skal erstattes av subsidier—kinesiske myndigheter har oppdaget at WTO-avtalen tillater dem et visst nivå av jordbruksubsidier. Det skal investeres i infrastruktur på

Figur 2 Kinesisk BNP-vekst.





landsbygda, og landsbygdbeboere skal slippe å betale for skolegang til og med ungdomsskolen. Miljøet skal også gis ny oppmerksomhet. De sentrale myndighetene har tatt i bruk et panel av internasjonale miljørådgivere, som blant annet omfatter vår egen tidligere miljøvernminister Børge Brende. Noen nye miljøavgifter innføres. Og jakten på korrupsjon skal intensiveres.

Hvorvidt disse tiltakene vil lykkes, gjenstår å se. Jordbrukskatten var en viktig finansieringskilde for lokale myndigheter, og ingen ny finansieringsordning er innført som skal erstatte denne skatten. Mange bønder hadde ikke råd til å betale den i utgangspunktet og lånte derfor pengene i lokale finansinstitusjoner, såkalte «rural credit cooperatives». Selv om bøndene nå slipper å ta opp slike lån, må de samme institusjonene nå låne tilsvarende summer til lokale myndigheter i stedet. At lånene misligholdes, skulle være unødvendig å si.

Dette betyr ikke at tiltakene er bortkastet. En viss bedring på landsbygda må vi kunne vente. Men det som for oss kan se ut som det opplagte virkemidlet mot konfiskering av jordbruksjord, nemlig å gi bøndene eiendomsrett til jorda, ble lagt til side etter motstand fra gammelkommunistene i Folketkongressen. Og forsterket korrupsjonsjakt og en sped begynnelse til miljøtiltak vil neppe bremse veksten i byområdene. En viss endring i politiske prioriteter har funnet sted, men markedskreftene presser i retning av fortsatt vekst, om enn kanskje ikke med 10% i året.

#### FORANDRING NR. 2:

##### GRADVIS STIGENDE KOSTNADER

Selv lavkostnadsland må kjøpe energi og råvarer til verdensmarkedspriser. Kinesiske myndigheter og selskaper er smertelig klar over dette og har søkt å bøte på det ved å skaffe seg fordelaktige avtaler, eller rett og slett kjøpe eierandeler i gruveselskap i utlandet. De til dels mislykkede forsøkene på å kjøpe seg utenlandske oljeselskap har kanskje fått mest oppmerksomhet, men jernmalm er minst like viktig. Kineserne vet at de mangler så vel kompetanse som goodwill i vestlige markeder, og søker å kompensere for dette med å gjøre seg til venns med fattige land i Afrika og Latin-Amerika. Dette vekker reaksjoner på grunn av den politiske støtten dette innebærer til korrupte eller brutale regimer. På den annen side er det nok også et

symptom på at Kina har et stykke igjen å gå før de med kraft kan hevde seg i mer velutviklede markeder.

Men det er ikke bare energi og råvarer som stiger i pris. De lave lønnskostnadene viser også tegn til å bevege seg oppover. Det dreier seg først og fremst om høyt kvalifisert arbeidskraft i stab og ledelse. Justert for levekostnader har lønnsnivået her allerede i flere år ligget godt over det norske i storbyene langs kysten. Men også tilgangen på samlebåndsarbeidere begynner å stramme seg til i de samme områdene. Noen egentlig lønnsstatistikk er ikke tilgjengelig, men vi hører stadig om tendenser til lønnsøkning. I noen grad har bedriftene reagert ved å flytte innover i landet. Der er tilgangen på arbeidskraft svært rikelig, og bedre sysselsettingsmuligheter for de 700 eller så millionene som bor på landsbygda, blir naturligvis satt pris på av myndighetene. Men hver bevegelse innover i landet reiser nye logistikkproblemer. Selv om det bygges masse veier, er lastebiltransport et problem. Jernbaneutbygging skulle en tro ville være lett å organisere i en autoritær stat, men provinsenes relative autonomi gjør det vanskelig i praksis.

Endelig utsettes bedriftene for økende press når det gjelder helse, miljø og sikkerhet. Noe av dette kommer fra kinesiske myndigheter. Det gjelder ikke minst kullgruvene, men de mange ulykkene gjør det jo åpenbart at slike reguleringer ofte ignoreres, gjerne i ledtog med korrupte lokale myndigheter. Derimot begynner nå krav fra utenlandske kunder å bli viktig. Spesielt meldes det om at europeiske importører stiller krav om sikkerhet og arbeidsforhold for de ansatte. Og om EU har problemer med å fungere som et enhetlig system i Europa, spiller europeiske standarder for helse, miljø og sikkerhet en stadig viktigere rolle i Kina. Er noe godkjent av EU, kan en regne med at det blir godkjent av de fleste.

#### FORANDRING NR. 3:

##### LANGSOMT APPRESIERENDE VALUTA

For mindre utviklede økonomier er vi blitt vant med gjentatte devalueringer og gjerne valutakriser, slik vi så i det meste av Asia i 1997–98. Kina fikk mye ros, ikke minst fra amerikansk hold, for at de klarte å styre unna devaluering den gangen. Derimot har de fått mye kritikk siden for at de ikke har latt valutaen renminbi<sup>1</sup> stige i verdi, i alle fall

*1 Ordet renminbi betyr folkepenge, et begrep som naturligvis ble innført under kommunismen. Ofte brukes også betegnelsen yuan, men dette er bare en telleenhet: en yuan, to yuan, og så videre. Distinksjonen kommer klart fram i uttrykk som "to yuan renminbi"—omtrent som "to glass vann".*

ikke før i fjor sommer. Spesielt fra amerikansk side har påstandene vært sterke om at Kina bruker valutakursen som handelspolitisk virkemiddel. Påstanden er at Kina ved å manipulere sin valutakurs klarer å selge varer på verdensmarkedet til priser som ligger under de egentlige produksjonskostnadene. Valutakursen omtales som «kunstig» lav og dermed som et dumpingmiddel.

Press mot kinesiske myndigheter tenderer til å fungere mot sin hensikt. Det å gi inntrykk av å gi etter for press ville innebære offentlig ydmykelse og dermed innebære svekkelse av politisk legitimitet. Derimot har myndighetene selv vært opptatt av å få til et bedre fungerende valutasystem. Det systemet som gjaldt fram til i fjor sommer, innebar at all fremmed valuta som kom inn i landet, måtte veksles inn hos sentralbanken til fastsatt kurs. Dette ble unødig tungvint og innebar også en uønsket høy vekst i pengemengden. Myndighetene ønsket seg et mer selvgående system, og dertil et system som kunne reagere mer fleksibelt på signaler i markedet. Derfor erstattet de, etter lang forberedelse, i juli i fjor det rigide fastkurssystemet med et system med styrt flyt. Imidlertid var de omhyggelige med å gjøre det midt på sommeren, slik at det fikk minst mulig oppmerksomhet i den amerikanske Kongressen, som var i ferd med å ta ferie. Samtidig sørget de for at senatorene fikk litt å skryte av overfor sine velgere som klaget over utflagging av arbeidsplasser. Det nye systemet ble nemlig igangsatt med en revaluering på litt over 2%. Videre tillater det nye systemet opp til 0,3% kursendring hver dag, gjerne i samme retning.

Selv om de kursbevegelsene vi har sett siden, aldri har kommet i nærheten av denne grensa, har vi sett en videre gradvis appresiering med til sammen omtrent 1% mot dollar. Dette går i den retningen amerikanerne vil, men uhyre langsomt. Bevegelser på en til to prosent er jo noe vi av og til kan se fra dag til dag for flytende valutakurser. Dette er illustrert i grafen ved å vise renminbi-kursen mot norske kroner i tillegg til mot dollar. Den store revalueringa 21. juli i fjor merkes knapt mot kroner fordi den drukner i de daglige svingningene mellom dollar og kroner.

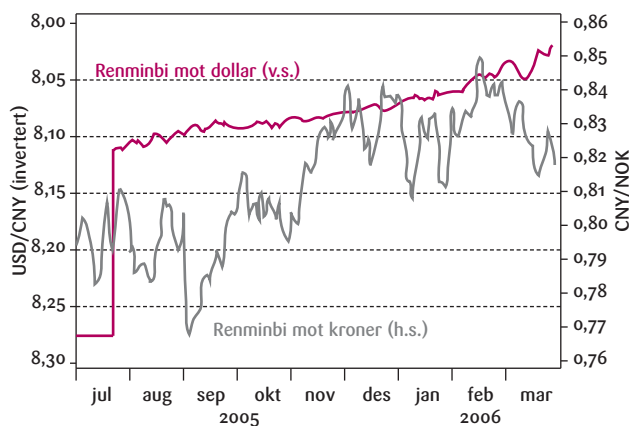
Den langsomme kursbevegelsen mot dollar skyldes naturligvis at myndighetene styrer prosessen nøye. Bare noen få banker har lov til å handle valuta, og sentrale myndigheter sørger på ulike vis for at de holder seg innenfor det myndighetene ønsker. Dette er viktig, for autonomi er deres

første prinsipp for valutakursen. Det andre er gradvisitet, og det tredje er kontrollerbarhet. Skulle noe uønsket skje, ønsker de å kunne stenge av alle kapitalbevegelser inn og ut av landet. Om de klarer dette fullt ut, er nok noe uklart, men langt unna er de ikke.

Ikke desto mindre ønsker de altså et mer fleksibelt og selvgående system. De ønsker også en sterkere valuta, ikke minst for å dempe noe på den høye veksten. Hvorfor går de så ikke raskere fram? Det er flere svar på dette. En rask appresiering av valutaen vil gi uønskede problemer for enkelte næringer, kanskje først og fremst jordbruket, fordi importert mat da kunne bli billigere. Og jordbruket er nettopp noe av det myndighetene nå ønsker å styrke for å bedre forhold på landsbygda.

En annen grunn til å gå langsomt fram er at banksystemet er svært umodent. Et velfungerende valutamarked krever et velfungerende pengemarked, for det å kjøpe en valuta er det samme som å plassere penger i vedkommende valutas pengemarked. Men det kinesiske pengemarkedet er svært primitivt. Som forsøk på forbedring ser vi stadig nye annonseringer av nye typer transaksjoner—futures, valutawapper, renteswapper og så videre – som myndighetene nå vil tillate. Parallelt med dette søker myndighetene å bedre kompetansen hos bankene ved å invitere inn utenlandske, strategiske eiere. Dette har nok også en annen hensikt, nemlig å få de utenlandske eierne til å dele risikoen ved de mange og store misligholdte lånene som bankenes porteføljer er fulle av. Bedret regulering av bankenes utlånspraksis etter internasjonale standarder tilstrebes også. Hvor godt dette til nå har lyktes, kan nok diskuteres. Men det er helt klart at de relevante myndig-

Figur 3 Kinesiske valutakurser.



Kilde: EcoWin

hetene innser problemene og forsøker etter evne å finne løsninger.

#### HVA BETYR FORANDRINGENE FOR NORGE?

De forandringene vi har skissert ovenfor er viktige – for Kina. Er de også viktige for Norge? Mer spesifikt: Vil de endre på den behagelige situasjonen vi nå befinner oss i ved at vi kan selge olje dyrt og få masse andre varer billig? Svaret på det tror jeg er «bare litt».

For oljeprisen er det viktig at vi fortsatt kan vente vekst i Kina. Om det blir noe dempet, vil ikke det bety noen vesentlig svekkelse av oljeetterspørselen. Viktigere i så måte blir kinesiske forsøk på energiøkonomisering. Det oppmuntres av myndighetene av hensyn til både miljø og ressurstilgang, og er også klart i næringslivets interesse gitt dagens høye priser. Systemproblemer som flaskehals i kraftoverføring kan komme i veien for dette, men vi

har allerede sett tegn på at veksten i oljeetterspørselen har stanset noe opp. Derimot har vi knapt nok sett begynnelsen på massebilisme i Kina.

For det andre vil vi fortsatt få billige varer. Faktisk kan vi fortsatt se fallende priser på en del varer der Kina ennå ikke har kommet inn som storprodusent, men etter hvert vil gjøre det. Tilsvarende vil andre lavkostnadsland som Vietnam og Bangladesh kunne ta over etter som kinesiske produsenter etter hvert må finne seg i stigende kostnader hjemme. Men langsomt må vi regne med at det generelle kostnadsnivået vil stige i Kina. Derfor må vi regne med at det er grenser for hvor lenge vi kan oppleve fallende importpriser. Kanskje har vi allerede sett slutten.

Globaliseringens velsignelser er på langt nær over. Men noen av virkningene som har vært så fantastiske for oss nordmenn, vil etter hvert dempes. Gradvis må vi igjen venne oss til å skape vår egen velstand om vi vil ha den.

ANNONSE

## FLYTTEPLANER?

Vi vet ikke om våre abonnenter flytter mer enn andre, men det virker slik. Hver måned får vi tidsskrifter i retur fordi adressaten har flyttet. Spar oss for ekstra porto og deg selv for forsinkelser.

Meld flytting per telefon 22 31 79 90/telefaks 22 31 79 91,  
e-post: sekretariatet@samfunnsokonomene.no eller skriv til oss.

Navn:

---

Ab.nr./medl.nr:

---

Ny adresse:

---

SAMFUNNSØKONOMENES FORENING Postboks 8872 Youngstorget • 0028 OSLO

HAAKON VENNEMO  
Forsker ved ECON Analyse

KRISTIN AUNAN  
Forsker ved CICERO Senter for klimaforskning

HANS MARTIN SEIP  
Professor ved Universitetet i Oslo og CICERO Senter for klimaforskning



# En jord der blomster gror, kan de ønske mer? Miljø og utvikling i Kina\*

Miljøproblemene i Kina er store, men er de *for* store? Er den økonomiske veksten bra eller dårlig for miljøet? Og hvilken betydning har det at kineserne har verdens mest omfattende system for miljøavgifter? Det er spørsmål vi diskuterer i denne artikkelen.

Norske medier tegner gjerne et helhjertet svart bilde av miljøproblemene i Kina. «Veksten kveler Kina» heter det i en artikkel i Aftenposten 2. januar i år. «Vekst går foran miljø i Kina» sier en annen artikkel i samme avis. «Kina ofrer miljøet for velstand» melder en tredje.

Etter vår vurdering er dette mer eller mindre riktig. Boks 1 gir en oversikt over miljøproblemene i Kina, og forteller for eksempel at i sentrale elvesystemer er 60-80 prosent av vannet så forurenset at folk bør unngå å komme i kontakt med det. Vannet kan verken drikkes, bades i eller på annen måte berøres. Det kan være farlig å puste også. Beste anslag sier at 700 000 mennesker årlig dør av utendørs og innendørs luftforurensing. Det er vanskelig å sammenlikne slike tall med andre land, men det er ikke usannsynlig at Kina er verdens mest forurensete samfunn. WHO har sammenliknet dødsfall på grunn av utendørs luftforurensing mellom land. 44 prosent av alle dødsfallene skjer i Kina (Cohen et al., 2004).

For mange økonomer og andre er likevel en opplisting av miljøproblemene i Kina nokså kontekstløs. En viss mengde miljøproblemer kan ikke unngås. Det grunnleggende spørsmålet for et samfunn er om balansen mellom miljøproblemer og andre verdier, for eksempel materiell velstand, er som den bør være. Kina har tross alt 212 millioner mennesker som lever på mindre enn en dollar dagen, like mange som i hele Afrika sør for Sahara med unntak av oljerike Nigeria (Chen og Ravallion, 2004). Over halvparten av de kinesiske husholdningene har ikke innlagt vann, og 28 prosent har *intet* toalett (ACMR, 2000). Økonomisk utvikling er høyt etterspurt. På denne bakgrunn blir malende beskrivelser av miljøtilstanden i seg selv mindre interessante.

Det er nærliggende å tenke at den som skriver at miljøproblemene kveler Kina, i virkeligheten ønsker å beskrive at balansen mellom miljø og andre verdier er gal. Kvelning er tross alt ikke bekvemt. Ved å gjøre oppmerksom på

\* Takk til tidsskriftets konsulent for nyttige kommentarer.

## Boks 1 Miljøproblemer i Kina.

Oversikter over miljøstatus i Kina, som jevnlig utarbeides i regi av kineserne selv (State of Environment (SoE), 2004 er den siste), av institusjoner som Verdensbanken (for eksempel Verdensbanken, 2001) og av forskere (for eksempel Liu og Diamond, 2005), legger gjerne vekt på følgende aspekter:

Utslipp til luft stiger. Kina er allerede verdens største kilde for SO<sub>2</sub>-utslipp og den nest største kilde for CO<sub>2</sub>, selv om landet ligger langt bak regnet per capita. Nå stiger også NO<sub>x</sub>-utslippene sterkt, i takt med økende transport.

Med unntak for NO<sub>x</sub> er luftkvaliteten i byene likevel i langsom bedring eller i hvert fall forverres den ikke. Det gjelder spesielt i de 100 største byene og i hovedstaden. Konsentrasjonen av svevestøv (TSP) er for eksempel halvert fra 1986 med størst reduksjon 1986-1996 (Aunan mfl., 2006). Luftforurensingen får dermed en mer regional karakter, noe som antagelig gjør helseskadene mindre enn de ellers ville vært, mens andre problemer kan øke.

Helseskadene fra luftforurensing er likevel betydelige. Det antas at 300 000 mennesker i Kina dør av utendørs luftforurensing hvert år, og ytterligere 400 000 dør av innendørs luftforurensing (Cohen et al., 2004; Smith et al., 2004). Begge tallene er usikre, og særlig er det behov for mer forskning om effekten av innendørs luftforurensing.

Mer enn 100 byer i sentrale og nordlige deler av landet lider av alvorlig vannmangel. To tredjedeler av byene bruker for mye av grunnvannet, som dermed tappes ned og saltvann siger inn (Liu og Diamond, 2005). SoE (2004) rapporterer at grunnvannspeilet falt 10-40 meter i de mest utsatte områdene bare på ett år, fra 2003 til 2004. Samtidig *økte* grunnvannspeilet i 53 av 193 byer og det var stabilt i 78 byer.

Kinas elvesystemer er kraftig forurenset. I Songhua River nordøst i Kina, der det skjedde en akutt forgiftningsulykke høsten

2005 er vannet ved 80% av målestasjonene så forurenset at det er uegnet for menneskelig berøring (dvs. det er dårligere enn klasse III i det kinesiske systemet, SoE (2004)). Det samme (80%) er tilfellet for Huaihe River øst i Kina. Noen elver, som den kjente Yangtze har bedre kvalitet, men i gjennomsnitt er 60% av elvevannet i Kina uegnet for menneskelig berøring. Man tillater likevel å bruke den beste halvparten av dette vannet til industriformål og vanningsanlegg i jordbruket!

19% av Kinas landareal er utsatt for erosjon (Liu og Diamond, 2005). Problemene ligger særlig i det sentrale og vestlige Kina. Loess-platået, et område på størrelse med Frankrike i det sentrale Kina hevdes å ha den kraftigste erosjonen i verden (Jiang, 1999). Så mye som 90 prosent av beitelandet i Kina er mer eller mindre skadet (SoE, 2004). Våtmarksområdene i nordøst er også meget utsatt. 60 prosent av det som var Kinas største våtmarksområde av ferskvann, er tørrlagt (Liu og Diamond, 2005). Årsakene til erosjonen i Kina er overbeite, intensivt jordbruk, gruvedrift og tidligere avskoging.

Miljøproblemer i forhold til skogen i Kina er nylig gjennomgått i Økonomisk Forum av Seip og Vogt (2004). Episoder som Det store spranget bidro til omfattende avskoging. Etter intens skogplanting gjennom mange år er skogarealet økt noe, men skogen er preget av monokultur. Sur nedbør regnes som et alvorlig miljøproblem i Kina, som har egne fokusområder for sur nedbør der man prøver å begrense skadene.

Det biologiske mangfoldet er også utsatt. 15-20 prosent av alle arter som lever i Kina, er truet av utryddelse (Liu og Diamond, 2005). Kineserne har opprettet et stort antall nasjonalparker for å skjermetruede arter; de dekker nå 14 prosent av landarealet. Men nasjonalparkene har ingen penger til drift, og utvikler seg derfor dels til fornøylesparker, og dels til i praksis å åpne for ulovlig fangst og jordbruk (Hansen, Lindhjem og Vennemo, 2004).

alvoret i miljøproblemer formidler man ofte det underliggende budskap at problemene er for store og det bør gjøres mer med dem enn man gjør i dag. Vi vil tro at de fleste som leser boks 1 og hører at Kina kanskje er verdens mest forurensete samfunn, får inntrykk av at det bør gjøres mer med miljøproblemer i landet.

Det finnes mer systematiske innfallsvinkler enn å gjøre oppmerksom på problemene. Her er våre innfallsvinkler, med utslipp til luft som eksempel. Vi begynner med å undersøke hvilke sammenhenger som over tid finnes i Kina mellom tre former for luftforurensing og inntekt. Det gir oss nyttig informasjon om faktisk sammenheng mellom luftkvalitet og inntekt. Er det riktig at «vekst går foran miljø»?

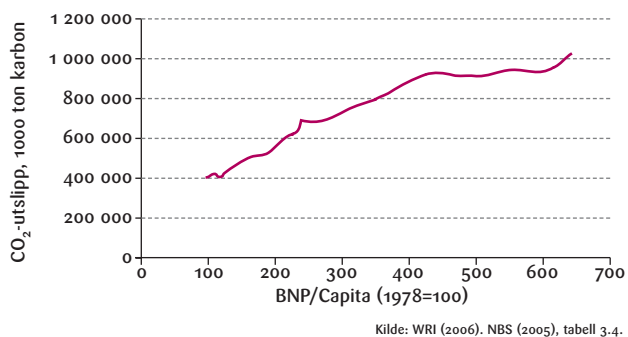
Dernest studerer vi forholdet mellom kostnad og luftkvalitet for representative miljøprosjekter. Hvis gevinsten er større enn kostnaden bør luftkvaliteten forbedres i Kina selv om det koster. Til sist diskuterer vi miljøpolitiske virkemidler i Kina. Dersom de miljøpolitiske virkemidlene ikke fungerer, kan ikke miljø bli prioritert.

Konklusjonen på analysen er entydig. Miljøproblemer til luft bør reduseres. Nå vet vi mer om hvorfor.

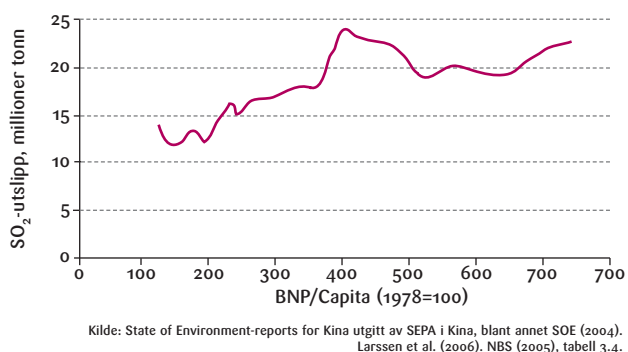
## VEKST OG MILJØ I KINA

Hva er drivkreftene bak miljøproblemer i Kina? Den første tanken er gjerne å skylde på den økonomiske veksten. Det er klart at økonomisk vekst øker behovet for ressurser

Figur 1 Miljø-Kuznetskurve, CO<sub>2</sub> Kina 1978-2002.



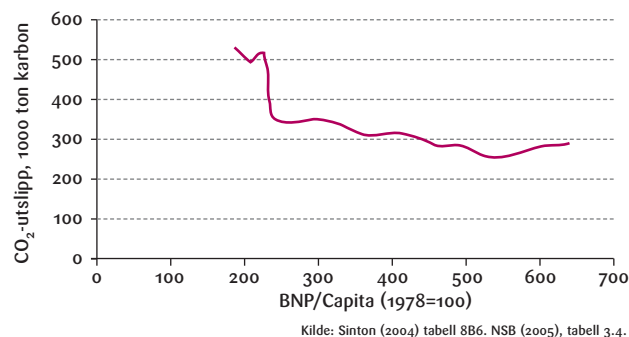
Figur 2 Miljø-Kuznetskurve, SO<sub>2</sub> Kina 1981-2004.



til produksjon, samtidig som inntekten gjør at folk kan øke sitt forbruk av energi og andre ressurser. For eksempel opplever Kina en mye omtalt eksplosjon i bilsalget, med en vekstrate på 30-40 prosent årlig (Langmoen, 2005). Dersom økonomisk vekst i hovedsak arter seg som en duplisering av økonomien uten at sammensetningen endres, har tanken om økonomisk vekst som drivkraft bak miljøproblemer mye for seg.

Men i realiteten skjer det mange endringer langs et vekstforløp som forandrer sammensetningen av økonomien. Skalaeffekten er bare én av flere drivkrefter bak miljøproblemer i et land. I tillegg kommer ulike sammensetningseffekter med navn som struktureffekt, teknikeffekt, politikeffekt osv. (se for eksempel Copeland og Taylor, 2004). En dominerende hypotese er at sammenhengen mellom miljøproblemer og økonomisk utvikling følger en klokkeformet kurve. I fattige land dominerer skalaeffekten, og får kanskje følge av sammensetningseffekter i retning av flere miljøproblemer hvis landet for eksempel bygger opp industri. Etter hvert som landene blir rikere, dominerer imidlertid sammensetningseffekter i retning av renere produksjon og færre miljøproblemer. Dermed finnes det et nivå for bnp/capita der miljøproblemene er

Figur 3 Miljø-Kuznetskurve, svevestøv (TSP) Kina 1978-2002.

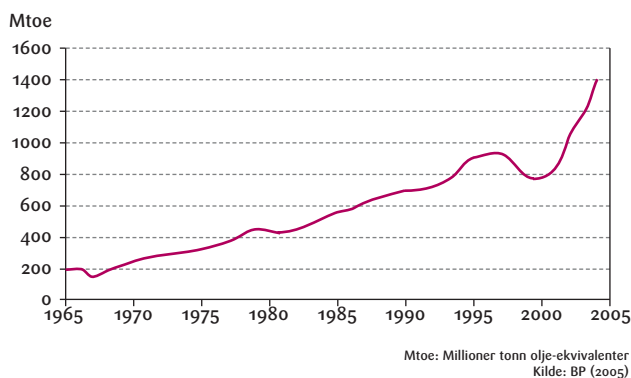


maksimale. Dette nivået gir toppen av klokkekurven. For lokale problemer inntreffer gjerne toppunktet ved forholdsvis lave inntekter. For regionale og nasjonale problemer inntreffer det senere. Når det gjelder helt globale problemer som CO<sub>2</sub>, strides de lærde om det overhode finnes et toppunkt. Hele konseptet om en klokkeformet kurve diskuteres for så vidt også. Etter en innledende bølge av støtte, er trenden nå å publisere artikler som kaster tvil om konseptet (Chimeli og Braden (2005) er ett eksempel). Sammenhengen mellom miljøproblemer og bnp/capita kalles forvirrende nok for miljø-Kuznetskurven.

Figur 1a – 1c viser miljø-Kuznetskurver for tre miljøindikatorer i Kina: CO<sub>2</sub>-utslipp, SO<sub>2</sub>-utslipp og svevestøvkonsentrasjon i storbyene. CO<sub>2</sub> indikerer et globalt problem, SO<sub>2</sub> er regionalt og berører i tillegg til kineserne blant annet Japan, mens svevestøvkonsentrasjonen først og fremst er et stort helse- og trivselsproblem i kinesiske byer og bynære områder. Kurvene illustrerer poenget at lokale problemer, i dette tilfellet svevestøv i byene, ser ut til å løses før regionale. For CO<sub>2</sub> kan det ikke spores noen tendens til toppunkt. CO<sub>2</sub>-Kuznetskurven er stigende, flater ut ved en bnp/capita indeksverdi på ca 400, og ser ut til å stige noe igjen fra en verdi på ca 600. 400 tilsvarer situasjonen rundt 1995-96, da BNP/capita lå rundt 5000 RMB (ca 4500 løpende kroner), mens 600 tilsvarer 2001-2002 da den lå rundt 8000 RMB (ca 7200 løpende kroner). SO<sub>2</sub>-kurven viser muligens den klassiske klokkeformen med en maksimumsverdi på ca 400, men kurven ser ut til å stige igjen fra drøye 600 og det er uklart hvor den vil gå. Svevestøvkurven er til dels raskt synkende, men flater ut og viser tegn til å stige igjen fra henimot 600.

I den teoretiske litteraturen om miljø-Kuznetskurver debatteres det om det er preferanser, teknologi eller en blanding som driver kurvene. For de tre indikatorene vi

Figur 4 Kinas forbruk av fossil energi.



har i Figur 1-3 er det mest iøynefallende at antallet teknologiske og organisatoriske valgmuligheter for tiltak øker når man går fra det globale problemet ( $\text{CO}_2$ ) til det lokale (svevestøvet).

Kurven for  $\text{CO}_2$  drives i Kina først og fremst av energiforbruket, som baserer seg på kull. Kina er verdens største forbruker og produsent av kull. Sementindustrien bidrar også til  $\text{CO}_2$ -utslippene.

Går en til energistatistikken, vil en se (Figur 4) at energiforbruket i Kina stiger, men det var en bølgedal rundt 1999. Først i 2002-2003 er energiforbruket tilbake på sporet, om en kan si det slik. Bølgedalen har blant annet sammenheng med at kineserne offisielt stengte en lang rekke private og lokalt eide kullgruver en periode. Etter noen år åpnet de fleste av gruvene igjen, drevet av økende etterspørsel, bedre priser og forhåpentlig tryggere drift. Noen av gruvene var trolig i drift hele tiden, men ble ikke registrert i statistikken. I Kuznetskurven for  $\text{CO}_2$  er den midlertidige reduksjonen i energiforbruket fanget opp som en midlertidig utflating av utslippene. Det er ingen tegn til at  $\text{CO}_2$ -utslippene i Kina er i nærheten av et toppunkt.

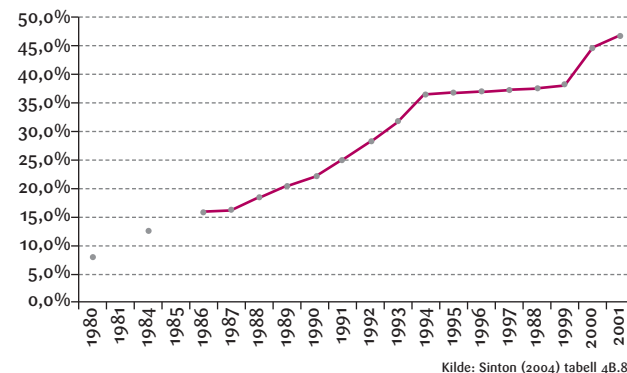
Kurven for  $\text{SO}_2$  drives av de samme forhold som kurven for  $\text{CO}_2$ , men i tillegg ser vi effekten av endret kvalitet på kullet, og effekten av rens tiltak. Særlig er endret kvalitet på kullet viktig. Kineserne går i økende grad bort fra dårlig kull med svovelinnhold så høyt som fire prosent, og over til kull med svovelinnhold på under én prosent. Man tar også i økende grad i bruk kullbriketter framfor å fyre med råkull, og man vasker kullet i noe større grad enn før. Dette er tiltak som ikke bare er gunstig for  $\text{SO}_2$ -utslippene, men som øker komforten og er bedre tilpasset

moderne industri og boligoppvarming. På den måten er tiltakene mikroeksempler på at økonomisk vekst kan ha iboende tendenser til redusert miljøbelastning, selv i fattige land. Effekten av rens tiltak er også i prinsippet synlig i kurven, men kineserne er kommet kort når det gjelder rensing av  $\text{SO}_2$ -utslipp. For å rens  $\text{SO}_2$ -utslipp trenger man bare kjent teknologi, men det koster penger. Rensing er nå et krav for nye kraftverk, men det er langt frem når det gjelder eksisterende anlegg. Her er det å vente at man vil ta seg råd til ytterligere rensing når landet blir rikere. Omfanget av rensing er med andre ord et annet eksempel på at økonomisk vekst kan gå sammen med redusert miljøbelastning. På tross av tendenser i retning lavsvovelkull og rensing, er det et åpent spørsmål om  $\text{SO}_2$ -utslippene i Kina vil øke, stabilisere seg eller avta i fremtiden.

Kurven for svevestøvkonsentrasjoner i 113 byer inkludert Kinas 49 millionbyer (Figur 3), viser tydelig at luftkvaliteten er blitt bedre over tid og nå holder seg omtrent konstant på tross av økende utslipp. En viktig grunn til det, er at husholdningene i byene går over til å bruke gass istedenfor kull, slik Figur 5 viser.

Gassen utvinnes riktignok ofte fra kull og koks, men likevel blir luften i byene bedre. En annen grunn til bedre luft i byene er at store industrikilder og kraftverk flytter ut. Alt dette og de økte nasjonale utslippene fører til at luften blir dårligere utenfor storbyene (slik et fellesprosjekt NILU-CICERO-ECON (2005) nylig viste), men den blir bedre i storbyer. Det er ikke så dumt som det høres ut, for det gir helsegevinster å flytte rundt på forurensingen på denne måten, ganske enkelt fordi færre bor utenfor byene. Ved forholdsvis banale samfunnsmessige tiltak og ved å bruke virkemidler som ikke påvirker utslippsmengdene som

Figur 5 Andel av befolkningen som bruker gass i byene i Kina.



Tabell 1 Tiltak for å forbedre luftkvaliteten i Shanxiprovinsen i Kina. Årlige kostnad og helsegevinst (nytte).

Tiltak	Annual tiltakskostnad (million USD)	Helsegevinst (nytte) (million USD)	Nettogegevinst (helsegevinst minus kostnad) (million USD)
<b>Taiyuan<sup>1</sup>:</b>			
Jern- og stålverk 1 (CDQ)	2,4	0,02	-2,4
Jern- og stålverk 2 (EAF)	7,4	56,5	49,1
Jern- og stålverk 3 (CCPP)	-27,8	0,1	27,9
Jern- og stålverk 4 (TRT)	-2,3	0,00	2,3
Lokalt, kullfyrt fjernvarmeanlegg	1,9	5,5	3,6
Fabrikk for å tilvirke kullbriketter	0,4	14,6	14,2
<b>Shanxiprovinsen<sup>2</sup>:</b>			
Kogenerering	-9,6	10,3	19,9
Endringer i kullkjeledesign	-79,4	305,1	384,5
Bytte av kullkjele	-33,3	401,7	434,9
Bedre styring av kullkjeldrift	34,0	119,9	85,8
Vasking av kull	268,1	1030,9	762,8
Brikettering av kull	185,1	816,7	631,6

<sup>1</sup> Den berørte befolkningen i Taiyuan er 2,07 millioner.

<sup>2</sup> Den berørte befolkningen i Shanxiprovinsen (byer og tettbygde strøk) er 16,24 millioner.

CDQ: Coke Dry Quenching; EAF: Electrical Arc Furnace; CCPP: Combined Cycle Power Production; TRT: Top Gas Pressure Recovery Turbine.

Kilder: Aunan et al., 2004 og Mestl et al., 2005

sådan, oppnår altså kineserne en avtagende og utflatende miljø-Kuznetskurve for svevestøvkonsentrasjon i byene.

## BØR UTSLIPPENE REDUSERES?

### INNSIKT FRA NYTTE-KOSTBEREGNINGER

Vi har beskrevet sammenhengen mellom miljøindikatorer og økonomisk vekst i Kina i form av miljø-Kuznetskurver. Beskrivelsen sier selvfølgelig i seg selv ingenting om miljøproblemene er på et riktig eller galt nivå i forhold til Kinas økonomiske utvikling. Til å diskutere dette har en nytte-kostnadsavveininger, som kan ta former fra formelle analyser til enkle betraktninger. Vi har i flere sammenhenger gjennomført nytte-kostnadsanalyser av miljøtiltak i Kina.

Tabell 1 oppsummerer resultatene fra analyser på bedriftsnivå, bynivå og provinsnivå. Resultatene gjelder Shanxiprovinsen, som er Kinas fremste kullkammer og største kullprodusent. Midt i provinshovedstaden Taiyuan ligger et jern- og stålverk med 65 000 ansatte, eget kraftverk, eget kokswerk og 54 pipeløp for utslipp. En rekke miljø- og energitiltak er foreslått her. I provinsen for øvrig er verken kullvasking eller pressing av kull til briketter

gjennomført i særlig omfang. Dette er enkle tiltak med demonstrert virkning på utslippene. Vi ser således på kullvasking og brikettering sammen med ulike tiltak for å oppgradere industrikjeler, turbiner og produksjonsteknologi i provinsen. Som Tabell 1 viser, finner vi at alle tiltakene unnatt ett gir høyere gevinst enn kostnader. Til sammen utløses en nyttegevinst på over fem milliarder kroner i provinsen. Flere av tiltakene er faktisk lønnsomme fra et rent finansielt synspunkt. I tillegg viser analysene at man gjennom tiltakene kan spare inn 25-30 millioner tonn CO<sub>2</sub>.

Tallene våre er selvsagt usikre. Det er typisk tre multiplikative ledd på gevinstsiden av denne typen analyser: Et eksponeringsledd som beregner hvordan utslipp spres i områder der folk bor; et dose-responsledd som beregner hvilke helseskader og andre skader som følger av dårlig luftkvalitet; og et verdsettingsledd som sier hvordan skader oppleves og verdsettes. Følsomhetsanalyser på de tre multiplikative leddene antyder at det skal ganske mye til før gevinst er mindre enn kostnader. Hovedkonklusjonene er så lang vi kan se robuste.

De mikroøkonomiske analysene suppleres av en studie på makronivå ved hjelp av en CGE-modell for Kina (Aunan



m.fl. (2005), O'Connor m.fl. (2003)). Studien spør hvor mye Kina kan redusere nasjonale CO<sub>2</sub>-utslipp ut fra et kost-nytteperspektiv. I denne sammenheng er nytte bare knyttet til nasjonale miljøgevinster som en CO<sub>2</sub>-reduksjon drar med seg. CO<sub>2</sub> teller ingenting i seg selv. Svaret er at forventede CO<sub>2</sub>-utslipp i 2010 kan reduseres med hele 15-20 prosent før kostnaden kommer opp på nivå med nytten. Dette resultatet ville vi ikke fått dersom alle lønnsomme miljøtiltak var gjennomført. Med andre ord er miljøproblemene i utgangspunktet større enn de bør være. Studien legger blant annet vekt på at tiltak som reduserer CO<sub>2</sub>, i tillegg vil begrense utslipp av NO<sub>x</sub>. Siden NO<sub>x</sub> bidrar til dannelsen av bakkenært ozon som fører til avlingstap i jordbruket, er resultatet av NO<sub>x</sub>-reduksjonen at avlingstapet reduseres. Inntil et visst punkt vil med andre ord miljøforbedringer bidra til økt inntekt – et nytt eksempel på at sammenhengen mellom miljø og økonomisk vekst kan være positiv.

Ut fra egne og andres analyser blir det nokså klart at det bør gjøres mer for å begrense utslipp til luft i Kina. Det er av ulike grunner vanskeligere å gjøre tallfestede nytte-kostnadsanalyser for andre miljøkomponenter enn luft, men trolig vil denne konklusjonen kunne gjelde mange av miljøproblemene.

Så kan en spørre hvorfor ikke lønnsomme og nyttige tiltak er gjennomført for lengst? En del av svaret er vel at å forspille muligheter og foreta uhensiktsmessige valg hører til det å være utviklingsland – i enda større grad enn velutviklet land. Ingen som ferdes i utviklingsland kan unngå å legge merke til at uhensiktsmessige løsninger florerer og mange ting ikke blir gjort noe med. Et mer konkret svar er å peke på en rekke barrierer som hindrer gjennomføringen av lønnsomme tiltak. For eksempel vil lønnsomme prosjekter gjerne stoppes av en eller annen kombinasjon av administrative priser og internpriser (slik at reelle gevinster og tap ikke kommer til syne), eller ukoordinerte institusjoner (slik at *en* må ta kostnaden og *en annen* får inntekten). Andre prosjekter stoppes av vanskelig tilgjengelig eller dyr kreditt. I prosjekter som gir nyttegevinst, men ikke profitt, ligger problemet også i dårlige virkningsanalyser, en kunnskapsbarriere. Doserresponsfunksjonene som blant annet våre analyser bygger på, er for eksempel en oppfinnelse fra de siste 20-30 år. Hvis en ikke kjenner til eller aksepterer slike funksjoner, er det ikke lett å bli overbevist om verdien av tiltakene.

## HVA GJØR KINESERNE? MILJØPOLITIKK I KINA

Hvis vi har rett i at lønnsomme og fornuftige (i betydningen høyere gevinst enn kostnader) miljøtiltak i Kina ikke blir gjennomført, er spørsmålet hvilke problemer som ligger i virkemiddelapparatet og miljøpolitikken. Ser man nærmere på den kinesiske miljøpolitikken, oppdager man fort at den varierer fra det håpløst ineffektive til det overraskende potente.

Et positivt trekk er at sentrale politikerne i Kina er opptatt av miljøpolitikk. President Hu Jintaos slagord er *det harmoniske samfunn*. Et harmonisk samfunn legger i tillegg til økonomisk vekst vekt på sosiale verdier og miljøverdier, inkludert et bedre forhold mellom «menneske og natur» (Wikipedia, 2005). I løpet av folkekongressen 2004 ble det holdt et symposium om befolkning, ressurser og miljø der statsminister Wen Jiabao slo fast at «vi skal øke vår innsats i miljøpolitikken med vekt på å løse viktige problemer når det gjelder å bevare naturmiljøet. Vi skal med effektive midler forebygge og utøve kontroll av forurensing i viktige elvesystemer, innsjøer og sjøer, byer og langs elvebredden ved Tre Kløfter; redusere totale utslipp og stoppe økningen i utslipp av SO<sub>2</sub> og partikler.» (sitert fra SoE, 2004). Man kan innvende at «prat er billig», men disse og svært mange utsagn tyder likevel på at interessen og oppmerksomheten er til stede.

Blant tiltakene som i beste fall har uvisse effekt, kan vi nevne forsøkene på, ved hjelp av demonstrasjonsprosjekter, å skape et kretsløpssamfunn (circular economy i kinesisk-engelsk sjargong). Industriparker der én bedrifts avfall tas i bruk av neste bedrift som innsatsfaktor regnes som ideelle demonstrasjonsprosjekter for kretsløpssamfunnet. Guiyang, hovedstaden i Kinas fattigste provins Guizhouprovinsen, er utpekt til demonstrasjonsby for kretsløpssamfunnet. Bortsett fra demonstrasjonsbyer, prosjekter og tiltak er det ikke lett å forstå hvilke virkemidler det kinesiske kretsløpssamfunnet har å spille på, men media rapporterer begeistret om hvilken fremgang man kan få hvis man støtter seg til konseptet (China Daily, 2005). Kineserne har på trappene en egen kretsløpssamfunnslov for enda bedre å legge til rette for kretsløpssamfunnet.

Til det kuriøse hører opprettelsen av et energipoliti i Kinas hovedstad Beijing. Energipolitiet skal botelegge varehus og forretningsbygg som har på lys på dagtid, eller har for høy innetemperatur. Beijings viseborgermester Zhang Mao

uttaler til China Daily (2006) for anledningen at «vi har oppfordret til energisparing i mange år, men det har blitt med slagordene siden vi har manglet et system for rådgivning og oppfølging.» Det man har manglet er tydeligvis ikke en hensiktsmessig pris, men et energipoliti.

Blant de potente tiltakene er det i en artikkel for økonomer naturlig å nevne Kinas system for miljøavgifter, det såkalte *Pollution Levy System*. Kineserne innførte miljøavgiftssystemet på begynnelsen av 1980-tallet, og det er nå meget omfattende. 29 vannforurensingskomponenter og 22 luftforurensingskomponenter er inkludert, sammen med avfall og støy (Wang og Wheeler, 2005). Midt på 1990-tallet hadde over 500 000 bedrifter i alle provinser og nesten alle kommuner betalt miljøavgift (Wang og Wheeler, 1999).

Systemet har enkelte uvante egenskaper. En bedrift betaler bare miljøavgift på én forurensingskomponent. Man regner ut beløpene knyttet til hver komponent i systemet, og betaler det høyeste av dem. Innenfor konsesjonsgrensen betaler man en nominell sats, og økende sats for utslipp utenfor grensen. I materialet til Wang og Wheeler har 90 prosent av bedriftene utslipp til vann over konsesjonsgrensen, og 50 prosent har utslipp til luft over grensen. Satsen varierer ikke bare med utslippsoverskridelse, men med en rekke egenskaper ved bedriften og ved lokal økonomi. I noen grad er satsen et forhandlingsspørsmål mellom lokale miljømyndigheter og bedriftene. Summen av alle disse variasjonsmulighetene blir en ganske stor regional variasjon. Endelig er inntektene fra systemet ørmerket til å finansiere miljøinvesteringer, i tillegg til å finansiere kommunale og provinsielle avdelinger (Environmental Protection Bureaus) av Kinas Miljøvern-departement.

Det har vært reist tvil om miljøavgiftene i Kina er særlig effektive. Verdensbanken (2001) er opptatt av at Environmental Protection Bureaus sikrer inntektene sine ved å la bedriftene fortsette å forurense. Det er et faktum at mange Environmental Protection Bureaus på provinsnivå har god økonomi, og langt bedre økonomi enn det sentrale Miljøverndepartementet. Elizabeth Economy (2004), som nylig publiserte en bok om Kinas miljø som har fått ganske stor oppmerksomhet i USA, argumenterer for at systemet lar bedriftene forhandle seg ut av utslippsoverskridelser. Andre skeptiske bidrag kommer fra

Florig m.fl. (1995), Yang, Cao og Wang (1997) og Yun (1998)).

De som uten sammenlikning har undersøkt spørsmålet best, Wang og Wheeler (1999, 2003, 2005) kommer imidlertid til den klare konklusjonen at miljøavgiftene virker. Basert på tverrsnittsdata av 3000 bedrifter finner Wang og Wheeler (2005) at én prosent økt miljøavgift reduserer utslipp til vann (målt ved kjemisk oksygenforbruk og suspendert stoff) med en prosent, og utslipp av SO<sub>2</sub> til luft med en prosent. Effektene er signifikante på 99 prosent-nivå.

Så er spørsmålet hvorfor så få miljøinvesteringer blir gjennomført dersom miljøavgiftene virker så bra. Svaret på det kan være at avgiftsnivået ofte er satt lavere enn marginal miljøskade. I år 2000 lå gjennomsnittlig SO<sub>2</sub>-avgift i Kina på 39 RMB/tonn SO<sub>2</sub>, ekvivalent med 3,5 øre/kg SO<sub>2</sub>. Det er betydelig lavere enn antatt skade av SO<sub>2</sub>-utslipp (Verdensbanken, 1997).

#### SAMMEN SKAL VI LEVE

Mange argumenterer for at miljøproblemene i Kina må reduseres, ved å beskrive problemene. Vi har prøvd å finne bedre argumenter. Vi lyktes best ved å konsultere nytte-kostnadsanalyser av luftmiljøtiltak i Kina. Nytte-kostnadsanalyser gjør det klart at kineserne med fordel kan gjennomføre en mengde tiltak mot luft som vil gi større miljøgevinst enn de koster materielt. Det dreier seg om alt fra enkle tiltak som kullvasking eller vedlikehold av industri-kjeler, til kompliserte tekniske tiltak. Det antyder for oss at balansen mellom miljø og inntekt neppe er fornuftig i Kina i dag. Miljøproblemene bør reduseres. En gjennomgang av virkemidlene i miljøpolitikken i Kina støtter dette synet, mens sammenlikninger av kinesiske miljø-Kuznetskurver med det en finner i litteraturen, gir en bakgrunn.

Jakten på konsistente argumenter for å redusere miljøproblemene i Kina kan også ses som en rammefortelling rundt tre historier om luftrelatert miljø i Kina av interesse for økonomer. I gjennomgangen av miljø-Kuznetskurver drøftet vi for eksempel drivkrefter bak globale, regionale og lokale miljøproblemer til luft. Konklusjonen er at de tekniske og organisatoriske mulighetene for å påvirke problemene øker jo mer lokale problemene er. Derfor er det ikke bare ønsket om å angripe problemene som er forskjellig, mulighetene er også forskjellig, og begge deler trekker i favør av å angripe de lokale problemene først. De

globale problemene får dermed sisteprioritet for et land som Kina. En utfordring fremover blir å få Kina på banen når det gjelder de globale miljøutfordringene.

#### REFERANSER:

ACMR (All China Marketing Research Co. Ltd.) (2000): China County Population Census Data with county maps (Version III), All China Marketing Research Co. Ltd., 2004.

Aftenposten (2004a): Kina ofrer miljøet for velstand. 24. oktober.

Aftenposten (2004b): Vekst går foran miljø i Kina. 30. oktober. [www.aftenposten.no](http://www.aftenposten.no)

Aftenposten (2006): Veksten kveler Kina. 2. januar. [www.aftenposten.no](http://www.aftenposten.no)

Aunan, K., T. Berntsen, D. O'Connor, T. Hindman Persson, H. Vennemo, F. Zhai (2005), Benefits and Costs to China of a Climate Policy, mimeo, ECON Analyse.

BP (2005): Statistical review of world energy. <http://www.bp.com/genericsection.do?categoryId=92&contentId=7005893>

Chen, S. og M. Ravallion (2004): How have the world's poorest fared since the early 1980s? World Bank Policy Research Working Paper 3341, Verdensbanken. [http://www.worldbank.org/research/pov-monitor/MartinPapers/How\\_have\\_the\\_poorest\\_fared\\_since\\_the\\_early\\_1980s.pdf](http://www.worldbank.org/research/pov-monitor/MartinPapers/How_have_the_poorest_fared_since_the_early_1980s.pdf)

Chimeli, A.B. og J.B. Braden (2005): Total factor productivity and the environmental Kuznets curve, *Journal of Environmental Economics and Management*, 49, 2, 366-380.

China Daily (2005): Circular economy: Key to zone's success. 16. mai, supplement. <http://app1.chinadaily.com.cn/fortune2005/ft050516p11n.pdf>

China Daily (2006): 'Energy police' to patrol malls. 19. januar. [www.chinadaily.com.cn/english/doc/2006-01/18/content\\_513123.htm](http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2006-01/18/content_513123.htm).

Cohen, A.R., Anderson, H.R., Ostro, B., et al. (2004). Urban air pollution. I Ezzati M, Rodgers AD, Lopez AD, Murray CJL (red), Comparative quantification of health risks: Global and regional burden of disease due to selected major risk factors, Vol 2. Verdens helseorganisasjon.

Copeland, B.R. og M.S. Taylor (2004): Trade, growth and the environment, *Journal of Economic Literature*, 42, 7-72.

Economy, E. (2004): The river runs black. The environmental challenge to China's future. Cornell University Press.

Florig, H.K, W.O. Spofford, X. Ma og Z. Ma (1995): China strives to make the polluter pay, *Environmental Science and Technology*, 29, 268-273.

Hansen, S., H. Lindhjem og H. Vennemo (2005): On payments to poor stakeholders for sustainable use of protected areas, i Xie, Y., Wang, S. og P. Schei (red.), China's protected areas, Tsinghua University Press.

He, J. (2005): Estimating the economic cost of China's new desulfur policy during her gradual accession to WTO: The case of industrial SO<sub>2</sub> emission, *China Economic Review*, 16, 364-402.

Jiang, H. (1999): The Ordos Plateau of China: An endangered environment, Forente Nasjoner University Press.

Larssen, T., Lydersen, E., Tang, D., et al., 2006. Acid rain in China. *Environmental Science and Technology* (under trykking).

Langmoen, N. (2005): Environmental impacts of private road transportation in the Shanxi province, China, Rapport 035/2005, ECON Analyse.

Liu, J. og J. Diamond (2005): China's environment in a globalizing world, *Nature*, 435, 1179-1186.

Mestl, H.E.S., K. Aunan, J. Fang, H.M. Seip, J.M. Skjelvik and H. Vennemo (2005). Cleaner production as climate investment - Integrated assessment in Taiyuan City, China, *Journal of Cleaner Production*, 13, 57-70.

NBS (2005): China Statistical Yearbook 2004. National Bureau of Statistics and China Statistics Press, Beijing.

NILU-CICERO-ECON (2005): Master Plan against air pollution in Shanxi Province, Rapport 076/2005, ECON Analyse.

O'Connor, D., F. Zhai, K. Aunan, T. Berntsen og H. Vennemo (2003): Agricultural and human health impacts of climate policy in China: A general equilibrium analysis with special reference to Guangdong, Technical Paper Series No 206, OECD Development Centre.

Sinton, J., 2004 (ed.). China Energy Databook version 6.0. Lawrence Berkeley National Laboratory. <http://china.lbl.gov>.

Smith, K.R., Mehta, S., Maeusezahl-Feuz, M., 2004. Indoor Air Pollution from Household Solid Fuel Use. In Comparative Quantification of Health Risks: Global and Regional Burden of Disease Attributable to Selected Major Risk Factors; Ezzati, M., Lopez, A. D., Rodgers, A., Murray, C. J. L., Eds.; World Health Organization: Geneva, Switzerland, pp. 1435-1493.

SoE (2004): Report on the state of the environment 2004. <http://www.zhb.gov.cn/english/SOE/soechina2004/index.htm>

Verdensbanken (1997): China's environment in the new century: Clean water, clear skies. [http://siteresources.worldbank.org/INTEAPREGTOPENVIRONMENT/Resources/Clear\\_Water\\_Blue\\_Skies.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTEAPREGTOPENVIRONMENT/Resources/Clear_Water_Blue_Skies.pdf)

Verdensbanken (2001): China: Air, Land, Water. Environmental priorities for a new millennium. <http://siteresources.worldbank.org/INTEAPREGTOPENVIRONMENT/Resources/china-environment1.pdf>

Vogt, R.D. og H.M. Seip (2004): Forskningsbistand - grunnlaget for effektiv sur nedbør politikk i Kina, *Økonomisk forum*, 7.

Wang, H. og D. Wheeler (2000): Endogenous enforcement and effectiveness of China's pollution levy system, mimeo, Development Research Group, Verdensbanken. [http://www.worldbank.org/nipr/work\\_paper/hua/levywp2000.pdf](http://www.worldbank.org/nipr/work_paper/hua/levywp2000.pdf)

Wang, H. og D. Wheeler (2003): Equilibrium pollution and economic development in China, *Environment and Development Economics*, 8, 451-466.

Wang, H. og D. Wheeler (2005): Financial incentives and endogenous enforcement in China's pollution levy system, *Journal of Environmental Economics and Management*, 49, 1, 174-196.

Wikipedia (2005): Harmonious society. [http://en.wikipedia.org/wiki/Harmonious\\_society](http://en.wikipedia.org/wiki/Harmonious_society)

World Resources Institute (WRI) (2006). Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) version 3.0. World Resources Institute, Washington, DC. <http://cait.wri.org>

Yun, P. (1998): The pollution charge system in China: An economic incentive?, Economy and Environment Program for South Asia (EEPSEA) Research Report. [www.eepsea.org](http://www.eepsea.org).

## Professor Wilhelm Keilhau's Minnefond

Fondet har i det vesentlige gitt støtte til dekning av trykkingsutgifter ved utgivelse av økonomiske forskningsavhandlinger samt til reise- og oppholdsutgifter ved aktiv deltagelse ved økonomisk faglige kongresser eller forskningsprosjekter. Dette vil fortsatt være hovedretningslinjen for fondets virksomhet.

Fondet kan også gi støtte til forskere som ønsker å utvide sine kunnskaper på et spesielt felt inne den økonomiske teori og av den grunn ønsker et kortvarig opphold ved en forskningsinstitusjon som har spesiell kompetanse innen dette felt.

Professor Wilhelm Keilhau's Minnefond er et «siste utvei fond» på den måten at det er først når andre former for støtte ikke er tilgjengelig eller ikke er tilstrekkelig at støtte fra fondet kan bli aktuelt.

Skriftlig søknad sendes til  
**Leif Høegh & Co**  
Postboks 2596 Solli, 0203 Oslo – Telefon 22 86 97 00



ARNE JON ISACHSEN  
Professor ved Handelshøyskolen BI

## Økonomiske utfordringer i Kina

I 1978 starter Kina på veien mot en «sosialistisk markedsøkonomi». Økonomisk vekst får forrang fremfor politiske paroler. Den investerings- og eksportdrevne veksten må nå i større grad bli konsumdrevet. Kina har alvorlige miljøproblemer som luftforurensinger og mangel på rent vann. Det er store forskjeller i inntekt mellom land og by. «Migrant workers» fra landsbygda til byene er en kilde til økt produksjon. Men med lavere inntekt og langt fra samme rettigheter som borgerne i byene, er det kinesiske systemet med gjestearbeidere også en kilde til sosial uro. Kina savner et uavhengig rettsvesen og en infrastruktur som gir god beskyttelse av eiendomsretten.

### INNLEDNING

Da Mao døde i 1976, var levestandarden for den jevne kineser ikke veldig mye høyere enn ved opprettelsen av Folkerepublikken Kina i 1949. I mellomtiden hadde om lag 30 millioner kinesere sultet i hjel under hungersnøden som Det store spranget fremover (1958-1960) førte til. Dette var en helt sprø plan, unnfanget av Mao, om hvordan økt stålproduksjon over hele Kina skulle gjøre Midtens Rike til en mektig nasjon. Og millioner hadde erfart uenvnelige lidelser under Kulturrevolusjonen – et totalt meningsløst prosjekt – som startet i 1966 og endte ti år senere, ved Maos død.

I desember 1978 fremstår Deng Xiaoping som Kinas sterke mann. Sentralkomiteen i Partiet beslutter at Kina nå skal åpne opp for økonomisk samkvem med andre land.<sup>1</sup>

Økonomisk vekst får forrang fremfor politiske paroler. Noen helhetlig plan foreligger ikke. Her – som i så mange andre sammenhenger – gjelder det gamle kinesiske ord-taket om å føle seg frem på steinene når man krysser elven. Over tid modnes en visjon. I den inngår prinsippet om at noen regioner – de langs kysten – må bli velstående først. Først på den 14. partikongressen høsten 1992 blir uttrykket «sosialistisk markedsøkonomi» lansert. Private, kinesiske bedrifter, og også utenlandske, skal konkurrere på lik linje med statlige foretak. Sentral styring viker plassen for frie markedskrefter. Priskontrollen løses ytterligere opp. Og tiltak for restrukturering av offentlige sektor settes i verk.

Deng så ingen inkonsistens i en stadig mer kapitalistisk markedsøkonomi kombinert med en autoritær ettparti-

<sup>1</sup> For en oversikt, se Hsü (1995), kapittel 37.

stat. Var ikke dette Tysklands modell under Bismarck fra 1870-årene og fremover? Og var det ikke elementer av denne kombinasjonen bak Singapores suksess fra tidlig på 1960-tallet under Lee Kuan Yews faste ledelse? Erfaringene fra Sør-Korea og Taiwan peker i samme retning; en autoritær ettparti-stat trenger ikke være noe dårlig utgangspunkt om målet er raskest mulig økonomisk vekst.

I denne artikkelen skal vi kort rekapitulere noen viktige trekk i utviklingen av kinesisk økonomi siden Partiet i 1978 startet prosessen med å utvikle en markedsøkonomisk modell med kinesiske karakteristika. Dernest ser vi nærmere på de største utfordringene Kina nå står overfor; fortsatt sterk økonomisk vekst, der hensynet til miljøet tillegges langt større vekt og der godene blir jevnere fordelt. Til sist diskuteres ulike strategier for å implementere en ønsket utvikling.<sup>2</sup>

#### DEN ØKONOMISKE VEKSTEN I KINA ER IMPONERENDE

Den gjennomsnittlige årlige veksten i kinesisk økonomi det siste kvarte århundre har vært på over ni prosent. Det betyr mer enn en åtte-dobling av BNP på disse 25 årene. Kinas handel med omverdenen har i samme periode blitt 17-doblet, hvilket innebærer en årlig veksttakt på 12 prosent. Prognoser fra Verdensbanken tyder på at Kina allereide om 15 år er verdens største handelsnasjon. Om 30—35 år vil Midtens Rike kunne ha verdens største økonomi. Noen flere tall som gir perspektiv på utviklingen:

I 1978 ble så godt som alle priser i Kina bestemt av staten. I 1991 ble over halvparten av prisene på jordbruksprodukter markedsbestemte, og vel to tredjeparter av prisen i butikkene. I 2003 er mindre enn fem prosent av alle priser statlig bestemt.

I 1994 hadde de statlige industriforetakene 75 millioner arbeidstakere. Siden den gang har arbeidsstokken blitt redusert med 60 prosent, til 30 millioner arbeidstakere. Industriproduksjonen utgjør nå godt over 40 prosent av verdiskapningen i Kina. Det er mer enn hva Japan og Sør-

Korea opplevde under sine tiår med kraftig økonomisk vekst.

I 1980 bodde mindre enn 20 prosent av befolkningen i byene. Nå bor om lag 40 prosent i byene, og andelen er økende.

I 1990 måtte 70 prosent av befolkningen betegnes som fattige (mindre enn to dollar i inntekt per dag). I 2003 var dette tallet sunket til 28 prosent.

Valutaeservene i Kinas sentralbank nærmer seg 800 milliarder dollar. Om ikke lenge vil sentralbanken i Kina ha en større beholdning av andre lands penger og verdipapirer enn sentralbanken i Japan.

I USA bor det snart 300 millioner mennesker<sup>3</sup>, i Kina om lag 1,3 milliarder. Som andel av den globale produksjonen og den globale sparingen er USA likevel den helt klart dominerende:

	Globale andeler av	
	Produksjon	Sparing
USA	32 %	21 %
Kina	4 %	9 %

Inntrykket som mange synes å ha, nemlig at USA sparer så godt som ingen ting, stemmer ikke. Rett nok er USAs andel av den globale sparingen mye mindre enn landets andel av den totale produksjonen. Men i absolutte tall sparer USA – etter tabellen over – mer enn det dobbelte av hva Kina gjør. Imidlertid investerer amerikanerne betydelig mer enn de sparer. Differansen, som i 2004 var på mer enn 600 milliarder dollar, må USA låne fra andre land.

Kina, som de senere årene har hatt en investeringsrate på om lag 40 prosent – mer enn det dobbelte av hva USA har hatt – kan vise til en helt fenomenal spareiver. Så fenomenal at Kina, etter å ha finansierte store, egne investeringer, har midler til overs for utlån til andre land. En god del av disse lånene gis til den amerikanske stat ved at Kinas sentralbank kjøper amerikanske statsobligasjoner.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> I arbeidet med første del av denne artikkelen har jeg hatt stor nytte av Bert Hofmans innlegg på en konferanse på Stanford University høsten 2005, se <http://scid.stanford.edu/events/china2005/index.html>. Jeg vil også takke en anonym fagkonsulent for nyttige kommentarer til hele artikkelen.

<sup>3</sup> Torsdag 13. oktober 2005 klokken 21.14 (norsk tid) – bor det 297.412.239 mennesker i USA. Hvert 10. sekund øker befolkningen med en person, se <http://www.census.gov/population/www/popclockus.html>.

<sup>4</sup> Av USAs samlede statsgjeld på om lag 4 billioner dollar eier utlendinger – i hovedsak ved andre lands sentralbanker – over halvparten.

## Boks 1 Målet om Xiaokang innen 2020.

Med begrepet *Xiaokang* forstår kineserne et harmonisk samfunn der folk flest har det rimelig bra. Materiell velstand er viktig, men andre ting spiller også en rolle, som åndelige verdier og vakker natur. Videre må man se til at alle får del i den materielle fremgangen. I dagens Kina er forskjellene i levestandard de ulike provinsene imellom et stort problem. Folk som bor i byer langs kysten, lever langt bedre enn dem inne i landet. Kina kan ikke være et godt land å bo i om ikke også den kinesiske bonden har det bra.

Gjenoppfriskningen av begrepet *Xiaokang* av dagens lederduo – president og partisejef Hu Jintao, som også er øverste sjef for de væpnede styrker, og statsminister Wen Jiabao – sees i noen grad som en reaksjon mot den forrige generasjons ledes ensidige fokusering på materiell fremgang. «Det er strålende å

bli rik», sa Deng, og Jiang Zemin som gikk av som president i 2002, la vekt på det.

Ved å sette seg som mål at Kina skal være et *Xiaokang* samfunn innen 15 år, prøver Hu og Wen å hente legitimitet for sin politikk fra et over 2000 år gamle kinesiske begrep. 15 år er ikke tilfeldig valgt. Ettbarnspolitikken, som gir en bonus i starten, sender en regning senere. Bonusen er at utgifter til barn blir lave når det er få av dem. Regningen kommer noen årtier senere, når alle de ufødte ikke er der, og antall hender i arbeid blir mindre. Om 15 år vil antall gamle som prosent av dem i arbeidsfør alder, ta til å stige kraftig. Det vil virke hemmende på den økonomiske veksten.

Kilde: <http://en.wikipedia.org/wiki/Xiaokang>

En dollar i Kina har mye større kjøpekraft enn en dollar i Amerika. Det skyldes at de lave arbeidslønningene i Kina gjør en mengde varer og tjenester der langt billigere enn i rikere land. Justert for dette, øker Kinas andel av den samlede produksjonen i verden fra fire prosent til 12 prosent, og USAs synker fra 32 til 22 prosent.<sup>5</sup>

## INVESTERINGSRATEN ER MEGET HØY, . . .

For perioden 1978-1993 hadde Kina en investeringsrate på 30-35 prosent og en årlig vekst i totalproduktivitet på 3,7 prosent. For årene 1993-2004 sank TFP-veksten med ett prosentpoeng til 2,7 prosent samtidig som investeringsraten steg. De siste par årene har denne raten nå kommet opp i over 40 prosent. Det er et meget høyt tall. Om Kina skal lykkes i sitt forsett om en årlig veksttakt på i gjennomsnitt syv prosent for de neste 15 årene, må veksten i totalproduktivitet opp – arbeidskraft og kapital må utnyttes mer effektivt. På den måten kan en gitt vekst i samlet produksjon skje ved mindre vekst i de samlede investeringene. Mer av kaka som hvert år bakes, kan – og bør – gå til privat konsum.

For en bedre utnyttelse av ressursene er det nødvendig at migrasjon fra landsbygda til byene fortsetter. I gjennomsnitt har arbeidskraften i byene seks ganger så høy pro-

duktivitet som den på landet. Når bonden flytter til byen, hentes det således inn en overføringsgevinst.

Videre er det viktig at *privatiseringen* av de statseide foretakene fortsetter. Undersøkelser som Verdensbanken har gjort, viser klart at i provinser og byer der det statlige eierskapet i industrien er lite, er TFP-veksten høyere. Incentivene kommer bedre på plass, og bedriftene blir drevet mer effektivt.

Et tredje forhold er behovet for bedre *bankhåndverk*. Med investeringer år om annet på en tredjepart eller mer av bruttonasjonalproduktet, får bankene, som i stor grad bestemmer hvilke prosjekter som skal realiseres, en helt avgjørende rolle for den økonomiske utviklingen.<sup>6</sup>

En mer velkvalifisert arbeidsstokk er også viktig. *Investeringer i menneskelig kapital* har høy prioritet. Kina har et stykke igjen her. På dette området har kineserne et annet problem å slite med – den utbredte korrupsjonen. Hvordan komme den til livs er noe toppledelsen i Partiet legger stor vekt på. Men kanskje ikke dem noen hakk lenger nede i hierarkiet.

Gjennom store investeringer fra utenlandske bedrifter, får Kina tilgang på *bedre teknologi*. I 2004 og 2005 mottok

<sup>5</sup> I desember 2005 kom reviderte nasjonalregnskapstall for Kina. Den viktigste endringen var oppgradering av tjenesteytende sektor som nå – etter ny tall – utgjør over 40 prosent av BNP. Tallet for industriproduksjon, inklusive bygg og anlegg, ble justert ned fra nær 53 prosent til vel 46 prosent. Det er et mer normalt nivå om man sammenligner med andre land. BNP for 2004 ble oppjustert med 17 prosent. For mer om denne revisjonen av tallene, se Economist Intelligence Unit, [http://www.viewswire.com/index.asp?layout=VWArticleVW3&article\\_id=199781805](http://www.viewswire.com/index.asp?layout=VWArticleVW3&article_id=199781805).

<sup>6</sup> For en nærmere vurdering av behovet for reformer av finansvesenet i Kina, se tredje kapittel i OECD (2005).

Kina hvert år direkteinvesteringer på 60 milliarder dollar. Pengene trenger man ikke – Kina sparer nok selv – men kunnskaper og ferdigheter som følger med, har kineserne stor nytte av.

#### . . . MEN NÅ MÅ DET PRIVATE FORBRUKET OPP

Den raske veksten i samlet produksjon som de kinesiske myndighetene legger opp til, må møtes med tilsvarende vekst i samlet etterspørsel. De senere årene har veksten i etterspørselen etter kinesiske varer og tjenester i stor grad kommet fra eksport og innenlandske investeringer. Kina er nå en så stor aktør i den globale økonomi at markedsveksten i resten av verden setter en grense for veksten i kinesisk eksport. Innenlandske investeringer kan heller ikke fortsette å vokse i samme tempo. Det er nå en økende frykt for overinvesteringer med tilhørende ledig produksjonskapasitet i sektorer som aluminium, biler, sement og stål. Stygge tall i bankenes bøker over lån som ikke betjenes, peker i samme retning.

Privat konsum utgjør nå bare vel halvparten av BNP mot om lag to tredjedeler på 1980-tallet. Når forbruksraten går ned, går spareraten opp. Større usikkerhet for egen fremtidige økonomi ligger bak den kraftig veksten i privat sparing i Kina de siste 12-15 årene. Som ansatte i statseide foretak kunne folk tidligere være temmelig trygge på at de hver dag fikk sin bolle med ris, at barna kom på skolen, at helt grunnleggende helsetjenester ble levert, og at man hadde tak over hodet. Med overgang til marked er mange tjenester som staten tidligere levert helt gratis, eller meget billig, nå borte. Sparemotivene blir sterkere både fordi man nå må dekke en større andel av utgiftene selv, og fordi usikkerheten øker.

Med ettbarnspolitikken kan ikke foreldre lenger regne med å bli forsørget av avkommet. Man må legge seg opp penger her og nå. Sitt ene barn<sup>7</sup> blir det viktig å gi en best mulig start i livet, hvori inngår utdanning som nå koster penger. Sparingen øker ytterligere.

For at en årlig produksjonsøkning i Kina på 7-8 prosent skal finne avsetning, må det private forbruket vokse kjappere. Den omstrukturering av bankvesenet som nå finner sted, vil kunne ha som konsekvens at den jevne kineser

øker sitt forbruk. Arbeidet med en delvis privatisering av tre av de fire store statsbankene, der utenlandske eiere kommer inn som strategiske partnere, er i full gang. Bedre drevne banker gjøre det lettere å låne for konsumformål. Personer under utdanning kan låne på sin fremtidige inntekt. Og kinesiske huseiere kan, som amerikanske, låne på verdistigningen på sine boliger.

Med et bedre fungerende bankvesen legges forholdene til rette for å bruke penger i dag som man tjener i morgen, dvs. mulighetene bedres for at konsumet kan jevnes ut over tid. Et konkurransepreget bankvesen vil også gjøre det enklere å møte uforutsette utgifter med lån, og ikke bare med tidligere oppsparte midler. Det private konsumet kan ta seg opp.

Forbruket i Kina vil øke dersom vilkårligheten i den økonomiske politikken blir mindre og forutsigbarheten større. Et lovverk som aksepteres, og som myndighetene har vilje og evne til å påse etterleves, vil gi økt forutsigbarhet. Det vil i sin tur føre til at sparing som skyldes stor uviss- het om fremtiden, synker, og at forbruket øker.

Sammenfatningsvis er fortsatt rask økonomisk vekst i Kina betinget av at flyttingen fra land til by fortsetter; at industrialisering gradvis viker plassen for vekst i de tjenesteytende næringer; at statsbankene blir delvis privatisert; at konkurransen i finansmarkedene øker; at kinesere får stadig bedre utdanning; og at det private konsumet øker.

#### FORURENSNING FÅR STØRRE OPPMERKSOMHET, . . .

For Sovjetunionen var organisert motstand mot tiltakende forurensning begynnelsen på slutten. De kinesiske lederne ser skriften på veggen. I oktober 2005 hadde Partiet en fire dagers lukket konferanse om hvordan bekjempe forurensing og redusere inntektsforskjeller, for på den måten å dempe den klare tendensen til oppløp og uro.<sup>8</sup> Mens det i 1993 var 9.000 «mass incidents», dvs. ansamling av mennesker som i mer eller mindre voldelig grad protestert mot en utvikling de ikke likte, var dette tallet kommet opp i 50.000 i 2002 og i hele 74.000 i 2004. I alt deltok 3,7 millioner mennesker i disse demonstrasjonene. En fjerdepart av dem skyldes forurensning og misnøye med miljøpolitikken.

<sup>7</sup> I gjennomsnitt føder hver kinesisk kvinne 1,7 barn. Tidlig på 1960-tallet fødte hun over syv. For minoriteter og for dem som bor på landet er ettbarnspolitikken modifisert. Folk som har råd til det, kan velge å få flere barn og betale de botene som da gjelder.

<sup>8</sup> Se Hosking (1990) for en analyse av miljøspørsmål i det tidligere Sovjetunionen og Economy (2004) for utfordringene Kina nå står overfor på dette området.



Mange tiltak er iverksatt. Men fortsatt har Kina fem av verdens ti mest forurensede byer. Beijing, som i 2008 er vertskap for de olympiske sommerlekene, tar sikte på å arrangere «Green Games», dvs. at de fredfylte tevlingene skal skje i et «grønt» miljø. Her er det langt frem. Overgang fra fyring med kull til fyring med gass er et skritt i riktig retning. Men den sterkt økende biltrafikken innebærer et skritt tilbake rent miljømessig.

Vel så alvorlig som luftforurensinger er mangel på rent vann. Om lag 60 millioner kinesere har ikke tilgang på nok rent drikkevann, og ti ganger så mange drikker forurenset vann.

I 1994 aksepterte myndighetene etablering av NGO-er (Non Government Organisations). Det er nå et nettverk av slike organisasjoner i Kina, med myndighetenes godkjenning, som følger miljøspørsmål nøye. Imidlertid vil myndighetene, og særlig på de lavere nivåene, dvs. fra provinsnivå og nedover, ofte prioritere ny økonomisk virksomhet fremfor et renere miljø. Handlingsrommet for en kinesisk NGO som er opptatt av miljøspørsmål, er atskillig mindre enn for Bellona i Norge.

I Verdensbankens analyse av utsiktene for Kina fremover legges det opp til at Midtens Rike fortsetter sitt arbeid med en bedre miljøpolitikk. Det innebærer strengere miljøkrav og mer miljøvennlig teknologi. Videre er det behov for en prisstruktur som i større grad tar høyde for miljømessige kostnader ved ulike former for økonomisk virksomhet. En konsekvens av slike tiltak er redusert energiintensiteten i produksjonen. En annen effekt er en mer balansert vekst, dvs. vridning bort fra industriproduksjon og over mot økt produksjon av tjenester.

#### . . . OG DET FÅR INNTEKTSFORDELINGEN OGSÅ

I 1979 tok arbeidet med å løse opp de store og lite effektive jordbrukskollektivene til.<sup>9</sup> Bøndene får tilbake ansvaret for egen produksjon. Den enkelte bonde blir tildelt et jordstykke – i starten for ett år av gangen – i 1984 utvidet til 15 år. Nå er 30 år vanlig leietid av jord på landet. Lenger leietid gir incentiv til oppgradering av jorda. Bonden bestemmer selv hva han skal dyrke og hvordan. Når kvoten som landsbyen har krav på er levert, står den enkelte bondehusholdning fritt til å selge det overskytende.

<sup>9</sup> Se kapittel 37 i Hsü (1995).

Resultatet lar ikke vente på seg; jordbruksproduksjonen i Kina tar seg kraftig opp. I 1987 ble det produsert en halv gang så mye ris og hvete som under det kollektive systemet. Og minst like viktig, den enkelte bonde brukte bare i gjennomsnitt 60 arbeidsdager på jorda, sammenlignet med 250 til 300 dager i kollektivsystemets tid. Det gav rom for en gryende industriproduksjon på landet, de såkalte *Township and Village Enterprises* (TVEs) .

De økonomiske reformene, basert på incentiver til den enkelte fremfor appell og kampanjer for innsats for fellesskapets beste, skaper mer, men fordeler det skapte mer ujevnt. Basert på en fattigdomsgrense på én dollar dagen bor 18 prosent av verdens fattige i Kina – til tross for at 400 millioner kinesere er kommet over fattigdomsgrensen i løpet av de siste 25 årene.

Mens de økonomiske reformene i første fase kom landsbygda til gode, var det snart byene som overtok føringen, og særlig de 14 langs kysten som Deng blinket ut og gav særlig gode rammebetingelser for industrialisering og eksport. Forskjellen mellom by og land økte.

#### INGEN ENKEL SAK Å DELE GODENE JEVNERE

Den første halvdel av 1980-årene var en god tid for utjevningsspolitikk i Kina. Gini-koeffisienten sank fra 30 til 27, hvilket betyr reduserte inntektsforskjeller. Men så tok denne koeffisienten til å stige, og det temmelig bratt. Midt på 1990-tallet var Ginikoeffisienten kommet opp på 45. Forskjellen i inntekt var nå større i Kina enn i USA (41) og klart større enn India (33).

I Kahn & Riskin (2005) gis det en grundig analyse av inntektsforskjellene i Kina i 2002 sammenlignet med i 1995. Om vi ser på by og land hver for seg, var det en svak tendens til inntektsutjevning begge steder over disse syv årene. Men fordi gjennomsnittsinntektene i byene vokste klart raskere enn på landet, er bildet for Kina sett under ett en så godt som uendret Ginikoeffisient.

Nytt for undersøkelsen av 2002 er at man her eksplisitt trekker inn inntektsutviklingen for gjestearbeidere (*migrant workers*) som på det tidspunkt utgjorde 7 prosent av Kinas befolkning (og 18 prosent av befolkningen i byene). Med ekstrem fattigdom på landet trekkes folk til byene hvor det er arbeid å finne. Mary Boyd ved

University of Hong Kong forklarer: «The minimum wage of RMB 500 a month (ca. 400 kroner) in Guangdong's notorious factory town of Dongguan seems poor by international standards, but looks good in comparison to rural incomes, or even to urban incomes in distressed areas» (*China Economic Quarterly* Q3 2005, s. 29).

Gjestarbeidere har betydelig lavere inntekter enn dem som er født og oppvokst i byene (se boks 2). Når gjestearbeidere tas inn i undersøkelsen, svekkes konklusjonen om synkende inntektsforskjeller i byene. Ginikoeffisienten for 2002, *inklusive* gjestearbeidere, er marginalt høyere enn Ginikoeffisienten for 1995, *eksklusive* gjestearbeidere.

Når velstanden øker i eget nærområde, stiger forventningene. Om disse ikke innfris, beredes grunnen for misnøye som i neste omgang kan skape grobunn for uro og opprøyer. Store inntektsforskjeller innen byene er noe dagens kinesiske lederduo, Hu Jintao og Wen Jiabao, må ta på alvor, om de ønsker å opprettholde ro og orden. Og det gjør de. Kaos og fravær av stabilitet er noe kinesiske ledere alltid frykter. De mange opprørene, iverksatt av kinesiske bønder, som historien kan vise til, kjenner dagens toppleder så altfor godt til.

Et forsonende trekk ved inntektsutviklingen i Kina er at utdannelse betaler seg godt. Med større inntektsmobiliteten i Kina enn i USA har den evnerike og flittige kineser gode muligheter til å krabbe oppover.<sup>10</sup> Om fattige kinesere får bedre tilgang til høyere utdanning, vil man både kunne oppnå raskere vekst og jevnere fordeling. Stor inntektsmobilitet er noe myndighetene prioriterer. Ikke minst fordi en slik politikk har som konsekvens at legitimiteten til regimet øker.

På vårparten 2005 gikk det rykter om at industribedrifter i Guangdong-provinsen, som omkranser Hong Kong, hadde problemer med å skaffe nok arbeidskraft. Det som skjedde var økonomisk oppsving i Sichuan og Hunan – de provinsene som Guangdong henter det meste av sine innvandrere fra. Det tok noe tid å åpne nye kanaler for tilstrømning av flittige hender. Med over 200 millioner arbeidstakere med for lite å drive med – hovedsakelig i landbruket – skal det gå mange år før Kina sett under ett vil måtte slite med mangel på arbeidskraft. Lønningene vil

etter hvert stige, og det i takt med produktiviteten. Noen generell knapphet på arbeidskraft er det imidlertid ikke rimelig å forvente.

I Verdensbankens fremskrivninger for Kina legges det til grunn at om sysselsettingsandelen i landbruket går ned fra dagens 48 prosent til 15 prosent i løpet av de neste 20 årene, vil forskjellen i produktivitet mellom jordbruk og industri halveres. Dermed legges forholdene til rette for en reduksjon av inntektsforskjellene mellom by og land.

#### ET KLASSEDELT SAMFUNN

I 1978 bodde færre enn 20 prosent av kineserne i byer. Nå bor om lag fire av ti kinesere i byer – i 2020 nærmere seks av ti. En viktig årsak til denne utviklingen er en gradvis uthuling – og siden 1998 en klar liberalisering – av regler for flytting innen Kina.

I mer enn tusen år har Midtens Rike hatt et system for registrering av sine innbyggere. I 1949 etablerte myndighetene en ordning med «internt pass» for flytting innen landet, på linje med det Sovjetunionen hadde. Hensikten var å begrense mobiliteten innen landet – et mål som Kina under Mao lyktes godt med å innfri.<sup>11</sup>

Definisjonen på en *migrant* er en person som har bodd mer enn seks måneder i byen, uten å ha blitt registrert som sådan. Det betyr at hun ikke har rett på ulike offentlige tilbud som skole- og helsetjenester etc. Hun beholder sin registrering fra tidligere bopel.

Den typiske migrant er ung, fra landet og kommer uten familie til byen for der å skaffe seg bedre lønnet arbeid enn hjemme. Imidlertid er det forskjell på Jørgen Hattemaker og Kong Salomo også i Kina – eller kanskje særlig i Kina; folk med høy utdanning, med verdifulle teknisk kompetanse eller med kapital som skal investeres i produktiv virksomhet i byen, får umiddelbart oppholdstillatelse med fulle sosiale rettigheter.

Av Shanghais 16 millioner innbyggere i år 2000 var 4,4 millioner migranter, mot 1,7 millioner fem år tidligere. For å kunne trekke til seg talentfulle og dyktige medarbei-

<sup>10</sup> Se notat av Khor og Pencavel, <http://scid.stanford.edu/events/china2005/index.html>.

<sup>11</sup> Dette avsnittet bygger på fire små artikler i *China Economic Quarterly* Q3 2005, «Maligned and misunderstood: China's migrant labour», pp. 19-28.

Boks 2 *Hokou-systemet under endring.*

I 1998 ble det noe lettere å skaffe seg *hukou* i byer, f. eks. ved at den ene ektefellen kunne bli registrert som byboer om den andre allerede var det. I 2001 bestemte sentralmyndigheten i Beijing at alle byer med færre enn hundretusen innbyggere i syv av landets provinser skulle utstede *hukou* til alle med fast jobb og fast bopel. Hvilke kriterier som skal legges til grunn ved vurdering av om immigranter i andre provinser og i større byer skal få status som byboer, ble i stor grad overlatt til de lokale myndighetene. I Zhengzhou som er hovedstad i Hunan – en provins med over 60 millioner innbyggere, omtrent som i Frankrike – la man opp til en meget liberal politikk. To år senere måtte man stramme kraftig inn på migranters rett til å få *hukou*.

Ved å beholde sin registrering på landet beholder man samtidig retten til å dyrke jorda. Således finner mange familier det for-

målstjenlig at minst en i slekta holder fast på sitt *hukou* på landet. Retten til å dyrke et stykke jord er for mange det eneste sikkerhetsnettet som finnes.

I dag er det slik at staten eier all jord. Men den enkelte kan få leierett på mellom 30 og 70 år. På landet er det landsbyen som bestemmer fordeling av jorden. I byene er det mer preg av et marked, innen grensen for den tidsbestemte bruksretten. En overgang til vanlig eiendomsrett til jorda, der folk fikk anledning eie og å selge fast eiendom, ville løse opp bindingen til jorda. Det blir lettere å ta farvel med sin barndoms dal om man har solgt fedrenes bondegård og har godt med penger på bok. *Hukou* og landreform er nært knyttet sammen.

dere lar de lokale myndighetene i Beijing større bedrifter få en årlig kvote for *hukou*, som er betegnelsen på registreringssystemet. Mindre bedrifter som har større problemer med å få kvoter for *hukou*, kan likevel ordne dette ved å bestikke offentlige tjenestemenn.

*Hukou*-systemet gir et klasseslett samfunn. De relativt sett velstående byboere vil ikke dele sine sosiale goder med sine fattige brødre på landsbygda. Men de vil gjerne nyte godt av deres billige arbeidskraft. Det er klart at en slik situasjon tidvis skaper store spenninger. Den vekt som dagens kinesiske ledere legger på det å skulle utvikle et «harmonious society», må blant annet sees i lys av disse spenningene.

I våre øyne virker *hukou*-systemet grovt urettferdig; en ren diskriminering mot de dårligere stilte i samfunnet. I kinesiske øyne tror jeg det mer er spørsmål om hva som er praktisk mulig innen de økonomiske rammer som foreligger.<sup>12</sup>

#### IMPLEMENTERING AV DEN ØKONOMISKE POLITIKKEN ER VIKTIG, ...

Hva som bør skje i kinesisk økonomi de neste par tiår fremover, er hva vi til nå har diskutert i denne artikkelen. Tre ting står i fokus: Fortsatt rask økonomisk vekst, men med mer vekt på miljø og fordeling. Neste spørsmål blir *hvordan* få ting til å skje. Andrew Sheng som nylig gikk av etter syv år

som sjef for Hong Kong Securities and Futures Commission, er opptatt av dette spørsmålet. Hans innlegg på Stanford-konferansen, samt en artikkel fra hans penn (Sheng 2005), danner mye av bakgrunn for det som her følger.

Selv om jeg er økonom av utdanning, sier Sheng, har erfaringer fra å være «securities regulator» gjort meg stadig mer klar over at markeder er tilpassningsdyktige sosiale institusjoner, med sin kultur og sin forhistorie. Manglende effektivitet i byråkratiet, sterke økonomiske særinteresser, kriminalitet og korrupsjon er realiteter man ikke kan slå en strek over i arbeidet med å *implementere* en politikk med sikte på å oppnå den ønskede utviklingen.

Deng Xiaoping var den første kinesiske lederen i historien som aktivt tok markedet i bruk for å nå sine mål. I de første 12-15 årene var oppgaven en gradvis innføring av markeder – først for produksjon og omsetning av landbruksprodukter og etter hvert for industrivarer og tjenester. Med staten som eier av så godt som alt – slik det var under Mao – var skillet mellom eierskap og regulator av liten betydning. Med overgang til en markedsøkonomi som utover på 1990-tallet i økende grad baseres på privat eiendomsrett, blir oppgaven å skille eierskap fra regulering helt sentral. Denne oppgaven er ikke blitt løst på tilfresstillende vis.

Byråkratiet er en service sektor, sier Sheng. Jobben til byråkratene er å se til at markedet leverer varer og tjenester

<sup>12</sup> Et annet enormt problem som Kina står overfor, er etablering av et passende pensjonssystem. Økende urbanisering og ettbarnspolitikken gjør at de eldre ikke i samme grad som tidligere kan regne med å bli tatt hånd om av egen familie. Kina, er det første land i verden der folk blir gamle før de blir rike.

til folket. Noen ganger må politikerne sette i verk tiltak som fører til et resultat forskjellig fra hva et fritt marked gir. Renere miljø og jevnere fordeling av godene, er gode grunner for politiske inngrep. Byråkratene må da administrere de tiltak som besluttes iverksatt, slik at produksjonen kan bli størst mulig innen de rammer andre hensyn setter.

Men når byråkratiet ikke opplever seg å være i servicesektoren – men snarere benytter anledninger til å sko seg på andres bekostning – får man den type problemer Kina i dag sliter med; korrupsjon og feil fordeling av ressursene.<sup>13</sup>

#### . . . OG DET KREVER BEDRE VILKÅR FOR DEN PRIVATE EIENDOMSRETTE

Et godt fungerende byråkrati er viktig for gjennomføringen av den økonomiske politikken. Men minst like viktig er det Sheng kaller *Property Rights Infrastructure*. Med tre fjerdedeler av sysselsettingen i privat sektor i dagens Kina – der bønder med leiekontrakt på jorda utgjør majoriteten – må den private eiendomsretten ha bedre vilkår. Det er ikke nok at denne retten er nedfelt i Kinas konstitusjon. Den må utvikles, utdypes og forankres på bedre vis.

Et kjernepunkt er nettopp bøndernes stilling – de leier jorda, de eier den ikke. På dette punktet trekker Sheng frem den peruanske økonomen Hernando De Soto (2000), som i sine arbeider har fremholdt fortrefeligheten av den amerikanske modellen. Den gang cowboyene drev kveg over prærien, og nybyggerne slo seg ned for å dyrke jorda, ble uformelle lover og regler etablert. Man tok i bruk land som ingen eide (om vi ser bort fra indianerne som fikk en brutal og urettferdig behandling). Rettsreglene immigrantene hadde med seg, i hovedsak fra England, hadde ikke paragrafer for en slik situasjon. Folks allmenne rettferdighetssans fikk større gjennomslag. Den tilsa at om man slo seg ned på jomfruelig mark og opparbeidet den, burde man også etter en tid få eiendomsretten.

Det tok noe tid før de politiske myndighetene i Washington D. C. tok inn over seg de nye realitetene «på bakken» i Det ville vesten. Men omsider gjorde de det. En

nybygger fikk rett på jorda om han dyrket den og betalt skatt til delstaten i syv år. En ren vinn-vinn situasjon etableres. Nybyggerne får eiendomsrett. De lokale myndighetene får skatteinntekter. For myndighetene blir det viktig å beskytte eiendomsretten – ellers blir det ingen å skattlegge. For bonden som eier egen jord, gjelder det å dyrke den på best mulig måte.

Amerikanske erfaringene fra det 19. århundre er relevante for fremvoksende økonomier i det 21. århundre. Jurister og lovgivere skapte et incentivriktig regelverk for eiendomsretten. Det var et viktig bidrag til utviklingen av en dynamisk og livskraftig markedsøkonomi.

#### BEHOVET FOR ET UAVHENGIG RETTSVESEN

Ved etablering av egnet infrastruktur for eiendomsretten i Kina står man overfor et stort problem; hvordan har dagens eiendomsrett oppstått? Hvordan har folk kommet til å eie det de i dag eier (eller mener seg å eie)?

Mens nybyggerne i Ville Vesten tok for seg av upløyd mark, bokstavelig talt, har dagens kinesiske eiendomsbesittere tatt for seg av tidligere statseide aktiva. Om man har lagt sin hånd på slike aktiva gjennom rent tyveri, snusk og korrupsjon, bør dagens «eiere» – i gåseøyne nå – være gjenstand for rettsfølgelse. Men her er vanskelige gråsoner. Om sterkt underutnyttede produksjonsmidler eid av staten blir satt i stand og ny produksjon startet opp, til glede for lokalsamfunnet så vel som for kunder over hele Kina, og han eller hun som dro det hele i gang etter hvert opplever seg som eier av det, hvordan håndtere en slik situasjon? Her er intet sjablonmessig svar, sier Sheng. Man må vurdere det hele fra sak til sak. Gjennom rettsapparatets håndtering av de konkrete tilfellene, vil en praksis etter hvert nedfelle seg som blir retningsgivende for senere saker.

Men rettsapparatet, hvor godt fungerer det? I Kina er det én advokat pr. 11.000 innbyggere. I USA én pr. 300 og i Storbritannia én pr. 700. Dessuten har mange kinesiske advokater og dommere begrenset uavhengighet i forhold til lokale partiledere og det offentlige byråkratiet. Den gamle maktstrukturen er der fremdeles; Parti og Byråkrati

<sup>13</sup> Hva gjelder korrupsjon er Kina nå på 82. plass av 158 land. Island er nummer en. Egentlig er det litt underlig at Island topper denne lista. Med verdifulle fiskekvoter til fordeling legges forholdene godt til rette for rent seeking og korrupsjon på Sagaøya. Men disse mulighetene benyttes lite, om man skal tro Transparency International.

er vant til å bestemme ved administrative tiltak og forordninger. De føler sin makt truet av et uavhengig rettsapparat. På toppen av dette mangler mange av dommere juridisk skolerung – ikke få er tidligere offiserer i Folkets Frigjøringshær.

En god infrastruktur for eiendomsretten inneholder tre elementer. For det første trengs en avklaring av *hvem som eier hva*. I Norge har vi tinglysning av fast eiendom; og VPS for aksjer og obligasjoner. Tilsvarende oversiktlige registre arbeides det med å få på plass i Kina. At dette ikke er noen enkel oppgave sier seg selv.

For det andre må man ha gode markedsplasser for *kjøp og salg av aktiva*, med tilhørende profesjonelle aktører. For fast eiendom trengs eiendomsmeglere og uavhengige eksperter som gir verdianslag. For verdipapirer trengs det børser og meglerhus. Dessuten er det behov for uavhengige byråer som står for kredittvurderinger.

Og sist men ikke minst, en god infrastruktur for eiendomsretten forutsetter egnede *lover og regler* og en politisk prosess der disse over tid endres på hensiktsmessig vis; et uavhengig rettsapparat som avgjør tvister; og et maktapparat som politi og lensmann, som ser til at vedtatt beslutninger ikke treneres på ulovlig vis.

I Kinas situasjon ligger det en ekstra belastning ved at vanlige forretningsmessige tvister lett kan blandes sammen med mer alvorlige lovbrudd begått ved tilegnelse av produksjonsmidlene. Sett at du handler med en bedrift som staten tidligere eide, men som nå, på uklart vis, er kommet i hendene på nye eiere. Du nekter å betale for mottatte varer og tjenester. Det er klart ulovlig – du bryter en forretningsmessig avtale. Men med kunnskap om at de nåværende eierne har tilranet seg produksjonsutstyret – har begått en forbrytelse –, og med en antydning om

at dette kan sive ut, kan det tenkes at de lar deg slippe unna.

Om slike tilstander etter hvert får lov til å dominere, kan det skapes en situasjon der «business intergrates backwards», dvs. der mektige forretningsfolk finner det legitimt å skaffe seg politiske posisjoner med sikte på å regulere seg selv.

Det er ikke nok at den enkelte bedrift drives godt. Rammeverket rundt bedriftene – eller institusjonene i bred forstand – må også fungere. «Institutional governance», i tillegg til «corporate governance», sa den tidligere sjefen for Securities and Futures Commission i Hong Kong, er noe de kinesiske myndighetene vil måtte ha fokus på i mange år fremover.

#### REFERANSER:

China Economic Quarterly Q3 (2005): «Maligned and misunderstood: China's migrant labour», pp. 19–28

De Soto, H. (2000): *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*, Basic Books, New York

Economy, E. C. (2004): *The river runs black: The environmental challenge to China's future*, Cornell University Press, Ithaca

Hosking, G. (1990): *The awakening of the Soviet Union*, Heinemann, London

Hsü, I. C. Y. (1995): *The rise of modern China*, fifth edition, Oxford University Press, New York

Kahn, A. R. & Riskin, C. (2005): «China's household income and its distribution, 1995 and 2002», *China Quarterly*, pp. 356–384

OECD (2005): *Economic Surveys, China*

Sheng, A. (2005): «Free markets and property rights: Lessons from Hong Kong», Asia Institute for Political Economy, 30 July, 2005

*KJETIL BJORVATN*  
*Professor ved Norges Handelshøyskole*

*STIG TENOLD*  
*Førsteamanuensis ved Norges Handelshøyskole*



## Det kinesiske vekstmirakelet i perspektiv

Den sterke veksten i levestandarden i Kina de siste tretti år er en av de mest imponerende – og viktigste – økonomiske prestasjonene verden har sett. I denne artikkelen settes den kraftige veksten inn i et asiatiske perspektiv, og det vises at mye av grunnlaget gjenspeiler prosesser som man har sett i andre hurtigvoksende asiatiske land. Samtidig er det sider ved det kinesiske samfunnet som representerer store utfordringer, og vi kommenterer spesielt dualismen i arbeidsmarkedet og tilbudet av helsetjenester, samt behovet for å føre en balansert og bærekraftig økonomisk politikk.

### INNLEDNING

Kina har i løpet av de siste 30 årene opplevd en formidabel økonomisk vekst. Veksten har redusert fattigdommen betydelig, men har samtidig skapt store forskjeller i det kinesiske samfunnet. Denne artikkelen presenterer bakgrunnen for veksten, og viser at mesteparten av fattigdomsreduksjonen fant sted i en tidlig fase, med liberaliseringen av jordbruket. Reformen av regelverket for internasjonal handel og utenlandske investeringer på 1990-tallet bidro til at Kina gikk fra tilnærmet autarki til å bli en av verdens største handelsnasjoner og vertsnasjoner for utenlandske direkteinvesteringer.

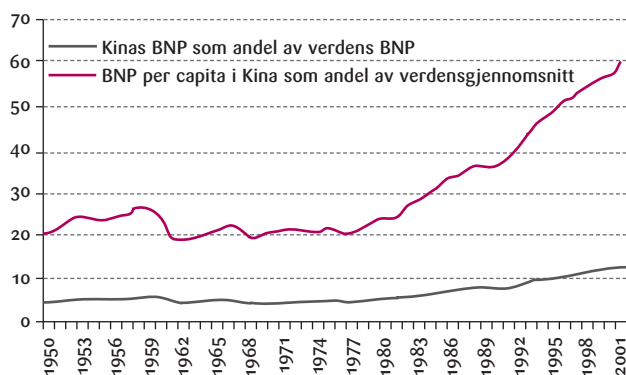
Artikkelen setter videre Kinas økonomiske vekst inn i en «asiatisk» sammenheng, og viser at veksterfaringen i Kina ikke er uten sidestykke i regionen. Et spørsmål her er i hvilken grad veksten er drevet av teknologiske fremskritt, og dermed kan forventes å vedvare, eller om den er drevet av en økning i produksjonsfaktorer, som over tid vil resul-

tere i redusert avkastning på investeringene og dermed avtakende vekst. Vi kommenterer i dette avsnittet også den finansielle stabiliteten i den kinesiske økonomien, og miljøproblematikken. Dette er elementer som hver for seg representerer potensielle trusler for fortsatt vekst (på henholdsvis kort og lang sikt).

Dernest diskuterer vi dualismen i det kinesiske samfunnet, med et sterkt skille mellom befolkningen i byene og på landsbygden. Forskjellene mellom disse to befolkningsgruppene, som dels har økonomiske årsaker, men også i noen grad skyldes politisk og juridisk forskjellsbehandling, er økende, og utgjør en av de største utfordringene landets myndigheter står overfor.

Avslutningsvis vurderer vi grunnlaget for den videre veksten og stabiliteten i den kinesiske økonomien og det kinesiske samfunn.

Figur 1 Andel av verdens BNP og BNP per capita, prosent, 1950-2001.<sup>1</sup>



### BAKGRUNNEN FOR VEKSTEN

Fra slutten av 1970-tallet, har BNP per capita beveget seg fra å ligge på 20 prosent av verdensgjennomsnittet til dagens nivå på 60 prosent (se Figur 1). Denne utviklingen har løftet millioner av kinesere ut av fattigdom, og skapt ufattelige rikdommer for noen få.

Selv om veksten i Kina relativt til resten av verden har vært imponerende, er det viktig å ha i bakhodet at utgangspunktet var meget beskjedent – rangert etter BNP per capita var landet nummer 121 av 144 land i 1976 (Maddison, 2003). Gjennomsnittsinntekten per innbygger var rundt syv prosent av Europas, selv når man tar hensyn til forskjeller i prisnivået. Fra et så lavt nivå er det ikke så vanskelig å oppnå høye prosentvise vekstrater.

Utviklingen i mange land – spesielt i Afrika – i samme periode viser imidlertid at det overhodet ikke ligger noen automatikk i at det er de fattigste landene som har den høyeste veksten. I 1976 var gjennomsnittsinntekten i Kina ti prosent lavere enn i Angola og knapt en fjerdedel av nivået i Ecuador. Tjuefem år senere var gjennomsnittsinntekten i Kina fire ganger så høy som i Angola, og bare marginalt under nivået i Ecuador (Maddison, 2003).

To mekanismer er viktige for å forklare Kinas hurtige økonomiske vekst. Den ene har sin basis innenlands og betegner overgangen fra et ineffektivt, sentraldirigert økono-

misk system til en mer dynamisk og friere økonomi med økende grad av markedsbasert allokering av varer, kapital og arbeidskraft. Den andre mekanismen reflekterer Kinas orientering mot resten av verden – fra en autarkisk tilnærming til åpenhet for handel og investeringer.

Flere undersøkelser viser at mye av veksten i den første perioden etter at reformene ble introdusert på slutten av 1970-tallet var basert på forbedringer innen jordbrukssektoren.<sup>2</sup> Reformene i jordbruket – fra byråkratisk styrte, kollektivistiske løsninger til friere produksjon og priser – var viktig av tre årsaker. For det første førte de til en kraftig vekst i produksjonen og produktiviteten, med påfølgende kraftig realinntektsvekst på landsbygden (Perkins, 1988, s. 607-613). For det andre la de grunnlaget for overføring av arbeidskraft fra jordbruket til andre sektorer. For det tredje avdekket reformene noen av svakhetene ved det planøkonomiske systemet, først og fremst knyttet til effektivitet. De positive effektene av jordbruksreformene la med det grunnlaget for lignende reformer i andre sektorer. Tabell 1, som viser den økte betydningen av markedspriser over tid, illustrerer omfanget av reformene.

Fra midten av 1980-tallet falt veksten i jordbruksproduksjonen, og også produktivitetsveksten ble mer begrenset. Dette reflekterer at «engangsgevinsten» ved overgangen fra et statisk kommandosystem til mer markedsbaserte løsninger i noen grad var oppbrukt. Asian Development Bank anslår at selv om jordbrukets andel av BNP er sunket til omkring 15 prosent i 2004, er over 45 prosent av arbeidsstyrken fortsatt sysselsatt i jordbrukssektoren (ADB, 2005).<sup>4</sup>

I det produksjons- og produktivitetsveksten i jordbruket avtok, overtok andre sektorer i den kinesiske økonomien rollen som vekstlokomotiv. Både «privat» industriproduksjon, herunder såkalte Township and Village Enterprises, og tjenesteproduksjon har hatt kraftig vekst. Målt som andel av sysselsettingen, har veksten vært særlig markert i tjenestesektoren. I industrien har veksten i sysselsetting vært mer beskjeden, både fordi denne sektoren er mer kapitalintensiv enn tjenesteproduksjon, og fordi det i

<sup>1</sup> Basert på kjøpekraftsjusterte data fra Maddison (2003). Siden figuren viser andel av verdens BNP og BNP per capita – et «moving target» – blir effekten av internasjonal økonomisk vekst i perioden nøytralisert. Nedgangen i Kina rundt 1960 reflekterer effektene av Maos «Great Leap Forward».

<sup>2</sup> Se for eksempel Jian, Sachs & Warner (1996), Sachs & Woo (1997) og oversikten i Hagen (2002).

<sup>3</sup> Basert på nasjonale kinesiske kilder gjengitt i OECD (2005). Råvarer og halvfabrikata blir av OECD betegnet som «producer goods».

<sup>4</sup> Ifølge samme kilde stod jordbrukssektoren i 1982 for rundt en tredjedel av BNP, mens andelen av sysselsettingen var ganske nøyaktig to tredjedeler (Asian Development Bank, 2000). Tallene inkluderer jordbruksproduksjon, skogsdrift, husdyrhold og fiske.

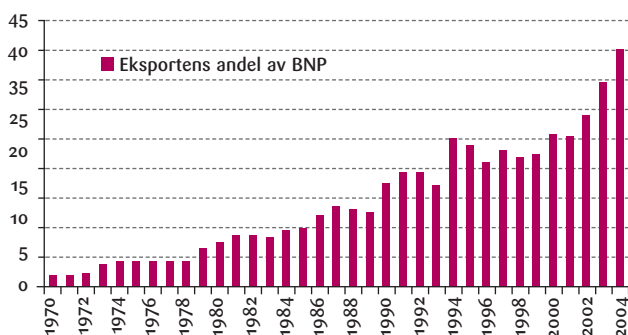
Tabell 1 *Betydningen av ulike pristyper, andel av transaksjoner, prosent, 1978-2003.*<sup>3</sup>

	1978	1985	1991	1995	1999	2003
<b>Råvarer og halvfabrikata</b>						
Markedspris	0	13	46	78	86	87,3
Statlige retningslinjer	0	23	18	6	4	2,7
Statlig bestemt	100	64	36	16	10	10
<b>Detaljvarer</b>						
Markedspris	3	34	69	89	95	96,1
Statlige retningslinjer	0	19	10	2	1	1,3
Statlig bestemt	97	47	21	9	4	2,6
<b>Jordbruksprodukter</b>						
Markedspris	6	40	58	79	83	96,5
Statlige retningslinjer	2	23	20	4	7	1,6
Statlig bestemt	93	37	22	17	9	1,9

industrien har pågått, og pågår, en kraftig omstrukturering og rasjonalisering, med nedlegging av mange mindre produksjonsheter for å høste skalafordeler med færre og større enheter (Hagen, 2002, s. 11).

Overgangen fra statskontroll og autarki til liberalisering og åpenhet har vært avgjørende for utviklingen. En sentral drivkraft har vært åpningen av Kinas økonomi for internasjonal handel og internasjonale investeringer (se Figur 2). Handelsbarrierer er bygget ned, og nye sektorer er åpnet opp for utenlandsk eierskap. Landet gikk i 2004 forbi Japan, og ble verdens tredje største vareeksportør. Kinas medlemskap i Verdens Handelsorganisasjon (WTO) i 2001 var et viktig signal – både til utenlandske investorer og til skeptikere i hjemlandet – om at den markeds-

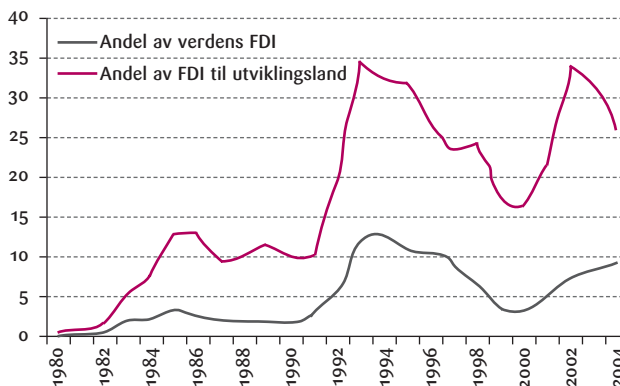
Figur 2 *Eksport som andel av Kinas BNP, prosent, 1970-2004.*<sup>5</sup>



<sup>5</sup> Tall for eksport av varer og tjenester i prosent av BNP fra Verdensbankens database World Development Indicators. Veksten er særlig imponerende når man tar i betraktning den sterke BNP-veksten i landet i samme periode.

<sup>6</sup> Beregnet med utgangspunkt i tall fra UNCTADs Foreign Direct Investment-database.

Figur 3 *Kinas andel av verdens inngående FDI og FDI til utviklingsland, 1980-2004.*<sup>6</sup>



orienterte økonomiske politikken kommer til å bli videreført.

Kina er også en av de største vertsnaasjonene for utenlandske investeringer. I «toppårene» før Asia-krisen på slutten av 1990-tallet gikk over ti prosent av verdens FDI til Kina. Landets andel av samlet FDI til «utviklingsland» har periodevis vært over en tredjedel, som vist i Figur 3.

Utenlandske direkteinvesteringer har brakt med seg kapital, kunnskap og teknologi, og med dette en kilde til vekst i landet. Det finnes en stor litteratur som forsøker å måle i hvilken grad slike investeringer faktisk bidrar til økono-

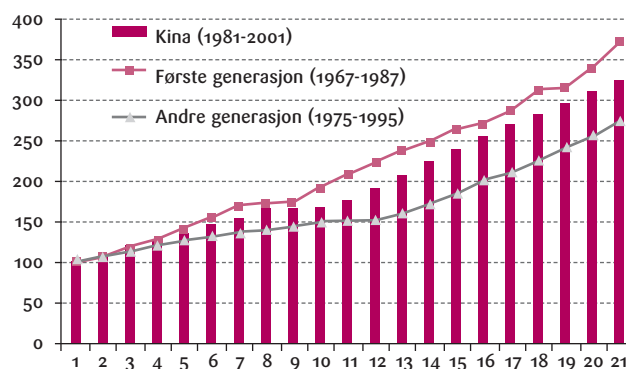


misk vekst i vertslandene. Blomtröm og Kokko (2003) viser i en oversiktsartikkel at ringvirkninger fra FDI ikke kommer automatisk: Lokale bedrifter må være i stand til å absorbere kunnskapen som utenlandske selskaper bringer med seg, og dette kan kreve at det teknologiske gapet mellom det lokale næringslivet og de multinasjonale selskapene ikke er altfor stort. Rodrik (2006) argumenterer for at Kina har ført en vellykket industripolitikk for å stimulere til kunnskapsoverføring fra utenlandske investorer til kinesiske bedrifter. Joint ventures med kinesiske selskaper ble ofte stilt som betingelse for utenlandske investorer, krav om lokalt innhold i produksjon ble ofte praktisert, og svak oppfølging av intellektuelle eierrettigheter til lot kopiering og imitering av utenlandsk teknologi uten fare for rettslige konsekvenser. Mens slike bindinger på utenlandske investeringer i mange andre land har virket mot sin hensikt, i det investorer heller har søkt seg mot andre markeder med et mer liberalt regelverk, har de sterke lokaliseringfordelene forbundet med det å investere i Kina mer enn oppveid ulemper forbundet med det kinesiske regelverket på dette området.

Rodrik finner at Kina, gjennom den aktive industripolitikken for teknologioverføring, har oppnådd en eksportportefølje som er teknologisk svært avansert, sett i forhold til landets utviklingsnivå. Faktisk er eksporten fra Kina like avansert som et land med et per capita inntektsnivå tre ganger så høyt som Kinas, ifølge Rodingers beregninger. Suksessen i å konkurrere globalt i avanserte produkter gir sterke vekstimpulser til den kinesiske økonomien, gjennom de koblingene den eksportorienterte industrien har til det lokale næringslivet. For eksempel forlangte kinesiske myndigheter at utenlandske bilprodusenter som regel skulle oppnå et lokalt innhold i produksjonen på hele 70% i løpet av en treårs periode. Dette medførte at de utenlandske selskapene hadde sterke incentiver til å oppgradere teknologien og kvaliteten på produktene til de lokale leverandørene.

Kinas suksess på dette området er imidlertid omstridt. Gilboy (2004) hevder at den utenlandske kapitalen og teknologien ikke bare har hatt positive effekter; «[...] Chinese industry is left with inefficient but still-powerful SOEs [State Owned Enterprises], increasingly dominant foreign firms, and a private sector as yet unable to compete with either on equal terms.»

Figur 4 Utvikling i BNP per capita i Asia (baseår=100).<sup>7</sup>



### KINAS VEKST I ET ASIATISK PERSPEKTIV

Selv om veksten i Kina har vært formidabel, er det verdt å merke seg at landets vekstrater ikke er uten sidestykke. Velstandsutviklingen i Kina plasserer seg mellom de to generasjonene av asiatiske «vekstmirakler» og betydelig under veksten i Japan i de første tiårene etter andre verdenskrig (se Figur 4). Nivået på BNP per capita var imidlertid langt lavere i Kina enn i andre asiatiske «mirakel-økonomier» da den kraftige økonomiske veksten begynte – omtrent halvparten av «andre generasjon» og kun en tredjedel av «første generasjon».

Erfaringene fra de tidligere asiatiske «vekstmirakler» viser også at kraftig vekst og stor optimisme fort kan snu til krise og pessimisme. Japan har slitt siden boblen i aksje- og eiendomsmarkedet sprakk rundt 1990. Valuta- og finanskrisen som brøt ut i Thailand i 1997, og så spredde seg til Malaysia, Indonesia og Sør-Korea, førte til dramatisk reduksjon i nasjonalinntekten, økt arbeidsledighet, og politisk ustabilitet.

Er det grunn til å frykte en tilsvarende utvikling i Kina? En viktig utfordring for stabilitet og vekst i den kinesiske økonomien, er den lave effektiviteten i banksektoren. Kinesiske banker sliter med store mengder ubetjente lån, i hovedsak som et resultat av kapitaltilførsel til statseide bedrifter på midten av 1990-tallet. Myndighetene viser imidlertid vilje til å ta tak i banknæringens problemer før situasjonen blir prekær. Rekapitalisering av to store statlige banker med 45 milliarder dollar, som en forberedelse til privatisering, samt forbedrede kontrollrutiner og salg av

<sup>7</sup> Basert på kjøpekraftsjusterte data fra Maddison (2003). Figuren viser utviklingen i BNP per capita i de 21 første årene med kraftig vekst. «Første generasjon» representerer et uveiet gjennomsnitt av Hongkong, Singapore, Sør-Korea og Taiwan, mens «Andre generasjon» er et uveiet gjennomsnitt av Indonesia, Malaysia og Thailand. I det følgende vil vi benytte begrepet «hurtigvoksende asiatiske land» når disse gruppene omtales.

dårlige lån til «asset management»-selskap tyder på dette. Videre er det ikke noen overhengende fare for «bank runs» i Kina. De strenge kinesiske restriksjonene på valutahandel gjør at lån er tatt opp i nasjonal valuta, og kinesiske sparere har ikke så mange alternativer til bankplasing. Fremdeles ser det ut til at sparere har stor tillit til at myndighetene vil garantere deres innskudd, selv om noen banker skulle få problemer.

Det er heller ikke noen større fare for at utenlandske investorer skal trekke seg ut, og dermed utløse en finanskriser som vi så i Asia på slutten av 1990-tallet. Utenlandsk kapital har hovedsaklig kommet som direkte utenlandsinvesteringer, heller enn som lån, og de utenlandske investorenes rettetmuligheter er derfor begrenset. Kinesiske myndigheter har dessuten store valutaeserver og fører streng kontroll med valutaregimet. Snarere enn forventninger om devaluering – som i «tigerlandene» før krisen – er Kina utsatt for et internasjonalt press for å øke verdien på landets valuta.

Det er altså lite som tyder på at den kinesiske økonomien vil krasjlande. Samtidig er det klart at vekstrater på nær ti prosent, som vi har opplevd de siste tyve årene, ikke kan fortsette i det uendelige. Før eller senere vil det oppstå knappheter, på arbeidskraft, energi, rent vann og ren luft, som vil legge en demper på veksten. På lang sikt er vekst drevet av teknologisk fremgang, altså forbedringer i hvordan produksjonsfaktorene kombineres for å produsere varer og tjenester. Det er derfor interessant å studere hvor mye av den økonomiske veksten i Kina som skyldes økt tilgang på produksjonsfaktorer, et bidrag som altså ikke kan forventes å gi noe varig bidrag til økonomisk vekst i landet, og hvor mye som skyldes teknologisk fremgang, som altså er en kilde til varig vekst.

Slik det ofte skjer med «mirakler», fikk debatten om de asiatiske landenes økonomiske vekst tilnærmet religiøse overtoner. En av de ledende dissidentene, den amerikanske økonomen Paul Krugman (1994), populariserte et syn fremsatt i Young (1992). Ifølge dette synet hadde veksten i de hurtigvoksende asiatiske landene i hovedsak vært basert på økning i innsatsfaktorene, heller enn forbedring i total faktorproduktivitet. Enkelt sagt: veksten var først og fremst et resultat av at mengden innsatsfaktorer økte, og ikke at de ble brukt mer effektivt. Slik vekst vil det ikke

Tabell 2 *Produksjonvekst og faktorenes bidrag*.<sup>8</sup>

	1953-77	1978-99
<b>Produksjonsvekst</b>	<b>6,46</b>	<b>9,72</b>
<b>Relative bidrag:</b>		
<b>Fysisk kapital</b>	<b>56,8%</b>	<b>48,3%</b>
<b>Arbeidskraft - kvantitet</b>	<b>16,3%</b>	<b>14%</b>
<b>Humankapital</b>	<b>32,8%</b>	<b>13,8%</b>
<b>Produktivitetsvekst</b>	<b>-5,9%</b>	<b>23,9%</b>

være mulig å opprettholde på lengre sikt. Krugman (1994) gikk så langt som å sammenligne de hurtigvoksende asiatiske landenes utvikling med det mytiske sovjetiske «veksteventyret» på 1950- og 1960-tallet.

En rekke undersøkelser, blant annet Young (1995) og Rodrik (1997), har i ulik grad bekreftet betydningen av økningen i innsatsfaktorene. Collins & Bosworth (1996), Haggard & Kim (1997) og Crafts (1998) har imidlertid kommet frem til at den historiske utviklingen – og ikke minst perspektivene for den fremtidige veksten i regionen – ikke er så negative som skeptikerne har hevdet. Også i Kinas tilfelle har produktivitetsvekstens bidrag vært omdiskutert. Forskjellige forutsetninger, datavalg og periodisering gir svært ulike anslag. Young (2003) sine 1,4 prosent (1978-98) er en lav vurdering av veksten i total faktorproduktivitet i Kina, mens Collins & Bosworth (1996) sitt estimat på 4,6 prosent (1984-84) er i øvre sjikt. Wang & Yao (2001), presentert i tabell 2, er en gylden middelvei.

Arbeidskraft og kapital er ikke de eneste knappe faktorene i en økonomi. Miljøet, det vi kan kalle «miljøkapital», er en annen begrensende faktor for økonomisk vekst. Denne type kapital, i form av rent vann og ren luft, er som regel fellesgoder, hvor knappheter ikke automatisk blir reflektert i noen markedspris. Bruttonasjonalprodukt fanger dermed ikke opp den sanne verdiskapningen i et land, og rask BNP-vekst er ikke nødvendigvis bærekraftig. Før eller senere vil forringelse av miljøkapitalen også resultere i svakere BNP-vekst.

Den økonomiske veksten i Kina har definitivt gått på bekostning av miljøet. Seks av verdens ti mest forurenkede byer ligger i Kina. Verdensbanken anslår at forurensning koster landet 54 milliarder dollar årlig, blant annet i økte helseutgifter. Energieffektiviteten i landet er ikke høy;

<sup>8</sup> Tall fra Wang & Yao (2001). Tallene er basert på årlig produksjonsvekst. For å få et brukbart mål på utviklingen i levestandarden må man ta hensyn til at befolkningsveksten var langt sterkere i første enn i andre periode.

målt i forhold til BNP bruker Kina 5 ganger så mye energi som USA og 11 ganger så mye som Japan. Det meste av kraftproduksjonen er kullbasert, med lokalt kull, rikt på sulfat, som innsatsfaktor. Videre vokser bilparken kraftig: man ser for seg en fordobling av antall biler innen 2010. Biltrafikken vil da være kilde til to tredjedeler av luftforurensningen. Også sjøene og elvene er sterkt forurenset, og store investeringer er nødvendig for å rense utslippene som i dag går rett i vannet.

Nå er det likevel grunn til optimisme. For selv om forurensningen vokser i dagens Kina, viser empiriske studier at økonomisk vekst etter hvert vil lede til lavere luftforurensning. Man snakker gjerne om en Kuznets-kurve for miljøet, en hump-formet sammenheng mellom inntektsnivå per capita og luftforurensning. Vannforurensning ser ut til å falle monotont med inntekt, mens utslipp av karbon som regel vokser med inntekt (se for eksempel Grossman & Krueger, 1995).

#### DUALISME I KINAS UTVIKLING: DEN STØRSTE UTFORDRINGEN

Liberalisering – både av økonomien innenlands og forholdet til resten av verden – har vært en av de sentrale faktorene bak den kraftige produktionsveksten i Kina. Markedliberalisering og rask økonomisk vekst er imidlertid ikke uproblematisk i et mer helhetlig perspektiv. Ett problem er at det institusjonelle rammeverket gjerne blir hengende etter, og ikke tilpasses de nye økonomiske realitetene. Kinas økonomiske infrastruktur – inkludert lovverk, bank- og finanssystem og sosiale sikkerhetsordninger – er ikke like utviklet som i mer modne økonomier. Miljøproblematikken som vi har diskutert ovenfor er en annen utfordring.

Den viktigste utfordringen for Kina, slik vi ser det, er at økonomisk vekst gjerne både er ubalansert og skaper ubalanser, i hvert fall i en tidlig utviklingsfase. Veksten er typisk konsentrert omkring enkelte regioner eller sektorer, og forskjellene mellom fattig og rik øker. Slike misforhold – som det er mange eksempler på i Kina – skaper ofte uro og politiske spenninger mellom forskjellige interessegrupper.

Det faktum at veksten har vært begrenset til enkelte sektorer eller regioner henger sammen med måten reformene er blitt implementert på. Endringene i økonomien har blitt innført stegvis – ofte referer man til dette som «to fils»-

modellen. Dette har skapt et dualistisk system, der enkelte områder eller næringer har fått økt frihet, mens andre har beholdt det gamle rammeverket. Det mest åpenbare eksempelet på denne dualismen er kanskje opprettelsen av eksportsoner, der mulighetene for utenlandske investeringer, import og eksport har vært langt gunstigere enn for bedrifter generelt. Et annet eksempel, som illustrerer både rigiditeten i det gamle systemet og effektene av «to fils»-modellen, er det kinesiske arbeidsmarkedet.

#### Dualisme i arbeidsmarkedet

Det går et skarpt skille i det kinesiske samfunnet mellom by og bygd. Bybefolkningen mottar en rekke privilegier slik som fast jobb, subsidiert bolig, helsetjenester, og pensjonsrettigheter. For å opprettholde forskjellsbehandlingen innførte man på 1950-tallet et system for registrering av hushold, *hukou*. Gjennom å legge begrensninger på bondenes muligheter til å forlate landsbygda, kan man utbytte befolkningen der gjennom å tilby lave priser på deres produkter, og overføre overskuddet til den politisk mer betydningsfulle bybefolkningen. Gjennom *hukou*-systemet har man blant annet klart å opprettholde en lønnsforskjell mellom by og bygd på omkring 80 prosent, når observerbare karakteristika som utdanningsnivå, yrkeserfaring, kjønn og alder er justert for (Liu, 2005).

Bostedsrettigheten, rural eller urban, blir arvet fra ens mor. Selv om far har urban *hukou*, så vil barnet likevel få en rural *hukou*, dersom moren har det. Det er meget vanskelig å få oppgradert ens rettighet til urban *hukou*. Er man heldig, vil den kommunen man er registrert i bli innlemmet i en større by, slik at også bostedsbeviset endres fra rural til urban. Men det finnes også andre måter. For det første, er man skoleflink og får adgang til visse typer høyere utdanning, kan det følge en urban *hukou* med på kjøpet. En annen mulighet er gjennom medlemskap i Kommunistpartiet eller å bli med i Folkets Frigjøringshær. Etter lang og tro tjeneste i disse sentrale institusjonene i det kinesiske samfunn, kan man bli belønnet med en urban *hukou* (Chan, 1994; Wu & Treiman, 2004).

Systemet som begrenser migrasjon i Kina har blitt myket opp. Før reformene i 1977 måtte man ha tillatelse fra de lokale myndighetene til å flytte, og dette var slett ikke trivielt. Etter reformene ble uformell migrasjon lettere, noe som har resultert i en stor «flytende befolkning», mennesker som har flyttet til byene for å finne arbeid, men som ikke får bybefolkningens rettigheter. Disse unge menneskene, som

regel menn, jobber noen år i byene, gjerne under nokså kummerlige forhold. Når de har spart opp nok midler, vil de typisk returnere til landsbyen, bygge et hus, og stifte en familie. Størrelsen på den flytende befolkningen ble på slutten av 1990-tallet anslått til mellom 70 og 90 millioner.

Kommunistpartiet erklærte på den 16. partikongressen, i 2002, at det hadde som målsetning om å fjerne hukou-systemet. Men det å implementere denne målsetningen har vist seg vanskelig. Lokale myndigheter i byene argumenterer for at det å tilby sosiale tjenester også til «bøndene i byen» vil sprengte deres budsjetter. Også mange bedriftseiere ser seg tjent med å videreføre det etablerte systemet, siden den flytende befolkningen for dem er en kilde til billig arbeidskraft.

Som med andre kinesiske reformer, skjer endringene i hukou-systemet gradvis. I 2005 avvirket Guangdong og Zhejiang – som i sin tid også var «pilotprovinser» i forbindelse med utenrikshandel og utenlandske investeringer – skillet mellom urban og rural hukou. Samtidig ble innflyttede personer inkludert i de lokale velferdsordningene (OECD, 2005).

Eksistensen av hukou-systemet er interessant av flere årsaker. For det første illustrerer det hvor sterkt kollektivistiske ideer og løsninger står i Kina – vestlige tanker om individuell frihet har fått begrenset fotfeste. For det andre er hukou-systemet ett av mange eksempler på hvordan myndighetene bare gradvis lemper på gamle, rigide strukturer og styringsformer. Til sist illustrerer systemets fortsatte eksistens at «kapitalisme med kinesiske karakteristika» på enkelte områder er milevidt unna liberale vestlige idealer.

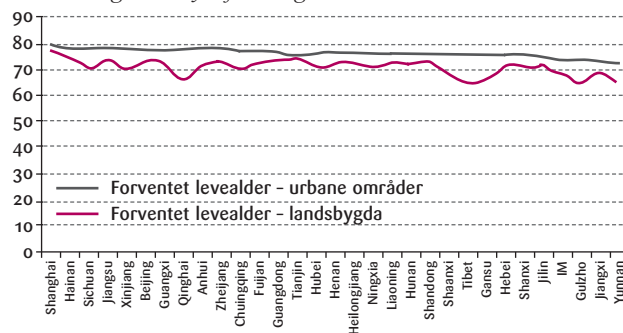
#### Dualisme i tilbudet av helsetjenester

Til tross for den negative diskrimineringen av landsbybefolkningen som har funnet sted i Kina over lang tid, opplevde man med sosialistisk politikk i Kina dramatiske forbedringer i befolkningens helse. Fra 1952 til 1982 falt barnedødeligheten fra 200 per 1000 levendefødte barn til 34, og forventet levealder økte fra 35 år til 68 år (Blumenthal & Hsiao, 2005).<sup>9</sup> Den positive utviklingen var relativt jevnt fordelt mellom by og bygd. Landsbybefolkningen var før reformene garantert gratis helsetjenester i et omfattende nettverk av lokale sykestuer. Kommersialiseringen

<sup>9</sup> Den kraftige veksten i forventet levealder er imponerende, men er ikke spesielt mye høyere enn de endringer man så i flere av de andre hurtigvoksende asiatiske landene og enkelte land i Midt-Østen.

<sup>10</sup> Basert på tall fra UNDP, 2005a

Figur 5 Forventet levealder i ulike regioner, urban befolkning og landsbybefolkning, 2000.<sup>10</sup>



av Kinas helsesystem har i løpet av de siste årene rasert dette, om enn enkle, helsetilbudet for befolkningen utenfor byene. Ifølge offisiell statistikk er mellom 70 og 80 prosent av landsbybefolkningen i dag uten helseforsikring. Alvorlig sykdom kan føre til økonomisk ruin. Til sammenligning mottar mer enn halvparten av bybefolkningen helseforsikring, tilbudt av deres arbeidsgivere.

Sammenbruddet i helsesystemet og de økende kostnadene for helsetjenester har ført til et stort gap mellom helsetilbudet i byene og på landsbygda, hvor det tidligere systemet med lokale helseklinikker med et gratis tilbud til lokalbefolkningen i dag er i sterkt forfall (UNDP, 2005b). De mest kompetente legene drar til byene for å tjene penger, og bare det minst kompetente helsepersonellet, for ikke å snakke om regelrette kvakksalvere, blir igjen på landsbygden. Denne utviklingen har ikke overraskende bidratt til sterk misnøye blant landsbybefolkningen mange steder.

Det reduserte helsetilbudet skaper negative eksternaliteter. Det faktum at smittsomme sykdommer som hepatitt og tuberkulose får utvikle seg, påvirker naturligvis ikke bare lokalbefolkningen, men potensielt hele Kinas befolkning, og i siste instans verden for øvrig. New York Times slår i artikkelen «Wealth grows, but health care withers in China» (14. januar, 2006) fast at: «The failure of the government to provide decent health care for peasants has reinforced the idea of China as two separate nations: one urban and increasingly comfortable, the other rural and increasingly miserable.»

Figur 5, som viser forventet levealder i by og bygd, illustrerer poenget fra New York Times. Forskjellen i forventet

levealder mellom en bybeboer i Shanghai og en person på landsbygden i Tibet er over femten år. Det er imidlertid også store forskjeller i forventet levealder internt i provinserne: både i Qinghai og Tibet er differansen i forventet levealder over ti år mellom de som bor i byen og de som bor på landet.

President Hu Jintao har plassert forbedringer i levestandarden på landsbygda høyt oppe på den politiske agendaen. Omfordeling av rikdommene skapt i byene på kysten til rurale strøk og de fattigere innlandsfylkene, er trolig nødvendig for å sikre sosial stabilitet, og sosial stabilitet er viktig for å sikre den videre veksten i landet. Samtidig er det klart at økt fokus på økonomisk utvikling i områder langt fra de etablerte vekstsonene kan resultere i lavere vekstrater for landet som helhet. En høy veksttakt er nødvendig for å skape nye arbeidsplasser til de som mister jobbene når tapsbringende, statseide bedrifter legges ned, og til de millioner av unge mennesker fra landsbygda som søker seg til byene for å finne arbeid.

#### PÅ STRAM LINE – VEKST OG STABILITET I MORGENDAGENS KINA

Målt etter FN's Human Development Index plasserer «livskvaliteten» for bybefolkningen i Shanghai seg mellom innbyggerne i Spania og Hellas, mens personer på landsbygden i Tibet ligger på samme nivå som befolkningen i Laos og Burma, og under India.<sup>11</sup>

Som et tankeeksperiment kan vi se på provinsene i Kina som egne land, og vurdere dem i et internasjonalt perspektiv.<sup>12</sup> Shanghai vil da plassere seg på en 25. plass på en internasjonal HDI-ranking, og være blant de syv kinesiske provinsene som kommer i kategorien «High Human Development». Tibet vil bli rangert som nummer 161 av totalt 208 registrerte «land», og være en av femten provinser som er på nedre halvdel av «utviklingstabellen». Selv ikke de fattigste kinesiske provinsene vil bli kategorisert som «Low Human Development» ifølge FNs kategorisering.

Balansegangen mellom behovet for å sikre den økonomiske veksten gjennom fortsatte investeringer i infrastruktur på kysten, og behovet for å skape vekst i mer tilbake-

liggende områder for å redusere forskjellene i samfunnet, er ikke lett. Så langt har kinesiske myndigheter vist en imponerende evne til å skape økonomisk vekst gjennom en aktiv, men pragmatisk, industripolitikk. Det er imidlertid økende uro og misnøye i befolkningen utenfor vekstsentraene på kysten. En utløsende årsak er gjerne konflikter i forhold til ekspropriasjon av land. Manglende etablering av eiendomsrettigheter skaper problemer. Demonstrasjoner blir slått ned, ofte med svært brutale virkemidler.

Slike konflikter viser det spenningsfeltet Kina befinner seg i. På den ene side står landet for en meget dynamisk, men også tidvis ukontrollert, kapitalistisk utvikling. På den annen side er Kina preget av gamle, rigide strukturer, et uklart institusjonelt rammeverk og myndigheter med både vilje og evne til detaljert kontroll. Resultatet er økende ulikheter og sosiale spenninger – på det nasjonale så vel som på det lokale plan. Fravær av demokratiske institusjoner, slik som en fri presse, gjør at mange føler at deres stemme ikke blir hørt. Dette bidrar naturlig nok til økt frustrasjon. Det er et åpent spørsmål hvordan myndighetene vil takle dette økende sosialt presset, og i hvilken grad det vil påvirke den økonomiske politikken og veksten i landet.

#### REFERANSER:

Asian Development Bank: *Key Indicators 2005: Labor Markets in Asia: Promoting Full, Productive, and Decent Employment.*

Asian Development Bank (2000): *Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries 2000.*

Blomström, M. og A. Kokko (2003): «The economics of foreign direct investment incentives», *NBER Working Paper* 9489.

Blumenthal, D. og W. Hsiao (2005): «Privatization and its Discontents – The Evolving Chinese Health Care System», *New England Journal of Medicine*, Vol. 353:(11):1165-1170.

Chan, H. W. (1994): *Cities with invisible walls.* Oxford University Press.

Collins, S. M. og B. P. Bosworth (1997): «Economic Growth in East Asia: Accumulation versus Assimilation», *Brookings Papers on Economic Activity* 26 (2):135-203.

<sup>11</sup> Basert på provinstall fra UNDP, 2005a, koblet med UNDPs internasjonale HDI-indeks.

<sup>12</sup> I disse beregningene er et veiet gjennomsnitt av HDI for by- og landbefolkningen i hver provins benyttet.

- Crafts, N. F. R. (1998): «East Asian Growth Before and After the Crisis», *IMF Working Paper* 98/137, Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Gilboy, G. J. (2004): «The Myth Behind China's Miracle», *Foreign Affairs*, Vol. 83 (4), s. 33-48.
- Grossman, G. M. og A. B. Krueger (1995): «Economic growth and the environment», *Quarterly Journal of Economics*: 353-377.
- Hagen, R. J. (2002): «In Transit: Chinese Economic Performance 1978-2001», *SNF-Report* 39/02.
- Haggard, S. og E. Kim (1997): «The Sources of East Asia's Economic Growth», *Access Asia Review* 1 (1): 35-72, The National Bureau of Asian Research.
- Jian, T., J. D. Sachs og A. M. Warner (1996): «Trends in regional inequality in China», *China Economic Review* Vol. 7 (1):1-21.
- Krugman, P. (1994): «The myth of Asia's miracle», *Foreign Affairs*, Vol. 73 (6): 62-78.
- Liu, Z. (2005): «Institution and inequality: the hukou system in China», *Journal of Comparative Economics*, Vol 33 (1): 133-157.
- Maddison, A. (2003): *The World Economy: Historical Statistics*, OECD.
- OECD (2005): «China», *OECD Economic Surveys* 13/2005.
- Perkins, D. C. (1988): «Reforming China's Economic System», *Journal of Economic Literature*, Vol. XXVI (2):601-645.
- Rodrik, D. (1997): «TFPG Controversies, Institutions and Economic Performance in East Asia», *CEPR Discussion Paper* 1587, London: Centre for Economic Policy Research.
- Rodrik, D. (2006): «What's so special about China's exports?» manuskript, Harvard University, <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html>
- Sachs, J. D. og W. T. Woo (1997): «Understanding China's Economic Performance», *NBER Working Paper* 5935.
- UNDP (2005a): *China Human Development Report 2005*, United Nations Development Programme.
- UNDP (2005b): *Human Development Report 2005*, United Nations Development Programme.
- Wang, Y. og Y. Yao (2001): «Sources of China's Economic Growth 1952-99 - Incorporating Human Capital Formation», *Policy Research Working Paper* 2650, World Bank.
- World Bank (2003): «China - Promoting Rapid Growth with Equity», *World Bank Report* 24169-CHA.
- Wu, X. og D. J. Treiman (2004): «The Household Registration System and Social Stratification in China: 1955-1996.» *Demography* 41(4): 363-384.
- Young, A. (1992): «A tale of two cities: Factor accumulation and technical change in Hong Kong and Singapore», *NBER Macroeconomics Annual*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Young, A. (1995): «The tyranny of numbers: Confronting the statistical realities of the East Asian growth experience», *Quarterly Journal of Economics* CX(3):641-680.
- Young, A. (2003): «Gold into Base Metals: Productivity Growth in the People's Republic of China during the Reform Period», *Journal of Political Economy* 111(3):1220-1261.



JAN TOMAS OWE  
Rådgiver i Finansdepartementet

## En meningsfull bruk av konkurranseregler i den norske økonomien

Norge nyter godt av høye priser på eksporterte råvarer. En betydelig del av valutainntektene bruker vi på import av internasjonale merkevarer. På grunn av vareleverandørers bygging og utøvelse av markedsrett betaler vi ofte for dyrt for slike varer. At vesentlige deler av profitten tilfaller nordmenn, er bare en liten trøst. Konkurransemyndighetene mottar ofte klager fra utestengte leverandører eller forhandlere, men det gjøres likevel sjelden inngrep. I dette innlegget belyser jeg hvordan markedsrett kan utøves i praksis, og hvilke utfordringer konkurransemyndighetene står overfor. Det er min oppfatning at slike saker bør vies økt oppmerksomhet.

### INNLEDENDE BEMERKNINGER

La meg først få nevne at jeg ikke har jobbet med konkurransepolitikk siden 2001, og ikke kjenner alle implikasjoner av endringene regelverket. Jeg sikter særlig til det nye forbudet mot såkalt utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. Det jeg imidlertid vet er at man både i USA og EU kan bruke *år* på å undersøke lovligheten av forhold som ikke direkte involverer avtaler mellom aktører på samme ledd i verdikjeden (karteller). Dette har ikke bare med bevis tekniske spørsmål å gjøre. Når man derfor knapt kan snakke om forutsigbarhet, spiller det for mange formål mindre rolle om man kaller det inngrep eller håndhevelse av forbud.

Mens fastsettelse av bindende videresalgspriser alltid har vært forbudt, kunne leverandører etter den gamle konkurranse-loven i utgangspunktet fritt benytte andre former for

vertikale bindinger. Dette reflekterte en erkjennelse av at de samfunnsøkonomiske virkningene av slike bindinger avhenger av de konkrete sammenhengene de brukes i. Når jeg nedenfor illustrerer hvordan markedsrett kan utøves gjennom et sett av bindinger og påvirkninger av forhandlerne, må dette ikke forstås som en generell skepsis mot bruk av vertikale bindinger. Varemerkebygging kan langt på vei oppfattes som en hensiktsmessig løsning på informasjonsproblemer mellom produsent og forbrukere, og krever en koordinert innsats på alle ledd i verdikjeden. I mangel av full Eiermessig integrasjon, er vertikale bindinger nødvendige. Nedenfor konsentrerer jeg meg om situasjoner der visse vertikale bindinger kan være skadelige.

Jeg vant ikke gehør i Konkurransetilsynet for gjennomføring av internasjonale prissammenlikninger. Om Konkurransetilsynet egentlig burde gjøre flere inngrep mot

vareleverandørers utøvelse av markedsrett, er derfor et empirisk spørsmål som det ikke er forsøkt å gi svar på. Etter mitt skjønn er de metodemessige utfordringene ved prissammenlikninger beskjedne i forhold til deres potensielle informasjonsverdi. Mitt tidligere inntrykk var uansett at det fantes betydelige flaskehals i bransjer som VVS, urverk, smykker, parfyme, kosmetikk, og klær. Kjededannelse og bransjeglidning kan imidlertid endre forholdene ganske mye over tid. Når det gjelder kjededannelse på forhandlernivå bemerker jeg at denne kan være mer eller mindre leverandørstyrt, og ikke uten videre er et uttrykk for en maktforskyvning i bransjen. Av relevans for den følgende drøftelsen er det jo dessuten teknisk sett enklere for en dominerende vareleverandør å forholde seg til et mindre antall sentrale innkjøpere som selv kan holde orden i egne rekker.

#### DOMINERENDE VARELEVERANDØRERS UTØVELSE AV MARKEDSMAKT

Spissformulert er mitt budskap at dominerende leverandører implisitt kan organisere og håndheve karteller på forhandlernivå. Dette er ikke av omsorg for forhandlerne, men som middel til å eliminere eller dempe konkurransen fra andre leverandører – herunder parallellimportører. Resultatet er svekket konkurranse både på leverandør- og forhandlernivå.

En nærmere forståelse av hva som skjer kan ta utgangspunkt i følgende:

- I. Tilgang til sluttbrukerne er en knapp faktor fra et leverandørperspektiv. Etablering med egne utsalg er bare helt unntaksvis et realistisk alternativ – særlig i et lite land som vårt.
- II. Forhandleres vilje til å føre et produkt, og å legge til rette for høy omsetning av dette, er først og fremst styrt av forhandlermarginene – ikke av innkjøpsprisene.
- III. Blant annet fordi forhandlerne typisk har et bredt sortiment er det vanskelig å gjennomføre et effektivt pris-samarbeid. Forhandlerne vil også ha problemer med å skape disiplin i egne rekker. Dessuten er jo horisontalt samarbeid på forhandlernivå (klart) ulovlig.
- IV. Leverandører som innenfor sine produktkategorier har merker som både er *nødvendige og tilstrekkelige* for å overleve som forhandler, har gode påvirkningsmuligheter. Dette skjer gjennom en kombinasjon av belønning for lojalitet (rabatter og binding av videresalg-priser) og straff for illojalitet (leveringsnektelser).

Det kan være flere ledd i verdikjede fra vareprodusent til forhandler, og det finnes en flora av bindinger, avtaler og integrasjonsformer. Jeg vil nedenfor snakke nokså generelt om leverandører, uten alltid å være tydelig på om disse er produsenter, importører, og/eller grossister. Dermed blir det ikke klart i hvilken grad en eventuell renprofitt tilfaller norske aktører. Dødvektstapet ved svak konkurranse, samt ressursbruken ved bygging og pleie av markedsrett, bør uansett bekymre.

Forhandleres valg av produktkategorier bestemmes av mange faktorer. Det er selvsagt viktig at kjøperne har en idé om hva de kan finne i hvilken butikk, men dette kan variere betydelig mellom områder og over tid. Forhandlere realiserer store breddefordeler ved å føre et større antall produkter. På grunn av disse breddefordelene vil etablering med egne utsalg rettet mot sluttbrukere bare være et realistisk alternativ for produsenter med uvanlig brede sortimenter av sterke merkevarer.

Som i mange andre sammenhenger spiller informasjons-skjevheter en sentral rolle i varedistribusjon. Dette gjelder både i forhold til produktens egenskaper og i forhold til egen-skaper og atferd hos aktørene i verdikjeden. Blant annet har sluttbrukere sjelden full oversikt over relevante egenskaper ved de varene som tilbys i eget område. Om varer som ikke tilbys der, vet de gjerne enda mindre. Dette innebærer at forhandlerens valg av sortiment (nå på merkenivå), eksponering og anbefaling får avgjørende betydning for kundenes valg.

Også forhandlerne lider av et kronisk informasjonsunderskudd. Selv om de lettere enn sluttbrukerne kan vurdere kvaliteten på varer som tilbys både i og utenfor landet, er oversikten sjelden fullstendig. Enda viktigere er det at de kan ha vanskelig for å vurdere leverandørers vilje og evne til å overleve i markedet. Etablering av forretningsforbindelse medfører investeringer som er verdiløse for en forhandler i det leveransene stopper opp. I tillegg kan forhandleren få problemer med å reetablere forbindelser med tidligere leverandører til akseptable vilkår. Hyppige endringer i sortiment og anbefalinger kan også oppfattes som vinglete av sluttbrukerne. Alt dette bidrar til å heve etableringsterskelen for nye leverandører.

I tillegg til (oppfattet) produktkvalitet og leveringssikkerhet er innkjøpsprisen selvsagt viktig for en forhandlers valg av leverandør. Men den er ikke så viktig som mange



synes å tro. Det som særlig har betydning for forhandlerne er deres marginer. Disse bestemmes langt på vei av konkurrerende forhandleres tilpasning – spesielt forhandlere som fører de samme varemerkene. I tillegg til at etablerte leverandører har varer som er kjent av sluttbrukere og forhandlere, og kan vise til god leveringssikkerhet, så kan de ha en avgjørende fordel i evnen til å påvirke konkurransen på forhandlerleddet i omsetningen av varer innenfor egen produktkategori.

Fra et leverandørperspektiv er det ideelle å fastsette en veiledende – men i praksis bindende – forhandlerpris som maksimerer samlet profitt i verdikjeden. Dette sikrer en størst mulig kake til fordeling mellom aktørene i verdikjeden. Hvor store marginer leverandøren må tilgodese forhandlerne og hvor mye han må betale for sine egne leveranser, er det vanskelig å si mye generelt om. Men det vil i alle fall ha sammenheng med konkurransen på de ulike leddene. Denne kan i sin tur variere sterkt over tid. Innslaget av faste kostnader – som delvis kan være markeds-, produkt-, eller relasjonsspesifikke – begrenser den praktiske betydningen av såkalt potensiell konkurranse. Men i perioder der alternative leverandører er særlig aktive, vil den dominerende leverandøren typisk måtte dele mer broderlig med forhandlere og produsenter.

Prisbinding er ulovlig, men praktiseres trolig i stor utstrekning. Jeg kan ikke dokumentere påstanden godt, men bygger dels på egne erfaringer fra Konkurransetilsynet og dels på vurderinger som kunde. Størst evne til å påvirke forhandlerne priser har leverandører med et sortiment som både er nødvendig og tilstrekkelig til å sikre forhandlerne en plass i sin bransje. Er leverandøren veletablert og har gjennom handling vist vilje til å skjerme forhandlerne marginer, har han gode muligheter til å styre deres tilpasning til egen fordel. Dette handler om utestengning av konkurrerende leverandører gjennom mer eller mindre uttrykkelige trusler om – og eventuelt gjennomføring av – leveringsnektelse overfor forhandlere som tar inn deres produkter. Leveringsnektelser brukes også for å straffe lavprisforhandlere som skaper misnøye på forhandlerleddet, og som derfor indirekte øker fristelsen for øvrige forhandlere til å forsøke seg på nye merker fra konkurrerende leverandører.

Bonuser og rabatter er (eller var) lovlige virkemidler og brukes hyppig. Bort sett fra konsentrasjonsbonuser – det vil si ordninger som eksplisitt knytter forhandlerne inn-

kjøpspriser til hvorvidt de kjøper fra konkurrerende leverandører – gjøres det sjelden inngrep overfor bonus- og rabattordninger. Etter mitt skjønn har konkurransemyndighetene grunn til betydelig skepsis også mot andre former for rabatter. Dette gjelder særlig såkalte kumulative rabatter der forhandlerne plasseres i rabattklasser etter hvor store volumer de avtar, og der marginale økninger i kjøp kan flytte en forhandler til en gunstigere rabattklasse. Er kjøpet i utgangspunktet stort, så kan en marginal kjøpsøkning utløse en betydelig premie. Omvendt kan en mindre kjøpsreduksjon lede til en vesentlig økning i gjennomsnittspris. Spesielt potente for lojalitetsformål blir slike rabattsystemer når de skreddersys for den enkelte forhandler (eller kjede). Leverandøren kan her ramme en konkurrent temmelig presist.

Kombinasjonen av prisbinding, trussel om leveringsnektelse ved kjøp fra alternativ leverandør, og/eller kumulative rabatter, vil ofte være tilstrekkelig til å oppnå mer eller mindre fullstendig utestenging av uønskede konkurrenter. Implisitt organiserer altså leverandøren et horisontalt pris-samarbeid på forhandlernivå – men uten at forhandlerne bryter konkurransereglene. Til gjengjeld for leverandørens beskyttelse av forhandlerne mot konkurranse om salget av hans varemerker, så bidrar forhandlerne til å skjerme leverandøren for uønsket konkurranse på leverandørleddet.

Helt generelt er det vanlig å tenke seg at dersom en aktør tjener usedvanlig gode penger i et marked, så vil han før eller senere møte sterk konkurranse fra andre som kopierer hans tilpasning eller velger en overlegen strategi. I modeller kan såkalt potensiell konkurranse i seg selv være nok til å eliminere mulighetene for renprofitt. I en realistisk situasjon med asymmetrisk informasjon om produkter og aktører, med markeds- og relasjonsspesifikke kostnader, og med risikoaversjon og koordineringsproblemer på forhandlerleddet, tror jeg mulighetene for å sementere eller utvide en dominerende stilling kan være gode. Som i de fleste situasjoner gjelder det at leverandøren ikke må bli for grådig, men sikre forhandlerne en rimelig andel av profitten. Dette er særlig viktig i bransjer med sterke eller egenrådige forhandlere, eller der forhandlerne er troendes til å koordinere sine aktiviteter. Klarer den dominerende leverandøren å opprettholde forhandlerlojaliteten, vil han fremstå som et nødvendig onde også for nye produsenter som ønsker adgang til markedet. Jo sterkere og mer differensierte merkevarer nye produsenter tilbyr, jo større sannsynlighet har de for å slippe inn i markedet og for å få

beholde en rimelig andel av profitten selv. Merk at den dominerende leverandøren i gitte tilfeller kan være villig til å frasi seg en vesentlig del av profitten, siden en utvidelse av eget sortiment gir økt vertikal kontroll.

#### AVSLUTTENDE MERKNADER

Saker av det slaget jeg har forsøkt å belyse er kompliserte og ressurskrevende for tilsynet. Man må kontakte mange aktører, og tolke deres svar på spørsmål ut fra en forståelse av den informasjons- og incentivstrukturen som foreligger. Praksis – både i Norge og andre land – gir etter mitt skjønn grunn til å frykte at man i stedet regner seg bort på markedsandeler. Særlig i forhold til problemstillinger som involverer faktisk utøvelse av markedsrett (i motsetning til for eksempel en fusjon eller et planlagt prissamarbeid)

og som omfatter flere ledd i en verdikjede, er markedsavgrensning ressurskrevende og kan lede til gale konklusjoner. Jeg jobbet selv mye med begrepet «det relevante markedet» i forbindelse med utredningsarbeid i Konkurransetilsynet, og opplevde at begrepet var dårlig forstått og enda dårligere anvendt i praksis. Jeg anbefaler at oppmerksomheten forskyves fra markedsavgrensning til kartlegging og vurdering av påviste og sannsynlige virkemidler som benyttes i markedet. Dette er avgjørende for at effektive inngrep eller håndhevelse av forbudsbestemmelser kan gjøres. I tillegg kreves det *mot* til fronte avgjørelser som må ha et innslag av skjønn. Prissammenlikninger kan bidra både til å identifisere markeder med mulige problemer, og til å understøtte fornuftige vedtak.

## Veiledning for bidragsytere

1. Økonomisk forum trykker artikler om aktuelle økonomfaglige emner, både av teoretisk og empirisk art. Temaet bør være av interesse for en bred leserkrets. Bidrag må ha en fremstillingsform som gjør innholdet tilgjengelig for økonomer uten spesialkompetanse på feltet.
2. Manuskripter deles inn i kategoriene artikkel, aktuell kommentar, debatt og bokanmeldelse. Bidrag i førstnevnte kategori sendes normalt til en ekstern fagkonsulent, i tillegg til vanlig redaksjonell behandling.
3. Manuskriptet sendes i elektronisk format til Samfunnsøkonomenes Forening, ved sekretariatet@samfunnsokonomene.no. Det kan også sendes direkte til en av redaktørene (se side 2). Det oppfordres til innsending av elektroniske manuskripter (fortrinnsvis i Word). Artikler bør ikke være lengre enn 20 A4-sider, dobbel linjeavstand, 12 pkt. skrift. Aktuelle kommentarer skal ikke overstige 12 sider av tilsvarende format. Debattinnlegg og bokanmeldelser bør normalt ikke være lengre enn 6 sider av samme format.
4. Artikler og aktuelle kommentarer skal ha en ingress på maks. 100 ord. Inngressen bør oppsummere artikkelens problemstilling og hovedkonklusjon.
5. Matematiske formler bør brukes i minst mulig grad. Unngå store, detaljerte tabeller.
6. Referanser skal ha samme form som i Norsk Økonomisk Tidsskrift. Veiledning for bidragsytere for NØT, se [www.samfunnsokonomene.no](http://www.samfunnsokonomene.no).

# En samfunnsøkonom utenom «Jerntriangelet»

TERJE AMBJØRNSEN  
Telenor R&D

Forskningsavdelingen (Telenor R&D) skal være et kompetansesenter for hele Telenor-konsernet. Vi jobber derfor i stor grad mot forretningsområdene i Telenor, enten i form av samarbeidsprosjekter eller ren rådgivning. Samfunnsøkonomiutdanningen gir en robust plattform å stå på. Ikke bare for forskningen, men også i forhold til problemstillinger av mer forretningsmessig karakter.

Min bakgrunn består i hovedsak av doktorgrad i samfunnsøkonomi med vekt på prisdiskriminering og næringsøkonomi, samt en del år i statsforvaltningen, blant annet i Konkurransetilsynet. Muligheten til å kombinere forskning med praktisk rådgivning i et telekommunikasjonsselskap var bakgrunnen for at jeg i 2004 takket ja til tilbudet om å begynne i forskningsavdelingen i Telenor

Telenor R&D holder til på Fornebu, men vi har også en avdeling lokalisert i Trondheim og en avdeling i Tromsø. I tillegg har en nylig etablert en ny enhet i Malaysia. Vi er om lag 200 personer med bred og komplementær kompetanse. Forskningsavdelingen har Norges største forskningsmiljø innen IKT. Her jobber eksperter med å utvikle nye tjenester og anvendelser, og forbedre eksisterende systemer i Telenor. I tillegg til den teletekniske forskningen er det en forskningsenhet som blant annet studerer brukeropplevelser og – behov og en enhet med fokus på forretningsmodeller, regulering og disruptive endringer. Jeg jobber i sistnevnte enhet.

I enheten min er vi i dag syv samfunnsøkonomer. Problemstillinger vi jobber med omfatter blant annet økonomisk regulering, empiriske analyser og analyser av forretningsmessig og strategisk karakter.

Forskningsavdelingen skal være et kompetansesenter for hele Telenor-konsernet. I tillegg til å arbeide med problemstillinger av mer forretningsmessig karakter, jobber vi mye mot forretningsområdene i Telenor, enten i form av samarbeidsprosjekter eller ren rådgivning. Rådgivningen skal være forskningsbasert.

Telekommunikasjonsmarkedet er svært komplisert. Uten detaljkunnskap om hvordan ting fungerer i praksis er det vanskelig å forstå forretningsmodeller og – logikk. Tett samarbeid med de som jobber nært markedet er viktig. Uten

denne typen tette relasjoner er det vanskelig å være relevant. Rådgivningsarbeide er derfor komplementært i forhold til forskningsaktiviteten. Ikke bare fordi det gir en dypere forståelse av hvordan ting faktisk fungerer, men også fordi det gir ideer til temaer det bør forskes videre på. Likeledes er forskning et solid fundament i forhold til rådgivningsaktiviteten.

Bakgrunnen min som samfunnsøkonom i kombinasjon med min arbeidserfaring fra departement og tilsyn har vært veldig anvendbar. Når det gjelder spørsmål knyttet til økonomisk regulering er min erfaring at samfunnsøkonomer blir spesielt lyttet til. Dette henger nok sammen med at vi forstår hvordan myndighetene tenker og at økonomisk regulering i stor grad trekker veksler på økonomisk teori.

Logikken fra spillteorien og teorier for strategisk interaksjon er relevant i forhold til strategiske problemstillinger av mer forretningsmessig karakter. I hvert fall som et utgangspunkt. Min erfaring er at økonomisk modellering er en effektiv metode for å systematisere tanker og ideer. Evnen til å tilpasse spillteoretiske modeller slik at de passer i forhold til problemstillingen en studerer er imidlertid viktig. Hvis ikke blir en fort oppfattet som lite relevant og teoretisk.

Samfunnsøkonomiutdanningen er relativt teoretisk. På overordnede problemstillinger er dette ikke noe problem. Når en beveger seg ned på mikronivå skulle en imidlertid av og til ønske at utdanningen var mer praktisk orientert. Eksempelvis ville det vært nyttig å ha mer kunnskap om atferd som avviker fra standardforutsetningene i økonomisk teori (jeg tenker her spesielt på «psykologisk økonomi») eller praktisk implementering av ulike former for regulering. Kombinert med relevant praksis er min erfaring at utdanningen allikevel er et godt utgangspunkt i arbeidslivet.

# B-BLAD

Retur: Samfunnsøkonomenes Forening  
PB. 8872 Youngstorget  
0028 OSLO

