

MILJØPROBLEMER OG MILJØPOLITIKK I KINA

Intervju med Knut H. Alfsen

Miljøproblemer og miljøpolitikk i Kina er et tema vi ikke kommer utenom i dette nummeret av *Vardøger*. Det er mye litteratur om temaet, men siden det skjer svært mye nettopp nå, og siden vi i Norge har en forsker som har spesielle betingelser for å svare på spørsmål om den saken, belyser vi temaet gjennom et intervju heller enn gjennom en artikkel. Knut H. Alfsen er fysiker, men har særlig arbeidet med ressurs- og miljøproblemstillinger, altså i grenselandet mellom naturvitenskap og samfunnsvitenskap. Han har vært tilknyttet Statistisk Sentralbyrå, Institutt for Energiteknikk og Cicero – Senter for klimaforskning ved Universitetet i Oslo, der han nå er seniorrådgiver. Han har bidratt til rapportene fra FN's klimapanel IPCC og han var i 2013 en av utgiverne av boka *Klimaendringer i Norge – Forskernes forklaringer*.¹ I flere runder har Alfsen dessuten vært tilknyttet China Council for International Cooperation on Environment and Development (CCICED). Siden 2012 har han sittet i gruppen av rådets hovedrådgivere (*chief advisors group*). CCICED gir råd til The State Council of China. Sistnevnte kalles også Den sentrale folkeregjeringen, og er en av Kinas tre viktigste maktbastioner – de to andre er Kommunistpartiet og Folkets frigjøringshær. CCICED ledes av visestatsministeren, som i neste runde blir statsminister og dermed leder for State Council.

Kina har visstnok uoffisiell verdensrekord i årlig økonomisk vekst (BNP per hode) med gjennomsnittlig 9,2 prosent 1990-2006.² Hvilke miljøproblemer har dette ført til?

Det ensidige fokuset på økonomisk vekst har ført til svært omfattende forurensningsproblemer av luft, vann og jord. Vannkvaliteten var i utgangspunktet variabel, men nå er 70 prosent av vannet ikke drikkbart. Grunnvannet synker. Mye vann er så forurenset at det ikke kan brukes i jordbruket. Om lag 16 prosent av all jord er forurenset. 19 prosent av jordbruksarealet kan ikke brukes til mat.

Det som får mest oppmerksomhet – både i Kina og internasjonalt – er likevel luftforurensningen i byene, særlig fra svovel og nitrogen. Det går stadig lenger tid mellom hver gang man ser blå himmel. Årsaken er massiv forurensning forårsaket av partikler av ulik størrelse (PM₁₀ og PM_{2,5}). På USAs ambassade satte man tidlig opp målestasjon for måling av PM_{2,5}, fordi diplomatene skulle få ulempe tillegg for dårlig luftkvalitet. De amerikanske

måleresultatene ble publisert på Twitter fra 2009 av og ble raskt svært populære blant Beijings befolkning.

De kinesiske myndighetene har nå satt opp målestasjoner i Beijing og 75 andre byer. Målingene er tilgjengelige på nettet og via apper på smarttelefoner. Bevisstheten om utendørs luftforurensning i Kina er nå svært høy, og regjeringen føler at dens prestisje står på spill om ikke det gjøres noe med situasjonen. Da Beijing arrangerte toppmøte i Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) i november 2014 stengte myndighetene av sentralvarmeanlegg i hele Nord-Kina, stoppet produksjonen ved flere tusen bedrifter (inklusive stålverkene rundt Beijing), begrenset ferdsel på motorveiene og ga offentlig ansatte fri i seks dager. Man ønsket ikke at Beijing-smogen skulle bli fokus for pressens dekning av møtet. På nettet i Kina er nå «APEC blå» en standardformulering. Men når alt er i normal gjenge, er luftforurensningen svært helseskadelig. Kildene er primært kraftproduksjon, oppvarming, transport og storindustri.

I tillegg er det et enormt press på ressursene. Kina er i ferd med å slippe opp for kull, som er viktig for elektrisitetsforsyningen, og er i det henseende blitt meget avhengig av Australia. Man bygger ut vannkraft og atomkraft, noe som på sikt kan redusere utslippene av CO₂, men el-produksjon er jo bare en av flere kilder til slike utslipp.

Når satte kinesiske myndigheter miljøpolitikk på dagsordenen?

Miljøpolitiske målsetninger ble første gang satt opp i den tiende femårsplanen (2001-5), men de ble ikke oppfylt. Målsetningene i den neste – ellefte – femårsplanen (2006-10) ble oppfylt. Ytterligere tilstramminger i den tolvte femårsplanen ser ut til å bli vanskeligere å oppfylle.

Kinas nasjonale målsetninger i forhold til miljø og energi har bakgrunn i fem forhold. For det første er Kina, som ethvert annet land, opptatt av energisikkerhet. For det andre har vi den nevnte lokale forurensningen. For det tredje har de – tross sin rekordvekst – fortsatt behov for å modernisere industrien, særlig ved å fase ut de ofte ineffektive og energikrevende fabrikkene som drives av de statseide foretakene. De vil også gjerne oppgradere lite produktiv småindustri. Disse tre første forholdene har med lokale utfordringer å gjøre. De to siste er mer direkte knyttet til problemet med global oppvarming. Det fjerde forholdet er knyttet til landets sårbarhet for klimaendringer: problemer med flom og økning av havnivået ved kysten, og med vannmangel og tørke i nordområdene. For det femte har Kinas eliter en nasjonal stolthet og er opptatt av sitt gode navn og rykte. De vil sikre tilgang til globale eksportmarkeder, og da er det ikke bra at landet setter for store fotavtrykk i klimahenseende.

Hvilken politikk fører man i dag overfor de lokale miljøproblemene?

Den nylig tiltrådte statsministeren Li Keqiang var formann i CCICED i mange år. Han har et ekte miljøengasjement. Han har vært en drivende kraft bak den nye miljøloven som fra 1.1.2015 gir staten et sterkere grunnlag for å aksjonere mot ulovlig forurensning. Man har eller utvikler separate handlingsplaner mot luftforurensning, vannforurensning og jordforurensning. Disse planene prøver å se de forskjellige forurensningskildene i sammenheng. De utgjør dermed en heldekkende nasjonal nødaksjon og tvinger fram tiltak på tvers av administrative grenser.

Mye tyder på at den tolvte femårsplanen ikke blir helt ut oppfylt, særlig skorter det på implementeringen av vedtatte tiltak mot luftforurensning. Den trettende planen utarbeides nå. Myndighetene står under sterkt press for å levere, folk vil ha merkbare forbedringer.

Bensinprisen er satt av myndighetene og er vel omtrent på samme nivå som i Norge. I store byer som Beijing tilhører opp mot en fjerdedel av bilene statlige institusjoner, de er ikke i privat eie. Den nye handlingsplanen mot luftforurensning setter begrensninger på hvor mange biler en institusjon kan ha.

Hvilken bevissthet råder om faren for global oppvarming og hvilken rolle spiller Kina i det internasjonale miljødiplomati?

Det er aksept for en nasjonal klimapolitikk innenfor den kinesiske eliten. Den nåværende, tolvte femårsplanen satte fire ambisiøse nasjonale målsetninger: redusere energiintensiteten, få ned CO₂-intensiteten (CO₂-utslipp per økonomisk enhet), øke skogarealet og å satse mer på fornybar energi.

Kina oppfatter seg som leder av G77-gruppen, som forsvarer de fattigste landene i klimaforhandlingene. Det passer, mener de, med Kinas egen interesse. Kineserne er skeptiske til internasjonale regimer med utslippsbegrensninger. Men de vil gjerne ha en avtale der hver part setter seg sine egne mål.

Da man ikke oppnådde enighet på København-møtet (2009) kom det mange anklager mot Kina. De rike industrilandene var frustrert over at Kina og India utnyttet en sterk forhandlingsposisjon, dels grunnet i at de ikke var presset av sine sivilsamfunn. Som «emerging economies» la de vekt på at utslippsbegrensninger kunne kvele den økonomiske veksten, og at de var i sin rett til å prioritere vekst slik de modne industrilandene tidligere hadde gjort. Disse hadde det historiske ansvaret, og de fikk ta høyde for kritikken fra sine egne, meget aktive sivilsamfunn og redusere utslippene.

Kineserne oppfattet anklagene som urettferdige. De startet ut med moderate krav, men fikk ingen respons fra USA. De følte de ble gjort til syndebukk og at de hadde kastet bort et godt kort. Med klimadiplomatiets

sammenbrudd etter Københavnmøtet dalte oppmerksomheten rundt klima-problemene over hele verden, også i Kina. I 2007-8 var stemningen oppskrudd, slagordet «low carbon economy» kunne høres overalt. Ikke bare biler og husholdningsprodukter, sågar parfyme skulle være «low carbon». Men all den viraken forsvant fort etter København.

Hvordan ser du på forholdet mellom miljøpolitikken og ettpartistatens legitimeringsproblemer?

Regimet har hatt stor legitimitet fra 1980-tallet og framover fordi det har levert økonomisk vekst og materiell velferd. Men den kinesiske eliten sliter nå med to troverdighetsgap: et i forhold til miljøproblemene, det andre i forhold til korrupsjon. Kineserne – og spesielt den sterkt økende og selvbevisste middelklassen – gir regjeringen ansvaret for smog i byene (biler, industri, fossil energi), ødeleggelse av vann og jord på landsbygda. Hver dag luftmålingene går «off-scale» betyr en ripe i lakken for regjeringen.

Når det gjelder korrupsjon sliter Kina med det samme problemet som de fleste overgangsøkonomiene. Når økonomien dereguleres og markedsprinsippene får råde, blir fristelsene store for statsansatte på alle nivåer. En offentlig ansatt er også partimedlem, så det store omfanget av korrupsjon rammer partiet direkte. Det unngår ikke folks oppmerksomhet når sønner av partitopper velter seg i rikdom. Metodene går over et vidt spektrum: bestikkelser, svindel, bruk av offentlige midler til egen fordel, fordeling av forskjellige offentlige tillatelser (f eks byggetillatelser) til egne nettverk og mange former for nepotisme. Statsansatte og entreprenører samarbeider for gjensidig berikelse, og nettverkene beskytter hverandre i forhold til partiets forsøk på å rydde opp. Noen ganger er også kriminelle grupper koblet til slike nettverk. Siden Kommunistpartiet ikke tillater selvstendige organisasjoner for yrkesgrupper eller økonomiske sektorer, er det ingen som holder i hevd regler for yrkesetikk og normer for ansvarlig forretningsdrift.

Her er forskjellen til nordiske forhold meget stor. De nordiske landene har «organiserte sivilsamfunn», der selvstendige organisasjoner er et formidrende sjikt mellom myndigheter og befolkningen. Kina har veldig lite av slikt fordi KKP vokter sitt maktmonopol. De prøver å bygge slike organisasjoner ovenfra, samt å tillate politisk ufarlige, uavhengige organisasjoner å arbeide på grunnplanet, men ingen av disse kan ikke fungere som talerør for brede sosiale bevegelser som gir kollektiv korreks til myndighetenes strategier.

Disse to hovedproblemene henger videre sammen med en rekke andre endringsprosesser med tilknytning til den enorme veksten. Det sosiale sikkerhetsnett som eksisterte under planøkonomien er avvirket. Kina har ingen arbeidsmarkedspolitik, og ikke noe NAV. Arbeidsmiljøet er ofte dårlig sikret, så det er mange ulykker. Det finnes ennå en statlig sektor i økonomien, da har man sikker jobb med dårlig betaling. Jobber man i det

private er det som regel omvendt. Rekrutteringen til karriere i den offentlige sektoren har tradisjonelt vært meritering, men korrupsjonen i den offentlige sektoren har svekket dette, slik at ansettelser ofte er knyttet til et eller annet nettverk. Kina har godt utbygget utdanningssystem, men nå har overutdannelse blitt et problem. Kina har 100 millioner ungdommer med masterutdannelse uten meningsfulle jobber å gå til. Talentfulle unge, både i byer og på landsbygda, kan lett bli opprørske når nepotisme og klientelisme blokkerer deres muligheter.

Spiller miljøproblemene en spesiell rolle for sosial mobilisering?

Miljøspørsmål har lenge vært et slags pusterom i det autoritære kinesiske systemet. Her har folk fått lov til å organisere seg. De første NGO'ene i Kina tok opp miljøproblemer. Partieliten kunne oppfordre til dugnadsånd: folket og partiet skulle ordne dette sammen. I tider med få økonomiske/sosiale reformer, slipper opposisjonen til i sosiale medier, da blir det åpen debatt. Men når reformer skal gjennomføres, legges det lokk på debatten, da vil ikke partiet forstyrres og dissidentene får problemer.

Ettersom sivilsamfunnet fikk blomstre på miljøfeltet, økte kravene i styrke og omfang. Fra først av å ha reagert på vannkraftutbygging tar bevegelsen nå særlig affære i forhold til plassering av forurensende industri og konsekvenser for vann og luft. Protestene fører ofte til opptøyer. De sperrer fabrikkportene og slåss med politiet. Noen ganger vinner aksjonene fram mot tungindustrien. Dette svekker regjeringens legitimitet, og eliten tar det på dypeste alvor. Den norske Kina-spesialisten Henning Kristoffersen sammenlikner Kina med en trykkoker med daglige utblåsninger.

I den vestlige verden synes mange å mene at om Kina klarer å løse sine lokale miljøproblemer, vil landet også gi et viktig bidrag til å motvirke det globale problemet om global oppvarming. Hvilken kapasitet for styring har den kinesiske staten?

Staten anses i Kina som borgernes beskytter. Myndighetene registrerer et legitimitetspress, og vedtar mange lover for å bøte på problemene. Utfordringen er implementeringen. En ting er vedtak, en annen ting er hvordan man forholder seg til lovene på de lavere administrative nivåene. Det er gammel kinesisk tradisjon for skepsis til rettsvesenet. Hvis Vesten har «rule of law» har Kina «rule by law», sies det. Man skiller mellom små og store lover. De små er det ikke så farlig med. De store er så viktige at mange krefter virker mot effektiv implementering. På lavere administrative nivåer møtes staten og nettverkssamfunnet.

Det kinesiske sivilsamfunnet er sterkt preget av nettverk.³ Fellesskap finner man bare i nettverk, og tillitsforhold går sjeldent ut over personlige

nettverk. Det er både fordeler (gode betingelser for entreprenørskap) og ulemper ved en slik sosial struktur. Mellom nettverkene råder det sjokkerende likegyldighet. Innenfor nettverkene råder et strengt hierarki. Man skal føye seg etter de som har høyere status enn en selv. Vennetjenester er et sentralt element i disse nettverkene. Lokale administrative enheter er bundet opp til mange slike nettverk, og i dette grenselandet mellom offentlig og privat har det, som vi har sett, utviklet seg korrupsjon ettersom økonomien ble privatisert. Finanssystemet lever også i betydelig grad på personlige nettverk, de største får lettest lån, så det er vanskelig å være liten kinesisk bedrift med en teknologisk avansert idé men lite kapital.

Også særinteresser vanskeliggjør implementering. For eksempel har SOE (State-owned enterprises – statseide bedrifter) store punktutslipp, og samrøre med myndighetene gjør at de lett kan unndra seg miljøreguleringer. Når det gjelder nye sektorer gikk Kina kraftig inn i solenergi med svære subsidier. De ble prisledende ut over all økonomisk fornuft. Disse subsidiene ble utløst på grunn av sammenfiltring med statsbanker. I solcelleindustrien har man ikke tillatt konkurser, selv om man er opptatt av reduksjon av overkapasitet. Kina har også satset politisk på el-biler, IT, smart grid, og rene industriltak.

Men i en del henseende er vel den kinesiske staten fortsatt en sterk stat?

Kina har en lang tradisjon for meritokratisk byråkrati, og et av midlene dagens ettpartistat bruker for å sikre kvaliteten på de administrative strukturene og motvirke korrupsjonen, er karakterkort eller «score cards». Alle administrativt ansatte har slike kort, som får betydning når man skifter jobb. Når kadre er ferdige i en posisjon, blir de evaluert, og resultatet avgjør om de går videre oppover i systemet, om de kippes ut eller går nedover. I en periode var BNP-vekst dominerende som vurderingskriterium. Antall klager på embetsførselen var en annen faktor, noe som for øvrig førte til at noen lokale partiledere sørget for å arrestere folk som dro til Beijing for å klage, og dermed unngikk anmerkninger på kortet. China Council har anbefalt at kriteriene på karakterkortet revideres slik at miljømål nå kommer inn, og at økonomiske mål ikke bør dominere helt.

En sterk side ved den kinesiske staten er at man i et så stort land har kapasitet til å eksperimentere. De innser at politikk må utprøves. De bygger egne lavkarbonbyer, masse infrastruktur, høyhastighetstog, dammer. Et annet poeng er at de har klart unngå slum. Det finnes ikke noe kinesisk Sao Paulo eller Mexico city. Fattigdommen er holdt i tømme på landsbygda. Hukou-systemet har dramatiske konsekvenser for strukturen i det kinesiske arbeidsmarkedet, men det fører til at kinesiske byer ikke har slum.⁴

For tiden eksperimenteres det med kvotehandelssystemer i klimapolitikken. Sju ulike byer og regioner prøver ut forskjellige systemer. Nå har disse områdene allerede intensitetsmål, det vil si tak på hvor mye CO₂ de kan

slippe ut per «BNP» eller enhet økonomisk aktivitet. Resultatet er at det absolutte taket på CO₂-utslipp må reguleres etter hvordan det går med økonomien. Kinesiske eksperter har påpekt at denne sammenblandingen av intensitetsmål og tak på utslipp er uheldig, men politikerne innførte systemet likevel. Selv om Kina eksperimenterer mye med politikktiltak, er de ikke alltid like flinke til å følge opp lærdommer fra eksperimentene.

I fjor høst bestemte kineserne at de ikke skulle bygge ut nye kullkraftverk på Østkysten og i kullrike regioner litt inn i landet. I Vesten har man ofte hørt kommentarer om at det åpnes ett nytt kullkraftverk i uka, men dette er nå slutt.

Når det gjelder SOE-sektoren vil staten gjerne ha mer privat eierskap, for da vil økonomiske hensyn telle mer. En del eldre bedrifter går dukken for egen maskin gjennom omfattende feilinvesteringer. SOE-sektoren preges nå av stor overkapasitet innen sement, kjemikalier og stål. Lavere vekst hjelper til å slå ut de eldste og mest forurensende av disse bedriftene. Den nye strategien består i å bygge ut mer hjemmemarkedsorientert industri og tjenesteyting, sektorer som ikke er så energitunge.

Kan du si mer om denne hjemmemarkedsorienterte strategien?

Siden finanskrisen i 2008 har hovedpoenget vært å redusere eksport-avhengigheten. Urbanisering spiller her en sentral rolle. Kina har satt i gang verdenshistoriens mest omfattende urbaniseringsprosess. Reiser man gjennom Yunan i dag passerer man om lag hver halvtime rare fjellformasjoner. Deler av kalksteinsformasjonene er skåret bort, og man ser heisekraner som bygger nye byer like i nærheten. Man vet de trengs og de står klare til at folk om noen år flytter inn der. Det er mange grunner til en slik strategi. Det er lettere å levere sosiale tjenester (utdannelse, helsevesen) i byene. Man letter presset på landsbygda, slik at man får større og mer effektive enheter der det i dag er små åkerlapper rundt omkring. Dessuten styrker regimet sin legitimitet i middelklassen. Samtidig planlegges byene med miljøhensyn i tankene. Man skal unngå klagen om lokal forurensning ved å sikre ren luft og rent vann. Dette kalles «New model of urbanization».

Det er imidlertid problemer med å finansiere byggingen av disse nye byene. Skattesystemet er endret. Tidligere skjedde mye skatteinnkreving lokalt, noe som ga enorme korrupsjonsproblemer. I det reformerte skattesystemet går de fleste skattemidlene direkte til sentralmakten og porsjoneres så ut til lokale myndigheter. De får imidlertid ikke nok til å dekke alle behov, så som helse, skole, byutvikling og ny infrastruktur. Sikkerhetsventilen hittil har vært at de lokale myndighetene har lov til å selge rett til å bruke jordbruksland, som dermed konverteres til industri- og boligområder. Det er problematisk. Bonden som avgir land får bare en brøkdel av tomteverdien. Det er dessuten uforsvarlig å avvikle så mye jordbruksland, for av alle store

land er Kina det som har mest begrenset jordbruksland i forhold til befolkningsstørrelsen. Beijing må således gjøre noe med finansieringen av lokale myndigheter, både for å innfri legitimasjonsbehovet overfor middelklassen, men også for å stanse denne konverteringen av det knappe jordbrukslandet de har.

Venstresiden i Vesten kan ikke riktig bli enig med seg selv om utviklingen i Kina. Mange vurderer landets styringskapasitet positivt, mens andre er pessimistiske. Vardøger publiserer i dette nummeret Richard Smiths utredning av forholdet mellom miljøproblemer og kapitalisme. Smith beklager at Kina ikke klarte å hoppe over bilismen under sin enorme økonomiske opphentingsprosess. Han mener landet kunnet gått direkte fra sykler til en syntese av sykkel, tog og buss. Han klandrer den internasjonale storkapitalens innflytelse generelt og det kinesiske kommunistpartiet spesielt, som han mener er blitt rene agenter for en elite som beriker seg ved den røverkapitalismen som er innført.

Jeg er ikke enig i denne analysen. Dessverre er det elementer i den kinesiske samfunnsstrukturen som virker sammen med denne innflytelsen fra internasjonal storkapital. Da industrialiseringsoffensiven startet med Dengs reformer i 1978, lå spiren til et topptungt prangende forbruk i den interne sosiale strukturen. Store mobiltelefoner, biler og dyre klokker er alle symboler på status og makt i Kina. Det er ikke så lite deprimerende å observere hvordan amerikansk kultur har en tiltrekning på kinesere. Den jevne kineser drømmer om stor bil, fete hamburgere, drive-in movies, highways, osv. Det synes å ligge en kulturell draging i Kina mot en materialisme av denne typen.

Symboler på rikdom spiller en større rolle i Kina enn i mange vestlige land. Om nordmenn støter på Spetalen eller Stordalen eller Fredriksen, så vurderer vi dem ikke som en direkte funksjon av likningsverdier (eller liknende). I Kina, derimot, er rang og status direkte koblet til rikdom. Folk forholder seg ofte til lister som Forbes' rangering av kinesiske milliardærer, og det råder forestillinger om statushierarkiet mellom de viktigste politikerne, fra president og statsminister nedover via de forskjellige komiteene, medlemmer i folkekongressen, regjeringen, domstoler og politimyndighet (ansatte i disse institusjonene rangeres etter administrativ posisjon). Man kan oppleve at folk slutter direkte fra posisjoner i dette hierarkiet til bedømmelser av hvor viktige folk er. Enkelte sjefer i statseide selskaper får i slike sammenlikninger høyere rang enn ministre. Denne rangordningen tydeliggjøres også ved tilgang til goder som bil, sjåfør, hus og muligheter for korrupsjon. Det hierarkiske verdisynet på mennesker drar også med seg et behov for synliggjøring. Dette kan være en mulig forklaring på det som er et empirisk faktum: en enorm materialisme og higen etter rikdom.

De øverste sjiktene av den urbane middelklassen og den partibaserte overklassen står for et meget stort overforbruk. Ulikhetene er blitt enorme. Gini-koeffisienten for inntektsulikhet overgås bare av Brazil. Det sosiale sikkerhetsnettet er nedbygget. De har ikke primærhelsetjeneste. De hadde tidligere barfotleger, men dette er nå borte. Dermed har Kina meget høy sparerate.⁵ Kinesere må ha egen sparing for å sikre utdanning (alle har jo ambisjoner om at deres barn skal bli svært velutdannet, troen på meritokratiet står fast) og pensjon. Dette begrenser muligheten til å knytte den økonomiske veksten nærmere til hjemmemarkedets utvikling. Kineserne prøver nå, som sagt, og har innført en universell pensjonsordning, men med helt minimale utbetalinger.

En stor del av fattigdommen er konsentrert på landsbygda. Men i løpet av de siste årene har situasjonen endret seg. Flertallet av befolkningen bor nå i byer. Men flesteparten av de som holder til i byene har ikke tilhørighet der. Dette har med det tidligere nevnte hukuo-systemet å gjøre.

Utviklingen i Kina i dag kan beskrives som middelklassens oppvåkning, og de har ikke noe i mot at forbruket i mange henseende har amerikansk preg. Men de voksende forventningene krasjer med forverringen av det urbane miljøet, særlig luftforurensningen. De er i en skizofren situasjon: de vil ha biler, hus, frihet til å kjøre og mange materielle goder som krever produksjon og forurensning. Samtidig vokser kravene om rent miljø, fravær av forurensning, fravær av skader fra miljøet og på menneskene. Det er vanskelig for middelklassen å opptre miljøansvarlig. Status er knyttet til prangende forbruk. Middelklassen har øyensynlig ikke framtidstro nok til å gå inn i produktive investeringer eller eiendom som kunne bli en fordel for familien i generasjoner framover. Det er riktignok en høy sparerate, men når de har satt av til pensjon og utdanning for neste generasjon, vet de øyensynlig ikke om resten av de pengene de har i dag vil være på deres hender i morgen. De river til seg det de kan kjøpe nå, inklusive store biler uten tanke på utslipp.

Er noe av denne usikkerheten knyttet til frykten for plutselig regimeendring?

Det er noen lange linjer i kinesisk historie: det ser ut til at keisere og dynastier har holdt seg ved makten så lenge de har fått mandat fra folket. Tilsynelatende har de hatt en tabbektiv på tre. Ved tredje massive feilgrep blir det opprør. Dagens ettpartistat har kanskje samme problem. Kommunistpartiet er dagens dynasti, og de frykter opprør. Evne til å kunne bilegge lokal strid er et av kriteriene som partimedlembyråkratene vurderes etter på sine karakterkort.

Kina er på full fart inn i en krise; økonomisk vekst lar seg vanskelig opprettholde uten omfattende økonomiske reformer, arbeidsstyrken reduseres som følge av ettbarnspolitikken, og miljøkrisen kommer i tillegg som en viktig komponent. Kollisjonen mellom middelklassens forventninger om

materielt forbruk/velferd og miljørealitetene er dramatisk, og fremtiden må fortone seg som mer usikker nå enn for ti år siden. Det er likevel vanskelig å spekulere om hvordan disse spenningene konkret vil utvikle seg.

For å regjere videre må regimet minske de to gapene i troverdighet. Den nyvalgte presidenten Xi Jinping har nylig satt i gang en omfattende kampanje mot korrupsjon. Den går utenpå det meste av den halvhjertede korrupsjonsbekjempelsen man tidligere har sett. Ikke alle tror han vil overleve den kampanjen i sin stilling.

Når det gjelder miljøgapet kan spenningen minskes ved å etterkomme behovet for troverdig informasjon. Jeg har allerede nevnt hvordan miljøbevegelsen har vært et element av sivilsamfunn som har fått utvikle seg. Myndighetene lar folk få lov til å uttale seg om planlegging med implikasjoner for miljøet. Dermed er det mindre sjans for at de gjør opprør når planene settes ut i livet. En viss demokratisering kan være et utfall av miljøkrisen i Kina. Det er nettopp på miljøområdet at staten hittil har gitt størst frihet til autonome organisasjoner, i form av NGO'er og frittalende kritikk av regimet.

Men det er også et motsatt scenario: Den frilynte kritikken på miljøområdet kan få ringvirkninger til annen organisering slik at myndighetene ser seg tvunget til å legge bånd på den. Det finnes lokale myndigheter som gjerne vil oppdra befolkningen slik at de ikke protesterer så mye. Folk burde skjønne at forurensningen er til deres eget beste, siden det gir økonomisk vekst. Slike myndigheter mener at kritikken av lokal forurensning bare grunner i manglende kunnskap hos befolkningen. Situasjonen kan altså også slå ut i et strengere og mer autoritært regime.

Hvordan kan vi se på forholdet mellom Kina og de andre store enhetene i verdensøkonomien (USA og EU) i lys av de klimapolitiske utfordringene?

Dette er ikke noe jeg har tenkt grundig igjennom, men jeg kan bidra med noen observasjoner. Både USA og Kina er vare på sin selvstendighet. De viser alltid skepsis til å inngå internasjonale avtaler. Dette har forskjellige grunner: USA er svært gode til å implementere, så om de gjør noe til lov, så oppfyller de det. Derfor er de forsiktige med å inngå internasjonale avtaler. Når det gjelder kineserne opplever jeg dem som meget åpne for kritikk. Men de vil ikke bli fortalt hva de skal gjøre. De vil gjerne høre alternativer, men vil ikke bli instruert. Derfor er de også skeptiske til å inngå internasjonale avtaler.

I klimaforhandlingene har Kina flere hatter som de prøver å sjonglere med. De er det største og mest innflytelsesrike landet når det gjelder klimaet, de har størst utslipp, veksttakten er fortsatt betydelig. Sånn sett skulle de kanskje ha tatt en lederrolle. På den annen side heter det jo G77/Kina og Kina liker å ta rollen som de svakes talsperson. Dette tjener også deres egne

interesser. De internasjonale kravene til Kina slås sammen med kravene til de svakest landene, og dermed svekkes kravene til Kina. Ellers har Kina og USA det til felles at begge inntil nylig var svært kullbasert, begge hadde store kullreserver og rikelig tilgang til energi. Dette var et nøkkelpunkt i klimaforhandlingene.

Japan gikk inn i Kyoto-forhandlingene med på forbausende strenge krav. Det angret de snart på. De prøvde å trekke seg ut og har siden rygget kontinuerlig. Men de er vare for sitt internasjonale omdømme. I det siste har de fått hjelp av Australia som en slags spydspiss i negativ retning. Japan er jo i en sårbar posisjon energimessig, landet har alltid vært nødt til å importere alt. Etter Fukushimaulykken, med radioaktive utslipp etter jordskjelv og flodbølge, har de helt spesielle problemer.

EU har vært en spydspiss i den andre retningen. De har vært proaktive, men falt litt av lasset etter København. USA og Kina overtok styringen. EU klarte ikke å opprettholde samme høye profil, delvis fordi land som Polen gjør seg mer bemerket innen EU. Polen minner litt om Kina, har mye kull, trenger å utvikle sin industri og ser ikke med blide øyne på de som vil begrense denne strategien. Tyskland etter «Energiwende» er en meget spennende aktør å følge. Tysk kultur og politikk har en sterk grønn nerve. De fikk det første grønne partiet, og har etablert et sett politiske institusjoner rundt miljøvern, som få andre har klart. Dette ledet til den serie av tiltak som gjorde det mulig å vedta Energiwende. Men nå kommer regningen for fullt og det gjenstår å se hvor solid politisk støtte det egentlig er for dette grønne veivalget når kostnadene blir åpenbare. EU og Europa er jo etter finanskrisen i en økonomisk vanskelig situasjon. Dette er et springende punkt i dagens situasjon i Europa – om den grønne plattformen bærer helt igjennom. Frankrike er vertskap for neste runde av klimaforhandlingene. De har beholdt sin atomkraft og har dermed sluppet unna en del av de problemer de andre har hatt.

Hva er din vurdering av James Hansens forslag, som vi går inn på i dette nummeret av Vardøger, både forslaget om en karbonavgift for fordeling og om atomkraftverk?

Jeg vil ikke gå så langt som å oppmuntre til massiv utbygging av atomkraft. Vi bør primært satse på å få til et fornybart energisystem, samt energieffektivisering. Men om det ikke skulle lykkes, så har vi ikke noe annet å falle tilbake på enn atomkraft. Atomkraft er det eneste lavkarbonsystemet som i dag kan levere på den skalaen som er nødvendig. Vindkraft og sol er småtterier. Vannkraft er selvfølgelig stort, men det er dessverre ikke tilgjengelig overalt. Jeg vil advare sterkt mot å legge bort atomkraftkortet. Det bør være en joker i stokken. Det har lave karbonutslipp, og kan levere på høy skala.

Når det gjelder Hansens forslag om karbonavgift er det nyttig først å se på økonomenes rolle i forhold til klimaproblemet. Økonomene har feilet miserabelt. De har vært brukt som et negativt redskap til å påvise at mange løsninger ikke er de optimalt beste. De klarer ikke å innse at de optimalt beste løsningene (karbonprising, CO₂-skatter, osv) ikke er politisk akseptable og dermed ikke gjennomførbare. Økonomifagets bidrag har således ofte blitt å stoppe tiltak som kunne vært politisk mulige. Dette henger sammen med dens manglende evne til å forstå langsiktigheten i klimaproblemet. De avgjørende konsekvensene ligger langt fram i tid, men alt økonomene er i stand til å stille opp med er en endeløs debatt om diskontering. Klimaproblemet kan bare løses om vi blir kvitt alle utslipp, alt som med rimelighet kan fås bort skal fjernes. Det er som å plukke alle eplene på et tre. De lavhengende eplene er selvsagt enkle å plukke, men for å komme opp i toppen trenger vi en stige. Økonomene mener vi skal plukke de lavhengende eplene først, *uten* at vi lager noen stige. Det er et solid økonomisk resonnement at du skal gjøre ting med stigende kostnader ut over i tid. Men økonomene ser ikke at vi på lang sikt må plukke alle eplene, og da kommer vi til å trenge stigen. Det tar imidlertid tid å bygge stigen og vi bør sette i gang med det nå, selv om det er tilsynelatende kostbart. Men vi bør ikke skjære alle økonomene over en kam. Det er forskjellige holdninger der også, selv om hovedtyngden av samfunnsøkonomene holdt på denne holdningen helt fram til begynnelsen av 2000-tallet. Jeg tror det begynner å endre seg nå, kanskje en dypere erkjennelse av alvoret i klimaproblemet brer seg, slik at flere økonomer blir kvitt den nærmest mekaniske refleksjonen de hadde til å begynne med.

Selv om Hansen ikke er økonom, har forslaget hans samme problemer. Det er teoretisk sett utmerket, men vanskelig å se hvordan det skulle la seg gjennomføre i politisk praksis. Hansen spekulerer på om Kina kan starte en kjedereaksjon ved å innføre en slik avgift. Riktignok har Kina klart å bygge jernbane til Myanmar på om lag tre måneder (mens vi skal bruke 10 år på å oppruste Østfoldbanen), men denne avgiften er mer enn et rent ingeniørprosjekt. Hvis den kinesiske eliten ville starte noe slikt, måtte de ha allianser mellom indre fløyer i Kommunistpartiet, finne støttepunkter i sivilsamfunnet og blant de private økonomiske aktørene. De må kjøpslå med gruveinteresser, oljeselskap og de industrisektorene som er mest råvareavhengige, og også forholde seg til nettverk som knytter an til slike sektorinteresser. Det er lite trolig at State Council ville klare å samle disse forskjellige interessene rundt et forslag om en karbonavgift av den typen Hansen foreslår.

Hvilken rolle kan innovasjon spille? Under Andre Verdenskrig kunne de allierte bestille en atombombe, men en grei løsning på problemet om ikke-fossil energiforsyning til utviklede industrisamfunn har man ikke kunne bestille?

Faglitteraturen om energi/miljøproblemer er full av folk som foreslår tekniske løsninger. Allerede eksisterende teknologi kan begrense klimautslippene så mye som trengs, og det er nesten ikke grenser om man bare får forsket litt videre. Men barrieren er ikke på det teknologiske nivået, det er først og fremst de samfunns- og livsstilsendringer som følger med den nye teknologien. Problemet er at til å begynne med er de nye og lovende teknologiene *litt dyrere*. Vi lever under «marginalismens tyranni» der det som er «50 øre dyrere er helt utenkelig», mens det man trenger er å gjennomføre prosjekter som kan sammenliknes med å bygge Bergensbanen eller etablere norsk skolevesen. Det var dyre prosjekter som ikke ga umiddelbar økonomisk profitt på kort sikt, men som er helt avgjørende for samfunnsutviklingen på lang sikt.

La oss til slutt gå inn på noen helt aktuelle endringer. På APEC-møtet i november 2014 annonserte USA og Kina en klimapolitisk intensjonsavtale. Kan du gi en oversikt?

Kina sa at veksten i utslipp av CO₂ skal stanse før 2030, mens USA lovet å redusere utslippene med inntil 28 prosent pr 2025. Avtalen sier også at begge skal opp i 20 prosent ikke-fossil energi innen 2030. Landene er enige om å bidra til konstruktive løsninger ved Pariskonferansen i år (november 2015), samt å samarbeide om ren energi og miljøvern. Dette er tolket som et skift der Kina innser at landet må bidra til å løse også de globale miljøproblemerne for å bli en stormakt. Gitt den geopolitiske spenningen mellom USA og Kina når det gjelder det asiatiske området, er klima et av de få områder der de kan finne sammen og muligens komme i en vinn/vinn-situasjon. Man bør merke seg omfanget av dette: Kina skal her bygge ut ikke-fossil energi i et omfang som svarer til hele USAs energisystem i løpet av et drøyt tiår.

I februar i år forhåndsannonserte IEA at de mener at det ikke fant sted noen økning i det samlede globale CO₂-utslippet fra energisektoren fra 2013 og til 2014. I så fall er det første gang på førti år at verdensøkonomien vokser uten at utslippene fra energiproduksjon øker. I de rike landene har utslipp fra energisektoren vært for nedadgående en stund, mens det nye er nedgangen i Kinas kullforbruk. Men de totale utslippene kan fortsatt ha vokst, siden sementproduksjon, industriutslipp og utslipp fra transport kommer i tillegg. Selv om de to første skulle ha sunket også, så har transport sikkert økt.

Merk også at man må knytte dette til konjunktursituasjonen. Det skjer en økonomisk oppbremsing i Kina. Offisielt var veksten i 2014 på 7,4 prosent. Det er høyt, men lavere enn hva man er vant til. Noen hevder at denne oppbremsingen sågar er større enn hva som kommer fram i den offisielle statistikken, altså at statistikken som viser nedgang i fysiske indikatorer som energibruk i tonn og utslipp til luft er mindre sminket enn den økonomiske. Disse tallene er i alle fall viktige fordi de motsier påstander om at vi er dømt

til å brenne av stadig mer olje og gass i framtiden. De er også et sterkt kort for G77 og lederlandet Kina for å presse de vestlige, modne industrilandene til å gjøre mer. Det er litt flaut at Kina reduserer sine utslipp mer enn Norge gjør.

Når det gjelder de store enhetene i verdensøkonomien, kan vi konkludere med at bare Kina opplever lokale miljøproblemer som blir en drivkraft i samfunnsendringen? De rikere enhetene, USA og EU, må i større grad stri med de globale miljøproblemene, som imidlertid ikke utgjør håndgripelige, nåværende farer for befolkningen?

Beijing i dag er omtrent som Los Angeles og London tidlig på 1950-tallet. I dag har de to sistnevnte dels klart å løse problemene.⁶ De har en akseptabel luftstandard som gjør at folk ikke reagerer voldsomt. Det er ikke slik at den er helsegavnlig, det er fremdeles forurensning som dreper og skader mennesker, men de har til en viss grad klart å rydde opp. De relativt avanserte regimene i USA og England brukte så mye som tretti år på å få bukt med sine lokale luftforurensninger. Først utpå 80- og inn på 90-tallet lettet skodden. Jeg tror ikke Kina har tretti år på seg til å løse sine problemer. Derfor er det så akutt i Kina.

Det er skremmende at USA og EU kan tenkes å tro at de kan fortsette med marginale forbedringer i all evighet framover, uten å se at vi står ovenfor en fundamental skjevhet globalt i bruk av ressurser, nord og sør, fattig og rik. I et slikt perspektiv har den kinesiske middelklassens utvikling internasjonale konsekvenser. Selv om Kina strever med å skifte fra eksportorientert til hjemmemarkedsbasert vekst, vil dette fortsatt kreve store utslipp. Med andre ord krever den kinesiske middelklassen sin rettmessige plass til å lagre CO₂ i atmosfæren. Da holder det ikke med marginale endringer i USA og EU. De vestlige landene – foregangslandene når det gjelder bilisme og massekonsum – må faktisk drastisk redusere sine fotavtrykk og antakelig også både levestandard og materielle forbruk for å gi plass til denne kinesiske middelklassen. Men dette vil den privilegerte middelklassen i Vesten neppe akseptere. Politikere i de vestlige demokratiene vil heller ikke mobilisere for dette.

En kollega har sagt at «da nordmenn syklet, gikk kineserne til fots; da nordmenn kjørte bil, syklet de, og når vi nå sykler igjen, kjører kineserne bil...». Men kanskje vil de også komme seg gjennom bilepoken raskere enn Vesten? Det er en debatt i Kina mellom materialister og konfutsianere. De sistnevnte prøver å bringe tilbake det de oppfatter som kjerneverdiene i kinesisk kultur. Der er det ingen vekt på personlig rikdom og flashy livsstil.

Kanskje må vi se dette i sammenheng med den ulike utviklingen som preger verdensøkonomien i dag? Gjennom den enorme veksten fra 1990 av har Kina

blitt «workshop of the world», mens Vesten (USA/EU) sliter. USA har problemer som hegemonimakt, og det gir seg utslag som vi ser hver dag i Midtøsten. EU er nærmest lammet av finanskrisens ettervirkninger. I mange sammenhenger ser de vestlige landene på Kina som en utfordrer. Argumentene fra slike partier som de grønne og organisasjoner som Framtiden i våre hender at man rent faktisk må redusere forbruket, står jo ikke sterkt.

Overhodet ikke. Men jeg mener på et helt fundamentalt nivå at på sikt er det dit vi skal, jo raskere jo bedre.

Intervju og noter ved Lars Mjøset

NOTER

- 1) Knut H. Alfsen, Dag O. Hessen og Eystein Jansen, *Klimaendringer i Norge – Forskernes forklaringer*, Oslo, Universitetsforlaget 2013.
- 2) K. Nordhaug & R. Skarstein, «Kimerika – en levedyktig symbiose?», *Vardøger* 33/2012, s. 49.
- 3) Henning Kristoffersen, *Det nye Kina*, Oslo, Universitetsforlaget 2010, s. 34ff, s. 170ff.
- 4) Se Nordhaug & Skarstein, «Kimerika – en levedyktig symbiose?», s. 51: Hukuo er det nasjonale husholdsregisteret, etablert under Mao, for å begrense migrasjon fra landsbygda til byene, som på den tiden nøt godt av subsidierte matvarer og velferdsordninger, mens jordbruket ble tvunget til å selge mat til administrerte priser. Hvis man i dag er registrert med bosted på landsbygda, får man ikke fulle rettigheter om man reiser til en by for å jobbe (man må sågar betale en avgift for å reise dit). Dette har ført til en enorm «flytende befolkning». Den vedlikeholder et kraftig inntektsgap mellom byer og landsbygd (som aldri har vært over 40% av byenes inntektsnivå), og dermed en reservearme som holder lønningene nede i byene. Antallet migrasjonsarbeidere i byene var ca 120 millioner i 2008.
- 5) Se Nordhaug & Skarstein, «Kimerika – en levedyktig symbiose?», s. 52f om Kinas høyvekstfase 1990-2005: Lønnsspredningen økte enormt, spareraten økte fra 38% av BNP i 2000 til 53% i 2008, med tilsvarende høy investeringsrate. Dette motsvares av lavt privat konsum i andel av BNP: fra 46,7% i 1995 til 33,5% i 2010 i % av BNP, et av de laveste nivåene i verden (70% i USA og 58% i India).
- 6) Se McNeill, «Atomsfærens historie i kortform», i dette nummer av *Vardøger*.