

Ekonomiska reformer och social utveckling i Kina

Ulf Jakobsson

Jag hälsar er alla välkomna till möte i Nationalekonomiska föreningen. Kvällens talare, som jag har glädjen att hälsa välkommen, är Assar Lindbeck som ska tala under rubriken *Ekonomiska reformer och social utveckling i Kina*.

Assar Lindbeck

Ämnet är sambandet mellan ekonomiska reformer, social utveckling och sociala reformer i Kina – eller om man så vill, interaktioner mellan det ekonomiska och det sociala systemet. När man behandlar den frågan måste det först konstateras att statistiken i Kina är skakig i många avseenden. Den samlas in från lokala nivåer – från byar, städer och provinser – och sedan skickas den vidare till centrala myndigheter. När de adderar det hela får de ofta fram en tillväxttakt på 14-15 procent. Men de centrala myndigheterna inser ju att provinsledarna har alla incitament i världen att överdriva den ekonomiska utvecklingen i just sina provinser, så centralregeringen skär ner det hela. Den slutliga siffra som presenterats av de centrala myndigheterna har sedan 1980 i genomsnitt legat på 9,6 procent per år. Men flera utanförstående bedömare, som använder internationellt accepterade beräkningsmetoder, har kommit fram till något lägre siffror. En av de främsta specialisterna på nationalräkenskaper och empirisk tillväxtanalys, Angus Maddison (1998 och hans hemsida), menar att 7,5 procent är en mer realistisk siffra.

I ett föredrag hinner man naturligtvis bara skrapa på ytan när det gäller

Kina. Jag får hänvisa till en skrift som förhoppningsvis kommer framåt hösten, där jag behandlar de här problemen mer ingående; där ger jag också utförlig dokumentation, som det inte finns plats för i ett föredrag som detta.¹ Det är också svårt att generalisera om ett så stort och heterogent land som Kina, där skillnaderna är enorma mellan olika delar. Jag kommer trots detta att koncentrera mig på gemensamma drag i Kina jämfört med omvärlden. Men även med detta upplägg är det viktigt att ta upp skillnaden mellan olika delar av landet. Skillnaderna mellan delarna är, så att säga, en viktig del av helhetsbilden.

Jag börjar med de ekonomiska reformernas karaktär och ekonomiska effekter. Sedan tar jag upp de ekonomiska reformernas sociala konsekvenser – dels hur levnadsförhållandena i olika avseenden ändrats under reformperioden, dels hur de tidigare existerande sociala arrangemangen påverkats. Sedan diskuterar jag de försök som görs i Kina att bygga upp nya sociala system, när de gamla fallit sönder, delvis som ett resultat av de ekonomiska reformerna.

De ekonomiska reformerna

De ekonomiska reformerna i Kina startande, som vi vet, 1978 på initiativ av Deng Xiapeng. De kan bäst karakteriseras som ett byte av ekonomiskt system. Därför är det lämpligt att analysera de ekonomiska reformerna i termer av en typologi av ekonomiska system. Jag kommer att använda samma slags typologi som jag presenterade i Nationalekonomiska föreningens tidskrift, *Ekonomisk Debatt*, 1973. När det gäller principiella aspekter på ekonomiska system har jag har alltså inte kommit längre än så! Jag definierar ett ekonomiskt system som en vektor i nio dimensioner. De två första dimensionerna är (1) avvägningen mel-

NATIONAL- EKONOMISKA FÖRENINGENS FÖRHANDLINGAR

2005-05-17

Ordförande:

Ulf Jakobsson
Inledare: Assar Lindbeck, IIES och IUI
Kommentator: Björn Kjellgren, Socialantropologiska institutionen, Stockholms Universitet och Hans Wijkander, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms Universitet
Övriga deltagare: Mattias Ganslandt, Mats Bohman, Stefan Håkansson, Mats Bergman, Susanne Oxenstierna, Anne Boschini och Jesper Roine

¹ Föredraget baseras på en studie för Världsbanken. När inte annat sägs använder jag officiell kinesisk statistik.

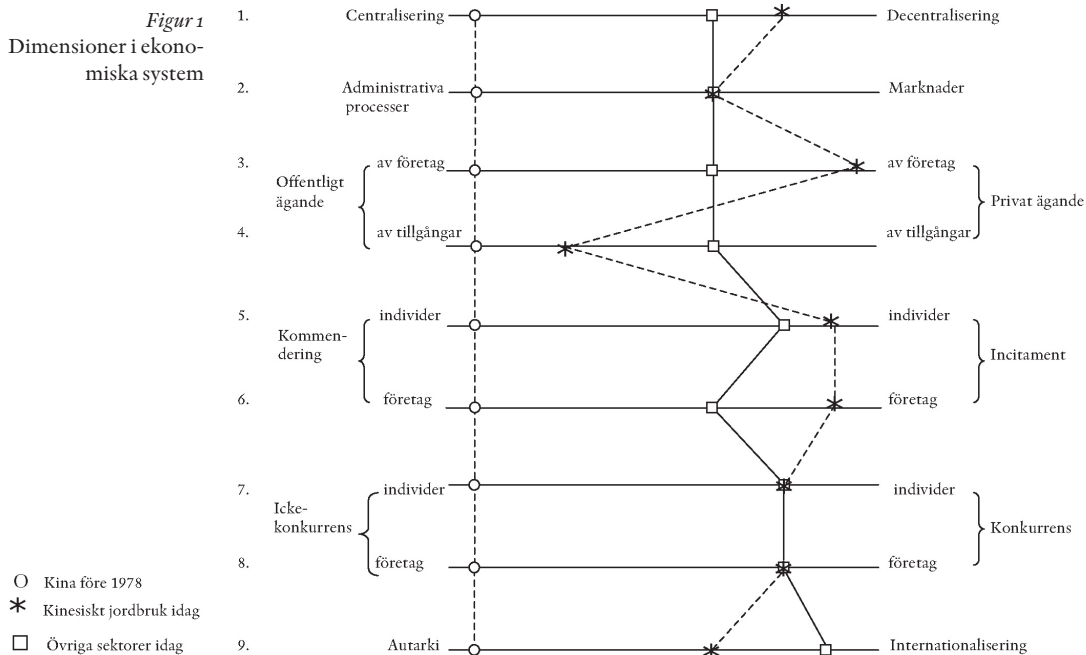
lan centralt och decentraliserat beslutsfattande; och (2) proportionerna mellan administrativa processer och marknader för att bestämma resursanvändning och fördelning av inkomster. De två följande dimensionerna gäller hur ägandet ser ut: om det är offentligt eller privat. Särskilt när det gäller Kina är det viktigt att göra en åtskillnad mellan ägande av företag (dimension 3) och ägande av tillgångar (dimension 4). Nästa två dimensioner gäller valet mellan kommendering och ekonomiska incitament, både när det gäller individer (dimension 5) och företag (dimension 6). Valet mellan icke-konkurrens (karteller, om ni så vill) och konkurrens återspeglas i nästa två dimensioner (7 och 8), återigen uppdelade på individer respektive företag. Den nionde dimensionen, slutligen, gäller valet mellan ett autarkiskt och ett internationaliserat ekonomiskt system.

Den vertikala "pelaren", med cirklar, längst till vänster i figur 1, anger utgångsläget (standardiserat) före de

ekonomiska reformerna. Kryssen och kvadraterna anger schematiskt situationen i dag – kryss när det gäller jordbruket och kvadrater när det gäller resten av ekonomin. Allmänt sett har Kina gått från centralisering till decentralisering, från administrativa processer till marknader, från offentligt ägande i riktning mot privat, framför allt när det gäller företagsande (i mindre utsträckning när det gäller tillgångar). Man har också gått från kommendering till ökad användning av ekonomiska incitament, och man har rört sig från icke-konkurrens till konkurrens – för individer liksom för företag. Och inte minst har Kina gått från autarki till ett utpräglad internationaliserat ekonomiskt system.

Nu har det ekonomiska systemet rört sig i olika takt i olika produktionssektorer. Låt mig börja med ägardimensionerna (3 och 4). När det gäller jordbruket, som i dag svarar för cirka 20 procent av BNP (men cirka 50 procent av sysselsättningen), så har ägandet av

Figur 1
Dimensioner i ekonomiska system



företag nästan helt privatiserats genom att man har gått från kollektivjordbruk till familj jordbruk. Däremot ägs marken, och i viss utsträckning också byggnaderna, av kommunen, som arrenderar ut till familjeföretagen. Denna skillnad i utvecklingen när det gäller ägande av företag och ägande av tillgångar i jordbruket illustreras i figuren av de helt olika positionerna för kryssen i dimensionerna 3 och 4.

Inom industrin, som i dag svarar för ungefär 40 procent av BNP (men endast drygt 20 procent av sysselsättningen), har privatiseringen av företag inte gått lika långt som i jordbruket, eftersom de statliga företagen fortfarande spelar en betydande roll, särskilt när det gäller storföretagssektorn. Men de statliga företagen dominerar inte länge i industrisektorn som helhet – som ett resultat av neddragningar bland de statliga företagen, privatiseringen av små statsföretag, tillkomsten av inhemska privata företag, etableringen av utländska företag, och expansionen av så kallade ”kollektiva” företag. År 1980 svarade de statliga företagen för 76 procent av industrins produktionsvärde. Resten var så kallade kollektiva företag. I dag är de statliga företagen nere i 28 procent av industrins produktionsvärde (18 procent av BNP). Privata företag har gått från noll till 32 procent, och kollektiva företag från 24 till 39 procent. Också inom tjänstesektorn har privatiseringen av företag gått långt; när det gäller butiker och restauranger är nästan alla företag privata i dag.

Dagens så kallade ”kollektiva” företag, som på landsbygden ofta kallas ”town and village enterprises”, (TVEs) har en skiftande bakgrund. En del tillkom i samband med upplösningen av de kollektivt organiserade jordbrukskommunerna 1984. Andra har kommit till stånd efter initiativ av byars och städers administratörer, men i allt större utsträckning på initiativ av enskilda

bönder – ibland i samarbete med kommunen, eller med tjänstemän i statliga företag. Men så småningom har de kollektiva företagen fått en alltmer privat karaktär. I dag är det rimligt att betrakta flertalet av dem som partnerships mellan enskilda individer eller ”unincorporated business”. När jag frågar välinformerade kineser varför företagen fortfarande kallas kollektiva, så anger man taktiska skäl. Beteckningen ”kollektiv” ökade deras acceptans i samhället, och verksamheten underlättades, exempelvis möjligheten att få lån. Men fortfarande saknas ofta ordentliga skriftliga dokument om företagets juridiska ställning. Trots att flertalet av dessa företag i dag i huvudsak kan betraktas som privata så förekommer konflikter mellan kommuner och privatpersoner om vem som egentligen har rätt att bestämma verksamheten i olika avseenden. Dessa oklarheter om ägandet återspeglar i själva verket ett karakteristiskt drag i kinesisk affärskultur, nämligen att nätverk (guanxi) – en kinesisk variant av ”socialt kapital” – delvis ersätter formella kontrakt.

Även om privatiseringen av företag inte har gått lika långt i industrin som i jordbruket så har privatisering av tillgångar gått längre. Utvecklingen kan väntas fortsätta på grund av hushållssektorns stora sparande, som uppskattas till cirka 25 procent av hushållens disponibla inkomster. Också inom stora delar av tjänstesektorn – såsom butiker och restauranger – har privatiseringen av tillgångar kommit en bit på vägen, även om det fortfarande är vanligt med hyreskontrakt med kommunen. Bostadsbeståndet i städerna har i huvudsak privatiserats. När det gäller ”humantjänster”, såsom skola och sjukvård, är dock ägandet av både produktionsenheter och tillgångar i huvudsak offentlig medan, som jag återkommer till, finansieringen av tjänsterna i betydande utsträckning är privat, särskilt när det gäller sjukvård.

Låt oss titta på de andra dimensionerna i Kinas ekonomiska system. Decentraliseringsprocessen (den första dimensionen) har gått längre i jordbruket än i industrin; familjeföretagen kan fatta viktiga beslut själva, medan offentliga tjänstemän och politiker ofta griper in i skötseln av offentlig ägda företag inom industrin. Detta är bakgrunden till Gregory Chow's (2002) karakteristik av Kina som "a bureaucratic market economy". När det gäller övergången från administrativa processer till marknaden (dimension 2) är det svårt att säga inom vilken produktionssektor som man har gått längst. Däremot kan man säga att de ekonomiska incitamenten (uttryckt i dimensionerna 5 och 6) spelar större roll i jordbruket än inom industrin. Bönderna fattar beslut som är ekonomiskt gynnsamma för dem själva, medan statliga företag i stor utsträckning fortfarande måste ta andra hänsyn. Dessutom tycks lönerna i statliga företag vara starkt reglerade.

Enligt Gregory Chow (2002) är det dock rimligt att säga att cirka 70 procent av Kinas produktionsenheter i dag är vinstorienterade – knappast en mindre andel än exempelvis i Sverige i dag. När det gäller utvecklingen mot ökad konkurrens i näringslivet (dimensionerna 7 och 8) är det svårt att säga om förändringen gått längre inom jordbruk eller inom andra näringar.

Den kraftiga internationaliseringen (dimension 9) är ett av de märkligaste dragen i Kinas ekonomi. Redan mellan 1978 och 1995 åttadubblades exportvolymen. Mätt i termer av officiell valutakurs (yuan) är exporten inte mindre än 30 procent av BNP, alltså tre gånger så stor som i USA och dubbelt så stor som i Japan (i förhållande till BNP). Om detta blir bestående skulle det vara något nytt i den ekonomiska historien. Vi har inte tidigare sett ett stort land med lika stor exportandel som många små europeiska

länder. Uttryckt i PPP (purchasing power parity i konstanta dollar) är andelen dock betydligt mindre.

Exportandelen är naturligtvis bara ett mått på Kinas höga internationaliseringsgrad. Ett annat är att 25 procent av investeringarna i industrin under det senaste decenniet skett i utländska företag, till att börja med i huvudsak i joint ventures, men numera allt oftare i form av helägda utländska företag. Även detta är en mycket hög siffra. Den avviker exempelvis starkt från situationen i grannlandet Japan. Internationaliseringen har gått betydligt längre inom industrin än inom jordbruket, både när det gäller utrikeshandel och (naturligtvis) utländskt företagande.

Faktormarknaderna, dvs marknaderna för arbetskraft och kapital, har reformerats i betydligt mindre utsträckning än produktmarknaderna. Men det håller på att växa fram en arbetsmarknad i Kina. Det beror inte bara på att privata företag blivit allt viktigare, utan också på att statliga företag, som tidigare hade huvudansvar för sysselsättningen, i allt större utsträckning blivit aktörer på arbetsmarknaden. Men fortfarande är det förknippat med stora privilegier (lönenivå, pension, arbetstrygghet, etc) att vara, eller ha varit, knuten till ett statligt företag, snarare än till den privata sektorn. Det har lett till att folk inte gärna självmant lämnar de statliga företagen. Den kinesiska arbetsmarknaden har därför en utpräglad insider-outsider karaktär, särskilt i städerna. Detta drag förstärks av förekomsten av den så kallade "floating population". För att få bosätta sig i en stad måste man i princip ha tillstånd (hukou) till detta, inom ramen för "systemet för hushållsregistrering". Men allt eftersom systemet har mjukats upp, har inflyttningen ökat, också bland dem som saknar formellt tillstånd. Man räknar med att ca 150 miljoner personer i dag befinner sig i städerna utan

att de egentligen (formellt) har rätt att vara där. Eftersom denna "flytande befolkning" har de sämsta jobben, och dessutom saknar sociala skyddsnet och rättigheter, utgör den en extrem outsidergrupp.

Under motsvarande ekonomiska utvecklingsfas i dagens utvecklade länder i Europa skedde också ett stort inflöde av arbetskraft till städerna. Men en stor del av jordbruksbefolkningen kunde då bege sig utomlands, främst till andra kontinenter med god tillgång på mark. Motsvarande möjligheter står inte till buds för Kinas jordbruksbefolkning i dag. Det har skapat en situation som påminner om Arthur Lewis' modell för "unlimited supply of labor" i städerna.

De finansiella marknaderna är mycket mindre utvecklade än arbetsmarknaden. Aktiemarknaden betraktas av många som ett skämt. 90 procent av företagen på börserna i Shanghai och Beijing är statliga företag som inte släpper iväg särskilt mycket aktier. Företagen saknar dessutom transparens, och det är därför svårt att bedöma deras balansräkningar. Därtill kommer att kreditmarknaden domineras av fyra statliga banker, som ger två tredjedelar av lånen till statliga företag, ofta i form av krediter som allmänt brukar karakteriseras som "mjuka". Den privata sektorn diskrimineras alltså inte bara genom att den knappast har något att göra på aktiebörsen. Den diskrimineras också på lånemarknaden. Privata företag tvingas därför att gå andra vägar för att få kapital: eget sparande (framför allt nedplöjda vinstmedel) och informella kredit- och kapitalmarknader.

Bankernas mjuka lån till statliga företag är bakgrunden till att de har dragit på sig en betydande stock av "non-performing loans", dvs lån som inte betalar vare sig ränta eller amorteringar. För några år sedan uppskattades dessa till storleksordning 30, eller kanske 40, pro-

cent av de statliga bankernas totala lånestock. Nyligen har siffran gått ner rejält, delvis beroende på att staten återkapitaliserat bankerna. Därmed har bankerna kraftigt kunnat expandera lån som ännu inte hunnit bli non-performing, och förhoppningsvis kanske inte heller blir det i samma utsträckning som tidigare. Det är svårare att få uppgifter om de lokala bankernas verksamhet. Enligt väl insatta personer är dessa banker ännu mer politiskt styrda än de statliga bankerna, och andelen "non-performing loans" större. Det är också en vanlig bedömning att ledningen för lokala banker räknar med att staten "löser ut" dem om de kommer i finansiella svårigheter – ett storskaligt experiment med "moral hazard".

Ekonomisk utveckling efter systemskiftet

De omfattade ekonomiska reformerna bedöms allmänt vara en viktig bakgrund till Kinas snabba ekonomiska tillväxt sedan ungefär 1980. Eftersom befolkningen ökat med ungefär 1,5 procent per år, så skulle BNP per capita ha ökat med cirka 6 procent per år om vi utgår från Maddison's kalkyler, och med cirka 8 procent per år om vi i stället tror på den officiella statistiken. Oavsett vilken siffra vi använder är det fråga om ungefär samma tillväxt som tidigare uppvisats av Hong Kong, Taiwan, Sydkorea och Singapore. Det unika ligger i att ett så stort land uppnått så höga tillväxttal.

Men när man försöker bedöma Kinas ekonomiska framgångar är det naturligtvis viktigt att inte nöja sig med att titta på BNP-tillväxten. Man bör också titta på resursåtgången, dvs tillväxtens effektivitet. Det finns goda skäl att hävda att denna effektivitet är ganska låg. Jag har redan antytt ett par skäl, nämligen att privata företag inte har tillgång till en fungerande aktiemarknad och att en stor del av bankernas lån ger till omoderna statliga företag i traditionella branscher. Jag nämnde också den stora volymen av

”non-performing loans”. Politikers och ämbetsmäns ständiga ingrepp i företagens skötsel är ett annat skäl att misstänka låg effektivitet i resursallokeringen.² Den oklara ansvarsfördelningen mellan å ena sidan ledningen för statliga företag och, å andra sidan, företrädare för den politiska och administrativa makten är också en källa till den omfattande korruptionen i Kina. Korruptionsriskerna är också stora när det gäller arrendekontrakt för mark. Städerna har ofta stora arealer jordbruksmark inom sina gränser. De har också rätt att ”zona om” marken från jordbruksmark till bostadsmark eller kommersiellt utnyttjad mark. Sedan kan kommunen arrendera ut marken för det fem- eller tiodubbla värdet (i förhållande till värdet av ett jordbruksarrende), med uppenbara risker för korrupta transaktioner mellan individer som är inblandade som säljare och köpare.

Men det finns också mera direkta indikatorer på bristande effektivitet i Kinas ekonomiska tillväxt. Landet har i dag en investeringskvot på 44 procent av BNP (en ökning från cirka 35 procent i mitten av 1990-talet), medan flera andra länder i Sydostasien har växt ungefär lika snabbt med en investeringskvot om knappt 30 procent. Ett annat sätt att uttrycka saken är att Kina har en extremt hög marginell ”capital-output”-kvot, alltså den ökning av kapitalstocken som fordrats för att uppnå en enhets förändring av nationalinkomsten. Medan denna kvot tycks ligga i intervallet 4,5-6 i Kina³ så är vanliga siffror i andra län-

der 2,5-3,0. En del av de extremt stora resurser som gått till investeringar i realkapital skulle i stället ha kunnat användas till exempelvis privat konsumtion, offentlig konsumtion eller investeringar i humankapital. Det är också väl belagt att de statliga företagen har mycket låg effektivitet, vilket tar sig uttryck både i stor överbemanning och i extremt stora lager av råvaror, halvfabrikat och färdiga produkter.⁴

Vid ett ytligt betraktande kan man kanske tycka att dessa indikatorer på svag effektivitetsutveckling i Kina motsägs av de kalkyler som finns om utvecklingen i ”total faktorproduktivitet” (TFP), alltså den del av tillväxten som inte kan förklaras genom insatser av kapital och arbetskraft. Flertalet sådana kalkyler tyder nämligen på årliga tillväxttal för TFP av storleksordningen 2-2,5 procent per år. Jämfört med tiden före de ekonomiska reformerna är detta naturligtvis goda siffror, eftersom TFP-utvecklingen då tycks ha varit cirka noll. Men utvecklingen under de senaste decennierna är inte heller imponerande om man tittar närmare på TFP-utvecklingens sammansättning. En del av ökningen i TFP i början av 1980-talet var av engångskaraktär, när jordbruksföretagen privatiserades. Kalkyler tyder på att TFP i jordbruket ökade med mellan 4,5 och 6 procent per år under perioden 1978-1987 (Madison, Tabellerna 3.14 och 3.15). Av BNP-ökningen sedan 1980 kan dessutom, enligt flera studier, 1-1,5 procentenheter tillskrivas

² Det finns åtminstone en studie som tyder på att företag där politiker och administratörer ingriper på bekostnad av företagsledningen gått sämre än andra företag.

³ Vid 44 procents investeringskvot är den marginella capital/output kvoten 4,6 om BNP-tillväxten sätts till 9,6 procent och 5,9 om BNP-tillväxten antas vara 7,5 procent.

⁴ Vi bör också notera att BNP-siffrorna är bruttomått, vilket betyder att det inte skett något avdrag för den kapitalförstörelse som sker när gamla produktionseneter, inklusive bostäder, skotas (rivs). Tvärt om, också arbetet med sådan nedmontering av realkapital ingår, med positiva tal, i BNP-siffrorna. Man kan misstänka att skillnaden mellan brutto- och nettointesteringar är särskilt stor i Kina, in minst när det gäller byggnadsverksamhet. Dessutom finns det starka indikatorer på att Kina slitit speciellt hårt på miljön (mark, vatten och luft), vilket representerar en annan typ kapitalförstörelse som man inte tar hänsyn till vid beräkningar av BNP.

överflyttningsvinster när arbetskraft går över från jordbruk till industri. (Förädlingsvärdet per sysselsatt i industrin är flera gånger så stort i industrin som i jordbruket.) Här är det alltså inte fråga om ökad effektivitet i enskilda företag genom bättre teknologi och organisation, som brukar betraktas som det centrala i den totala faktorproduktivitetens utveckling. Den återstående ökningen i TFP tycks i huvudsak (nästan helt och hållet) ha kommit till stånd i utländska företag; se exempelvis Tsang och Zebregs (2002).

Sammanfattningsvis kan man hävda att Kinas framgångsrika BNP-tillväxt i stor utsträckning avspeglar en så kallad ”extensiv” tillväxtbana, baserad på stora insatser av kapital och snabb överflyttning av arbetskraft från jordbruk till andra näringar – med undantag främst för den tidigare nämnda engångsökningen av produktiviteten i jordbruket i samband privatiseringen, och teknikimporten via utländska investeringar i Kina.

Frågan är då hur Kina skall kunna gå över till en mer intensiv ekonomisk tillväxtbana, baserad på en bredare introduktion av ny teknologi och organisation också i de inhemska företagen. En uppenbar väg vore bättre fungerande marknader för kapital och kredit, med sikte på en effektivare allokering av investeringar, och bättre allmänna arbetsvillkor för privata företag. I dag saknas nästan helt inhemska privata storföretag. För att sådana skall växa fram i stor omfattning fordras privat ackumulation av kapital. Eljest blir det svårt både att etablera stora företag och att uppnå stark tillväxt bland de små privata företagen. Lyckas man med detta borde man också kunna räkna med att företagsledningarna skulle kunna göra större motstånd mot statliga ingrepp i företagen än bland dagens storföretag; det är ”ett större steg” för en politiker att ingripa i ett privat företag än i ett statligt. I det senare

kan politiker och ämbetsmän hänvisa till att de har ett ägaransvar, och att detta ger dem rätt tillsätta företagsledning och att ingripa i företagens skötsel.

Jag har understrukt att övergången från offentligt till privat (inhemskt) ägande av tillgångar hittills har ”släpat efter” reformeringen av övriga dimensioner i Kinas ekonomiska system, såsom dessa preciserats i figur 1. Det har, som vi vet, inte förhindrat en snabb BNP-tillväxt. Övergången till marknader för varor och tjänster, ekonomiska incitament, privata företag, konkurrens och internationalisering har hittills räckt långt för att skapa snabb ekonomisk tillväxt i Kina. Men jag har också drivit tesen att den svaga utvecklingen av privata tillgångar har skadat tillväxtprocessens effektivitet. Jag menar att det problemet kommer att bli större i framtiden, när Kina närmar sig den teknologiska och organisatoriska fronten. I en sådan situation är det speciellt viktigt att få fram inhemska innovationer, vilket enligt all erfarenhet underlättas om det finns god tillgång på privat riskkapital och goda lånemöjligheter för privata företag.

Privat ägande av tillgångar är också viktigt för jordbrukets långsiktiga utveckling. Eftersom bönderna inte själva äger marken, begränsas deras incitament när det gäller långsiktiga investeringar i mark (också i byggnader i den mån man även arrenderar sådana). Det är i dag omöjligt att köpa upp grannens mark med sikte på att utvidga verksamheten för att utnyttja de stordriftsfördelar som finns, särskilt när det gäller annan produktion än risodling. Det finns inte ens en marknad för arrendekontrakt, eftersom dessa fördelas på administrativ väg av myndigheterna. Deng Xiaoping är berömd för sin pragmatism, inte minst genom formuleringen ”att det inte spelar någon roll vilken färg det är på katten bara den kan fånga möss”. Men när det gäller ägande av mark är kattens färg

fortfarande avgörande. Det finns uppenbarligen ideologiska begränsningar i ägarfrågor – åtminstone när det gäller mark.

Trots stora brister när det gäller effektiviteten i inhemskt ägda företag i Kina, särskilt de statliga företagen, är det uppenbart att bytet av ekonomiskt system har varit mer framgångsrikt i Kina än i andra "transitionsekonomier", såsom Sovjetunionen och länderna i Östeuropa. Jag syftar då på att Kina dels undvek ett kraftigt fall i BNP och sysselsättning i inledningsskedet av reformverksamheten, dels upplevt en snabb BNP-tillväxt under ett kvarts sekel. Det är en vanlig, och rimlig, bedömning att framgången sammanhänger med den gradualism som karakteriserat reformprocessen – alltså en successiv omstötning av det ekonomiska systemet under loppet av ett kvartssekel i stället för en "Big Bang"-strategi. Ett exempel är att reformverksamheten inleddes i jordbruket, innan man gick vidare inom industrin. Ett annat exempel är att man inledde reformarbetet i industrin i speciella zoner i de östra provinserna innan man gick vidare i andra delar av landet. Ett tredje exempel är att myndigheterna under en övergångstid tillät gamla priser att gälla för gamla kontrakt (ett "dualt" prissystem), varigenom man skapade en mjuk övergång till ett nytt prissystem för de statliga företagen. Med undantag för diskrimineringen av inhemska privata företag, inte minst på finansiella marknader, och dogmatiken kring ägandet av mark, har den ekonomiska reformpolitiken också varit pragmatisk och experimentell.

Kanske var en gradvis och experimentell strategi omöjlig i de andra transitionsekonomierna, eftersom omvandlingen där började med att de politiska systemen klappade ihop. Där fanns det alltså ingen regering som kunde göra en successiv, pragmatisk och experimen-

tell omvandling av ekonomin. I Sovjetunionen och Östeuropa var man därför troligen angelägen om att lägga om det ekonomiska systemet så snabbt att en ny, framtida regering inte skulle kunna ta tillbaka de ekonomiska reformerna. Kina hade inga sådana problem, eftersom kommunistpartiet självt kunde bestämman takten i omvandlingen.

Social utveckling

Hur har då de sociala förhållandena i landet utvecklats under reformperioden? Låt mig börja med två stora sociala framsteg. Det ena är den allmänna standardhöjningen i samband med en dryg fyrdubbling (en ökning med faktorn 4,3) av BNP per capita sedan 1980 enligt Maddison's försiktiga beräkningar, eller nästan en sjudubbling (en faktor med faktorn 6,8) om vi använder officiella siffror. Nu har konsumtionsstandarderna inte ökat fullt ut i motsvarande grad eftersom den ökade investeringskvoten tagit stora resurser i anspråk. Men det är naturligtvis ett enormt socialt framsteg att cirka en miljard människor fått en markant ökning av sin konsumtionsstandard.

Den andra stora sociala framgången är att den absoluta fattigdomen har minskat radikalt. I internationella sammanhang brukar man definiera "absolut fattigdom" som en inkomst, alternativt konsumtion, som är mindre än en dollar per dag. Enligt tillgängliga kalkyler befann sig 49 procent av befolkningen i absolut fattigdom år 1980 (mätt i termer av inkomst). Motsvarande siffra i dag är 8 procent. Flera hundra miljoner har därmed undsluppit svält och undernäring. Däremot har den relativa fattigdomen ökat, i den mening att inkomstkvoten mellan dem som ligger i mitten (eller högre upp) i inkomstfördelningen och dem som ligger i botten har ökat. Utvecklingen sammanhänger naturligtvis med en allmän ökning i inkomstspri-

ningen i Kina. Det vanligaste måttet på inkomstspridning, Gini-koefficienten, beräknas ha ökat från 0,28 år 1981 till 0,38 i dag. Det finns också kalkyler som ger högre siffror, exempelvis 0,43. Det är höga Gini-siffror, men de är inte onormala för u-länder, även om de är betydligt högre än i Sydkorea och Taiwan på motsvarande utvecklingsnivå.

Som ren deskription kan man naturligtvis säga att utvecklingen mot ökad inkomstspridning sammanhänger med den ojämna regionala utvecklingen. Der är väl känt att den ekonomiska förnyelsen började i de östra provinserna, innanför Hong Kong, i samband med att internationella företag släpptes in selektivt i landet, och att exporten därför först kom igång i utvalda avregleringszoner. De östra provinserna har dessutom relativt goda naturliga förutsättningar på grund av klimat och geografiskt läge, medan en stor del de västliga provinserna är avlägsna öken- och bergsområden. Att även de norra provinserna släpar efter sammanhänger med att industristrukturen där representerar ett arv av obsolet teknologi från det sovjetiska inflytande på industrialiseringsprocessen – i dag ett nordligt ”rostbälte”.

Det är också en vanlig bedömning att per capita inkomsterna stigit mer i städer än på landsbygden, inte bara i absoluta tal utan också relativt sett (uttryckt exempelvis som kvoten mellan per-capita-inkomsten i stad och land). Men det är inte säkert att den slutsatsen håller om man tar hänsyn till att priserna på konsumtionsvaror stigit betydligt snabbare i städerna. Efter noggranna studier gör Ravallion och Chen (2004) gällande att det inte finns någon långsiktig trend sedan 1980 i kvoten mellan realinkomster (per capita) i stad och på landsbygd. (Den absoluta realinkomstklyftan har naturligtvis ökat också enligt denna studie.)

Men oavsett om vi tittar på utveck-

lingen av nominella inkomster eller realinkomster råder det stor enighet om att nivåskillnaden i per capita inkomst är stor mellan stad och land. Det har också skett en kraftig ökning av inkomstspridningen inom både stadsbefolkningen och landsbygdsbefolkningen – oavsett om vi tittar på absoluta eller relativa inkomstskillnader. Den kinesiska vetenskapsakademin, CASS, har försökt dekomponera utvecklingen. De finner att den ökade inkomstspridningen i städerna främst sammanhänger med ökad lönespridning. Uppkomsten av företagsinkomster och ”inputerade” inkomster för ägande av bostadsrätter har också bidragit till den ökade inkomstspridningen. Vad landsbygden beträffar sammanhänger de ökade inkomstklyftorna främst med att lönernas andel av totalinkomsterna på landsbygden har ökat, och att löneinkomsterna främst tillfaller familjer med relativt goda inkomster av annat slag.

På ett mer grundläggande plan kan man naturligtvis också säga att övergången till ett nytt ekonomiskt system, inte minst den ökade betydelsen av ekonomiska incitament, bidragit till att öka inkomstspridningen. Övergången till marknadsekonomi har dessutom resulterat i nya marknadsrisker. Den stigande arbetslösheten har exempelvis bidragit till ökade inkomstklyftor, men jag har ännu inte hittat några studier som belyser den kvantitativa betydelsen av just denna faktor.

Samtidigt som inkomstklyftorna ökat, och nya inkomstrisker uppstått, bröt det gamla sociala systemet, konstruerat under de första efterkrigsdecennierna, ihop. Det sammanhänger med att detta system var uppbyggt kring företagen, dvs produktionsenheterna (danwei) som hade ansvar för jobb (”sysselsättningsgaranti”), pensioner, skola för barnen, yrkesträning, sjukvård, bostäder, daghem, rekreationsanlägg-

ningar osv. Till och med frisörstjänster och begravningsservice sköttes av företagen. De statliga företagen fungerade i själva verket som ”mini-välfärdsstater”, inte helt olika de svenska bruken på 1600- och 1700-talen. Något schematiskt kan man kanske säga arbetsfördelning mellan företag och stat var den motsatta till vad som i dag gäller i utvecklade västländer. I våra länder sköter företagen produktionen, medan staten sköter de sociala arrangemangen. I Kina var det tvärt om före de ekonomiska reformerna: staten bestämde produktion och företagen hade ansvar för de sociala arrangemangen.

Men det skedde en viss risk-pooling mellan olika företag, genom att företag med överskott betalade in pengar till staten, medan företag med underskott fick dessa täckta av den centrala statsmakten. Ett sätt att uttrycka saken är att företagen betalade 100-procentig vinstskatt – med ”full loss offset”. Men det är kanske mer upplysande att karakterisera det hela så att företagen höll ner lönerna så mycket som behövdes för att få fram ett överskott som räckte till för att finansiera de sociala utgifterna. Finansiering av sociala förmåner påminde därmed om en arbetsgivaravgift med incidens som föll på löntagarna.

Det är lätt att förstå att detta system inte kunde överleva när Kina övergick till ett konkurrensinriktat marknadssystem, och vinsterna därmed föll drastiskt. Kina måste därför snabbt få fram tillfälliga lösningar. En sådan har utgjorts av kapitaltillskott direkt från regeringen till företagen för att klara de sociala åtagandena. En annan tillfällig lösning var ökade ”mjuka” lån från statliga banker. Företagen har också erhållit ökade finansiella resurser när hushållen satte in sitt sparande i statliga banker till låga räntor – under lång tid negativa realräntor – och de statliga bankerna lånade ut pengarna till statliga företag, återigen

till låga räntor. Man kan därför säga att företagen har finansierat en del av de sociala förmånerna till företagets anställda (och tidigare anställda) genom en inflationsskatt på hushållssparandet. De sociala utgifterna kom därför att under en övergångstid finansieras från tre källor: statliga subventioner till företag, mjuka lån från statliga banker, och en inflationsskatt på hushållens sparande.

Kina hamnade därmed i ett slags moment 22-situation. För att öka effektiviteten skulle de statliga företagen egentligen behöva krympa arbetskraften. Men för att begränsa ökningen av arbetslösheten fick dessa företag kapitaltillskott från staten och krediter från de statliga bankerna, vilket begränsade finansieringsmöjligheterna för de privata företagen. Därmed minskade de privata företagens möjligheter att öka produktion och sysselsättning. Arbetskraften låstes in i de statliga företagen, delvis just för att den privata sektorns möjligheter att suga upp arbetskraft begränsades av statens egen politik på de finansiella marknaderna. Inte heller fanns det några fungerande sociala system (utanför de statliga företagen) som skulle ha underlättat omställningsprocessen. Behovet att ersätta tillfälliga sociala arrangemang med nya permanenta sociala system blev därmed en politisk huvuduppgift. Låt oss titta på hur man försökt lösa den uppgiften, och vilka alternativ som står till förfogande.

Sociala reformer

Jag tar upp tre komponenter i de nya sociala system som nu håller på att byggas upp. För det första: åtgärder som påverkar faktorinkomsterna och deras fördelning, alltså inkomsterna före skatt och transfereringar. För det andra: transfereringssystem, särskilt socialförsäkringar, som påverkar de disponibla inkomsterna vid givna faktorinkomster. För det tredje: åtgärder med sikte

på att påverka tillgången på så kallade humantjänster, främst utbildning, och sjukvård.

Faktorinkomsterna

Fortsatt snabb ekonomisk tillväxt är naturligtvis den enda vägen till fortsatt snabb ökning i medborgarnas genomsnittliga faktorinkomster. Om myndigheterna dessutom är angelägna om att fattiga regioner, och fattiga individer, hänger med i den utvecklingen får man se till att den offentliga sektorns insatser för infrastruktur, grundläggande hälsovård (inklusive sanitet) och utbildning inte fördelas extremt ojämnt. En orsak till dagens ojämna fördelning av dessa tillgångar in Kina är att myndigheterna under 1980-talet genomförde en kraftig decentralisering av den offentliga sektorns finansiering. Tanken var att varje kommun skall finansiera sin egen verksamhet. Men det är inte lätt för fattiga kommuner att leverera bra infrastruktur, sanitet och utbildning om dessa verksamheter baserat på kommunens egna resurser.

Det är inte bara skillnader i skatteunderlag som har betydelse. Kommunernas möjligheter att finansiera sina utgifter med skatter begränsas också av att staten bestämmer vilka typer av skatter som lokala myndigheter får använda. Landsbygdskommunernas möjligheter att arrendera ut mark till andra ändamål än jordbruk är dessutom mycket mindre än stadskommunernas möjligheter. Allt detta betyder att stadskommunerna har helt andra möjligheter än landsbygdskommuner att göra investeringar i infrastruktur och humankapital.

Ur social synpunkt är naturligtvis också faktorinkomsternas stabilitet viktig, eftersom inkomstryggheten i hög grad beror på denna stabilitet. Den första försvarslinjen mot stora svängningar i faktorinkomster är någon form av makroekonomisk stabiliseringspoli-

tik. Den typen av politik har ännu inte utvecklats särskilt mycket i Kina. Det sammanhänger delvis med att de statliga företagen inte alltid reagerar på ekonomiska incitament i samband med förändringar i skatter eller räntor. Reformerna med sikte på att få företagen mer vinstinriktade, exempelvis genom en ökad betydelse av privata företag, skulle kunna göra företagssektorn mer känslig för stabiliseringspolitiskt motiverade förändringar i skatter och räntor – och därmed göra stabiliseringspolitiken mer framgångsrik.

Transfereeringssystemen

Nästa fråga gäller möjligheterna att påverka medborgarnas disponibla inkomst via skatter och transfereringar, och att utforma systemen så att de är väl förenliga med kraven på en fungerande arbetsmarknad, dvs att förmånerna är ”portabla” när folk byter jobb. Jag begränsar mig till två system för inkomstförsäkring – arbetslöshetsförsäkring och pensioner. Båda systemen tycks, liksom i andra länder, komma att finansieras med arbetsgivaravgifter, i viss mån kompletterat med andra skatter. Men poolningen är ganska begränsad geografiskt sett. I regel sker den bara över en stad eller en provins. Det betyder att riskutjämningen är begränsad. Nu frågar sig kanske någon om det spelar så stor roll, när provinserna i Kina ibland är lika stora som många europeiska länder. Men den invändningen biter inte riktigt beroende på de stora olikheterna i industristruktur mellan skilda delar av Kina. För att garantera en viss inkomstnivå kan arbetsgivaravgifterna behöva vara dubbelt så höga i en viss provins än i en annan, vilket påverkar den relativa kostnadsnivån och därmed också de relativa konkurrensmöjligheterna.

Arbetslöshetsförsäkringen gäller i huvudsak bara för urbana områden. Understöden kan erhållas under ganska

långa perioder, upp till två år beroende på hur länge man har arbetat. Enligt OECDs beräkningar (2000, s 566–567) motsvarar understödsnivån i regel 120 till 150 procent av så kallad ”minimistandard” i vederbörande provins, vilket i regel motsvarar cirka 50 procent av tidigare lön. Bakgrunden för denna relativa frikostighet (jämfört med andra fattiga länder) är troligen att Kina tidigare hade livstidsgaranti för jobben i statliga företag. Kanske anses det därför politiskt nödvändigt att bjuda på ett relativt generöst system för arbetslöshetsförsäkring. Men det är inte uppenbart att det nya systemet blir finansiellt stabilt på lång sikt, mot bakgrund av den stora strukturomvandling, och därmed stora strukturarbetslöshet, som Kina står inför. Redan nu uppvisar systemet stora underskott, som finansieras med allmänna skattemedel.

När det gäller pensioner siktar Kina på en kombination av pay-as-you-go (eller ”paygo”) och fondering. Fondering ska ske på två sätt. Dels bygger man upp kollektiva fonder, vars roll är oklar. Ett förslag är att man skall använda dem för att subventionera provinser som inte klarar att finansiera systemen själva. Dels planerar man ett fonderat system med individuella konton, som Sverige, och som president Bush föreslagit i USA.

Ungefär 140 miljoner individer deltar i dag i dessa pensionssystem, som i huvudsak bara gäller i städerna. Också när det gäller dessa system måste man sätta ett frågetecken för den finansiella stabiliteten. Pensionsåldern är låg, 60 för män och 55 för kvinnor. Poolningen är, också i detta system, begränsad till provinsnivå, vilket betyder att pensionsavgifterna kommer att variera kraftigt beroende på demografi och förekomsten av industrier och anställda i olika ålder. I vissa områden, med gammal industri och gammal befolkning är avgifterna i paygo-systemet 25 procent av lönesum-

man. I vissa provinser, med nya företag och ung arbetskraft, utgör avgifterna bara 10 procent av lönesumman.

Det fonderade systemet har råkat ut för ett annat problem. Eftersom paygo-systemet går med underskott har myndigheterna tappat av pengar från den fonderade delen (med individuella konton), för att fylla underskotten i paygo-systemet. Man talar nu om ”tomma konton” i det fonderade systemet med individuella konton. Det är bokstaveligt talat sant. Kontona har tömts för att klara betalning till paygo-systemet. Vad kan man göra åt saken? En möjlighet vore att pensionsmyndigheten för de fonderade systemen tar över aktier i statliga företag, som sedan säljs ut gradvis. Man skulle därmed finansiera de fonderade systemen genom att successivt privatisera statliga företag. Då uppstår naturligtvis ett annat problem: vad gör pensionsmyndigheten med dessa företag under tiden? Ska de ta hand om ägarfunktionen i företagen?

Man bör notera att valet mellan paygo-system och fonderade system sker under mycket annorlunda förutsättningar i Kinas än i dagens utvecklade länder. Hos oss är avkastningen i regel högre i fonderade system än i paygo system (där avkastningen bestäms av lönesummans tillväxttakt), eftersom räntorna (kapitalavkastningen) är högre än lönesummans tillväxttakt. Men i ett land med en ekonomisk tillväxttakt på 7–9 procent per år kan avkastningen i ett paygo-system mycket väl bli högre än avkastningen i ett fonderat system. Nu är valet mer komplicerat än så. Ett blandat system, med inslag av både paygo och fonderade element, kan ge större riskutjämning än endera av dessa system isolerat. Dessutom tar det lång tid att bygga upp ett fonderat system. Man måste därför basera förslag på detta område på den förväntade BNP-tillväxttakten och den förväntade realräntan flera

decennier fram i tiden, snarare än på dagens situation.

Ett minst lika viktigt val som Kina måste göra är huruvida man skall satsa på ett skyddsnät (på ganska låg nivå) för en majoritet av befolkningen, eller på inkomstrelaterade förmåner, som kommer att gynna en minoritet av befolkningen, främst i städerna. Min personliga bedömning är att etiska argument talar för det första alternativet: ur etisk synpunkt är det viktigare att folk i allmänhet klarar sig någorlunda än att en minoritet erhåller exempelvis 50–60 procent av den tidigare inkomsten när man inte arbetar. I princip är detta naturligtvis i hög grad en värderingsfråga. Men i den politiska beslutsprocessen är det främst en fråga om vilka grupper i samhället som har störst inflytande över politiken på detta område.

Humantjänster

Låt mig övergå till den tredje komponenten i Kinas begynnande välfärdsstat, nämligen humantjänsterna, närmare bestämt utbildning och sjukvård. Även här har ojämnheten i tillgången ökat kraftigt sedan 1980, eftersom resurserna skiljer sig kraftigt mellan olika provinser och städer. De pengar som staten skickar ned till lägre administrativa nivåer har en tendens att sippra ut på vägen – ungefär som de kinesiska floderna, som börjar med mycket vatten men är nästan tomma när de når kusten. Det är samma sak med de statliga transfereringssystemen. De är ganska uttömda när de kommer ner på lokal nivå i fattiga kommuner. En viktig förklaring är troligen att stora städer har så stark politisk makt att de kan ta hand om pengarna på vägen ned mot den lokala nivån.

I utvecklande västländer, särskilt i Europa, är både skola och sjukvård i huvudsak offentligt finansierade. Däremot finns det en trend mot att låta själva produktionen av sådana tjänster i ökad

utsträckning skötas av privata aktörer. I Kina är det i viss mån tvärt om. Den offentliga sektorn driver i ökad utsträckning skolor och sjukhus (sedan dessa i många fall övertagits från statliga företag). Finansieringen är däremot i stor utsträckning privat, genom avgifter. Detta finansieringsmönster betyder att fördelningen av utbildning och sjukvård i stor utsträckning återspeglar fördelningen av hushållsinkomster – geografiskt lika väl som individuellt.

Låt mig börja med utbildningen. Kina hade för en kvarts sekel sedan en utbildningsnivå som var relativt hög jämfört med länder med samma inkomstnivå. Trots att andelen av befolkningen med nio års skolgång fortsatt att öka tycks Kina ha halkat efter sedan dess, i förhållande till flera andra länder. Ungefär 4 procent av BNP går i dag till utbildning i Kina, och det är lägre än i många asiatiska länder med motsvarande nivå på BNP. Av de 4 procenten är 2,5 procent offentligt finansierat och alltså 1,5 procent privat finansierat. Med andra ord, cirka 37 procent av utbildningskostnaderna är privat finansierade.

Vad beror det då på att den kinesiska staten gör så pass begränsade satsningar på utbildning? Beror det på att avkastningen på utbildningen är låg jämfört med avkastningen på realkapital? Avkastningen har i flera studier beräknats till 5–8 procent om man värderar avkastningen på basis av lönerna hos personer med olika utbildning. Men lönestrukturen är så snedvriden att man nog inte bör använda den metoden. Försök har därför gjorts att beräkna avkastningen med utgångspunkt från marginalavkastning på utbildning på företagsnivå (med hjälp av produktionsfunktioner). Då har man kommit fram till mycket höga siffror, såsom 33 procent. Tar man dessa kalkyler på allvar så verkar det som om Kina har fördelat alltför lite av sina investeringar till humankapital i förhållande till real-

kapital, eftersom avkastningen på realkapital på marginalen knappast kan vara tillnärmelsevis så hög.

Låt mig avsluta med hälsovården. Här hade Kina också framgångar under de första decennierna efter andra världskriget, jämfört med andra länder på ungefär samma inkomstnivå. En viktig förklaring tycks vara satsningen på bättre sanitet och hygien. De så kallade barfotaläkarna ute i byarna är en viktig förklaring i det sammanhanget. När det ekonomiska systemet lades om efter 1979 övergick många barfotaläkare till att bli bönder, medan andra flyttade till städerna. De som blev kvar i byarna finansierar nu sin verksamhet med avgifter, eftersom kommunerna inte har råd att finansiera deras verksamhet. Som ett resultat tycks hälsovården på landsbygden ha utvecklats mycket svagt under reformperioden, och i vissa fall rent av försämrats.

Kina avser uppenbarligen att bygga upp ett nytt finansieringssystem inom hälsovården – också i detta fall med en blandning av paygo- och fonderade system med individuella konton. Men även här har man haft svårt att ackumulera de erforderliga fonderna. I dag tycks inte mindre än 60 procent av sjukvården finansieras privat, i huvudsak genom ”out of pocket money”.

Åldringvården står inför speciella problem. Om myndigheterna verkligen skulle ha nått målet ett barn per familj skulle ett ungt par kunna få fyra föräldrar att ta hand om gemensamt. Nu blir situationen inte fullt så allvarlig i verkligheten för genomsnittsparet, eftersom många familjer i själva verket har två barn. Dessutom har den alltmer ogynnsamma befolkningspyramiden redan börjat resultera i en uppluckring av det officiella målet om ett barn per familj.

Avslutning

Om man försöker sammanfatta den sociala utvecklingen i Kina tvingas man att väga den stora framgången med höjd allmän levnadsstandarden och minskad absolut fattigdomen mot ökade inkomstklyftor och en relativt svag utveckling av tillgången på utbildning och hälsovård, som dessutom är mycket ojämnt fördelade. Flera bedömare menar att både de ökade klyftorna och den omfattande korruptionen har bidragit till sociala konflikter. China Daily har rapportera att det förekom cirka 50 000 ”sociala incidenter” i Kina under 2004, med icke-auktoriserade demonstrationer också inslag av slagsmål eller mer utpräglad våld.

Om Kina eftersträvar ökad inkomstrygghet är det uppenbart att man har en lång väg att gå, särskilt om man vill åstadkomma ett generellt ”säkerhetsnät” utanför gruppen privilegierade anställda i statliga företag och vissa utländska företag. Om man dessutom önskar en jämnare fördelning av inkomster så är det viktigt att underlätta en ökning av faktorinkomsterna i eftersatta regioner, exempelvis genom bättre infrastruktur och utbildning. För att få en jämnare fördelning av humantjänster är det också nödvändigt att se till att transfereringarna från centrala myndigheter verkligen når fattiga regioner och orter, och att avgifterna sänks för utbildning och sjukvård.

Men det är naturligtvis också viktigt att Kina går försiktigt fram när det gäller generositeten i välfärdsstatssystemen. Eljest är det inte säkert att man klarar finansieringen av gjorda åtaganden. Kina är fortfarande ett mycket fattigt land, och man får se till så att man inte satsar på så generösa sociala system att dessa råkar ut för allvarliga finansiella problem – vilket, som vi vet, flera västeuropeiska länder har råkat ut för.

SELEKTIVA REFERENSER

Chow, G (2002), *China's Economic Transformation*, Blackwell, Mulder, MA.

Maddison, A (1998), *Chinese Economic Performance in the Long Run*, OECD, Paris.

OECD (2000), *China in the World Economy: The Domestic Policy Challenges*, OECD, Paris.

Ravallion, M och C Shaohua (2004), "China's (Uneven) Progress Against Poverty", Policy Research Working Paper, 3408, The World Bank, Washington DC.

Tseng, W och H Zebregs (2002), "Foreign Direct Investment in China: Some Lessons for Other Countries", IMF Policy Discussion Paper, PDP/02/3, IMF, Washington DC.

Ulf Jakobsson

Tack så mycket. Vi har två kommentatorer och först ut är Björn Kjellgren från socialantropologiska institutionen vid Stockholms Universitet.

Björn Kjellgren

Det finns ett kinesiskt uttryck, *ge hang ru ge shan*, "disciplinen är åtskild såsom av berg". Det är de akademiska disciplinerna i det här fallet, och man tänker nog på den bergiga Fujianprovinsen där invånarna i varje dalgång talar sin egen unika dialekt. Att bjuda in någon från antropologiska institutionen kan alltså ha sina risker. När jag fick ett utkast till det här föredraget och satte mig ned och funderade på hur faktorinkomster och andra för mig obekanta djur kunde se ut, beslöt jag mig för att jag nog inte behövde förstå allt. Men jag kommer i min tur kanske att säga en del saker som man som ekonom har rätt att bortse ifrån.

Det finns verkligen mycket man skulle kunna kommentera i ett så omfattande föredrag. Och det är alltid lockande att komma med ytterligare rekommendationer, personliga favoriter som exempelvis: inrätta ett ombudsmannasystem, ändra skattelagarna, tillåt fria fackföreningar! Men intressantare än att lyfta fram ytterligare några av Kinas problem och utmaningar är kanske att

lyfta fram några av de problem och utmaningar vi själva ställs inför när vi försöker analysera Kina och den kinesiska utvecklingen.

Jag har ägnat mig åt Kina sedan slutet av 1980-talet och har framför allt forskat kring de sociala och kulturella konsekvenserna av moderniseringsprocessen med fokus på den ekonomiska specialzonen Shenzhen norr om Hongkong, som Assar nämnde. Jag känner nu inte riktigt igen "mitt" Kina när jag hör det här ikväll men jag tror nog att det hänger ihop med att jag så sällan läser eller hör fackekonomiska redogörelser. Det känns mycket som om man som ekonom utgår ifrån att staten agerar, företag också för den delen, *enbart* med sikte på att skapa profit och ekonomisk tillväxt. Det är kanske så många företag tänker, och profit och tillväxt är viktigt också för delar av den kinesiska staten, men jag tror att det är nödvändigt att man också försöker förstå *varför* den kinesiska ledningen är så angelägen om denna ekonomiska utveckling. Först då kan man nämligen börja ana sig till var gränserna för det engagemanget går, och vilka målkonflikter som finns. Det hela hänger naturligtvis ihop med att Kina idag liksom före reformpolitikens era är en diktatur.

När vi i Sverige blir tillräckligt missnöjda med våra politiker har vi vart fjärde år möjlighet att byta ut dem. Sedan går det fyra år till och så är vi missnöjda med de nya ledarna också och då kan vi byta tillbaka till de gamla och återigen hoppas att det ska bli lite bättre. Den möjligheten finns förstås inte i Kina. Folkrepubliken Kina har varit en diktatur sedan grundandet 1949 och läget innan dess var som ni säkert vet inte heller idealiskt. Men en diktatur skulle vara väldigt kostsam att upprätthålla enbart med vapenmakt. I avsaknad av demokrati bygger därför kommunistpartiet idag sin legitimitet på ett antal löften

varav vissa är sekelgamla medan några inte är äldre än reformpolitiken. Löften om att hålla landet intakt – därav inget fritt Taiwan, Tibet eller Xinjiang; att vakta mot vänsterextremism – därav en från kapitalism svår att skilja ”socialism med kinesiska karaktäristika”; att återge nationen en internationellt framskjuten position – därav Kinas regionala och globala stormaktsambitioner; och, kanske viktigast, att se till att de sittande ledarna ses som de mest lämpade att ge folk ett bättre liv – därav en ovilja att tillåta oppositionella alternativ lika stark som viljan till fortsatt ekonomisk utveckling. Att skapa en god ekonomi utan att låta socioekonomiska klyftor och orättvisor hota det politiska systemets stabilitet – ”blomstring och stabilitet” är sedan många år den ledande principen – bör förstås inte bara som mål, utan i lika hög grad som medel.

Låt mig sedan börja med själva periodiseringen. Assar talar om de ekonomiska reformerna såsom börjande 1978 och det är något man ofta hör. Ordförande Mao dog ju 1976 och det var också 1976 som man från officiellt håll avbläste kulturrevolutionen, en period då det bland mycket annat var viktigare att vara ideologiskt rätt än att hålla högsta effektivitet i jordbruk eller industri uppe. Deng Xiaopings berömda ”katteori”, att det inte spelar någon roll vilken färg katten har bara den fångar möss, var något han kom med redan 1962 efter debatten om kollektiviseringen av jordbruket och Stora språnget, och det – politiskt blind ”produktionism” som hans motståndare attackerade honom för – var också ett av skälen till att han rensades bort ur ledningen under kulturrevolutionen. 1978 markerar förstås året då Deng Xiaoping för tredje gången kom tillbaka till partistatens ledning, nu för att ta över rodret själv. Alltså började reformerna 1978 och pågår alltjämt. Vi, liksom de flesta kineser, köper vanligen den här officiella

kinesiska periodiseringen och det verkar finnas naturliga skäl till att göra det, men är det så enkelt?

Efter det att Deng Xiaoping kommit till makten så förklarade man från officiellt kinesiskt håll att kulturrevolutionen, som då ansågs ha varat från 1966 till 1976, hade varit ”de 10 förlorade åren”. Men i själva verket var det så att Kina – som alla som sett Forrest Gump spela pingis i Kina på vita duken vet – närmade sig OECD-länderna redan i början av 1970-talet, samtidigt som man normaliserade förhållandet till USA och tog över det kinesiska mandatet i FN från Taiwan. Det fanns alltså en ekonomisk reformpolitik redan innan Maos död. Och, för att inte uppehålla oss allt för mycket vid gamla tider, det finns också en historia *efter* Deng Xiaopings makttillträde. Reformpolitiken, och Deng själv, som idag tas för givna storheter, var under hela 1980-talet utsatta för stundtals mycket stark intern opposition, och vid minst två tillfällen verkade slutet för dem nära. Först 1993 permanentades reformlinjen genom att skrivas in i ett tillägg till grundlagen – detta sedan de hårdaste motståndarna i den politiska toppen ”gått i pension”.

Man kan i de här sammanhangen inte nog betona den kinesiska statistikens otillförlitlighet, inte bara från tidigare år utan även idag. När Assar beskriver hur statistiken koncentreras från att ha samlats in på bynivå och kommunnivå för att sedan friserar – vi vet inte riktigt hur men vi kan vara säkra på att det finns politiska balansgångar för att se till att rätta saker visas – påminner tillvägagångssättet faktiskt om hur det gick till under det Stora språnget i slutet av 1950-talet, då den faktiska produktiviteten dalade lika dramatiskt som siffrorna steg! Vi vet alltså att de kinesiska siffrorna är förrådiska.

Vi fick se ett schematiskt diagram som Assar gjort av ekonomiska fakto-

rer och det med två tidslägen, då och nu. Men reformerna har inte utvecklats jämnt vare sig i tid eller i rum, och inte heller alltid i en entydig riktning, det har varit många upp- och nedgångar, många startår och startplatser, och många gånger när reformer dragits tillbaka, skjutits upp eller arbetats om. Den kinesiska staten har förstås inget emot att vi beskriver utvecklingen som enkel och linjär, och med 1978 som startår. Och ingen kan heller förneka de stora dragen i utvecklingen, men det känns ofta som att man döljer lika mycket som man lyfter fram när man tecknar med så bred pensel.

Jag skulle vilja byta ut Assars då-och-nu-skiss mot många regionala eller lokala versioner, och dessa redovisade på mer detaljerade tidsaxlar. Problemet är då att inte bara skulle man inte längre kunna se skogen för alla träd, ju mer detaljerad ekonomisk analys man gjorde desto mer skulle det tvivelaktiga i statistiken komma att slå mot densamma. Assar berättade exempelvis om hur man omdefinierar jordlotter. De lokala myndigheterna kan säga "det här har varit jordbruksland, men vi bestämmer nu att det blir bostadsmark (eller industri-mark)". Detta för att skapa välbehövliga inkomster till den lokala regeringen. Men om man gör en jämförelse över tid, vilken mark är det då man talar om? På samma sätt är det så att när man talar om skillnaderna mellan land och stad ska man veta att mycket av det som är stad i dag per definition var landsbygd för 10 år sedan, urbanisering utan mobilitet alltså. Det är exempel på sådant som gör det vanskligt att göra de övergripande jämförelserna.

Några andra punkter. Assar tog upp mantalsskrivningssystemet, *hukou*, som beskrevs som ett sätt att upprätthålla insider- outsidersystemet i städerna genom att göra det svårt för landsbygdsbefolkningen att få arbete i städerna.

Systemet infördes 1958 framför allt för att hindra landsbygdsbefolkningen från att flytta till städerna. Sedan hade man planeekonomin så folk fick förstås inte flytta som de ville. Det nästan enda sättet att flytta in till städerna var att ta sig vidare genom utbildningssystemet. Om du lyckades bra i grundskolan kunde du komma in på ett bra gymnasium. Gick du ut från gymnasiet kunde du försöka komma igenom det nålsöga som inträdesprovet till universiteten utgjorde. Hade du gymnasie- och universitetsutbildning kunde du vara ganska säker på att få ett bra jobb, i en stad. Kom man in på ett universitet så blev man i princip aldrig skickad tillbaka till den landsbygd man eventuellt kom från.

I utkastet till Assars föredrag nämndes att om man tog bort mantalsskrivningssystemet skulle landsortsbefolkningen kunna söka jobb i städerna mycket lättare och detta i sin tur minska arbetslösheten på landsbygden. Det resonemanget tror jag inte riktigt stämmer även om slutsatsen – att man bör ta bort mantalsskrivningssystemet – nog gör det. Låt oss börja med definitionsfrågan. Den "flytande befolkningen", ofta skattad till 100-150 miljoner, finns i två betydelser. I den striktare bemärkelsen utgörs den flytande befolkningen bara av dem som flyttar in till städerna från landsbygden *men som inte legalt får vara där*. Men flertalet människor hör nog till den mindre snävt definierade flytande befolkningen som är i städerna legalt. Det är klart att när man införde marknadsreformerna behövde man en arbetskraft som kunde flytta sig dit den behövdes – i praktiken folk från landsbygden som tog de enkla, tunga och smutsiga jobben inne i städerna eller småorterna. De får visst söka och hålla arbeten i städerna, och de är inte där olagligt så länge de är legalt anställda. Det sätter inte *hukou*-systemet på för. Men den dagen de blir uppsagda, avskedade eller får en ar-

betsskada som gör dem arbetsodugliga, då kastas de ut på gatan och blir samtidigt också konceptuellt överförda till den olagliga och oönskade gruppen av flytande befolkning. Det finns nu tankar på en arbetslöshetsförsäkring även för den (legala) flytande befolkningen, men det skulle bara gälla dem som varit anställda i minst ett år. Det kommer med stor sannolikhet att bli så att folk får 11-månaderskontrakt. Redan nu så är medelarbetstiden bland de här människorna under ett år, tror vi. Så fort de blir av med jobben så blir de per definition del av den olagliga delen av arbetskraften, då har de ingen rätt att stanna i städerna. Och kanske mer intressant, de har ofta inte råd, i alla fall inte om de ska kunna leva ett anständigt liv.

Genom att avskaffa mantalsskrivningssystemet skulle man i ett drag göra sig kvitt de nu illegala stadsborna, men det skulle inte i sig ge de vuxna migranterna bättre arbetschanser i städerna. Den orättvisan grundas redan i utbildningssystemet. Det som gjort att mantalsskrivningssystemet för landsbygdsbefolkningen inte är så relevant längre är ju att folks hukou tidigare var knutet till ett socialt skydds nät. När man avskaffade folkkommunerna ute på landsbygden i slutet av 1970- och början av 1980-talet och ersatte dem med det nu rådande hushållsansvarssystemet försvann också skydds nätet. Det inte så intressant för bönderna var de har sin mantalsskrivning längre eftersom de inte har några större förmåner knutna till den, förutom förmånen att ha gratis utbildning, för det är på pappret fri och obligatorisk nioårig skolgång. Nu visar till och med den officiella statistiken att den fria utbildningen inte är helt fri, och inte heller nioårig för alla, än. När folk flyttar in till städerna så har deras barn förstas inte rätt att gå i skola där. Dessa har då idag att välja på att ge upp sin skolgång eller stanna kvar på landsbygden där den

generellt sätt lägre undervisningsnivån i slutändan antagligen ser till att de ändå inte får tillräcklig utbildning för att kunna söka kvalificerade arbeten i städerna. Att avskaffa mantalsskrivningssystemet kanske inte kan ge de vuxna bättre arbeten i städerna, men det kan nog bättra på chanserna för deras barn.

En annan sak som jag tänkte på rör det här med arbetslöshetsförsäringen. Assar sa att den skulle vara generös med 70–80 procent av inkomsten. Jag var idag på eftermiddagen inne på en av den kinesiska centralregeringens hemsidor och där var det en mer modest version som presenterades. Om man hade betalat in sina premier till det här systemet i minst ett år och upp till fem år, då hade man rätt att vara arbetslös med ersättning i upp till 12 månader.

Hade man jobbat och betalat in sina premier var det, som det stod på den här sidan, 2 procent av lönen som arbetsgivaren betalade in och 1 procent av den egna lönen. Hade man jobbat och betalat i mellan 5 och 10 år hade man rätt att vara arbetslös med ersättning i 18 månader och hade man jobbat och betalat i mer än 10 år så hade man rätt till 24 månader. Så generös var dock inte nivån, tyckte jag.

Ersättningsnivåerna som det talades om refererade, som mycket annat när man talar om Kina, inte till någon nationell standard utan det skulle vara upp till provinserna, de direktstyrda städerna och regionerna att sätta beloppen. Men standarden definierades på hemsidan som lägre än lagstadgad minimilön, men något över existensminimum. Om man sedan inte hade fått arbete efter de här 12–24 månaderna, då skulle man slussas vidare till motsvarigheten till ett socialförsäkringssystem som skulle garantera den lägre miniminivån. Det är naturligtvis ett mycket mer modest förslag. Jag nämner det här nu främst som ett exempel på problemen med att stu-

dera Kina, för jag är säker på att Assars uppgifter är lika tillförlitliga som de som jag läste på de kinesiska centralmyndigheternas egen hemsida i eftermiddags. Olika, lika officiella, versioner av hur Kina fungerar och ser ut existerar sida vid sida, samtidigt som verkligheten har en obehaglig ovana att inte stämma riktigt med någon av dem!

Det sista jag tänkte ta upp är den ständigt återkommande dikotomin mellan statligt och privat. Här är det återigen lätt att göra det för enkelt för sig i analysen. Tvärtemot vad man från svensk horisont nog ofta föreställer sig är den kinesiska staten ingen monolit. Staten och de som agerar i statens namn – ibland också i statens intresse – finns på många olika nivåer. Vi har en centralregering i Peking, där kan statsrådet – Kinas regering – och de olika departementen äga egna företag som lyder direkt under dem, men staten finns också på provinsiell nivå, som regel med egna intressen visavi centralmakten, där den också har egna företag. Sedan finns staten på lokal- eller kommunnivå, återigen med eget företagande och egna politiska och privata agendor. De här statliga företagen har delvis mycket olika motiv. De ser verkligheten från väldigt olika utgångspunkter och har mycket olika förbindelser med olika maktbaser i samhället.

Något som Assar också nämnde men som jag tycker ytterligare kan betonas är problemet med hur de statliga företagen – på olika sätt alltså – sitter ihop med förvaltningen och med den politiska apparaten. Det var redan i början av 1980-talet en av de stora programpunkterna, att man skulle skilja å ena sidan partiet från staten, förvaltningen, och å andra sidan statsapparaten från företagandet. Det är förstas ett omfattande projekt i ett land där staten liksom partiet har funnits i princip överallt. Något som rör till det ytterligare är detta att när man idag talar om de privata företagen så är

det i hög grad gamla statliga eller kollektiva företag som har privatiserats. De privata ägarna är naturligtvis samma släktingar till kommunordföranden eller partisekreteraren som ledde företagen på den tiden de var kollektiva eller statliga. Där har det varit en privatisering, men en som skiljer sig mycket från vad det vi tänker på när man i Sverige privatiserar ett statligt företag. Kritiska kineser ser förstas detta som att man helt enkelt fördelar ut landets gemensamma ekonomiska resurser till dem som redan tidigare satt inne med den politiska makten.

Ulf Jakobsson

Tack så mycket. Lika svårt att säga någont om Kina är det att säga något bestämt om hur länge vi ska hålla på här i kväll. Nu är det i alla fall Hans Wijkanders tur.

Hans Wijkander

Björn presenterade sig som socialantropolog men han är egentligen sinolog och har forskat om Kina. Jag har inte forskat om Kina och mina kunskaper om Kina kommer egentligen från att jag haft kontakt med landet i snart 15 års tid. Jag började med att vara gästprofessor i ett och ett halvt år i början av 1990-talet och började då bygga upp kontakter. Sedan följde jag utvecklingen i Kina och har varit tillbaka vid olika tillfällen. I övrigt har jag sysslat mest med offentlig ekonomi.

Jag tänkte börja med att tala om den serie av reformer som Kina faktiskt har genomgått sedan slutet av inbördeskriget. Den första reformen som man genomförde ganska snart efter inbördeskriget var en jordreform som gjorde att bönder fick egen mark att odla. Jag uppfattar den reformen som i stort sett fördelningsinriktad, den gav folk bättre levnadsförhållanden. Ganska snart efter den reformen så tog man tillbaka den

genom att kollektivera jordbruket. Det var en stor del av ekonomin på den tiden, nästan hela Kinas ekonomi. Man kollektiverade jordbruket och bildade folkkommuner. Den här reformen uppfattar jag som i stort sett ideologisk driven, men med viss baktanke på ekonomisk effektivitet. Man tänkte nog att stora produktionsenheter skulle kunna utnyttja marken och andra faktorer på ett bättre sätt.

I slutet av 1950-talet så genomfördes en ekonomisk reform som kallas för ”det stora språnget”, som i stort sett innebar att man skulle öka produktionen av stål i Kina för att göra Kina mer oberoende och sedan var det också en tanke med att det var en viktig basindustri för utveckling. Den reformen visade sig bli katastrofal, produktionen av stål ökade visserligen men stålet var av låg kvalitet och fakorinsatsen var hög.

För drygt 25 år sedan började man genomföra mer marknadsinriktade reformer. Det var Deng Xiopeng som var arkitekten till de här reformerna. Folkkommunerna avskaffades och ersattes med bönder och privata familjer som drev jordbruk på leasad mark. Privata företag i tillverkningsindustrin började växa till sig. I dag är ideologin betydligt mindre betydelsefull i Kina än den var för 25 år sedan. Det är stor skillnad på ideologi och idéer om hur ekonomin skall utvecklas. Det är snarare så att många prisar kapitalismen. Det har lett till en ganska snabb utveckling i landet och som Assar nämnde så har man haft en snabb BNP utveckling, BNP per capita har ökat ungefär 4 gånger sedan man började med de marknadsinriktade reformerna. Jag kan säga som en personlig reflexion, att när jag var i Kina i början på 1990-talet, så ena året när jag kom till Shanghai en kväll, det var alldeles mörkt på gatorna, man såg skuggor av människor som rörde sig men det var svårt att urskilja individen. När jag kom

tillbaka ett år senare och åkte samma väg på kvällen genom stan var det ljus tända överallt, neonljus, och det var en helt annan stad jag kom till. På samma sätt var det på restauranger, när man beställde två rätter 1991 så beställde man 4 rätter 1992. Det skiljde sig väldigt mycket, det var en snabb ekonomisk utveckling, kanske framför allt i Shanghai.

Det här har naturligtvis varit en väldigt lyckad ekonomisk reform både för att det har ökat den generella konsumtionsstandarden i landet, men också för att fattigdomen har minskat betydligt.

Fortsatt snabb tillväxt i Kina kommer att kräva fortsatt strukturomvandling. En sådan strukturomvandling kommer vara att folk kommer att behöva flytta över från jordbruksproduktionen till industriproduktionen. Det är fortfarande så att över 60 procent av kineserna bor på landsbygden och en stor del arbetar med jordbruket. Då inställer sig frågan: om all den arbetskraften som ska flyttas över från jordbruksproduktionen också ska flytta till de stora städerna i öster? Det är nog något man inte tänker sig ska ske, för de städerna är redan väldigt stora. Shanghai har väl uppåt 15 miljoner invånare och Beijing över 10. Det är stora städer med ansträngt infrastrukturensystem. Då är det förmodligen bättre att städer och tätorter inne i landet får möjlighet att växa till sig. Men för att de ska ha en möjlighet att växa till sig så krävs det stora förbättringar av infrastrukturen. Man behöver bygga vägar och järnvägar så att det som man producerar inne i landet kan transporteras därifrån också. Sedan ska man naturligtvis kunna importera saker till inlandet också. Det är ju inte lätt. För oss som är vana att leva i västerlandet så tenderar vi kanske inte att se transportproblemen på samma påtagliga sätt som man ser dem om man befinner sig i Kina. Det kan vara svårt att ta sig fram på vägarna. Det är trångt och transportererna är lågsamma.

Järnvägarna fungerar inte heller så bra.

En social förändring som kan komma upp när man flyttar över arbetskraft till industriproduktion och när man flyttar från landsbygden, kan vara att äldre människor som bor på landet får otillräcklig försörjning. Det nuvarande systemet är sådant att barnen försörjer sina föräldrar när de blir gamla. Det finns inte något pensionssystem för landsbygdsbefolkningen. När man separerar barn och föräldrar så är det mycket möjligt att banden mellan barn och föräldrar kommer försvagas och särskilt i ett läge då ett par har två föräldrapar att försörja, sina egna barn och kanske också farfar och farmor. Det kan bli svårt med försörjningen då för landsbygdsbefolkningen. Jag tror då att man kommer att behöva satsa på ett pensionssystem också för landsbygdsbefolkningen. Men finansieringen av ett pensionssystem är inte så lätt att ordna. En möjlighet är att man kan överföra äganderätten till marken till de bönder som faktiskt brukar jorden och då skulle de ha en del inkomster från den och de skulle eventuellt också kunna sälja den. Det här är ett problem som jag ville peka på när det gäller pensionssystemet, för jag tror det behöver utvidgas till landsbygdsbefolkningen.

Ett annat problem jag tänkte ta upp gäller statliga företag som gör stora förluster. Det är ett problem som är särskilt påtagligt i nordost, norr och öster om Beijing, jag tror det brukar kallas för rostbältet. Det finns stålverk och tung industri där. De här statliga företagen är inte bara företag, som Assar också talat om, utan de är också något som på engelska kallas för Work units, de svarar inte bara för produktionen av varor och tjänster utan också för stor del av det som kommuner gör i väst. De är producerande kommuner, skulle man kunna säga. Universitetet som jag var vid i Shanghai är också en sådan här Work unit och när man strosar omkring på universitetsom-

rådet så blir man lite förvånad över att se att det finns fabriker där också. Universitetet ägnade sig inte bara åt utbildning, de producerade varor också.

Problemen i de nordostliga provinserna är att de här företagen gör stora förluster, de producerar på ett ineffektivt sätt. De behöver rekonstrueras och i vissa fall behöver man lägga ner delar av produktionen i företagen eller lägga ner hela företaget. Det här har man varit lite tveksam till att göra, man har inte velat tvinga företaget till rekonstruktion och nedläggning beroende på att om man gör det så kommer man omedelbart att skapa en väldigt stor arbetslöshet i regioner där man inte har stora traditioner av företagsamhet och det finns inga privata företag som kan suga upp arbetskraften. Därför har man hållit företagen lite under armarna med mjuka lån och annat. Förr eller senare så behöver man nog införa en arbetslöshetsförsäkring och man har redan börjat göra det. Man har börjat införa någon slags A-kassa för dem som blir arbetslösa. Jag föreställer mig att omstruktureringen av de här industrierna kräver att man arbetar med båda instrumenten, man håller både företagen under armarna och underlättar omställningen för de arbetare som faktiskt blir arbetslösa.

När Kina bygger upp ett arbetslöshetsförsäkringssystem så tror jag att det vore värdefullt för landet om man tittade lite runt om i världen hur olika arbetslöshetssystem fungerar. Då tycker jag att man skulle ta en särskild blick på Europa och USA som jag skulle vilja karaktärisera som två olika typer av arbetslöshetsförsäkringssystem. Jag skulle vilja karaktärisera det Europeiska arbetslöshetsförsäkringssystemet som ett system som ger ganska generös a-kassa under en väldigt lång tid med ganska små krav på den arbetssökande att flytta, byta region, byta bransch och anpassa sin lön. Resultatet av ett sådant arbetslöshets-

försäkringssystem är att man får en ganska stel arbetsmarknad och att områden, regioner kan fastna i arbetslöshet. Det ser vi exempel på runt om i Europa.

USAs arbetslöshetsförsäkringssystem skulle jag snarare vilja karaktärisera som att man ger tämligen generös ersättning men under en begränsad tid. När den tiden löpt ut är det väldigt höga krav på den arbetssökande att byta region, bransch och anpassa lönen. Studier visar att amerikaner anpassar lönen ganska mycket när man blivit arbetslös. Resultatet av ett sådant upplägg av ett arbetslöshetsförsäkringssystem kan bli att man får en mer flexibel arbetsmarknad och möjligen också att man faktiskt får en bättre tillväxt och det är ju något som är av oerhört stor vikt för Kina. Att hålla de här statliga företagen under armarna för en tid tror jag kan vara en ganska bra idé så att man inte tvingas in i ett system som blir generöst och håller de arbetslösa utanför arbetsmarknaden under en lång tid. Som en politisk avvägning så tror jag att det är ganska vettigt att inte snabba på den här omställningen allt för mycket utan se till att den går i sådan takt så att de arbetslösa faktiskt kan hitta andra arbeten att gå till. Det är väl den typen av överväganden som Kina behöver göra på många områden när man bygger upp sina socialförsäkringssystem, titta på vad som finns i andra länder och vad som fungerat.

Ulf Jakobsson

Tack så mycket för det. Vi börjar med att Assar får svara och därefter är det fritt för frågor från publiken.

Assar Lindbeck

Jag ser inläggen i huvudsak som komplement snarare än som substitut av det jag sa. Naturligtvis är det sant att statistiken är otillförlitlig och jag försöker öka mina insikter om statistiken. När det gäller arbetslöshetsunderstöden så stämmer

Björn Kjellgrens uppgifter med vad jag sa när det gäller den tid som man kan erhålla arbetslöshetsunderstöd. När det gäller arbetslöshetsunderstödens höjd är bilden kanske mer komplicerad. Jag skall undersöka saken närmare.

Mattias Ganslandt

Ett annat indicium är att man har en växelkurs där man fokuserar mycket på export. Man kan enkelt uttrycka det som att man ger bort varor billigt till amerikaner medan importvarorna blir dyra. Återspeglar det här tillväxtfokus och är det någon form av grundläggande låg diskontering i meningen att man vill ha framtida nytta snarare än nytta idag, eller är det bara någon typ av återspeglning av att det politiska systemet gillar storvolym i produktion, man vill se mycket produktion?

Mats Bohman

Jag skulle vilja fråga Assar hur man kan ha ett fonderat pensionssystem om man inte har fungerande börser? Eftersom bankerna ger mjuka lån så kan inlåningen i bankerna inte vara särskilt säker för det här långsiktiga sparandet. Då är frågan, var fonderas pengarna?

Stefan Håkansson

Vad tror ni om det politiska systemets hållbarhet inom de närmaste 20 åren? Kommer det att vittra sönder eller är det allt för stabilt?

Assar Lindbeck

Nu är det BNP-tillväxten som har blivit ett överordnat mål. En tänkbar förklaring är att de kinesiska ledarna har ett långsiktigt perspektiv att höja levnadsstandarderna och att minska den absoluta fattigdomen. Kanske är man villig att ge avkall på fattigdomsbekämpning på kort sikt med hänsyn till dessa långsiktiga mål. Detta är naturligtvis en spekulation från min sida. Men ledarna är oerhört

tillväxtorienterade både i retorik och i praktisk politik.

En viktig fråga är naturligtvis vad som kommer att hända med det politiska systemet. När ekonomin liberaliseras mer och mer och levnadsstandarden stiger uppkommer troligen krav på ökad politisk frihet. Den vanliga gissningen är att diktaturen därför kommer att gradvis mildras. En viss, om än blygsam, utveckling i den riktningen kan vi redan se. Den nuvarande regimen är inte lika diktatorisk som den tidigare. Folk uttrycker sig öppet i många frågor, dock inte när det gäller exempelvis kommunistpartiets ställning eller ägandet av jordbruksmark. Flertalet byar har dessutom nyligen haft allmänna val till kommunalstyrelsen. Problemet är naturligtvis att kommunistpartiet utser en partisekreterare i varje by, som oftast är överordnad kommunstyrelsen. Men det finns trots allt en viss rörelse mot ökat folkligt inflytande på lokal nivå. Vi bör kanske erinra oss hur lång tid det tog i vårt land att utveckla demokrati. Det var inte förrän 1921 som vi hade full demokrati i Sverige.

Jag håller med om att frågor om fondering i pensionssystemet är viktig. Utan kapitalmarknader är det svårt att få ett fonderat system att fungera. Å andra sidan får man ingen bred inhemsk kapitalmarknad förrän man har fonder av något slag, så man måste börja någonstans.

I princip skulle fonderna naturligtvis kunna placera pengar utomlands. Men det tror jag inte är politiskt hållbart. För då kommer många att fråga sig: varför ska vi stimulera investeringar i USA, Japan eller Europa, när vi behöver så mycket riskkapital i landet?

När jag var i Kina första gången 1982 så träffade jag politiker som sa att nu ska vi ändra det ekonomiska systemet. De var imponerade av Hong Kong och Taiwan. Jag uttryckte min skepsis och sa att ni har ju gjort så många ekonomiska

reformer och det har gått åt skogen varje gång. Repliken från deras ledare var: ”This is the first time we make a popular reform. Now people will be able to consume”. Men likväl är det hittills tillväxt som gällt snarare än omedelbar konsumtion.

Hans Wijkander

Jag skulle nog vilja ifrågasätta det lite. Det är visserligen så att man har en hög investeringskvot men man har också haft en oerhört hög konsumtionstillväxt. Man kan se att folk blivit rikare de senaste 10 åren.

Assar Lindbeck

Det är klart att om man har en sådan hög tillväxttakt, vare sig den är 7 eller 9 procent så blir det över en hel del också för konsumtion, även om investeringarna är mycket stora.

Mats Bergman

Kan det vara så att relativpriserna i Kina mellan å ena sidan varor och tjänster som är prissatta på världsmarknaden och å andra sidan helt inhemsk produktion är snedvridna jämfört med andra länder – och att de siffror Assar Lindbeck nämnde för import- och exportandel och för investeringsandelen av BNP därmed är överdrivna i någon sorts realekonomisk mening? Det är ju rimligt att tro att mycket av investeringsvarorna är prissatta på världsmarknaden.

Susanne Oxenstierna

Jag tänkte bara ge en kommentar till det Hans berättade om arbetsmarknadspolitiken och att man ska titta på olika modeller. Det gör man ju. Man har också visat ett intresse för svensk arbetsmarknadspolitik. Det är ju små projekt i stora Kina, men man har i alla fall haft och vill ha mer. När jag tittat på det här så verkar det som om man har väldigt olika regler för olika typer av anställda. Om de stat-

ligt anställda blir befriade från arbetet så anslöts de till en arbetsförmedling i tre år och hade alla rättigheter och bidrag medan personer tillhörande den så kallade "flytande populationen", vilka är en väldigt rörlig del av arbetsmarknaden, har inga rättigheter alls. De har endast rätt till arbetsförmedling.

En annan fråga och det gäller det här med marken. I Ryssland, som jag hållit på mer med, så har man inte riktigt lyckats trots att man fått till en jordreform, men man har i alla fall inte lyckats få till en fastighetsmarknad. Det här verkar vara ett problem just för att få fram lånemedel till småföretagandet som är en viktig tillväxtfaktor, åtminstone i det landet. Det ser man också i Östeuropa och på Balkan och EUs bistånd är inriktat på att ge hjälp till småföretagarsektorn. Det är svårt för nya små företag att låna pengar och det är mycket höga räntor. Den här andrahandsanvändningen av marken verkar vara en ganska stor bromskloss i utvecklingen i Ryssland. Jag tänkte bara höra, finns det någon kommentar vad gäller detta även i Kina?

Anne Boschini

Det har idag talats om hur man kan öka välfärden i Kina genom att bygga ut socialförsäkringarna. Det som inte har diskuterats lika mycket är hur man ska finansiera det hela. Vad ska man göra för att öka statens intäkter, som i Västvärlden främst härrör från skatter? Är det genom jordreformer och ökat ägande, eller hur bör man gå tillväga?

Jesper Roine

Jag har en fråga om just det här kring BNP-siffror. Det finns ju en allmän diskussion kring vad det här leder till i välstånd osv. Vi vet ju i och för sig att objektiva saker som vi kan enas om är bra även mellan olika discipliner, typ livslängd och hälsa, är starkt korrelerade med BNP-nivåer. Vad vet vi om det

i fallet Kina? Är den statistiken på det området lika dålig som den ekonomiska statistiken? Vad vet vi till exempel om livslängd, spädbarnsdöd och den typen av välfärdsmått?

Björn Kjellgren

På landsbygden efter avkollektiviseringen skulle hushållen ha mark baserat på hur många hushållsmedlemmar det fanns. Föddes det ett barn i den familjen så skulle den familjen ha lite mer av den samlade kakan och dog farfar så skulle marken bli lite mindre. Alltså blev det en ständig reallokering av byns eller kommunens mark. Hushållen tenderade på det här sättet att få fler och fler och mindre och mindre jordlotter. Det var naturligtvis ett problem dels därför att det gav upphov till omfattande korruption, för varje gång som det skulle kalkyleras igen så satt någon där och skrev under besluten. Den personen var naturligtvis huvudmisstänkt i många korruptionsskandaler på lokal nivå. Det andra problemet var att när man talade om marken som säkerhet, ja, säkerhet fanns över huvud taget inte alls därför att du visste inte om den här nyodlingen skulle få vara kvar i familjen om två år. Det är ett problem som man har uppmärksammat och nu har man som princip – och även här finns det fall där den lokala byregimen har tvångsinlöst marken av familjen – men i princip har man sagt att nu ska man ha arrendekontrakt som är 30-åriga just för att familjerna ska ha en arbetsgeneration på sig att kunna göra något med marken. Det är naturligtvis sant att all mark är per definition statlig, men där kan man också naturligtvis börja handla med om inte själva marken så väl med nyttjanderätten.

Assar började med att säga att hela reformprocessen har varit stegvis och pragmatisk och jag glömde kommentera att skillnaden var väl inte så mycket att det inte blev som i Östeuropa där det

politiska systemet bröt sönder först. För kineserna började ju med de här reformerna mycket tidigare än det politiska sönderfallet visade sig i Östblocket. Det var ju en tanke från början att man skulle börja lite smått för att se hur det skulle gå. Sedan talas det ju idag inte så mycket om att det i denna pragmatiska process också begåtts väldigt många misstag!

Det har sedan mitten av 1990-talet experimenterats med mikrokrediter av indisk modell till privatpersoner på landsbygden och funnits program. Jag har inte sett några nyare utvärderingar av mikrofinansieringen, men det är ju ett lockande koncept som kostar staten relativt lite pengar och bär med sig löftet om en landsbygdsbefolkning som håller sig på landet.

När det gäller hälsotalen. Där är det väldigt olika. Folk på landsbygden har i regel väldigt dålig eller ingen tillgång alls till kvalificerad läkarvård och därför vet vi ju inte hur de mår. Vi får reda på det när de dör. Medellivslängden är i alla fall längre nu för tiden, men även där är det regionala skillnader. Vi har talat om en ökning av andelen relativt fattiga i Kina, men de senaste åren har man också sett en ökning av de i absoluta termer definierat fattiga. En sak som vi inte heller berört så mycket är det här med enbarnspolitiken och då måste jag bara säga att i praktiken så har enbarnspolitiken under en ganska lång tid varit en tvåbarnspolitik, statsanställda stadsbor undantaget. Man började i slutet av 1970-talet tala om att det var idealiskt för en familj att bara ha två barn, sedan gjorde man enbarnspolitiken till en nationell policy i början av 1980-talet – att det är en nationell *policy* och inte en lag betyder bland annat att påföljden för de som föder mer ett den tillåtna kvoten varierar från plats till plats. Vad man vet är att i praktiken så föder kvinnor på landet två-tre barn i snitt medan de i städerna för det mesta bara föder ett. På landsbygden är det

nu en hel del flickebarn, och handikappade pojkbarn, som anonymt lämnas för adoption bort eller kanske ännu vanligare aldrig registreras – även om vi förstås inte har några bra siffror på det. Det har pratats mycket om spädbarnsmord på flickor just för att det kulturellt och arvsrättsligt varit så viktigt för familjen att ha en son. Sonen är ju socialförsäkringen, det är han som ska ta hand om de åldrade föräldrarna. Men flickor är förstås välkomna. Blir ens första barn en flicka så föder man, och nu tänker jag då främst på landet där avsaknaden av pension tillsammans med starkare traditioner gör sitt, ett barn till. Blir det också en flicka ser man nog till att inte registrera henne och då har man bara ett barn och kan alltså försöka en gång till. Men den flickan som inte registrerats finns ju inte officiellt och kommer inte i åtnjutande av nationella vaccinationsprogram vilket på sikt kan bli en enorm katastrof för Kina. Hon har naturligtvis inte heller tillgång till den fria skolgången – i den mån den nu fortfarande är fri.

Assar Lindbeck

Jag vill också betona att man skjuter sig själv i foten i Kina genom att inte förstå värdet av privat ägande av mark. Ägande ger bönder ett mer långsiktigt perspektiv. Man får också större möjlighet att låna, med marken som säkerhet. Sedan tillkommer att man måste ha en kreditmarknad för att kunna låna. Så markägandet och en fungerande kredit- och kapitalmarknad är komplementära faktorer, som båda har försumrats i Kina. Det finns ännu inte ens en marknad för arrendekontrakt. Privat ägande skulle också vara bra för de bönder som inte orkar bruka marken längre, och barnen försvinner till stan. Om marken skulle kunna säljas skulle pengarna kunna fungera som en pension, eller hjälpa barnen att finansiera utbildning eller köp av bostad i en stad.

Björn Kjellgren

När det gäller behovet av att privatisera ägandet av mark kan jag väl tillfoga att det inte finns någon legal marknad för mark men att praktiken – återigen det som gör att det ibland känns lite svårt att prata utifrån de här siffrorna – ser annorlunda ut. I praktiken så hyr folk ut sin mark per år till andra och uthyrarna är inte bara de som blivit gamla och inte orkar bruka jorden medan deras barn är inne i städerna, utan det är snarare de som finner det mer lukrativt att gå in i exempelvis byggbranschen, så lukrativt att det inte lönar sig att själv ta rätt på jordbruket. De kan då hyra ut till folk som kommer från orter med sämre mark, från bergsbyar där familjeprivatiseringen fått negativa konsekvenser eller i alla fall inte lika positiva.

Ett annat exempel på den ständigt återkommande osäkerheten är att vi vet väldigt lite om hur stor den grå ekonomin är i dagens Kina. Vi vet inte heller egentligen hur stor arbetslösheten är, det är precis som här hemma delvis en definitionsfråga, men man uppskattar hursomhelst ofta att 2/3 av de arbetslösa eller friställlda ändå jobbar utanför hemmet på något sätt.

Mattias Ganslandt

Hur ska det finansieras?

Assar Lindbeck

Liksom i väst finansierar kineserna sociala förmåner med arbetsgivaravgifter. I väst har ett argument varit att arbetsgivaravgiften knyts till senare förmåner på något vis. Avgiften blir alltså ett pris på senare förmåner. Men så vitt jag vet är pensionerna i paygo-systemet i Kina ett klumpsummebelopp, utan samband med vad individen tidigare betalt in. Då är det inte uppenbart varför man skall välja just arbetsgivaravgifter. Man kunde lika gärna använda någon annan

skatt. I ett utvecklingsland som Kina är kanske den realistiska frågan egentligen vilken skatt som är lättast att uppbära. Är det förmögenhetsskatt, allmän inkomstskatt, mervärdesskatt eller är det en arbetsgivaravgift?

Björn Kjellgren

På samma officiella hemsida som jag nämnde nyss var pensionssystemet uppbyggt så att man fick ut en del som var baserad på det som man själv hade betalat in av sin lön och sedan fanns en annan del som skulle vara 1/120-del av totalsumman, men detta är mig veterligen inget man börjat använda i någon större utsträckning. Det är nog så att det finns flera olika modeller som man inte vet hur de kommer att se ut eller fungera i praktiken, och liksom med andra reformexperiment kan de finnas sida vid sida. När det gäller finansieringen av ålderdomsvård eller pensionssystem på landsbygden så är tanken att det redan finns en lagstadgad plikt för barn att ta hand om sina föräldrar. Problemet är, som Hans nämnde, vad man gör när barnen flyttat till stan och inte hör av sig? Då finns det garantier – på pappret åtminstone – att man på bynivå ska ta hand om de här personerna, se till att de överlever och har någonstans att bo, och att de till slut får en begravning. Men tanken är att det ska bli en kombination av att barnen, de lokala myndigheterna och företag, om sådana finns i bilden, som ställer upp. En begravning ska det bli i alla fall. Det har man lovat.

Ulf Jakobsson

Begravning blir det och det blir slutpunkten på den här mycket intressanta kvällen. Tack till Assar speciellt och tack också så mycket till våra båda kommentatorer Björn Kjellgren och Hans Wij-kander.