

Mysteriet med Kina – hög tillväxt under auktoritär kommunism

BO ROTHSTEIN

INLÄGG

Vad som kan benämnas ”Kinapara-doxen” kan formuleras som en fråga. Hur ska man förklara det kommunistiskt styrda Kinas enorma ekonomiska tillväxt de senaste fyra decennierna när landet saknar de institutioner som inom huvuddelen av den ekonomiska och statsvetenskapliga forskningen anses krävas för att nå en sådan framgång? Kina har varken demokrati eller mycket till rättsstat eller de liberala rättigheter som anses nödvändiga för ekonomisk tillväxt men har lyft fler människor ur fattigdom på kortare tid än något annat land i historien. Problemet illustreras mycket tydligt av årets ekonomipris till minnet av Alfred Nobel. De forskare som fick detta förnämliga pris (Daron Acemoglu, James Robinson och Simon Johnson) har som sin huvudteori att ekonomisk tillväxt bygger på förekomsten av vad de benämner ”inkluderande” institutioner där just demokrati, rättsstat och liberala fri- och rättigheter är centrala. På frågan hur de då kan förklara den enastående ekonomiska utvecklingen i Kina har de inget fungerande svar. Andra forskare pekar på förekomsten av den konfucianska kulturen i Kina som en förklaring men detta kan inte stämma eftersom Kina var urfattigt även vid 1950-talets början då kommunisterna tog makten. Denna paradox har av en som bedrivit omfattande forskning om (och i) Kina beskrivits som ”den hårdaste nöt som den jämförande samhällsforskningen har att knäcka”. Detta gäller även om man tar hänsyn till graden av korruption. Kina avviker tydligt vad gäller etablerade mått på korruption med en mycket högre årlig tillväxttakt

än andra länder med liknande nivåer av hög korruption. Trots en betydande korruption och brist på demokrati har den kinesiska staten kraftigt kunnat öka sin kapacitet att driva in skatter och därigenom kunna finansiera stora investeringar i kollektiva nyttigheter såsom utbildning, hälsovård och infrastruktur. Här skiljer man sig tydligt från andra kommunistiska diktaturer som i hög utsträckning misslyckats med denna slags investeringar.

Min teori är att ”mysteriet Kina” är relaterat till ett missförstånd av den kinesiska statsförvaltningens funktions-sätt. Såväl ekonomer som statsvetare som gett sig på denna paradox har närmast programmatiskt avstått från att se på hur den offentliga förvaltningsapparat i Kina är uppbyggd och fungerar. Här ligger enligt min mening ett viktigt bidrag till en lösning på ”mysteriet” i det att Kina generellt använder sig av en mycket speciell organisationsform för offentlig förvaltning. Den har i organisationsforskningen några olika namn, bl a *uppdraagsorganisation* (*mission organisation*) men benämns också *kaderorganisation* av vissa organisationssociologer. Denna organisationsform skiljer sig från den offentliga förvaltningstyp som dominerar i västvärlden vilken baseras på opolitiska och opartiska tjänstemän där rekrytering och befordring sker efter yrkesmässiga meriter och där styrning sker genom formellt etablerade lagar och regler. Kadermodellen kombinerar i stället en hög grad av ideologisk orientering hos tjänstemännen vilken styr deras handlande med en hög grad av yrkesmässig professionalism.

Även om kommunistpartiets ställning är mycket stark i statsförvaltningen har den politiska ledningen i Kina gjort omfattande ansträngningar för att öka nivåerna av professionalism och kompetens. En klar majoritet av statstjänstemännen har således universitetsexamen. Konkurrenten om tjänster inom stats-

Bo Rothstein är seniorprofessor vid Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet och adjungerad forskare vid Institutet för framtidsstudier i Stockholm. Han är grundare av *The Quality of Government Institute*. Bo.Rothstein@pol.gu.se

Denna artikel bygger på en av författaren tidigare publicerad artikel med titeln ”The Chinese Paradox of High Growth and Low Quality of Government: The Cadre Organization Meets Max Weber”, publicerad i tidskriften *Governance* (2016) samt som kapitel 9 i boken *Making Sense of Corruption* (Cambridge University Press 2017).

förvaltningen är mycket hög, enligt en studie från 2009 tävlade mer än 775 000 sökande om ca 13 500 jobb. Tjänstemännens karriärmöjligheter är också starkt knutna till hur de lyckas med ofta mycket specificerade prestationsmål såsom minskad vattenförbrukning och/eller förbättrad sjukvård. Flera framstående Kinaforskare verksamma i väst har visat att styrningen av förvaltningen i huvudsak inte sker genom lagar och regler som är gängse i väst, utan genom vad som benämns ”mandat”. Dessa är till skillnad från lagar inte offentliga utan kommuniceras direkt från den politiska ledningen till förvaltningen. Hur detta kan fungera har visats i en studie av hur bankväsendet fungerar i Kina. Huvudparten av styrningen sker informellt via telefonsamtal från den kinesiska statens bankmyndighet till bankerna där dessa blir instruerade om exempelvis vilka sektorer som de i det rådande ekonomiska läget ska öka eller minska utlåningen till. Denna slags styrning har den fördelen att man kan anpassa verksamheten till ständigt föränderliga förhållanden utan behov av frekventa formella regeländringar. Den utgör en effektiv lösning av en av organisationsforskningens mest centrala frågor, nämligen delegeringsproblemet. Hur ska ledningen kunna förvissa sig om att de som arbetar på lägre nivåer använder den beslutsmakt som man har måst delegera till dem på det sätt som ledning önskar? Redan Aristoteles påpekade att det inte gick att utforma formella lagar så att de fungerade för alla tänkbara situationer vilket innebär att ledningen måste ge tjänstemännen längre ner i organisationen ett betydande eget handlingsutrymme. Etableringen av en kaderorganisation löser detta problem genom att medarbetarna i stället för formella regler och lagar använder sig av den programmatiska ideologi som de blivit upplärda (alternativt indoktrinerade till) att omfatta. Kaderorganisationens styrka är förmågan

hos tjänstemännen att förstå och internalisera ledningens policydoktrin och att implementera denna under varierande och ofta oförutsedda omständigheter. Vad forskarna, och inte minst då årets ekonomipristagare, således missat är att den kinesiska statsapparaten arbetar med ett helt annorlunda modus operandi än den västerländska regelstyrda byråkratin.

Kadermodellen för offentlig förvaltning är emellertid inte en specifik kinesisk organisationsform och ska inte nödvändigtvis förstås som en del av en särskild kinesisk politisk eller administrativ kultur. Denna typ av organisationer är visserligen sällsynta men har visat sig existera också i västländers offentliga förvaltning. Ett exempel kan hämtas från en ”modern klassiker” inom forskningen om offentlig förvaltning, nämligen Herbert Kaufmans *The Forest Rancher* (först publicerad 1960 och med fem nyutgåvor, den senaste 2006). Den är en studie av den amerikanska statens skogsvårdsförvaltning där Kaufman analyserade problemet med hur man skulle tillämpa de ganska luddiga lagar som fanns för att från huvudkontoret i Washington D.C. kunna sköta landets 792 olika nationalparker och statsägda skogar. Noteras bör att vi pratar om en tid utan mobiltelefoner, epost eller faxmaskiner och då telefonsamtal var synnerligen kostsamma samtidigt som det var omöjligt för ”the Rangers” att i sin verksamhet ute i fält kunna kontakta huvudkontoret. Eftersom den operativa personalen inte heller kunde övervakas på något meningsfullt sätt, frågade sig Kaufman varför de lokalt ansvariga inte kom att implementera 792 olika policies? Svaret han kom fram till var att organisationens centrala ledning insett vikten av att skapa en sammanhållen ideologi om hur verksamheten skulle bedrivas, dvs en policydoktrin. För att åstadkomma detta rekryterade man personer som ansågs starkt benägna att an-

sluta sig till organisationens policydoktrin för hur skogar och nationalparker skulle skötas. För det andra satsade man på omfattande intern utbildning för att främja "viljan att anpassa sig till organisationens mål". För det tredje organiserade man arbetet så att den operativa personalens vilja att identifiera sig med policydoktrinen stärktes. "Utan att de inser det", skrev Kaufman, "internaliserar sålunda de lokala medarbetarna de uppfattningar, värderingar och sätt att agera som råder i förvaltningen" (s 176). Därmed kunde de tillämpa ledningens policy lokalt utan att de övervakades eller styrdes av precisa regler. Skogsvården inklusive skötseln av de stora nationalparkerna i USA var enligt Kaufman tack vara denna organisationsmodell mycket framgångsrik.

Ett annat exempel¹ kan hämtas från den aktiva arbetsmarknadspolitikerna i Sverige som startade på 1950-talet. Politiken byggde på en ekonomisk modell som lanserades av två sedermera berömda LO-ekonomer, Gösta Rehn och Rudolf Meidner. För att samtidigt kunna hålla nere inflationen, stärka LO och åstadkomma tillväxt skulle enligt deras modell LO driva vad som benämndes en solidarisk lönepolitik. Löner skulle betalas efter typen av arbete, inte efter det enskilda företagens lönsamhet. Detta gjorde att många mindre lönsamma företag och branscher slogs ut och jobb där gick förlorade. Frågan var hur de som det då hette "friställda" skulle kunna fås att acceptera denna politik och helst också överföras till de mer lönsamma delarna av näringslivet? Detta skulle enligt modellen ske genom en mängd "aktiva" åtgärder såsom utbildning, omfattande arbetsförmedlingsinsatser, stöd för att kunna flytta (och beredskapsarbeten för de som inte kunde flytta eller ville/kunde vidareutbildas). För att hantera detta kombinerade legitimitets- och imple-

menteringsproblem inrättade man med start redan under 1940-talet en ny typ av statsförvaltning – Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). Denna organisation kom att bära tydliga drag av kadermodellen. Rekrytering av personal var i praktiken reserverad för personer med erfarenhet som fackliga ombudsmän och den ideologiska skolningen i den Rehn-Meidnerska modellen tidvis omfattande. Argumentet för detta var dels att få legitimitet för genomförandet eftersom personer med bakgrund i fackföreningsrörelsen förstod och kunde kommunicera med målgruppen. Till detta lades att personer med denna bakgrund hade en omfattande kunskap om arbetsmarknadens funktionssätt och därför kunde anpassa det stora åtgärdsbatteri som stod till organisationens förfogande till den enskilde "friställdes" specifika situation. Det ansågs också viktigt, inte minst av modellens upphovsmän, att organisationen inte skulle styras av strikta regler och förordningar. I stället fick den ett mycket stort handlingsutrymme i hur man skulle använda sina omfattande medel till de olika lokala och industriella specifika omständigheterna. Även den aktiva arbetsmarknadspolitikerna var under lång tid, man kan säga fram till 1990-talets ekonomiska kris, framgångsrik.

Kaderorganisationer kan således genom sin speciella kombination av ideologisk styrning och professionalism vara mycket effektiva men de fungerar inte väl i förhållande till demokratis grundläggande principer. Detta eftersom en grundläggande tanke med representativ demokrati är att en ny politisk majoritet också ska kunna resultera i viktiga policyförändringar. För en kaderorganisation innebär detta problem eftersom dess personal är starkt engagerad i den existerande policydoktrinen och inte gärna är lojal

¹ Analysen av AMS bygger på min avhandling Rothstein (1986).

eller ens kan genomföra en helt annorlunda policydoktrin. Men detta demokratiproblem har naturligtvis inte det kommunistiska Kina. AMS fungerade så länge socialdemokratisk politik dominerade i Sverige och svensk arbetsmarknad och vad gäller *the Forest Service* fanns det inte några mer omfattande skillnader mellan hur republikanska och demokratiska majoriteter såg på denna politik.

REFERENSER

Kaufman, H (1960), *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior*, Resources for the Future Press, Baltimore.

Rothstein, B (1986), *Den socialdemokratiska staten*, Lund: Arkiv förlag.