

Staten i utvecklingsprocessen¹

Martin Andersson

Påståendet att staten kan och bör spela en betydande roll för samhällsutvecklingen framstår idag nästan som en truism. I såväl hög- som låginkomstländer kan vi notera att statens förmågor har ökat, att synen på staten förändrats och att kritiken mot staten blivit mindre påtaglig. För många utvecklingsländer ses statsbyggande och statens roll som helt central om ett land ekonomiskt ska kunna komma ikapp. Och omvänt – utvecklingsmisslyckanden anses ofta bero på bristfälliga stater. Borta är argumenten för den nedbantade nattvaktarstaten och den liberalisering och avreglering som för bara några decennier sedan under den så kallade Washington-konsensuseran dominerade utvecklingsdiskussionen.² Jämfört med hur debatten fördes då har det skett ett lappkast.

Det finns många samverkande faktorer som i nutid påverkat beredvilligheten i många, men inte alla, länder att låta staten påverka den ekonomiska utvecklingens förlopp. En sådan faktor är den hastiga och ibland ohämmade globalisering som försvagat länders förmåga till självbestämmande genom att tvingas anpassa sig till globala finans- och arbetsmarknader. Finanskriser såsom den som spred sig från USA 2008/09 och *race to the bottom* och andra globala fenomen har sannolikt inte skapat fler supportrar för ökad avreglering och liberalisering, i alla fall inte i det globala Nord. Utöver detta har opinionspåverkan genom gränslösa informationsteknologier, AI, covidpandemin, klimatförändringarna, ökande migrationsströmmar och säkerhetspolitisk upptrappning sannolikt också bidragit till att allt fler sätter sitt hopp till statens förmåga att lösa alla kriser. Till detta kan dessutom läggas det statskapitalistiska Kinas frammarsch som hittills visat sig vara mycket framgångsrik att skapa tillväxt och modernisering och som därmed utgör inspirationskälla för andra länder med utvecklingsambitioner.

Men frågan kvarstår om hur staten kan bidra till välståndsutveckling och frihetliga samhällen när den så ofta genom historien varit en stark orsaksfaktor

1 Författaren tackar Emelie Rohne Till och Alva Rindfjäll för värdefulla synpunkter på en tidigare version av denna text.

2 Med undantag för den neokonservativa antietablissemangsretorik som nyligen främst blossat upp i Argentina.

bakom stagnation och elände? Ty samtidigt som staten blivit mer framträdande, eller kanske som konsekvens därav, är demokratin världen över på tillbakagång. Det öppna samhället med den liberala demokratin har börjat ge vika för mer statscentrerade, auktoritära och kvasidemokratiska styrelseskick.

Statsbyggandets roll

Diskussionen om staten och statsbyggandets roll är således både angelägen och aktuell. Om detta har det också skrivits hyllmeter. Inte minst i statsvetenskapen och sociologin har temat varit, och i viss mån förblivit, centralt alltsedan Hobbes *Leviathan* och dess idé att den starka och enväldiga staten är den enda garanten för fred, säkerhet och välstånd. Tack vare inflytelserika bidrag från Charles Tilly (1975), Michael Mann (1986, 1993), Joel Migdal (1988) och Peter Evans (1995 och tillsammans med Theda Skocpol och Dietrich Rueschemeyer (1985) för att nämna några tungviktare, har staten och statsbyggandets roll djuplodande behandlats. I ekonomiämnena är det annorlunda. Bland hårdnackat marknadsivrande ekonomer har staten traditionellt mest setts som ett störningsmoment som rubbar marknadens automatiska inneboende förmåga att uppnå effektiv resursallokering och prisbildning. I konventionell neoklassisk ekonomi erkänns däremot staten men kanske mer som ett nödvändigt ont som emellanåt behövs för att justera marknadsmisslyckanden. Men någon teori om statens roll för samhällsekonomisk omvandling står där inte att finna. På sin höjd har det i vissa fall funnits en acceptans för industripolitik om sådan behövts för att hantera uppkomna externaliteter.

Men i ekonomskråets utkanter har det pågått en relativt livlig diskussion som kanske ligger närmare ovan nämnda statsvetare och sociologer än ekonomers intresse för spelteorier, jämviktsanalys eller antaganden om individbeteenden. Bland ekonom-historiker, utvecklingsekonomer och institutionalister, inte sällan med hänvisning till Douglass North, har en del försök gjorts för att få ekonomivetenskapen att på större allvar inlemma staten i analysen om hur och varför den samhällsekonomiska utvecklingen kommer till eller hindras. Ett sådant forskningsfält som gjort relativt mycket väsen av sig under senare tid försöker förstå de makroprocesser som leder länder till framgång respektive stagnation och de globala sammanhang vari dessa processer verkar. Betydande bidrag på detta område har bland andra författats av Daron Acemoglu och James Robinson i olika författarkonstellationer, Douglass North (exempelvis tillsammans med John Wallis och Barry Weingast 2009) och Dani Rodrik (2011) för att nämna några.

För att analysera makroprocesserna för utvecklingens villkor och hinder krävs förståelse för såväl de ekonomiska drivkrafterna som statens roll och kapacitet för utveckling, definierat som tillväxt, fördelning och omvandling. Man måste alltså omfamna den ”politiska ekonomin” där man söker förstå

samspelet mellan marknaden, politiken och de institutionella ramverk som strukturerar maktförhållanden, incitament och beteendemönster. Det är nog rättvisande att säga att det blivit lite av en renässans för det tema som Adam Smith intresserade sig för runt 250 år sedan om orsakerna bakom nationernas välstånd. I dagens tappning är intresset mer riktat åt varför inte alla länder är rika och välmående och vilka lärdomar som kan dras för de eftersläpande länderna från erfarenheterna från dagens rika och industriellt utvecklade länder. Till skillnad från Adam Smiths relativt optimistiska hållning så är vinkeln idag dock vanligtvis mer svårmodig, där man oftare ställer frågan om varför utvecklingen misslyckas snarare än hur och varför utveckling kommer till stånd.

Därför misslyckas länder

Ett inflytelserikt exempel är Acemoglu och Robinsons kioskvältare *Why Nations Fail* som utkom 2012 och som idag har drygt 16 000 träffar på Google Scholar. I ett nötskal menar författarna i boken att länder misslyckas för att de har *extraktiva* institutioner, dvs. utsugande och orättvisa spelregler som ger exklusiva privilegier till ett fåtal och som inte genererar incitament till vanligt folk att spara, investera eller ägna sig åt innovativ verksamhet. Resultatet av detta är att ingen schumpeteriansk *kreativ förstörelse* kommer till stånd, varken på det ekonomiska eller politiska planet. Detta skapar en alltmer förstelnande maktförskjutning åt eliter som blir ytterligare obenägna att skapa förändring, exempelvis mot anammandet av nya teknologier och arbetsorganisationer – vilket reproducerar ojämlikhet och tvingar samhällsutvecklingen in i en ond spiral som leder till ytterligare begränsat välstånd och fortsatt underutveckling. Inkluderande institutioner och tillväxt som bygger på ökad diversifiering och bredbaserad tillgång till produktiva resurser kräver innovationer som kommer av den kreativa förstörelsen, något eliter alltså motsätter sig. Detta leder i sin tur till politisk instabilitet, vilket är det sista de styrande eliterna önskar. Status quo, med hjälp av repression om så krävs, är alltså en medveten politisk strategi och staten blir ett instrument i händerna på makteliten. Fattiga länder är helt enkelt fattiga för att de som sitter på makten träffar val som orsakar fattigdom – inte på grund av att de inte vet bättre eller av misstag, utan avsiktligt. Detta, menar författarna, åskådliggörs i Sierra Leone, Nordkorea, Uzbekistan, Zimbabwe, Argentina, Guatemala, Colombia och på många andra ställen. Listan kan göras lång.

Exempel på länder där istället institutioner kan växa fram som är pluralistiska och inkluderande är långt färre, men finns trots allt. Lyckosamma utvecklingsvägar har byggts av allmängiltiga institutioner med maktfördelnings- och rättsstatsprinciper som tillåtit nya grupper att träda fram. Historiska typexempel på detta utgörs av den ärorika revolutionens konsekvenser i England efter 1688, resultaten efter de amerikanska och franska revolutionerna på 1700-talet

och efter Meijirestaurationen i Japan under 1800-talet. Eller, för att ta ett mer nutida exempel, konsolideringen av de institutionella regelverken i Botswana under 1900-talet. Inkluderande institutioner, som bygger på säkra äganderätter och ekonomiska möjligheter inte bara till eliter utan till folkflertalet, kräver så en stark central stat.

Det är nog många som i stort kan hålla med om detta narrativ. En välvillig läsning av boken kanske idag kan göra gällande att den gav en injektion till diskussioner inom samhällsvetenskapen om utvecklingens och underutvecklingens ursprung. Det återuppväckte också intresset för frågorna om de stora historiska och kausala förloppen om varför skillnaderna mellan länder vad gäller välstånd är så milsvida trots att teknologier och kunskap inte känner några gränser. Men kritiker hävdade, med rätta, att boken kanske inte bidrog till några djupare insikter i vad som avgör ett lands utveckling, mer än att dåliga beslut leder till underutveckling och bra beslut till det omvända. Och det ligger en hel del i att det vilade något linjärt och monokausalt över analysen. Dessutom, med förklaringsfokus så tydligt riktat mot de institutioner som fördelar makt och resurser samt den spårbundenhet som råder efter det att sådana institutionella arrangemang konsoliderats, så nyanseras inte statsbegreppet nämnvärt och inte heller hur samspelet mellan stat och samhället kan se ut.

Despotiska eller frånvarande stater

I en senare bok av samma författarduo – *The Narrow Corridor* från 2019 – läggs så ett mer explicit fokus på interaktionen mellan staten och samhället. Det bärande budskapet är att ingendera av dessa bägge krafter får enskilt ta överhanden om välstånd och frihet ska kunna uppnås. Önskvärd och godartad utveckling kräver istället ett slags yin- och yangförhållande mellan stat och samhälle. När en sådan balans infinner sig kan en smal korridor av frihet mellan dessa båda krafter uppstå.

I boken används en statstaxonomi för att kategorisera olika statstyper: den *frånvarande*, den *despotiska* samt den mellanliggande och eftersträvansvärda *fjättrade* staten, vilken är den som krävs för att fickan av frihet ska skapas mellan en annars alltför stark stat å ena sidan alternativt en samhällsordning som styrs av klaner eller andra utomstatliga aktörer å den andra. Den vanligast förekommande statstypen är dock den som författarna kallar *pappers-Leviathan* som man främst hittar i Afrika och i Latinamerika. Sådana stater är halvdespotiska men samtidigt för svaga för att se till att upprätthålla någon rättsstatsprincip och de är inte heller förmögna att tillhandahålla de kollektiva nyttigheter som krävs för att bygga tillit mellan befolkningen och de styrande. Dessutom levererar de inte heller någon frihet till sina medborgare.

Samtidigt som den despotiska staten per definition är inkompatibel med det fria samhället är den, vilket är en anledning till dess frekventa existens,

inte oförmögen att skapa välstånd. Den är inte nödvändigtvis bättre än fria och öppna stater i denna gren, men såväl Kina som Ryssland utgör exempel på denna förmåga. När så händer kan den despotiska staten få ytterligare fotfäste varpå den tar överhanden över sociala krafter. I sådana fall tenderar friheten att cementeras och frihetlig förändring blir allt svårare att åstadkomma. Den smala korridoren försvinner allt längre bort i fjärran. Acemoglu och Robinson varnar härvidlag för att om trenderna vi idag ser fortsätter med bl.a. tilltagande robotisering, den finansiella sektorns ökande dominans, maktförskjutning till världsomspännande megaföretag inom ICT, så spår detta ytterligare på den ojämlikhet och inflytandedistansering som genererats i globaliseringens bakvatten. Detta riskerar att minska tilliten till de institutioner som medborgare måste försvara mot de eliter och den stat som annars gärna vill revidera lagar, konstitutioner och sociala kontrakt för att gynna sig själva. Exempel på detta har vi nyligen sett inte minst i Ryssland men även i viss mån i USA.

Å andra sidan förblir statens kapacitet spröd och för svag när ett samhälle är bakbundet av normer eller institutionella strukturer vävda av etnicitet, reciprocitet eller släktband som håller samman och organiserar samhället. Detta är typiskt för maffia- eller klansamhällen och kan liknas vid ett samhälle som är fast i en bur av normer (*cage of norms*), vilken i princip ersätter en försvagad stat oförmögen att värna och beskydda sina medborgare från våld och laglöshet. En stat av detta slag är nästan så långt ifrån en webersk meritokratisk och opartisk statsbildning med tillhörande effektiv och rationell byråkrati man kan komma. Till skillnad från den despotiska staten är denna frånvarande stat heller inte förmögen att generera tillväxt eller välstånd men den överlever likväl eftersom det sällan finns något trovärdigt alternativ.

Den smala vägen till välstånd och frihet

De samhällssystem som ändå lyckas med att balansera dessa krafter befinner sig då i frihetens och välståndets korridor. Problemet är dock att den är smal och under konstant press att försvara sina gränser för att upprätthålla balansen. Som den framstående ekonomhistorikern Joel Mokyr skrev i sin anmälan när boken gavs ut: Friheten är lika ovanlig som den är bräcklig, obekvämt inkilad mellan tyranni och anarki.

Acemoglu och Robinson använder sig av metaforen från Alice i *Spegellandet om den röda drottningen* som i sitt springrace med Alice yttrar den välkända strofen att man måste springa så fort man kan för att kunna hålla sig kvar på samma plats. Författarna kallar detta för en *Red queen*-effekt där antagonisterna – staten och samhället – bägge växlar upp för att hinna med att parera den andres nycker i en ständigt föränderlig värld. Denna konkurrens stärker dock båda sidor: samhället måste vara på tårna för att hålla tillbaka statens inneboende despotiska tendenser och staten måste hänga med för att bibehålla sin

autonomi och duglighet att hantera de uppgifter som den är satt att sköta. Men inget tillstånd är statistiskt och det finns inte några garantier för att den fjättrade staten kan permanenteras. Man riskerar hela tiden att slinka ut ur korridoren. Detta skedde i Weimarrepubliken, i Chile under början av 1970-talet och under Chavez i Venezuela. Även om inget av dessa länder tidigare varit bergfast förankrade i välfungerande och frihetliga politiska system kastades alla tre ut långt bort från korridoren inom loppet av endast ett fåtal år. Den närmaste framtiden kommer att avgöra om det är liknande processer vi nu bevittnar i delar av Östeuropa, Turkiet, Indien och andra länder som under senare tid varit på glid. Förhoppningarna om att Ryssland och Kina – starka stater med relativt svaga, och i nutid ytterligare försvagade, sociala aktörer – under överskådlig framtid kommer att bli öppna och fria länder bör nog vara lågt ställda.

Även om de är få till antalet så finns det ändå exempel på länder som i relativ närtid förflyttat sig från tydlig despotism till relativt välförankrad tillvaro i korridoren. Sydkorea är ett sådant exempel. Och det finns länder som lämnat korridoren för att sedan återkomma, såsom de chilenska och tyska fallen exemplifierar.

Friheten på reträtt

Demokratin är idag på tillbakagång, data från exempelvis V-Dem-institutet visar tydligt en sådan trend. Samtidigt genereras den högsta ekonomiska tillväxten inte sällan idag i naturresurstinna icke-demokratier som under relativt lång tid åtnjutit höga relativpriser på sina råvaror. Dessa försöker, till stor del framgångsrikt, att bli legitima spelare på den internationella ekonomiska arenan genom att arrangera internationella möten och stå som värdar för allehanda idrottsevenemang, trots ojämlika, ofria och extraktiva politiska system. Till och med för länder i den fria världen så trumfar tillgång till naturresurser önskemålen att enbart ha ekonomiskt samröre med fria länder varje dag i veckan, oavsett vad den officiella retoriken än säger. Globaliseringen av idag verkar istället ha drivit länder i en mer nymerkantil riktning kännetecknad av att vidmakthålla ett positivt nationalekonomiskt kassaflöde orkestrerat av en stark och interventionistisk stat, inte sällan kryddat med nationell chauvinism. Frihetstörstande befolkningar i länder som befinner sig utanför den smala korridoren har alltså inte mycket stöd att skaffa i termer av internationella påtryckningar och solidaritet.

Vart är vi på väg?

Det fria och öppna samhället är således under ständigt hot och måste hela tiden försvara sin existens genom lika ständig förändring. Nya institutionella arrangemang och kontinuerligt förbättrade sociala kapabiliteter krävs för att

balansera statens ofta auktoritära tendenser och minska risken för att den blir despotisk. Ett av de främsta exemplen som Acemoglu och Robinson hänvisar till illustreras av den svenska modellens uppkomst. Författarna pekar på kohandelns konfliktlösande effekt och det därpå följande Saltsjöbadsavtalet där koalitionsbyggande mellan stat, fackföreningar, näringsliv och andra aktörer verkade både som drivkraft och ömsesidig kontroll. Detta visar på *Red queen*-effekten och synliggör hur stat och samhälle aktivt hittade nya positioner för att få till stånd konstruktiva lösningar.

Men finns det då andra inspirationskällor, bortom de svenska politiska arrangemangen på 1930-talet, som kan ge någon vägledning och kanske hopp om att allt inte bara är på väg åt fanders? Härvidlag finns det anledning att snegla på den utvecklingsstat som växte fram i stora delar av Asien under 1900-talets andra hälft såsom i Japan, Sydkorea, Taiwan, Singapore och Malaysia vilka bland andra Chalmers Johnson (1982), Alice Amsden (1989) och Robert Wade (1990) borrhade ned sig i. Erfarenheterna från den asiatiska samhällsomvandlingen lyser ofta med sin frånvaro i Acemoglu och Robinsons skrifter vilket är anmärkningsvärt om man betänker att Öst- och Sydostasien är det geografiska område som visar upp de flesta och mest lyckosamma utvecklingsexemplen under det senaste halvsekle. Det är där vi hittar länder som sedan mitten på 1900-talet omvandlats från eftersläpande, korrupta och konfliktfyllda länder med olika grader av såväl despotiska som anarkiska statsapparater till välfungerande, välmående, stabila och relativt fria länder. Här måste det finnas relevanta lärdomar att dra.

De asiatiska utvecklingsstaterna är dock inte lätta att generalisera; variationen dem emellan var relativt stor och förändrades också över tid i takt med att globaliseringen tilltog under slutet av 1900-talet. Men om det finns några aspekter som man kan lyfta är det förmågan att underhålla och utveckla de förmågor och relativa fördelar som fanns tillhands i respektive land, de lokala sociala kapabiliteterna om man så vill. Även erfarenheterna av koalitionsbyggandet med de stora, både inhemska och internationella, företagen visar på möjligheterna för hur stat och utomstatliga aktörer kan hitta gemensamma strategier. Speciellt för utvecklingsländer, som ofta karaktäriseras av att vara pappers-Leviathan, hade detta varit betydelsefullt för teknologiöverföring, kompetensutveckling och de positiva spillovereffekter öppenhet för utländska investeringar och samarbete trots allt kan ge.

Men en av de viktigaste aspekterna är att samtidigt begränsa eliternas inflytande så att staten inte enbart blir ett redskap i händerna hos en liten och begränsad krets. I många asiatiska länder krävdes det medvetna ansträngningar för att med olika medel se till att lyfta alla båtar, inte minst för att skapa legitimitet och tillit och undvika potentiella sociala konflikter. I många länder i Asien var denna process såväl statsbyggande som nationsbyggande och skapade i takt med att välståndet spreds också så småningom folkliga krav på ökad öppenhet

och demokratisering. De länder där utvecklingsstaten blev mest framgångsrik var också de som lyckades bibehålla en relativt jämn fördelningsmässig profil där de ekonomiska möjligheterna kännetecknades av relativt jämlika villkor.

Man ska naturligtvis inte romantisera den asiatiska utvecklingsstaten alltför mycket, den var understundom både hårdför och selektiv med sina styrmedel, men den visar trots det på att välstånd, jämlikhet och frihet inte behöver vara ett nollsummespel. I den globaliserade nymerkantila världsordning som vi nu verkar befinna oss i finns det anledning att återigen stifta bekantskap med den asiatiska utvecklingsstaten – inte nödvändigtvis främst för att förstå hur den egna industriutvecklingen kan gynnas och pengareserverna stärkas, utan för att hitta sätt att inkludera fler i samhällsomvandlingen. På så sätt skapas det kitt som kan stärka den sociala sammanhållningen. Länder av idag behöver lära mer om de adaptiva mekanismer stat och samhälle behöver för att samexistera och för att kunna lösa de kriser och utmaningar vi står inför.

Referenser

- Acemoglu, D. & Robinson, J.A., 2012. *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Currency.
- Acemoglu, D. & Robinson, J.A., 2019. *The narrow corridor: States, societies, and the fate of liberty*. Penguin Press.
- Amsden, A. H., 1989. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford University Press.
- Evans, P.B., 1995. *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.
- Evans, P.B., Rueschemeyer, D. & Skocpol, T. (eds.), 1985. *Bringing the state back in*. Cambridge University Press.
- Johnson, C., 1982. *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford University Press.
- Mann, M., 1986. *The sources of social power: Volume 1, A history of power from the beginning to AD 1760* (Vol. 1). Cambridge University Press.
- Mann, M., 1993. *The Sources of Social Power, Vol. 2, The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. Cambridge University Press.
- Migdal, J.S., 1988. *Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the Third World*. Princeton University Press.
- North, D.C., Wallis, J.J. & Weingast, B.R., 2009. *Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge University Press.
- Rodrik, D., 2011. *The globalization paradox: why global markets, states, and democracy can't coexist*. Oxford University Press.
- Tilly, C., 1975. *The formation of national states in Western Europe*. Princeton University Press.
- Wade, R., 1990. *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton University Press.