

April 2015

# SNS ANALYS

nr 29

## Utvecklingskluster

### UTVECKLINGSKLUSTER.

Det finns en stark samvariation mellan inkomstnivå och två andra viktiga samhällsaspekter: statskapacitet och våldsanvändning. Varför uppkommer sådana kluster? Olika möjligheter finns: (i) inkomstnivån är både en orsak till och en följd av våld och statskapacitet, (ii) våld och statskapacitet är varandras orsaker och (iii) samvariationen återspeglar gemensamma drivkrafter. Att skilja ut ett specifikt enkelriktat orsakssamband kan därför bara ge en del av bilden. En mer fullständig förklaring av de observerade klustren med höga och låga utvecklingsnivåer kräver en ansats som knyter samman de tre dimensionerna. Här diskuteras en sådan ansats.



#### FÖRFATTARE

Tim Besley är professor i nationalekonomi och statsvetenskap vid London School of Economics. E-post: t.besley@lse.ac.uk



Torsten Persson är professor i nationalekonomi vid Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet. E-post: torsten.persson@iies.su.se

**GEMENSAMMA DRIVKRAFTER**, som rådande ekonomiska, politiska och sociala förhållanden, till olika utvecklingsutfall, är viktiga att förstå, liksom förekomsten av dubbelriktade återkopplingar mellan olika utfall, som mellan inkomst och våld, mellan inkomst och statskapacitet samt mellan olika former av statlig kapacitet.

**TRE TYPER AV STATER** – allmänintressestater, sår-intressestater och svaga stater – kan urskiljas, även om ingen verklig stat passar perfekt in. Man kan kombinera dessa statstyper med olika våldstillstånd – fred, förtryck och inbördeskrig – och med faktorer som graden av allmänintresse, institutionernas sammanhållande förmåga, naturresurs- och biståndsberoende och styrkan hos den politiska oppositionen för att kategorisera olika typer av utvecklingskluster.

**UTVECKLINGSBISTÅND** är ett område där man kan tillämpa analysen. Ansatsen pekar på vikten av att beakta olika typer av utvecklingskluster. Annars kan avkastningen på biståndet bli låg. Olika typer av bistånd kan ge olika effekter i samma utvecklingskluster, medan samma typ av bistånd kan ge olika effekter i olika biståndskluster.



**SNS ANALYS** En stor del av den forskning som bedrivs är vid sin publicering anpassad för vetenskapliga tidskrifter. Artiklarna är ofta teoretiska och inomvetenskapligt specialiserade. Det finns emellertid mycket forskning, framför allt empirisk och policyrelevant sådan, som är intressant för en bredare krets. Målet med SNS Analys är att göra denna forskning tillgänglig för beslutsfattare i politik, näringsliv och offentlig förvaltning och bidra till att forskningen når ut i medierna. Finansiellt bidrag har erhållits från Jan Wallanders och Tom Hedelius Stiftelse. Författarna svarar helt och hållet för analys, slutsatser och förslag.



*Gigantiska skillnader i materiell levnadsstandard mellan olika länder.*

*Samvariation mellan inkomster och olika former av våldsanvändning ...*

*... och mellan inkomster och statens kapacitet att dra in inkomster, stödja marknads-ekonomi och tillhandahålla kollektiva nyttigheter.*

*Varför uppkommer utvecklingskluster av inkomster, statskapacitet och våldsanvändning?*

Studier av ekonomisk tillväxt och utveckling handlar oftast om orsakerna till och följderna av de gigantiska skillnaderna i materiell levnadsstandard mellan olika länder. Trots att inkomstskillnaderna länge sysselsatt såväl forskare som politiska beslutsfattare är de fortfarande slående. Enligt Penn World Tables<sup>1</sup> var till exempel Luxemburgs inkomst per capita mer än 160 gånger högre än Liberias år 2011. Varför vissa länder är rika och andra fattiga är och förblir en lika central fråga inom nationalekonomi och andra samhällsvetenskaper som när Adam Smith skrev sitt magnum opus *Wealth of Nations* för snart 250 år sedan.

I denna skrift vidgar vi begreppet utveckling genom att framhålla samvariationen mellan inkomster och två andra viktiga samhällsaspekter. För det första är många fattiga länder präglade av våld, myndighetsförtryck och inbördeskrig som beror på interna intressekonflikter. För det andra har staten i många fattiga länder begränsad kapacitet att främja mänsklig utveckling genom att dra in inkomster, stödja marknadsekonomin och tillhandahålla kollektiva nyttigheter. I den andra änden av utvecklingsspektrum finner vi länder som inte bara har höga inkomster utan också välfungerande institutioner och politiska system med fredliga metoder för konfliktlösning. Genom att fokusera på ett flerdimensionellt utvecklingsbegrepp gör vi gemensam sak med tänkare som Gunnar Myrdal och Amartya Sen vilka sedan länge varnat för en endimensionell syn på utveckling.<sup>2</sup>

Den starka samvariationen mellan olika aspekter av utveckling framgår tydligt av figur 1. Varje cirkel avser ett land och visar förhållandet mellan ett tredimensionellt mått på statens kapacitet (ett begrepp som förklaras i detalj längre fram<sup>3</sup>) och ett index för avsaknad av våld, som bygger på förekomsten av förtryck och inbördeskrig under perioden 1975–2006.<sup>4</sup> För

att illustrera samvariationen med inkomst markerar färgen vilken tredjedel av BNP per capita varje observation tillhör.<sup>5</sup>

Varför uppkommer dylika *utvecklingskluster* av inkomster, statskapacitet och våldsanvändning? Det finns ett antal olika möjligheter: (i) inkomstnivån är både en orsak till och en följd av våld och statskapacitet, (ii) våld och statskapacitet är varandras orsaker och (iii) samvariationen återspeglar gemensamma drivkrafter. Att skilja ut ett specifikt enkelriktat orsakssamband kan därför bara ge en del av bilden. En mer fullständig förklaring av de observerade klustren med höga och låga utvecklingsnivåer kräver en ansats som knyter samman de tre dimensionerna. I denna skrift diskuterar vi en sådan ansats, som bygger på vår egen avslutade och pågående forskning.<sup>6</sup> Denna ansats visar hur viktigt det är att studera *gemensamma drivkrafter* till olika utvecklingsutfall och att förstå *komplementaritet* (positiv dubbelriktad återkoppling) mellan olika utfall. För att fånga upp båda dessa element fokuserar vi på motiven för att investera i statskapacitet och våld – och hur dessa motiv beror på rådande ekonomiska, politiska och sociala förhållanden. Den ansats vi beskriver ger oss ett analytiskt fönster för att bättre förstå de ”bräckliga stater” som är målet för många specialinriktade program för utvecklingsbistånd.

För att placera in vår metod i ett vetenskapligt sammanhang gör vi först en kort jämförelse med befintliga ansatser som syftar till att förklara inkomstnivåer, statlig kapacitet och våld.

där. Inbördeskrig mäts som av UCDP/PRIO (Armed Conflict Dataset version 4-2007) för åren 1946–2006, som en diskret variabel för varje år och land. Det innebär att fredsindexet för land  $i$  blir:

$$1 - (0,5) \times \text{förtryck}_i - \text{inbördeskrig}_i$$

där förtryck <sub>$i$</sub>  är det genomsnittliga värdet på terrorkalnan (normaliserat till att ligga inom {0,1}) mätt som genomsnittet för landet (under år utan inbördeskrig) och inbördeskrig <sub>$i$</sub>  är det genomsnittliga antalet år med inbördeskrig. Båda indexen har beräknats för perioden 1975–2006. I detta index får ett fullständigt fredligt land värdet 1, ett land med ständigt förtryck värdet 0,5 och ett land med ständigt pågående inbördeskrig värdet 0.

5 Vi delar in urvalet av länder i tre lika stora grupper med utgångspunkt från deras BNP per capita 2000 enligt Penn World Tables.

6 Den förstnämnda sammanfattas i Besley och Persson (2011a).

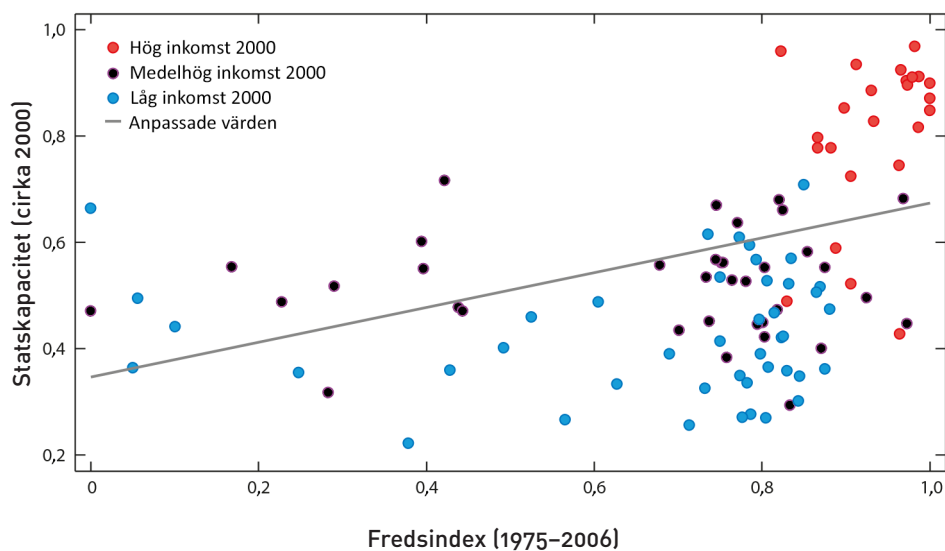
1 PWT 8.0, köpkraftskorrigerad BNP per capita.

2 Myrdal (1974) och Sen (1988).

3 Figuren visar en likaviktad summa av mått på tre dimensioner av statens kapacitet.

4 Denna mäts med data från två källor. När det gäller förtryck använder vi den ”politiska terrorkalnan” som bygger på rapporter från Amnesty International och finns att tillgå på <http://www.politicalterroryscale.org/>. Vi mäter terror i enlighet med den femgradiga skala som används

Figur 1. Statskapacitet, fred och inkomst.



### Att förklara inkomstskillnader

Robert Solow lade grunden till de moderna studierna av ekonomisk tillväxt.<sup>7</sup> Hans arbete har sedan kompletterats och utvidgats av många andra. Enligt Solow-modellen är det den tekniska utvecklingen som orsakar bestående inkomstskillnader. Senare så kallade endogena tillväxtmodeller visar hur teknikutvecklingen återspeglar motiv för forskning och utveckling, vilka i sin tur beror på den ekonomiska politiken i vid mening.<sup>8</sup> Arthur Lewis lade grunden till en annan forskningstradition när han betonade vikten av att omfördela resurser till mer produktiva användningsområden för att skapa ekonomisk utveckling.<sup>9</sup> Många av Lewis efterföljare framhåller att olika marknadsmisslyckanden kan förhindra sådan resursomfördelning och hur den ekonomiska politiken i princip kan eliminera dylika hinder.<sup>10</sup> Forskare i bägge traditionerna drar således slutsatsen att utebliven tillväxt och utveckling i slutändan speglar en misslyckad ekonomisk politik. Det kan till exempel handla om bristande skydd för äganderätt eller uteblivna investeringar i produktivitetshöjande infrastruktur.

En möjlig orsak till misslyckad politik är att beslutsfattarna inte har relevanta kunskaper.

Forskare som studerade det så kallade östasiatiska miraklet i början av 1990-talet framhöll att man borde dra lärdomar från ”utvecklingsstater” som Korea och Taiwan.<sup>11</sup> Det kan dock vara svårt att överföra ekonomisk-politiska framgångskoncept från ett land till ett annat. Detta återspeglas i en ny gren inom utvecklingsekonomi, där man söker mer tillförlitliga kunskaper genom att använda så kallade randomiserade fältexperiment (RCT) för att utvärdera program på mikronivå.<sup>12</sup> Sådana kunskaper kan fungera som katalysatorer för bättre utvecklingspolitik. Vi vet dock inte så mycket om hur man går till väga för att trappa upp framgångsrika program från enstaka byar till makronivå, då man också måste ta hänsyn till externa effekter och ett antal återverkningar på hela ekonomin.

En annan möjlig orsak till misslyckad politik är att regeringen, trots tillräckliga kunskaper, saknar motiv att korrigera den.<sup>13</sup> En välkänd forskningsansats inom ekonomisk historia förklarar missriktad ekonomisk politik med fallerande institutioner.<sup>14</sup> Daron Acemoglus och James Robinsons bok *Why*

*Utvecklingsforskare framhåller att utebliven tillväxt och utveckling i slutändan speglar en misslyckad ekonomisk politik.*

7 Solow (1956).

8 Se Aghion och Howitt (1998) för en översikt.

9 Lewis (1954).

10 Se t.ex. Stiglitz (1988).

11 Amsden (1992) och Wade (1990).

12 Se Banerjee och Duflo (2011).

13 En tidig kritiker av utvecklingspolitik med detta argument var Bauer (1972).

14 North och Thomas (1973) och North och Weingast (1989) är standardverk om institutionernas historia i västvärlden, medan Bates (1981) tillämpade en liknande logik på det efterkoloniala Afrika.



*Dåligt fungerande institutioner kan vara en orsak till missriktad ekonomisk politik.*

*Även om kunskap om och vilja att genomföra välfärdshöjande ekonomisk politik finns krävs att en regering har investerat tillräckligt i statens kapacitet.*

*Nations Fail* från 2012 är också skriven i samma anda.<sup>15</sup> En gemensam tankegång bakom detta synsätt är att svaga motiv för privata investeringar är ett tecken på dåliga institutioner. Pågående forskning om institutioner och utveckling går ett steg längre genom att studera ett dubbelriktat samspel mellan ekonomiska utfall och ekonomiska och politiska institutioner. Forskarna försöker också förklara institutionernas dynamiska framväxt och visa att dessa har större betydelse för inkomstutvecklingen än andra långsiktiga drivkrafter, som geografi och humankapital.

Vår utgångspunkt i denna skrift är att regeringar kan ha både tillräckliga kunskaper om välfärdshöjande ekonomisk-politiska åtgärder och vilja att genomföra dem, men ändå sakna förmågan – det vill säga kapaciteten – att göra så. Politiska institutioner är viktiga drivkrafter för investeringar i statens kapacitet. En regering som har viljan kan minska snedfördelningen av resurser och sporra till teknisk utveckling, men bara under förutsättning att den har investerat tillräckligt i statens kapacitet att stödja och förstärka marknaderna. På samma sätt kan en regering med kunskap om vilka åtgärder som bäst tillhandahåller kollektiva nyttigheter och viljan att genomföra dessa, bara göra det om den har investerat tillräckligt i statens kapacitet att generera inkomster.

#### **Att förklara statens kapacitet**

Begreppet statskapacitet har berörts i många diskussioner om utveckling, men det är inte förrän nyligen ekonomerna börjat ta det på allvar. Traditionell (normativ) offentlig ekonomi tar till exempel nästan aldrig upp hur en bristfällig administrativ infrastruktur kan hindra staten att ta ut skatter och tillhandahålla kollektiva nyttigheter.<sup>16</sup>

Andra samhällsvetare har däremot ägnat stor uppmärksamhet åt statens kapacitet. Många forskare i politisk och ekonomisk historia anser att statens förmåga att genere-

ra inkomster är viktig i sig. De har ofta kopplat denna förmåga till en strävan efter militära framgångar, och betraktar den som en avgörande faktor bakom nationalstaternas utveckling.<sup>17</sup> På det hela taget har historikerna dock inte systematiskt utforskat hur statens förmåga att generera inkomster via skattesystemet hänger ihop med dess förmåga att stödja marknaderna via rättssystemet, eller dess förmåga att förstärka marknaderna via ett system för kollektiva nyttigheter.

Statsvetare har också betonat att många utvecklingsländer har svaga stater som saknar förmåga såväl till att generera inkomster som att styra effektivt.<sup>18</sup> Skapandet av effektiva stater som kunnat begränsa våldsanvändningen är också ett centralt tema.<sup>19</sup> Vissa utvecklingsforskare tror att många afrikanska länder skulle ha haft starkare stater om det hade förekommit fler externa krig i Afrika.<sup>20</sup>

Vår ansats understryker att militära behov kan vara ett skäl att bygga upp en skattekapacitet. Men den erbjuder mer än en formalisering av gamla idéer. Vår syn på statens kapacitet – liksom på utveckling – är att begreppet har flera dimensioner. Dessutom betonar vi att dessa dimensioner är komplementära, och att statens kapacitet och inkomster också är komplementära. Således är en regering som är beredd att investera i marknadsstöd också villig att investera i ökad förmåga att generera inkomster, och när bättre stöd till marknaderna leder till ökade inkomster blir också motiven att investera i staten starkare.

#### **Att förklara politiskt våld**

Såväl statsvetare som ekonomer har grundligt studerat orsakerna till inbördeskrig. Den empiriska forskningen har övergått från tvärsnittsstudier till studier av tidsvariation inom länder.<sup>21</sup> En separat forskningsgren har studerat bestämningsfaktorer för statligt förtryck

<sup>15</sup> Acemoglu och Robinson (2012); se även Bueno de Mesquita m.fl. (2003).

<sup>16</sup> Se emellertid ett tidigt teoretiskt och empiriskt arbete av Cukierman, Edwards och Tabellini (1992) om att användningen av inflationsskatt beror av skattesystemets effektivitet och att drivkrafterna för detta är faktorer som politisk stabilitet och polarisering.

<sup>17</sup> Se t.ex. Hintze (1906), Tilly (1975, 1985, 1990) och Brewer (1989). Dincecco (2011) ger en mer sentida redogörelse för det tidiga moderna Europas finanspolitiska historia, och framhåller liknade frågor som i denna skrift.

<sup>18</sup> Se t.ex. Levi (1988) och Migdal (1988).

<sup>19</sup> North, Weingast och Wallis (2009).

<sup>20</sup> Se Herbst (2000).

<sup>21</sup> Se Blattman och Miguel (2010) för en översikt.

och brott mot mänskliga rättigheter.<sup>22</sup> Båda dessa forskningsgrenar fokuserar på att klarlägga empiriska regelbundenheter och kopplingen mellan teori och data är oftast svag.

Ett tydligt mönster i data är den starka samvariationen mellan inbördeskrig och låg inkomstnivå. En vanlig tolkning är att denna speglar ett orsakssamband från inkomster till inbördeskrig. Här finns två ledande tolkningar. Den ena är att alternativkostnaden till att delta i våldsanvändning är lägre vid låg inkomst.<sup>23</sup> Den andra är att länder med lägre inkomst har svagare stater.<sup>24</sup> De flesta empiriska arbeten betraktar dock inkomsterna som givna. Detta är dock problematiskt i ett bredare perspektiv, då våld och inkomster mycket väl kan ha gemensamma drivkrafter. Ett exempel på en sådan drivkraft är en så kallad *natural resource curse*, som ibland syftar på att naturresursberoende kan leda till låga inkomster och låg tillväxt, och ibland syftar på att naturresursberoende kan leda till inbördeskrig. Dessutom har inbördeskrig sannolikt negativ inverkan på inkomsterna.<sup>25</sup>

Vår egen ansats för att studera tredimensionella utvecklingskluster inbegriper en analys av politiskt våld i vidare mening. För det första betraktar vi statligt förtryck och inbördeskrig som alternativa utfall med (delvis) gemensamma drivkrafter. För det andra inbegriper vår ansats dubbelriktade återkopplingar mellan inkomster och politiskt våld. För det tredje granskar vi effekten av samma ekonomiska, politiska och sociala faktorer på investeringar i statens kapacitet och politiskt våld.

## Färdplan

Skriften är upplagd som följer. Först diskuterar vi logiken bakom investeringar i statens kapacitet. Vi behandlar hur samma krafter driver investeringar i olika statsfunktioner och fram-

håller såväl komplementariteten mellan dessa olika investeringar som positiva återkopplingar mellan statskapacitet och inkomster. Nästa avsnitt handlar om de krafter som driver olika former av politiskt våld. Vi sätter dessa drivkrafter i relation till dem som driver investeringar i statskapacitet, och diskuterar den dubbelriktade återkopplingen mellan inkomster och (avsaknaden av) våld. Därefter lägger vi samman hela pusslet för att illustrera de krafter som skapar tredimensionella utvecklingskluster. Slutligen tar vi upp ett antal policy slutsatser av den ansats vi förordat.

## Statens kapacitet

Kapaciteten är den uppsättning institutioner som en stat behöver för att kunna fungera effektivt. Statens kapacitet kan byggas upp över tiden, ibland via enskilda reformer med långvariga konsekvenser. Den kan också i likhet med fysiskt kapital sjunka i värde i avsaknad av återkommande ersättningsinvesteringar. I detta avsnitt diskuterar vi omfattningen av statens kapacitet samt de faktorer som styr investeringarna i den.

### Begreppet statskapacitet

Enligt en vanlig definition<sup>26</sup> är institutioner de spelregler som (formellt och informellt) styr det sociala samspelet – därmed bidrar de till motiven för att bygga upp statskapacitet. Samma institutioner kan emellertid självständigt påverka de andra centrala aspekterna av utvecklingskluster, politiskt våld och inkomster. Faktum är att detta är en viktig del av vår tes. Som begreppet antyder begränsar statskapaciteten de policyåtgärder en regering kan genomföra. En fungerande inkomstbeskattning kräver till exempel investeringar i infrastruktur för övervakning och kontroll av skatteefterslevnad. Begreppet myntades av historikern och sociologen Charles Tilly som en beskrivning av beskattningsförmåga,<sup>27</sup> men statskapaciteten kan också förstås i vidare mening.

*Gemensamma drivkrafter och dubbelriktade återkopplingar mellan inkomster, statskapacitet och våldsanvändning.*

*Institutioner ses som de spelregler som styr det sociala samspelet och därmed bidrar de till att bygga upp statskapacitet.*

22 Se Davenport (2007) för en översikt.

23 Collier och Hoeffler (2004).

24 Fearon och Laitin (2003).

25 Collier (1999) diskuterar hur inbördeskrig påverkar inkomsterna. Skaperdas (2011) ger en mer generell översikt över de förluster som inbördeskrig leder till. Miguel, Satyanath och Sergenti (2004) angriper problemet med omvända orsakssamband genom att isolera oberoende inkomstvariationer, exempelvis genom att använda väderdata som instrument för inkomstökningar.

26 Se North (1990).

27 Se t.ex. Tilly (1990).



*Stödja marknader – rättskapacitet.*

*Ersätta eller förstärka marknader – kollektiv kapacitet.*

*Generera intäkter – skattekapacitet.*

### Tre dimensioner av statskapacitet

Vi är intresserade av investeringar som bidrar till tre statliga nyckelfunktioner. Den första är att *stödja marknader*, till exempel genom att säkra privat äganderätt till fysiska och mänskliga tillgångar. Slaveriet avskaffades huvudsakligen genom statliga åtgärder som syftade till att skapa ett fritt utbud av arbetskraft. En annan viktig dimension av stödet till marknaderna är att trygga äganderätten till mark och andra tillgångar. Politiska åtgärder mot diskriminering är också ett sätt att öka möjligheterna till handel. Alla dessa alternativ förutsätter en politik som syftar till effektivt marknadsstöd en rad kostsamma och varaktiga investeringar. Man måste bygga upp ett fastighetsregister och för att få till stånd ett fungerande rättsväsende krävs utbildade ämbetsmän, ett antal domstolar samt skriftliga lagar med mera. Vi använder det övergripande begreppet *rättskapacitet* för att beskriva denna dimension.

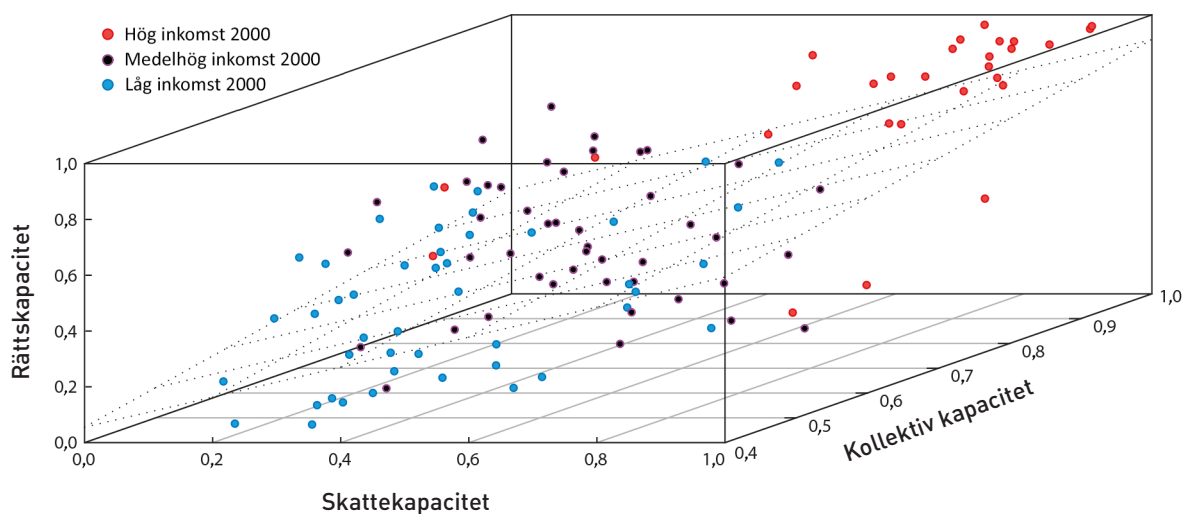
Den andra nyckelfunktionen är att *ersätta* eller *förstärka marknader*, främst genom att tillhandahålla kollektiva nyttigheter. Men politiska åtgärder som begränsar ojämlikhet hör också hemma här. Om man utvidgar begreppet

än mer kan man hävda att reglering av externa effekter också förstärker marknaderna. Även i denna dimension krävs det investeringar för att förstärka marknaderna på ett effektivt sätt. Att administrera ett effektivt offentligt hälso- och sjukvårdssystem kräver omfattande investeringar i utförande, utbildad personal, strukturer och utrustning. Statens förmåga att omvandla resurser till kollektiva varor och tjänster beror sålunda på dess *kollektiva kapacitet*.

Den tredje nyckelfunktionen är att *generera intäkter*. Större delen av den statliga verksamheten fordrar intäkter från ett skattesystem och förmåga att driva in lagfästa skatter. Detta kräver i sin tur rekrytering och utbildning av skattehandläggare och investeringar i system för skatteövervakning och kontroll. När inkomsterna stiger över tiden i ett land, eller är högre i ett tvärsnitt av länder, tenderar regeringar att ersätta lättinsamlade skatter – som tullar och inflationsskatt – på smalare skattebaser med skatter på bredare baser, som inkomstskatt och mervärdesskatt.<sup>28</sup> Vi använder begreppet *skattekapacitet* för resultatet av

<sup>28</sup> Se Besley och Persson (2013) för en översikt av skatteällor över tid och över länder.

Figur 2. Tre dimensioner av statskapacitet.



investeringar som stödjer in drivningen av skatter, i synnerhet skatter med bred skattebas.

Figur 2 visar samvariationen mellan mått på skattekapacitet (andelen inkomstskatter av de totala intäkterna 1999)<sup>29</sup>, rättskapacitet (ett index för tillämpningen av avtal skapat av Världsbankens *Doing Business 2006*) och kollektiv kapacitet (ett index som bygger på skolgång och förväntad livslängd enligt mätningar 1999)<sup>30</sup>.

Figuren illustrerar tydligt att de tre dimensionerna av statens kapacitet samvarierar med varandra, även om korrelationen inte är perfekt. Denna samvariation tyder på att dessa delar av den statens kapacitet sannolikt har liknande drivkrafter. Figuren visar också en klar positiv korrelation med inkomsten per capita år 2000.

### Logiken bakom investeringar i statens kapacitet

Anta att en stat har etablerat ett monopol på att stödja och förstärka marknader samt att samla in skatteinkomster (trots att det tog tid för de flesta stater att skaffa sig dylika monopol). Vi kan betrakta byggandet av statskapacitet som ett investeringsproblem. Vi börjar med att diskutera det principiella problemet och begränsar oss då till en enhetsstat.

Låt oss göra parallellen med ett vanligt investeringsproblem, där en beslutsfattare måste väga kostnader i dag mot nytta i morgon. En uppenbar skillnad när det gäller investeringar i statens kapacitet är att det senare handlar om kollektiva beslut. Då uppstår två frågor: (i) Hur fattas dessa beslut i ett samhälle med olika intressegrupper? (ii) Hur påverkas investeringsbesluten om den befintliga beslutsfattaren byts ut, eller riskerar att bytas ut?

Men innan vi kommer till kollektiva beslut

29 Data kommer från Baunsgaard och Keen (2005).

30 Detta är i princip FN:s index för mänsklig utveckling utan inkomster per capita. För varje indikator och land i ett urval av länder C mäter vi:

$$x_i - \min \{x_j\}_{j \in C}$$

$$\frac{\max \{x_j\}_{j \in C} - \min \{x_j\}_{j \in C}}{\max \{x_j\}_{j \in C} - \min \{x_j\}_{j \in C}}$$

Vi ger skolgång och förväntad livslängd samma vikt för att skapa ett index i intervallet [0,1]. Uppgifterna om skolgång kommer från Barro och Lee (2010), och uppgifterna om förväntad livslängd från Världsbankens utvecklingsindikatorer.

diskuterar vi hur en ensam – men välvillig – diktator skulle fatta beslut om investeringar i statens kapacitet. Detta tankeexperiment är orealistiskt, men belyser fortfarande ett antal drivkrafter. Det ger oss också ett tydligt riktmärke så att vi klarare kan se vilka specifika drivkrafter som härrör från det faktum att besluten är kollektiva.

### Ett normativt riktmärke

Standardmodellen för offentliga investeringar med en välvillig diktator härrör från den klassiska beskrivningen av Kenneth Arrow och Mordecai Kurz.<sup>31</sup> Eftersom diktatorn är välvillig aggregerar denne avkastningen för alla grupper i samhället, via en så kallad social välfärdsfunktion.

En investering i statens kapacitet ger bara *indirekt* avkastning för individer eftersom den direkta effekten är att utöka statens möjliga policyåtgärder, vilket i sin tur kan öka konsumtionen av privata eller offentliga nyttigheter. Om denna konsumtion mäts på rätt sätt återspeglas avkastningen i nationalinkomsten.<sup>32</sup> Vid optimala investeringar i statens kapacitet är ökningen i framtida förväntad marginalnytta (fördelad över ett antal tidsperioder) lika med den aktuella marginalkostnaden för utebliven konsumtion mätt som skuggpriset på offentliga medel. Investeringar i statens kapacitet kan därför analyseras med en vanlig kostnads-nyttoanalys. I den mening som liknar investeringar i statens kapacitet andra offentliga investeringar: de ska utformas så att högsta möjliga samhällsnytta uppnås. Investeringsproblemet visar på två källor till *komplementaritet*, som båda är centrala för att förstå hur uppbyggnad av statens kapacitet hänger samman med ekonomisk utveckling.

### Dubbelriktad återkoppling mellan statskapacitet och inkomster

Tillväxtprocessen medför både högre inkomster och strukturella förändringar, exempelvis genom att marknadernas domäner utökas.

31 Arrow och Kurz (1970).

32 Vi bortser ifrån det välkända faktum att detta inte alltid är fallet, i synnerhet när det gäller offentliga varor och tjänster (se t.ex. Atkinson, 2005).

*Byggandet av statskapacitet kan ses som ett investeringsproblem.*

*Investeringar i statskapacitet ska utformas så att högsta möjliga samhällsnytta uppnås.*



*Många källor till dubbelriktad positiv återkoppling mellan inkomster och statens kapacitet.*

*Positiva återkopplingar mellan olika former av statskapacitet kan förklara varför regeringar gör samtidiga investeringar i flera statliga funktioner.*

*Förekomst av naturresurser ger andra inkomstkällor än beskattning, vilket minskar investeringar i skattekapacitet och annan statsbyggnad.*

Högre inkomster leder naturligt till ökade investeringar i statens kapacitet av olika slag. Medborgarnas efterfrågan på de nyttigheter som bäst produceras av staten ökar, vilket höjer avkastningen på investeringar i kollektiv kapacitet och skattekapacitet.

Bredare framtida skattebaser betyder också att en given investering i skattekapacitet ger större intäkter. Avkastningen på investeringar i skattesystemet ökar också när sysselsättningen på svarta marknader sjunker och en större andel av arbetskraften flyttar till företag, särskilt om man investerar i inkomstrapportering från företagen (snarare än från arbetstagarna själva).<sup>33</sup> Dessutom ger ökad användning av finansiella marknader mer transparent information för företagsbeskattning.<sup>34</sup> Strukturomvandling och en ökad roll för marknader medför dels större beskattningssmöggheter, dels behov av rättskapacitet. Detta gäller särskilt i kontraktsintensiva sektorer som finansiella tjänster. Sammanfattningsvis finns det flera olika källor till dubbelriktad positiv återkoppling mellan inkomster och statens kapacitet.

Detta resonemang går på tvärs mot den vanliga tanken att en minimal stat skulle fungera som en motor för ekonomisk utveckling. Det innebär dock inte att problem med statens sätt att utföra sina uppgifter inte ska erkännas, identifieras och åtgärdas. Den dubbelriktade återkoppling som vi har identifierat tyder emellertid på att det – rent logiskt – existerar en komplementaritet mellan statens och marknadernas utveckling. Empiriskt är det också ett tydligt inslag i de breda utvecklingsmönster som vi observerar i världshistorien.

### **Återkoppling mellan olika former av statlig kapacitet**

Vårt riktmärke med den välvillige samhällsplaneraren illustrerar också komplementariteten mellan olika former av statskapacitet. Besley och Persson (2009) analyserar sambanden mellan rättskapacitet och skattekapacitet. Anta att en regering i ett låginkomstland överväger en investering i en rättslig ram som stärker den

formella ekonomin och därmed deltagandet på den reguljära arbetsmarknaden. En sådan investering i rättskapacitet ter sig mer lockande efter en investering i skattekapacitet som höjer den effektiva inkomstskattesatsen: då genererar investeringen i rättssystemet extra skatteintäkter som kan användas för att sänka skattesatserna eller öka den offentliga konsumtionen.

Likaledes kommer investeringar i rättskapacitet som stödjer reguljär sysselsättning att stimulera investering i skattekapacitet, eftersom en bredare skattebas medför högre intäkter av samma förbättring av skattesystemet. Sådan komplementaritet kan förklara varför regeringar gör samtidiga investeringar i flera statliga funktioner. Men komplementariteten visar emellertid också att kostnads-nyttobedömningar av investeringar i statlig kapacitet, projekt för projekt, riskerar att allvarligt underskatta deras värde.

### **Naturresurser och bistånd**

Vårt normativa riktmärke illustrerar också en första gemensam drivkraft för olika former av statskapacitet. Många stater har tillgång till andra inkomstkällor än beskattning, till exempel från naturresurser och/eller internationellt bistånd. När sådana intäkter ersätter beskattning minskar investeringar i skattekapacitet och andra aspekter av statsbyggnad, till följd av de komplementariteter vi just diskuterat. Beroende av resurser och bistånd kan också påverka uppbyggnaden av rättskapacitet direkt, eftersom sådana inkomstkällor vanligen inte förutsätter en effektiv marknadsekonomi. Allt annat lika, förväntar vi oss därför att resursintensiva och biståndsberoende ekonomier – vid samma inkomstnivå – har lägre statskapacitet än andra ekonomier.

### **Rättstradition**

La Porta, Lopez-de-Silanes och Shleifer (2008) har framhållit hur ett lands rättstradition – förekomsten av *civil law*, *common law* etc. – till synes påverkar en rad ekonomiska utfall. En ansats som betonar investeringar i statskapacitet kan hjälpa oss att förstå

<sup>33</sup> Se Kleven, Thustrup Kreiner och Saez (2009).

<sup>34</sup> Se Gordon och Li (2009).



dessa rön. Rättstraditionen kan direkt påverka kostnaderna för att bygga upp rättskapacitet. Komplementariteten med andra former av statskapacitet ger då spridningseffekter. Dessutom påverkar rättstraditionens direkta effekter på utveckling – till exempel genom framväxten av finansiella marknader – motiven att investera i statskapacitet. Således kan rättstraditionen vara en andra gemensam drivkraft.

### Kollektiva beslut

Vilka nya insikter får vi när vi lämnar det fiktiva antagandet om en välvillig diktator? Kärnfrågan inom forskningsfältet politisk ekonomi är precis vilka policyåtgärder som kommer till stånd om vi har ett flertal presumtiva beslutsfattare med motstridiga intressen. En del av litteraturen reducerar aggregeringen av olika preferenser till något som liknar ett problem för en enskild beslutsfattare, till exempel en medianväljare vars identitet bara förändras långsamt över tid. Sådana modeller har dock begränsad räckvidd – i allmänhet beror vägen från motstridiga intressen till politiska beslut på de politiska institutionernas utformning. Litteraturen har, till exempel, visat på systematiska skillnader i länder med proportionella val och majoritetsval, liksom i länder med parlamentariska och presidentiella styrelseskick.<sup>35</sup> Vilka effekter kan de politiska institutionerna ha på byggandet av statlig kapacitet?

### Sammanhållande politiska institutioner

En viktig drivkraft för investeringar i statens kapacitet är hur politiska institutioner aggregerar preferenser och fördelar politisk makt. I Besley och Persson (2009, 2011a) utvecklar vi en modell för denna process som betonar en specifik, men viktig, politisk skiljelinje: hur staten fördelar sina intäkter mellan breda och smala program.<sup>36</sup> I vår stiliserade modell representerar varje sittande regering en viss grupp i samhället och väljer den politik som är mest fördelaktig för sin egen grupp. Utan institutionella begränsningar av exekutivmakten kommer

för mycket pengar att läggas på smala program i den styrande gruppens särintresse. Ett klassiskt exempel är en rik och välutbildad elit som satsar mycket på högre utbildning, ett annat exempel är offentliga program som oproportionellt gynnar en styrande grupps hemmaregion. Den verkställande makten kan emellertid begränsas av politiska institutioner: ett valsysteem som tvingar den styrande gruppen att söka stöd hos en vidare krets för att bli (om-)vald, lagstiftningsregler som får de styrande att sträva efter brett samförstånd eller en oberoende domarkår som upprätthåller regler för minoritetsskydd. Ett transparent beslutsfattande med utrymme för fria medier kan också göra det svårare att utnyttja politisk makt för att gynna en snäv grupp.

Besley och Persson (2011a) kallar politiska institutioner som gynnar utgifter i allmänintressets, snarare än särintressets, tjänst för ”sammanhållande”. Sådana institutioner kan också stödja allmänintresset på andra sätt. De kan till exempel befrämja en äganderätt som omfattar alla medborgare, och inte diskriminerar grupper utan direkt representation i exekutivmakten. Mer sammanhållande institutioner gör att allmänintresset av att investera i en effektiv stat ökar. Men mindre sammanhållande institutioner försvagar motiven att förbättra kärnfunktionerna att generera intäkter och stödja och förstärka marknaderna, eftersom staten kan skötas för att tillgodose intresset hos en liten del av befolkningen. Styrande grupper i sådana stater investerar i statlig kapacitet endast i den utsträckning det befrämjar den styrande gruppens specifika ambitioner. Sammanhållande politiska institutioner är alltså en viktig gemensam drivkraft för statskapacitet i alla dess tre former.

### Allmänintresse

Ett liknande resonemang förklarar hur politiska skiljelinjer styr motiven att investera i staten. Oavsett graden av institutionell sammanhållning, gör djupare intressekonflikter det svårare att komma överens om att använda staten i allmänintressets tjänst. Stater där allmänintresset är starkare investerar därför mer i staten, allt annat lika. Ett ofta anfört historiskt

*Sammanhållande politiska institutioner tjänar allmänintresset ...*

*... och ökar investeringar i en effektiv stat.*

35 Se Persson och Tabellini (2003).

36 Se t.ex. Dreze och Stern (1987) samt Bueno de Mesquita m.fl. (2003).



*Tre typer av stater kan identifieras: allmänintressestater, särintressestater och svaga stater.*

exempel är externa hot som reser krav på ett starkt försvar. Till exempel har utvecklingen av Storbritanniens skattekapacitet varit nära förknippad med behovet att förbereda sig för krig och sträva efter herravälde på haven. Visserligen styrdes Storbritannien under detta skede av en elit, men de externa hoten bidrog till ett starkt gemensamt nationellt intresse. Allmänintresset är också sannolikt starkare i avsaknad av etniska eller religiösa motsättningar. Eftersom sådana klyftor ofta beror på geografiska eller historiska faktorer blir dessa indirekta drivkrafter för motiven att bygga en stark stat.

### **Politisk stabilitet**

En annan viktig egenskap i politiska system är den styrande gruppens grepp om makten. Historiskt fördelades den politiska makten ofta av en arvfurste (i synnerhet i monarkier), men i moderna politiska system fördelas den ofta genom något valförfarande. På vilket sätt påverkas investeringarna i statskapacitet av förväntade valutfall? Sådana investeringar blir mer värdefulla för makthavare som förväntar sig att sitta kvar vid makten än för sådana som väntar sig att bli avsatta. Då maktinnehav ger större kontroll över politiken har ett större antal politiska verktyg störst värde när den egna gruppen kan kontrollera hur de används. Besley och Persson (2010) betonar därför ett positivt förväntat samband mellan politisk stabilitet och investeringar i statens kapacitet, allt annat lika. Men sittande regeringar som hålls tillbaka av sammanhållande institutioner har mer begränsade kontrollrättigheter och de kan därför acceptera en högre politisk instabilitet utan att detta minskar motiven att investera i staten. Därför är det troligt att hög politisk instabilitet skadar investeringarna mest när politiska institutioner inte är sammanhållande.

### **Slutsats – en typologi av stater**

Mot bakgrund av ovanstående resonemang menar Besley och Persson (2011a) att vi bör skilja på tre typer av stater. Även om ingen verklig stat passar perfekt in i dessa mallar är typologin användbar för att sammanfatta logiken bakom investeringar i staten.

*Allmänintressestater* använder statens intäkter för alla samhällsgruppers bästa – till exempel för offentliga nyttigheter, brett upplagda transfereringsprogram eller försvar mot externa hot. Då de politiska institutionerna är tillräckligt sammanhållande håller de regeringen i strama tyglar och utfallet skiljer sig inte så mycket från det i vårt normativa riktmärke. Institutionerna begränsar den sittande regeringens politiska makt, vilket ger den starka incitament att investera i staten, i vetskap om att framtida ledare kommer att fortsätta att styra landet med allmänintresset för ögonen. Dyliga stater tenderar att ha effektiva system för skatteindrivning från breda skattebaser samt stark kollektiv försörjning med allmänna program för hälso- och sjukvård, utbildning och pension. De har också rättssystem och regelverk som ligger till grund för starka marknadsekonomier. Allmänintressestater är heterogena, men är vanligast förekommande i Västeuropa och Nordamerika.

*Särintressestater* (eller omfördelande stater) favoriserar i sin politik en styrande grupp som i mindre grad är begränsad av politiska institutioner. Regeringen sitter emellertid säker och den politiska stabiliteten är hög. Investeringar i staten syftar främst till att gynna den styrande gruppens intressen, eller möjligen att pacificera medborgarna. Men detta begränsar den statliga sfären och gör motivationen att investera i statlig kapacitet lägre än i allmänintressestater, allt annat lika. Särintressestater är också heterogena. I denna grupp återfinns oljestater som Kuwait och Saudiarabien, men också enpartiautokratier som Kina. I dessa fall sitter den styrande eliten säker och kan ha ett långsiktigt perspektiv. I särintressestater använder härskarna staten som ett verktyg för att befästa sin egen makt. Således kan särintressestater inrikta sig på att höja inkomsterna när detta rimmar väl med den styrande elitens intressen.

*Svaga stater* liknar särintressestater i det att inte mycket håller den styrande gruppen tillbaka. Men svaga stater är politiskt instabila. Därmed är motiven för en sittande regering att investera i staten mycket svaga. Förmågan att generera skatteintäkter och tillgodose medborgarnas kollektiva behov förblir därför liten.

Svaga stater dras också med rättsliga institutioner med dåligt utvecklat skydd för äganderätten och dåligt stöd till marknader. En del härskare kan välja att helt förbigå staten och bygga upp rovgiriga institutioner utanför de statliga strukturerna. Detta gör att incitamenten att investera i statlig kapacitet minskar ytterligare. Svaga stater finns till exempel i Afghanistan, Haiti och Demokratiska republiken Kongo. De afrikanska länderna söder om Sahara utgör ett geografiskt kluster av sådana stater – med varierande grad av svaghet.

### Grafisk sammanfattning

Figur 3 sammanfattar resonemanget i detta avsnitt i form av ett enkelt flödesschema. Figuren illustrerar den dubbelriktade positiva återkopplingen mellan statlig skatte- och rättskapacitet och inkomster. Komplementariteten mellan dessa båda former av statskapacitet gör att de har en uppsättning gemensamma drivkrafter. En är ekonomisk struktur, till exempel andelen inkomster från naturresurser eller utvecklingsbistånd. En annan är social struktur, till exempel historiskt eller geografiskt betingade etniska eller religiösa klyftor i samhället. Ytterligare en är politisk struktur, till exempel sammanhållande politiska institutioner, politisk stabilitet och samverkan mellan dessa.

## Politiskt våld

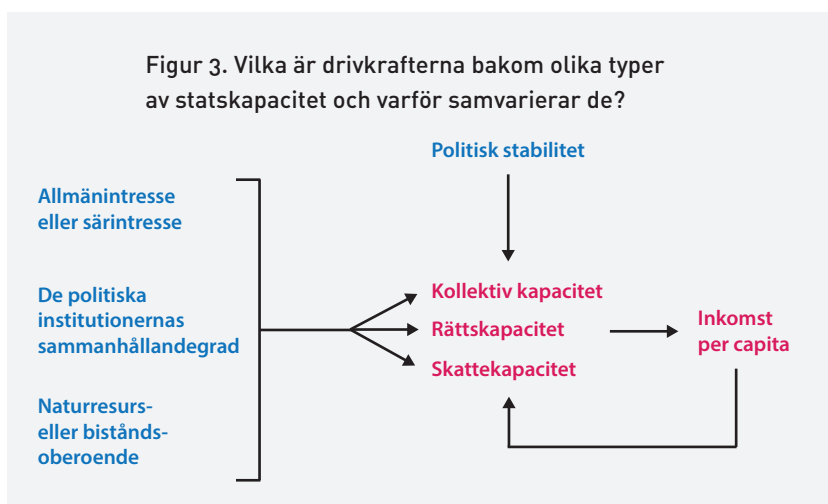
Våld – i offensivt eller defensivt syfte – är en knäckfråga för staten. Men om vi bortser ifrån historiska studier av statskapacitet är det inte förrän under senare tid som denna faktor har integrerats med vår egen syn på statens betedande, institutioner och utveckling.

En fristående litteratur om inbördeskrig inom statskunskap och nationalekonomi identifierar en del viktiga empiriska regelbundenheter: inbördeskrig är mer utbredda där fattigdomen är högre och de politiska institutionerna mindre sammanhållande. Korrelationen med fattigdom är en aspekt av utvecklingskluster. Rimligen finns det dubbelriktade återkopplingar också mellan inkomster och våldsbänagenhet. Det är emellertid svårt att fastställa orsakssambandens riktning. Men inbördeskrig är inte det enda uttrycket för politiskt våld. Många stater uppnår synbar fred genom att utöva ensidigt våld mot sina medborgare, till exempel genom att fängsla eller avrätta ledare för oppositionen och slå ned protestyttringar. I sådana fall talar vi om förtryck snarare än inbördeskrig.

Forskningen om inbördeskrig och förtryck har till stor del bedrivits parallellt, men som vi snart ska diskutera kan de två formerna av våld ses som två sidor av samma mynt. Under efterkrigstiden har förtrycket generellt sett minskat och inbördeskrigen ökat över tid. Om vi jämför länder med olika inkomster finner vi i allmänhet förtryck (utan inbördeskrig) inom högre inkomstskikt än inbördeskrig.

*Inbördeskrig är mer utbredda där fattigdomen är högre och de politiska institutionerna mindre sammanhållande.*

*Förtryck (utan inbördeskrig) är vanligare än inbördeskrig i länder med högre inkomstskikt.*





## Våld och staten

Den omfattande forskningen om inbördeskrig och om förtryck har sammanfattats av Blattman och Miguel (2010) och Davenport (2007). Eftersom vårt övergripande mål är att förstå de krafter som skapar utvecklingskluster inriktar vi oss här på gemensamma drivkrafter bakom politiskt våld och svaga institutioner samt på det dubbelriktade sambandet med inkomst. Vi har redan nämnt att externa krig och nationellt försvar kan vara viktiga drivkrafter för skattekapacitet. Men våldsanvändning kan också vara ett viktigt sätt att trygga makten internt. Historiskt sett har styrande snarare tillgripit tvång och förtryck för att underbygga sin politiska makt än förlitat sig på valresultat. Men staten behöver inte ha monopol på våld. Inbördeskrig visar tydligt att en del grupper kan vara så motiverade att ta över staten – eller uppnå självständighet – att de gör egna investeringar i våld.

## Investeringar i våld

Man kan betrakta investeringar i våld som framåtblickande och strategiska. I en enkel modell kan vi anta att en grupps investeringar i våld ökar dess sannolikhet att inneha politisk makt<sup>37</sup> via en så kallad konfliktfunktion som ofta används i modeller av politiska konflikter.<sup>38</sup> Varje grupp väljer här sin investering i våld vid en viss tidpunkt – mot bakgrund av hur mycket andra grupper investerar – genom att väga investeringskostnaderna mot en större sannolikhet att få politisk makt, givet den förväntade nyttan av politisk makt.

## Tre våldstillstånd

Den enkla modellen illustrerar drivkrafterna för våldsanvändning. Under antagandet att staten har en inneboende fördel, eftersom den har tillgång till resurser och en statsapparat, finns tre möjliga jämviktsslagen.

*Fred* är en situation där vare sig regeringen eller någon oppositionsgrupp väljer att investera i våld, eftersom nyttan av att ta över staten

är för liten i förhållande till kostnaderna. Detta är mest sannolikt när de politiska institutionerna är sammanhållande, då såväl regeringens som oppositionens politik blir mindre polariserad och fördelen av att vinna en konflikt därmed är låg. Fred kan också återspegla avsaknaden av stora övergripande religiösa eller etniska skillnader. Om inkomsterna i landet är högre stiger alternativkostnaden för att strida. Detta stämmer väl överens med observationen att politiskt våld är sällsynt i rika länder med sammanhållande politiska institutioner.

*Förtryck* är ett jämviktssläge där staten utnyttjar sin komparativa fördel i att använda våld för att behålla makten. Detta tenderar att förekomma i länder utan sammanhållande politiska institutioner, men med en effektiv militär eller en relativt fragmenterad eller illa organiserad opposition. När institutionerna inte är sammanhållande kan ett högre ”pris” i form av mer värdefulla naturresurser eller en stadig ström av (kontant)bistånd också öka sannolikheten för förtryck.

*Inbördeskrig* inträffar när fler än en grupp, inklusive regeringen, tar till våld. Här kan fördelarna av att inneha statsmakten vara ännu högre än i den förtryckande staten. Det kan också återspegla en bättre organiserad opposition med tillgång till inkomster från naturresurser eller militärt stöd utifrån.

Enligt denna diskussion kan det råda två mycket olika slag av ”icke-konflikt” i ett land. Länder med latent konflikter undgår dem bara om regimen är så dominerande att den kväver all opposition i dess linda. Detta är helt annorlunda än en situation med fredliga maktövertaganden, där staten inte utnyttjar sin makt att påverka valresultaten. Medborgarna i många arabländer levde under förtryckande regimer före den arabiska våren. Frågan är nu om alternativet till förtryck är fred eller inbördeskrig. I Syrien och i Libyen har förtrycket ersatts av blodiga inbördeskrig. I Egypten fanns utsikter till fred under en kort tid, men därefter återkom förtrycket då den mäktiga militären föresatte sig att förhindra civila konflikter. Varken militärregimen eller den valda regeringen eller det

*Förtryck uppstår om staten investerar i våld för att behålla makten, medan inbördeskrig inträffar när fler än en grupp tar till våld.*

*Efter arabiska våren: Är alternativet till förtryck fred eller inbördeskrig?*

<sup>37</sup> Se Besley och Persson (2011c).

<sup>38</sup> Se Garfinkel och Skaperdas (2007) för en översikt av konfliktfunktioner.

muslimska brödrskapet bedrev en politik som tog till vara allmänintresset och kunde ha lett till verklig fred.

### Grafisk sammanfattning

De drivkrafter för våld som vi har pekat på sammanfaller med de drivkrafter för investeringar i staten som vi diskuterat i tidigare avsnitt. Detta är ingen tillfällighet, utan återspeglar det faktum att vi betraktar båda företeelserna med samma glasögon. Genom att explicit jämföra resultaten ser vi att de ekonomiska, politiska och sociala variabler som ökar motiven att bygga upp staten typiskt minskar motiven att investera i våld. Denna parallell framgår i figur 4, ett liknande flödesschema som figur 3.

Krafter som skapar klyftor i samhället minskar inte bara motiven för statsbyggnad – de stärker också motiven för våldsanvändning, då de ökar fördelarna av att inneha makten. Sådana drivkrafter är icke sammanhållande politiska institutioner, etnisk eller religiös splittring, eller stora inkomster från naturresurser eller biståndsflöden.

När det gäller återkopplingen mellan våld och inkomster har sannolikt inbördeskrig de mest negativa konsekvenserna för ekonomin, då det inbegriper flera parter med mer utbredda ekonomiska störningar och omfattande förstörelse av fysiskt och mänskligt kapital. I motsatt riktning gör en lägre inkomstnivå det mindre kostsamt att investera i våld.

Om vi anknyter tillbaka till figur 3 kan vi också tänka oss återkopplingar mellan våld och statsbyggnad. Ett hotande inbördeskrig ökar

den politiska instabiliteten. Givet att sådant våld främst förekommer vid icke-sammanhållande politiska institutioner, gör detta att en större risk för inbördeskrig försvagar motiven att investera i staten. Således är stater med en benägenhet för inbördeskrig med större sannolikhet svaga stater. Kopplingen till förtryck är mer tveksam. Ensidigt politiskt våld av en grupp för att behålla makten kan öka den politiska stabiliteten och därmed ge motiv att investera i staten, även om institutionerna inte är sammanhållande. Därför observerar vi ofta förtryck i särintressestater.

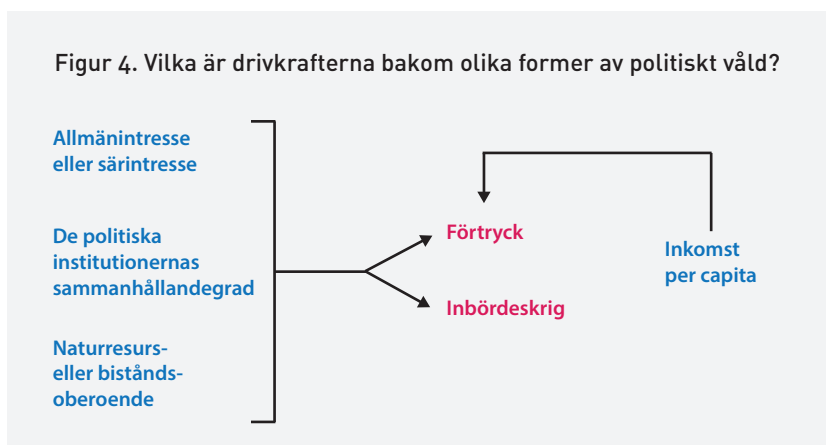
### Typer av stater

Om vi kombinerar analysen i de föregående två avsnitten förstår vi bättre varför kluster mellan statlig kapacitet, våld och inkomster – som de vi ser i figur 1 – kan uppkomma. Figur 5 illustrerar de två kanaler vi har framhållit: gemensamma drivkrafter och dubbelriktad återkoppling.

De gemensamma drivkrafterna bakom statlig kapacitet och politiskt våld är bland andra ekonomiska faktorer, som beroende av naturresurser eller bistånd, och sociala faktorer som påverkar efterfrågan på regeringspolitik, till exempel graden av intressegemenskap. De politiska institutionerna spelar också en avgörande roll, i synnerhet hur sammanhållande de är och hur de styr politiska maktskiften. Dubbelriktade återkopplingar finns mellan inkomst och våld, mellan inkomst och statskapacitet samt mellan olika former av statlig kapacitet. Dessa återkopplingar anknyter speci-

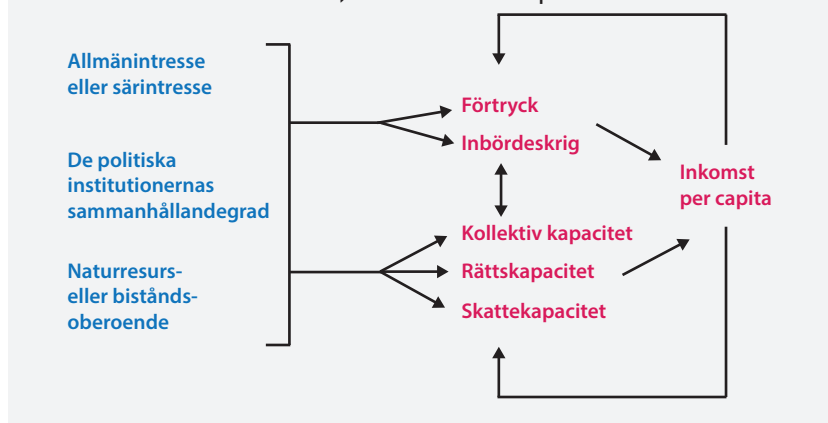
*Gemensamma drivkrafter bakom statlig kapacitet och politiskt våld finns bland olika ekonomiska, sociala och politiska faktorer.*

*Dubbelriktade återkopplingar finns mellan inkomst och våld, mellan inkomst och statskapacitet samt mellan olika former av statskapacitet.*





Figur 5. Vad beror klustren med statliga institutioner, våld och inkomst på?



ellt till Myrdals syn på utveckling, som betonar behovet av en bred analys som tar hänsyn till återkopplingsslingor.<sup>39</sup>

### Ändrade utvecklingsvägar

Vilka händelser kan föra in staten på en ny dynamisk utvecklingsväg? Det kan handla om reformer som gör institutionerna mer sammanhållande vid det som Acemoglu och Robinson kallar ”kritiska ögonblick”<sup>40</sup>. Besley, Persson och Reynal-Querol (2013) visar teoretiskt och empiriskt hur sådana reformer kan komma till stånd efter en väletablerad ledares död, då detta kan stärka motiven att skapa sammanhållande institutioner genom att den politiska instabiliteten ökar. Förändrade geopolitiska förhållanden som ökar de militära hoten kan också få långtgående konsekvenser. Utvecklingen i Sydkorea, Taiwan och Finland är svår att förstå utan att beakta de specifika hot som dessa länder ställdes inför under 1950-talet. Dessa kan jämföras med de krafter som släpptes lösa genom den militära rivaliteten mellan europeiska stater under en tidigare period, och

som hotade många statsbildningars existens. Sådan rivalitet kan lägga locket på inhemska konflikter, vilket i sin tur kan sporra till tillväxt som bidrar till statsbyggande och fred.

### Anna Karenina-matrisen

Statens underliggande natur påverkar motiven att investera i våld, liksom motiven att investera i statskapacitet. I Besley och Persson (2011a) presenterar vi en matris med möjliga utfall, som bygger på de indelningar av stater och politiskt våld i tre typer som vi gjort ovan. Vi kallar den ”Anna Karenina-matrisen” (figur 6) som en hyllning till den första meningen i Leo Tolstojs roman: ”Alla lyckliga familjer liknar varandra, men olyckliga familjer är alltid olyckliga på sitt speciella sätt”. Vår metod betonar de gemensamma egenskaperna hos framgångsrika ekonomier och stater. I det övre högra hörnet av matrisen finner vi ett kluster, som omfattar viktiga aspekter av det vi menar med utveckling: avsaknad av politiskt våld, rikt utbud av offentliga gemensamma varor och tjänster, en stark rättsram för marknaderna och ett system med breda skattebaser. Vår analys visar att detta kluster kan orsakas av ett starkt allmänintresse och/eller sammanhållande politiska institutioner.

Underutveckling innebär ett avsteg från detta tillstånd, och heterogeniteten återspeglar de olyckliga familjerna i Tolstojs välfunna formulering. Bland fattigare länder är sålunda flera utfall möjliga. Benägenhet till våld, avsaknad av villkor för marknadsutveckling, svaga

39 ”Med utveckling avser jag en uppåtgående rörelse för hela det sociala systemet. Jag anser att detta är den enda definition som är logiskt rimlig. Vid sidan av de så kallade ekonomiska faktorerna omfattar det sociala systemet maktfördelningen i samhället, och mer generellt ekonomisk, social och politisk stratifiering. [...] Dynamiken i systemet grundar sig på att det föreligger cirkulär kausalitet mellan alla de endogena faktorerna, vilket innebär att om en förändras så svarar andra med att förändras, och dessa sekundära förändringar orsakar i sin tur nya förändringar i hela kedjan, och så vidare.” (Myrdal, 1974, s. 729–730, vår översättning).

40 Acemoglu och Robinson (2012).

*Kritiska ögonblick kan föra in staten på en ny utvecklingsväg.*

*Möjliga klusterutfall sammanfattas i Anna Karenina-matrisen.*

Figur 6. Anna Karenina-matrisen.

	Svag stat	Särintressestat	Allmänintressestat
<b>Fred</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• svagt allmänintresse</li> <li>• icke sammanhållande institutioner</li> <li>• hög militär effektivitet</li> <li>• dåligt organiserad opposition</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• starkt allmänintresse</li> <li>• icke sammanhållande institutioner</li> <li>• hög politisk stabilitet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• starkt allmänintresse</li> <li>• sammanhållande institutioner</li> </ul>
<b>Förtryck</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• svagt allmänintresse</li> <li>• icke sammanhållande institutioner</li> <li>• låg militär effektivitet</li> <li>• dåligt organiserad opposition</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• svagt allmänintresse</li> <li>• icke sammanhållande institutioner</li> <li>• hög militär effektivitet</li> <li>• dåligt organiserad opposition</li> </ul>	ej tillämpligt
<b>Inbördeskrig</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• svagt allmänintresse</li> <li>• icke sammanhållande institutioner</li> <li>• låg militär effektivitet</li> <li>• välorganiserad opposition</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• svagt allmänintresse</li> <li>• icke sammanhållande institutioner</li> <li>• hög militär effektivitet</li> <li>• välorganiserad opposition</li> </ul>	ej tillämpligt

institutioner för kollektiv försörjning och lågt skatteuttag bildar kluster med inkomster och varandra på olika sätt. Det är viktigt att vara medveten om olika typer av utvecklingskluster när man bedömer hur man bör tillhandahålla utvecklingsbistånd. Utan hänsyn till alla dimensioner kan resultatet bli en partiell analys och låg avkastning på en viss typ av bistånd. Exempelvis kan åtgärder för bättre utbildning ge lägre avkastning då arbetsmarknaden är dåligt reglerad eller då investeringarna i infrastruktur brister.

Stater som inte ens lyckats skapa en grundläggande centralmakt misslyckas ofta i alla dimensionerna. Några av de mest svårbemästrade problemen uppstår i länder som Somalia och Afghanistan, där lag och ordning fortfarande upprätthålls i begränsad omfattning och på privat snarare än statlig väg. Det första uppenbara steget mot en effektiv stat är då att skapa en centralstat. Men detta är lättare sagt än gjort givet existerande klyftor och fragmentering. Liknande problem rör även andra afrikanska stater som skapades av kolonialmakter, med gränser utan hänsyn till kulturell och etnisk tillhörighet.

## Policyslutsatser

Mycket av den samtida forskningen om utveckling menar att en lyckad politik kan spela en avgörande roll. Det synsätt som vi beskriver i denna skrift ger ett delvis annorlunda perspek-

tiv. I detta avslutande avsnitt skisserar vi några allmänna policyslutsatser. Det behövs särskilda studier för att ge kött på benen när det gäller specifika förhållanden i enskilda länder.

### Reformer av politiska institutioner

Vår ansats följer den gängse principen att staten bör skapa fungerande institutioner. En mer långtgående slutsats än att förordna demokrati är emellertid att man noggrant bör skilja på gränser för exekutivmakten och öppen tillgång till makten. Vi har hävdat att man skapar sammanhållande institutioner främst genom att sätta upp gränser för exekutivmakten. Det kan ske i flera dimensioner, genom att förstärka såväl den rättsliga som den parlamentariska tillsynen, och kanske också öka insynen i det politiska beslutsfattandet. En ökad öppenhet, där större grupper medborgare kan delta som kandidater och väljare, spelar en helt annan roll i vårt ramverk. Utan gränser för exekutivmakten kan större öppenhet leda till ökad politisk instabilitet och därmed svagare motiv att investera i staten och starkare motiv för de styrande att utöva förtryck.

Genom denna syn på institutionernas roll ansluter vi oss till det grundläggande budskapet hos Acemoglu och Robinson<sup>41</sup> – regeringar måste avstå ifrån att använda staten för att befrämja privata intressen på bekostnad av allmänintresset. Vi fäster emellertid mindre vikt

*Utan gränser för exekutivmakten kan större öppenhet leda till ökad politisk instabilitet.*

41 Acemoglu och Robinson (2012).



vid effekterna på privata investeringar, och väljer att i stället fokusera på institutionernas dynamiska effekter på investeringar i statskapacitet och politiskt våld.

*Fattigdomsbekämpning utanför statens ram kan ge goda resultat, men bidrar inte till statsbyggandet, och nyvunna kunskaper kan vara svåra att skala upp.*

### Utländsk intervention och statskapacitet

Vår ansats antyder att starkare statskapacitet kan betraktas som ett direkt politiskt mål. Många initiativ för ”kapacitetsuppbyggnad” i fattiga ekonomier har också riktat in sig på detta. Men vår analys pekar på en tydlig skillnad mellan effektivare sätt att tillhandahålla offentliga tjänster utanför statens ram och att förändra statliga strukturer. Det förstnämnda kan ge goda resultat, men bidrar inte till statsbyggandet. Många av de nyvunna kunskaperna om effektiv fattigdomsbekämpning bygger på randomiserade fältexperiment under kontroll av olika NGO:s.<sup>42</sup> Utan tillräcklig kollektiv kapacitet finns det dock en klar risk att dessa nyvunna kunskaper inte omvandlas till effektiv regeringspolitik, och utan tillräcklig skattekapacitet saknas resurser för att skala upp framgångsrika program. Därför kan det fordras kompletterande investeringar i staten för att dra nytta av de nya kunskaperna. Men det är svårt att dra igång en sådan process i länder som saknar sammanhållande institutioner. Den komplementaritet som är kärnan i vår analys tyder på att det är svårt att betrakta olika ingripanden utifrån som en uppsättning fristående strategier.

### Utländsk intervention och politiskt våld

Vår ansats ger också insikter om utländsk intervention när politiskt våld är en möjlighet. Bistånd i form av generöst direkt budgetstöd kan uppmuntra en regering att eskalera sitt förtryck för att fortsätta att skörda frukterna av sitt maktinnehav. Detta är förstås inte (alltid) syftet med biståndspolitik, men biståndsgivare som ställs inför länder med utbredd våld har ett verkligt dilemma, vilket den senaste tidens bistånd till Afghanistan och Egypten visar. Man måste inse att biståndspolitik påverkar en jämviktsprocess för investeringar i våld och statskapacitet. Vår ansats problematiserar därför analysen av utländskt bistånd, speciellt

<sup>42</sup> Detta har förtjänstfullt beskrivits av Banerjee och Duflo (2011).

som vi har bristande empiriska kunskaper om sådana reaktioner.<sup>43</sup> Det kan då vara frestande att fokusera på marginella åtgärder som är för små för att påverka staten och den politiska jämvikten. Man bör emellertid fråga sig hur stora framsteg man egentligen kan åstadkomma utan att beakta bilden på makronivå.

### Utvecklingsbistånd och oförutsedda omständigheter

Det är också viktigt att vara medveten om att svaga utvecklingskluster sannolikt har flera orsaker. En del drivkrafter är svåra att korrigera, till exempel underliggande sociala klyftor som är historiskt eller geografiskt betingade. Arvet efter kolonialismen har många gånger gett en slumpmässig utformning av den politiska geografin, och att rita om denna för att främja statsbyggnad framstår som en mycket avlägsen möjlighet. Men ibland uppstår möjligheten till ett gynnsammare utgångsläge, som till exempel vid delningen av det forna Tjeckoslovakien. Bildandet av ett oberoende Sydsudan medför enorma utmaningar, men nästa steg är att fundera på hur man kan skapa förutsättningar för en effektiv stat.

Bistånd har dessutom många former och måste anpassas till mottagarlandets omständigheter.<sup>44</sup> En central insikt är att den ansats vi beskriver i denna skrift gör det möjligt att studera hur politiska beslut, som investeringar i statskapacitet och våld, kan svara på olika typer av bistånd. Huruvida budgetstöd, tekniskt bistånd, militär hjälp, bistånd efter konflikter eller kapacitetsuppbyggnad är den mest effektiva formen av bistånd beror också på typen av stat, eftersom förutsättningarna i Anna Karenina-matrisens olika rutor är mycket olika. Även om vi inte ännu kan etablera några sanningar anser vi ändå att vår metod att nalkas makroaspekterna av bistånd är lovande. En hel del forskning återstår dock innan kunskaperna ger skarpa policyslutsatser.

<sup>43</sup> Se emellertid Nunn och Qian (2013) när det gäller effekterna av USA:s livsmedelsbistånd på inbördes konflikter.

<sup>44</sup> Vi diskuterar detta ingående i Besley och Persson (2011b).

*Utländskt bistånd i form av direkt budgetstöd kan bidra till eskalera förtryck.*

*Utvecklingsbiståndet måste analyseras utifrån hur politiska beslut, som investeringar i statskapacitet och våld, svarar på olika typer av bistånd.*



## Referenser

- Acemoglu, D. och J. Robinson (2012), *Why Nations Fail*, New York: Crown Publishers.
- Aghion, P. och P. Howitt (1998), *Endogenous Growth Theory*, Cambridge: MIT Press.
- Amsden, A. (1992), *Asias's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford University Press.
- Arrow, K. och M. Kurz (1970), *Public Investment, the Rate of Return, and Optimal Fiscal Policy*, Washington DC: Resources for the Future.
- Atkinson, A. (2005), *The Atkinson Review: Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts*, London: Palgrave Macmillan.
- Banerjee, A. och E. Duflo (2011), *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, New York: Random House.
- Barro, R. och J. Lee (2010), "A new data set of educational attainment in the world, 1950–2010", NBER Working Paper nr 15902.
- Bates, R. (1981), *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*, Berkeley: University of California Press.
- Bauer, P. (1972), *Dissent on Development*, Cambridge: Harvard University Press.
- Baunsgaard, T. och M. Keen (2005), "Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization", IMF Working Paper WP/05/112.
- Besley, T. och T. Persson (2009), "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation and Politics", *American Economic Review*, vol. 99, nr 4, s. 1218–1244.
- Besley, T. och T. Persson (2010), "State Capacity, Conflict, and Development", *Econometrica*, vol. 78, nr 1, s. 1–34.
- Besley, T. och T. Persson (2011a), *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*, Princeton: Princeton University Press.
- Besley, T. och T. Persson (2011b), "Fragile States and Development Policy", *Journal of the European Economic Association*, vol. 9, nr 3, s. 371–398.
- Besley, T. och T. Persson (2011c), "The Logic of Political Violence", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 126, nr 3, s. 1411–1446.
- Besley, T. och T. Persson (2013), "Taxation and Development" i Auerbach, A., R. Chetty, M. Feldstein och E. Saez (red.), *Handbook of Public Economics*, vol. 5, Oxford: Elsevier.
- Besley, T., T. Persson och M. Reynal-Querol (2013), "Political Instability and Institutional Reform: Theory and Evidence", mimeo.
- Blattman, C. och E. Miguel (2010), "Civil War", *Journal of Economic Literature*, vol. 48, nr 1, s. 3–57.
- Brewer, J. (1989), *The Sinews of Power: War, Money and the English State, 1688–1783*, New York: Knopf.
- Bueno de Mesquita, B., A. Smith, R. Siverson och J. Morrow (2003), *The Logic of Political Survival*, Cambridge MA: MIT Press.
- Collier, P. (1999), "On the Economic Consequences of Civil War", *Oxford Economic Papers*, vol. 51, nr 1, s. 168–183.
- Collier, P. och A. Hoeffler (2004), "Greed and Grievance in Civil War", *Oxford Economic Papers*, vol. 56, nr 4, s. 563–595.
- Cukierman, A., S. Edwards och G. Tabellini (1992), "Seignorage and Political Instability", *American Economic Review*, vol. 82, nr 3, s. 537–555.
- Davenport, C. (2007), "State Repression and Political Order", *Annual Review of Political Science*, vol. 10, s. 1–23.
- Dincecco, M. (2011), *Political Transformations and Public Finances: Europe, 1650–1913*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Dreze, J. och N. Stern (1987), "The Theory of Cost Benefit Analysis", kapitel 14 i Auerbach, A. och M. Feldstein (red.), *Handbook of Public Economics*, vol. 1, Oxford: Elsevier.
- Fearon, J. och D. Laitin (2003), "Ethnicity, Insurgency and Civil War", *American Political Science Review*, vol. 97, nr 1, s. 75–90.
- Garfinkel, M. och S. Skaperdas (2007), "Economics of Conflict: An Overview", i Sandler, T. och K. Hartley (red.), *Handbook of Defense Economics*, vol. II, Amsterdam: Elsevier.



- Gordon, R. och W. Li (2009), "Tax Structures in Developing Countries: Many Puzzles and a Possible Explanation", *Journal of Public Economics*, vol. 93, nr 7–8, s. 855–866.
- Herbst, J. (2000), *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton: Princeton University Press.
- Hintze, O. (1906), "Military Organization and the Organization of the State", omtryckt i Gilbert, F. (red.) (1970), *The Historical Essays of Otto Hintze*, New York: Oxford University Press.
- Kleven, H., C. Thustrup Kreiner och E. Saez (2009), "Why Can Modern Governments Tax So Much? An Agency Model of Firms as Fiscal Intermediaries", NBER Working Paper nr 15218.
- La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes och A. Shleifer (2008), "The Economic Consequences of Legal Origins", *Journal of Economic Literature*, vol. 46, nr 2, s. 285–332.
- Levi, M. (1988), *Of Rule and Revenue*, Berkeley: University of California Press.
- Lewis, A. (1954), "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", *The Manchester School*, vol. 22, nr 2, s. 139–191.
- Migdal, J. (1988), *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton: Princeton University Press.
- Miguel, E., S. Satyanath och E. Sergenti (2004), "Economic Shocks and Civil Conflict: An Instrumental Variables Approach", *Journal of Political Economy*, vol. 112, nr 4, s. 725–753.
- Myrdal, G. (1974), "What is Development?", *Journal of Economic Issues*, vol. 8, nr 4, s. 729–736.
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. och R. Thomas (1973), *The Rise of the Western World: A New Economic History*, New York: Cambridge University Press.
- North, D. och B. Weingast (1989), "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England", *Journal of Economic History*, vol. 44, nr 4, s. 803–832.
- North, D., B. Weingast och J. Wallis (2009), *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nunn, N. och N. Qian (2014), "US Food Aid and Civil Conflict", *American Economic Review*, vol. 104, nr 6, s. 1630–1666.
- Persson, T. och G. Tabellini (2003), *The Economic Effects of Constitutions*, Cambridge: MIT Press.
- Sen, A. (1988), "The Concept of Development", i Chenery, H. och E. Srinivasan (red.), *Handbook of Development Economics*, vol. 1, Oxford: Elsevier.
- Skaperdas, S. (2011), "The Costs of Organized Violence: A Review of the Evidence", *Economics of Governance*, vol. 12, nr 1, s. 1–23.
- Solow, R. (1956), "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, nr 1, s. 65–94.
- Stiglitz, J. (1988), "Economic organization, information, and development", kapitel 5 i Chenery, H. och T. Srinivasan, *Handbook of Development Economics*, Amsterdam: Elsevier.
- Tilly, C. (1975), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press.
- Tilly, C. (1985), "War Making and State Making as Organized Crime", i Evans, P., D. Rueschemeyer och T. Skocpol (red.), *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, C. (1990), *Coercion, Capital and European States, AD 990–1992*, Oxford: Blackwells.
- Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press.