

# Claus Offe

## *Ostyrbarhet*

Det är välkänt att Max Weber vägrade att definiera staten utifrån något slags *självständigt* syfte eller självständig uppgift. Med tanke på den så gott som oändliga mångfald syften som statsmaktens innehavare försökt uppnå genom historien menade Weber i stället att staten bara kan definieras *instrumentellt*, närmare bestämt som den övermakt som har monopol på att utöva fysiskt våld mot befolkningen inom ett avgränsat territorium. Staten kan alltså inte förklaras utifrån dess ändamål, utan endast utifrån dess medel. Staten fung-

erar som stat så länge den inte utmanas av inre eller yttre krafter som utgör ett reellt hot mot dess våldsmonopol. Staten måste därför definieras negativt: genom *avsaknaden* av konkurrerande innehavare av tvingande maktmedel.<sup>1</sup>

Tesen jag kommer att driva i denna teoretiska artikel är att denna statsuppfattning är alltför knäpphändig. För att staten ska »vara« stat räcker det inte att dess organ (polisen, militären, domstolarna, fängelserna) kan oskadliggöra konkurrenter om tvångsmakten. Staten måste dessutom kunna »göra« något,

---

1. Se till exempel Max Weber, »Politik som yrke« [1919], i Weber, *Vetenskap och politik* (1991), s. 40–41. Red. anm.

nämligen »styra«. Att styra innebär att verkställa de kollektivt bindande politiska beslut som kontinuerligt fattas för att skydda och främja de samhällseliga villkor och processer (exempelvis lag och ordning, ekonomisk tillväxt, egendomsförhållanden, Guds eller det härskande partiets yttersta vilja, vissa föreställningar om social rättvisa och socialt framåtskridande etc.) som makthavarna anser värda att skydda och främja. Faktum är att staten skyddar och upprätthåller sitt weberska våldsmonopol just *genom* att styra på ett sätt som förebygger uppkomsten av rivaliserande maktpretendenter. Hos den stat som inte förmår styra innebär minskningen och den slutliga förlusten av styrningsförmåga att den riskerar att förlora sitt våldsmonopol, eller själva sin statlighet i Webers bemärkelse.

Både statlighet i form av våldsmonopol och statlighet i form av styrningsförmåga är relationella kategorier. För att upprätthålla och befästa sitt monopol på (»legitimt«) våld måste statsmaktens innehavare vinna överhand över de krafter som utmanar den, såsom revolterande massrörelser, privatarméer som för inbördeskrig, delar av militären som gör väpnat uppror, terroristgrupper, väpnade drokarteller, separatist rörelser som hotar den territoriella och befolkningsmässiga integriteten, främmande stater som

ockuperar delar av statens territorium och andra maktfaktorer som försöker undergräva befolkningens lojalitet och lydnad mot staten. Om inte staten kan förhindra bildandet av sådana grupper eller åtminstone behålla övertaget över dem när de väl uppstått, kan statligheten komma att sönderfalla: staten drabbas av »statsförfall«.<sup>2</sup>

Statens styrningsförmåga, alltså dess förmåga att fatta och verkställa kollektivt bindande politiska beslut som bemöter de frågor och utmaningar som staten identifierar, är likaså relationell till sin natur. Här är frågan: Kan staten uppbåda de politiska resurser (institutionella, ekonomiska, politiska, administrativa etc.) som krävs för att övervinna de krafter, inre eller yttre, som står i vägen för dess beslut och saboterar deras verkställande? Om svaret på frågan visar sig vara »nej« (vilket är sannolikt när till exempel fordringsägare kan påtvinga skuldsatta stater åtstramningsåtgärder) kan vi tala om en oförmåga att styra, eller ett tillstånd av *ostyrbarhet*. I ett sådant tillstånd kan staten mycket väl ha kvar sitt monopol på att utöva *våld*, men den är i hög grad urståndsatt att *ge beskydd*, då statsmaktens innehavare uppenbarligen saknar förmåga att utrusta sig med de resurser och fatta de beslut som krävs för att hantera de frågor, utmaningar och kriser som statens aktörer samtidigt inte kan kosta på sig

---

2. Robert H. Bates, »State Failure«, i *Annual Review of Political Science* volym 11, nr 1, s. 1–12.

att ignorera, förneka eller avföra från dagordningen. De kan till och med vara medvetna om att det är irrationellt att skjuta upp politiska åtgärder på grund av bristande resurser, eftersom problemets storlek då växer exponentiellt. Om man inte handlar »nu« kan man med andra ord vänta sig att kostnaderna för att handla vid ett senare tillfälle växer sig avskräckande höga i fråga om vilka politiska resurser som kommer att behövas. Ett tillstånd av ostyrbarhet är alltså självförstärkande. Nicholas Stern har fört fram den tanken i sin i stort sett obestridda analys av klimatförändringens ekonomi.<sup>3</sup> Men eftersom vi saknar också de resurser som skulle behövas för att handla »nu«, tycks vi inte ha något annat val än att vänta tills styrningsförmågan blivit ännu otillräckligare än i dag i förhållande till de utmaningar som vi står inför.

Statlighetsproblemen orsakas normalt av illegitima konkurrenter om tvångsmakten, medan styrbarhetsproblemen orsakas av bristande politiska resurser gentemot fullständigt legitima »vetoaktörer«. Styrbarhetsproblem som förvärras kan dock få återverkningar i form av statlighetsproblem. Regeringarnas ofta desperata strävan efter ökad styrningsförmåga (till exempel i samband med den pågående skuldskrisen i

eurområdet) lockar ofta den politiska eliten att söka lösningar på *överstatlig* nivå – lösningar som därmed oundvikligen undergräver staternas suveränitet. Eller också får suveräniteten hos stater som anses oförmögna att främja och skydda befolkningens grundläggande intressen inre utmanare i form av aktivistiska utominstitutionella krafter som ifrågasätter statens och regimens legitimitet och integritet, vilket var fallet 2012–2013 i både Grekland och Egypten.

## Vad orsakar ett tillstånd av ostyrbarhet?

Ostyrbarhet är ett begrepp som har använts för att beskriva ett tillstånd av institutionell otillräcklighet som riskerar att leda till politisk kris, vilken i sin tur skapar möjligheter för institutionella förändringar. Ett tillstånd av ostyrbarhet orsakas av institutioner som tillåter (eller i alla fall inte kan förhindra) att det uppstår problem och konflikter som dessa institutioner sedan visar sig oförmögna att hantera på ett ordnat och rutinmässigt sätt, liksom i modeller av *endogen* överbelastning.<sup>4</sup> Frågan om och när en stat har blivit ostyrbar har naturligtvis en normativ del. Här handlar det om att dra gränsen mellan nivå-

3. Nicholas Stern, *Sternrapporten. En genomgripande analys av klimatförändringens ekonomi* (2007 [2006]).

4. I originalet används *demand overload*, ett begrepp med innebörden att nyttjandet av en utrustning eller ett system överskrider dess kapacitet. Överbelastningen innebär ofta att utrustningen slutar att fungera eller att systemet kollapsar. Övers. anm.

erna »tillräcklig/acceptabel« och helt »otillräcklig« styrningsförmåga hos ett system av politiska institutioner. Men detta är oftast ganska okomplicerat. Om staten är kroniskt oförmögen att stifta och upprätthålla lagar, tillhandahålla grundläggande samhällsservice eller lösa större konflikter med lämpliga institutionella medel är sannolikt de flesta, även statens aktörer själva, överens om att det råder ett tillstånd av bristfällig styrningsförmåga, som måste åtgärdas med institutionella reformer som kan återställa »tillräcklig« styrningsförmåga.

Ostyrbarhet är ett märkligt begrepp i det avseendet att det har använts av såväl politiska sociologer som journalister och politiker; det har påverkat diskussionen inom såväl den nya vänstern som nykonservatismen. Termen blev ganska populär bland dessa grupper på sjuttio-talet, både i den engelsktalande världen och på den europeiska kontinenten.<sup>5</sup> Historiskt sett härrör termen från slu-

tet av den period av välfärdskapitalism som rådde under efterkrigstidens »gyllene år«, eller *les trente glorieuses*,<sup>6</sup> då de antaganden som den byggd på började ifrågasättas och i hög grad ogiltigförklaras. Tvivlen väcktes av händelser som Romklubbens publicering av rapporten *Tillväxtens gränser*;<sup>7</sup> den första oljekrisen 1973; den efterföljande ökningen av arbetslösheten i OECD-länderna; de tvåsiffriga inflationstalen i OECD:s nyckelländer i spåren av oljekriserna 1973 och 1979; de kulturella effekterna av 1960-talets proteströrelser; den kulturella omorienteringen mot »postmaterialistiska« värden,<sup>8</sup> som ansågs förstärka »kapitalismens kulturella motsägelser«;<sup>9</sup> USA:s de facto-förlust i Vietnamkriget 1975; strejkerna under perioden 1968–1978, då strejkaktiviteterna växte till en omfattning som inte skådats i den industrialiserade världen sedan andra världskriget, och som i Storbritannien kulminerade i »missnöjets vinter«<sup>10</sup> 1978–1979; begynnande

5. Jfr Robert Y. Fluno, »The Floundering Leviathan. Pluralism in an Age of Ungovernability«, i *Political Research Quarterly* volym 24, nr 3 (1971), s. 560–566, ett av de tidigaste brukena av begreppet.

6. *Les trente glorieuses*, »de gyllene trettio åren«, »rekordåren«, fransk beteckning på perioden 1945–1975, som präglades av kraftig ekonomisk tillväxt. Övers. ann.

7. Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jørgen Randers och William W. Behrens III, *Tillväxtens gränser. En rapport utarbetad för Romklubbens projekt »Människligbetens situation«* (1972).

8. Ronald F. Inglehart, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Publics* (1977).

9. Daniel Bell, *The Cultural Contradictions of Capitalism* (1978).

10. På engelska *winter of discontent*, en beteckning på vintern 1978–1979 i Storbritannien, som präglades av omfattande strejker i offentlig verksamhet till följd av

forts på nästa sida

tecken på en tilltagande »statsfinans-kris«<sup>11</sup> början på slutet för den socialdemokratiska reformryran på den europeiska kontinenten (vilket förebådades av den tyske förbundskanslern Willy Brandts avgång 1974); och slutligen thatcherismens uppkomst och den nyliberala lärans hegemoni som högerens lösning på dessa styrbarhetsproblem.

## »Ostyrbarhet« och den politiska höger-vänster-koden

Diagnosen ostyrbarhet är alltid knuten till ett recept på åtgärder: ostyrbarhetens spöke tvingar regeringarna att återuppbygga de institutionella strukturerna och ändra sina handlingsprogram så att de inte längre ger upphov till krav eller påkallar styrning av sådana ting (exempelvis konjunkturcykler eller sysselsättningsnivåer) som i vilket fall som helst kommer att ligga *utanför politikens räckvidd*. Den nyliberala reflexreaktionen är att avföra de problem som staten ändå inte antas kunna lösa (eller som antas ge upphov till oönskade bieffekter om de löstes) från den politiska dagord-

ningen. Albert Hirschman har gjort en klagörande analys av den »reaktionära retorik« som brukar åtfölja den typen av reträtter.<sup>12</sup> Motivet för att överge vad som antas vara »realistiska« politiska mål (som att uppnå »full sysselsättning«) är rädslan för att ett misslyckande skulle riskera att leda till att staten förlorade i *auktoritet*: det man inte kan uppnå ska man inte ens försöka sig på, eftersom ett misslyckande skulle avslöja hur maktlös staten faktiskt är. Detta är den konservativa versionen. Men den motsatta, socialdemokratiska slutsatsen är också rimlig: den stat som brottas med styrbarhetsproblem måste proaktivt *stärka* de institutionella strukturerna och politiska resurser som regeringarna har att tillgå, för att på så sätt *återställa* och skydda sin trovärdighet, auktoritet och förmåga att ingripa.<sup>13</sup> Dessa olika åtgärder följer inte analytiskt av olika fall av ostyrbarhet *i och för sig*, utan kommer an på de politiska preferenserna hos dem som betraktar situationen och deras tilltro till politiska ingripanden.

Den förste som använde termen ostyrbarhet (*Unregierbarkeit*) i den tyska partipolitiken var troligtvis den sittande

---

de lönefrysningar som den brittiska regeringen infört för att bekämpa inflationen. Uttrycket kommer från Shakespeare: »Missnöjets bistra vinter har nu vänts / i härlig sommar av vår Yorkska sol ...« (William Shakespeare, »Richard III« [1591], i *William Shakespeares dramatiska arbeten*, band 2 (1977), s. 15). Övers. anm.

11. James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State* (1973).

12. Albert O. Hirschman, *Den reaktionära retoriken. Konsten att argumentera mot alla sambälls-förändringar* (1996 [1991]).

13. Claus Offe, »Ungovernability. On the Renaissance of Conservative Theories of Crisis«, i Jürgen Habermas (red.), *Observation on »The Spiritual Situation of the Age«* (1984), s. 67–88.

socialdemokratiska ministerpresidenten i delstaten Nordrhein-Westfalen, Heinz Kuhn, som under sin valkampanj 1975 varnade för att förbundsrepubliken skulle bli »ostyrbar« om den kristdemokratiska oppositionen vann förbundsdaysvalet. Därmed antydde han att de tyska fackförbunden skulle tillgripa utominstitutionella stridsåtgärder som bara en socialdemokratisk regering kunde avhålla dem från genom dämpande och tillmötesgående åtgärder. Analytiskt sett handlar frågan om huruvida fackförbundens krav skulle *modereras* genom socialdemokratisk finans- och socialpolitik – eller om de snarare skulle angripas och *bestraffas* genom att centralbankerna övergick till hård monetaristisk utbudspolitik och att regeringarna gav upp sitt ansvar för att upprätthålla »full sysselsättning«.<sup>14</sup>

Samma år, 1975, utgavs *The Crisis of Democracy*, en rapport som tillkommit på initiativ av Trilateral kommissionen.<sup>15</sup> Samuel Huntingtons kapitel om USA har blivit bokens mest inflytelserika. Mer än 35 år efteråt kan det läsas som ett av de dokument som lade grunden för den nykonservativa politiska återhållsamhet som öppnade slussarna för den nyliberala ekonomiska noninterventionspolitiken. Huntingtons diagnos var okomplicerad. Den demokra-

tiska statens auktoritet hade satts i fråga av egalitär och omfördelningsmässig »överbelastning av krav« och en »revolution av stigande förväntningar«, som utgjort rester av 1960-talets »deltagarrevolution« (eller »demokratiska flodvåg«) och gett upphov till »tryck från nyaktiverade grupper«. Dessa grupper hade krävt en »utvidgning av statens åtaganden utanför försvarsområdet«, till exempel på utbildnings- och socialförsäkringsområdet. En sådan utvidgning underbläste en finansiell kris – en kris som »marxister felaktigt beskyller det kapitalistiska systemet för [medan den] i själva verket är en produkt av demokratiskt beslutsfattande«. Den deltagardemokratiska jämlikhetsideologins uppgång hade därtill bidragit till att skapa misstro mot »den offentliga makten« och mot berättigade statusprivilegier grundade på »expertis, rang och förmögenhet«. På detta sätt »skapade 1960-talets demokratiska vitalitet [...] problem i 1970-talets styrning av demokratin« och underminerade, tillsammans med »onationella« krafter i medierna, förtroendet och tilltron för regeringen (och det »institutionella ledarskapet« i allmänhet), vilket föranledde författaren att fråga: »Finns det överhuvudtaget någon som styr?« Den förhärskande »demokratiska sju-

14. Fritz W. Scharpf, *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa* (1987).

15. Michel J. Crozier, Samuel P. Huntington och Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* (1975). – Trilateral kommissionen, en privat tankesmedja bestående av politiker och affärsmän från Nordamerika, Europa och Asien-Stillahavsregionen, grundad av David Rockefeller 1973. Red. anm.

kan« tvingade regeringarna att öka utgifterna samtidigt som de förlorade i auktoritet, vilket undergrävde deras förmåga att »avkräva befolkningen de uppoffringar som kan bli nödvändiga«. Styrbarheten försvagades av en överdriven »demokratisk vitalitet« och dess åtföljande »överbelastning« av krav. Man måste återställa balansen mellan dessa båda genom att framtvunga »potentiellt önskvärda gränser för den politiska demokratin obegränsade utvidgning«. <sup>16</sup> I annat fall skulle demokratin ge upphov till krafter som en demokratisk regering står dåligt rustad att hantera – ett typexempel på institutionell otillräcklighet.

Även om författarens politiska hän-syftningar och föreslagna åtgärder fortfarande är kontroversiella, är den analytiska strukturen bakom resonemanget inte enbart knuten till en nykonservativ idésfär. Denna struktur kan sammanfattas på följande sätt: Vissa politiska institutioner ger upphov till krafter och krav som inte kan behandlas, kanaliseras eller hanteras på ett tillfredsställande sätt inom ramen för dessa institutioner. Ostyrbarheten är inte att hänföra till de situationer eller händelser där den yttrar sig. Den är snarare att hänföra till de institutionella strukturer (»demokratin« enligt Huntington) som bevisligen har en inneboende oförmåga att hantera händelser och situationer vilkas upp-

komst de å andra sidan inte kan förhindra. Ostyrbarhet är närmare bestämt ett tillstånd som råder när institutionella aktörer med motstridiga intressen uppfattar incitament och möjligheter (»situationslogiken«) på ett sätt som innebär att de inte blir intresserade av en gemensam lösning på konflikten. Det här resonemanget är intellektuellt tilltalande just därför att uppkomsten av splittrande krafter inte ses som tillfällig och betingad av yttre krafter, utan systematiskt kan tillskrivas just de institutionella strukturer vilkas brister (förlorad kontroll eller styrningsförmåga) sedan visar sig som en följd av dessa endogena splittrande krafter. Man kan alltså visa att den »överbelastning« som staten drabbas av både *framkallas* och *sanktioneras* av dess institutioner, det vill säga kan beskrivas som *självförvållad*. Ostyrbarhet är ett resultat av att institutionerna överbelastar sig genom att utlösa strategiskt handlande som de är dåligt rustade att hantera. Till detta kommer att styrkan och dynamiken hos dessa splittrande krafter inte gör det möjligt att återställa styrbarheten på något direkt och friktionsfritt sätt (till exempel genom att framtvunga »gränser för den politiska demokratin«, som Huntington vill). Vad som krävs är i stället en fullständig institutionell omstrukturering. När den har slutförts kan man se tillbaka på ostyrbarheten som en »tillfällig fas [...] i det politiska systemets

16. Samuel P. Huntington, »The United States«, i Crozier, Huntington och Watanuki, *The Crisis of Democracy* (1975), s. 73, 76, 92, 105, 115.

utveckling«. <sup>17</sup> Men även ett tillstånd av *styrbarhet* kan ses som något »tillfälligt« och till sin natur bräckligt, eftersom framväxande socioekonomiska och politiska kraftkonstellationer kan rubba den alltid osäkra institutionella balansen mellan de problem som skapas och de som effektivt kan behandlas inom ramen för de institutionella strukturerna. <sup>18</sup> Det är nästan överflödigt att säga att Huntington visade sig ha fel när han skyllde demokratins kris på måttlösa krav hos nya och traditionella vänsterkrafter. Som vi sett har *kapitalplacering* visat sig vara mer krävande i fråga om skattelättnader och andra förmånliga investeringsvillkor som staten kan bevilja dem, alltmedan den fackliga organisationsgraden, strejknivån och de socialistiska inslagen i den socialdemokratiska politiken har minskat överallt.

Om ett resonemang i den här riktningen (endogenitet, splittring, överbelastade institutioner, institutionell omstrukturering) kan föras (och *nota bene* beläggas empiriskt!), kan vi tala om ett »starkt«, »rent« eller idealtypiskt fall av ostyrbarhet. Det svarar mot Marx uppfattning om »anarki« i det kapitalistiska produktionssättet – en anarki som de politiska institutionerna både släpper lös och sanktionerar, och som utgör en källa till påfrestningar som de inte klarar att hantera.

En sådan idealtyp gör det möjligt att bedöma hur nära ett »renodlat« fall av ostyrbarhet vi kan förlägga faktiska politiska kriser och problem i statsmaskineriet. Den gör det möjligt att ställa och besvara frågor av den här typen: I vilken utsträckning berodde följderna av orkanen Katrina, som drabbade New Orleans i augusti 2005 (1 800 döda, en miljon hemlösa, skador till en kostnad av 81 miljarder dollar) på en »yttre« händelse (vädret) och i vilken utsträckning kan de tillskrivas en oförmåga att styra (bristfälligt underhåll av skyddsvalar, otillräcklig planering för evakuering och härbärgering, kaotisk krishantering, beroendet av undantagstillstånd etc.)? I vilken utsträckning kan Jugoslaviens upplösning på 1990-talet skyllas på inreboende svagheter, asymmetrier och spänningar i den jugoslaviska (eller för den delen tjeckoslovakiska och kanske vid någon tidpunkt den belgiska eller brittiska) federalismens institutionella system? Vad orsakar förfallet hos »kollapsade stater« – den centrifugala etniska mobiliseringen eller den strukturella sårbarheten hos statliga institutioner behärskade av en korrupt stamelit som varken kan eller vill ge sin befolkning grundläggande skydd och säkerhet? I vilken utsträckning berodde finansmarknadskrisen 2008, med dess allvarliga återverkningar på statsfinanserna, tillväxten och sysselsättning-

17. Richard Rose, »Ungovernability. Is there fire behind the smoke?«, i *Political Studies* volym 27, nr 3 (1979), s. 351, min kursivering.

18. Wolfgang Streeck, *Re-Forming Capitalism. Institutional Change in the German Political Economy* (2009).



en, på en (exogen) irrationell interaktion hos marknadens aktörer och i vilken utsträckning berodde den på ett (endogen) mönster av passiv styrning och bristfälligt regelverk, som gav utrymme för, sanktionerade och rentav uppmunttrade dessa aktörer och deras strategier? I alla dessa fall av tillfällig ostyrbarhet kan situationen beskrivas som en »yttre chock«. Men den kan också beskrivas som ett institutionellt misslyckande, som berodde på att det saknades *chockabsorberingsfunktioner* i statsmaskineriet. Det finns förstås också exempel på fall där det framstår som mindre lämpligt att utifrån ett institutionalistiskt perspektiv »endogenisera« de faktorer som bryter samförståndet och fråntar regeringar auktoritet och handlingsförmåga. En sådan faktor som förknippats med ostyrbarhet är sekulariseringshypotesen, enligt vilken sekulariseringen frigör »individens beteende från gamla restriktioner« genom att »bryta det traditionella sambandet mellan sociala, politiska och religiösa förhållningssätt och institutioner«, vilket »äventyrar den sociala stabiliteten« och styrbarheten.<sup>19</sup>

## Ostyrbarhet och statsförfall

Begreppet ostyrbarhet används oftast när statens institutionella otillräcklighet visar sig *i samband med* specifika utmaningar som varken kan förhin-

dras eller hanteras med tillgängliga institutionella styrmekanismer. Man kan skilja mellan det här tillståndet och det mer extrema tillståndet *absolut* statsförfall, då statens grundläggande styrningsförmåga brutits samman sedan dess våldsmonopol brutits av våldsutövande maktrivaler (till exempel avhoppare från militären och andra eliter i en kollapsad stat). Men detta är på intet sätt ett tillstånd som bara drabbar underutvecklade postkoloniala samhällen. Statens styrningsförmåga kan minska till kritiska nivåer på grund av djupgående regional splittring, ett polariserat och splittrande partisystem som leder till kroniskt politiskt dödläge, utbredd korruption i den offentliga sektorn, oförmåga att hävda statens våldsmonopol gentemot inhemska paramilitära styrkor eller otillräckliga institutionella medel för att hantera maktskiftet. I en sådan situation är staten inte bara sårbar för enskilda, specifika utmaningar, utan förmår inte ens utföra grundläggande statliga uppgifter, som att auktoritativt fatta och upprätthålla kollektivt bindande rättsregler och ge medborgarna grundläggande fysisk säkerhet och socioekonomisk trygghet – det tillstånd av »statsförfall« som diskuterades i artikelns inledning.

Det institutionella styrningsmönstret kan vara utformat så att staten riske-

19. Suzanne Berger, »Religious transformation and the future of politics«, i Charles S. Maier (red.), *Changing boundaries of the political. Essays on the evolving balance between the state and society, public and private in Europe* (1987), s. 109. Jfr Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht* (1976).

rar att förfalla *rumsligt*. Rumsligt förfall drabbar de stater som inte förmår hävda sin auktoritet över statens hela (formella) territorium, där områden utom statlig kontroll *de facto* kontrolleras av krigsherrar, stamledare, beväpnade gäng, drogkarteller, etniska och religiösa separatist rörelser eller gerillastyrkor. Exempel på stater som inte ens kan hävda sin territoriella integritet är Somalia, Indonesien, Sri Lanka, Colombia och, vågar man nog påstå, Israel.<sup>20</sup> I dessa fall ligger delar av territoriet, och därmed också delar av befolkningen, utom räckhåll för vad centralregeringen kan erbjuda i fråga om skydd, rättsordning och samhällsservice.

De flesta fall i denna kategori är territorier som fortfarande dras med problem från den koloniala frigörelsen. De rika demokratiska OECD-länderna å sin sida tycks i större utsträckning lida av en oförmåga att ta kontroll över sin framtid på kort och medellång sikt; de lider av en institutionell närsynthet som kan betecknas som en *tidslig* ostyrbarhet. De är institutionellt oförmögna att reagera på klart förutsedda och i hög grad okontroversiella utmaningar (i fråga om till exempel inkomstfördelning, arbetsmarknadsutveckling, demografi, utbildning och klimat) så tidigt och effektivt som vore befogat ur risk- och kostnadssynpunkt. Vi kan säga

att en tillfällig undanträngningseffekt styr dagordningen i de liberala demokratierna: eliten och icke-elitens nuvarande intressen överskuggar de medellångsiktiga frågorna, eftersom det är svårt att prioritera långsiktig hållbarhet när det som räknas (inom ramen för de befintliga politiska institutionerna) är önskemålen hos nu levande väljare och hos kortlivade politiska allianser, som hellre kämpar för att vinna nästa val än verkar för samhällsinvesteringar som (i bästa fall) bär frukt först efter flera decennier. De liberala demokratierna har verkligen ytterst små förutsättningar att hålla sig till en långsiktig kurs. De är, för att parafrasera Jon Elster, oförmögna att göra sig oförmögna att handla opportunistiskt.<sup>21</sup>

I sin lysande analys av de beslut och politiska misstag som ledde till Lehman Brothers sammanbrott den 15 september 2008 och den efterföljande bankkrisen i och utanför USA visar Richard Posner på ett övertygande sätt hur den endogena ostyrbarheten uppstod: en rad samverkande ekonomiska och finansiella händelser kunde utvecklas utom kontroll därför att beslutsfattarna uttryckligen *tillätit* detta. De kunde alltså ha bestämt sig för att ingripa i tid för att stoppa den katastrofala händelseutvecklingen, men beslöt sig för att inte göra det. Som Posner uttrycker

20. »Failed States Index 2008«, finns på hemsidan för tankesmedjan Fund for Peace.

21. Se Jon Elster, *Ulysses Unbound. Studies in Rationality, Precommitment, and Constraints* (2000), s. 5. Red. anm.

det: »Regeringen har misslyckats igen [...] och detta på ett sätt och av skäl som väcker frågan om nationens välstånd kan upprätthållas med dagens politiska system. [...] USA:s styrbarhet [...] har satts i fråga.«<sup>22</sup> Detta system gör det möjligt för de politiska ledarna att avstå från att vidta förebyggande åtgärder och utforma en proaktiv politik om de anser att en sådan överksamhet skulle gagna deras omedelbara politiska intressen. Greenspan »menade att bubblor borde tillåtas växa och spricka och att USA:s centralbank då skulle vakna, ingripa och [...] begränsa effekten av den sprickande bubblan [...] – vilket vi har funnit att den inte kan. Det är som att säga att regeringen inte borde göra någonting för att förhindra en epidemi, utan gå till handling först efter att epidemin brutit ut.«<sup>23</sup> I andra sammanhang skulle ett sådant beteende betraktas som brottslig försummelse.

Avslutningsvis kan vi tala om ostyrbarhet i fråga om *självtändiga* politikområden och politiska frågor som (kanske oåterkalleligt) hamnat utom räckhåll för (nationella) regeringar. Frågespecifik förlust av kontroll beror på endera av två till synes motsatta rörelser, *privatisering* eller överstatligt *ömsesidigt beroende* (»globalisering«).

Tillsammans innebär de att allt fler frågor och problem försvinner ur sikte inom det område som på något sätt kan hanteras med traditionella styrningsmetoder och offentlig maktutövning, och att de luckor som uppstår fylls (om än ofta bara retoriskt) av vaga föreställningar om »styrning« som på något sätt inbegriper både statliga och icke-statliga aktörer.<sup>24</sup> Sedan 1980-talet har OECD-länderna i stor utsträckning hanterat symptom på finanskriser och statsfinansiell »överbelastning« genom att privatisera alla typer av »nätverksindustrier« (vatten, energi, finansmarknader, transport, kommunikation och elektroniska medier), liksom samhällsservice, offentlig förvaltning och socialförsäkring. Utifrån ideologiska föreställningar om »effektivitet« och »valfrihet« har de medvetet frånhänt sig en del av sin institutionella förmåga att fatta beslut om dessa varor och tjänster och deras kvalitet och fördelning (förutom några rester av tillsynskompetens, som i många fall försvagas under trycket av »konkurrerande regelverk«).<sup>25</sup> Förtrödd av den hegemoniska nyliberala ideologin tycks staten ha försvagat, utarmat och saboterat sin egen förmåga till förebyggande ingripande och reglering och överlåtit åt överstatliga aktörer

22. Richard Posner, *The Crisis of Capitalist Democracy* (2010), s. 6.

23. *Ibid.*, s. 36.

24. Claus Offe, »Governance: »An Empty Signifier«, i *Constellations* volym 16, nr 4 (2008), s. 550–562.

25. Streeck, *Re-Forming Capitalism* (2009), kapitel 5.

att i bästa fall återställa någon form av styrningsförmåga och styrbarhet.

Det andra sätt på vilket staten har låtit viktiga politiska frågor undfly sin beslutsfär benämns ofta »globalisering«. Här brukar slutsatsen bli att bara transnationella allianser av stater eller överstatliga organisationer, inte enskilda stater, kan skapa och upprätt-

hålla regelverk (beträffande till exempel internet, migration och finansmarknader). Detta visar sig dock ofta omöjligt av det skälet att enskilda stater lägger hinder i vägen för vad vi kan kalla »nödvändig« styrbarhet.

*Översättning från engelskan  
av David Persson*