

Andreas Asplén Lundstedt och Vanja Carlsson *Statens återkomst*

Under 1990-talet och det tidiga 2000-talet präglades den samhällsvetenskapliga och politiska debatten i stor utsträckning av den då pågående globaliseringen, som hade accelererat efter kalla krigets slut. Globaliseringen sågs som en strukturell förskjutning från nationell suveränitet till globala marknader och överstatliga institutioner som medförde ökade transnationella flöden och fragmenterade statliga strukturer.¹ Central i debatten var förställningen om statens försvagning, och i verk som organisations-teoretikern och managementkonsulten Kenichi Ohmaes *The End of the Nation State* hävdades till och med att nationsgränserna hade blivit ekonomiskt irrelevanta och statens handlingsutrymme mycket begränsat.² Sociologen Ulrich Beck menade för sin del att staten som analytisk utgångspunkt var otillräcklig i en alltmer kosmopolitisk och sammankopplad värld.³

Somliga tolkade globaliseringen som en process under vilken statens betydelse minskade i takt med att ekonomiska och politiska processer flyttades bort från den nationella nivån, medan

andra tvärtom framhöll att staten spelade en aktiv roll i globaliseringens utveckling. Enligt detta synsätt hade staterna, genom politiska beslut och institutionella reformer, själva aktivt bidragit till att omfördela beslutsprocesser från den nationella staten uppåt till överstatliga institutioner, nedåt till regionala och lokala nivåer samt utåt till privata aktörer och olika former av partnerskap mellan privat, offentlig och idéburen sektor.⁴

Den globala rättviserörelsen, bestående av en mångfald av aktörer, växte fram som en reaktion mot denna politiska utveckling och organiserade sig utifrån globala målsättningar såsom krav på efterlevnad av de mänskliga rättigheterna, klimaträttvisa och rättvis internationell ekonomisk politik. Rörelsen accepterade att den klassiska statliga suveräniteten hade försvagats och att staten hade inordnats i ett globalt maktkomplex, men krävde internationell demokrati och rättvisa.

Under de senaste två decennierna har en rad samhällskriser och omvälvningar bidragit till att förändra både relationen mellan staten och andra samhällsaktörer och synen på denna relation. Utvecklingen efter finanskrisen 2008 har på ett avgörande sätt satt i fråga tesen om statens marginalisering i förhållande till marknaden. Och trots att överstatliga institutioner, såsom Europeiska unionen, försökte lösa krisen genom bland annat stödaktioner för enskilda länder, visade det sig att de stora effekterna av krisen och den ekonomiska politiken förblev nationellt förankrade. Omfattande offentliga räddningspaket för krisande banker och skilda politiska vägval i fråga om åtstramning eller expansion hade stora och långvariga konsekvenser för olika länders krisförlopp. Händelseförloppet pekar också på att den ekonomiska politiken inte låter sig centraliseras globalt utan betydande demokratiska legitimitetsproblem och ekonomiska spänningar. Bakom det som enligt marknadsekonominns företrädare är ekonominns neutrala lagar finns alltid statliga resurser,

regler och institutioner som möjliggör och upprätthåller marknaden – vilket också flera av nyliberalismens förgrundsgestalter insåg.⁵

Efter finanskrisen har den globala covid-19-pandemin, inflationskrisen samt långvariga problem inom välfärd och infrastruktur, ofta kopplade till omfattande avregleringar och ökad marknadsstyrning av offentliga verksamheter, åter aktualiserat frågan om statens roll i samhällsutvecklingen och dess förhållande till aktörer såsom näringslivet, det politiska systemet och medborgarna. Debatterna förhåller sig till den splittring och polarisering som kännetecknar många av samtidens politiska utvecklingslinjer. Flera samtidiga processer inom ekonomi och politik verkar dra åt olika håll – åtminstone vid en första anblick: välfärden håller på att vittra bort, men samtidigt är nyliberalismen i kris. Protektionismen ökar och globaliseringen minskar, men samtidigt har globala storföretag, kanske särskilt inom tech- och finansbranschen, ökat sitt politiska inflytande. Marknadens inflytande över politiken är fortsatt mycket stor inom många politikområden, men samtidigt har företagens välstånd möjliggjorts av statliga centralbankers låga räntor. Sedan finanskrisen 2008 har staten, framför allt USA och Kina, spelat en alltmer aktiv roll som de inhemska företagens tillskyndare genom omfattande program för direkt statsstöd. Här handlar det ofta om att man vill skaffa sig dominans inom ny teknik, såsom artificiell intelligens, och trygga tillgången till strategiskt viktiga råvaror, såsom sällsynta jordartsmetaller.

Den politiska debatten tycks i dag allt mindre handla om valet mellan offentliga och privata lösningar. Skiljelinjerna verkar i stället ha flyttat in i staten: det finns en större samsyn kring att staten bör spela en betydande roll i samhällsutvecklingen, men det råder konflikt kring vad denna roll ska innebära. De statliga investeringarna har ökat utan att välfärden har fått mer att röra

sig med. I stället växer statens repressiva makt och våldskapital. Offentliga satsningar på försvar och polismakt expanderar snabbt. Försöken att stärka statens suveränitet och kontroll över territoriets gränser har fördjupats. Under senare år har detta bland annat tagit sig uttryck i kraftigt åtstramad migrationspolitik, begränsningar i den fria rörligheten inom EU, nya eller återuppflamnade mellanstatliga konflikter och krig och, i Sverige, ett ökat fokus på hot mot rikets säkerhet. Samtidigt har flera internationella institutioner och regelverk, såsom FN, Världshandelsorganisationen (WTO) och Världshälsoorganisationen (WHO), försvagats eller ifrågasatts, vilket kan tolkas som tecken på att nationalstaten har stärkt sin ställning i den globala politiska ordningen.

I det här numret av *Fronesis* låter vi staten stå i centrum för analyser av stora samhällsförändringar. Vi utforskar staten utifrån två övergripande perspektiv. Det första handlar om statens kapacitet att styra samhällen och människor. Här ligger fokus på statens roll som inre koloniatör av det egna territoriet och dess strävan att genom institutioner nå in i och organisera vardagslivet. Det andra handlar om statens natur. I medelpunkten för de texter som representerar detta perspektiv står frågor om hur staten förhåller sig till kapitalismen och hur förändringar i den förra kan påverka den senare.

Vad gör staten?

Staten kan anses förhålla sig till det egna territoriet och de människor som bor där genom att kontinuerligt försöka sträcka sig inåt i samhället och forma de områden och befolkningar som den gör anspråk på att styra. Processen kan beskrivas med hjälp av kroppsmetaforer: staten ser människor och organisationer och sträcker ut sina institutionella armar för att reglera och styra dem.⁶ Statsvetaren Kathleen Thelen har varit en ledande före-

trädare för en forskningsinriktning som betonar just institutionernas roll.⁷ Denna skola har visat hur efterkrigstidens statsvetenskap länge var relativt ointresserad av staten som organisation. De centrala aktörerna i det politiska livet ansågs i stället vara organiserade intressen såsom politiska partier, fackföreningar och näringslivet. Staten sågs som en neutral arena som dessa aktörer kämpade om att ta kontroll över.

Den institutionella skolan bidrog till nya insikter genom att vända på sambandet mellan staten och organiserade intressen. Nu sågs i stället statens olika organisationer som självständiga aktörer med egna agendor och resurser.⁸ Genom att undersöka institutioners historiska ursprung och deras spårbundenhet över tid gav man nya förklaringar till bestående variationer mellan relativt likartade länder i fråga om exempelvis arbetsmarknadspolitik och socialförsäkringsmodeller.⁹ Statens institutioner angav således ramarna för och formade den politiska kampen mellan organiserade politiska intressen.

Forskningen om statens kapacitet har haft ett liknande an-greppssätt i sökandet efter den moderna statens historiska rötter. Hur förvandlades världen från ett myller av stadsstater, fursten- och kungadömen och vidsträckta imperier med suddiga gränser till ett system med tydligt avgränsade nationalstater som åtminstone på papperet har legitim auktoritet att stifta lag som gäller i hela territoriet? En förgrundsgestalt i sökandet efter svar på den frågan var sociologen Charles Tilly, som lanserade inflytelserika teorier om den moderna statens framväxt sedan medeltiden.¹⁰ Med Tillys kända formulering skapar stater krig, och krig skapar stater. Yttre hot och maktambitioner tvingar fram arméer, och för sådana krävs offentliga organisationer med administrativa och ekonomiska resurser, något som i sin tur kräver makt-koncentration och skatteintäkter. Tilly liknar de processer under vilka staten skapades vid organiserad brottslighet: en form av

beskyddarverksamhet som bygger på det officiella argumentet att staten ger skydd mot omvärlden, men som egentligen handlar om utpressning och utsugning av befolkningen.¹¹

Om Tillys idéer ofta handlar om yttre hot, pekar andra i stället på den interna maktkampen: hur staten med varierande framgång sökt konkurrera ut andra dominerande institutioner, såsom den organiserade religionen.¹² Till detta hör den successiva etableringen av det offentliga våldsmonopol som enligt Max Webers kända definition kännetecknar en stat.¹³ Central är tillkomsten av moderna byråkratier som kan tillhandahålla offentliga tjänster och nyttigheter, såsom sjukvård och infrastruktur.¹⁴ Sådant statsbyggande tjänade ofta ett nationsbyggande syfte, inte minst genom utbildning: framväxten av ett nationellt språk och den gemensamma förståelse av det »svenska« eller »franska« som utbildningsväsendet möjliggjorde bäddade för nationens »föreställda gemenskap«.¹⁵ Forskningen om statens kapacitet rymmer sällan en kritisk blick på staten som sådan. Den inspireras ofta av en världsbild färgad av filosofen Thomas Hobbes, där staten fyller en funktion genom att erbjuda ordning och säkerhet i en våldsam, farlig värld.¹⁶ Flera studier formas också av idén att välfungerande statsapparater är nödvändiga för den representativa demokratin.¹⁷ Följden av allt detta blir att staten ofta framträder som en nödvändig, visserligen mäktig men ändå god, stabiliserande kraft i samhället.

I detta nummer angriper vi frågan om statlig kapacitet på ett annat vis. Vi har valt kontrasterande perspektiv, både i fråga om normativa idéer om staten och i fråga om vad som är föremål för statens styrning och reglering.

I »Statens föränderliga blick på folket« undersöker förvaltningsforskaren Andreas Asplén Lundstedt en central infrastruktur för statens kapacitet: folkräkning och folkbokföring. Det handlar om hur och för vilka syften staten har räknat

och katalogiserat människor genom historien. Detta har varit förknippat med maktkoncentration under lång tid, men varit särskilt viktigt för den moderna statens framväxt som vår tids dominerande politiska organisation. Lundstedt beskriver den moderna folkbokföringens rötter i politiska ideologier och vetenskapliga landvinningar under 1700- och 1800-talen. Sverige, med världens äldsta folkbokföring, framhålls som ett paradigmiskt fall, där personnumret i dag är invävt i ett tätt band mellan invånare och förvaltning. Han pekar på hur folkbokföringen präglas av en dubbelhet: å ena sidan ett instrument för erkännande som ger den enskilde tillgång till sociala rättigheter och välfärdsinsatser, å andra sidan ett kontrollverktyg som möjliggör övervakning och byråkratiska gränsdragningar för både repressiva och samhällsplanerande syften. I texten diskuteras också hur folkbokföringen i dagens Sverige politiseras på ett sätt som riskerar att förändra relationen mellan välfärdsstaten och dess befolkning.

I »Att föda eller inte föda« utforskar genusvetaren Evelina Johansson Wilén statens syn på människans reproduktion i en tid präglad av historiskt låga födelsetal. Det finns en stor spännvidd i de politiska krafter som det sjunkande barnafödandet mobiliserar: å ena sidan en »natalistisk« höger som knyter reproduktion till nationens överlevnad, å andra sidan feministiska, välfärdspolitiska strömningar som vill tala om förutsättningarna för att kombinera lönearbete och familjeliv. Men i texten figurerar också de som i befolkningsminskningen ser ett löfte: dels »familjeabolitionisterna«, som avfärdar kärnfamiljen som ett kapitalistiskt, patriarkalt projekt, dels »antinatalisterna«, som anser att det är moraliskt tvivelaktigt att sätta barn till en värld präglad av klimatkris. Johansson Wilén argumenterar för att de vitt skilda grupperna alla laddar reproduktion med moral och skuld: den som inte föder bidrar inte till samhället och den som

föder belastar planeten. I stället, menar hon, bör reproduktion betraktas som ett existentiellt val.

Den nyligen bortgångne statsvetaren James C. Scott var en kanske något motvillig förgrundsgestalt i forskningen om statens kapacitet. Han var en livslång anarkist och såg inte staten som någon positiv kraft i samhället, men i sin kritik bidrog han mycket till den moderna förståelsen av den. Till detta nummer har vi låtit översätta ett utdrag ur hans bok *The Art of Not Being Governed*, där han tecknar en historia över ett bergigt område, av akademiker kallat Zomia, som spänner över tio länder i Sydostasien, bland annat Kina, Thailand och Vietnam. Scott ser Zomia som en av de sista motståndszoner där människor lyckades undfly den moderna statens makt. I texten förklarar han statens framväxt och maktkoncentration utifrån materiella faktorer såsom kontroll av jordbruk och massproduktion av livsmedel. Svårigheten för statens expansion i Zomia-området är den bergiga, bångstyriga geografin: oländig och svåröverblickbar. Central för Scott är relationen mellan statens kärna och dess utkanter, mellan »civilisation« och »barbari«, där den moderna statens kulturuttryck och idéer om upplysning formas i opposition mot dem som lyckats undfly dess styre.

I »Anarkistiska minnen« gör kulturgeografen Mikael Omstedt en delvis kritisk översyn av James C. Scotts tänkande. Han beskriver Scotts krokiga väg som så småningom skulle göra honom till en av den samtida anarkismens ledande företrädare, från hans tidiga studier av bondesamhällen i Sydostasien och hans förhållande till generationskamraternas vänsterrörelse fram till banbrytande verk som *Weapons of the Weak* och *Seeing Like a State*. Omstedt visar hur Scotts kritik av staten behandlar metoder för att göra alltifrån skogar till städer styrbara, men också formerna för vardagliga motståndshandlingar hos dem som utsätts för maktutövandet. Ofta har detta skett inom ramen för så kallad

utvecklingspolitik, där fattiga länder under 1900-talet skulle ta stora språng in i moderniteten, inte sällan med katastrofala resultat. Samtidigt kritiserar han Scotts pessimism beträffande möjligheten att genom staten åstadkomma samhällsomvandling, den enkelriktade och historiskt linjära synen på staten som en monolitisk och ohejdbar kraft och den romantiserade synen på ett civilsamhälle bortom offentlig reglering.

I den översatta texten »Partistatskapitalismen i Kina« ger statsvetarna Margaret Pearson, Meg Rithmire och Kellee S. Tsai en inblick i de senaste decenniernas utveckling i en av världens mäktigaste stater: Kina. Författarna menar att Kinas politiska ekonomi bör förstås som en särpräglad form av statskapitalism, en »partistatskapitalism« där det kinesiska kommunistpartiets överlevnad är överordnad allt annat. Modellen har under de senaste decennierna varit förknippad med nya typer av statlig inblandning i ekonomin, vilket har medfört en otydligare gräns mellan statlig och privat sektor och växande krav på politisk lojalitet hos företagen. Författarna menar samtidigt att partistatskapitalismen skapar dysfunktioner och uppvisar oroväckande historiska likheter med mellankrigstidens fascistiska stater, där partiets och samhällets intressen också tilläts smälta samman.

Vad är staten?

En av de mest inflytelserika debatterna om staten var den som ägde rum från slutet av 1960-talet till mitten av 1970-talet mellan de båda marxisterna och sociologerna Ralph Miliband och Nicos Poulantzas. Debatten kretsade kring hur staten i kapitalistiska samhällen bör förstås: som ett direkt instrument för den härskande klassen eller som en mer komplex struktur med en viss grad av autonomi. Med utgångspunkt i Karl Marx idé om kapitalet som en social relation argumenterade Poulantzas för att staten bör förstås som en förtätning av samhällets klassrelationer. Han

avvisade därmed den mer instrumentella syn som förknippas med Miliband, enligt vilken staten i första hand fungerar som ett verktyg för den härskande klassens dominans. I stället framhöll han staten som en sammansatt institutionell formation som skapar egna effekter i reproduktionen av klassamhället.¹⁸

För Poulantzas teori var särskilt den italienske marxisten Antonio Gramscis idé om den integrerade staten betydelsefull.¹⁹ Med detta begrepp ville Gramsci beskriva hur det politiska samhället och civilsamhället tillsammans upprätthåller den rådande samhällsordningen genom en kombination av tvång och samtycke. Även den franske filosofen Louis Althusserns teori om ideologiska statsapparater, såsom kyrkan, familjen och utbildningsväsendet, spelade en viktig roll, eftersom den visade hur dessa apparater medverkar till att reproducera den borgerliga hegemonin vid sidan av den repressiva statsapparaten (rättsväsende, polis och militär).²⁰ Tillsammans satte dessa perspektiv i fråga den klassiska uppdelningen mellan stat och civilsamhälle. Staten kunde inte enkelt avgränsas från institutioner som vanligen betraktas som ekonomiska, sociala eller kulturella. Utifrån denna utgångspunkt menade Poulantzas att en borgerligt hegemonisk stat alltid måste förmedla och organisera konkurrerande intressen.

Frågan om statens natur och dess roll i kapitalismen behandlas i flera texter som på olika sätt och mer eller mindre direkt förhåller sig till den här diskussionen.

Ett exempel på en växande inriktning inom marxistiskt inspirerad forskning som undersöker statens förändrade roll i den globala kapitalismen är den om nutida statskapitalism. »Statskapitalism« syftar här på att staten i många länder har utökat sin roll som investerare, ägare och strategisk aktör i förhållande till kapitalet. Vi har låtit översätta ett utdrag ur boken *The Spectre of State Capitalism* där de politiska ekonomerna Ilias Alami och Adam D. Dixon beskriver de olika uttryck som statens växande

roll i ekonomin tar sig. Författarna menar att staten har tagit på sig en ny roll inte bara som en reaktion på enskilda kriser, såsom den globala finanskrisen 2008, covid-19-pandemin och Rysslands krig mot Ukraina, utan som en del av en längre historisk utveckling sedan millennieskiftet. Dock framhåller de att den statskapitalistiska utvecklingen inte innebär något brott med nyliberalismen. Snarare samspelar nya former av statlig intervention med en nyliberal logik, och framtiden kan därmed komma att präglas av en mer »muterad« nyliberalism.

Det här antagandet bildar utgångspunkten för förvaltningsforskaren Vanja Carlssons text »Mutation eller brott?«, i vilken hon analyserar hur den ökade statliga interventionen efter finanskrisen 2008 har tolkats. Carlsson jämför två marxistiskt inspirerade perspektiv: forskningen om statskapitalism, som alltså ser utvecklingen som en mutation av nyliberalismen, och regleringsteorin, som erbjuder en annan tolkning.²¹ Ur ett regleringsteoretiskt perspektiv kan de nya formerna av statlig styrning ses som tecken på att det nyliberala regleringssättet befinner sig i en djup kris och att en mer genomgripande omvandling av kapitalismens ackumulationssätt kan vara på väg. Carlsson undersöker därmed inte bara hur dagens statliga interventioner bör förstås, utan också hur vi teoretiskt kan avgöra när en viss historisk form av kapitalism har nått sina gränser.

I »Vad kommer efter globaliseringen?« skisserar ekonomen Branko Milanović ytterligare en tolkning av vår tids ekonomiska omvandlingar. Han jämför globaliseringsvägen kring sekelskiftet 1900 med den som följde efter kalla kriget. Medan den första stärkte västvärldens dominans och medförde ökade klyftor mellan länder, har den andra bidragit till snabb tillväxt i Asien och därmed lett till minskad global ojämlikhet. Milanović skiljer mellan inhemsk och internationell nyliberalism: den förra handlar om avregleringar, privatiseringar och skattesänkningar,

den senare om frihandel och fri rörlighet för kapital och varor. Kina har kombinerat aktivt deltagande i global handel med stark statlig kontroll över ekonomins mest betydelsefulla sektorer, medan västländerna har avreglerat och öppnat ekonomin på båda nivåerna. Men, menar han, den nyliberala handelsordningen är nu på väg att ersättas av en mer merkantilistisk dito där handelspolitik och ekonomiska maktmedel i ökande utsträckning används i geopolitiska syften. Vad vi kan vänta oss under Trumps valde är en utveckling som är raka motsatsen till den kinesiska politiken, nämligen ökad merkantilism utrikes och ökad nyliberalism inrikes.

I ett utdrag ur artikeln »Notes on the Difficulty of Studying the State«, som vi låtit översätta, förhåller sig den historiska sociologen Philip Abrams direkt till debatten mellan Miliband och Poulantzas samtidigt som han ställer sig utanför den. Texten har kommit att bli mycket inflytelserik inom olika samhällsvetenskapliga discipliner genom sin diskussion om hur staten kan förstås och empiriskt studeras ur bredare perspektiv. Abrams menar att staten antingen ska förstås som ett nätverk av politiska organisationer och praktiker eller som en föreställning – en idé – som får en statlig maktordning att framstå som ett uttryck för ett allmänintresse. Abrams kritiserar särskilt marxistiska teorier för att pendla mellan att beskriva staten som en abstraktion och att behandla den som en aktör. Själv menar han att analysen bör riktas mot hur politiska institutioner fungerar i praktiken och hur idén om staten bidrar till att legitimeras makt.

I numrets sista text, »Från rättsform till statsform«, diskuterar juristen Hugo Lundberg frågan om statens roll i kapitalismen utifrån den sovjetiske rättsfilosofen Jevgenij Pasjukanis teori om staten som social form. Här avvisas uppfattningen om staten som mystifierad illusion, men också idén om att den är ett neutralt instrument för den härskande klassen. Staten är snarare

en historiskt specifik, opersonlig framträdelseform för kapitalismens sociala relationer. Kapitalismen bygger på förekomsten av formellt fria och jämlika varuägare, och det krävs en separat offentlig makt som garanterar dessa rättsliga relationer. Staten är därmed inte i första hand ett redskap som kan användas på valfritt sätt, utan en form som är strukturellt knuten till kapitalets reproduktion.

Ordet »stat« härstammar från latinets *status* och letade sig in i svenskan via tyskan under 1600-talet i samband med den moderna statens framväxt.²² Etymologin vittnar om ett mångtydigt begrepp, en mångtydighet som också präglar numrets texter. Staten förstås som en ordning, en ställning och ett tillstånd: staten som organisatorisk apparat som ordnar och styr samhällslivet; staten som en position i förhållande till kapitalet och de sociala maktförhållanden som strukturerar ekonomin; staten som historiskt tillstånd. »Statens återkomst« är därför inte något entydigt, utan signalerar att de konflikter som alltid genomsyrat staten har blivit synligare och mer avgörande. I en tid präglad av kriser, geopolitiska spänningar och omförhandlingar av ekonomiska och politiska ordningar framträder staten åter som en central arena – inte som en lösning i sig, utan som ett koncentrat av samtidens motsättningar och möjligheter.