

Sociala fällor och tillitens problem

BOKANMÄLAN

Anta att vi har en situation där alla skulle tjäna på att samarbeta. Men om du inte litar på att alla de andra skall samarbeta, är det meningslöst för dig att göra det. Om det inte finns en sådan tillit är man fångad i en social fälla. Folk avstår från att samarbeta trots att alla skulle tjäna på det.

Rothstein menar att man i analys av sociala fällor behöver kombinera teorier om hur sociala och kulturella normer etableras med teorier som behandlar strategiskt beteende. Han visar genom exemplet Rwanda hur etniska konflikter kan analyseras inom detta ramverk. Antag att vi har två grupper som båda har intresse av att undvika konflikt, men för att kunna göra detta måste de lita på att medlemmarna i den andra gruppen inte systematiskt kommer att diskriminera dem. Om den ena gruppen inte kan lita på att den andra gruppen kommer att respektera principerna om likabehandling och universalism, så är det inte rationellt för dem att göra det heller. Det kan då till och med synas rationellt att eliminera folk i grannbyn innan de får förstärkning och attackerar den egna byn. Det var ett sådant tänkande som låg bakom de senaste decenniernas största folkmord i Rwanda 1994, då cirka 800 000 människor dödades.

Hur hänger då sociala fällor ihop med politiska institutioner? Putnam introducerade begreppet socialt kapital i *Making Democracy Work* 1993. Han hävdade att kvaliteten och tätheten hos lokala institutioner är avgörande för kvaliteten på demokratin. Socialt kapital definierade han som tillit, normer och nätverk. Enligt Rothstein är det social tillit som är huvudingrediensen i det sociala kapitalet. Hög tillit är korrelerat med stabil demokrati, låg korruption och begränsad ekonomisk ojämlikhet.

Hur byggs då socialt kapital upp? De politiska institutioner som satts upp för att administrera politiken är helt centrala enligt Rothstein. Dessa inkluderar polis, domstolar, sjukhus, skolor m m. Medborgarna har mycket tätare kontakter med dessa än med det politiska systemet, och huruvida de bygger upp tillit beror i hög grad på hur man upplever myndigheterna. Rothstein finner att det är en tydlig koppling mellan hur folk upplever att den offentliga administrationen fungerar, speciellt det legala systemet, och graden av tillit till folk i allmänhet. Putnam menade att det är deltagande i frivilliga organisationer och sociala nätverk som förklarar variationen i tillit eller socialt kapital mellan olika samhällen. Rothstein menar i stället att tillgången till opartiska universella politiska institutioner är det centrala.

Rothsteins huvudtes är alltså att socialt kapital huvudsakligen skapas av hur de offentliga administrativa institutionerna fungerar. Det är väsentligt inte bara vilka beslut som fattas i den administrativa processen, utan folk är också intresserad av att proceduren är rättvis och att alla behandlas lika. Det är graden av universalism hos dessa i form av opartiskhet och likabehandling som är den avgörande kausala faktorn. Rothstein analyserar i boken utförligt vad som hänt med tilliten i det svenska samhället under efterkrigstiden. Han finner att svenskarna visar både varandra och myndigheterna en internationellt sett hög grad av förtroende. Detta kan man visa med rimlig säkerhet på basis av de intervjuundersökningar som normalt används. Den stora frågan är dock vad som skapar socialt kapital, och denna fråga brottas Rothstein med i sin bok. Det behövs goda offentliga institutioner som bidrar till att bygga upp tillit, men samtidigt behövs tillit mellan medborgarna för att man skall kunna bygga upp goda institutioner!

Sociala fällor och tillitens problem,
Bo Rothstein,
SNS Förlag,
Stockholm, 2003.

Hur kan universella institutioner skapas? Vem ska göra det? Är det möjligt inom en modell med individuellt rationella agenter? De borde väl vilja skapa institutioner som i första hand gynnar dem själva och alltså inte är universella? Vi har ännu ingen väl utvecklad teori för hur institutioner uppkommer eller upprätthålls, men en hel del forskare, även ekonomer, har börjat intressera sig för dessa frågeställningar.

Vilken betydelse har historien för det sociala kapitalet? Rothstein menar att det kollektiva minnet är viktigt. Detta behöver inte vara ett resultat av historia eller kulturella förhållanden, utan det kan också vara skapat av medvetet strategiskt agerande från eliten. Under mellankrigstiden kom tyskarna ihåg 1918, eller myter om det, och i Rwanda på 1990-talet kom folk ihåg tidigare massakrer. Via myter är det möjligt att skapa en stark känsla av ”vi emot dem”. Den tyska myten om 1918 skapades av politiska krafter och massakerna i Rwanda 1994 förbereddes av propaganda från de politiska ledarna. Regeringen övertygade hutuerna att tutsierna förberedde ett folkmord. Den politiska makten kan skapa myter som tjänar dess intressen. En av de politiska ledarnas roller är att skapa tillit inom en grupp och att etablera vem man kan samarbeta med. Detta kan göras genom referenser till den gemensamma kulturen eller till en gemensam erfarenhet.

Rothstein menar att den rationella modellen har svårt att förklara den stora variationen i institutionella arrangemang och kollektiva aktioner som vi kan observera. Han önskar sig en teori som inte kan reduceras till nyttomaximering eller till en allmän modell för samhällskultur. Rothstein menar att det borde vara möjligt att undvika den determinism som karakteriserar forskningen om socialt kapital. Han diskuterar hur man kan gå från en situation

med bristande tillit till en med hög tillit och hävdar att det handlar om de offentliga institutionernas legitimitet. Hur kan man göra det trovärdigt att de politiska institutionerna är opartiska? Det krävs mer än ett kollektivt minne för att detta skall lyckas. Ledarna måste stå upp till försvar för principerna om opartiska myndigheter och den universella staten. I studier av hur samhällen har lyckats med att lämna en korrupt kultur har det visat sig att det är viktigt att det finns ett antal mycket publika interventioner och åtgärder som ändrar bilden av hur den offentliga administrationen fungerar. Det är viktigt att myndigheterna kan visa att man kan handla kraftfullt mot människor och företag med nära kopplingar till den politiska makten.

Varför varierar då institutioner så mycket mellan olika samhällen? Trots att man tycker att rationella maximerare skulle satsa på speciella institutioner som gynnar den egna gruppen så uppkommer universella institutioner ibland. Rothstein hävdar att detta beror på det sociala kapitalet, men en så pass generell hypotes är naturligtvis inte enkel att visa empiriskt. Under ett antagande om imperfekt information, dvs agenterna väljer under osäkerhet om framtiden, kan det vara rationellt att acceptera universella institutioner. Man väljer universella institutioner på grund av att det kan vara riskabelt att satsa på institutioner som gynnar särintressen. Agenterna kan bara komma överens om universella institutioner om de tror att man kan lita på andra agenter i diskussionen. För att undvika en social fälla måste de olika agenterna vara villiga att väga för och emot och lita på att andra agenter är pålitliga och villiga att diskutera. Om man inte vet tillräckligt mycket om framtiden kan det upplysta egenintresset göra att man avstår från att försöka etablera en uppsättning regler som bara gynnar den egna gruppen.

Rothstein skriver mycket om skillnaderna mellan valhandlingsteori och kulturmodeller och svårigheten att hitta en hållbar förklaring till variationerna i socialt kapital eller institutionell kvalitet. Detta är centralt också i diskussionen om huruvida rationella aktörer kan välja universella institutioner. Jag är inte helt klar över hur Rothstein ser på valhandlingsteori, men för det mesta tror jag att han menar att det är rimligt att utgå från att individer gör medvetna val. Ibland är han dock kritisk mot teorin, utan att det är helt klart vad han är kritisk mot. I modeller som ekonomer konstruerar sätter man ofta upp enkla valsituationer för att det skall bli möjligt att härleda resultat. Man kan eventuellt hävda att förenklingarna gått så långt att de inte fångar det väsentliga i problemet. Om man i stället formulerar valproblemet i all sin komplexitet kan det dock vara omöjligt att dra tydliga slutsatser. Alternativt kan man avstå från att formulera en strikt modell och skissera valsituationer och möjliga resultat. Det finns en avvägning här mellan realism och precision, där Rothstein lutar mera åt det realistiska hållet än vad de flesta ekonomer gör. Helst skulle vi naturligtvis alla vilja ha en modell som både är realistisk och kan ge tydliga resultat.

Såvitt jag förstår så är Rothsteins slutliga förslag till teori att man skall anta att agenter är rationella, men att de ändå kan välja universella institutioner eftersom man handlar under osäkerhet om framtiden. En sådan ansats är helt konsistent med ekonomers sätt att tänka om vad rationella agenter gör. Han menar att socialt kapital, speciellt tillit, är av fundamental betydelse för utvecklingen. Socialt kapital byggs upp eller upprätthålls i första hand av att universella politiska institutioner genomför den beslutade politiken på ett bra sätt. Rothstein letar efter någon exogen faktor som kan förklara utvecklingen,

men jag är inte säker på vad resultatet av sökandet blev. Även Rothstein anser att utfallet är starkt beroende av historien, men att det finns frihetsgrader.

Det verkar klart att hög tillit är korrelerad med demokrati och goda institutioner. Det är fortfarande inte klart för mig om Rothstein har någon generell teori om hur tillit skapas i en situation karakteriserad av misstro. Han har en diskussion om det kollektiva minnet, som är högst relevant för t ex Rwandafallet. Det är dock inte glasklart för mig hur det hänger samman med teorin eller modellen. Det verkar inte finnas någon omfattande empirisk forskning om hur man bygger upp tillit. När ekonomer skall visa något empiriskt brukar de göra ekonometriska analyser och försöka hitta statistiskt signifikanta samband. Rothstein redovisar inga sådana studier i sin bok utan diskuterar olika situationer som stödjer hans teori. Det går alltid att hitta exempel som är konsistenta med ens teori, men frågan är om man kan komma längre.

Rothstein är definitivt något intressant på spåret. Vad jag saknar är en koncis formulering av modellen eller teorin. Rothstein har många formuleringar och intressanta påståenden som är lätta att acceptera, men jag skulle vilja veta mera om hur allt hänger ihop. Området är utan tvivel spännande. Mycket av den intressanta litteraturen om ekonomisk utveckling handlar i dag om institutioner. Det borde betyda att det finns möjligheter till samarbete mellan ekonomer och statsvetare. Det krävs fortsatt teoretiserande, men för att vi verkligen ska komma vidare tror jag att det krävs djupare empiriska studier som verkligen attackerar det kausalitetsproblem som är centralt i litteraturen om socialt kapital.

Arne Bigsten

Professor i utvecklingsekonomi
Handelshögskolan i Göteborg