

## Artikkelit

---

### OM VETENSKAPLIGA FRAMSTEG INOM STATSKUNSKAPEN

Dag Anckar

---

#### ABSTRACT

##### Scientific Advancements in Political Science

There has been a series of major changes in political science since World War II. Three aspects of change are discussed, namely the internationalization of the discipline, the growth of the field of study and of political knowledge, and the diversification of theoretical approaches. The author thereafter raises the question whether these changes indicate scientific progress and he utilizes two indicators, cumulation and policy relevance, in answering the question. The answer being negative, one apparently faces a paradox. On the one hand the discipline has expanded in terms of regions, problems and methods; on the other hand these changes have not brought about scientific advancement. — Two strategies for evaluating this paradox are discussed. On the one hand measures for improving the cumulativeness and the relevance of the discipline are suggested, and the desirability of rewriting policy problems in the form of research problems is emphasized. The second strategy is rejecting in nature, and it can take two forms. On the one hand there is the possibility of rejecting the way criteria are used — for instance, relevance should not be measured in terms of engineering but in terms of enlightenment. On the other hand there is the possibility of rejecting the criteria.

---

#### 1. Om förändringar inom statskunskapen

Uppgiften att beskriva och kommentera de framsteg som statskunskapen gjort som vetenskaplig disciplin är i och för sig svår, och den underlättas inte av att den vetenskapsteoretiska och vetenskapsfilosofiska begreppsapparatur som ligger till grund för debatten om vetenskapens framsteg har uppkommit kring och är anpassad för naturvetenskaper och exakta vetenskaper snarare än för den samhällsvetenskap av vilken statskunskapen är en del. Det är sålunda symptomatiskt att det finns rätt litet av en intern debatt inom statskunskapen kring dessa problem. Vad som nog finnes är debatt och litteratur som belyser frågan hur disciplinen förändrats och hur den borde förändras, men det är ganska sällsynt att dessa inlägg strukturerats i explicita framstegsteoretiska ramar. Mot denna bakgrund kan det synas lockande att i viss mån skjuta den ovannämnda uppgiften ifrån sig och resonera mer i termer av förändring än i termer av framsteg, och jag skall här inledningsvis ge efter för

denna lockelse, och peka på några drag av förändring i statskunskapen som vetenskaplig disciplin. Huvudsakligen uppehåller jag mig härvid vid det som inträffat efter det andra världskriget.

En första omständighet som blicken lätt fastnar vid är den starka *internationalisering* som ägt rum, och som kommit till uttryck i tillkomsten av ett nätverk av institutioner, samarbete och utbyte. Tillväxten kan illustreras med ett flertal indikatorer; jag skall hastigt beröra några.

Ett landmärke att observera är grundandet av det internationella statsvetarförbundet (IPSA) år 1949. Före andra världskriget existerade nationella föreningar för disciplinen statskunskap endast i ett fåtal länder, bland dem Finland (1935), men tillkomsten av IPSA initierade en nästan febril aktivitet på denna punkt, och under 1950- och 1960-talen grundades ett stort antal nationella föreningar vilka som medlemmar av IPSA bereddes tillträde till en organiserad vetenskaplig samvaro och ett snabbt växande kontaktnät. Den första världskongressen, anordnad av IPSA i Zürich år 1950 samlade 80 deltagare; när förbundet tjugosex år senare anordnade den tionde världskongressen i Edinburgh var deltagarantalet 1.081.<sup>1</sup> Dessa deltagare representerade i Zürich 23 länder och i Edinburgh 56 länder, och även om det ännu vid mitten av 1960-talet kunde sägas finnas ett visst fog för påståendet att nio statsvetare av tio var amerikaner,<sup>2</sup> så är en dylik karaktäristik i dagens läge säkert orättvis. Något säger sålunda det faktum att de drygt ettusen personer som under åren 1950—1977 deltagit i de rundabordskonferenser och seminarier som IPSA anordnat fördelar sig regionalt så att Västeuropa, Nordamerika, Israel och Australasien svarar för c. 60 %, medan Östeuropas socialistländer står för 20 % och grupperingen Mellanöstern, Afrika, Asien och Latinamerika likaså för 20 %. Något säger vidare det faktum att de tio första världskongresserna alla avhölls i Västeuropa eller Nordamerika, medan den elfte var förlagd till Moskva och den tolfte skall gå av stapeln i Rio de Janeiro, och ännu förtjänar nämnas att de mindre konferenser och seminarier som ordnats i IPSA:s regi under 1970-talet nästan lika ofta varit förlagda till östeuropeiska som till västeuropeiska länder — bland arrangörsländerna finner vi f.ö. även t.ex. Brasilien och Malaysia. IPSA har medverkat till uppkomsten av ett trettiotal nationella föreningar, och har på olika sätt — bl.a. genom att anskaffa medel för medverkan av representanter för tredje världen — försökt arbeta för statskunskapens främjande på global bas.

Vi skall även utanför ramen för IPSA notera en tillkomst av olika samarbetsorganisationer på regional bas, sådana som *European Consortium for Political Research* och *Nordiska Förbundet för statskunskap* — sistnämnda organisation tillkom 1975 som ett uttryck för strävanden att konsolidera och kodifiera en samverkan som existerat redan en längre tid.<sup>3</sup> Vidare skall vi notera sådana tecken på en vaknande och expanderande statskunskap som den afrikanska statsvetarföreningens allt livligare aktivitet,<sup>4</sup> och det samarbete som uppstått mellan föreningarna för statskunskap i de östeuropeiska länderna.

Och naturligtvis har vi skäl att peka på det snabbt växande nätverk av internationell samverkan som kommer till uttryck på individplanet — vi tänker härvid på forskarutbytet, olika stipendiearrangemang för utlandsvistelser, internationellt samordnade forskningsprojekt, samarbete inom ramen för redigering av lärda journaler, etc.

Mycket mer siffermaterial och iakttagelser kunde anföras till stöd för tesen om statskunskapens regionala utbredning. Men viktigare är kanske att peka på ännu kvardröjande begränsningar. Vi har kommit en god bit på väg från den amerikanska dominans som var för handen under den mer omedelbara efterkrigstiden, när USA — som en betraktare har uttryckt saken — var »both the social science Mecca and the home of evangelizing prophets». <sup>5</sup> Men fortfarande gäller nog att disciplinen till sin framtoning är mer västerländsk än global, och detta skall inte ses enbart i termer av statsvetarnas regionala hemort utan även i termer av intresseorienteringar. Marxistiskt inspirerade forskare och andra företrädare för kritiska och radikala skolbildningar sätter sin prägel på statsvetarsamfundet, men denna prägel är inte markant och särskilt nedtonad blir den i samfundets olika exekutivorgan, kongressledningar och forskningskommittéer, låt vara att en breddning nog skett även på denna punkt. Man kan tänka sig olika orsaker till detta förhållande — t.ex. den att företrädare för nyssnämnda riktningar inte riktigt upplever statskunskapen som sitt ämne, utan finner ett naturligare hemvist inom discipliner som historia, filosofi, sociologi eller ekonomi. Hur som helst, det synes rimligt att säga att den statskunskap vi har i dag är mycket mer internationaliserad än den statskunskap vi hade igår; samtidigt synes det rimligt att säga att internationaliseringen inte ännu är heltäckande.

Härmed har vi även kommit in på frågan vad internationaliseringen kommit att betyda för statsvetarnas syn på sitt område, sina frågeställningar och sina metoder. Och även här möter förändringar som kan uppfångas i termerna *expansion* och *diversifiering*. Expansionen gäller för det första det vetenskapliga material som produceras — det kan nämnas att en beräkning ger vid handen att medan år 1950 sammanlagt 150 statsvetenskapliga tidskrifter publicerades, så var antalet år 1970 redan uppe i 270, <sup>6</sup> det kan också nämnas att medan 59 forskningsrapporter framlades vid den femte världskongressen i Paris år 1961, så var motsvarande antal vid den tionde kongressen i Edinburgh år 1976 redan 327. Expansionen gäller för det andra de problem som avhandlats i detta material, och det kan som illustration nämnas att medan man vid den nyssnämnda kongressen i Paris avhandlade 5 temata, så var antalet temata vid kongressen i Edinburgh redan uppe i 64. Att vi finner en sådan expansion är i och för sig naturligt redan om vi beaktar den faktiska tillväxt som skett i antalet politiska studieobjekt — det finns nu mycket mer politik i världen än förut. Det kan här vara lämpligt att citera en auktoritativ bedömning enligt vilken antalet geografiska och kulturella regioner av politisk vikt har mer än fördubblats och antalet stater i världen har tredubblats sedan det tidiga

1950-talet — samma bedömning gör även gällande att de samhällsområden som regleras via politiken har mer än fördubblats i de flesta stater utanför Europa och Nordamerika, och att antalet konkreta problem som borde vara föremål för statskunskapens intresse har ökat mer än åttafaldigt. Samtidigt har antalet forskningsmetoder som blivit tillgängliga för den politiska vetenskapen mer än fördubblats, och volymen politiskt relevanta aggregatdata har genom den publiceringsverksamhet som bedrivits av Förenta Nationerna och dess organisationer samt av olika enskilda nationer vuxit tiofalt. Samma gäller för volymen av surveydata.<sup>7</sup> Vi konfronteras alltså med en situation där ett mycket större antal statsvetare som representerar en mycket större regional spridning griper sig an ett mycket större antal problem och härvid utnyttjar många fler metoder och har en mycket större tillgång till data — ett resultat av detta är en mycket större vetenskaplig dokumentation och ett mycket större antal vetenskapliga publikationer.

Att denna bild är riktig är nog på det hela taget klart. Men den är inte fullständig om vi inte till den lägger en annan dimension, diversifieringen. Uppfattningen om vad man skall studera och hur man skall begå när man studerar politik har visserligen alltid genomgått förändringar — den danske statsvetaren *Erik Rasmussen* har i en lärobok föreslagit en indelning i en konstitutionell fas, där man studerade statsförfattningens kompetensföreskrifter, en realistisk fas där man studerade författningen i funktion, en grupporienterad fas där man i politikstudiet inryckte sociala grupper och den allmänna opinionen, samt en behavioralistisk fas, där man ställde den politiska människan och hennes beteende i forskningens ljuskägla.<sup>8</sup> Men det torde nog vara riktigt att hävda att nuläget på ett mer markerat sätt än tidigare utmärks av brokighet och mångfald i studieobjekt, teorier, approacher och metoder. Ett uttryck för detta är att det är vanligt att beskriva den fas som efterföljt den behaviorala med det ganska innehållslösa epitetet »postbehavioral»,<sup>9</sup> indikerande att den innehåller många ingredienser och att det är svårt att ge den någon mer precis etikett eller bestämning.

En ingrediens är det kvardröjande arvet från den behaviorala fasen, manifesterat icke minst i statskunskapens metodarsenal — vad behavioralismen med sin inriktning på för kvantitativ analys lämpade mikrofenomen kommit att betyda i detta avseende illustreras i någon mån av en beräkning som visar att andelen kvantitativt hållna artiklar i statsvetarsamfundets tveklöst ledande tidskrift *American Political Science Review* har stigit från 12 till 65 % över en tjugofemårsperiod samtidigt som andelen artiklar där mer avancerad statistisk teknik kommit till användning stigit från 1 till 53 % och sammanlagt 98 olika statistiska och matematiska metoder kommit till användning.<sup>10</sup> En annan ingrediens är protesten mot det behaviorala intresseområdet där två huvudtyper av invändningar gjort sig gällande, och där man dels menat att det behaviorala intresset är irrelevant eftersom det inte griper sig an fundamentala problem och inte frågar vad politiken gör och vad dess resultat konkret betyder för

människor, dels menat ungefär att fokuseringen till mikroproblem uttrycker en normativt tvivelaktig strävan att finslipa och i detaljer förbättra det system man undersöker, medan den övergripande kritiken saknas. Motsättningen har — naturligt nog — i viss mån haft färg av generationsmotsättning: det är belysande att en surveyundersökning bland statsvetare i USA i början av 1970-talet visade att de som befann sig i ålderskategorin 30—40 år var obenägna att sluta upp kring behavioralismen, medan de som var över 40 tenderade vara negativt inställda till det postbehaviorala.<sup>11</sup> Men naturligtvis är inte enbart fråga om en generationsbrytning.

Ytterligare ingredienser finner vi då i den nyssnämnda protestens positiva aspekter, d.v.s. i den nyorientering den samtidigt inneburit. Det är här kanske särskilt två drag som skall lyftas fram. Å ena sidan är fråga om försök att inplacera den behavioralistiska beteende- och attitydforskningen i en mer övergripande ram, där ett nyintresse för klassiska politikteorier gjort sig gällande, och där det t.ex. blivit vanligt att fråga efter demokratins förutsättningar, villkor och framtidsperspektiv. Och å andra sidan är fråga om att studera något annat än attityder och beteende — vill man litet slagordsmässigt uppfånga detta inslag kunde man tala om en intresseförskjutning från värden till goder,<sup>12</sup> och vad man då särskilt anspelar på är den s.k. policyanalysen som intresserar sig för det politiken producerar och för politikproduktionens samhällseliga konsekvenser. Dessa förskjutningar illustrerar samtidigt en förskjutning från mikroplanet till makroplanet där man börjat ställa frågor som har att göra med totala politiska systems förmåga att handha de uppgifter för vilka de finns till och att anpassa sig och sitt funktionerande till dessa uppgifter. Det är en mycket lång rad av enskilda frågeställningar som här kunde lyftas fram — tillväxten i politiska systems storlek, deras kapacitet att komma tillrätta med och processera de krav och förväntningar som ställs på dem, konsekvenser av bristande kapacitet för systemens legitimitet, styrförmågan och dess avhängighet av politiska och administrativa reformer, och systems förmåga att transformera sig själva må vara några exempel.

Mycket mer kunde och borde sägas, men utrymmet medger inte större utförlighet. Vi skall nu hastigt summera:

Statskunskapen har sedan andra världskriget genomgått stora förändringar. Det vetenskapliga samfundet har nästan explosionsartat vuxit i medlemsantal och i regional förankring; det internationella kontaktnätet har starkt utvidgats; frågeställningar, forskningsproblem, metoder och data har tillförts disciplinen i tidigare oanade mängder. Men är — och i vilken mån — denna expansion och denna förändring då samtidigt att betrakta som *framsteg*, som tecken på att statskunskapen nu är en bättre vetenskap än den var förut? Det är till en diskussion av denna fråga vi nu skall gå.

## 2. Kännetecknas statskunskapen av framsteg?

För att kunna handskas med den fråga vi nyss ställde måste vi uppenbarligen på något sätt tackla problemet vad framsteg egentligen skall innebära, och vi har här valt att strukturera vår framställning med utnyttjande av två allmänna och åtminstone delvis mot varandra stående uppfattningar om vad som är att förstå med framsteg i vetenskapen.<sup>13</sup>

Den första uppfattningen vi skall åberopa hävdar att vetenskapliga framsteg innebär att man kommer närmare sanningen. Vad man här vill framhålla är alltså att den vetenskapliga aktiviteten kan utöka vår information om verkligheten på ett väsentligt sätt och sålunda hjälpa oss att nå fram till en ny sanning eller i varje fall närma oss en sådan; när så sker är vi berättigade att tala om framsteg, och »sanningsnärlighet» blir alltså ett framstegskriterium. Frågan hur detta framåtskridande sker kan bedömas och betraktas på olika sätt, av vilka ett är det som företrädes av den s.k. naiva realismen med dess föreställning att vi kommer sanningen närmare ju mer data och information vi s.a.s. samlar i vetenskapens lador, och ett väsentligt annat tecknas av den av *Karl Popper* förfäktade falsifikationen, <sup>14</sup> vars bärande idé ju är att den vetenskapliga kunskapen avancerar genom att existerande teorier falsifieras och ersättes med andra vilka i sin tur kan och bör utsättas för envetna falsifieringsförsök. I och med att denna process framåtskrider har vi efterhand allt mindre »fel» och alltmer »rätt», vi avancerar kunskapsmässigt i riktning mot sanningen.

Denna uppfattning av framsteg inom vetenskapen har mött kritik, där man bl.a. gjort gällande att det inte är rimligt som ett framstegsmått hålla en sanning som man inte känner — mot Popper har f.ö. den invändningen rests att själva föreställningen om en kontinuerlig falsifikationsprocess är oförenlig med kriteriet »sanningsnärlighet», eftersom de teorier som falsifieras inte gärna eller i varje fall inte självklart kan anses vara närmare en sanning än sådana teorier som tidigare har falsifierats: eftersom såväl tidigare som senare teorier falsifieras är de lika osanna.<sup>15</sup> I stället har kritikerna valt att taga fasta på andra kriterier — ett sådant är vetenskapens förmåga att lösa problem, och det är denna uppfattning vi skall ta som en andra utgångspunkt. Företrädare för denna syn vill hävda att det vetenskapliga samfundet är ett effektivt instrument att ta till när det gäller att komma tillrätta med av samfundets paradigmkonstellationer utpekade problem, och att senare vetenskapliga teorier är bättre lämpade än tidigare teorier att lösa problem. Vi har alltså här att göra med en sorts pragmatisk framstegsuppfattning, där framstegskriteriet kunde vara vetenskapens praktiska betydelse.<sup>16</sup>

Vi har inte här pekat på dessa två uppfattningar om framsteg i syfte att utveckla dem vidare eller i syfte att tillämpa dem på något mer stringent sätt — detta skulle ligga ganska långt utanför vårt eget kompetensområde. Syftet har, som vi tidigare framhöll, varit att finna hållpunkter för vad vårt fortsatta resonemang skall kretsa kring. Och vi menar att två problemområden

emanerar, å ena sidan frågan om statskunskapens *kumulativitet*, å andra sidan frågan om statskunskapens *policyrelevans*. Att den senare egenskapen hänger intimt samman med framstegskriteriet »att lösa problem» synes oss självklart, och egentligen är fråga om två olika sätt att uttrycka samma sak — »policy» står ungefär för »åtgärdshelhet», och sådana helheter tillgriper man i syfte att komma tillrätta med samhällliga problem; när forskningen visar vilka helheter som är anpassade till vilka problem hjälper den till problemlösning och är härvid »policyrelevant». Mindre självklart är att kriteriet »sanningsnärhet» skall peka ut egenskapen »kumulativ», men om vi säger att vi här med kumulativitet förstår en kunskapsökning som till sin natur är nomotetisk och alltså går ut på en testning och utbyggnad av existerande teorier har ett tillfredsställande samband kanske etablerats. Vi vill nämligen mena att om utgångsföreställningen är att det finns en sanning från vilken vi kan befinna oss på olika avstånd, så är en nomotetiskt inriktad aktivitet åtminstone ägnad att krympa området av osanna teorier och att i denna mening »ringa in» sanningen.

\*

Är statskunskapen då en kumulativ vetenskap?

Denna fråga skall uppenbarligen besvaras så att vi försöker avgöra i vilken mån statskunskapen som disciplin besitter sådana egenskaper som utmärker kumulativa vetenskaper. Vi tar härvid vår utgångspunkt i en insiktsfull essä av den svenska statsvetaren *Gunnar Sjöblom*, som med stöd i en liknande uppfattning av kumulativitet som den vi utnyttjar räknar upp ett antal sådana egenskaper,<sup>17</sup> och finner att kännetecknande för kumulativitet bl.a. är:

- att det råder konsensus inom disciplinen om vad som utgör dess fundament;
- att disciplinens interna vetenskapliga debatt inte reduceras till att gälla grundläggande vetenskapsfilosofiska problem;
- att vissa problem betraktas som lösta en gång för alla, som slutbehandlade: man börjar inte varje gång från början på nytt;
- att enighet råder om vad som är att betrakta som aktuella forskningsområden och var forskningsfronten ligger;
- att disciplinens framsteg är inordnade i ett antal mer eller mindre interrelaterade teorier;
- att vetenskapsidkarna inte vill engagera sig i onödigt arbete och därför kräver tillgång till en vältäckande kodifiering av existerande kunskap.

Denna förteckning över kännetecken kunde kanske utökas och göras mer precis, men för vårt aktuella syfte är den tillräcklig, i det den tillhandahåller vissa referenspunkter. Och med stöd i dessa är det ganska lätt att formulera ett första svar på vår fråga: nej, statskunskapen är inte en kumulativ vetenskap.

Svaret går tillbaka på en rad litet impressionistiska iakttagelser, av vilka den första kan vara att det svårligen råder konsensus inom disciplinen om vad

som utgör dess fundament. »Fads come and go», skriver *Kjell Goldmann* i en betraktelse över kumulativiteten i studiet av internationell politik — »after 'power' came 'dominance', then 'bureaucratic politics', then 'interdependence'». <sup>18</sup> Till detta kunde tilläggas att enighet knappast råder inom disciplinen om vad den »politik» som skall vara dess centrala objekt egentligen är för något — icke utan anledning har statskunskapen givits epitetet »the case of the missing paradigm». <sup>19</sup> Detta ger då anledning till reflexionen att det är litet svårt att vara kumulativ när man inte riktigt har klart för sig vad kumulativiteten skall gälla. En annan iakttagelse är att det är väldigt få saker och problem man inom disciplinen vill se som slutbehandlade, och ett exempel kan vara valforskningen, där det åtminstone synes oss att benägenheten att ta itu med samma problem om och om igen är iögonenfallande. En tredje iakttagelse är att enigheten om forskningsfrontens placering knappast är iögonenfallande; det finns många fronter, och oftare än det kumulativa kravet skulle medge är de riktade mot varandra. En fjärde iakttagelse är att den uppsamlade och kodifierande verksamheten inte synes vara särskilt allmänt utbredd <sup>20</sup> och ej heller realiter synes stå högt i kurs — det är, för att taga ett exempel ur finsk statskunskap, åtminstone symptomatiskt att *Jaakko Nousiainen* i många upplagor utgivna bok om Finlands politiska system <sup>21</sup> har vunnit uppskattning främst därför att den fyller en lucka i läromedelsproduktionen, i mindre mån därför att den systematiserar en mängd kringstridd kunskap om finsk politik och dess beståndsdelar. Och i anslutning till detta kan en femte iakttagelse t.ex. vara den att det inte är alldeles lätt att i finsk statskunskap utpeka situationer där olika författare systematiskt bygger på och utnyttjar varandras arbeten — betydligt lättare är i själva verket att påvisa en benägenhet närmast till revirtänkande där det gäller att muta in ett eget, av andras forskningsinsatser obefläckat problem- och intresseområde. Inte sällan betraktas det även rent av som merit, som ett lyckat ämnesval, om man ger sig in på något som tidigare inte varit föremål för undersökning.

Och varför är då inte statskunskapen en kumulativ disciplin? Varför kännetecknas den inte av de egenskaper som utmärker en kumulativ disciplin?

Ett svar på denna fråga har formulerats av *Sjöblom*, som i sin nyssnämnda essä gör gällande att den stora majoriteten statsvetare helt enkelt inte är engagerade i en nomotetiskt orienterad forskning. De är inte i första hand intresserade av att testa hållbarheten i existerande teorier eller av att generera ny teori, deras verksamhet är fastmer att karaktärisera som tolkning av olika konkreta fall. Detta innebär då enligt *Sjöblom* att bidragen till teoribildningen blir tillfälliga sidoprodukter — samtidigt menar *Sjöblom* att läget kunde vara ett annat. Forskningen frambringar nog generaliseringar och teoretiska propositioner, men eftersom dessa är bundna till tolkningen av konkreta fall och inte formuleras på en tillräckligt hög abstraktionsnivå förblir de osynliga — disciplinen utmärkes m.a.o. av att stora mängder substantiv kunskap frambringas men samtidigt förblir oordnade. <sup>22</sup>



En sådan situationsbeskrivning ger upphov till två slags reaktioner. Å ena sidan kan man mena att bilden är riktig — i så fall ställs man inför uppgiften att förklara varför statsvetaren i gemen inte vägleds av nomotetiska ambitioner, och vad man då brukar åberopa är de välkända argumenten att disciplinen ännu är ung, att ämnesområdet är förenat med särskilda svårigheter (t.ex. inlärningsproblematiken), att externalismen, d.v.s. disciplinens beroende av yttre händelser och utvecklingsförlopp, skapar svåröverskådlighet och ett överrikt utbud av studieobjekt, att nödvändigheten att operera med tendensutsagor medför särskilda verifierings- och falsifieringsproblem, etc. Å andra sidan kan man mena att bilden såtillvida är felaktig att den nomotetiska ambitionen inte alls borde framhåvas — eftersom statskunskapen som disciplin är väsensskild från naturvetenskaperna borde den orientera sig mot andra vetenskapsideal och mot andra målsättningar, t.ex. den att utföra partsanalyser till förmån för bestämda samhällliga grupperingar eller att engagera sig i »invariance-breaking» snarare än i »invariance-seeking». Vi kan inte här dröja vid denna evighetsfråga, som ju inte är unik för just statskunskapen. Men det är naturligtvis viktigt att påpeka att en orsak till att statsvetare inte allmänt är nomotetiskt inriktade helt enkelt är att många inte är övertygade om att de borde vara det.

\*

Men om statskunskapen inte är en kumulativ disciplin, är den då en policyrelevant disciplin?

Svar på denna fråga har egentligen levererats från två håll, dels från de som skall producera relevanta resultat, d.v.s. forskarna själva, dels från de som skall konsumera relevanta resultat, d.v.s. i främsta hand politiker och tjänstemän. Och svaren är likalydande: nej, statskunskapen är inte policyrelevant.

Att så upplevs vara fallet kan inte gärna tillskrivas ointresse för saken — tvärtom är det väl rimligt att säga att man inom vartdera lägret sett det vara angeläget att vetenskapen kunde bidra till att finna lösningar på politiska och sociala problem. Ett uttryck för detta från beslutfattarhåll är den satsning på samhällsvetenskaplig forskning som ägt rum under 1960- och 1970-talen — detta även i Finland — och som motiverats inte minst med krav på att satsningen skall avkasta för policyformuleringar nyttiga och relevanta resultat. Satsningen har inte mötts med odelad entusiasm inom det statsvetenskapliga samfundet, men på det hela taget har den och dess bevekelsegrunder vunnit stöd och sympati. I en ofta citerad artikel från sent sextital ville *David Easton* i en slags programförklaring ersätta »the Behavioral Credo» med »a Credo of Relevance», och han markerade där konturerna av en åtgärdsorienterad revolution som höjde stridsrop efterlysande relevans och aktion och gick till storms mot social misär och andra aktuella samhällliga problem.<sup>23</sup> Det är blott alltför lätt att peka på tidigare och särskilt senare meningsyttringar som förenat sig om en sådan plädering, och det kan inte bli fråga om att gå

in på dem här — vi får nöja oss med konstaterandet att statskunskapen i likhet med andra samhällsvetenskaper varit villig att gå in för en omorientering mot det samhällsrelevanta. En i amerikanska förhållanden gjord bedömning är sålunda att »in strictly quantitative terms, the relationship between social science and public policy can only be described as a booming success»<sup>24</sup> — även om denna bedömning har en särskild relevans just för USA är den på intet sätt att begränsa just dit. Fråga är nog om ett allmännare fenomen.

Och detta ömsesidiga intresse till trots har resultaten inte blivit tillfredsställande — det finns som sagt nog inte många som generellt vill hävda att statskunskapen är policyrelevant. Varför har satsningen då inte gett utdelning?

Svar på denna fråga kan sökas och har sökts på tre håll: för det första i den forskning som bedrivs, för det andra i det politiska beslutfattandets karaktär, för det tredje i interaktionen mellan de involverade intressenterna, d.v.s. forskarna/producenterna å ena sidan samt beslutfattarna/konsumenterna å den andra. Det är ett antal olika omständigheter man härvid har åberopat.<sup>25</sup> För forskningens del har man pekat på dess uppenbara svårighet att frambringa resultat som kunde äga en större giltighet i tid och rum och därmed även appliceras på uppdykande policyproblem. Implementationsforskningen är sålunda — menar en författare — »long on description and short on prescription»: forskningen är starkt orienterad mot fallstudiernas värld och de konklusioner som går utöver dessa enskilda fall är till sin natur såväl allmänna som försiktiga.<sup>26</sup> De är alltså inte beslutfattaren till särskild hjälp. Andra omständigheter som säges verka i samma riktning är värdefrihetsproblematiken och det faktum att forskningen är specialiserad medan problemen inte är det — mot vetenskaplig forskning står tvärvetenskapliga problem. För beslutfattandets del har man pekat på att det sker under knapphet i tid — det ges inte möjlighet att i väntan på forskning uppskjuta lagstiftning och initierandet av sociala reformprogram. Beslutfattandet är även i viss mån flyktigt till sin karaktär — det uppmärksammar än det ena än det andra problemkomplexet och forskning som var aktuell när den igångsattes tenderar därför vara inaktuell när den färdigställts. Dessutom sker beslutfattandet vanligen i den politiska kampens och de politiska kompromissernas tecken i ett samspel mellan aktörer som ser och bedömer saker, inklusive forskningsresultat, ur mycket olika perspektiv. Forskningsresultat blir då för dem medel att använda för egna strävanden och mot andras strävanden, de är inte absoluta sanningar att anamma och anpassa sig till. Och beträffande interaktionen mellan forskare och beslutfattare har man stämplat tesen om två olika samfund med olika uppsättningar värden, symboler, ambitioner, belöningar, etc. — man kunde kanske tala om två olika kultursystem som har svårt att kommunicera med varandra och att förstå varandras drivkrafter. Motsättningen kan synas vara, och är säkert också mindre i de sammanhang där statskunskapen, vetenskapen om politik, är inblandad. Men att den är mindre skarp hindrar inte att den finns och att den måste tillmätas betydelse.

### 3. Om strategier inför en paradox

Vi har hittills i vår framställning a) skisserat konturer av genomgripande förändringar som statskunskapen genomgått sedan andra världskriget; och b) i stöd av ett par allmänt accepterade framstegskriterier ansett oss kunna konstatera att statskunskapen inte gärna kan betraktas som en av framsteg genomsvrad disciplin. Givet att vår framställning på dessa punkter i huvuddrag kan accepteras — givetvis har den inte fyllt några större anspråk på fullständighet och djup — är vi då ställda inför något av en paradox. Å ena sidan har disciplinen förändrats — den har blivit större, mer aktiv, gripit sig an flera problem, är metodiskt bättre utrustad, etc. Och å andra sidan har dessa bemödanden och denna expansion tydligen inte fört någonstans i framstegshänseende. Kan detta verkligen vara en rimlig slutsats? Hur skall man ställa sig inför denna paradox? Såvitt vi kan se emanerar två huvudstrategier för ett ställningstagande, och vi skall i det följande kort kommentera dem.

En strategi är att medge att paradoxen är berättigad och att föreslå åtgärder för dess avlägsnande — vi kunde kanske tala om en *förbättrande* strategi. Vad man här då kunde tänkas ta fasta på är olika åtgärder som syftar till att förbättra disciplinens kumulativa och policyrelevanta ställning — den som särskilt vill trycka på det förra kriteriet kunde t.ex. efterlysa historiska och sociologiska analyser av disciplinen som disciplin (varför är vissa delområden av disciplinen mer utvecklade än andra), rekommendera formell analys av teoretiska produkter, kräva mer och bättre kunskapskodifiering och kunskapsinventering (vad vet vi, vad vet vi ej), och föreslå en utvärderande analys av teorikriterier.<sup>27</sup> Det är emellertid särskilt en punkt vi här vill lyfta fram, och den gäller relationen mellan de två kriterier vi här diskuterat.

Vad man nämligen kunde föreställa sig är att utfallen längs de två kriterierna är av varandra beroende. Att man på flera håll omfattar föreställningen att en högre grad av kumulativitet leder till en högre grad av policyrelevans har vi redan sagt. Men även det omvända kan tänkas gälla, och vi anknyter här till ett inlägg av Kjell Goldmann,<sup>28</sup> som menar att den policyorienterade statsvetaren förutom att han har viljan att »hjälpa till» även har skyldigheten att föra sin vetenskap framåt, varför det policyrelevanta måste kopplas till det kumulativa. Goldmann föreslår i anslutning till detta en tvåstegsstrategi, där det första steget består i att definiera ett policyproblem som är så beskaffat att det kan vägleda forskning. Policyproblem kan visserligen inte lösas helt genom forskning. Men det är å andra sidan mycket rimligt att tro att ökad kunskap ger bättre möjligheter att fatta rationella beslut, givet att denna kunskap är så solid och sann som möjligt. Det andra steget skulle därför vara att omskriva policyproblemet i ett forskningsproblem, sådant att uppnåendet av en lösning på forskningsproblemet ökar sannolikheten för att policyproblemet kan handläggas på ett rationellt sätt. Kopplingen mellan policy och forskning måste alltså vägledas av ett genomtänkt argument — Goldmann uppställer kravet att forskaren på förhand måste vara i stånd att specificera

hur alternativa forskningsutfall påverkar en rationell lösning av policyproblemet. Och finns denna genomtänkta argumentering, då finns — menar Goldmann — även förutsättningar för att forskningen skall främja kumulativitet likväl som beslutsfattande. Problemorienteringen blir nämligen då ett hjälpmedel att utvärdera den existerande kunskapsbasen — »if we know *why* we want to know something, it is probably easier to specify what we know and do not know, cannot know and should try to learn more about».<sup>29</sup>

En strategi är således att arbeta vidare mot större kumulativitet och policyrelevans, detta t.ex. så att policyproblem omskrivs till forskningsproblem, varvid båda målsättningarna samtidigt kan främjas. Vi kan emellertid föreställa oss även andra sätt att reagera inför den paradox vi här diskuterar, och den andra huvudsakliga strategi vi skall nämna går ut på att bestrida paradoxens existens — vi kunde kanske tala om en *förkastande* strategi. Inom ramen för denna strategi finns två sätt att resonera.

Det ena sättet är att låta förkastandet förbli s.a.s. partiellt. Man menar härvid ungefär att paradoxen existerar såtillvida att de framsteg som statskunskapen gjort kanske inte är alldeles iögonenfallande och att det är allt skäl att arbeta vidare mot ett större mått av framsteg. Men man önskar nog ändå hävda att framsteg gjorts, och att statskunskapen avancerat i riktning mot kumulativitet och/eller relevans — situationen vore m.a.o. inte så paradoxal som ett absolut hållet bedömnings sätt kunde ge vid handen. Till stöd för en sådan tankegång kunde man anföra olika saker, t.ex. att giltighetsområdet för teorier har kunnat bestämmas och preciseras på den mindre anspråksfulla teorinivå man brukar kalla »middle range», att komparativa studier som överskrider nationsgränser blivit mycket vanligare och att disciplinen följaktligen börjat formulera sig mer om »politik» än om »politik i landet X», och att — för att ta ett exempel ur den finska statskunskapen — särskilt förvaltningsforskningen synes ha följt med i och uppmärksammat den politiska och den administrativa sektorns tillväxt i storlek och komplexitet.<sup>30</sup> En annan argumenteringslinje kunde vara att tolka kriterierna på ett annat sätt, och som exempel kunde vi hänvisa till en uppfattning som menar att det resonemang vi fört om policyrelevans är vinklat på fel sätt. Visserligen används vetenskapen inte i större utsträckning som hjälpmedel för att formulera och komma fram till enskilda och konkreta policybeslut. Men den används på ett annat sätt — det är här vanligt att tala om »enlightenment» i stället för »engineering».<sup>31</sup> Vad detta innebär är att beslutfattare konsumerar samhällsvetenskapernas rön snarare i syfte att orientera sig i den problemvärld som omger dem än i syfte att finna konkreta problemlösningar. Vetenskapen hjälper beslutfattarna att få idéer och perspektiv, att formulera problem, och rent allmänt att tänka kring den verksamhet de utövar. I den utsträckning så sker — och empiriska studier synes utvisa att det sker i ökad utsträckning — är vetenskapen beslutfattarna behjälplig, och den fyller sålunda framstegskriteriet att vara »policyrelevant». Och ännu kunde man — i en förlängning av

detta sätt att resonera — säga att forskning används ganska mycket för partsändamål, d.v.s. som politisk ammunition, i policyprocesser. Men vill man åberopa detta, då avlägsnar man ju sig nog ganska långt från den uppfattning av relevans vi här anlitat som framstegskriterium.

Det andra sättet att förkasta paradoxen är att låta förkastandet vara totalt. Här är då ej längre fråga om att peka på vissa framsteg eller att omtolka kriterierna, fastmer är fråga om att förkasta kriterierna. Statskunskapens framsteg skall — menar man — inte alls diskuteras i dessa termer. Föreställningen om kumulativitet är sålunda en chimär. De fakta om politiken som statskunskapen producerar får nämligen mening endast genom teoretiska uttolkningar, och dessa varierar i sin tur i tiden allt efter det samhället utvecklas och förändras<sup>32</sup> — de föreställningsramar som processerar kumulativitet försvinner alltså för att ersättas med andra ramar. Och om så är fallet kan kumulativitet endast vara för handen inom enskilda teoretiska traditioner, inte inom disciplinen som helhet. Kumulativitet är följaktligen ett dåligt framstegskriterium. Och samma gäller för relevanskriteriet. Om disciplinen utvecklats i riktning mot större policyrelevans är härmed inte sagt att den gjort framsteg, snarare tvärtom.

Vad man här anspelar på är relationen mellan de styrande och de styrda i ett samhälle, och det faktum att en policyrelevant statskunskap — med mindre än att relevansbegreppet helt omdefinieras — i denna relation kommer att träda i de styrandes tjänst. Det är inte — menar man — forskningens sak att förse de styrande med regeluppsättningar som underlättar manipulation och samhällskontroll, fastmer skall forskningen underlätta de styrdas kontroll av de som styr och hjälpa de styrda till insikt om hur den värld de lever i skall förklaras. När detta försummas till förmån för beslutfattarens perspektiv kan konsekvenserna bli oanade — att de kanske är oavsedda gör inte saken mycket bättre. Ett exempel på detta sätt att resonera är påståendet att den amerikanska statskunskapen med sin villighet att tjäna beslutfattare och sin benägenhet att fokusera på för de styrande angelägna maktrelationer är medskyldig till uppkomsten av det kulturklimat som födde Vietnam och Watergate;<sup>33</sup> ett annat exempel är påståendet att teknologin kommit att bli en självständig och politikförstörande kraft i moderna samhällen, varför det är en angelägen uppgift för statskunskapen att engagera sig i en kritisk och avslöjande analys av den teknologiska ideologins dominans.<sup>34</sup>

\*

Det finns i det statsvetenskapliga samfundet ganska renodlade företrädare för de strategier vi här skisserat. Men det finns även många — kanske flertalet — som balanserar och vandrar mellan olika läger, och rent allmänt får det sägas vara en mycket rimlig gissning, att samfundet inte kan demonstrera någon större enighet om var det står och i vilken mån det kännetecknas av framsteg. Detta är naturligtvis en omständighet som kan bedömas på olika sätt. Men den motiverar nog enligt min mening omdömet att

statskunskapen, i likhet med andra samhällsvetenskaper, är en intellektuellt spännande disciplin. Det finns inte en allmänt omhuldad uppfattning om vad den »politik» är som disciplinen skall studera, det finns inte utmejslade föreställningar om vilken metod som är den riktiga inom statskunskapen, vi har långt till konsensus om hur de riktiga teoretiska angreppssätten ser ut. Föreläsare för naturvetenskap och teknik demonstrerar ibland en tendens att se denna brokighet som en svaghet och som ett tecken på vetenskaplig oförmåga. Det är långtifrån säkert att de har rätt. Vad som synes som svaghet är kanske styrka, nämligen uttryck för en vilja att komma tillrätta med ett ämnesområde som är svårare än de flesta.

## NOTER

*Anmärkning.* Uppsatsen återger den svenskspråkiga originalversionen till ett föredrag som med titeln »Tieteen edistymisestää valtio-opissa» hållits vid ett av statens samhällsvetenskapliga kommission i samarbete med samhällsvetenskapliga forskningsinstitutet vid Tammerfors Universitet arrangerat kollokvium »Tieteen edistyminen ja yhteiskuntatieteet», Tammerfors, 11-12. 4. 1980.

<sup>1</sup> De sifferuppgifter som återopas i detta första kapitel härrör, där annat inte anges, ur John E. Trent, *Political Science Beyond Political Boundaries: The International, Institutional Development of Political Science, Participation, Supplement*, 1978, ss. 44-66.

<sup>2</sup> Gabriel A. Almond, *Political Theory and Political Science, The American Political Science Review*, 1966, nr 4, s. 869.

<sup>3</sup> Se härom närmare Dag Anckar, *Nordism och statskunskap: information om och synpunkter på det nordiska statsvetarförbundet, Poliitiikka*, 1976, nr 1, ss. 67-76.

<sup>4</sup> Se härom A. B. Mujaju, *Political Science and Political Science Research in Africa, African Review*, 1974, nr 3, ss. 339-358.

<sup>5</sup> Trent, *op.cit.*, s. 57.

<sup>6</sup> Beräkningen ingår i Maurice Line & Stephen Roberts, *The Size, Growth and Composition of Social Science Literature, International Social Science Journal*, 1976, nr 1.

<sup>7</sup> Karl W. Deutsch, *Major Changes in Political Science: 1952-1977, Participation, Supplement*, 1978, s. 30.

<sup>8</sup> Erik Rasmussen, *Komparativ politik 1*, Bokförlaget Aldus/Bonniers, Lund, 1971, ss. 48-57.

<sup>9</sup> Denna benämning återfinnes bl.a. i David Easton, *The New Revolution in Political Science, The American Political Science Review*, 1969, nr 4, ss. 1051-1061, som är en av programskrifterna för den fas som efterträtt den behaviorala. Jmfr även nedan, not 23.

<sup>10</sup> J. L. Hutter, *Statistics and Political Science, Journal of the American Statistical Association*, 1972, Dec., ss. 735-742.

<sup>11</sup> K. L. Baker & S. G. Hajjar & A. E. Schenker, *A Note on Behavioralists and Post-Behavioralists in Contemporary Political Science, P. S.*, 1972, nr 3, ss. 271-273.

<sup>12</sup> Erkki Berndtson, *From Values to Goods: Change in the Object of Research*. Ingår i: Berndtson et al., *Control, Freedom and the Responsibility of Political Scientists*, University of Jyväskylä, Institute of Political Science, Publications Nr 37.

- 13 Vi följer här en välskrivna översikt av Ilkka Niiniluoto, Tieteen edistymisen käsité, *Esitelmä seminaarissa »Tieteellisen edistymisen ongelmia», Tampere 16. 2. 1979.*
- 14 Popper har som bekant utvecklat sina tankar i en lång rad arbeten — vi nöjer oss här med att hänvisa till *Conjectures and Refutations. The Growth of Scientific Knowledge*, 5 ed., London, 1974.
- 15 Niiniluoto, *op.cit.*, ss. 9—10.
- 16 Niiniluoto, *op.cit.*, ss. 6—7.
- 17 Gunnar Sjöblom, The Cumulation Problem in Political Science. An Essay on Research Strategies, *European Journal of Political Research*, 1977, nr 1, ss. 3—4.
- 18 Kjell Goldmann, Concern and Cumulation: A Note on Research Strategy, *Cooperation and Conflict*, 1979, nr 4, s. 256.
- 19 P. L. Beardsley, Political Science: The Case of the Missing Paradigm, *Political Theory*, 1974, nr 1, ss. 46—61.
- 20 Naturligtvis finns det undantag — ett välkänt sådant är Lester W. Milbrath, *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?*, Rand McNally, Chicago, 1965 (1969).
- 21 Jaakko Nousiainen, *Suomen poliittinen järjestelmä*, 4 tark. painos, WSOY, Porvoo & Helsinki, 1970. — En nyupplaga av boken är som bäst under utgivning.
- 22 Sjöblom, *op.cit.*, ss. 5—9.
- 23 Easton, *op.cit.*
- 24 För bedömningen svarar Irving L. Horowitz. Den citeras här enligt Rune Premfors, Social Research and Public Policy Making, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1979, nr 4, s. 281.
- 25 Vi följer här Premfors' i föregående not angivna och enligt vårt förmenande utmärkt koncisa översikt.
- 26 Richard F. Elmore, Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions, *Political Science Quarterly*, 1979—80, nr 4, ss. 601—616 (citat å s. 601).
- 27 Sjöblom, *op.cit.*, s. 9.
- 28 Goldmann, *op.cit.*, ss. 258—259.
- 29 Goldmann, *op.cit.*, s. 259.
- 30 Denna bedömning ges i Ilkka Heiskanen, Tutkimuksen metateoriasta ja tutkijan valinnoista, *Esitelmä XII politiikan tutkimuksen päivillä, Tampere, 9—10. 1. 1980*, s. 13.
- 31 Här följer vi ånyo Premfors' tidigare i not 24 angivna översikt, särskilt ss. 285—288.
- 32 För en studie av statskunskapens utveckling som opererar med denna föreställningsram, se Berndtson, *op.cit.*
- 33 Paul L. Rosen, Science, Power, and the Degradation of American Political Science, *Polity*, 1977, nr 4, ss. 463—480.
- 34 Victor C. Ferkiss, Man's Tools and Man's Choices: The Confrontation of Technology and Political Science, *The American Political Science Review*, 1973, nr 3, ss. 973—980.