

Nr 4/1994

De enkla
motsättningarnas
fänge

Etermedia och den kommunala
kostnadskrisen

Johan Andersson

Förord

Hur klarar journalister i etermedia att presentera de ofta känsliga problem som uppstår i tider av nedskärningar och ekonomisk kris i stat och kommun? I vilken utsträckning kommer olika parter till tals och hur ofta får vi som lyssnare eller tittare veta något om de bakomliggande ekonomiska sammanhangen? Är det vanligt att främst "drabbade" och tjänstemän på hotade kommunala arbetsplatser får sina perspektiv belysta?

Detta är några av de frågor Johan Andersson, projektledare vid Timbro, behandlar i denna rapport. Han tar upp flera aspekter av journalistikens problem, och relaterar sina frågor till resonemang som förs inom massmediaforskningen.

Rapporten är väsentlig också av andra skäl. Under flera decennier har vi i Sverige vant oss vid att "goda nyheter" om social service och offentlig sektor varit liktydigt med att mer skattepengar förts över till verksamheterna. När vi nu i en ny tid dels söker alternativa organisationsformer för att skapa valfrihet och privata alternativ av kvalitetsskäl, dels drivs till detta av kostnadsskäl, är det inte självklart att media hänger med i den nya utmaningen. Den gamla tidens frågor och problemställningar i media räcker inte för att ge en rättvis bild och problembeskrivning av de nya utmaningarna. Den förenklade bild som etermedia ofta förmedlar är också i hög grad ett problem för vår demokrati.

Emil Uddhammar
Utredningschef

Innehåll

Förord.....	1
Innehåll	2
1. Inledning	3
1.1. Nya tider och nostalgi	3
1.2. Media och medborgarna	5
1.3. Syfte, metod och avgränsningar	6
1.4. Från expansionskultur till stramare tyglar	7
2. Etermedia och kostnadskrisen	10
2.1. Eländes elände	10
2.2. Vilka kommer till tals?	11
2.3. "Sparat sig in till benknotorna"	14
2.4. Världen bortom dagisknuten	15
2.5. Den fria nyttans perspektiv	17
3. De enkla motsättningarnas fånge	18
3.1. På kollision med utvecklingen	18
3.2. Fänge i formen	19
3.3. Ett demokratiskt dilemma	20
Källor och Litteratur	22
Artiklar	22
Inslag från etermedia	22
Studier och bearbetningar.....	22

1. Inledning

1.1. Nya tider och nostalgi

Det påstås att en bild säger mer än tusen ord. Ibland torde emellertid några väl valda ord säga mer än tusen bilder. Anders Isaksson har myntat uttrycket "pengarna är slut". Dessa tre ord förtäljer mycket om det ekonomiska tillståndet i nationen. De välfärdsanordningar och trygghetssystem som under lång tid tagits för givna har visat sig alltför kostsamma. Från att i början av 1950-talet ha motsvarat 25 procent av BNP utgör de offentliga utgifterna i dag över 70 procent av BNP. I såväl stat som kommun växer skuldbördan, och framtida generationers inkomster intecknas för betalning av räntor, skapade av dagens överkonsumtion. Den ekonomiska krisen har dock fört med sig en allt bredare consensus om att kursen måste läggas om. Prioriteringar, besparingar och nya former är ett måste.

Förändringarna stöter emellertid på ett starkt, och i många stycken välorganiserat, motstånd. Den politiska vänstern värjer sig mot tanken på en minskad offentlig sektor. Olika intressekonstellationer som exempelvis offentligt anställda, fackföreningar och nyttjare av offentlig service ser sina positioner/privilegier hotade.

Förändringsmotståndet kläds ofta i nostalgins dräkt. Den ekonomiska verkligheten trollas bort med formler som "trygghet", "rättvisa" och "välfärd". Att det finns en jordmån för dessa stämningar visades nyligen av SIFO-chefen Bo Ekman. I en debattartikel konstaterade han att den dominerande trenden i svensk opinion är en "längtan tillbaka till folkhemmet"; däremot finns det inte något "växande mandat för radikala strukturgrepp för att komma till rätta med budgetunderskott och galopperande statsskuld."¹

Längtan efter folkhemmet har en lång tradition att falla tillbaka på. Under överskådlig tid har det funnits ett ideal i samhällsdebatten, vars innebörd varit ständig tillväxt av den offentliga sektorn. Närhelst ett problem uppenbarade sig var utgifter och/eller regleringar den givna lösningen. En oavsedd konsekvens av denna utveckling blev att människors ansvarsmedvetande urholkades. Bristen på ett tongivande alternativ till expansionsmodellen bidrog också till att invägga människor i föreställningen att Sverige var ett

¹ Dagens Nyheter, 940118

förlovat land som funnit den bästa av lösningar. ² Det saknades beredskap för att välfärdssystemen skulle komma att knäckas av sin egen tyngd.

Samhällsstrukturer tenderar emellertid att vara temporära; varje lösning kommer förr eller senare till vägs ände. I Sverige har ett länge givet och förvånansvärt lite ifrågasatt synsätt blivit förlegat, dess ambitioner och lösningar går inte längre att förena med verkligheten. Krisen ställer krav på ett uppbrott från expansionsmodellen. I en rapport från SNS´ konjunkturråd konstateras att: "den svenska välfärdsstaten har kommit att få en omfattning och utformning som i hög grad motverkar dess egna syften. Dess storlek bromsar tillväxten av det allmänna ekonomiska välståndet." ³

Massmedia har en nyckelroll i den offentliga sektorns omvandling. I det moderna informationssamhället har de indirekta kanalerna mellan stat/kommun och väljare stor betydelse för de senares världsbild. I en krönika har Upsala Nya Tidnings chefredaktör, Folke Johansson, riktat skarp kritik mot medias sätt att skildra krisen:

Svenska massmedier har drabbats av en speciell form av krisjournalistik. Den yttrar sig i att medierna bedriver jakt på drabbade. Så snart en reform eller en nedskärning av de allmänna utgifterna föreslås eller planeras rycker journalisterna ut. Vilka kommer att drabbas av reformen / nedskärningen – d v s vilka blir det som förlorar? Om det samtidigt finns någon hög inkomsttagare som blir vinnare eller i varje fall förlorar mindre än någon som inte tjänar lika mycket är det ännu bättre. ⁴

Folke Johanssons ord stämmer till eftertanke. Vilka krav är det rimligt att ställa på media såsom informations- och kunskapsgivare?

² I Maktutredningens delrapport om medier, Olof Petersson & Ingrid Carlberg, *Makten över tanken* (Stockholm 1990), s 25, konstateras: "För att röra sig om en såpass svårbedömlig företeelse som ett lands hegemoni är undersökningarna förvånansvärt samstämmiga: Sveriges offentliga samtal sker i väsentlig grad på socialdemokratis premisser." Ett liknande konstaterande gör Emil Uddhammar i *Partierna och den stora staten* (Stockholm, 1993). Enligt Uddhammar har samtliga partier i praktiken bidragit till regleringsstatens utbyggnad.

³ Hans Tson Söderström (red), *Välfärdsland i ofärdstid*, (Stockholm, 1994), s 18.

⁴ Upsala Nya Tidning, 931016.

1.2. Media och medborgarna

En bärande tanke i det demokratiska styrelseskicket är att de politiska besluten skall formos av medborgarnas önskemål. De förtroendevalda handlar på uppdrag av väljarna. I samhällsdebatten ägnas mycken tid åt att diskutera hur uppdragstagarna, politikerna, sköter sina åligganden, medan märkligt liten uppmärksamhet riktas mot vad som krävs för att uppdragsgivarna, väljarna, skall kunna fullgöra sina funktioner.

Maktutredningen utgör i detta avseende ett undantag. I en delrapport diskuterar Olof Petersson och Ingrid Carlberg förhållandet mellan politiker, media och medborgare. Demokratins ideal är, enligt författarna, självständiga medborgare som skapat sig en egen bild av samhället. För att utöva kontroll över de politiska organen måste medborgarna ha tillgång till *kunskap* och *mångsidig information*. Makten över tanken skall ligga hos individen.⁵

Vetskap om beslut i stat, landsting och kommun kan inhämtas genom personlig kontakt, genom andra personers förmedling, via officiell information eller via media. För den absoluta merparten människor torde media utgöra den huvudsakliga informationskanalen. I genomsnitt ägnar svensken ungefär sex timmar per dygn åt TV, radio och tidningar. Av denna tid svarar etermedia för två tredjedelar. Det torde vara ställt bortom allt tvivel att media är en mäktig kanal för påverkan. I sin doktorsavhandling konstaterar Kent Asp:

Den verklighetsbild som presenteras och den värdering som görs av den politiska världen i det medieinnehåll individen exponerar sig för påverkar starkt det sätt på vilket individen själv uppfattar och värderar den politiska världen.⁶

Media har således en betydande möjlighet att påverka den enskildes inställning. För att individen skall kunna fatta ett genomtänkt och autonomt beslut, fordras ett beslutsunderlag i form av bakgrund och sammanhang. Den enskilde måste kunna väga för- och nackdelar mot varandra. Kent Asp har urskiljt tre komponenter i vad han kallar beslutsrelevant information, det vill säga uppgifter som behövs

⁵ Petersson/Carlberg, s 242 f.

⁶ Kent Asp, *Mäktiga massmedier* (Stockholm, 1986), s 351.

för den enskildes ställningstagande: informationstäthet, informationsbredd samt informationsdjup. För vår diskussion är de båda senare begreppen av intresse.

Informationsbredd innebär att de relevanta argumenten för eller emot ett beslut skall redovisas. Informationsdjup syftar på att publiken bör förses med fakta och motiv som ligger till grund för de enskilda besluten; händelser bör sättas in i sina sammanhang.⁷

1.3. Syfte, metod och avgränsningar

I såväl maktutredningen som tidigare mediaforskning, här främst representerat av Kent Asps studie *Mäktiga massmedier*, framtonar ett ideal för samhällsjournalistik, med krav på bredd och djup i rapporteringen. Centralt är kunskapsförmedling och allsidig information. *Syftet med föreliggande rapport är att studera exempel på hur etermedia skildrat kommunal verksamhet i en tid som präglas av samhällsekonomisk kris. Vad är det som uppmärksammas och hur uppmärksammas det?*

Ur den teoretiska diskussionen ovan låter sig ett antal frågor preciseras: Redovisas argument för respektive mot besparingar / förändringar? Vilka aktörer kommer till tals? Ställs kritiska frågor? Till samtliga aktörer, eller bara till en del? Ges publiken en bakgrundsorientering om kommunalekonomiska förhållanden? Belyses samband mellan offentligfinansierad välfärd och den samlade ekonomins tillstånd? Relateras besparingar till utgifternas storlek? Finns det relevanta aspekter som inte behandlas, exempelvis vad som skulle bli följden om en viss besparing eller förändring inte genomfördes?

Rapporten bygger på en analys av nyhetsinslag i Ekot, Rapport och Nyheterna under september och oktober 1993.⁸

⁷ Ibid, s 154 f.

⁸ Underlaget till rapporten har utgjorts av programutskrifter från mediaföretaget Imedia. Imedia sammanställer varje dag en mediareport, som i sammandrag refererar samtliga inslag i etermedias sändningar. Till denna rapport har beställts utdrag som refererar de undersökta inslaget i sin helhet. De program som omfattas av Imedias bevakning är: Morgonekot 07.00, Lunchekot, Dagens Eko 17.45, Rapport 19.30, Nyheterna 19.30 (22.00 till och med den 10/9, med undantag för lördagar 19.00) samt Aktuellt 21.00 (med undantag av lördagar, då 18-sändningen ersätter 21-sändningen). I undersökningen har emellertid inte Aktuellt tagits med, eftersom det under perioden var så få (två) inslag som passade in på urvalskriterierna.

För att göra ämnet hanterbart har tre områden valts ut för granskning: Barnomsorg, grundskola och äldreomsorg. De åldersberoende områdena svarar för cirka 65 procent av kommunernas totala kostnader, och deras kostnadsutveckling är således av stor betydelse ur såväl kommunal- som samhällsekonomiskt perspektiv.⁹

Sammanlagt studeras 38 inslag i rapporten; av dessa handlar 12 om barnomsorg, 13 om skola och 16 om äldreomsorg.¹⁰ Målsättningen har varit att peka på tendenser genom att granska relevanta inslag, inte att jämföra de enskilda redaktionernas bevakning.

1.4. Från expansionskultur till stramare tyglar

1960 uppgick den samlade kommunalskatten till i genomsnitt 14:62 kronor. Trettio två år senare har den kommunala beskattningen i det närmaste fördubblats, svensken betalade 1992 i genomsnitt 31:04 kronor i skatt av varje intjänad hundralapp till landsting och kommuner.

Ökningen förklaras delvis av demografiska faktorer, men är samtidigt illustrativ för efterkrigstidens politiska kultur, enligt vilken välfärd skapas genom offentliga åtaganden. Detta faktum samt att verksamheten bedrevs i skyddade former, befriad från konkurrens och kostnadspress, ledde till etablerandet av en expansionskultur.

När den kommunalekonomiska kommittén 1991 lade fram sitt betänkande, *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer*, präglades emellertid skrivningarna av ett annat synsätt; den offentliga expansionen hade kommit till vägs ände. Som en röd tråd genom betänkandet löper behovet av att sätta in kommunalekonomin i sitt samhällseko-

⁹ *Vad kostar verksamheten i din kommun?* (Stockholm 1993), s 13.

¹⁰ De utvalda inslagen har barnomsorg, äldreomsorg eller skola som huvudtema. Inslag där något av dessa verksamhetsområden omnämns som en del av ett större tema har ej tagits med. I urvalet av inslag har allt som Imedia rubricerat "korta nyheter" skalats bort. För skolans del har inslag om religionsundervisning, skoltrötthet, rasism samt mobbning och kriminalitet ej medtagits, då dessa områden inte direkt tangerar den övergripande frågeställningen. Vidare berörs inte inslag som handlar om KBT, då detta mer har karaktären av transferering än konsumtion. Slutligen har inslag om vårdnadsbidraget sorterats bort, då detta reformförslag förtjänar en egen granskning. Additionen i den löpande texten går, som den uppmärksamme läsaren noterat, inte ihop. Detta beror på att tre inslag berör såväl skola som barnomsorg.

nomiska sammanhang. Författarna poängterar att skattetrycket inte kan fortsätta att stiga, utan att det tvärtom måste sänkas för att skapa växtutrymme för den privata sektorn. Den offentliga välfärden är avhängig en sund samhällsekonomi och en vital privat sektor.

För kommunerna leder detta faktum till krav på omprövningar och nytänkande. I betänkandet konstateras att kravet på besparingar i de offentliga utgifterna inte kan uppfyllas utan en begränsning av den kommunala verksamheten.¹¹

Sedan betänkandet publicerades har kraven på förändring knappt minskat. Med årliga budgetunderskott på över 200 miljarder och en statsskuld som passerat en biljon färdas Sverige mot ruinens brant. OECD konstaterar i sin senaste Sverigerapport att det inte går att fortsätta som om ingenting hade hänt. Kommunerna gör därför klokt i att räkna med mindre statsbidrag i framtiden. Till de minskade ramarna skall bland annat läggas den tickande bomb som utgörs av den kommunala pensionsskulden och en demografiskt betingad ökning av behovet av äldreomsorg. I Kommunförbundets rapport *Kommunernas ekonomiska läge – september 1993* sammanfattas framtidsutmaningen på följande vis:

Kostnadsneddragningarna sker samtidigt som behovet av kommunalt finansierade tjänster ökar med ca en procent om året till följd av befolkningsförändringar. Skillnaden mellan ökade behov och minskade resurser bedöms under perioden 1992 - 1998 till i genomsnitt knappt 2,5 procent om året. Detta måste kommunerna klara med en kombination av rationaliseringar, effektiviseringar, sänkt ambitionsnivå och kvalitet samt nedläggningar av vissa verksamheter och höjda avgifter.¹²

Vilken bild förmedlar då etermedia till sin publik?

¹¹ *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans - statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer*, SOU 1991:98 (Stockholm 1991), s 61 - 82.

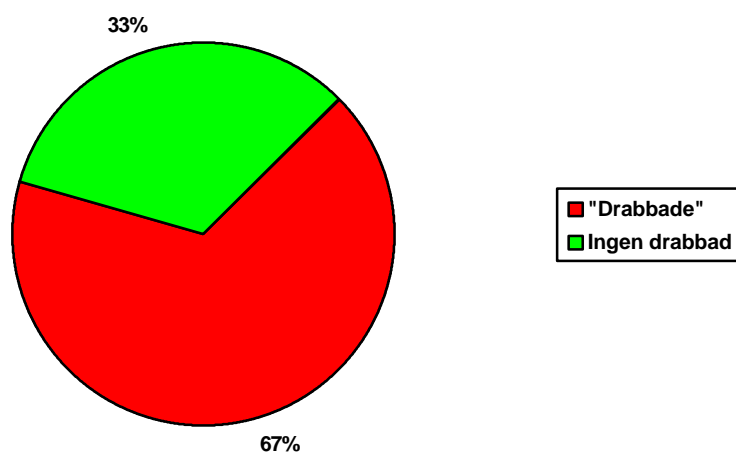
¹² *Kommunernas ekonomiska läge: sept -93* (Stockholm 1993), s 1.

2. Etermedia och kostnadskrisen

2.1. Eländes elände

Det är en etablerad uppfattning att dåliga nyheter är bra nyheter. Negativa företeelser har i regel större genomslagskraft än positiva. Besvär och tråkigheter lämpar sig väl för dramatisering. Jörgen Westerstahl och Folke Johansson har konstaterat att elände generellt sett är prioriterat i nyhetsvärderingen.¹³

De 38 inslag som här undersökts stämmer väl in i denna bild. I 36 fall förekommer aktörer — utöver den redaktionella personalen — i 67 procent av dessa inslag uppmärksammas personer som för sin egen eller för sin intressegrupps del anser sig vara drabbade av besparingar och andra förändringar.



Figur 1: Bilden visar i hur stor andel av inslagen som det förekommer drabbade personer.

Endast fyra inslag av 38 har ett övervägande positivt budskap, av typen "Skolan klarar sig bra trots minskade resurser" eller "prisbelönad äldrevård". Ofta byggs reportagen upp kring en eller flera personer, vars elände får fungera som mätare på det samlade tillståndet i den kommunala servicen.

Två fall får tjäna som illustration till centreringen på det negativa och tendensen till fokusering på enskilda personer/händelser. När Kommunförbundet i september 1993 presenterar resultatet av en

¹³ Jörgen Westerstahl & Folke Johansson, *Bilden av Sverige* (Stockholm 1985), s 88.

enkät till landets kommuner, konstateras att genomförda neddragningar har fått positiva effekter för den kommunalekonomiska utvecklingen, men samtidigt framhålls att kommunerna måste vara beredda på att genomföra större kostnadsminskningar för att få ordning på ekonomin. Vidare fastslås att: "Om man tvingas göra kraftiga ekonomiska besparingar i kommunen är det oundvikligt att detta drabbar de områden som betyder mest ekonomiskt." ¹⁴

När TV 4 redovisar rapportens resultat heter det emellertid att ekonomin börjat stabilisera sig och att kommunerna trots detta "fortsätter sparandet". Några resonemang om att verkligheten faktiskt ställer ökade krav på förändring förs inte, inte heller diskuteras de framtidsbedömningar som görs i rapporten. I stället byggs inslaget upp kring barnomsorgen i Österåker; ett flertal föräldrar (förmänstagare) och en barnpsykolog får förklara det förkastliga i att Österåker sparar. Reportern formulerar det hela som att "barnen får betala" och "politikernas sparnit drabbar barnen". ¹⁵ Bilden till publiken är tydlig – politikerna drar omotiverat ned på service.

Det andra exemplet handlar om Socialstyrelsens utvärdering av Ädel-reformen, vilken innebar att äldrevården bytte huvudman från landstingen till kommunerna. Det var en mycket stor process, som naturligtvis inte fungerade smärtfritt. I en granskning från Socialstyrelsen sägs dock att de första resultaten är övervägande positiva.

När Rapport redovisar utvärderingens resultat, kommer emellertid huvudintrycket i skymundan. Reportaget byggs i stället upp kring det faktum att rehabiliteringen försämrats och att vissa sjukhem visat sig hålla dålig standard. Eländet får illustreras av 89-åriga Holger som tidigare var "sossepolitiker och byggde upp åldrevården", men som nu besviket konstaterar att den inte blev som han trodde. ¹⁶

¹⁴ *Kommunernas ekonomiska läge*, s 13-24. Citat, sid 13.

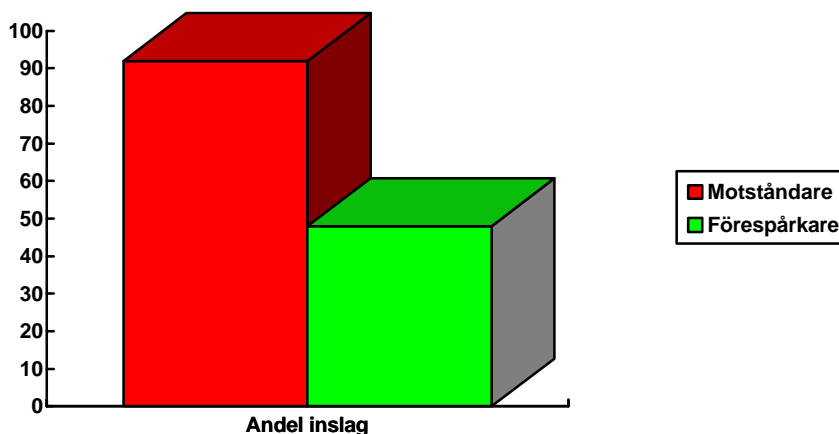
¹⁵ Nyheterna, 930916.

¹⁶ Rapport, 931008.

2.2. Vilka kommer till tals?

En viktig komponent i kravet på allsidighet är att tittaren/lyssnaren skall få del av båda sidor av ett problem. I 26 av de undersökta 38 inslagen är besparingar och/eller privatiseringar ett viktigt tema. I 25 av dessa inslag förekommer det aktörer — utöver den redaktionella personalen. Till dessa inslag har ställts frågan om såväl förespråkare som motståndare kommer till tals (med förespråkare avses här dels personer som på principiella grunder stöder ett beslut, dels personer som uttrycker nödvändigheten av ett kritiserat beslut).

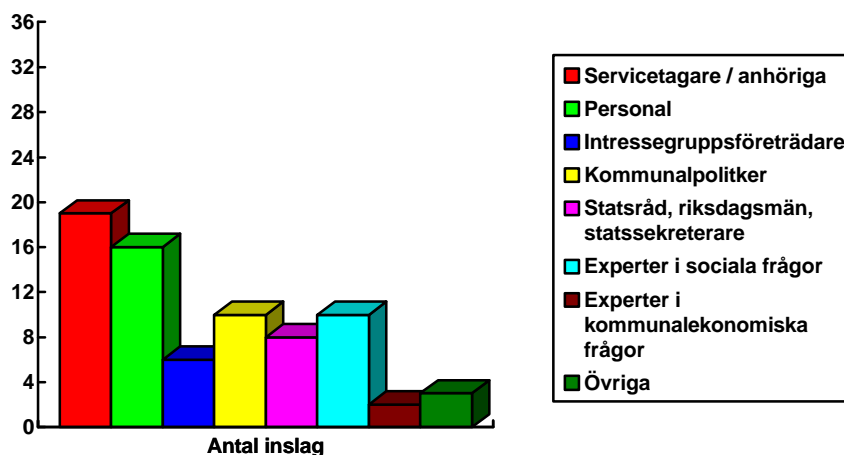
Utfallet indikerar att motståndarna till besparingar och/eller privatiseringar har avsevärt lättare att göra sin röst hörd. I 92 procent av inslagen framförs negativa synpunkter av aktörer, medan förespråkare enbart kommer till tals i 48 procent av inslagen.



Figur 2: Bilden visar i hur stor andel av inslagen som förändringsmotståndare respektive förändringsförespråkare kommer till tals.

Siffrorna bör dock läsas med viss försiktighet. För det första inverkar naturligtvis reporterns agerande; denne kan ju referera argument, vilka ej framförs av andra aktörer i programmet. För det andra kan förespråkare ha blivit tillfrågade men avböjt medverkan. Skillnaden är emellertid alltför stor för att kunna förklaras av dessa faktorer. Det finns dessutom flera tecken som pekar i samma riktning. Exempelvis finns i materialet ett betydande antal reportage, i vilka kritik riktas mot enskilda kommuner och/eller regeringen, utan att någon representant för dessa instanser får försvara/förklara beslutet som är föremål för kritik. Följande diagram ger en bild av

vilka grupper som kommer till tals. Resultatet baserar sig på de 36 inslag där det förekommer medverkande utöver redaktionell personal:



Figur 3: Bilden visar hur många gånger olika grupper kommer till tals.

Av särskilt intresse är den ringa vikt som redaktionerna förefaller fästa vid kommunalekonomiska aspekter. I endast sex procent av de granskade inslagen förekommer ickepolitiker som anlägger ett kommunalekonomiskt perspektiv på den mycket kostnadskrävande verksamhet som barnomsorg, skola och äldreomsorg utgör. Ambitionen att förklara och ge perspektiv förefaller vara underordnad viljan att skildra hur offentligtanställda och förmänstagare upplever sin situation.

Att resultaten knappast är en slump styrks av tidigare undersökningar. Jörgen Westerstahl och Folke Johansson konstaterar i *Bilden av Sverige* att:

Som en specialstudie visar är det inte bara så att dessa specialintressen får en oproportionerlig uppmärksamhet i rapporteringen i förhållande till sin tyngd, utan de erhåller ofta en total kvantitativ övervikt i jämförelse med de mera allmänna intressena.¹⁷

Utifrån idealet om den autonoma medborgaren finns det goda skäl att ifrågasätta denna prioritering. Det faktum att någon anser sig

¹⁷ Westerstahl & Johansson, s 234.

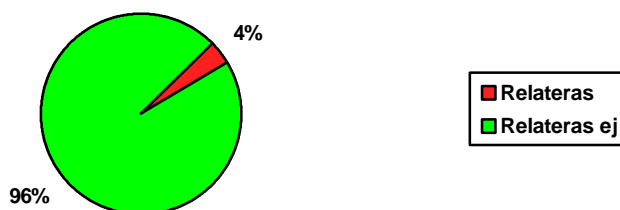
vara drabbad förmedlar vare sig tillräcklig eller rättvisande information för att tittaren/lyssnaren skall kunna komma fram till ett rationellt och självständigt ställningstagande.

2.3. "Sparat sig in till benknotorna"¹⁸

I de granskade inslagen visas ofta stor skepsis mot de förbesparingarna/privatiseringarna ansvariga politikerna, medan de "drabbades" utsagor sällan föranleder ifrågasättande. Enbart i två inslag av 24 har jag funnit frågor från redaktionerna som problematiserar de uppfattningar som "drabbade" personer gett uttryck för.¹⁹

Ett vanligt fenomen är att misstänkliggöra dem som bär ansvaret för besparingarna. Formuleringar som "statsdelen som slår svenskt rekord i att spara på barn", "daghemmen förvandlas till ett slags varumottagning", "nu skall Sammys och Jimmys föräldrar straffas" är exempel på en underton, vars innebörd är att omprövningen egentligen är onödig och att listiga politiker *vill försämra* för medborgarna.

I materialet finns 24 inslag som handlar om besparingar eller avgiftshöjningar som genomförts eller som skall genomföras. Till dessa inslag har ställts frågan om de relaterar besparingen/avgiftshöjningen antingen till verksamhetsområdets absoluta kostnader, eller till dess andel av den totala kommunala kakan. I enbart ett av dessa inslag förmedlas till publiken en uppfattning om den totala kostnaden för verksamhetsområdet samt vad kostnaden är för varje servicetagare!

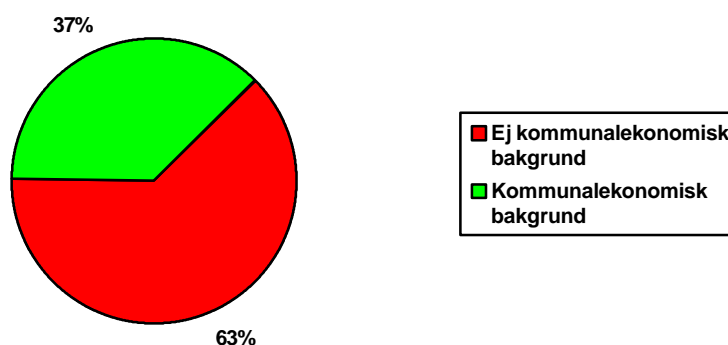


Figur 4: Bilden visar i hur pass stor andel av inslagen som besparingarna relateras till utgifternas storlek.

¹⁸ Citat från TV 4, 931027.

¹⁹ Siffran 24 kommer sig av att det i undersökningsmaterialet finns 24 inslag där drabbade kommer till tals.

En ytterligare indikation på oförmågan att förmedla sammanhang ges av det faktum att av 19 inslag där det förekommer personer som för sin egen del eller för sin intressegrupps del anser sig drabbade av besparingar så ges en kommunalekonomisk bakgrundsorientering enbart i sju inslag.²⁰ I tolv fall förbigås således den fundamentala förutsättning som kommunalekonomin utgör med tystnad.



Figur 5: Bilden visar hur pass stor andel av inslagen som förmedlar information om kommunalekonomiska förhållanden.

Mediapublik som inte vill vara utlämnad till reportrarnas och/eller aktörernas fragmentariska utsagor skulle onekligen vara betjänt av en journalistik som i större utsträckning försökte ge en bild av de ekonomiska förhållandena, och i mindre utsträckning förmedlade klagomål över tingens tillstånd!

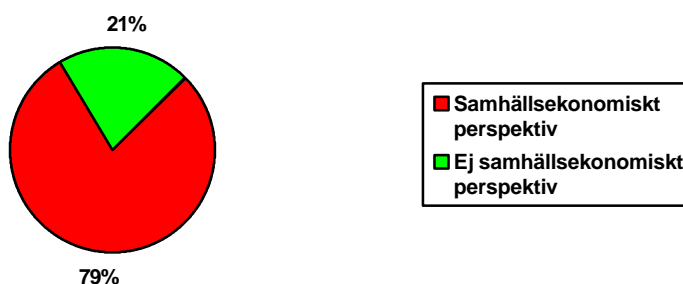
2.4. *Världen bortom dagisknuten*

Den svenska ekonomin har under ett flertal år inte vuxit, utan tvärtom krympt. Basen för välståndet – det privata näringslivet – har genomgått en smärtsam process med utslagning av företag och permittering av arbetskraft. Efter krisuppgörelserna 1992 frågade Olle Wästberg retoriskt: "Hur många TV-minuter ägnades åt att svensk industris kostnadsläge drastiskt försämrades 1985-1991 och att vår industriella bas krympte?"²¹

²⁰ Med kommunalekonomisk bakgrundsorientering har avsetts antingen att berörda kommuners ekonomi belyses eller att den generella kommunalekonomiska situationen behandlas.

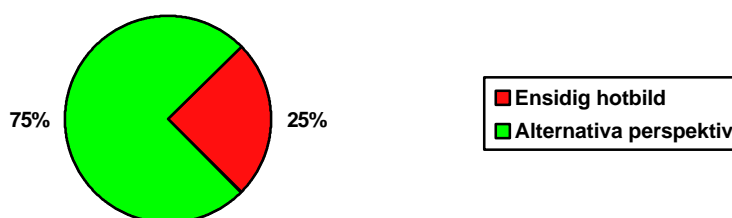
²¹ Dagens Nyheter 921016.

Det går i likhet med Wästberg att fråga sig varför processer av grundläggande betydelse för det samlade välståndet förefaller hamna i skymundan. Som jag konstaterat tidigare, tillmäts kommunalekonomiska aspekter liten betydelse i etermedias bevakning av barnomsorg, äldreomsorg och skola. Resultatet blir ungefär lika nedslående vad gäller det samhällsekonomiska sammanhanget.²² Av de 24 inslag som berör besparingar ges en samhällsekonomisk koppling enbart i fem fall. Världen bortom dagisknuten tycks vara mycket avlägsen.



Figur 6: Bilden visar hur pass stor andel av inslagen som berör samhällsekonomiska förhållanden.

Ett intressant faktum är också den ensidiga hotbilden. Problemet som belyses är påfallande ofta att det sker besparingar / förändringar som servicetagare, anhöriga eller personal uppfattar som försämringar. Vad som händer om förändringarna inte genomförs — med kommunens ekonomi, andra delar i det offentliga utbudet eller samhällsekonomin — får tittaren/lyssnaren sällan några uppgifter om. Det är bara i sex av de 24 fall vilka handlar om besparingar som denna aspekt berörs.



²² Med samhällsekonomiskt sammanhang har avsetts att den belysta situationen på något sätt relateras till samhällets allmänna ekonomiska utveckling.

Figur 7: Bilden visar hur pass stor andel av inslagen som berör andra "hotbilder" än det faktum att besparingar genomförs.

2.5. Den fria nyttans perspektiv

"Behoven av offentliga verksamheter är i allmänhet omätliga om de inte ställs mot kostnader eller krav på att prioritera." ²³

Konstaterandet kan tyckas självklart, men i etermedia framstår ofta offentliga förmåner som en fri nyttighet. I denna rapport har kunnat konstateras att de som direkt berörs av offentliga välfärdsanordningar – personal, anhöriga och servicemottagare – får stor uppmärksamhet och att deras utsagor ofta får stå oemotsagda. Vidare har visats att sammanhang som koppling mellan besparingar och utgifter, kommunalekonomiska och samhällsekonomiska förhållanden, ofta inte kommer tittaren/lyssnaren till del.

Materialet har visserligen varit begränsat – några långtgående slutsatser låter sig ej dras utifrån enskilda resultat – men många indikatorer pekar i samma riktning; välfärdsanordningarna behandlas som om de vore löst hängande i luften, utan någon bas. Sammanhang och bakgrundsfakta tillmäts en perifer betydelse och de berördas anspråksnivå tycks tas för given.

I en samhällelig kris är det självklart många som får sina villkor försämrade, åtminstone på kort sikt, och otvivelaktigt sker mindre lyckade förändringar. Det är emellertid svårt att se att detta skulle motivera det oproportionerliga förhållandet mellan närvaron av "drabbade" och frånvaron av kommunal- och samhällsekonomisk analys. Etermedias bevakning lämnar mycket att önska, inte minst vad gäller den autonoma medborgarens behov av kunskap och information, av bredd och djup.

²³ *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans* s 78.

3. De enkla motsättningarnas fånge

3.1. På kollision med utvecklingen

Under de senaste åren har ett nytt synsätt på den kommunala sektorn på allvar börjat etablera sig i Sverige. Den ständiga expansionens modell har ersatts av insikt om behovet av att ompröva verksamhetens former och omfattning. Än så länge rör det sig om relativt små konkreta förändringar, men det viktiga är att de ramar inom vilka den praktiska politiken formas har förnyats.

Den gamla modellen lever emellertid kvar i det offentliga samtalet. När etermedia rapporterar förefaller välfärd vara det samma som bibehållna offentliga utgifter; minskas utgifterna så utsätts välfärden för prövningar. I själva verket förhåller det sig tvärtom, utgifterna måste minskas för att trygga framtidens välfärd. Ett invariant synsätt befinner sig således på kollisionskurs med en ny utveckling. För medborgaren/mediakonsumenten uppstår problem när den gamla analysmetoden appliceras på nya förhållanden. Gamla perspektiv tillämpas fortfarande, men kan inte förklara den nya rörelsen.

Ben J Wattenberg har noterat att händelser är lättare att skildra än processer men att processer är viktigare än händelser. I detta konstaterande ligger mycket av den autonoma medborgarens dilemma. Hon vill kunna förstå skeenden, men matas mest med information om enskilda företeelser. Systembevararna sitter således med trumf på hand. Redaktör Claes Arvidsson har gett följande bild av hur media hanterade Uppsala kommuns personaluppsägningar våren 1992:

Att riksmidia – icke oväntat – kom att fungera som en megafon för motståndarna underlättade inte heller personalnedskärningsprocessen. Trots att den borgerliga kommunledningen fick relativt stort utrymme för att förklara hur och varför, var det även på lokal nivå framför allt personalen som fick de stora rubrikerna. Av det kan man dra slutsatserna att medias behov av att dramatisera och personifiera kan bli ett hinder i en situation när obehagliga beslut måste fattas.²⁴

²⁴ Claes Arvidsson, "Från systemskifte till kommunalt handslag" i *Suedosclerosis* (Stockholm, 1993), s 98.

Claes Arvidssons resonemang illustrerar hur svårt det är att erhålla jämvikt i bilden av en dramatisk händelse, vilken står i konflikt med expansionsmodellen. Även om politikerna som fattat beslutet får komma till tals väl så många gånger som sina motståndare, har det invanda synsättet en helt annan genomslagskraft. Det är exempelvis svårt att tänka sig följande påannonser; "uppsägningar tryggar framtidens välfärd", medan påannonser som; "varsel hotar servicen" eller "personal befarar stora försämringar" lätt låter sig föreställas.

3.2. Fånge i formen

Förklaringar till de tendenser som lyfts fram i denna rapport torde inte, i första hand, stå att finna i förhållanden som att journalister i allmänhet skulle vara vänstervridna eller sakna analytisk ambition. Förvisso bidrar säkerligen vänsterns överrepresentation i journalistkåren till rapporteringens karaktär, och visst förekommer reportage som mer påminner om propaganda än journalistik (exempelvis ekots bevakning av det privata servicehuset Trossen), men medvetna förvrängningar hör inte till vanligheterna.²⁵ De tendenser som spårats i denna rapport – den ensidiga problembilden, frånvaron av sammanhang och bakgrundsfakta – förklaras snarast av journalistikens former i etermedia.

För det första i den givna formen; nyhetsförmedlingens villkor utmärks av tidsknapphet – många aspekter skall belysas på kort tid och det gäller att fånga tittarens/lyssnarens uppmärksamhet i konkurrens med det övriga utbudet. Det finns en påtaglig risk för att ett komplicerat problem med många bottnar reduceras till att gälla relationen "drabbade" och "sparnitiska politiker". En invecklad situation framställs som en enkel motsättning.

Denna diskussion skulle väsentligt kunna utvidgas, dock medger inte utrymmet några längre utläggningar. I sammanhanget förtjänar emellertid den norske sociologen Gudmund Hernes att omnämnas: han har uppställt ett antal kriterier för hur massmedia, i en tid som präglas av brist på uppmärksamhet, försöker fånga publikens intres-

²⁵ Jörgen Westerståhl och Folke Johansson skriver i *Bilden av Sverige*, s 234, att det stora flertalet journalister är främmande för att låta sin ideologiska inställning medvetet påverka arbetssättet. För omdömen om ekots bevakning av Trossen, se Stig Hadenius & Lennart Weibull *Trossen - bilden av ett servicehus i massmedier och opinion* (Stockholm, 1992). Angående vänsterns överrepresentation i media, se Peterson & Carlberg, s 119 ff.

se. De karaktärsdrag som Gudmund Hernes ställt upp är: tillspetsning, förenkling, polarisering, intensifiering, samt konkretisering.²⁶

Som vi har sett går flera av dessa fenomen att spåra i etermedias fragmentariska hantering av den kommunala kostnadskrisen. Massmedialogiken bidrar således otvivelaktigt till rapporteringens karaktär.

Det andra fällan ligger i den informella formen. En gammal förklaringsmodell, enligt vilken utgifter är välfärd och besparingar är ofärd, används på nya utvecklingstrender. Perspektivet är det kort-siktiga och avgränsade; vad som krävs på längre sikt och i ett större perspektiv uppmärksammas sällan. Ånyo en enkel motsättning – välfärd mot besparingar – som inte ger medborgaren en tillfredsställande vägledning i en komplex verklighet.

Detta är inte rätt plats att föreskriva lösningar, men en vitaliserad debatt om medierna, medborgarna och politiken skulle förhoppningsvis kunna vara av stort värde för att finna vägar ur de enkla motsättningarnas fångenskap.

3.3. Ett demokratiskt dilemma

Olof Peterson och Ingrid Carlberg konstaterar i *Makten över tanken* att politikernas ställningstaganden är beroende av bemötandet på olika arenor. Författarna nämner den parlamentariska arenan, väljararenan, den interna partiarenan och mediearenan.²⁷

I många frågor torde mediearenan vara av central betydelse, då denna dels utgör en arena i sig, dels utgör en länk till andra arenor. Som tidigare visats spelar media en icke oväsentlig roll för människors världsuppfattning. Mot bakgrund av de tendenser som presenterats i denna rapport kan man fråga sig om etermedia är en omöjlig arena när besparingar/förändringar skall genomföras.

I ett flertal studier påtalas risken med att det avgränsade perspektivet institutionaliseras. Kent Asp skriver att "resultatet blir ett system som befördrar kortsiktig opinionspolitik och popularitetsjakt på bekostnad av långsiktig resultatpolitik". Än längre går Jörgen Westerståhl och Folke Johansson som menar att uppmärksamheten

²⁶ Gudmund Hernes "Det mediavridde samfunn", i *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon* (Oslo, 1978), s 187 ff.

²⁷ Peterson & Carlberg, s 195.

kring särintressenas krav leder till att det blir svårare att fatta beslut i demokratin.²⁸

Det går alltid att diskutera orsak och verkan. Men varken medborgare, media eller politiker kan fränsvära sig skuld för dagens samhällsekonomiska obalans. Var och en av oss har i någon bemärkelse bidragit till färden ner i krisens spiral: medborgarna genom att ständigt kräva, politikerna genom att ständigt lova och media genom att ständigt försöka förmå politikerna att lova vad medborgarna kräver. För att komma över problemen måste det ställas krav på alla aktörer.

Ansvaret faller dock tungt på medierna. Den bild som förmedlas till medborgarna uppfyller inte rimliga krav. När enskilda företaget behandlas utan sammanhang blir det svårare att på ett rättvisande sätt skaffa sig en rationellt grundad uppfattning och ta ställning. Häri ligger ett demokratiskt dilemma.

²⁸ Asp, s 361 och Westerstahl & Johansson, s 234.

Källor och Litteratur

Artiklar

Ekman, Bo, "Majoritet för höjd skatt", *Dagens Nyheter* 940118.

Johansson, Folke, "Krisjournalistik", *Upsala Nya Tidning* 931016.

Wästberg, Olle, "Fler sparpaket kommer", *Dagens Nyheter* 921016.

Inslag från etermedia

Lunchekot, 930903

Dagens eko, 930907

Nyheterna, 930910

Lunchekot, 930914

Morgonekot, 930915

Dagens eko, 930916

Nyheterna, 930916

Morgonekot, 930917

Lunchekot, 930917

Morgonekot, 930924

Rapport, 930924

Morgonekot, 930927 (två inslag)

Lunchekot, 930927

Nyheterna, 930927

Nyheterna, 930928

Lunchekot, 930930 (två inslag)

Rapport, 930930

Dagens eko, 931002

Morgonekot 931004

Morgonekot, 931008

Lunchekot, 931008

Dagens eko, 931008

Rapport, 931008 (två inslag)

Lunchekot, 931018

Rapport, 931018

Morgonekot, 931019

Rapport, 931019

Nyheterna, 931021

Rapport, 931023

Morgonekot, 931026

Lunchekot, 931026

Nyheterna, 931027

Rapport, 931028

Nyheterna, 931029

Rapport, 931031

Studier och bearbetningar

Arvidsson, Claes, "Från systemskifte till kommunalt handslag" i
Suedosclerosis (Stockholm, 1993).

Asp, Kent, *Mäktiga massmedier* (Stockholm, 1986).

Hadenius, Stig & Weibull, Lennart, *Trossen: bilden av ett servicehus i
massmedier och opinion* (Stockholm, 1992).

Hernes, Gudmund "Det mediavridde samfunn" i

Forhandlingsökonomi og blandingsadministrasjon (Oslo, 1978).

Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans: statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya handlingsformer, SOU 1991:98 (Stockholm, 1991).

Kommunernas ekonomiska läge sept - 93, (Stockholm, 1993).

Petersson Olof & Carlberg Ingrid, *Makten över tanken* (Stockholm 1990).

Söderström, Hans Tson (red), *Välfärdsland i ofärdstid* (Stockholm, 1994).

Uddhammar, Emil, *Partierna och den stora staten* (Stockholm, 1993).

Vad kostar verksamheten i din kommun? (Stockholm, 1993).

Westerstahl, Jörgen & Johansson, Folke, *Bilden av Sverige*, (Stockholm 1985).