

Konjunkturernas offer eller godissamhällets verktyg?

En studie av den politiska kulturen i sättet att diskutera välfärdsservice i svensk och finländsk tidningspress 1987–1997

CHRISTIAN KROLL, HELENA BLOMBERG &
STEFAN SVALLFORS

Välfärdsservicen och dess utveckling i Sverige och Finland kännetecknas av stora likheter ifråga om institutionella lösningar. Artikeln, som analyserar diskussionen i svenska och finländska dagstidningar, visar dock på olikheter i sättet att i offentligheten argumentera för olika servicepolitiska lösningar och indikerar därmed skillnader i de grundantaganden som påverkar servicepolitiken i respektive land.

Två »nordiska servicestater«, två olika politiska kulturer?

Utbyggnaden av det offentliga välfärdssystemet i Sverige och Finland har i internationell jämförelse varit relativt likartad, om

Christian Kroll är doktorand i socialpolitik vid Åbo Akademi och forskare vid Helsingfors universitet inom projektet »Från förebild till hotbild? Kontinuitet och diskontinuitet i den politiska kulturen i Finland och Sverige«.

Helena Blomberg verkar som professor i socialpolitik vid Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet. Hon har forskat bl.a. i attityder till kommunal service bland allmänhet och beslutsfattare.

Stefan Svallfors är professor vid Sociologiska institutionen, Umeå universitet. Tyngdpunkten i hans forskning ligger vid komparativa studier av attityder och värderingar och deras koppling till sociala strukturer och institutioner.

än med en förskjutning i tid och skillnad i omfattning (Kangas 1994). Detta har lett till att både forskare (t.ex. Kosonen 1995; Stephens 1996) och politiska aktörer, åtminstone sedan 1980-talet, ofta sett dessa två länder som tillhörande en gemensam »nordisk« välfärdsmodell. Till de centrala kännetecknen för denna modell brukar räknas det offentligas stora ansvar för medborgarnas sociala rättigheter, trygghet och omsorg, något som förkroppsligats i ett system som innefattar både ett generellt grundskydd, ett lagstadgat inkomstrelaterat skydd och generella, offentliga välfärdstjänster (Sipilä

Tacknot: Författarna tackar Socialvetenskapliga forskningsrådet och Finlands Akademi för ekonomiskt stöd.

1997; Kvist 1999). Denna stora offentliga satsning på välfärdstjänster i de nordiska länderna har gjort att dessa länder karakteriserats som »servicestater» i motsats till »fördelningsstater» i andra socialpolitiska system (OECD 1994; Kosonen 1995; jfr även Anttonen och Sipilä 1996). De decentraliserings- och besparingsåtgärder som vidtagits i ländernas servicesystem under det senaste decenniet förefaller inte heller att ha fjärrat de två ländernas system från varandra i avgörande grad även om de kanske inneburit ett visst steg bort från »idealmodellen». De vidtagna åtgärderna har även i stort sett följt likartade principer i de bägge länderna (Lehto, Moss & Rostgaard 1999, 130).

Samtidigt som det råder en relativt utbredd enighet om likheterna mellan de faktiska (service)systemen, är det dock mera oklart i vilken utsträckning resonemangen bakom den förda politiken varit av samma typ i de bägge länderna. Minst är kunskapen om utvecklingen under det senaste decenniet, och komparativa studier på området åtminstone beträffande denna tid torde inte finnas att tillgå. Förklaringar som givits till välfärdssystemens uppkomst och utveckling i ett längre perspektiv i respektive land ger dock vissa antydningar i frågan.

I Sverige har forskare ofta tagit fasta på socialdemokratiens hegemoniska ställning och den därmed sammanhängande dominansen av socialdemokratiska värderingar, såsom jämlikhet och solidaritet, i välfärdspolitik. Korpi (1978) och Stephens (1979) har sett socialdemokratiens hegemoni som resultatet av en framgångsrik kamp för socialdemokratiska värderingar mot en åtminstone tidvis motvillig opposition. Esping-

Andersen (1988) åter ser utvecklingen mot bakgrund av socialdemokratiens förmåga att lyfta fram sådana värderingar som redan funnits djupt förankrade i det svenska samhället, samt på deras förmåga att på denna grund skapa ett välfärdssystem som resulterat i klassöverskridande allianser i dess försvar. Andra, exempelvis Heclö och Madsen (1987), ifrågasätter visserligen betydelsen av den socialdemokratiska hegemonin men inte betydelsen av vissa värderingar typiska för den svenska kulturen som grund för välfärdsstatens utveckling. Enligt detta synsätt hade utvecklingen gått i samma riktning oberoende av en hegemonisk ställning för socialdemokratin. Empirisk forskning beträffande olika ideologiers relativa ställning i Sverige (Boréus 1994) visar att de synsätt och värderingar som ofta förknippats med den socialdemokratiska hegemonin luckrats upp under 1980-talet till förmån för främst nyliberalistiska resonemang, men utan att dessa uppnått en ställning som nytt hegemoniskt projekt.

För Finlands del, där socialdemokratin inte haft samma dominerande position som i Sverige, har man ofta sett utvecklingen som ett mindre förutsägbart resultat av politiska kompromisser, och ansett att det offentliga välfärdssystemet har byggts upp inom ramarna för en borgerlig hegemoni (Anttonen och Sipilä 1992; Julkunen 1991) eller åtminstone ett borgerligt handlingsätt (Kosonen 1987). Enligt Kosonen (ibid) har välfärdspolitikerna i Finland alltid betraktats som underordnad de grundläggande målsättningarna »tillväxt i ekonomin» och »internationell konkurrenskraft». Välfärdsstatens kraftiga expansion från 60- till 80-talet förklaras inom ramen för denna tolkning av

att välfärdssystemet under denna tid kom att betraktas som gynnsamt för den ekonomiska tillväxten. Det torde inte finnas forskning som skulle göra gällande att tyngdpunkterna i politiken skulle ha förändrats på denna punkt under 90-talet heller. Däremot förekommer bedömningar om att högerideologier, främst nyliberalismen och/eller neoliberal ekonomisk teori fått starkare fotfäste bland beslutsfattande eliter även i Finland under 90-talet (Riihinen 1992), med en inverkan på resonemangen om förhållandet mellan ekonomi och socialpolitik som följd.

Hänvisningarna till betydelsen av olika hegemoniska projekt eller handlingsätt i samband med välfärdssystemens utveckling antyder att de typer av grundantaganden som utgjort den »handlingsram« inom vilken politiska alternativ framförts och beslut fattats kan ha haft en specifik nationell prägel, även om det finns generella likheter i »resultatet«. Avsikten med denna artikel är att närmare undersöka olika aspekter på denna »handlingsram« beträffande välfärdspolitiken – vilken vi med utgångspunkt i Elkins och Simeon (1979) kallar *den politiska kulturen* – och de olika politiska värderingar och attityder som fått plats inom denna i Finland och Sverige. Vi begränsar dock analyserna till den del av välfärdssystemet som ansetts speciellt »nordisk«, nämligen välfärdsservicen, och tidsmässigt till perioden från sent 80-tal till sent 90-tal.

Den politiska kulturen betraktas här alltså som ett fenomen på aggregerad nivå som är ett resultat av det politiska systemets (i vid bemärkelse) kollektiva historia och som vid varje tillfälle, ofta omedvetet, begränsar omfattningen av de alternativ som av enskilda aktörer och grupper anses rele-

vanta att beakta och välja emellan i den politiska (besluts)processen. Den politiska kulturen förklarar därmed inte de enskilda val som individer eller grupper gör, utan definierar »ramarna« inom vilka dessa, under förutsättning att övriga omständigheter det tillåter, gör sina val (Elkins och Simeon, *ibid*). Empiriska försök att analysera de grundantaganden som bildar den politiska kulturen kan dock ofta belysa existerande konkreta stridsfrågor i politiken, eller med andra ord vilka de grundläggande värderingsmässiga ståndpunkterna på området är. Men man kan alltså inte förvänta sig att den politiska kulturen ensam skall kunna förklara en viss förd politik. Yttre begränsningar i handlingsalternativen, men även till exempel en situation där den politiska kulturen karakteriseras av mycket vida »handlingsramar«, kan tänkas minska den politiska kulturens förklaringskraft (jfr *ibid* 133-34, 140).

Ändå borde en analys av den politiska kulturen, liksom olika politiska värderingar och attityder som rymms inom denna, kunna bidra till kunskapen om vilka typer av överväganden som legat och kan tänkas ligga bakom fattade (bl.a.) välfärdspolitiska beslut i respektive land. Det komparativa perspektivet motiveras av att endast en jämförelse kan avslöja sådana ofta till synes självklara utgångspunkter och begränsningar i perspektivet som är karakteristiska för den politiska kulturen i ett land (Elkins och Simeon, *ibid*). Några tidigare undersökningar av detta slag torde dock inte finnas att tillgå. Därför är avsikten här att direkt och empiriskt närma sig frågan om den politiska kulturen och dess förhållande till välfärdsservicens utveckling genom att försöka besvara följande frågor;

- Vad har karakteriserat den politiska kulturen beträffande sättet att diskutera välfärdsservicen i Sverige och Finland sedan slutet av 1980-talet?
- Hur stora likheter och skillnader förekommer i detta hänseende mellan länderna?
- Hur ter sig den politiska kulturen i förhållande till vad tidigare forskning säger om den faktiska utvecklingen av välfärdsservicen under perioden i respektive land?

Innehållet i tidningspressen som en indikator på politisk kultur

Då den politiska kulturen ses som resultatet av det politiska systemets kollektiva historia kan man empiriskt närma sig detta fenomen genom att studera olika typer av dokument från olika tidsperioder, exempelvis pressmaterial, förvaltningsdokument och/eller olika organisationers program (Nousiainen 1983). Ett studium av den offentliga retoriken och den sociala och politiska kritiken har hävdats vara ett speciellt givande angreppssätt (Elkins och Simeon 1979), varför innehållet i tidningspressen som källa borde kunna anses väl lämpad i sammanhanget. Pressen återger nämligen en omfattande bild av olika gruppers ståndpunkter, samtidigt som diskussionen i dessa massmedia, exempelvis gällande välfärdspolitiken, ofta förs av aktörer som är företrädare för olika samhällseliter med (potentiellt) inflytande på den förda politiken. Förutom politiker på nationell och lokal nivå har även företrädare för näringsliv, den akademiska världen och

den offentliga förvaltningen haft en synlig roll i den massmediala diskussionen både i Sverige och i Finland (jfr Svallfors 1995, 1996; Nord 1997; Blomberg 1999).

Om man som vi önskar få en möjligast heltäckande bild av den politiska kulturens karakteristika, torde innehållet i pressen vara att föredra framför flera andra typer av dokument, till exempel beslutsprotokoll, som inte nödvändigtvis återspeglar alla de ståndpunkter som kommit fram under beslutsprocessen. Studier av debatten i tidningspressen är även intressanta eftersom man ofta utgått ifrån att den tolkning av rådande samhälleliga förhållanden och önskvärda åtgärder som olika inflytelserika grupper framför i media på sikt påverkar befolkningens attityder (och därmed på längre sikt även den förda politiken) (Pöntinen och Uusitalo 1988).

Då man strävar efter att skapa sig en bild av den politiska kulturen beträffande sättet att argumentera för och bedriva välfärds(service)politik i dagspressen, uppstår frågan om vilka tidningstexter som skall anses relevanta i sammanhanget. Eftersom intresset riktas mot servicepolitik och politiska åtgärder innebär detta att de valda texterna bör innehålla en argumentation eller ett ställningstagande i vid mening i en servicepolitisk fråga. I denna studie riktas således intresset mot allmänt förekommande argumentations- och tolkningssätt gällande servicepolitiska frågor eller problem. Fokus är på argumentationen kring en viss bedriven politik och på innehållet i olika ställningstaganden (*problemdefinitionerna*) beträffande servicepolitiken.

Vid en analys av diskussionen i tidningspressen bör man även beakta att olika aktö-

rers uttalanden på olika sätt kan ha påverkats av medierna själva. Aktörers uttalanden är refererade och/eller redigerade, och tidningarna har möjlighet att påverka vilka aktörers inlägg som publiceras och vilka som refuseras (Asp 1986). Även massmediernas egna explicita ställningstaganden i form av ledare etc. utgör ett självständigt bidrag till den offentliga diskussionen av en fråga. Genom att massmedia på olika sätt får inflytande över hur olika samhällsproblem definieras kan de även komma att påverka de lösningsmodeller som olika övriga aktörer kommer att föreslå (Gustafsson 1989 i Nord 1997). Även om synen varierar på massmedias inflytande över innehållet i media och vilka uttryck detta inflytande främst tar sig, betraktas massmedia ofta både som en oberoende samhällsaktör och ett forum som kan utnyttjas av andra aktörer (Peterson och Carlberg 1990). Eftersom massmedia sällan har ansetts styra innehållet i olika uttalanden i så hög grad att olika aktörers problemdefinitioner inte alls kommer fram, torde denna fråga inte utgöra ett allvarligt problem vid en analys av den bild av den politiska kulturen som framträder på basis av samtliga ställningstaganden i media.

En kontextuellt konstruktivistisk ansats

Då fokus i föreliggande artikel är på ställningstaganden eller (problem)definitioner beträffande servicesystemet och -politiken, dess principer och funktionssätt och lösningsmodeller i anknytning till upplevda problem, har frågeställningen beröringspunkter med den sociala konstruktivismens

forskningstradition. I den ses uppkomsten av sociala problem som en följd av någon form av samhällelig verksamhet, verbal eller icke-verbal, som gör gällande att det finns ett behov av att förändra eller utplåna ett visst tillstånd (Spector och Kitsuse 1977).

Då intresset även riktas mot relationen mellan innehållet i den välfärdspolitiska diskussionen i pressen och de reella förändringarna i servicesystemet under motsvarande tidsperiod, kan angreppssättet vidare betraktas som *kontextuellt* konstruktivistiskt (Best 1989). Kontextualisering är dock ett mycket vagt och mångdimensionellt begrepp (Lehtonen 1996). I vår studie innebär kontextualisering främst ett försök att jämföra de olika sätt att argumentera i servicepolitiska frågeställningar som identifierats i tidningstexterna dels med forskningsresultat om den faktiska utvecklingen av servicen och dels med den bild av faktorerna bakom välfärdsstatsutvecklingen som framställts i den akademiska litteraturen. Därigenom försöker vi få en uppfattning om den offentliga argumentationens »natur« samt hur den ter sig i förhållande till serviceutvecklingen.

Men även en annan form av kontextualisering har vidtagits i samband med själva pressanalysen. Här är det fråga om en analys av en typ av interkontextualitet, eller »medtexter« inom en given text, som handlar om vilka associationer en aktör försöker väcka vid argumentationen i en viss fråga (jfr Väli-verronen 1998, 34-35). Här fästs uppmärksamheten vid de *metaforer* som används i olika uttalanden, det vill säga vilka försök som görs att konkretisera svåra eller abstrakta frågor genom välkända liknelser (Lakoff och Johnson 1980; Thornborrow

1993; Stenvall 1994). Det intressanta med dessa metaforer är att de även har antagits vara viktiga verktyg för att poängtera vissa aspekter av det diskuterade fenomenet på bekostnad av andra. Därmed kan metaforerna ge information om olika utgångspunkter »bakom« den aktuella argumentationen (Hellsten 1998, 88).

Material och metod

Datamaterialet som ligger till grund för pressanalysen består av nyhetsartiklar, ledare, debattartiklar och krönikor gällande välfärdsservice hämtade ur centrala svenska och finländska morgontidningar utgivna under januari månad åren 1987, 1993 och 1997. Målsättningen har varit att i tidningsurvalet få med tidningar som representerar olika politiska inriktningar och som även är etablerade/centrala diskussionsarenor för olika samhällsliga aktörer, för att på detta sätt erhålla en möjligast fullständig bild av argumentationen i välfärdspolitiska frågeställningar. Då den finländska politiska kartan är mera fragmenterad än den svenska har ett större antal finska tidningar inkluderats; Tidningarna är i Finland Aamulehti (den största moderata/samlingspartistiska morgontidningen), Demari (den största socialdemokratiska morgontidningen), Helsingin Sanomat (den största morgontidningen, obunden, borgerlig), Hufvudstadsbladet (den största svenskspråkiga morgontidningen, obunden, borgerlig), Kansan Uutiset (obunden, socialistisk) och Suomenmaa (tidigare huvudorgan för Centern i Finland, sedan 1991 som veckobilaga tillsammans med tidningen Liitto). Det svenska

materialet är hämtat ur Arbetet (den största oberoende socialdemokratiska morgontidningen), Dagens Nyheter (den största morgontidningen, oberoende liberal) och Svenska Dagbladet (den största (oberoende) moderata tidningen).

Materialet som använts i föreliggande artikel är en del av ett större material som omfattar alla artiklar i nämnda tidningar¹ som handlar om sjukvård, barnomsorg, äldreomsorg, någon form av offentliga transferreringar, arbetslöshet, fattigdom eller socialpolitik generellt (för urvalsprinciper se närmare Svallfors 1995), såväl (förment) deskriptiva som sådana som innehåller explicita eller implicita ställningstaganden på något av de uppräknade områdena. Detta mera omfattande material har tidigare resulterat i en svensk studie om den socialpolitiska debatten (t.o.m. 1993) med tyngdpunkt på kvantitativ innehållsanalys och journalistiska »berättarstilar« (Svallfors 1996) samt i en finsk studie med tyngdpunkten på kvantitativa analyser av hur den ekonomiska depressionen inverkade på synen på välfärdsstaten (Blomberg 1999).

Artiklarna som valts ut för denna studie har analyserats med hjälp av kvalitativ innehållsanalys (Alasuutari 1996). Urvalet av artiklar har skapats på följande sätt: En första gallring av det ursprungliga materialet gjordes så, att endast de nyhets- och debattartiklar, ledare och krönikor som innehöll *argumentation för en viss ståndpunkt*

¹ I det ursprungliga materialet ingår även de svenska dagstidningarna Aftonbladet och Expressen och den finländska kvällstidningen Ilta-Sanomat. I de aktuella analyserna ingår dock endast morgontidningarna i materialet.

eller ett ställningstagande i vid mening i en servicepolitisk fråga inkluderades.² Tidigare studier av välfärdspolitiskt innehåll i pressen (Svallfors 1996; Blomberg 1999) har visat att en stor del av nyhetsmaterialet är av en sådan natur att man inte ur detta kan läsa någon ståndpunkt ifråga om välfärdssystemet.

Därefter har identifierats olika *teman* bland de i materialet förekommande ståndpunkterna. Fokus i analyserna är alltså på vad som sägs vara »problemet« med det rådande välfärdssystemet och hur detta motiveras. Målsättningen har varit att identifiera sådana grundläggande typer av resonemang beträffande problemen i det rådande välfärdssystemet som förenar olika enskilda utsagor. Utöver själva innehållet i ett ställningstagande har vi även tagit fasta på olika uttryckssätt, d.v.s. metaforer, som förstärker eller förtydligar utgångspunkterna för resonemanget. Liknande grundläggande resonemang har sammanställts till ett »tema«. De teman som framkommer i den svenska respektive finländska debatten anser vi illustrera centrala aspekter i respektive lands politiska kultur, och sammantagna antas de ge en bild av den politiska kulturen som helhet.

2 Här inkluderas även bl.a. metaforer samt uttalanden där något framställs som ett problem trots att detta inte explicit uttrycks.

Teman i den svenska och finländska pressens debatt av välfärdsservicefrågor

Gemensamma teman

»De tröga hjulen«

Ett ofta återkommande tema både i den finländska och den svenska diskussionen är uppfattningen att det offentliga serviceproduktionsmonopolet skall brytas och servicen konkurrensutsätts, för att på detta sätt lösa (åtminstone påstådda) effektivitets- och produktivetsproblem inom tjänsteproduktionen. De skäl till behovet av förändringar i servicesystemet som här anförs är således främst finansiellt/ekonomiskt betingade och i viss mån även kopplade till en byråkratikritik i sig.³ Eftersom serviceproduktionen i stort sett är en angelägenhet på den lokala nivån, rör sig även diskussionen ofta explicit på denna nivå.

Kännetecknande för de svenska uttalandena under detta tema är att det redan i slutet av 1980-talet (1987) ofta understryks hur ekonomiskt ineffektiv och dyr den svenska modellen är.⁴ Detta görs genom att placera Sverige i en internationell kontext, bl.a. genom att göra hänvisningar till att Sverige har Europas dyraste sjukvård. Denna typ av kritik mot det ekonomiskt ineffektiva och dyra offentliga systemet kommer ofta från borgerligt håll och de lösningar på problemet man förespråkar är framför

3 Ex. Debatt: Nils Carlhamre: Tandvården har blivit för dyr. DN 8.1.1987.

4 Ex. Debatt: Nils Carlshamre: Tandvården har blivit för dyr. DN 8.1.1987; Moderat program: Vårdköer tas bort på ett år. DN 22.1.1987; Kö till operationsbordet. DN 30.1.1987; Mer valfrihet inom vården. SvD 22.1.1987.

allt privat tjänsteproduktion. Som ansvariga bakom »den dyra vården och omsorgen« utpekas främst socialdemokratiska regeringar eller slösaktiga landsting. I de metaforer som används illustreras hur dynamiska och nyskapande de nya förvaltningsmässiga åtgärderna är, bland annat genom att beskriva hur tidigare trötta och oinspirerade offentliganställda i den nya entreprenadsituationen formligen »blommar upp« och börjar »slåss om att få vårda behovande«.

I andra svenska uttalanden, främst av socialdemokratiska aktörer, handlar kostnadseffektivitets-diskussionen dock inte om införandet av privat serviceproduktion, utan om en radikal förnyelse/förändring inom den kommunala tjänsteproduktionen. Man talar bl.a. om att premiera landsting och sjukhus som har korta vårdköer eller om att införa resultatlöner.⁵ Målsättningen att uppnå ökad effektivitet inom den offentliga sektorn förblir dock ofta implicit; den ökade effektiviteten förefaller i de flesta uttalanden anses ha ett sådant självklart egenvärde att några vidare motiveringar till vad man eftersträvar med olika förvaltningsåtgärder inte är nödvändiga.

Effektivitetstemat kommer upp i argumentationen även sex år senare (1993), och även nu presenteras både *organisationsinterna och- externaliserande* åtgärder som vidtagits inom kommuner/landsting i mycket positiva ordalag. Konkurrensutsättande, köp-sälj-modellen och/eller en allmänt förbättrad effektivitets- och kost-

5 Ex. Ledare: Kortare vårdköer. Arbetet 31.1.1987; Resultatlön skall korta vårdköerna. SvD 28.1.1987.

nadsmedvetenhet i offentlig tjänsteproduktion sägs »disponera ekonomiska resurser på ett mera fördelaktigt sätt« och skapa högre »kreativitet«. I vissa uttalanden hänvisar man även till att omstruktureringarna skall leda till bättre vård för klienterna. Hänvisningar till klienternas ställning intar dock ingen central plats i argumentationen, utan fokus är alltjämt främst på effektivitet och resultatansvar.⁶

Även i 1997 års material märks i viss utsträckning kostnadseffektivitetstemat. Även nu får man läsa om hur de nya (köp-sälj-) systemen effektiviserar vård och omsorg, och hur man med organisatoriska förändringar sparar resurser.⁷ I vissa uttalanden framhålls t.o.m. att det är »onödigt att ge kommunerna mera pengar. Det går fortfarande att spara tiotals miljarder i kommunsektorn« (f.d. socialchef).⁸ Argumentationen är ändå nu delvis uppbyggd på ett annat sätt än i slutet av 80-talet, och man förefaller överlag att vara mindre entusiastisk över den nya managerialistiska förvaltningskulturen. Istället för att fästa uppmärksamheten endast vid effektivitets- och resultatansvarsaspekter kan man nu även skönja ett visst ifrågasättande av alltför oövervakade konkurrensutsättningar och »marknads-anpassningar«. Bland annat hän-

6 Ex. Dagiskön ska bort. Westerberg vill ändra barnomsorgslagen. DN 9.1.1993; 18 vårdplatser skall bort. Norrtälje sjukhus satsar på sommarens för att öka intäkter. SvD 28.1.1993; Bättre resultat för landstinget. SvD 27.1.1993.

7 Ex. Nytt center planeras på Söder. Stort intresse. Billig och effektiv vård lockar politiker. DN 10.1.1997.

8 Debatt: Onödigt ge kommunerna mer pengar. DN 25.1.1997.

visas till att de nya åtgärderna inte får köra över olika samhällsintressen och att övervakningen av denna fråga är en uppgift för ansvariga politiker.

Om vi övergår till att betrakta den finländska diskussionen under detta tema kan man notera vissa skillnader jämfört med den svenska, även om det är fråga om samma tema. Till skillnad från situationen i Sverige är det få uttalanden i det finländska materialet som redan 1987 går ut på att peka på det offentliga servicesystemets ineffektivitetsproblem. I några uttalanden dryftar man dock effektivitet inom den kommunala organisationen, bl.a. genom att föreslå resultatansvar eller en effektivisering av basservicen med rådande personalresurser. Här påpekar man även att det kommunala planeringssystemet som svällt »ut till enorma proportioner« bör kunna vara föremål för en kritisk diskussion.

Sex år senare (1993) lyfts däremot den angivet dåliga kostnads- och effektivitetsmedvetenheten inom den finländska servicesektorn upp som ett problem på ett tydligare sätt. Nu skapas implicit en bild av en kommunal servicesektor som *oberoende* av den rådande ekonomiska depressionen/de akut försämrade finanserna, dras med ineffektivitetsproblem. Det hänvisas bl.a. till »sparmarginaler«, »överlappande funktioner«, »underutnyttjad kapacitet« och »bristande flexibilitet«.⁹ Till skillnad från situationen i Sverige hänvisas dock sällan till

direkta strukturella eller organisatoriska planeringsfel inom den offentliga vården och omsorgen, och den implicita kritiken över den »överdimensionerade eller felorganiserade vården och omsorgen« har nästan aldrig en klar (politisk) adress.

Kostnadseffektivitetstemat accentueras ytterligare i 1997 års finländska material; Nu är det *självlklart* att anlita billiga, effektiva eller överlag »förmånliga« (privata) tjänster; »*Vad gäller bäddavdelningsverksamheten är det priset som avgör*« (kommundirektör).¹⁰ Liksom i den svenska argumentationen framställs de nya förvaltningsmässiga åtgärderna som dynamiska och nyskapande och här »jagar« man besparingar och uppnår »stiliga« effektivitetssiffror. Intressant nog är det dock mycket sällan man gör direkta hänvisningar till att kommunernas ekonomi skulle vara dålig och att det är därför det är självklart att det är priset som avgör vid valet av tjänsteproducent.

I den finländska argumentationen är det dock ingen aktör som explicit kräver att det privata serviceutbudet skulle utökas, men man förefaller att ta det som givet och naturligt att det finns privata köptjänster och att de kan utnyttjas. Resultatet blir att förändringar i serviceproduktionen närmast förefaller vara (organisatoriska) *medel* som genomförs i en »opolitisk« kommunal förvaltningsomgivning, och inte målsättningar i sig. Vadsjälva målsättningarna inom servicesystemet är förblir dock oklart.

9 Aika tuhrautui vääriin projekteihin. HS (Helsingin Sanomat) 23.1.1993; Kuntien palvelut järkeistyvät. Aamulehti 22.1.1993; Tampere-lainen huomaa vasta ensi vuonna. Sosiaali- ja terveystoimi etsii uudistuksilla säästöä ja tehoa.

10 En genialisk lösning! Hufvudstadsbladet 16.1.1997.

»Den tomma plånbokens diktatur«

Ett annat gemensamt tema som framträder i både den finländska och svenska debatten år 1993 är den akut försämrade ekonomiska situationen som kräver förändringar och/eller försämringar i servicesystemet. Argumentationen bakom »stopp av nyanställningar, dyrare klientavgifter, omorganisering, sammanslagningar eller nedläggningar av olika vård- och omsorgsenheter« framstår i bägge länderna överlag som förment självklara.¹¹ I detta det ovillkorliga sparandets tema finns ingen »motpart« och ingen bär således ansvaret vare sig för den försämrade ekonomin, de pålagda sparkraven eller nedskärningsbesluten. Även lösningarna framställs som ovillkorliga och icke-normativa.

För *orsakerna* till den ansträngda (kommunal)ekonomin redogörs däremot mera sällan. I den mån man överlag hänvisar till orsakerna bakom den finansiella krisen nämner man vanligen minskade statsandelar/bidrag och andra externt påtvingadesparkrav. Ofta framställs orsakssammanhangen i så avskalad form att man inte kan urskilja några andra budskap än att man måste spara för att man måste spara.

I vissa avseenden skiljer sig dock den finländska och svenska »krisargumentationen« åt. I den finländska argumentationen målar många uttalanden upp en bild av att det inte enbart är ekonomin som är ett problem, utan i hög grad även de besvärliga

kommunalanställda som på ett själviskt sätt inte går med på »lönesänkningar« eller »oavlönat arbete« (s.k. talko-arbete) . »..*förslagen om att skära i semesterpenningen eller att sänka lönerna genom att utföra gratis talko-dagar fälldes genom arbetstagarorganisationernas motstånd. Härmed blev permitteringar och uppsägningar det enda alternativet*« (stadsdirektör)¹², »*De drygt 14 000 som inte har accepterat sparavtalet permitteras i korta perioder så att de inte kan lyfta arbetslöshetsersättning lovar personalchefen*«¹³. I den svenska diskussionen är det däremot svårare att finna uttalanden där man på olika sätt kräver att personalen skall arbeta utan (full) ersättning.

Metaforer används sällan för att beskriva krisens orsaker i detta tema. Däremot är det inte speciellt ovanligt att lösningarna på de ekonomiska svårigheterna, besparings- och nedskärningsåtgärderna, beskrivs i termer av »effektiva mediciner« och »kurer«. I den rådande ekonomiska situationen »hårdbanttar man« eller »sätter man ekonomin på hästkur«. ¹⁴De föreslagna/genomförda åtgärderna må alltså vara otrevliga, men beprövade och effektiva.

I Finland går detta tema, »den tomma plånbokens diktatur«, intressant nog, att finna endast i 1993 års material (på några undantag när). I 1997 års material före-

11. Ex. Landstinget stoppar alla anställningar.

Varsel kan ändå hota personalen. SvD 2.1.1993; Besparingar och storgräl. 1993 blir ett händelserikt år för landstinget. SvD 2.1.1993; Vård på servicehus dyrare från 1 mars. SvD 22.1.1993;

12 Turun kaupunki erottaa ja lomauttaa työntekijöitään. Työntekijät eivät hyväksyneet lomarahojen tai palkkojen leikkausta. Helsingin Sanomat 19.1.1993.

13 Hfors permitterar Akavamedlemmar och vårdare. Hufvudstadsbladet 30.1.1993.

14 Hästkur i Helsingfors lovar: Sämre service, stram personalpolitik. Hufvudstadsbladet 19.1.1993.

kommer en (kommunal)ekonomisk kris som tema av ovannämnda slag praktiskt taget inte längre. I det svenska materialet kvarstår temat däremot ännu år 1997.

»Det politiska spelet«

Ett tredje tema som träder fram både i Sverige och i Finland kallas här »det politiska spelet«. Kännetecknande för argumentationen inom detta tema är att man pekar på att förändringar i välfärdssystemet inte är en konsekvens av ekonomiska eller andra strukturella förhållanden, utan att åtgärderna är en medveten politisk strategi med klara (och vanligen negativa) implikationer för det rådande välfärdssystemet. Till skillnad från de uttalanden där man kritiserar marknadsmässighet i vården med hänvisning till olika funktionella eller normativa skäl, är det viktigaste elementet i föreliggande tema inte vissa åtgärders eller förslags misskreditering per se, utan snarare en misskreditering av de ansvariga bakom införandet av dessa åtgärder och det sätt på vilket dessa har genomfört åtgärderna (d.v.s. ett ifrågasättande av »motpartens« motiv, löften och retorik).

Detta framkommer speciellt tydligt i den svenska retoriken; »*avveckling får inte kallas utveckling, nedläggning kallas omvandling, stängning kallas modernisering* (läkare)¹⁵ eller »*Vi tror inte att en nedläggning av äldreomsorgen är ekonomiskt nödvändig. Men de som anser att en sådan framtid är ett uttryck för tvingande ekonomiska omständigheter bör säga att det är precis därför reträtten sker och inte beskriva händelserna*

15 Brännpunkt: Landstingsbyråkratin måste bort. SvD 23.1.1997.

som en spännande ideologisk förnyelse» (ledare, Arbetet).¹⁶

I den svenska debatten hänvisar vissa uttalanden redan i 1987 års material till att det sker förändringar och försämringar av välfärdstjänsterna i många svenska kommuner och att dessa försämringar är följder av en medveten politisk strategi. Här skapas således en bild av att det sker en medveten försämring av välfärdsservicen, vilket resulterar i uppkomsten av en stor marknad för profitintresserade företag. Till det »politiska spelets« tema i Sverige hör även en stark personifiering av strategierna; här ges intrycket att det bakom förändringsåtgärderna och förslagen går att utpeka ansvariga aktörer (främst namngivna politiker eller ledande tjänstemän).¹⁷ »*Genomför-sämringar av den kommunala äldreomsorgen öppnas nya och för dem som vill tjäna pengar intressanta marknader. De till synes oskyldiga »omstruktureringarna« och avgiftsförändringarna kommer i ett litet längre perspektiv effektivt att jämna vägen för Olléns vision om privatisering och låg skatt»* (f.d. socialchef).¹⁸

Även om det »politiska spelet« som argumentationsmönster eller tema oftare förefaller att användas av den offentliga servicens förespråkare, tillämpas argumentationen även av systemets kritiker i Sverige. I dessa fall framställs ofta socialdemokratin/

16 Ledare: Valfrihet för de äldre? Arbetet 8.1.1997.

17 Ex. Debatt: USA vården reformeras. Men här är ekonomerna okunniga om vårdfinansiering. Arbetet 28.1.1993.

18 Debatt: För vem skall Malmö bli bättre? Nu köpslås det om rättvisan. Arbetet 12.1.1987.

socialdemokratiska politiker som givare av ohållbara/falsa löften eller som drivande ett politiskt spel i syfte att försvara de offentliga monopolerna.

Liksom i den svenska diskussionen utgör »det politiska spelet« ett återkommande (om dock inte speciellt dominerande) tema även i den finländska.¹⁹ Till det »politiska spelets« tema i den finländska debatten hör dock betydligt mera sällan en stark personifiering av åtgärderna, istället är det partier eller politiska block som »spelar mot varandra«. I den mån namngivna politiker pekas ut som »spelarna« är det ofta tidningen själv, i form av ledare eller som journalistens »röst« i nyhetsartiklar, som svarar för detta, inte (parti)politiska »motståndare«.

I den finländska argumentationen hänvisar man inte heller, i motsats till den svenska, till att försämringar av välfärdstjänsterna skulle vara en medveten *politisk* strategi. Inte heller nya typer av förvaltningsmässiga åtgärder framställs som i grunden politiska. I den finländska retoriken handlar det istället om att mera implicit insinuera att den politiska motståndaren exempelvis »favoriserar« vissa befolkningsgrupper eller lämnar andra i sticket, eller att försöka skapa bilden av motståndares »ovilja« att diskutera aktuella problem.

»(Inte) tillbaka till fattigvårdssamhället«

Ett fjärde tema som går att identifiera i argumentationen i uttalanden i den finländska och svenska pressen tar sin utgångs-

punkt i en »expertretorik«, i vilken upprörda experter inom välfärdssektorn (ofta forskare, tjänstemän och i viss utsträckning även politiker) slår larm över olika åtgärders allmänt förekommande och vanligen negativa samhällsliga konsekvenser (exempelvis att hälsoskillnaderna mellan samhällsklasserna ökar, jämlikheten i vården minskar etc), eller att vården och omsorgen är oacceptabelt dålig med tanke på medborgares behov av »human och jämlik vård och omsorg«.²⁰

En del experter slår även larm om att specifika samhällsgrupper blivit utan den vård experterna anser vara nödvändig. Här är argumentationen frän och mera ironiserande, och i uttalandena använder man sig ofta av bildliknelser där man drar tydliga paralleller mellan de utsatta befolkningsgruppernas situation och situationen i det gamla »Fattigvårds-Sverige eller -Finland«, där »B-laget« – gamla, sjuka och svaga – »bortaktioneras« till de som erbjuder den billigaste vården och omsorgen.

Medborgarnas behov av vård och omsorg återfinns som tema under samtliga studerade tidpunkter, om dock med vissa variationer mellan undersökningstidpunkterna. I 1987 års finländska argumentation exempelvis går uttalandena ofta ut på att det är det offentliga som har ansvar för olika befolkningsgruppers välfärd och för att avskaffa existerande sociala problem. Här handlar det i vissa fall om att utradera de sista spåren av »Fattigvårds-Finland«. Sex år senare kopplas däremot argumentationen om befolkningens otillfredsställda

19 Ex. Hallitus torjuu sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisen. Kansan Uutiset 10.1.1987.

20 Ex. Kvinnorna drabbas hårt. Dubbelt beroende av krympande offentlig sektor. SvD 2.1.1993.

vård- och omsorgsbehov ihop med nedskärningarnas och besparingarnas konsekvenser för vårdens kvalitet. Här skapas då en bild av att olika befolkningsgrupper på grund av de omfattande besparingarna håller på att förpassas tillbaka till »Fattigvårds-Finland«.

Även beträffande detta tema är den finländska retoriken i allmänhet lamare än den svenska, men i vissa artiklar slår finländska experter larm på samma sätt som sina kollegor i Sverige; här får vi läsa att mentalpatienter behandlas som spetälska, åldringar som fattighjon, att missbrukare endast får »nådebröd« inom den offentliga omsorgen, att sjuka »kastas ut på gatorna« och att vården av olika utsatta grupper är »en skamfläck för en civiliserad stat«. ²¹ Trots enstaka relativt färgstarka expert-utspel framstår dock dessa protester mot nedskärningar och kraven på förbättringar i systemet som relativt försiktiga.

Liksom i den svenska debatten framställs problemen (d.v.s. nedskärningarnas konsekvenser) på ett mycket tydligt sätt, medan problemens orsaker och framför allt andra lösningar på den ekonomiska krisen än de kritiserade sällan presenteras.

Ett nytt inslag som återfinns i den svenska argumentation i 1997 års material är försöken från vissa experter inom välfärdssektorn att skapa en bild av att nedskärningarna inom det offentliga systemet inte bara är »en skam« för ett civiliserat samhälle,

21 Ex. Fattighustänkande färgar åldringsvården. Hufvudstadsbladet 11.1.1997; Mielisairaat eivät selviä hoitomaksuista. Demari 8.1.1997; Ledare: Åldringsvård eller fattigvård? Hufvudstadsbladet 25.1.1997.

utan att besparingarna även hotar vård- och omsorgspersonalens möjligheter att utföra sina arbetsuppgifter. Här får man exempelvis läsa om läkare som avgår då dessa inte längre kan ta medicinskt ansvar för sjukvårdens kvalitet, eller om personalens nödrop »Vi klarar inte av att ge de äldre ett drägligt liv«. ²² Larmrapporterna om fattigvårds-Sverige ges med andra ord extra tyngd genom att rösternas »professionella« ställning och bedömning klart framgår av sammanhanget.

Landsspecifika teman

»Den underutvecklade marknadsdemokratin«

Samtidigt som alltså flera teman (trots vissa nyansskillnader) är gemensamma teman i argumentationen i bägge länderna, finns det även teman som är tydligt landsspecifika.

Ett för den svenska debatten specifikt sätt att bygga upp argumentationen om önskade förändringar i det svenska service-systemet är att göra det i termer av »valfrihet och demokrati«. De förändringar man då förespråkar skulle framför allt innebära omställningar i tjänsteproduktionen. Istället för att tjänsteproduktionen ska domineras av de »offentliga monopolen« föreslår man utnyttjande av (offentligt finansierade) privata alternativ som ett led i att »stärka den hotade medborgarrätten«, en typ av argumentation som påfallande ofta framförs av politiker, men även av representanter för massmedier. Här förefaller man alltså närmast att utgå ifrån principer om »marknadsdemokrati«, d.v.s. utifrån synsättet att

22 Nödrop från ett sjukhem. DN 14.1.1997.

demokrati är liktydigt med individens valfrihet på marknaden; »Vill vi stärka medborgarrätten måste vi slopa de offentliga monopolen och ge alla medborgare ekonomiska möjligheter att efterfråga olika alternativ inom vård, utbildning och barnomsorg. Detta är lika naturligt som att vi som väljare kan rösta på olika partier och olika ideologier!./Finns det någon demokrati i världen som har en så kringskuren fri sfär kring den enskilde medborgaren som Sverige?» (chefredaktör för tidskrift).²³

Den »valfrihetsrevolution« man talar för skulle således innebära en uppluckring av det offentliga huvudmannskapet i tjänsteproduktionen som ett led i att stärka demokratin. Här kritiseras det offentliga för storskaliga och byråkratiska lösningar som gör medborgaren till en tillbakapressad ödmjuk (eller beroende) klient eller medborgare. Gemensamt för uttalandena är även att förändringsförslagen framställs som dynamiska och genomgripande och som en strid mot det historiska, socialdemokratiska serviceprojektet (här skall man exempelvis »riva gamla monopolgränser« (kommunstyrelseordförande, m)²⁴, eller ta [folkpartiet] »strid för frihet och alternativ i Sverige«.²⁵ Samtidigt som valfrihet (och stärkt medborgarrätt) framställs som de ultimata målsättningarna målar man med andra ord ofta upp »valfrihetsivrarnas« kamp eller strid mot det mäktiga (socialdemokratiska) offentliga kollektivet.

23 Debatt: Karl Beijbom. DN 5.1.1987.

24 Debatt: Så blir Malmö framtidsstaden. Låt serviceformerna blomstra. Arbetet 17.1.1987.

25 Fp föreslår kupong för sociala tjänster. SvD 17.1.1987.

Diskussionen gällande valfrihet och stärkt medborgarrätt framträder tydligast i 1987 års material, medan diskussionen är betydligt nedtonad i 1993 respektive 1997 års material. I den mån uppluckringen av huvudmannskapet diskuteras i 90-talsdebatten, kopplas den bland annat ihop med den ekonomiska depressionen, exempelvis genom att (främst borgerliga) politiker framför åsikten att depressionen tvingat kommuner och landsting till att påskynda nödvändiga ideologiska förändringar, d.v.s. åtgärder som gynnar privat tjänsteproduktion, och att dessa därmed även främjar medborgares valfrihet; »Utan det kommunala skattestoppet hade förändringarna [införandet av beställar-utförararmodellen, principbeslut om att inga nya verksamheter i kommunal regi skall få startas] i Helsingborg inte gått att genomföra, hävdar den borgerliga kommunledningen« (politiker, c).²⁶

»Homo economicus i godisbutiken«

Ett annat tema som endast går att identifiera i det svenska materialet handlar om välfärdspolitikens moraliska status och konsekvenser. Här målas en bild av att det offentliga servicesystemet fört med sig ett moraliskt förfall, pådrivet av vad som kallas »vänsteridealister«, något som anses urholka det civila samhället. Ett av de stora problemen hävdas vara att det offentliga välfärdssystemet bidrar till uppkomsten av s.k. välfärdskonsumenter, ett medborgarskap som blivit liktydigt med sociala rättig-

26 Där systemskiftet gått snabbast. SvD 29.1.1993.

heter utan motsvarande skyldigheter.²⁷ Lösningen på dessa moraliska problem är att det offentliga ansvar skall minskas, medan individens och i vissa fall familjens ansvar ökas.

Denna typ av argumentation framförs vanligen av de svenska massmedierna själva, främst ledarskribenter och debatterande journalister. Här illustreras ofta det moraliska förfallet med hjälp av metaforer som förefaller att användas som »kamouflage« för de allra skarpaste angreppen mot det offentliga servicesystemets grundpremiser. Istället för att explicit kräva att systemet borde förändras så att »medborgares vårdmöjligheter skulle bero på deras inkomster« (d.v.s. enligt principer som gäller för s.a.s. »vanlig« konsumtion), skriver man exempelvis: *»Tänk om vi levde i ett land där all mat betalades via skattsedeln. Alla behöver ju äta – så enligt den förhärskande moralen skulle medborgarnas födointag inte få påverkas av »tjockleken på deras plånböcker«. I ett sådant land skulle naturligtvis medborgarnas efterfrågan på mat bli hög. Istället för falukorv skulle de välja oxfilé när de kom till butiken. Och de skulle be expediten att få extra mycket – för att vara säkra på att det räcker till. I Sverige har vi – som tur är – inte ett sådant system för matvaror. Men vi har ett sådant system för sjukvård«* (ledare, SvD).²⁸

I de metaforer som illustrerar välfärds-systemets »moraliska förfall« försöker man således skapa bilden av det offentliga som

en dåligt fungerande marknad där de giriga »välfärdsconsumenterna« flanerar i godis-butiken och oförtjänt och ansvarslöst tar för sig av det digra utbudet. Här framställs klienten i det offentliga servicesystemet som till naturen individuellt nyttomaximerande och beräknande.²⁹ Synen på människan som en renodlad »homo economicus« i dessa liknelser skiljer sig med andra ord markant från den ödmjuka och tillbakapressade individ som framställs i de uttalanden som kräver ökad valfrihet inom servicesystemet och en kamp mot det mäktiga kollektivet.

»Ingen varuhusgemenskap«

Ett tredje landsspecifikt tema i det svenska tidningsmaterialet, som förekommer främst bland röster som argumenterar för det offentliga servicesystemet koncentrerar sig på att påtala farorna i ett marknadsmässigt system.³⁰ Redan i vissa av 1987 års uttalanden skapas bilden av att privata alternativ (främst inom ramen för den kommunala köp-sälj-modellen) är »privilegierade«, då dessa på olika sätt kan kringgå de krav som gäller inom den kommunala vården; privata alternativ sägs bl.a. ha begränsade öppethållningstider och kunna välja vem de vill vårda. Den offentliga vården sägs däremot inte »diskvalificera« någon utan här intresserar man sig på ett holistiskt sätt även

27 Ex. Ledare: Familjen Hammars rätt. SvD 4.1.1993.

28 Ledare: Sjukvård till rimlig kostnad. SvD 20.1.1993.

29 Brev till ledarsidan: »Homo bidragus« – de nya svenskarna. SvD 30.1.1993.

30 Ex. Arbetets ledarredaktion kommenterar: Lena Jarnbrings motsägelser. Arbetet 31.1.1987; Minska statsbidragen till alternativvården. Malmös politik ger eko i riksdagen. Arbetet 29.1.1987; Ledare: ansvarslös hälsopolitik. Arbetet 30.1.1987.

för de olönsamma patienterna»; *»Vår primärvård måste ha en helhetssyn på människan. Den kan inte tas över av företag som har vinstintresse i vården!.../Helhetssynen innebär att vi kan vara med och påverka både medicinska och sociala orsaker till ohälsa. Det är ett mål som hälso- och sjukvårdslagen lägger på oss. Liksom vårdens tillgänglighet och att alla skall få vård på lika villkor«* (professor).³¹

Dessa försök att påtala farorna med den privata tjänsteproduktionen inom vård- och omsorgssektorn fortsätter även i 90-tals debatten. Förändrat huvudmannskap (dvs. från offentligt till privat) sägs nu vara förknippat med högre kostnader, missbruk eller negativa konsekvenser överlag, medan man framhäver att »det allmänna« sköter servicen bäst.³² Här konstaterar man smått triumferande att det på grund av avslöjanden om underbemanning och vanvård samt olika konkurser bland privata företag inom den privata vården nu är den privata och inte den offentligt producerade vården som utsätts för kritik.

Samtidigt redogörs för hur de offentliga tjänsteproducenterna på ett ojust sett blir förbigångna, genom att inte få vara med som anbudsgivare i olika konkurrenssituationer. Vidare anger man att entreprenadavtalen ofta saknar kvalitetskrav och regler för hur mycket vård som skall presteras samt att landstingen inte kunnat kontrollera och följa upp privata vårdavtal. Andra

31 Orimligt prioritera fritidspraktikerna. Dalbyprofessor ryter till om landstingets sjukvårdspolitik. Arbetet 28.1.1987.

32 Första steget mot privat tandvård. Arbetet 23.1.1993; Ledare: Malmövård slumpas ut. Arbetet 27.1.1993.

röster i sin tur poängterar att köp-sälj-systemet med diagnosrelaterade priser (förutom ökade samhällskostnader) kan leda till att de nya köp-sälj-systemen frestar läkare till att utföra onödiga ingrepp.³³

Kritiken mot tillämpningen av marknadsmässighetsprinciper ifråga om välfärdstjänster riktas alltså mot ett flertal aspekter, såväl direkt normativa som mera »funktionsinriktade« under de tre studerade tidsperioderna (1987, 1993, 1997). Man ifrågasätter villkoren för konkurrensen, de privata tjänsternas kvalitet och/eller effektivitet, de privata tjänsternas helhetskostnader, motiven för privat tjänsteproduktion (vinstmaximering) samt insyns-/kontrollmöjligheter i privata vård- och omsorgsföretag. Ibland används metaforer för att skapa en bild av att de privata alternativen förvandlat medborgare till konsumenter, att relationerna p.g.a. de nya systemen kommersialiserats och att medborgarna nu istället erbjuds en s.k. varuhusgemenskap.³⁴ Man är vidare missnöjd med att den ökade marknadsorienteringen inom servicesektorn lett till att de vårdbehövandes värde på »vård- och omsorgsmarknaden« prissatts.

»Den svaga folkliga förankringen«

I det sista specifikt svenska temat framställs genomförda eller planerade förändrings- och/eller besparingsåtgärder som odemokratiska med tanke på folkopinionen och tidigare politiska utfästelser. Inte så sällan

33 Risk för felingrepp. Prislista kan fresta läkare till onödig behandling. SvD 12.1.1993.

34 Ex. S gör prioriteringar i välfärdspolitiken. SvD 14.1.1993.

vädjar rösterna direkt till folkopinionen: »...*tror inte att stockholmarna ännu har fattat att det pågår en nedmontering av sjukhusvården. – I och för sig är det många av våra patienter som bryr sig och är oroliga, men det måste bli en kraftfullare opinion bland allmänheten. Oss i personalen lyssnar man inte på ett skvatt*« (sjuksköterska)³⁵, – *Vi vill uppmärksamma föräldrarna på att allt blir sämre. De måste hjälpa oss att bilda opinion*« (barnträdgårdspersonal)³⁶. Viktiga element i försvaret av det offentliga servicesystemet är således besparings- och förändringsåtgärdernas svaga »folkliga förankring«.

»Den svaga folkliga förankringen« förekommer som tema speciellt starkt i 1993 års material, men är närvarande även i 1997 års debatt. Istället för att hänvisa till att det finns en opinion mot nedskärningar påpekar man vid den sista undersökningstidpunkten ofta att de privata vård- och omsorgslösningar som den offentliga servicens kritiker förespråkar saknar en förankring i folkopinionen: »*Endast en av tio svenskar vill betala sin sjukvård via privat försäkring*« (Landstingsförbundets undersökning).³⁷

Det är dock inte enbart det offentliga systemets förespråkare som hänvisar till folkopinionen. I 1997 års material hänvisas i ett flertal nyhets- och debattartiklar och även ledare till att dålig servicekvalitet (för-

orsakad av 90-talets inbesparingar) i kombination med »världens högsta skatter« hotar systemets legitimitet bland medborgarna. Vissa aktörer tar fasta på olika undersökningar som pekar på att en stor del av svenskarna inte litar på att det offentliga systemet förmår garantera social trygghet och service åt alla medborgare i framtiden. I denna argumentation utgår man ifrån att det redan i rådande läge är svårt att upprätthålla det offentliga servicesystemet med »skäliga« ekonomiska kostnader, och att den ekonomiska situationen p.g.a. ofördelaktiga demografiska prognoser ytterligare kommer att försämrats i framtiden. Även i dessa scenarier är det systemets legitimitet som äventyras, och här är det privata vårdförsäkringar som skall lösa servicesystemets kris. Den lösning man förespråkar innebär således ett klart avsteg från den nordiska modellens grundpremiss, genom att man diskuterar inte enbart förändringar i serviceproduktionen utan även i ansvaret för servicens finansiering och organisering.

Både förespråkare och kritiker av det offentliga servicesystemet bygger därmed upp sin argumentation kring samma typ av »faktum«: den svenska modellens folkliga förankring. Där förespråkarna hävdar att befolkningen uppvisar ett starkt stöd för det rådande systemet och att detta talar för att systemet bör bibehållas, tar systemets kritiker fasta på att denna folkopinion, i den mån den existerar, i framtiden kommer att försvagas på grund av den förestående ofördelaktiga demografiska och ekonomiska utvecklingen i vården som gör att det offentliga systemet inte kommer att kunna tillfredsställa befolkningens krav.

35 Dags att kämpa för akutsjukhus. Personal vill att stockholmarna engagerar sig. SvD 24.1.1993.

36 Nu rustar facket för strid. Kommunal har fått nog av barnomsorgsbantningar och går till central handling. Arbetet 8.1.1993.

37 En av tio vill betala vård med privat försäkring. SvD 12.1.1997.

»Den oekonomiska omsorgsrationaliteten«

I det finländska tidningsmaterialet kan vi urskilja endast ett tema som inte går att tydligt urskilja i den svenska diskussionen. I detta tema (som främst träder fram i 90-tals materialen) tar en del av den argumentation som gör gällande att den offentliga servicen inte bör utsättas för allt för omfattande nedskärningar och besparingar sin utgångspunkt i »fakta-baserade«, »rationella«, främst ekonomirelaterade aspekter. Under detta tema ifrågasätts sällan behovet av besparingar inom servicesektorn i sig, utan istället är man kritisk till enskilda föreslagna/genomförda konkreta besparingsåtgärders ändamålsenlighet och ekonomiska rationalitet.³⁸

Ofta i syfte att »försvara« det egna verksamhetsområdet »marknadsförs« verksamhetens ändamålsenlighet och framför allt ekonomiska fördelaktighet inom allt från undervisning, sjukvård, alkoholistvård och till och med terminalvårdsverksamhet; »Med tanke på vårdresultaten vid Gamla Vasa sjukhus, behovet av tillgång på vård på svenska och kostnadsfördelar är det varken ändamålsenligt, möjligt eller ekonomiskt försvarligt att stänga ett statligt sjukhus som står för den kostnadsmässigt förmånligaste vården (överläkare).³⁹

Andra röster uttrycker sin oro över att kommunerna – för att spara pengar – anlitar billiga och ofta privata vård- och omsorgsalternativ i allt större utsträckning,

något som i det långa loppet är *dyrare* för samhället samtidigt som det drabbar klienter och patienter. Däremot ifrågasätter man sällan marknadsmässigheten *per se* i tjänstproduktionen. Privata alternativ (främst inom ramen för köp-sälj-systemet) är inte en ideologisk fråga och den enda kritik som framförs går ut på att kommunerna i sin spariver anlitar de billigaste (och därmed explicit eller implicit sagt) de sämsta (och privata) servicealternativen. Förändringarna har m.a.o. praktiska, inte ideologiska, negativa konsekvenser.

Argumentationen som tar sin utgångspunkt i en ekonomisk rationalitet, eventuellt kombinerat med allmänna humanitära motiveringar, återkommer alltså under bägge tidpunkterna på 90-talet. Även diskussionen år 1997 handlar alltså om kommuner som driver en ekonomiskt kortsiktig sparpolitik genom nedläggning av eller indragningar i vård och omsorg.

Det kan konstateras att element ur »den oekonomiska omsorgsrationalitetens« tema förekommer även i den svenska diskussionen, men där sällan som huvudargument. Istället ligger tyngdpunkten i Sverige oftare på att diskutera människors behov och rättigheter eller på att påminna om marknadsmässighetens faror.

Diskussion

Vilken är då den generella bild av den politiska kulturen som träder fram på basis av den samlade argumentationen i tidningspressen i Sverige respektive Finland? Trots existensen av fyra gemensamma teman i argumentationen blir enligt vår mening det

38 Ex. Ledare: Säästö tuottikin lisämenoja. Helsingin Sanomat 22.1.1997.

39 Vasa och Kuopio i dragkamp om stängning av mentalsjukhus. Hufvudstadsbladet 3.1.1993.

generella intrycket en markant skillnad i politisk kultur mellan länderna⁴⁰.

Den finländska argumentationen ter sig som starkt inriktad på ekonomiska aspekter även om några andra teman också träder fram. I Finland kräver man m.a.o. ofta förändringar eller nedbantningar av det offentliga systemet med hänvisning till de ansträngda ekonomiska ramarna eller till kostnadseffektivitet inom servicesystemet i allmänhet. Även argumentation som avser att försvara det traditionella välfärdssystemet tar ofta sin utgångspunkt i ekonomiska resonemang. Det allmänna intrycket blir att förändringar i servicesystemet all-

mänt betraktas som förvaltningsmässiga åtgärder utan egentliga ideologiska implikationer.

Även i Sverige motiveras förändringar i viss utsträckning med ekonomiska argument, men med den skillnaden att den svenska politiska kulturen dessutom omfattar flera andra typer av argumentation med tydliga inslag av ideologiska överväganden. Därmed kommer den svenska argumentationen generellt sett att karakteriseras av att såväl kritiker som försvarare av det offentliga servicesystemet har som utgångspunkt att välfärdsservicen är och bör vara en »ideologisk fråga«.

Hur skall man då se på detta resultat mot bakgrund av att genomförda reformer i servicesystemet åtminstone på ett allmänt plan ofta förefaller att ha gått i samma riktning (jfr avsnitt 1), och då vidtagna åtgärder och lösningsmodeller i de två studerade länderna ofta är mycket lika? Utvecklingen på välfärdsservicens område i Sverige och Finland har under den undersökta perioden kännetecknats av tillämpningen av nya förvaltningsmodeller som innefattat decentraliserings- och avregleringssträvanden, frikommunförsök, ett avskaffande av planeringssystem, omorganiseringar, konkurrensutsättning av verksamheter, ett införande av köp-sälj-modeller, beställar-utförar-modeller, konsumentvalsmodeller etc. (Rose 1990; Baldersheim och Ståhlberg 1994; Granqvist 1997; Wise och Amnå 1993).

En tänkbar slutsats kunde vara att det främst är den förvaltningsmässiga, instrumentellt orienterade argumentationen (jfr temat »de tröga hjulen«) som sammanhänger med de genomförda åtgärderna, medan den mera allmänideologiska argu-

40 Två frågor i sammanhanget är i vilken utsträckning massmedierna själva verkar att styra den välfärdspolitiska diskussionen och i vilken utsträckning det är respektive lands massmedier som ger upphov till skillnaderna mellan länderna. Vad gäller den första frågan tyder analyserna på att massmedier dels bidrar till att skapa teman (exempelvis upprätthålls diskussionen om den nyttomaximerande medborgaren i stor utsträckning av tidningars egna »produkter«, dvs. ledare och av journalister författade krönikor/debattinlägg) och dels ofta svarar för de skarpaste formuleringarna och de mest karrikerade exemplen och metaforerna. Vad beträffar rapporteringen i nyhetsform i de två länderna kan man anta att massmedierna själva bidrar till vissa landsspecifika skillnader, exempelvis till personfixeringen i Sverige, eller den allmänna försiktigheten i den finländska argumentationen. Samtidigt är det dock svårt att tro att de finländska massmedierna styr innehållet i olika uttalanden i så hög grad att exempelvis den finländska journalistkårens strävan efter »faktabaserad« rapportering skulle förklara den snäva repertoaren av teman i den finländska argumentationen och debatten.

mentationen (som är typisk för Sverige) inte skulle ha någon stark koppling till den konkreta utvecklingen av servicen, beträffande vilken den lokala nivån fått ett allt större inflytande under 90-talet. Enligt denna tolkning skulle alltså enbart vissa aspekter av den politiska kulturen inverka på servicesystemets utformning, närmast då förvaltningsmässiga resonemang kring servicesystemets problem som främst förs fram av en grupp inflytelserika tjänstemän och beslutsfattare. Då kontakterna mellan finländska och svenska tjänstemän på den administrativa nivån förefaller att vara relativt omfattande (Baldersheim och Ståhlberg 1994), kunde man här vidare försöka tolka den likartade serviceutvecklingen i de svenska och finländska kommunerna mot bakgrund av ekonomiskt och förvaltningsmässigt orienterade administratörers kontakter (jfr även Karvonen 1981).

En annan tolkning erbjuds dock ifall man beaktar att de nya förvaltningsmässiga modellerna som tillämpats inom välfärdsservicen under senare tid även kan uppfattas som uttryck för politiska preferenser (Kristensen 1984; Lundqvist 1989) och inte enbart som instrument för att uppnå ekonomisk effektivitet. Då empiriska studier antytt att det i Sverige i stor utsträckning är högerstyrda kommuner som infört nya förvaltningsmodeller (exempelvis införandet av beställar-utförar-modellen, se SOU:1993), förefaller det som om den generellt sett ideologiskt färgade svenska politiska kulturen skulle spegla en starkare politisering i det svenska beslutsfattandet. I Finland däremot har motsvarande nya förvaltningsmodeller i tjänsteproduktionen inte utnyttjats oftare i högerstyrda kommu-

ner än i andra kommuner (Granqvist 1997). Detta överensstämmer väl med bilden av en mera ekonomisk-instrumentell finländsk politisk kultur.

Resultatet av jämförelsen mellan den politiska kulturen i Sverige och i Finland skulle därmed indikera att liknande reformer införts med utgångspunkt i (åtminstone) delvis olika typer av överväganden i respektive land.

Således skulle den politiska kulturen såsom den visar sig i vårt material beträffande välfärdsservicen under 1990-talet även gå att relatera till de i inledningen citerade generella förklaringarna om faktorer bakom välfärdsstatens uppkomst och utveckling i de båda länderna. Mot bakgrund av de inledningsvis presenterade påståendena om att välfärdspolitikerna i Finland från 60- till 80-talet betraktats som starkt beroende av ekonomiska överväganden tyder den mindre ideologiska och klart mera ekonomisk-instrumentella finländska politiska kulturen på att motsvarande föreställningar råder beträffande servicepolitiken på 90-talet.

Den betydligt mera ideologiskt färgade svenska politiska kulturen kunde i sin tur ses mot bakgrund av den i inledningen nämnda långvariga socialdemokratiska hegemonin. I likhet med vad analyser beträffande olika politiska ideologiers ställning i det svenska samhället tidigare visat, antyder våra resultat visserligen att den svenska debatten knappast (längre) kan anses dominerad av en socialdemokratisk syn på det offentliga servicesystemet. Istället förefaller det som om den »nordiska servicestatens« kritiker oftare stått för formuleringen av systemets problem och framtidsvisionerna under

90-talet, medan förespråkarnas retorik haft en mera defensiv karaktär. En konsekvens av att socialdemokraterna i Sverige under en lång tid politiserat det »sociala och ekonomiska«, kan dock vara att andra partier sett sig tvungna att ta avstånd från social-

demokraternas ideal med ideologiska motargument. Även i en situation där den socialdemokratiska hegemonin luckrats upp består uppfattningen om att »allting i grunden är en politisk fråga« i den svenska politiska kulturen.

Litteratur

- Alasuutari, P. (1996) *Toinen tasavalta. Suomi 1946-1994*. Tampere: Vastapaino.
- Anttonen, A., Sipilä, J. (1992) Julkinen, yhteisöllinen ja yksityinen sosiaalipolitiikassa- Sosiaalipalvelujen toimijat ja uuden yhteensovittamisen strategiat. I Riihinen, O. (red.) *Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen*. Juva: WSOY.
- Anttonen, A., Sipilä, J. (1996) *European Social Care Services: Is It Possible to Identify Models?* *Journal of European Social Policy*, 6:2, 87-100.
- Asp, K. (1986) *Mäktiga massmedier. Studier i politisk opinionsbildning*. Stockholm: Akademilitteratur.
- Baldersheim, H., Ståhlberg, K. (eds.) (1994) *Towards the self-regulating municipality. Free communes and administrative modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth.
- Best, J. (1989) *Images of Issues. Typifying Contemporary Social Problems*. New York: de Gruyter.
- Blomberg, H. (1999) *Kosta vad det kosta vill? Attitydmönster och attitydförändringar hos befolkning och eliter beträffande välfärdsservicen i nedskärningarnas tid*. Akademisk avhandling. Helsingfors: Universitetsstryckeriet.
- Boréus, K. (1994) *Högervåg. Nyliberalism och kampen om språket i svensk offentlig debatt 1969-1989*. Stockholm: Tiden.
- Elkins, D.J., Simeon, R. (1979) *A Cause in Search of Its Effects, or What Does Political Culture Explain*, *Comparative Politics*, 11:2, 127-145.
- Esping-Andersen, G. (1988) *Jämlikhet, effektivitet och makt. Socialdemokratisk välfärdspolitik*. I Misgeld, K., Molin, K., Åmark, K. (red.) *Socialdemokratins samhälle*. Kristianstad: Tiden.
- Granqvist, L. (1997) *Privatisering i princip och praktik. En studie av privata inslag i finländska kommuners verksamhet*. Åbo: Åbo Akademis förlag.
- Gustafsson, L. (1989) *Problemformuleringsprivilegiet*. Stockholm: Norstedts.
- Heclo, H., Madsen, H. (1987) *Policy and politics in Sweden: principled pragmatism*. Philadelphia: Temple University Press.
- Hellsten, I. (1998) *Monistettu Dolly. Johdatus metafora-analyysiin*. I Kantola, A. et al. (red.) *Media-analyysi. Tekstistä tulkitaan*. Tampere: Tammer-paino.
- Julkinen, R. (1991) *Hyvinvointivaltio ja hyvinvointipluralismin ristiriidat*. I Matties, A-L. (red.), *Valtion varjossa. Sosiaaliturvan Keskusliitto*. Helsinki.
- Kangas, O. (1994) *The Merging of Welfare State Models? Past and Present Trends in Finnish and Swedish Social Policy*. *Journal of European Social Policy*, 4:2, 79-94.
- Karvonen, L. (1981) *Med vårt västra grannland som förebild. En undersökning av policydiffusion från Sverige till Finland*.

- Akademisk avhandling. Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi Forskningsinstitut nr 62. Åbo.
- Korpi, W. (1978) *The working class in welfare capitalism: work, unions and politics in Sweden*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Kosonen, P. (1987) *Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit*. Tampere: Vastapaino.
- Kosonen, P. (1995) *Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot*. Tampere: Gaudeamus.
- Kristensen, O.P. (1984) *Privatisering: modernisering af den offentlige sektor eller ideologisk korstog? Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 2, 96-117.
- Kvist, J. (1999) *Welfare reform in the Nordic countries in the 1990s: using fuzzy-set theory to assess conformity to ideal types*. *Journal of European Social Policy*, 9:3, 231-252.
- Lakoff, G., Johnson, M. (1980) *Metaphors we live by*. Chicago: Chicago University Press.
- Lehto, J., Moss, N., Rostgaard, T. (1999) *Universal public social care and health services? I Kautto, M., Heikkilä, M., Hviden, B., Marklund, S., Ploug, N. (eds.) Nordic Social Policy. Changing Welfare States*. London: Routledge.
- Lehtonen, M. (1996) *Merkitysten maailma. Kulttuurisen tekstintutkimusten lähtökohtia*. Tampere: Vastapaino.
- Lundqvist, L. (1989) *Explaining Privatization: Notes Towards a Predictive Theory*. *Scandinavian Political Studies*, 12:2, 129-145.
- Nord, L. (1997) *Spelet om opinionen. Möten mellan makthavare, medier och medborgare*. Lund: Studentlitteratur.
- Nousiainen, J. (1983) *Suomen poliittinen kulttuuri*, *Politiikka*, 15:1, 6-15.
- OECD (1994) *National Accounts 1979-1992*. Paris: OECD.
- Peterson, O., Carlberg, I. (1990) *Makten över tanken*. Stockholm: Carlssons.
- Pöntinen, S., Uusitalo, H. (1988) *Stability and Change in the Public Support for the Welfare State; Finland 1975-1985*. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 8, 1-24.
- Riihinen, O. (1992) *Sosiaalipolitiikka ja legitimeetti*. I Riihinen, O. (red.) *Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen*. Juva: WSOY.
- Rose, L.E. (1990) *Nordic free-commune experiments: Increased local autonomy or continued central control*. I King, S., Pierre, J. (eds.), *Challenges to local government*. London: Sage.
- Sipilä, J. (ed.) (1997) *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model*. Ashgate: Aldershot.
- SOU 1993: 90 (1993) *Lokal demokrati i utveckling. Statens offentliga utredningar 93:90*. Stockholm: Civildepartementet.
- Spector, M., Kitsuse, J. (1977) *Constructing Social Problems*. Menlo park: Cummings.
- Stenvall, M. (1994) *Pokeria vai sissisotaa – tutkimus poliittisen uutiskielen metaforista*, *Politiikka*, 36:4, 261-271.
- Stephens, J.D. (1979) *The transition from capitalism to socialism*. Basingstoke: Macmillan.
- Stephens, J.D. (1996) *The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis and Prospects*. I Esping-Andersen, G. (ed.) *Welfare States in Transition*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE.
- Svallfors, S. (1995) *Välfärdsstaten i pressen. En analys av svensk tidningsrapportering om välfärdspolitik 1969-1993*. Umeå: Umeå Studies in sociology, no 108.
- Svallfors, S. (1996) *Välfärdsstatens moraliska ekonomi. Välfärdsopinionen i 90-talets Sverige*. Umeå: Borea.
- Thornborrow, J. (1993) *Metaphors of security: a comparison of representation in defence discourse in post-cold-war France and Britain*. *Discourse & Society*, 4:1, 99-119.

Wise, C. R., Amnå, E. (1993) »New Managerialism« in Swedish Local Government. *Scandinavian Political Studies*, 16:4, 339-358.

Väliveronon, E. (1998) Mediatekstistä tulkintaan. I Kantola, A. et al (red.) *Media-analyysi. Tekstistä tulkintaan*. Tampere: Tammer-paino.

Summary

Victim of the depression or tool of the “Candy society”? A study of the political culture in the discussion of welfare services in Swedish and Finnish newspapers 1987-97.

In international comparison, the welfare systems in Sweden and Finland have usually been regarded by scholars as belonging to a common Nordic welfare model characterized by, among other things, universal public welfare services. However, despite similarities in the actual systems, there are political-historical factors to suggest that the political culture in the public discussion of welfare policy issues might be (and always has been) different in Sweden and in Finland. A comparison of the political cultures of the two countries might shed light upon the basic views on welfare policies and their aims and, thus, on factors affecting welfare policy decisions in the two countries. In this article, we focus on the public discussion in the two countries concerning welfare services from the late 1980s up until today.

The study is based on a selection of articles from central morning newspapers in Sweden and Finland in the years of 1987, 1993 and 1997. Utilizing qualitative con-

tent analysis, both news items and debate are studied, focusing on what has been regarded by different actors as “the problems” of the current welfare services system and on the reasons presented for the respective views.

While identifying many similarities in the way of discussing welfare service issues in the two neighbouring countries, the study also points at considerable differences in their respective political cultures. While arguments related to economic issues and administrative aspects of the system are more pronounced in the Finnish debate, the public discussion in Sweden – which includes references to issues such as “market democracy”, “public opinion” and “the moral decline of the welfare system” – is clearly more ideologically oriented. The article concludes with a discussion of the relationship between the differences in the political cultures and actually applied types of reforms in the service systems of the two countries in the period investigated.