

Rapport till Finanspolitiska rådet  
2018/1

**Neutralt eller inte?**

Språkliga analyser av Finanspolitiska rådets  
sammanfattningar och pressmeddelanden 2012–2017

Anna-Malin Karlsson  
Institutionen för nordiska språk, Uppsala  
Universitet

De åsikter som uttrycks i denna rapport är författar[ens/nas] egna  
och speglar inte nödvändigtvis Finanspolitiska rådets uppfattning.

Finanspolitiska rådet är en myndighet som har till uppgift att göra en oberoende granskning av regeringens finanspolitik. Rådets uppgifter fullföljs framför allt genom rapporten Svensk finanspolitik som lämnas till regeringen en gång per år. Rapporten ska kunna användas som ett underlag för riksdagens granskning av regeringens politik. Rådet anordnar även konferenser. I serien Studier i finanspolitik publiceras fördjupade studier av olika aspekter på finanspolitiken.

Finanspolitiska rådet  
Box 3273  
SE-103 65 Stockholm  
Kungsgatan 12-14  
Tel: 08-453 59 90  
Fax: 08-453 59 64  
[info@finanspolitiskaradet.se](mailto:info@finanspolitiskaradet.se)  
[www.finanspolitiskaradet.se](http://www.finanspolitiskaradet.se)

ISSN 1654-8000

## Neutralt eller inte?

I denna rapport sammanfattas ett uppdrag från Finanspolitiska rådet (FPR) efter sommaren 2017 som i korthet gick ut på att undersöka ett urval texter som rådet publicerat – detta för att utröna om dessa blivit mer eller mindre neutrala över tid. Den direkta bakgrunden angavs vara ett uttalat missnöje med ton och bristande objektivitet i rådets rapporter från nuvarande och tidigare politisk ledning vid Finansdepartementet. Uppdraget bestod i att undersöka om detta gick att belägga rent språkligt. Ett urval texter förmedlades som underlag för undersökningen: sex sammanfattningar, från 2012–2017, samt sex pressmeddelanden från motsvarande år.

Undersökningen genomfördes som ett kursprojekt på kandidatkursen Tillämpad text- och samtalsforskning, 7,5 hp, vid Institutionen för nordiska språk, Uppsala universitet, höstterminen 2017. De studenter som deltog var Evelina Hennerfors, Petra Kallin, Linnéa Linander och Pontus Lindgren. Undervisande lärare var Anna-Malin Karlsson, som också presenterade resultaten vid ett möte med Finanspolitiska rådet den 7 december 2017.

### 1 Problemet – och undersökningsfrågan

Det konkreta problemet kan alltså beskrivas som att vissa parter uppfattar att FPR:s rapporter blivit mer kritiska på senare år. Rapporten från 2017 uppfattades som särskilt kritisk. Utifrån detta kunde en övergripande fråga, med underfrågor, utkristalliseras:

Är språket i rapporterna mer kritiskt (mindre neutralt):

- över tid generellt?
- under S-regeringen jämfört med under Alliansregeringen?
- 2017 jämfört med tidigare år?

Frågan behövde preciseras för att vara språkvetenskapligt undersökningsbar. ”Kritiskt” respektive ”neutralt” språk kan nämligen inte entydigt definieras på språklig grund. Omdömena kan dock översättas till ett antal språkliga dimensioner, exempelvis värderande uttryck, grammatisk konstruktion av subjektivitet, val av perspektiv, språkhandlingar eller stil. I studenternas uppgift ingick att översätta det allmänt formulerade problemet till en språkvetenskaplig undersökningsfråga och välja analytiska redskap.

### 2 Systemisk-funktionell lingvistik: grammatik och betydelse

Undersökningarna har genomförts inom ramen för den systemisk-funktionella språkteorin som enkelt uttryckt innebär att vi formar vår bild av verkligheten och våra relationer till dem vi talar med genom valet av språkliga former. De två nämnda dimensionerna kallas den *ideationella* (framställningen av verkligheten) respektive den *interpersonella* (relationen mellan talare/skribent och lyssnare/läsare). Ytterligare en viktig komponent i teorin är att relationen mellan betydelse och form kan vara mer eller mindre direkt. En rak och enkel relation,

som när tingbetydelser uttrycks med ordklassen substantiv och uppmaningar med verbformen imperativ, kallas för kongruent. En mer indirekt relation, som när processbetydelser uttrycks med substantiv (*skrivande*) och uppmaningar med frågesatser (*Vill du stänga fönstret?*) kallas inkongruenta eller metaforiska. Undersökningarna av FPR:s texter tog fasta på följande kategorier i de olika dimensionerna:

Ideationellt:

- *processer*, dvs. vad som görs och sker i satserna
- *deltagare*, dvs. vilka som gör något eller som det sker något med

Interpersonellt:

- *modalitet*, särskilt uttryck för förpliktelse (kongruenta och inkongruenta)

### 3 Ideationell analys: resultat

Petra Kallin undersökte vilka deltagare som omnämndes i sammanfattningar och pressmeddelanden, med särskilt fokus på de två huvudparterna: *Finanspolitiska rådet* (ibland uttryckt med *vi*) och *regeringen*. Resultaten sammanfattas i tabell 1. Kallin kan konstatera att rådet självt benämns betydligt oftare i början av perioden, medan regeringen blivit en klart mer central deltagare efter hand – och inte minst i 2017 års sammanfattning

**Tabell 1 Omnämningen av deltagare i sammanfattningar och pressmeddelanden**

	Sammanfattningar		Pressmeddelanden	
	Rådet/vi	Regeringen	Rådet/vi	Regeringen
<b>2012</b>	24	13	8	4
<b>2013</b>	31	10	10	6
<b>2014</b>	19	18	3	3
<b>2015</b>	18	13	3	3
<b>2016</b>	19	18	4	8
<b>2017</b>	11	26	8	9

Källa: Kallin.

Vilka deltagare som benämns står i relation till de processer som ges uttrycks för, och de roller dessa processer kräver. Den vanligaste grammatiska deltagarrollen är den som traditionellt benämns subjekt. När rådet (eller *vi*) är subjekt är verben av typen *konstaterar*, *anser*, *föreslår* och *bedömer*. Det är handlingar som rör tänkande och kommunikation. Rådet framställs alltså som en aktör som resonerar, menar och rekommenderar. När regeringen är subjekt handlar det antingen om konkreta handlingar i förfluten tid – sådant som regeringen gjort och som rådet bedömer – eller så är regeringen subjekt i satser med hjälpverbet *bör* (vilket kommenteras närmare i avsnitt 4).

Den ideationella analysen visar alltså att texterna gått från att sätta rådet i centrum som tänkande och bedömande aktör, till att i stället handla om regeringen: vad regeringen gjort eller vad regeringen bör göra. Detta kan förstås

uppfattas som mer konfrontativt (och därmed mer kritiskt) men är samtidigt på ytan mer neutralt i den meningen att rådet inte framställs som en explicit tyckande instans

## 4 Interpersonell analys: resultat

Modalitet handlar om talarens/skribentens inställning till det sagda. Ett yttrande kan modaliseras med hänsyn till sannolikhet, vanlighet, förpliktelse och villighet. I fokus för både Linnéa Linanders och Evelina Hennerfors undersökningar står uttryck för förpliktelsemodalitet, eftersom dessa kan förväntas ligga bakom en upplevelse av texten som kritisk. Förpliktelse kan graderas på en skala från svagt till starkt, och kan uttryckas kongruent, med modala hjälpverb (från svagt till starkt: *kan*, *bör*, *ska* respektive *måste*) eller inkongruent, med vad som brukar kallas subjektiv modalitetsmetafor. Det senare innebär en konstruktion med ett subjekt som uttrycker själva förpliktelsen, exempelvis *vi rekommenderar* eller *rådet kräver* (jfr avsnitt 3).

Evelina Hennerfors har räknat på det totala antalet uttryck för förpliktelsemodalitet i sammanfattningarna över tid, och satt det i relation till antalet punkter i texternas disposition. Resultatet åskådliggörs i tabell 2.

**Tabell 2 Antalet punkter och förpliktelseuttryck i sammanfattningarna**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Antal punkter	19	21	21	27	28	28
Antal förpliktelseuttryck	12	13	14	10	13	15

Källa: Hennerfors.

Här framgår att antalet punkter i sammanfattningarna ökat, samtidigt som antalet förpliktelseuttryck legat relativt jämnt. Sett i relation till antalet punkter kan antalet förpliktelseuttryck snarast sägas ha minskat än ökat. I den mån de ändå bidragit till en mer kritisk ton bör det alltså snarare ha att göra med typen av uttryck.

Fördelningen mellan olika modala hjälpverb i pressmeddelanden (OBS!), enligt Linnéa Linanders beräkningar framgår av tabell 3. Här kan man konstatera att mängden är klart större 2017, men att den starkaste graden av modalitet hela tiden är ovanlig. *Kan*, *bör*, och i viss mån *ska* har dock ökat markant. Noteras kan att även 2013 års pressmeddelande hade förhållandevis många förekomster av dessa modala hjälpverb.

**Tabell 3 Modala hjälpverb i pressmeddelanden**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>kan/kunna</i>	0	4	1	1	2	7
<i>bör/borde</i>	2	3	2	2	4	7
<i>ska/skulle</i>	2	3	3	3	0	5
<i>Måste</i>	0	0	0	1	0	0
Totalt	4	10	6	7	6	19

Källa: Linander.

Evelina Hennerfors, återigen, har tittat närmare på dels de olika typerna av förpliktelser, dels fördelningen mellan kongruent och inkongruent realiserad förpliktelse (subjektiva modalitetsmetaforer), dock alltså i sammanfattningarna. Här framträder en mer nyanserad bild, sammanfattad i tabell 4. Det mest slående är den relativt stora mängden *bör/borde* i sammanfattningarna från 2016 och 2017, och framför allt den stora mängden *regeringen bör/borde* 2017. I jämförelse med de kongruenta, raka, uttrycken ligger de subjektiva modalitetsmetaforerna genomgående lågt.

**Tabell 4 Modala hjälpverb och subjektiva modalitetsmetaforer i sammanfattningarna**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Modala hjälpverb</b>						
<i>bör/borde + inf.</i>	9	8	7	7	11	12
varav <i>regeringen bör/borde</i>	4	3	1	2	1	8
<i>borde + perf.</i>	0	0	4	0	1	0
varav <i>regeringen borde ha</i>	0	0	2	0	0	0
<i>måste/ska</i>	1	3	2	3	0	1
<b>Subjektiv metafor</b>						
<i>rådet/vi föreslår/föreslog/har föreslagit</i>	0	0	1	0	1	2
<i>rådet/vi rekommenderar</i>	2	2	0	0	0	0

## 5 Sammanfattning och diskussion

De kvantitativa undersökningarna (som stöds av Pontus Lindgrens mer kvalitativa och teoretiska undersökning, som getts mindre utrymme här) kan sammanfattas i följande punkter:

Det är generellt gott om kongruent (”rakt” uttryckt) förpliktelse i texterna, och mer ovanligt med subjektiva modalitetsmetaforer (där rådet explicit framträder som den som yttrar förpliktelsen).

- Mängden *bör/borde* är högre 2016 och 2017.
- Mängden *regeringen bör/borde* är särskilt hög 2017.
- Från att Finanspolitiska rådet varit central deltagare (subjekt) flyttas fokus till regeringen 2016 och framför allt 2017.
- Det går inte att se några tydliga skillnader beroende på finansminister.
- Skillnaderna mellan sammanfattningar och pressmeddelanden är små.
- 2017 års texter skiljer ut sig på flera punkter.

Ur ett myndighetstextperspektiv är det intressant att konstatera att texterna är påfallande ”klarspråkliga”, dvs. de är tydliga med sina poänger och sällan svårbegripliga. Kanhända har de med tiden alltmer funnit sin form som medieanpassade budskap, snarare än akademiska sammanfattningar. Det man vinner i klarspråk kan dock förloras i nyansering. Akademiska texter har ju tendensen att gardera, undvika tvärsäkra påståenden och alltid förlägga värderingar hos någon källa – den egna undersökningens siffror eller någon annan forskares hävdanden. Så är också modalitetstyperna sannolikhet och vanlighet förmodligen vanligare (sic!) i rent akademiska texter än i dem som undersökts här. Det faktum att tonen av en del kan uppfattas som (alltför) oinlindad och tvingande kan alltså förstås i relation till att texterna skrivs för en bred läsekrets som snabbt behöver uppfatta och förstå FPR:s budskap.