

# Mediernes betydning for de offentlige udgifter

Peter Bjerre Mortensen, lektor

Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

peter@ps.au.dk

Der er bred enighed blandt politologer og medieforskere om, at kommunikationen mellem borgere og politikere i dag foregår gennem medierne, og at medierne er blevet en vigtig arena for politikken. Derimod er det omdiskuteret, hvorvidt medierne også er aktører, der sætter den politiske dagsorden og påvirker de politiske beslutninger, herunder indholdet af de offentlige budgetter og fordelingen af de offentlige udgifter. Denne artikel fokuserer på sidstnævnte spørgsmål. Hovedkonklusionen er, at mediernes effekt på de offentlige udgifter af en række grunde er temmelig begrænset, og man derfor bør være varsom med at sidestille en øget medialisering af den politiske kommunikation og proces med øget medieindflydelse på de offentlige budgetter og fordelingen af de offentlige udgifter. Den konklusion bygger for det første på en gennemgang af de væsentligste teoretiske argumenter *for*, henholdsvis *imod* medieeffekter på de offentlige udgifter. For det andet på en gennemgang af en række nyere studier, der på forskellig vis har belyst spørgsmålet om mediernes indflydelse på de offentlige udgifter empirisk.

Mediernes indflydelse på størrelsen og fordelingen af de offentlige udgifter er et vigtigt spørgsmål, som ikke er helt enkelt at svare på. Vender man sig mod kommunikations- og medieforskningen samt store dele af den politologiske forskning, synes der for det første at herske enighed om, at vi lever i en medialiseret tidsalder i den forstand, at politik i høj grad foregår i medierne og på mediernes præmisser. Eksempelvis skriver Hjarvard

(2008: 121): »Politikkens form, indhold og proces påvirkes i stigende grad af mediernes logik, hvorfor selve den arena, hvori politikken udspiller sig, og de måder, der tales om politik på, er præget af mediernes mellemkomst«. Flere går også skridtet videre og argumenterer for medierne som en selvstændig og magtfuld institution, der ikke blot bestemmer, hvordan politikken foregår, men som også sætter spørgsmål på den politiske dagsorden og påvirker indholdet af de politiske beslutninger (Schudson, 2002; Schulz, 2004; Strömbäck, 2008).

Orienterer man sig omvendt mod den mere politologisk funderede forskning, der beskæftiger sig med outputtet af den politiske beslutningsproces, så som de politisk vedtagne budgetter, er det derimod bemærkelsesværdigt, hvor lidt opmærksomhed man har viet mediernes rolle og betydning. Som hovedregel er medierne slet ikke inkluderet som en forklarende faktor, og i de få nyere studier, der har medtænkt medierne, optræder disse kun som én blandt flere faktorer og typisk som en faktor, hvis effekt er betinget og begrænset af en række politisk-institutionelle betingelser (se Dearing og Rogers, 1996; Mortensen og Serritzlew, 2006; Walgrave og Van Aelst, 2006).

Denne artikel går ikke i rette med påstanden om, at den politiske form og den politiske proces har ændret sig i takt med væsentlige ændringer i medieinstitutionen. Spørgsmålet, der skal behandles, er, hvilken betydning medierne har for politikens indhold – et indhold, der ofte sætter sig spor i sammensætningen af og udviklingen i de offentlige udgifter. Hvis udgifterne til børnepasning, uddannelse og ældrepleje vokser, fortæller det noget om, hvor højt disse områder prioriteres politisk. Ligeledes afspejler stigende/faldende udgifter til politi, fængsler, domstole, m.v. ofte ændringer i den førte politik på retsområdet. Det samme gælder på en række andre politikområder, så som forsvar, miljø, kultur, sundhed og fødevarer. Som formuleret af Hofferbert og Budge (1992: 159): »Money is certainly not all there is to policy. But there is precious little policy without it.« De offentlige udgifter repræsenterer i den forstand et kondenseret udtryk for det politiske systems beslutningsoutput, den monetære refleksion af, hvad politiske beslutningstagere gør og ønsker at gøre (Danziger, 1978; Padgett, 1981; Schumpeter, 1943/1994; Wildawsky, 1964). Hvis medierne kun har en observerbar effekt på måden, man kommunikerer på, og ikke på substantielle budgetbeslutninger, er dette et væsentligt resultat, der er med til at sætte mediernes magt og indflydelse i det rette perspektiv.

Artiklens hovedkonklusion er, at mediernes effekt på de offentlige udgifter af en række grunde er temmelig begrænset, og man derfor bør være varsom med at sidestille en øget medialisering af den politiske kommunikation og proces med øget medieindflydelse på de politiske beslutninger, her målt ved de offentlige udgifter. Den konklusion bygger for det første på en gennemgang af de væsentligste teoretiske argumenter *for*, henholdsvis *imod* stærke medieeffekter på de offentlige udgifter. For det andet på en gennemgang af en række nyere studier, der på forskellig vis

har belyst spørgsmålet om mediernes indflydelse på de offentlige udgifter empirisk.

### **Argumenter for mediernes rolle og betydning for offentlige udgiftsbeslutninger**

Flere medie- og kommunikationsforskere har i de senere år argumenteret for, at samfundet, herunder det politiske system, er blevet medialisert (Hjarvard, 2008; Schultz, 2004; Strömbäck, 2008; Strömbäck, 2010). Hvad der kendetegner denne medialisering af politikken er omdiskuteret, men vigtige elementer er en proces, hvor medierne over tid er blevet en selvstændig nyhedsinstitution, og at både medier og politiske aktører i stigende grad domineres af en medielogik frem for en politisk logik (Strömbäck, 2008; Allern og Blach-Ørsten, 2011). Eftersom mediernes dagsorden er den centrale for vælgernes kontakt med politikken, bliver politikerne presset til at tilpasse sig mediernes logik, hvilket blandt andet afspejler sig i form af en generel oprustning af medierådgivningen i de politiske partier samt i udformningen af politikken (Hjarvard, 2008: 68-69). Det betyder eksempelvis, at: »... politics has increasingly lost its autonomy, has become dependent in its central functions on mass media, and is continuously shaped by interactions with mass media« (Strömbäck, 2010: 1). En anden formulerer det sådan, at medierne har koloniseret politikken (Meyer, 2002: 50), og fælles for de forskellige opfattelser af medialiseringen af politikken er, at det er en proces karakteriseret ved stigende medieindflydelse (se Hjarvard, 2008; Strömbäck, 2008; Strömbäck, 2010).

Styrken og rækkevidden af denne påstand er imidlertid svær at afgrænse. Det synes klart, at det indebærer en medieeffekt på den politiske kommunikation, på beslutningstagernes opfattede medieindflydelse og på tilrettelæggelsen af den politiske beslutningsproces. At det dermed også påvirker indholdet af de politiske beslutninger, synes mere eller mindre implicit antaget i litteraturen, men sjæl-

dent direkte adresseret. Samtidig hævdes det flere steder, at den påståede medieindflydelse unddrager sig almindelig kausal logik. Som formuleret af Schulz (2004: 90): »As the concept emphasizes interaction and transaction processes in a dynamic perspective, mediatization goes beyond a simple causal logic dividing the world into dependent and independent variables. Thus mediatization as a concept both transcends and includes media effects« (se også Strömbäck, 2008: 232). Det gør det svært at efterprøve påstanden om mediernes indflydelse empirisk, og er formodentlig en vigtig årsag til, at medie- og kommunikationsforskningen har udviklet sig stort set uafhængigt af de mere positivistisk funderede politologiske studier af relationen mellem medier og politik. Den resterende del af artiklen fokuserer på sidstnævnte studier, der mere direkte teoretiserer og tester medieeffekter på politiske beslutninger, men jeg vender i slutningen af artiklen tilbage til, hvilke begrænsninger det valg eventuelt giver for rækkevidden af artiklens konklusioner.

Inden for politologien har spørgsmålet om mediernes betydning for politikken hovedsageligt været studeret inden for den gren, der beskæftiger sig med begrebet dagsordensfastsættelse (se Dearing og Rogers, 1996; Walgrave og Van Aelst, 2006). I tråd med dette udgangspunkt har mange argumenteret for mediernes betydning med henvisning til Schattschneiders (1960) ideer om emnedefinition og konflikteksansion (se eksempelvis Cobb og Elders, 1983; Rogers m.fl., 1993; Spitzer, 1993; Dearing og Rogers, 1996; Baumgartner, 2001). Ifølge Schattschneider (1960: 2) er *konflikt* essensen af politik, og udfaldet af enhver konflikt afgøres af, hvem og hvor mange der involveres i konflikten.

Schattschneider selv var ikke specielt interesseret i mediernes betydning, men det afledte argument er, at medierne spiller en central rolle, når man skal forstå udfaldet af politiske beslutninger, fordi medierne regulerer kom-

munikationen mellem de politiske magthavere på den ene side og de, der måtte ønske en anderledes politik på den anden (se Cobb og Elder, 1983; Spitzer 1993: 9). Påstanden er altså ikke blot, som ofte udlagt, at medierne påvirker, hvilke emner politikerne skal forholde sig til. Det forventes også, at medieopmærksomhed kan ændre magtbalancen på det pågældende emne ved at mobilisere borgere, grupper og aktører, der ellers ikke ville have spillet en rolle i beslutningsprocessen. I forhold til de offentlige udgifter samt politikens indhold mere generelt leder det dels til en forventning om større ændringer i den førte politik på områder med stor medieopmærksomhed sammenlignet med andre områder (Baumgartner og Jones, 1993: kap. 6), dels til en påstand om, at ressourcetildelingen til områder med stor medieopmærksomhed i højere grad afspejler den bredere befolknings ønsker og forventninger, end det er tilfældet på områder med lav medieopmærksomhed (se også Jones, 1994; Soroka, 2003). Sidstnævnte påstand er begrundet i, at de politiske omkostninger ved at afvige fra majoritetens ønsker stiger med omfanget af medieopmærksomhed på det pågældende emne.

Når det gælder den førte politik, det politiske output, er der imidlertid flere argumenter, der trækker i retning af svage medieeffekter. Det første argument er for så vidt i tråd med dagsordenslitteraturen, idet det blot understreger, at mediedagsordenen er begrænset, og at meget politik ikke er særlig godt nyhedsstof (Kingdon, 1995). Det lovforberedende arbejde er ofte teknisk og komplekst, store reformer med betydelige konsekvenser for fordelingen af ressourcer i samfundet er som hovedregel skruet sådan sammen, at relationen mellem indhold og effekter er svær at gennemskue, og hovedbrikkerne i årets finanslov er lagt fast længe før, medierne kommer ind i finanslovsprocessen. Dertil kommer brugen af »budgetpynt«, der kan medvirke til at skjule upopulære budgetkonsekvenser for den

breder offentlighed (Christiansen, 2008; Meyers, 1994).

For det andet er effekten af de sager, som medierne fokuserer på, ofte begrænset af den forskellige arbejdsrytme, som trods medialiseringen af den politiske arena stadig adskiller journalister fra politikere. Lovgivning og budgetlægning er som hovedregel langsomme processer, hvorimod mediedækningen har en mere flygtig karakter (se også Downs, 1972). Selv voldsomme mediestorme varer som regel ikke længere end tre uger (Vasterman, 2005; Elmelund-Præstekær og Wien, 2007), hvilket betyder, at mediernes opmærksomhed ofte er væk igen, før man når at afholde et møde om sagen i Folketinget.

For det tredje er der en lang række andre faktorer end medierne, der øver indflydelse på de offentlige udgifter. At den bedste forudsigtelse af næste års budget er dette års budget har karakter af en lovmæssighed (Wildawsky, 1964; Serritzlew, 2003), der sætter klare grænser for, hvor stor en del af budgettet, der reelt kan påvirkes fra år til år. Dertil kommer eksempelvis demografiske ændringer i befolkningssammensætningen, der mere eller mindre direkte påvirker udgifterne til blandt andet pensioner, børnepasning, skolegang, mv. (Mouritzen, 1991; Pallesen, 2008). Partierne ideologiske præferencer, de politiske institutioner, den økonomiske situation samt udviklingen i de offentlige indtægter er andre faktorer, der på forskellig vis enten kan betinge eller begrænse mediernes indflydelse (se Mortensen og Serritzlew, 2006).

Endelig har de politiske beslutningstagere ofte en række muligheder for at reducere de politiske omkostninger ved en given, upopulær udgiftspolitisk beslutning, selv hvis medierne i tide skulle kaste sig over emnet. Én mulighed er at indgå brede forlig, hvorved risikoen for, at vælgerne efterfølgende straffer medieeksponerede og upopulære beslutninger, reduceres, idet det er svært (umuligt) for

vælgerne at identificere, hvem der har ansvaret for beslutningen (se Zohlhöfer, 2007). En anden mulighed er at time indgrebet sådan, at der er lang tid til næste valg, og derfor gode muligheder for at kompensere vælgerne for eventuelle tab (Nordhaus, 1975). En tredje mulighed er at så tvivl om ansvaret for beslutningerne ved enten at give tidligere magthavere skylden, eller som det ofte er tilfældet, når kommunerne skal vedtage upopulære besparelser, sende ansvaret videre til staten og regeringen (se Mortensen, 2010a). Disse og mange andre redskaber til reduktion af de politiske omkostninger ved en given beslutning er velbeskrevet i den efterhånden temmelig omfattende litteratur om »blame-avoidancestrategier« (se Weaver, 1986; McGraw, 1991; Pierson, 1994; Hood, 2002; Vis og Kersbergen, 2007), men fraværende i litteraturen om store medieeffekter (jf. Newton, 2006).

Som konkluderet i magtudredningens hovedrapport fra 2003, er det et faktum, at medierne som selvstændig samfundsinstitution i dag udgør det primære forbindelsesled mellem den politiske ledelse og befolkningen. Politik foregår i meget høj grad i medierne, i sin form tilpasset mediestrukturen og nyhedskriterierne (Togebjerg m.fl., 2003). Derimod er det langt fra givet, hvor stor betydning denne medialisering af politikken har for det politiske indhold og de offentlige udgifter. Og hvis ikke medialisering implicerer, at medierne får afgørende indflydelse på indholdet af politikken og dermed fordelingen af de offentlige udgifter, fremstår mediernes betydning i politik væsentlig mindre central, uanset mediernes betydning for de former, hvorunder politik foregår i dag (se også Green-Pedersen og Stubager, 2010b: 327). Dette afsnit har redegjort for nogle af de centrale argumenter for, henholdsvis *imod* stærke medieeffekter på de offentlige udgifter. I det følgende afsnit diskuteres en række studier, der på forskellig vis belyser spørgsmålet empirisk.

### **Empiriske studier af mediernes betydning for de offentlige udgifter**

Sammenlignet med antal studier af relationen mellem mediernes og borgernes dagsorden er antallet af undersøgelser af relationen mellem mediedagsordenen og den politiske dagsorden temmelig begrænset. Det gælder ikke mindst, hvis vi indskrænker den politiske dagsorden til at omhandle egentlige politiske beslutninger, så som udgiftsbeslutninger (jf. Dearing og Rogers, 1996; Walgrave og Van Aelst, 2006). Hvor det i førende budgettidsskrifter som *Public Budgeting and Finance* samt *Financial Accountability and Finance* er nærmest umuligt at finde artikler, der omhandler mediernes rolle i budgetlægningen, er det tilsvarende svært at finde artikler, der medtænker mediernes betydning for de offentlige udgifter i førende kommunikations- og medietidsskrifter som *Journal of Communication*, *Communication Research* og *Political Communication*. Et så forskelligt fokus siger i sig selv ikke noget om mediernes betydning for de offentlige udgifter, men det giver et hint om, at mediernes effekt på de offentlige udgifter langt fra er åbenlys og entydig. Mere direkte bevisførelse finder vi i en række danske studier, der på forskellig vis har undersøgt spørgsmålet.

Et af de svære spørgsmål, når man empirisk skal undersøge mediernes effekt på de offentlige udgifter, er, hvordan udgifterne ville have set ud uden mediernes tilstedeværelse? En anden udfordring er, hvordan man kontrollerer for det forhold, at en eventuel sammenhæng mellem mediernes dækning og budgettets indhold kan skyldes, at budgettet påvirker mediernes dækning og ikke omvendt. Et dansk studie af mediedækning og kommunale udgifter kommer imidlertid et stykke af vejen i håndteringen af disse metodiske udfordringer (Mortensen og Serritzlew, 2006). Især før kommunesammenlægningerne i 2007 var der stor variation på tværs af kommunerne i omfanget af den lokale mediedækning. Hvor nogle kommuner slet ikke var

dækket af lokale eller regionale dagblade, var andre kommuner genstand for flere hundrede siders lokal og regional avisdækning om ugen. Ved at kode det gennemsnitlige omfang af lokal avisdækning i 191 udvalgte kommuner fra 1990 til 2002, er det derfor muligt at få en tilnærmet sammenligning af politiske enheder med stor mediedækning og politiske enheder med lille eller ingen mediedækning. Dertil kommer, at endogenitetsproblemet (det, at budgetter også kan påvirke mediernes dækning) reduceres ved kun at kode omfanget af gennemsnitlig mediedækning i hver kommune, som højst sandsynligt er en funktion af andre forhold end byrådets aktuelle budgetforslag (ibid.: 240).

Som mål for de offentlige udgifter anvendes årlige ændringer i kommunens budgetterede udgifter til veje, folkeskolen, biblioteker og daginstitutioner i perioden 1991 til 2003. I tråd med den politologiske dagsordenslitteratur (se ovenfor) er den teoretiske forventning dels, at udgifterne vil være mere volatile og omskiftelige i kommuner med intensiv mediedækning, dels at den gennemsnitlige udgiftsvækst på i hvert fald populære områder som folkeskolen og daginstitutionsområdet vil være højest i kommuner med intensiv mediedækning. Både med og uden kontrol for en række politiske, institutionelle og økonomiske kommunespecifikke forhold er undersøgelsens konklusion entydig. Udover en svag effekt på den gennemsnitlige vækst i folkeskoleudgifterne er der ingen observerbare effekter af mediedækningens omfang på de kommunale budgetbeslutninger (ibid.). Det gælder også, når man kontrollerer for, hvorvidt der er konkurrence mellem to eller flere lokale mediers dækning af den pågældende kommune, hvilket ellers kunne forventes at gøre mediernes dækning af den pågældende kommune mere kritisk og aggressiv (se Lund, 2002: 143).

Denne budgetanalyse var suppleret med en spørgeskemaundersøgelse til kommunalpoli-

tikerne fra de pågældende kommuner, hvori de blev spurgt til deres »oplevede mediepres« (se Serritzlew og Mortensen, 2007). Det interessante er, at omfanget af lokal mediedækning af kommunen klart påvirker politikernes opfattelse af, hvor meget information medierne tilvejebringer, hvor kritiske de er, samt hvor stor indflydelse de har. Men i lyset af mediedækningens svage effekter på de kommunale budgetter tjener disse svar først og fremmest som en påmindelse om, ikke at slutte fra oplevet mediebetydning til faktisk betydning for selve outputtet af den politiske beslutningsproces. Det er værd at hæfte sig ved i lyset af de mange studier, der måler medieindflydelse ved at spørge politikere og journalister om mediernes magt og indflydelse (se eks. Damgaard, 2003; Lund, 2002; Strömbäck, 2010).

Et andet relevant studie af mediernes betydning er Elmelund-Præstekær og Wiens (2007) undersøgelse af mediestorme på ældreområdet. Mediestorme er blandt andet interessante derved, at de er kendetegnet ved mange mediers intensive dækning af den samme sag på samme tidspunkt. Det øger alt andet lige sandsynligheden for politiske effekter sammenlignet med rutinejournalistikken. Konkret identificerer Elmelund-Præstekær og Wien fem mediestorme på ældreområdet i perioden 2000 til 2005, hvorefter de undersøger mediestormenes årsag, forløb og politiske effekter. Det er i denne sammenhæng de politiske effekter, der er interessante. På tværs af de fem mediestorme er Elmelund-Præstekær og Wiens (2007: 181) konklusion:

»På trods af, at medierne satte en klar dagsorden, som de fik politikerne til at forholde sig til, havde medierne ingen umiddelbar magt over ældrepolitikken i forbindelse med mediestormene«.

En vigtig årsag er tilsyneladende, at stormene nok identificerede problemer i den offentlige service, men de bragte ikke nødvendig-

vis løsninger med sig (ibid.: 182). Snarere synes det som om, at mediestormene i tråd med Kingdons (1995) argument om *løsninger, der søger problemer*, først og fremmest fungerer som anledninger for politikerne til at præsentere velforberedte planer eller fremføre allerede velkendte politiske holdninger. Kun i ét tilfælde kan der iagttages en mere direkte effekt på det kommunale budget. Det er i sagen om svigt i den kommunale ældrepleje i København, der raser i efteråret 2001 samtidig med forhandlingerne om det kommende års budget for Københavns Kommune. Undervejs i mediestormen bliver det besluttet at bevillige området yderligere 81 mio. kr. på næste års budget. Hvorvidt det er meget eller lidt i forhold til et samlet budget på 26 mia. kr., kan imidlertid diskuteres, og sagen viser først og fremmest, at hvis mediestormen raser samtidig med de afsluttende budgetforhandlinger, kan den få mere eller mindre direkte budgeteffekter. Ud fra dette studie kan man naturligvis ikke udelukke indirekte eller mere langsigtede effekter, men fraværet af observerbare effekter giver under alle omstændigheder indtryk af, at selv intensive mediestormes betydning for de offentlige udgifter er begrænset sammenlignet med en række andre politisk, institutionelle og økonomiske faktorer.

Mediernes rolle var også genstand for en vis interesse i forbindelse med Magtudredningen. I tråd med den generelle karakteristik af litteraturen var de studier under Magtudredningen, der mest direkte omhandlede mediernes rolle, ikke optaget af mediernes betydning for de politiske beslutninger, og da slet ikke af en mulig effekt på fordelingen af de offentlige udgifter (Lauersen, 2001; Madsen, 2000). En delvis undtagelse er Anker Brink Lunds (2002) bog *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Politisk indflydelse er dog i denne bog en mere diffus størrelse end indflydelse på de offentlige udgifter, og det kan derfor være svært at udlede egentlige implikationer for

det spørgsmål. Lunds (2002) intensive analyse af en nyhedsuge i Danmark viser dog, at det kun er en brøkdel af de udspil og hændelser, som »... har betydning for den autoritative fordeling af værdier med gyldighed for et samfund«, der dækkes (ibid.: 188). Dertil kommer, at også Lund først og fremmest ser medierne som en institution, der kan være med til at sætte opmærksomhed på nogle problemer frem for andre uden at øve egentlig indflydelse på, hvilke politiske løsninger, der ender med at blive foretrukket.

Mere direkte svar på spørgsmålet om mediernes betydning for politikens indhold leveres til gengæld i de bøger i Magtudredningen, der analyserer de politiske beslutninger. Det gælder især Albrekt Larsen og Goul Andersens (2004) bog *Magten på Borgen – En analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer*. Bogens empiriske genstandsfelt er procesanalyser af pensionsreformer, skattereformer, arbejdsmarkedsreformer og efterlønsreformer. Fælles for disse er, at der er tale om relativt store reformer med betydelige – og i offentligheden ofte upopulære – konsekvenser for fordelingen af de offentlige udgifter og indtægter. Fælles for reformerne er ligeledes, ifølge forfatterne, at medierne ikke sætter dagsordenen:

»Det var ikke medierne, der satte pensionsspørgsmålet på dagsordenen. Det var ikke medierne, der satte skattereformerne i 1985, 1993, og 1998 på dagsordenen. Det var heller ikke medierne, der – måske med delvis undtagelse af stramningerne i 1995 – satte arbejdsmarkedspolitikken på dagsordenen« (ibid.: 267).

Dertil kommer, at medierne i disse sager generelt har været endog meget sene til at opdage, at der var noget i gære. Rekordet tog efterlønsforliget i 1998, hvor der blev indgået forlig blot en time efter, at medierne kunne berette, at efterlønnen var på dagsordenen (ibid.: 268). Mobiliseringen med nye kanaler som TV2 News i spidsen vil måske delvist ændre ved dette billede, men det er stadig

indtrykket, at de senere års mange store reformer under VK-regeringen hverken var dagsordenssat, modnet, forhindret eller båret frem af medierne. Albrekt Larsen og Goul Andersens (2004: 268) konklusion om staten (i bred forstand) som den stærke aktør bag de store reformer, synes derfor stadig at gælde. I skrivende stund (januar 2011) har spørgsmålet om efterlønsreform atter indtaget en fremtrædende position på den politiske dagsorden. Det er sket, fordi den siddende statsminister i sin nytårstale 1. januar 2011 argumenterede for en omfattende reform af efterlønsordningen. Timingen og præsentationen er efter alt at dømme sket i respekt for mediernes logik og funktionsmåde, men forslaget er ikke placeret højt på dagsordenen af medierne. Tværtimod er udspillet tilsyneladende modnet og udviklet over flere måneder, uden medierne fik kendskab til det (Jyllandsposten 09.01.2011).

Mediernes rolle har også været diskuteret i relation til den nok mest omfattende administrative og politiske reform i Danmark i mange år, Strukturreformen, der trådte i kraft 1. januar 2007. En reform, der nedlagde amterne og indebar massive ændringer i fordelingen af den offentlige sektors opgaver på staten, regionerne og kommunerne, samt introducerede nye finansieringsprincipper i den offentlige sektor. I en af de første analyser af reformen udpeges Berlingske Tidende sammen med Rikke Hvilshøj til at være de vigtigste policy-entreprenører i den tidlige fase af reformprocessen (Bundgaard og Vrangbæk, 2007). Christiansen og Klitgaard (2008: 71-74) giver imidlertid en mere grundig belysning af spørgsmålet og kommer frem til, at: »... strukturreformen som politisk emne ikke er resultatet af en mediedrevet dagsorden. Dertil er der alt for få artikler frem mod juli 2002, hvor vi jo så, at Dansk Industri godt og grundigt var i færd med at gøde den kommunale jord« (ibid.: 73). Berlingske Tidende spillede tilsyneladende en rolle i forhold til at afdække partiernes holdning til en

reform og i forhold til at politisere emnet i sommeren 2002, men ikke som egentlig igangsætter af processen (ibid.).

På den ene side kan det hævdes, at hemmelighedskræmmeriet i tilrettelæggelsen af disse reformer, samt den omhyggelighed hvorved udspillene forberedes og præsenteres for offentligheden, netop viser, hvordan moderne politikeres frygt for mediernes præger den politiske beslutningsproces. På den anden side må det konkluderes, at hvis vi fokuserer på de faktiske beslutninger, herunder muligheden for at gennemføre store reformer med betydelige omfordelende konsekvenser, er det langt sværere at få øje på mediernes magt og indflydelse. Kan ske politikerne skal tilrettelægge processen på en anden måde end tidligere, men der er ikke noget, der tyder på, at de i mindre grad i dag kan træffe umiddelbart upopulære beslutninger og samtidig slippe af sted med det.

I denne tid er det betydelige statslige og ikke mindst kommunale besparelser, der er på den politiske dagsorden. Sådanne besparelser er som hovedregel upopulære i den brede befolkning og samtidig godt mediestof, når det involverer let identificerbare serviceområder som ældrepleje, børnenepasning og folkeskoler. Lokale og regionale aviser flyder i disse situationer nærmest over med kritiske indlæg fra berørte borgere samt journalistisk vinklede historier om negative konsekvenser af de foreslåede besparelser. Ingen tvivl om, at de fleste kommunalpolitikere kvier sig ved disse besparelser og helst havde været dem foruden. Måske dels på grund af politisk overbevisning, men også på grund af den negative medieomtale og den heraf følgende risiko for at blive straffet af vælgerne ved efterfølgende valg.

Faktum er imidlertid, at mange kommuner – især dem, der har størst behov for at spare – rent faktisk, og på trods af intensiv medie-dækning, beslutter og gennemfører besparel-

ser i betydeligt omfang. Det tyder altså på, at der i sådanne situationer er stærkere kræfter på spil end mediernes kritiske dækning og borgernes utilfredshed. Kræfter, der presser politikerne til at træffe umiddelbart upopulære beslutninger. Men beslutningsprocesserne giver også mange eksempler på, hvilke redskaber politikerne i den situation kan bruge til at modvirke mediernes pres og undslippe borgernes efterfølgende sanktioner. En god illustration af det er besparelserne på godt 400 millioner kroner i Århus Kommune vedtaget i efteråret 2006. Besparelser, der først og fremmest ramte vuggestuer og børnehaver, ældreplejen og kulturområdet, og besparelser, der i det store og hele blev fastholdt på trods af strejker og protester, ca. 2000 indsigelser og kommentarer fra borgerne i kommunen samt massiv kritisk medie-dækning i de store lokale aviser.

Med forbehold for at slutte fra årsag til effekt kan det endvidere konstateres, at den socialdemokratiske borgmester og de ledende partier i Århus byråd var i stand til at bevare og konsolidere deres position i byrådet ved det efterfølgende kommunalvalg i 2009. Det kan være mange årsager til, men en væsentlig del af forklaringen skal formodentlig findes i politisk-institutionelle faktorer snarere end i mediernes dækning. For det første stemte 28 ud af byrådets 31 medlemmer for sparebudgettet i 2006, hvilket betød, at det politiske ansvar blev bredt ud til stort set alle partierne i byrådet. Derved reduceredes risikoen for, at de århusianske vælgere ved det efterfølgende valg kunne straffe politikerne for de medieeksponerede og upopulære besparelser. For det andet lykkedes det at dele ansvaret nogenlunde ligeligt med den borgerlige regering. Således viste en Gallup-måling i efteråret 2006, at andelen af borgere, der gav daværende Indenrigs- og Sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen hovedansvaret for besparelserne i Århus, fuldt ud matchede andelen af borgere, der mente, at Århus-borgmester Nikolaj Wammen havde hovedansva-



ret. Igen et aspekt, der alt andet lige reducerer de kommunale politiske omkostninger ved de besparelser, som kommunerne gennemfører i disse år. For det tredje var det en socialdemokratisk borgmester, der stod i spidsen for besparelserne, hvilket formodentlig styrkede vælgerne opfattelse af, at besparelserne var nødvendige, idet Socialdemokraterne med større troværdighed end de borgerlige traditionelt har kunnet hævde, at de står som vogtere af velfærdsstaten (se Green-Pedersen, 2002; Zohlhöfer, 2007). For det fjerde var der i 2006 lang tid til næste kommunalvalg. På grundlag af litteraturen om valgcykler og vælgerne relativt kortsigtede hukommelse, når det gælder politiske beslutninger og begivenheder (Nannestad og Paldam, 1994; Nordhaus, 1975; Tufte, 1978), var der derfor stor sandsynlighed for, at besparelserne i 2006 ikke ville veje så tungt hos vælgerne ved det efterfølgende kommunalvalg tre år senere. Endelig blev besparelserne i Århus Kommune i 2006 fulgt op af en række organisatoriske ændringer samt udliciteringstiltag, hvilket medvirkede til at sløre besparelsernes egentlige effekter på den kommunale service.

Disse politiske krumspring, der er varianter over såkaldte »blame avoidance-strategier«, kan ses som udtryk for, at også kommunalpolitikere bekymrer sig om mediernes og ultimativt vælgerne reaktioner. Weaver (1986), der leverede den første sammenhængende beskrivelse af disse »blame-avoidancestrategier« fremhævede netop et stigende mediepres som en vigtig drivkraft bag politikernes brug af strategierne. Weavers pointe var imidlertid, at de politiske redskaber til at imødegå mediernes pres kan være temmelig stærke. Eksemplet fra Århus skal ikke tjene som argument for, at intensivt pres fra borgere og medier aldrig fører til, at upopulære besparelser tages af bordet. Argumentet er, at vil man forstå mediernes betydning for de offentlige udgifter, må man udover at inddrage mere eller mindre objektive indikatorer på

behovet for besparelser/udgifter medtænke en række politisk-institutionelle faktorer, der ofte betinger og til tider modvirker mediernes indflydelse. Det er ikke tilstrækkeligt blot at se på udviklingen i medieinstitutionen og den politiske kommunikation.

### **Mediernes begrænsede indflydelse på de offentlige udgifter**

At politik i dag i høj grad foregår i medierne synes uomtvisteligt. Det betyder imidlertid ikke, at medierne er en magtfuld aktør, når det gælder væsentlige politiske beslutninger, herunder størrelsen og fordelingen af de offentlige udgifter. Det forbehold er værd at have i mente i den fortløbende diskussion af »det medievredne samfund«, »medierne som den fjerde statsmagt« og »den medialiserede tidsalder«. Og det er faktisk ikke noget uvæsentligt forbehold, hvilket man ellers kan få indtryk af i visse fremstillinger af medie-politik relationen (se eks. Walgrave og Van Aelst, 2006). Budgettet er et kondenseret udtryk for det politiske systems beslutningsoutput, den monetære refleksion af, hvad politiske beslutningstagere gør og ønsker at gøre (Danziger, 1978; Padgett, 1981; Schumpeter, 1943/1994; Wildawsky, 1964). Hvis medierne kun har en observerbar effekt på politiske processer og symbolhandlinger og ikke på substantielle budgetbeslutninger, er dette et væsentligt resultat, der er med til at sætte mediernes magt og indflydelse i det rette perspektiv.

Den skeptiske konklusion i forhold til mediernes indflydelse betyder ikke, at velbeskrevne fænomener som begrænset politisk opmærksomhed og dagsordensfastsættelse er uden betydning for de offentlige udgifter. Tværtimod kan de, som påvist i adskillige studier, have stor betydning (Baumgartner og Jones, 1993; Jones m.fl., 2009; Mortensen, 2009; Mortensen, 2010b). Dermed også sagt, at medierne indirekte og i det længere perspektiv kan øve indflydelse på de offentlige udgifter via en effekt på den politiske dagsorden. Imidlertid tyder en del nyere forsk-

ning i dagsordensfastsættelse på, at også mediernes effekt på den politiske dagsorden er mere begrænset end tidligere antaget, og i høj grad styret af en politisk konkurrencelogik snarere end en medielogik (se Green-Pedersen og Stubager, 2010a; Green-Pedersen og Stubager 2010b). Det kommer først og fremmest til udtryk derved, at hvis medierne fokuserer på emner, som ikke passer ind i partiernes indbyrdes konkurrence om magten, så genererer medieopmærksomhed ikke politisk opmærksomhed. Og hvis de dominerende partier ikke har interesse i en konflikt om det pågældende emne, er det særdeles svært/umuligt for medierne at holde gryden i kog (ibid.). Samlet set synes der derfor et stykke vej, før vi kan tale om de medialiserede budgetter, når det, vi foreløbig kan konkludere, er, at medierne har en i bedste fald betinget effekt på den politiske dagsorden, som så i anden omgang har en betinget effekt på fordelingen af de offentlige udgifter.

Denne artikel har lagt vægt på de argumenter og påstande, der lader sig efterprøve ved systematisk, empirisk analyse og dermed også vægt på de empiriske studier, der mest direkte har undersøgt mediernes indflydelse på politiske beslutninger med udgiftsrelaterede konsekvenser. Det har omvendt haft den konsekvens, at nogle medieforskeres forståelse af medialisering som en grundlæggende proces, der ikke lader sig beskrive og studere ud fra almindelig kausallogik, der tilsiger en opdeling i afhængige og uafhængige variable, ikke har kunnet efterprøves empirisk i denne artikel.

## Litteratur

- Allern, S. og M. Blach-Ørsten (2011), »The News Media as a Political Institution«, *Journalism Studies*, 12(1): 92-105.
- Baumgartner, F.R. og Jones, B.D. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F.R. (2001), »Political Agendas«, i Smelser, N.J. og Baltes, P.B., red., *International*

*Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences: Political Science*. New York: Elsevier Science/Oxford: Pergamon Press.

- Bundgaard, U. og K. Vrangbæk (2007), »Reform by Coincidence? Explaining the policy process of structural reform in Denmark«, *Scandinavian Political Studies*, 30(4): 491-520.
- Christiansen, P.M. (2008), »De politiske budgetter«, i *Budgetlægning og offentlige udgifter*. Århus: Systime Academic, 9-36.
- Christiansen, P.M. (2008), *Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002-2005*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Cobb, R.W. og C.D. Elder (1983), *Participation in American politics. The dynamics of agenda-building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Damgaard, Erik (2003), *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Gylling: Aarhus Universitetsforlag.
- Danziger, J.N. (1978), *Making Budgets*. London: Sage.
- Dearing, J.W. og Rogers, E.M. (1996), *Agenda-setting*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Downs, A. (1972), »Up and Down with Ecology: The Issue-Attention Cycle«, *Public Interest* 28, 38-50.
- Elmelund-Præstekær, Christian og Charlotte Wien (2007), *Mediestormens magt. Om mediestorme på ældreområdet og deres indflydelse på ældrepolitikken*. Gylling: Syddansk Universitetsforlag
- Green-Pedersen, Christoffer (2002), *The Politics of Justification. Party Competition and Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Green-Pedersen, Christoffer og Rune Stubager (2010a), »The Political Conditionality of Mass Media Influence. When Do Parties Follow Mass Media Attention«, *British Journal of Political Science* 40(3): 663-677.
- Green-Pedersen, Christoffer og Rune Stubager (2010b), »Medierne og den politiske dagsorden: En tango med fører«, *Politica*, 42(3): 326-44.
- Hjarvard, Stig (2008), *En verden af medier. Medialiseringen af politik, sprog, religion og leg*. Gylling: Samfundslitteratur.
- Hofferbert, Richard I. og Ian Budge (1992), »The Party Mandate and the Westminster Model – Election Programs and Government Spending in Britain, 1948-85«, *British Journal of Political Science* 22(2): 151-182.

- Hood, Christopher (2002), »The Risk Game and the Blame Game«, *Government and Opposition*, 37: 15-38.
- Jones, Bryan D. (1994), *Reconceiving Decision Making in Democratic Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jones, B., Baumgartner, F., Breunig, C., Wlezien, C., Soroka, S., Foucault, M., Francois, A., Green-Pedersen, C., John, P., Koski, C., Mortensen, P.B., Robinson, S., Varone, F., Walgrave, S. (2009), »A General Empirical Law of Public Budgets: A Comparative Analysis«, *American Journal of Political Science*, 53(4): 855-73.
- Jyllandsposten (09.01.2011), »Da Løkke gjorde op med efterlønnen«, 2. sektion side 2-5.
- Kingdon, J.W. (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: HarperCollins.
- Larsen, C.A. og Andersen, J.G. (2004), *Magten på borgen*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lauersen, S. (2001), *Vold på dagsordenen – medierne og den politiske proces*. Aarhus: Magtudredningen.
- Lund, A.B. (2002), *Den redigerende magt*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Madsen, J.G. (2000), *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Aarhus: Magtudredningen.
- McGraw, Kathleen M. (1991), Managing blame: An experimental test of the effects of political accounts. *American Political Science Review*, 85: 1133-58
- Meyer, Thomas (2002), *Media Democracy: how the media colonize politics*. Cambridge: Polity.
- Meyers, Roy T. (1994), *Strategic Budgeting*. University of Michigan Press.
- Mortensen, P.B. (2009), »Political Attention and Public Spending in the United States«, *Policy Studies Journal*, 37(3): 435-55.
- Mortensen, Peter B. (2010a), »The Use of Blame Transfer Strategies in Multilevel Governance«, *upublikeret arbejdspapir*.
- Mortensen, P.B. (2010b), »Political Attention and Public Policy. A Study of How Agenda Setting Matters«, *Scandinavian Political Studies*, 33(4): 356-80.
- Mortensen, Peter Bjerre og Søren Serritzlew (2006), »Newspapers and Budgeting: The Effects of Media Coverage on Local Expenditure Decisions«, *Scandinavian Political Studies*, 29(3): 236-60.
- Mouritzen, P.E. (1991), *Den Politiske Cyklus*. Aarhus: Politica.
- Nannestad, Peter og Martin Paldam (1994), »The VP-Function – a Survey of the Literature on Vote and Popularity Functions After 25 Years«, *Public Choice* 79: 213-45.
- Newton, Kenneth (2006), »May the weak force be with you: The power of the mass media in modern politics«, *European Journal of Political Research*, 45: 209-34.
- Nordhaus, W.D. (1975), »The Political Business Cycle«, *Review of Economic Studies* 42, 169-90.
- Padgett, J.F. (1981), »Hierarchy and Ecological Control in Federal Budgetary Decision Making«, *American Journal of Sociology* 87: 75-128.
- Pallesen, T. (2008), »Hvad siger teorierne?«, i Christiansen, P.M., red., *Budgetlægning og offentlige udgifter*. Århus: Systime Academic, 37-55.
- Pierson, Paul (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rogers, E.M., Dearing, J.W. og Bregman, D. (1993), »The Anatomy of Agenda-setting Research«, *Journal of Communication* 43, 68-84.
- Schattschneider, E.E. (1960), *The Semi-sovereign People*. New York: Holt, Rinehart og Winston.
- Schudson, M. (2002), »The News Media as Political Institution«, *Annual Review of Political Science*, 5: 249-69.
- Schulz, Winfried (2004), »Reconstructing Mediatization as an Analytical Concept«, *European Journal of Communication*, 19(1): 87-101.
- Schumpeter, Joseph A. (1943/1994), *Capitalism, Socialism & Democracy*. London: Routledge.
- Serritzlew, S. (2003), »Inkrementalisme og normer i budgetlægningen«, *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 84, 308-35.
- Serritzlew, S. og Mortensen, P.B. (2007), »Medierne set fra rådhuset«, i Buch, R., Elklit, J. red., *Nye kommunalvalg?*, Syddansk Universitetsforlag, Odense, pp. 191-204.
- Soroka, Stuart (2003), »Media, Public Opinion, and Foreign Policy«, *The International Journal of Press/Politics*, 8(1): 27-48.
- Spitzer, R.J. (1993), »Introduction: Defining the Media-Policy Link«, in *Media and Public Policy*. Westport, CT: Praeger.
- Strömbäck, J. (2008), »Four Phases of Mediatization, an Analysis of the Mediatization of Politics«, *The International Journal of Press/Politics*, 13(3): 228-46.

- Strömbäck, J. (2010), »Mediatization and Perceptions of the Media's Political Influence«, *Journalism Studies*, 1-17 (early view article).
- Togeby, L., J.G. Andersen, P.M. Christiansen, T.B. Jørgensen og S. Vallgård (2003), *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Gylling: Aarhus Universitetsforlag.
- Tufte, Edward R. (1978), *Political Control of the Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Vasterman, Peter L.M. (2005), »Media-Hype: Self-Reinforcing News Waves, Journalistic Standards and the Construction of Social Problems«, *European Journal of Communication*, 20(4): 508-30.
- Vis, Barbara og Kees Van Kersbergen (2007), »Why and How Do Political Actors Pursue Risky Reforms?«, *Journal of Theoretical Politics*, 19(2): 153-72.
- Walgrave, Stefaan og Peter Van Aelst (2006), »The Contingency of the Mass Media's Political Agenda Setting Power: Toward a Preliminary Theory«, *Journal of Communication*, 56: 88-109.
- Weaver, Kent R. (1986), »The Politics of Blame Avoidance«, *Journal of Public Policy*, 6(4): 371-98.
- Wildavsky, A. (1964), *The Politics of the Budgetary Process*. Boston, MA: Little, Brown.
- Zohlnhöfer, Reimut (2007), »The Politics of Budget Consolidation in Britain and Germany: The Impact of Blame Avoidance Opportunities«, *West European Politics*, 30(5): 1120-38.