



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

OSUVA Open
Science

This is a self-archived – parallel published version of this article in the publication archive of the University of Vaasa. It might differ from the original.

Regeringen rapporterar om statligt ägda bolag Legitimeringsstrategier i Ministern har ordet i finländska redovisningar

Author(s): Enell-Nilsson, Mona; Koskela, Merja; Aarola, Iris

Title: Regeringen rapporterar om statligt ägda bolag Legitimeringsstrategier i Ministern har ordet i finländska redovisningar

Year: 2022

Version: Publisher's PDF

Copyright ©2022 Svensk-Österbottniska Samfundet.

Please cite the original version:

Enell-Nilsson, M., Koskela, M. & Aarola, I. (2022). Regeringen rapporterar om statligt ägda bolag Legitimeringsstrategier i Ministern har ordet i finländska redovisningar. In: Björklund, S., Haagensen, B., Nordman, M. & Westerlund, A. (eds.) *Svenskan i Finland 19: Föredrag vid den nittonde sammankomsten för beskrivningen av svenskan i Finland, Vasa den 6-7 maj 2021*, 59-73. Skrifter utgivna av Svensk-Österbottniska Samfundet, 82. Vasa: Svensk-Österbottniska Samfundet. <https://www.doria.fi/handle/10024/185549>

Regeringen rapporterar om statligt ägda bolag Legitimeringsstrategier i *Ministern har ordet* i finländska redovisningar

Mona Enell-Nilsson, Merja Koskela & Iris Aarola

1 INLEDNING

Statsägandet och statsbolag är teman som regelbundet diskuteras i medierna, ofta när något negativt har hänt eller håller på att hända. I ett demokratiskt samhälle har medborgarna (och medierna som bevakare av makthavarna) rätt att kräva transparens och ansvar av politiska beslutsfattare. Det uppstår lätt en intensiv samhällsdebatt ifall statsägda bolag, eller politiker som ansvarar för dem, gör något som är emot medborgarnas förväntningar. En allmän förväntning är att statsbolagen ska vara föregångare då det gäller hållbarhet: i fråga om ekonomiska, ekologiska samt sociala och etiska frågor. Utgångsläget är komplicerat. Statsbolagen förväntas vara lönsamma och på alla sätt hållbara samtidigt. Dessutom har de flesta statsbolagen också andra ägare än den finska staten. Alla intressenter, inklusive politiker, har sina egna åsikter och krav som måste beaktas och balanseras. (Se t.ex. Kankaanpää, Oulasvirta & Wacker 2011.)

I och med att det finns olika intressen som ska beaktas, behöver staten – i praktiken regeringen – rättfärdiga både det statliga ägandet och sina enskilda handlingar och beslut i offentligheten. För detta finns det olika kanaler och dokument, av vilka regeringens redovisning för det statliga ägandet är central, eftersom den publiceras varje år och har en officiell ställning som riksdagshandling (Koskela 2020, 45). I synnerhet ministerns förord i årsredovisningen är intressant, eftersom det ger röst åt ministern som leder den politiska styrningen av ägandet. Ministerns förord liknar på många sätt *Vd:n har ordet* i början av privata företags årsredovisningar: det är en av de delar som läses allra mest och som ofta anses ha en stor betydelse för företagets intressenter. Följaktligen har *Vd:n har ordet* varit föremål för en rad undersökningar. (Se bl.a. Nickerson & Groot 2005; Tengblad & Ohlsson 2006; Sandell, Sjöblom & Svensson 2018.) I fortsättningen benämner vi ministerns förord *Ministern har ordet* i analogi med *Vd:n har ordet* i privata bolags årsredovisningar (Enell-Nilsson & Rahm 2021).

Syftet med vår artikel är att analysera hur det statliga ägandet legitimeras i *Ministern har ordet* i Finland under åren 2007–2016. I fokus för vår analys står följande tre forskningsfrågor:

1. Vilka legitimeringsstrategier uppvisar *Ministern har ordet*?
2. Hurdana typiska språkliga realiseringar tar legitimeringsstrategierna?
3. Vad är det som legitimeras i materialet?

Undersökningen som presenteras i denna artikel är en del av forskningsprojektet *RegeRa – Regeringar rapporterar om statligt ägda bolag*, som är ett samarbetsprojekt mellan forskare vid Vasa universitet och Lunds universitet. I artikeln fokuserar vi endast på det finländska materialet som samlats inom projektet.¹

2 LEGITIMERING SOM BEGREPP OCH FÖRETEELSE

Utgångspunkten för vår undersökning är att statsägandet är ett kontroversiellt ämne, och därför måste regeringen och den ansvariga ministern genom sina språkliga val *legitimera* de praktiker som regeringen står för. Med andra ord behöver regeringen stöd från medborgarna och samhället för att kunna fungera och genomföra sin uppgift. En regering kan anses vara legitim då dess handlingar är i linje med samhällets normer och värderingar. Om stödet minskar, leder det till legitimitetsproblem. Detta kan beskrivas med termen *socialt kontrakt* som råder mellan sociala institutioner och samhället. (Se t.ex. Deegan 2014.) Kommunikationen i form av årsberättelser för statligt ägande är ett sätt att visa att det sociala kontraktet följs.

Utgående från den sociokonstruktivistiska synen definieras legitimering som ett sätt att överföra och upprätthålla *institutioner*, i betydelsen allmänt accepterade och självklara samhällsliga strukturer och företeelser, till personer som inte ser dem som självklara (Berger & Luckmann 1979, 111–114). Det statliga ägandet av bolag kan anses vara en sådan institution, och så kan eventuellt också skrivandet och godkännandet av en årsredovisning. Enligt Westberg (2016, 25) används legitimering för att reproducera kunskaper om sociala praktiker. I vårt material innebär detta att *Ministern har ordet* i årsberättelsen innehåller språkliga och textuella drag genom vilka skribenten motiverar varför vissa handlingar (eller beslut) bör eller inte bör göras på ett visst sätt. Legitimitet kan således skapas eller förstärkas genom att man rättfärdigar olika beslut och tillvägagångssätt: man svarar på frågan ”varför görs detta på detta sätt” (se Skoglund 2014, 64).

Den teoretiska referensramen för vår analys baserar sig på den institutionella teorin och legitimeringsteorin (DiMaggio & Powell 1983; Suchman 1995; Deegan 2014). Enligt den institutionella teorin formas organisationer och deras praktiker av förväntningar som omvärlden har på dem. Legitimering av statligt ägande har tidigare undersökts i den svenska kontexten av Skärlund (2020) samt Rahm och Thelander (2021). Skärlunds studie är en korpusanalys med fokus på hur hållbarhet framställs i svenska verksamhetsberättelser för statligt ägande. Hon visar att ordet *hållbart* är positivt laddat för alla intressenter och att texterna upprepar målet att statsbolag *ska vara* föredömliga i stället för att påstå att de redan är det. Rahm och Thelander (2021)

¹ Vi tackar Svensk-Österbottniska Samfundet r.f. och Aktiastiftelsen i Vasa för bidrag som har möjliggjort arbetet med denna undersökning.

har studerat hur införandet av Agenda2030 har påverkat svenska verksamhetsberättelser för statligt ägande åren 2014 och 2016. Deras fokus ligger på målen för det statliga ägandet ur en hållbarhetssynvinkel. Resultaten visar en ändring från 2014 till 2016 på så sätt att hållbarheten blir ett argument för det statliga ägandet. Därtill har Roininen (2019) i sin magisteravhandling studerat den retoriska strukturen i finska *Ministern har ordet*. Vår artikel bygger på Skärlunds (2020) samt Rahms och Thelanders (2021) analyser, men vårt fokus är inte på hållbarhet, utan vi bidrar med en helhetssyn på legitimering i *Ministern har ordet* i de finländska rapporterna.

I vår artikel tillämpar vi legitimeringsanalys enligt den modell för diskursiv legitimering som presenterats av van Leeuwen (t.ex. 2007). Det är inte meningsfullt att i vår artikel strikt skilja på teoretisk referensram och metod med tanke på att van Leeuwen (t.ex. 2007) kan ses både som en teoretisk och som en metodisk utgångspunkt. Modellen har tidigare tillämpats på ett svenskspråkigt material av bland annat Gustafsson (2009), Westberg (2016) och Poutanen (2020). Gustafssons (2009) avhandling gäller det politiska språket i Sveriges tidiga politiska debatt i pamfletter. Hon har studerat hur diskursiva strategier som avser att legitimera eller delegitimera personer, handlingar och argument realiserar språkligt i den politiska debatten. Westbergs (2016) studie är en diakron legitimeringsanalys som visar hur föräldraskap har representerats i form av legitima sanningar och förgivettaganden i Sverige från 1800-talet till 2000-talet. Poutanen (2020) studerar hur ekologisk produktion och konsumtion legitimeras i finlandssvenska kundtidningar och visar att marknadsföringens språkliga strategier är rätt stabila och bäddas in i varandra.

Vi tillämpar legitimeringsanalys för att studera på vilket sätt och med vilka språkliga formuleringar regeringar och ministrar har legitimerat olika aspekter av det statliga ägandet. Vi fokuserar på van Leeuwens fyra huvudkategorier av legitimering som metodiska kategorier. De beskrivs närmare i avsnitt 4. Med hjälp av en legitimeringsanalys är det möjligt att visa om och hur ministrar använder språkliga formuleringar för att legitimera olika aspekter av det statliga ägandet och vilka aspekter som framhävs.

3 MATERIAL

Regeringens årsberättelse för statligt ägande liknar privata bolags årsredovisningar både till innehåll och utseende. Dokumentet innehåller en redovisning om vad staten – i praktiken regeringen – har gjort som ägare under det gångna året och vad som har hänt i företagen. Motsvarande rapporter ges ut i många länder. Dessa rapporter är intressanta inte minst eftersom ekonomiska och politiska aspekter kombineras i dem på ett unikt sätt, vilket syns bland annat i den retorik som används i texterna. Som vanligt då det gäller statliga dokument i Finland utarbetas texterna på finska och översätts till svenska. Redovisningen översätts även till engelska.

Rapporten börjar med *Ministern har ordet*, som vissa år följs eller föregås av en hälsning från kanslichefen. Därefter följer en ekonomisk redovisning av helheten samt en beskrivning av resultaten och strategiska beslut för varje statsbolag. Bild 1 visar ett exempel på *Ministern har ordet* från rapporten för år 2016.

Nya principbeslutet omsattes i praktiken

Året 2016 var betydande för statens ägarstyrning ur ett nykterande perspektiv. Statsrådet offentliggjorde det nya ägarpolitiska principbeslutet 13.5.2016. I det ingår regeringens riktlinje om att bolagsinnehavets balansräkning måste fås att bättre tjäna tillväxten och sysselsättningen än den gör i dag. Det statliga ägandet är samhällets verktyg för aktivt ägande, där omvandlingen av kapital är effektiv och skapar ny ekonomisk aktivitet i Finland.

Med hjälp av det statliga innehavet kan man utöka investeringarna och stödja en snabbare utveckling av ny företagsverksamhet. Det statliga ägandet kan vara till särskild nytta i det tidiga skedet i en marknads uppkomst eller då en bransch genomgår en omvandling och man behöver testa nya sätt att agera på marknaden. Som ägare kan staten också påverka tillkomsten av sådana bolagsstrukturer som har förutsättningar att nå framgång och utvecklas i den nya miljö som uppstår efter omvandlingarna och som präglas av starka nätverk och global konkurrens.

Regeringen strävar efter att genom sina egna åtgärder stärka det finiska ägandet. Statens ägande är ett medel för att trycka det finiska ägandet. Ägandet tar sikte på att företa-

gens värde ska öka på lång sikt, inte på att optimera kortfristiga vinster.

Principbeslutet som offentliggjordes i maj omsattes till väsentliga delar i praktiken under återstoden av året. I augusti grundades statens utvecklingsbolag Vakion kehitysyhti Väke Oy. Det är ett verktyg som gör det möjligt att använda frigjort kapital för att skapa ny företagsverksamhet, stärka kapitalstrukturen i de bolag som ingår i utvecklingsbolagets portfölj och genomföra effektiva företagsarrangemang. I slutet av året utfärdade statsrådet ett handlingsdirektiv för Väke med närmare anvisningar om bolagets verksamhet och grunderna för dess beslutsfattande.

Den första fastslagna bolagsöverföringen till Väke var Etokoin Abp. Öre överföringen såldes bolaget dock till Fortum Abp, men i enlighet med sin roll slutförde Väke försäljningen. Senare kommer man med separata statsrådsbeslut att föra över statliga innehav till bolaget från Altha Abp, Arctic Ab, Kemppi Oy, Neste Abp, Nordic-Morning Abp, Fost Group Abp, Raskone Ab och Vapo Ab.

Lagen om statens bolagsinnehav och ägarstyrning reviderades i slutet av verksamhetsåret så att de tidigare gränserna för bolagsinnehav, 100 och

50,1 procent, kompletterades med en gräns på 33,4 procent. Med den nya innehavsgränsen på en tredjedel skapas bättre möjligheter att utnyttja bolagsinnehavets balansräkning till att skapa ny tillväxt och utveckling, men samtidigt trygga det strategiska intresset i innehaven. Det här kommer man att utnyttja i sänkrigen av innehavsgrensarna i Vapo och Neste från 50,1 till 33,4 procent. Det är riksdagen som bestämmer om innehavsgrensarna och ändringarna av dem.

Staten har ett betydande innehav i bolag för vilka det finns ett strategiskt intresse. Att säkerställa strategiska intressen är kritiskt för hela samhället, eftersom de i typiska fall bygger på försörjningsberedskap eller annan samhällsverksam-



Även placeringsbolaget Solidium Ab fick ett nytt handlingsdirektiv som står fast bland annat samarbetet mellan bolagets styrelse och den statliga ägaren, statens förväntningar på avkastning, innehavskändisar i portföljbolagen och styrelseval. De bolag som innehas av Solidium spelar en viktig roll för hela Finlands ekonomi. Ett aktivt ägande tar sikte på att utveckla bolagen och påverka därmed samhällsekonomi, sysselsättningen och bolagens tillväxt positivt. Solidium är en finisk ankarägare som har ett nationellt intresse i sin verksamhet men som ändå alltid handlar på marknadsvillkor.

Utgående från det som hänt under det gångna året kan jag upptrikt konstatera att det statliga ägandet i enlighet med visionen i regeringsprogrammet gjordes till ett verktyg för aktiv samhällsformering. Bland annat Väke, innehavsgrensarna på en tredjedel, den parlamentariska delegationen och de nya riktlinjerna för företagsansvar och premiering betonas den statliga ägarens ansvar och roll som förtroendeägare. Året var inte lätt, den allmänna ekonomiska situationen innebar utmaningar för såväl bolagen som ägaren, men ändå lyckades vi skapa en väg och ta fasta steg på den. Vårdringen mot det bättre har redan slett och nu måste vi målmedvetet fortsätta framåt längs samma väg.

Mika Lintilä
riktingsminister

het som måste tryggas. I samband med beredningen av principbeslutet gjordes en genomgång av alla strategiska intressen och de uppdaterades för att bättre svara mot behoven i dagens situation.

I december inrättades en parlamentarisk delegation som stöd för statens ägarstyrning och för att stärka riksdagens roll. Statens ägarpolitik är en långsiktig verksamhet som kräver ett engagemang som sträcker sig över valperioderna. Delegationens uppgift är att vara ett rådgivande organ som behandlar verksamhetspolitiken för statens bolagsinnehav och verksamhetsprinciperna för ägarstyrningen och frågor som gäller gränserna för riksdagsfullmakterna på ett allmänt plan. Bolagsspecifika

ändringar hör inte till delegationens ansvarsområde.

I principbeslutet drog den statliga ägaren också upp riktlinjer för företagsansvar och sträpte sin syn på premiering. Från och med våren 2017 har de företag som staten äger helt eller är majoritetsägare i på sina bolagsstämmor rapporterat om hur de uppnått sina omfattande företagsansvarsmål och om de åtgärder som vidtagits för att uppnå målen. På bolagsstämorna har bolagen också rapporterat om premieringspolitiken och grunderna för rätlig ersättning. Den statliga ägarens riktlinjer botten både i direktiven på överdetch i statens egen vilja att vara förtroendeägare. Vi vill handla som en ansvarfull ägare också i de här frågorna.

BILD 1 Exempel på *Ministern har ordet* (FIN 2016)

Vårt material består av *Ministern har ordet* i regeringens redovisningar från åren 2007–2016. Det handlar sammanlagt om 10 texter som omfattar 0,5–2 sidor var; sammanlagt ett material på ca 5 000 ord. Tidsperioden 2007–2016 motiverar vi med att årsredovisningen publicerades som ett självständigt dokument i Finland under dessa år. Senare, från och med 2017, blev årsberättelsen för statligt ägande en av bilagorna till *Regeringens årsberättelse*. Denna förändring har inneburit att berättelsen som sådan finns kvar, men den är numera en del av en större helhet. I sin nya form innehåller årsredovisningen inte längre någon text av ministern som ansvarar för statsbolagen (se Koskela 2020).

4 METOD

Vår analysmetod utgår från van Leeuwens (2007) modell för diskursiv legitimering. Huvudkategorierna är auktoritetslegitimering ("authorization"), moralisk legitimering ("moral evaluation"), rationalisering ("rationalization") och mytopoesis ("mythopoesis"). I det svenska termbruket följer vi Westberg (2016). Utgångspunkten är att de diskursiva strategierna förklarar legitimeringsprocessen utifrån ett spåkligt perspektiv och erbjuder ett konkret tillvägagångssätt för att analysera *Ministern har ordet* i årsredovisningarna. Van Leeuwens

(2007) modell utarbetades ursprungligen utgående från en analys av österrikiska invandringsbestämmelser (van Leeuwen & Wodak 1999), men den har sedan dess tillämpats på en rad olika textsorter av många olika forskare. I vår analys har vi också beaktat analyser av sverigesvenska och finlandssvenska texter där van Leeuwens modell tillämpats (Gustafsson 2009; Westberg 2016; Poutanen 2020).

Den första huvudkategorin i van Leeuwens modell, auktoritetslegitimering, handlar om att man legitimerar något genom att hänvisa till olika typer av auktoriteter såsom traditioner, vanor, lagar eller viktiga personer. Auktoriteten kan således vara opersonlig eller personlig, och det handlar ofta om en slags institutionaliserad auktoritet (van Leeuwen & Wodak 1999; Gustafsson 2009). Språkligt realiserar auktoritetslegitimering ofta med verbala processer, som exempelvis *säger, tycker, anser*, eller med attribueringar som innehåller till exempel *enligt, utgående från*.

Den andra huvudkategorin, moralisk legitimering, har en koppling till specifika diskurser för moraliskt värde. I och med att moraliska värden är kopplade till språkanvändarnas kännedom om omvärlden och den aktuella kulturen, betonar van Leeuwen (2007) att det är svårt att strikt lingvistiskt identifiera moraliska värden. Tre typer av moralisk värdering som realiserar med vissa typiska språkliga element kan dock enligt van Leeuwen (2007) urskiljas. Den första typen är evalueringar ("evaluation"), som oftast realiserar språkligt med värderande adjektiv. Den andra typen är abstraktion, som handlar om att hänvisa till vanor och handlingar via en abstraktion som innebär en moralisk värdering. Som svenskt exempel på detta ger Gustafsson (2009: 52) uttrycket *bli självständig*. Den tredje typen är enligt van Leeuwen (2007) jämförelser och analogier, som typiskt baserar sig på värden. Gustafsson (2009, 52) betonar att ideologiska slagord är typiska för moralisk legitimering. De kan därmed uppfattas som en fjärde typ av språklig realisering av moralisk legitimering. Den spelar en roll i vår undersökning då *Ministern har ordet* innehåller just sådana ord och uttryck.

Den tredje huvudkategorin, rationalisering, handlar om att framställa något som rationellt, vilket innebär att det är fråga om något logiskt, förnuftigt eller en oomtvistad sanning. Rationalisering är rätt lik moralisk legitimering, men då det handlar om rationalisering sker en eventuell moralisering endast indirekt. Van Leeuwen skiljer på två typer av rationalisering, instrumentell och teoretisk rationalisering. Instrumentell rationalisering innebär hur syften förmedlas i diskursen, och teoretisk rationalisering baserar sig på vad som är "sant" och hur saker "är". Bland andra Gustafsson (2009, 122–125) problematiserar möjligheterna till att i en konkret analys lingvistiskt göra avgränsningar mellan rationalisering och moralisering utgående från de typer av rationalisering som van Leeuwen (2007) åtskiljer. Hon väljer därför att arbeta med fyra möjliga språkliga realiseringar av rationalisering, vilka hon benämner syfteskonstruering, explicit formulering av axiom, orsaksförklaringar och räkneexempel. I vår analys har vi utgått från detta synsätt då det gäller huvudkategorin rationalisering.

Den fjärde huvudkategorin, mytopoesis, innebär enligt van Leeuwen (2007) att moraliska berättelser eller fabler inkluderas i texten med syftet att legitimera något. Det kan antingen handla om berättelser där hjälten belönas för att ha handlat korrekt, eller om varnande exempel med historier om tråkiga konsekvenser då någon handlat på fel sätt.

Kategoriseringen av språkliga formuleringar på basen av van Leeuwens modell som vi använder i vår analys är i första hand kvalitativ, men analysen kompletteras med vissa kvantitativa resultat för att visa på skillnader i hur vanliga de olika legitimeringsstrategierna är. Analysen genomfördes i praktiken så att en av artikelförfattarna gick igenom undersökningsmaterialet noggrant och markerade realiseringar av de olika legitimeringsstrategierna i materialet med olika färger. Som analysenhet valdes ett textstycke, i och med att textsribbenterna med styckeindelningen markerar vad som uppfattas som en innehållsmässig helhet. För att validera kategoriseringen gick de två andra artikelförfattarna igenom materialet separat, och därefter diskuterade alla artikelförfattare tillsammans eventuella oklarheter och gränsfall.

5 LEGITIMERING I *MINISTERN HAR ORDET*

Vår analys av legitimeringsstrategier i *Ministern har ordet* i de finländska årsredovisningarna visar att tre av de fyra huvudkategorierna som van Leeuwen beskriver förekommer i materialet. Förekomsten av de olika strategierna i hela materialet både då det gäller antal och andel av alla analysenheter framgår av tabell 1.

TABELL 1 Förekomsten av legitimeringsstrategier i *Ministern har ordet*

Strategi	Antal	Andel av alla analysenheter (N = 98)
Auktoritetslegitimering	50	51 %
Moralisk legitimering	23	23 %
Rationalisering	61	62 %
Mytopoesis	0	0 %

I undersökningsmaterialet finns inga exempel på mytopoesis, dvs. moraliska berättelser. Det finns i viss mån berättande drag, men inte något som kan kategoriseras som moraliska berättelser med lycklig eller olycklig utgång. Av de tre andra legitimeringsstrategierna förekommer auktorisering i ungefär hälften (50/98) och moralisk värdering i ungefär en fjärdedel (23/98) av de 98 analysenheterna (textstyckena, se avsnitt 4) i materialet. Den mest förekommande legitimeringsstrategin är rationalisering, som finns i 62% av alla analysenheter (61/98). När det gäller de procentuella andelarna måste det betonas att det är vanligt att strategierna förekommer tillsammans med varandra i olika kombinationer (se t.ex. Poutanen 2020). Därför är den sammanlagda

procentuella andelen större än 100 i tabell 1. Tabell 2 visar hur de förekommande legitimeringsstrategierna fördelas i antal mellan de olika rapporteringsåren som undersökningsmaterialet omfattar.

TABELL 2 Förekomsten av legitimeringsstrategier de analyserade rapporteringsåren

År	Auktoritetslegitimering	Moralisk legitimering	Rationalisering
2007	7	0	5
2008	5	2	6
2009	5	3	10
2010	3	2	2
2011	4	5	4
2012	3	3	4
2013	3	2	10
2014	3	2	2
2015	8	3	8
2016	9	1	10
Totalt	50	23	61

I avsnitten 5.1, 5.2 och 5.3 presenterar vi närmare de tre legitimeringsstrategierna som förekommer i undersökningsmaterialet och går in på hur de typiskt realiseras språkligt i materialet (forskningsfråga 1 och 2). I avsnitt 5.4 diskuterar vi vad som legitimeras (forskningsfråga 3) och visar att legitimeringen kan delas in på olika nivåer.

5.1 Auktoritetslegitimering

Auktoritetslegitimering förekommer i *Ministern har ordet* alla år som analyserades, men antalet förekomster varierar i de olika texterna. De flesta år finns auktoritetslegitimering med 3–5 gånger, flest förekomster, 9 gånger, finns i *Ministern har ordet* år 2016 (FIN 2016). Det bör dock betonas att texterna de olika åren är olika långa, vilket påverkar antalet förekomster per år. Samma gäller även de andra legitimeringsstrategierna som presenteras nedan.

Auktoritetslegitimering handlar om att man legitimerar något genom att hänvisa till olika typer av auktoriteter. I *Ministern har ordet* är det dels vanligt att auktoriteten är en person, som *minister* eller *ansvarig minister*. Dels handlar det om att man hänvisar till institutioner samt olika dokument och beslut, såsom *riksdag*, *regering*, *statsrådet*, *regeringsprogram*, *långsiktig ägarpolitik* eller *ägarpolitiskt principbeslut*. Som det framgår av de här exemplen är det vanligt att man auktoriserar med hjälp av statens egna institutioner eller statliga dokument och beslut, se exempel (1):

- (1) Inom statsrådet har det fattats beslut om att alla bolag i vilka staten är majoritetsägare ska redovisa sina skatter i rapporterna om företagsansvaret. (FIN 2013)

I *Ministern har ordet* förekommer även auktorisering via tradition, som van Leeuwen (2007) beskriver som en form av auktoritetslegitimering (*authority of tradition*). Exempel (2) finns i rapporten för år 2009:

(2) Genom sitt agerande visade den statliga ägaren trots utmaningarna att de mål och verksamhetsprinciper för ägarpolitiken som uppstod i början av 1990-talet fortfarande står sig. (FIN 2009)

I *Ministern har ordet* realiseras auktoritetslegitimering sällan genom verbala processer som *säger* och *tycker* och liknande verb, i och med att texterna inte är refererande till sin natur utan snarare formulerade som den ansvariga ministerns konstateranden. Attribueringar eller direkta formuleringar som hänvisar till auktoriteter är däremot typiska språkliga realiseringar. Ett exempel på attribuering med frasen *i enlighet med* finns i exempel (3):

(3) I enlighet med statsrådets beslut bolagiserades försvarsmaktens förplägnadstjänster och det nya bolaget Leijona Catering Oy inledde sin verksamhet 2.1.2012. (FIN 2011)

Som ett specialfall av auktoritetslegitimering uppfattar vi den ansvarige ministerns namn som avslutar *Ministern har ordet* och som vissa år står tillsammans med ministerns underskrift. Att den ansvariga ministern undertecknar texten innebär att texten som helhet uppfattas som ministerns budskap och att det budskapet får en annan tyngd i och med att ministern är en auktoritet som på nationell nivå ansvarar för verksamheten som regeringen på detta sätt rapporterar om.

5.2 Moralisk legitimering

Moralisk legitimering är ett regelbundet förekommande drag i *Ministern har ordet*, men den används rätt sparsamt, vanligen 1-3 gånger per text. Detta kan bero på att en förvaltningstext förväntas ha neutral stil. Också årsredovisningens ton är vanligen objektiv och rapporterande trots att man gärna framhäver det positiva. I vårt material finns en text (FIN 2007) där moralisk legitimering inte används alls, och en text, 2011 (FIN 2011), där den används hela fem gånger. En eventuell orsak till den höga frekvensen kan vara den ekonomiska situationen som var svår på grund av skuldskrisen. Med andra ord tycks konjunkturen påverka användningen av legitimeringsstrategier.

Moralisk legitimering handlar om att något legitimeras genom hänvisning till diskurser för moraliska värdesystem. I vårt material kommer dessa fram både explicit och implicit: i vissa ordval eller vissa teman och val av innehåll. I synnerhet värdeladdade ord och ord och uttryck som kan anses vara ideologiska kopplas samman med moraliska värderingar. Gränsdragningen mellan vad som

är evalueringar eller ideologiska slagord i den politiska kontexten är dock inte helt entydig.

Exempel 4 illustrerar hur vissa förhållanden anses vara moraliskt goda ur en finländsk synvinkel. Trots en viss försiktighet (en bidragande orsak bland andra) grundar sig legitimeringen av statsägandet i exemplet på argumentet att huvudkontoret finns i Finland tack vare att staten äger en stor del av företaget. Därav följer vidare att kapitalmarknaden blir starkare, vilket är bra för Finland.

(4) Den starka ägarförankringen kan vara en bidragande orsak till att huvudkontoren hållits i hemlandet och kan dessutom ha inverkat positivt effekt (sic!) på den inhemska kapitalmarknaden. (FIN 2011)

Moralisk legitimering åstadkoms språkligt med en kombination av evalueringar och ideologiska slagord: adjektiven *stark* och *positiv* och ordvalet *hemlandet* och *inhemska* är positivt färgade i kontexten. En stor del av den moraliska legitimeringen i vårt material är sammanbunden med det nationella (syns också i ordval som *blåvit* och *fosterland*), vilket förklaras delvis av "högtidligheten" i kontexten: det är Finlands regering som tilltalar riksdagen, så det kan förväntas att det nationella framhävs. Enligt tidigare forskning (Roininen 2019, 58) är det ett återkommande retoriskt mönster i slutet av *Ministern har ordet* att man framhäver det finländska samtidigt som man ser positivt på framtiden.

Kontexten möjliggör också att man explicit diskuterar värderingarna bakom statsägandet. I exempel 5 kan ministerns ordval tolkas som så kallad "aspirational talk" som ofta förekommer i företagstexter. Det är alltså fråga om tal där man framhäver framtida målsättningar i stället för att säga hur saken är nu (se t.ex. Penttilä 2020; Skärlund 2020).

(5) Värderingarna utgör ett fundament på vilket allt beslutsfattande vilar. Statsbolagen måste föregå med gott exempel inom ledning genom värden och samhällsansvar. Uppbärandet av samhällsansvar utgår från principen att företaget är en del av samhället och klarar sig bättre, ju bättre det omgivande samhället mår. (FIN 2015)

Moralisk legitimering uttrycks explicit: *måste*, *gott exempel*, *ledning genom värden*, *samhällsansvar*. Värdeordet *bättre* upprepas två gånger vilket ger texten en högstilig prägel typisk för festtal snarare än ekonomiska redovisningar. I van Leeuwens (2007) termer kan man här tala om *abstraktion*: uppbärandet av samhällsansvar är en moralisk handling. Bakom den explicit moraliska diskursen där samhällsansvaret starkt framhävs finns emellertid i exempel 5 också ett ekonomiskt motiv: det är moraliskt att företaget klarar sig bra, eftersom det är bra för samhället.

Moralisk legitimering förekommer ibland i sådana sammanhang där regeringens beslut har väckt eller förmodas väcka medborgarnas uppmärksamhet, och kan eventuellt anses vara omoraliska. En sådan debatt gäller frågan om belöningen av företagsledningen i statsbolag (se exempel 6).

(6) Belöningssystemet ska möjliggöra rekryteringen av en kompetent ledning och ålägga ledningen lojalitet mot bolaget. För ett gott resultat räcker det med måttfullhet.

De senaste årens resultatbaserade belöningsnivåer har legat ungefär halvvägs under maximinivåerna, vilket visar att den linje vi har valt är rätt. (FIN 2012)

I exempel 6 legitimerar regeringen med moraliska argument sitt beslut att höja belöningen som betalas till ledningen. Evaluering uttrycks med positiva adjektiv som *kompetent* och *gott* och kombineras med ett värde som i den finländska kontexten kan anses vara moraliskt bra, nämligen *måttfullhet*. I exemplet gäller legitimeringen regeringens beslut angående statsbolagen, inte statsägandet i sig.

5.3 Rationalisering

Rationalisering är den vanligaste typen av legitimering i vårt material. Den förekommer i varje text, oftast 5 till 10 gånger. Som rationalisering har vi kategoriserat legitimering genom hänvisning till mål och konsekvenser, samt fall där något representeras som nyttigt, rimligt och vettigt. Hänvisningar till siffror har vi också räknat som rationalisering (se Rahm, Skärlund & Svensson 2019). I *Ministern har ordet* hör rationalisering ofta samman med moralisk evaluering och uttrycks språkligt med syftesformuleringar och orsaksförklaringar.

När det gäller statsbolagen framhävs de ekonomiska målen och statsägandet legitimeras med det finländska samhällets intressen. Dessa omfattar lönsamhet, produktivitet, strategiskt intresse och ekonomisk tillväxt. En förklaring till den höga andelen rationaliseringslegitimeringar är att det i början av *Ministern har ordet* i allmänhet finns en sammanfattning av årets resultat (se Roininen 2019, 58). I exempel 7 finns ett uttryck (*öka till x euro*) som kan anses vara typiskt för årsredovisningar.

(7) Utdelningen till staten från de bolag som står under statsrådets kanslis ägarstyrning ökade 2012 till 1,3 miljarder euro. (FIN 2012)

I exemplet övertygar man läsaren med siffror som fakta och statsägandet legitimeras implicit med ökad produktivitet. Det är med andra ord fråga om *teoretisk rationalisering* enligt van Leeuwens (2007) kategorisering. Det finns emellertid också fall där man explicit rationaliserar statsägandet med det som man kan åstadkomma med ägandet, dvs. samhällets intressen. I exempel 8 beskriver ministern syftet med det statliga innehavet och använder på så sätt *instrumentell* rationalisering.

(8) Med hjälp av det statliga innehavet kan man utöka investeringarna och stödja en snabbare utveckling av ny företagsverksamhet. Det statliga ägandet kan vara till särskild nytta i det tidiga skedet i en marknads uppkomst eller då en bransch genomgår en omvälvning och man behöver testa nya sätt att agera på marknaden. Som ägare kan staten också påverka tillkomsten av sådana bolagsstrukturer som har förutsättningar att nå framgång och utvecklas i den nya miljö som uppstår efter omvälvningarna och som präglas av starka nätverk och global konkurrens. (FIN 2016)

Rationalisering används också när ministern legitimerar regeringens beslut. Ett sådant beslut gällde centraliseringen av ägarstyrningen år 2007. Så som typiskt är för rationalisering, löper argumentationen enligt formeln "vi gjorde x för att möjliggöra y". Det är alltså fråga om en orsaksformulering.

(9) Redan ett års erfarenheter visar att lagreformen behövdes. Behörighetsfördelningen mellan riksdagen och statsrådet i fråga om statens bolagsinnehav har förtydligats, vilket i sin tur gynnar förutsättningarna för en aktiv ägarstyrning. De nya bestämmelserna möjliggör smidigare företagsregleringar och aktieförsäljningar. (FIN 2008)

I exempel 9 kan man bakom rationaliseringslegitimeringen ana också moralisk legitimering som ofta förknippas med positivt värderande ord som *gynnar*, *aktiv* och *smidig*. Användningen av sådana positivt värderande ord representerar den aktiva ägarstyrningen som något som erbjuder nya möjligheter, vilket är bra för finländare. I exemplet representeras smidigare åtgärder som effektiva och därmed som rationella.

5.4 Legitimering på olika nivåer

Vår analys av legitimeringsstrategier i *Ministern har ordet* visar hur de olika strategierna som van Leeuwen (2007) beskriver används i texterna, men den visar också att legitimeringen gäller olika nivåer. Vår analys visar att man i texterna legitimerar verksamheten i allmänhet, enskilda handlingar och bara till en mindre andel statligt ägande i sig. Legitimeringen i *Ministern har ordet* kan alltså delas in på dessa tre nivåer enligt vad det är som legitimeras. Här drar vi en parallell till Gustafsson (2009, 53) som säger att det finns en glidning mellan att legitimera en sak, en aktivitet eller en handling, men även en person med rätt att träda fram. Det sistnämnda finns med som en fjärde nivå av legitimering via ministrarnas underskrift, dvs. underskriften legitimerar i vårt fall ministern med rätt att träda fram i den aktuella kontexten.

I *Ministern har ordet* verkar det finnas mest behov av att legitimera verksamheten i allmänhet, dvs. regeringens egen verksamhet och olika åtgärder och handlingar som vidtagits. Detta är förståeligt i den politiska kontexten där makthavarna ska övertyga medborgarna (och deras representanter med olika politiska åsikter) om att de är pålitliga och tar bästa möjliga beslut i det rådande läget.

På alla tre nivåer är rationalisering den vanligaste strategin, auktorisering den näst vanligaste, och moralisk värdering den som förekommer minst. Detta vittnar om att *Ministern har ordet* i regeringens redovisning över det statliga ägandet är en genre som står i tvärsnittet mellan det politiska och det ekonomiska.

6 DISKUSSION

När regeringen årligen rapporterar till riksdagen om hur den har lyckats förvalta statens finanser, är det fråga om en social praktik genom vilken regeringen svarar på frågan "varför situationen är som den är" (se Deegan 2014). I den finländska kontexten finns det i stort sett enighet om att statsägandet, i en viss utsträckning, är berättigat. Denna enighet leder emellertid inte automatiskt till en låg förekomst av legitimering i *Ministern har ordet*. Våra resultat visar att legitimering är rätt vanlig i materialet, i synnerhet när det gäller den politiska ägarstyrningen och regeringens beslut. Regeringar avspeglar på så sätt tidigare regeringars sätt att rapportera och följer en institutionaliserad praktik (se DiMaggio & Powell 1983).

De språkliga realiseringarna av legitimering återspeglar genren och de teman som diskuteras. Rationalisering är typisk för ekonomisk diskurs; där använder man siffror som fakta och upprepar nyckelord som effektivitet och resultatorientering. Auktoritetslegitimering däremot tycks höra ihop med det politiska, och det byråkratiska, eftersom man ofta legitimerar genom att hänvisa till statens institutioner och politiska dokument, vilket är typiskt för politisk diskurs (se också Westberg 2016, 201–210). Moralisk legitimering koncentrerar på att framhäva det finländska och inhemska genom positiva adjektiv och andra värdeord, vilket påminner om festtal (se Gustafsson 2009, 52). Som helhet är det den ekonomiska diskursen som framhävs, även i samband med moraliska värderingar.

I vårt material ingår texter över en period på 10 år. I de första självständiga rapporterna tycks det ha funnits behov att legitimera och förklara också genren i sig, men i stort sett förblir andelen olika legitimeringsstrategier stabil. Under de 10 åren har 6 olika ministrar haft ordet, vilket gör att texterna är olika och har olika betoningar enligt det politiska och ekonomiska läget. Den institutionaliserade praktiken verkar alltså effektivt motverka förändring (se DiMaggio & Powell 1983; Suchman 1995).

Det är bland annat intressant att moralisk legitimering är vanligast i en rapport (FIN 2011) där man rapporterar om svåra ekonomiska förhållanden. Som slutsats kan vi konstatera att legitimering av statsägandet i vårt material inte bara består av logisk och rationell argumentation som man kunde vänta sig av en ekonomisk rapport eller en förvaltningstext, utan också av retoriskt språkbruk där rationalisering baserar sig på moralisk grund och moralen på det som är ekonomiskt lönsamt.

I vår analys har vi fokuserat på den finländska kontexten och det finländska sättet att legitimera statsägandet. Detta kan ses som en begränsning och i framtiden är det intressant att jämföra det finländska materialet med motsvarande svenska texter där genren *Ministern har ordet* också förekommer. Den sociala och politiska kontexten syns i texterna och behovet av legitimering kan variera och legitimeringsstrategierna kan bilda olika mönster eftersom det finns skillnader i varför något ska vara som det är.

LITTERATUR

Primärlitteratur

- FIN 2007 = *Avdelningen för ägarstyrning. Årsberättelse 2007–2008* 2008. Hämtad 14.1.2019.
https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/1108389/OMO_vuosikertomus_2007-2008_sv_Word.pdf/e2b56d9a-1d2d-45fd-8e53-a7a5d8e6f9ad.
- FIN 2008 = *Statsrådets kansli. Avdelningen för ägarstyrning. Årsberättelse 2008* 2009. Hämtad 14.1.2019.
<https://mmm.fi/documents/10616/7796306/2008+%C3%85rsber%C3%A4ttelse/b55d7076-812c-4819-965d-d3eb2c2337ca?version=1.1>.
- FIN 2009 = *Statsrådets kansli. Avdelningen för ägarstyrning. Årsberättelse 2009* 2010. Hämtad 14.1.2019.
<https://vnk.fi/documents/10616/7796306/2009+%C3%85rsber%C3%A4ttelse/113d47a8-198e-4b77-b909-8dd55ab0edab?version=1.1>.
- FIN 2010 = *Statsrådets kansli. Avdelningen för ägarstyrning. Årsberättelse 2010* 2011. Hämtad 14.1.2019.
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79355/O0211_Statsr%C3%A5dets%20kansli%20avdelningen%20f%C3%B6r%20%C3%A4garstyrning%20%C3%A5rsber%C3%A4ttelse%202010.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- FIN 2011 = *Statsrådets kansli. Avdelningen för ägarstyrning. Årsberättelse 2011* 2013. Hämtad 14.1.2019.
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79445/O0212_Statsr%C3%A5dets%20kansli%20avdelningen%20f%C3%B6r%20%C3%A4garstyrning%20%C3%A5rsber%C3%A4ttelse%202011.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- FIN 2012 = *Statsrådets kansli. Avdelningen för ägarstyrning [sic!]. Årsberättelse 2012* 2013. Hämtad 14.1.2019.
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79534/J0613_OM_vsk_sv.PDF?sequence=1&isAllowed=y.
- FIN 2013 = *Statens ägarstyrning. Årsberättelse 2013* 2014. Hämtad 14.1.2019.
<https://vnk.fi/documents/10616/7796306/2013+%C3%85rsber%C3%A4ttelse/61ce0f7f-a579-46fa-af41-573908edb45c?version=1.1>.
- FIN 2014 = *Statens ägarstyrning. Årsberättelse 2014* 2015. Hämtad 14.1.2019.
<https://vnk.fi/documents/10616/7796306/2014+%C3%85rsber%C3%A4ttelse/989b19d9-c2cf-49f1-b6cb-ae51774cce4e?version=1.1>.
- FIN 2015 = *Statens ägarstyrning. Årsberättelse 2015* 2016. Hämtad 14.1.2019.
<https://vnk.fi/documents/10616/7796306/2015+%C3%85rsber%C3%A4ttelse/c839769b-329d-497e-8adb-e410c7ffd818?version=1.1>.
- FIN 2016 = *Statens ägarstyrning. Årsberättelse 2016* 2017. Hämtad 14.1.2019.
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80052/VOO_2016_sv_low_.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Sekundärlitteratur

- Berger, Peter L. & Luckmann, Thomas 1979. *Kunskapssociologi – Hur individen uppfattar och formar sin sociala verklighet*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Deegan, Craig 2014. *Financial accounting theory*. Australia: McGraw-Hill Education Pty Ltd.
- DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter W. 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. I: *American Sociological Review* 48(2). S. 147-160.
- Enell-Nilsson, Mona & Rahm, Henrik 2021. Genremönster i *Ministern har ordet*. Regeringar rapporterar om bolag med statligt ägande. I: Katajamäki, Heli, Enell-Nilsson, Mona, Kauppinen-Räsänen, Hannele, Kääntä, Liisa & Salovaara, Harri (red.), *Workplace Communication IV*. Vaasa: VAKKI Publications 13. S. 46–62.
- Gustafsson, Anna 2009. *Pamfletter! en diskursiv praktik och dess strategier i tidig svensk politisk offentlighet*. Lund: Språk- och litteraturcentrum, Lunds universitet.
- Kankaanpää, Jari, Oulasvirta, Lasse & Wacker, Jani 2011. *Valtion omistajaohjauksen valvonta ja raportointi eduskunnalle. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2/2010*. Tampere: Eduskunnan tarkastusvaliokunta.
- Koskela, Merja 2020. Institutionaalista tekstilajia laatimassa – Valtionhallinnon henkilöstön näkemyksiä vuosikertomuksen synnystä. I: Hirsto, Heidi, Enell-Nilsson, Mona & Keng, Nicole (red.), *Työelämän viestintä III, Arbetslivskommunikation III, Workplace Communication III, Kommunikation im Berufsleben III*. Vaasa: VAKKI Publications 12. S. 32–45.
- Leeuwen, Theo van 2007. Legitimation in discourse and communication. I: *Discourse & Communication* 1. S. 91–112.
- Leeuwen, Theo van & Wodak, Ruth 1999. Legitimizing Immigration Control: A Discourse-Historical Analysis. I: *Discourse Studies* 1. S. 83–118.
- Nickerson, Catherine & de Groot, Elizabeth 2005. Dear shareholder, dear stockholder, dear stakeholder: The business letter genre in the annual general report. I: Gillaerts, Paul & Gotti, Maurizio (red.), *Genre Variation in Business Letters*. Bern: Peter Lang AG. S. 325–346.
- Penttilä, Visa 2020. Aspirational Talk in Strategy Texts: A Longitudinal Case. I: *Study of Strategic Episodes in Corporate Social Responsibility Communication. Business and Society* 59(1). S. 67–97.
- Poutanen, Heidi 2020. Legitimeringar av ekologisk produktion och konsumtion i finlandssvenska kundtidningar. I: Haapamäki, Saara, Forsman, Ludvig & Huldén, Linda (red.), *Svenskans beskrivning 37. Åbo 8–10 maj 2019*. Åbo: Åbo Akademi. S. 254–266.
- Rahm, Henrik, Skärlund, Sanna & Svensson, Peter 2019. Monopolets moral: de nordiska alkoholmonopolens legitimeringsarbete. I: *Sakprosa* 11(2).
- Rahm, Henrik & Thelander, Åsa 2021. A New Narrative about Sustainability or a Sustainable Narrative? Legitimation Practices in Swedish Consolidated

- Government Accounts before and after Agenda 2030. I: *Fachsprache - Journal of Professional and Scientific Communication* 43(1+2). S. 2–21.
- Roininen, Heli 2019. Kun julkinen ja yksityinen kohtaavat. Retorinen rakenne ministerin ja toimitusjohtajan katsauksissa. Magisteravhandling. Vaasan yliopisto.
- Sandell Niklas, Sjöblom, Mikael & Svensson, Peter 2018. Berättelserna i "VD har ordet - i dialog med omvärlden. I: *Balans Fördjupning* 1. S. 14–17.
- Skoglund, Astrid 2014. *Kommunikativa strategier i texter om tobaksavvänjning: Innehåll, argumentation och modellläsare*. Linnaeus University Dissertations No 181.
- Skärlund, Sanna 2020. Minskade kostnader och ökad lönsamhet. Hållbarhet och föredömlighet som mål och medel hos svenska företag med statligt ägande. I: *Sakprosa* 12(2). S. 1–34.
- Suchman, Mark C. 1995. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. I: *Academy of Management Review* 20(3). S. 571–610.
- Tengblad, Stefan & Ohlsson, Claes 2006. När VD har ordet: om förtroendeskapande kommunikation och att vara en etisk företagsledare. I: Johansson, Inga-Lill, Jönsson, Sten & Solli, Rolf (red.), *Värdet av förtroende*. Lund: Studentlitteratur. S. 360–383.
- Westberg, Gustav 2016. *Legitimerade föräldraskap 1870–2010: En diskurshistorisk undersökning*. Stockholm: Stockholms universitet.