

TIMBRO

Det politiska bidragsberoendet

– FINANSIERINGEN AV SVERIGES POLITISKA PARTIER

Oscar Hjertqvist

TIMBRO • April 2013

Om författaren

OSCAR HJERTQVIST är jurist och projektledare på Agde Consulting med fokus på utvärdering och mätning av offentliga verksamheter.

© Författaren och Timbro 2013

ISBN: 978-91-7566-951-9

www.timbro.se

info@timbro.se

Innehåll

Rapportens innehåll i korthet · 4

Förord · 5

1. Det svenska partistödets framväxt · 6
1.1. PARTISTÖDETS INFÖRANDE · 8
1.2. MODERN TID · 12
1.3. EN SAMMANFATTANDE TILLBAKABLICK · 13
2. Hur ser partiernas finansiering ut i dagsläget? · 15
2.1. PARTISTÖDET · 15
2.2. PARTIERNAS PRIVATA FINANSIERING · 16
2.2.1 Medlemsavgifter · 16
2.2.2 Lotterier · 17
2.2.3 Gåvor · 18
2.2.4 Förmögenhet · 20
2.3. SAMMANFATTNING · 20
3. Partistöd i andra länder · 22
3.1. FRANKRIKE · 22
3.2. TYSKLAND · 23
3.3. STORBRIANNIEN · 24
3.4. SVERIGE · 25
3.5. JÄMFÖRELSE MELLAN DE FYRA LÄNDERNA · 25
4. Fungerar partistödet? · 27
4.1. INFORMATION OCH OPINIONSBILDNING GENTEMOT VÄLJARNA · 27
4.2. PARTIERNAS SOM KANAL FÖR VÄLJARNAS ENGAGEMANG · 28
4.3. KONTINUERLIG KONTAKT MED VÄLJARNA · 30
4.4. FÖRHINDRA KORRUPTION · 31
4.5. MÖJLIGHET TILL LÅNGSIKTIGHET · 32
5. Argument för oförändrat partistöd – och motargument · 33
5.1. POLITIK OCH PARTIVÄSENDE ÄR SÅ UNIKT ATT SÄRSKILDA REGLER MÅSTE GÄLLA · 33
5.2. VI MÅSTE HÅLLA SÄRINTRESSEN BORTA FRÅN POLITIKEN · 34
5.3. POLITIK KOMMER ATT ERSÄTTAS AV PENGAR · 34
5.4. UTAN PARTISTÖD KOMMER PENGASTARKA KRAFTER KORRUMPERA PARTIVÄSENDET · 36
5.5. UTAN PARTISTÖDET SKULLE ANTALET PARTIER MINSKA, OCH VÄLJARNA HA LÅNGT FÄRRE ALTERNATIV ATT VÄLJA BLAND · 37
6. Bättre partiväsande med lägre bidrag? · 39
7. Fem reformidéer · 41
Referenser · 43

Rapportens innehåll i korthet

FÖRE 1965 UTGICK INGET STATLIGT stöd till partierna, men 1966, första året som partistöd utdelades, motsvarade partistödet hälften av partiernas centrala kostnader. Det innebar att partierna hunnit skaffa sig dramatiskt ökade kostnader på bara ett år.

Före partistödet införande var medlemsavgifter en av de viktigaste intäktskällorna för politiska partier. För verksamhetsåret 2010 uppgav partierna att medlemsavgifterna stod för mellan 3,3 och 0 procent av de samlade intäkterna. Moderaterna hade högst andel, medan Centerpartiet år 2010 inte hade några intäkter alls från medlemsavgifter.

Under 2010 var det bara Socialdemokraterna som uppgav någon nettointäkt från lotteriverksamheten, men den uppgick till en femtedel av partiets totala intäkter. Att bara ett av sju partier säger sig ha några intäkter från vad som är ett rättsligt privilegium för politiska partier tyder på att övriga partier antingen hittat bättre inkomstkällor, inte är intresserade av att söka alternativa inkomster eller saknar förutsättningar att idka lotteriverksamhet.

1948 stod gåvor för mellan hälften och 90 procent av de svenska partiernas inkomster. I dag utgör de bara en tjugondel av partiernas inkomster. Gåvor från privatpersoner står år 2010 för mellan 4,3 och 0 procent av partiernas samlade intäkter.

I jämförelse med Tyskland, Storbritannien och Frankrike har Sverige ett partisystem som i långt högre utsträckning är finansierat genom statligt stöd. I exempelvis Tyskland är partiernas intäkter från statligt stöd och medlemsavgifter ungefär lika stora. Det tycks gå att både samla in gåvor och att ha en ansevärd del av sina intäkter från medlemsavgifter utan att demokratin tar uppenbar skada.

Rapporten skisserar fem idéer om hur man skulle kunna åtgärda några av de problem partierna och partistödet står inför. 1. Reglera partiväsendet. De politiska partierna borde ha ett regelverk och en tillsynsmyndighet. 2. Stoppa utgiftsökningen. Partiernas kostnadsspiral kan brytas genom att införa en gräns för hur mycket pengar som får spenderas under en valrörelse. 3. Stöd demokratin, inte partierna. Rikta stödet mot den demokratiska processen och medborgarnas möjlighet till påverkan, i stället för partiernas bankkonton. 4. Kräv delfinansiering. Om statligt stöd måste matchas mot insamlade medel skapas incitament för partierna att anstränga sig mer. 5. Avdragsrätt. Gör gåvor till partiorganisationer avdragsgilla.

Förord

INTERNATIONELLT SETT ÄR DET SVENSKA partiväsendet ekonomiskt oreglerat. En fråga som uppmärksammas allt mer är att det saknas lagstiftning om redovisning av partiernas bidragsgivare. Men om det är ont om regler är det desto mer gott om statligt stöd. Det mest anmärkningsvärda när det gäller gåvor till svenska partier uppmärksammas sällan: donationer och medlemsavgifter har påfallande liten ekonomisk betydelse för partierna. Svenska partier är i allt väsentligt offentliga bidragsorganisationer. Så länge man bara säkrar riksdagsmandaten är den finansiella tryggheten garanterad, även om partiet inte lyckas samla in en enda krona från sina sympatisörer och allt färre medlemmar.

Det politiska bidragsberoendet är inte ett naturgivet tillstånd. Tidigare tog partierna själva ansvar för sin finansiering. I andra länder hittar man en annan finansiell balans mellan offentligt partistöd, medlemsavgifter och donationer. I denna rapport redogör Oscar Hjertqvist för hur det svenska partistödet växte fram och jämför dagens läge med situationen i Storbritannien, Frankrike och Tyskland.

Varje finansieringsform har sina problem. Partistöd brukar bland annat motiveras med att det ska motverka korruption och att partierna tas över av penningstarka särintressen. Men som Oscar Hjertqvist diskuterar i rapporten är sådana argument inte särskilt starka. Både vår egen historia och internationella utblickar visar att det är fullt möjligt att överlämna mer finansieringsansvar till partierna utan att öppna dammluckorna för odemokratiskt skumrask och penningvälde. Problemen med partiernas bidragsberoende är desto större. Det konserverar partisystemet och försvagar partiernas incitament att knyta band till sina medlemmar och sympatisörer. Debatten om partiernas finansiering behöver handla om fler och ännu mer grundläggande frågor än blott namnen bakom dagens blygsamma donationer.

Peter Santesson

Chef, förlag och produktion, Timbro

1. Det svenska partistödets framväxt

Under två tredjedelar av 1900-talet var de politiska partierna privat finansierade, utan offentlig inblandning. Socialdemokraterna tog in stora summor i form av medlemsavgifter genom att medlemmar i LO:s fackförbund kollektivanslöts till partiet, vilket gav en säker inkomstkälla. Moderaterna var primärt finansierade av gåvor från näringslivet och rika privatpersoner, ofta företagsledare. Folkpartiet var också finansierat av näringslivet, men av en smalare uppsättning företag. Centern var nästan helt beroende av medlemsavgifter från bönder och småföretagare på landsbygden. Finansieringen av Sveriges Kommunistiska Parti, SKP, senare Vänsterpartiet Kommunisterna, berodde av medlemsavgifter och, under vissa tidsperioder, mer eller mindre hemligt stöd från Sovjetunionen.¹

I en sammanställning för valåret 1948 stod medlemsavgifterna för 49 procent av Högerpartiets intäkter, 35 procent av Bondeförbundets, 6 procent av Folkpartiets, 40 procent av Socialdemokraternas och 15 procent av SKP:s. Socialdemokraterna hade förvisso genom kollektivanslutningen en mängd medlemmar, men eftersom många av dessa var ofrivilliga medlemmar vågade Socialdemokraterna inte höja medlemsavgiften i samma utsträckning som andra partier.

Mellan åren 1950 och 1965 stod medlemsavgifterna i genomsnitt för tre fjärdedelar av [socialdemokraternas] intäkter under mellanvalsår, medan andelen sjönk till en fjärdedel under valår. Högerpartiet införde så sent som 1965 medlemsavgifter till riksorganisationen och första året utgjorde dessa avgifter ca två procent av de totala intäkterna.²

Det bör påpekas att denna beskrivning är baserad på vad partierna själva uppger. Enligt Niklas Stenlås doktorsavhandling³, som detaljerat studerar det svenska näringslivets opinionsbildning och stöd till politiska partier mellan åren 1940 och 1948, står det klart att stora summor pengar i hemlighet, utan någon redovisning, gavs till såväl Högerpartiet som Folkpartiet under denna period. Högers och Folkpartiets tidningar fick också stora bidrag. Eftersom partiernas bokföring inte är offentlig gick Stenlås igenom en rad företags korrespondensarkiv och följde denna väg hur näringslivets elit diskuterade stöd till partier, belegg och praktiskt tillvägagångssätt.⁴ Det är troligt att denna hemliga partifinansiering fortsatte efter 1948.

Under 1960-talet var flertalet partier i ekonomisk kris. Tidningsbranschen i Sverige var från början av 1900-talet mycket politiserad,

1. Timbro (1980).

2. SOU 2004:22, sid 45.

3. Stenlås (1998).

4. Det är fullt möjligt och troligt att motsvarande dolda finansiering förekom inom andra partier. Siffrorna i denna rapport bör därför ses mer som en illustration än definitiv sanning.

där alla partier hade en rad tidningar som ett sätt att nå medborgarna – i många fall utan någon ekonomisk plan eller journalistisk kompetens. År 1951 hade 142 av 148 dagstidningar en partipolitisk inriktning.⁵ Genomgående hade många tidningar dålig ekonomi och behövde upprepade gånger räddas genom bidrag från sina moderpartier, sympatiserande företag, fackföreningar eller privatpersoner.

Stig Hadenius, professor i journalistik, beskrev situationen på följande sätt⁶:

Inget säger att de socialdemokratiska tidningarna var mer partipolitiserade än sina konkurrenter. Men de försummade ofta ”säljande” områden som sport och underhållning. Trots allt förekom inte många tidningsnedläggningar under 1920- och 1930-talen. De tidningar som gick med förlust kunde räkna med lokala och centrala bidrag. Kostnaderna var begränsade – tidningarna hade ännu inte blivit någon industri som omsatte stora summor. Efter andra världskriget förändrades bilden. På de lokala marknaderna hårdnade konkurrensen samtidigt som tidningsutgivningen professionaliserades och fördyrades.

Det var vanligt för näringslivet att utföra räddningsaktioner för borgerliga tidningar. Mest känt är antagligen uppköpet år 1940 av Svenska Dagbladet från den tidigare ägarfamiljen Trygger.

Redan 1951 konstaterade en offentlig utredning att⁷:

Utvecklingen, inte minst på det tekniska området, har ställt ökade krav på pressen. Modernisering av maskiner och lokaler har varit ofrånkomlig för tidningar, som icke vilja bli ohjälpligt efter i konkurrensen. Läsarens anspråk på god och snabb nyhetsservice har stigit. Då härtill kommer en av den allmänna prisutvecklingen betingad förhöjning av råvarupriserna har följden blivit, att framställningskostnaderna stigit betydligt. Tidningarna ha i allt större utsträckning blivit stora och kapitalkrävande företag.

I början av 1960-talet hade Socialdemokraterna inte längre råd att driva sina tidningar med ständiga underskott, och fackföreningarna ville inte bidra med mer pengar. Den stora socialdemokratiska tidningen Ny Tid i Göteborg lades ner 1963. Centerpartiets tidningar gick också med ständiga förluster.

Centerpartiet drabbades extra hårt av urbaniseringen under efterkrigstiden genom att dess klassiska medlemsgrupper minskade, vilket gav lägre medlemsintäkter. Folkpartiets finansärer hade börjat ställa krav på effektivare politik som ledde till maktskifte. Då mycket lite av

5. SOU 1951:56, sid 48.

6. Svenska Dagbladet, 4 april 2004.

7. SOU 1951:56, sid 48.

Folkpartiets intäkter kom från medlemmar var partiet extra sårbart för hot om sänkta gåvor.⁸ Högern och Vänsterpartiet hade också ekonomiska problem, om ej så specifika eller akuta. Det började helt enkelt bli dyrare att ägna sig åt politik än tidigare under 1900-talet.

Mellan 1866 och 1973 hölls allmänna val med två års mellanrum, omväxlande kommun- och riksdagsval, vilket innebar täta valrörelser som kostade mycket pengar. Flera partier fick allt större finansiella problem. När riksdagsvalet 1966 stod för dörren – och med det stora utgifter – såg man införandet av ett statligt partistöd som det enklaste sättet att förbättra sin ekonomi.

1.1 PARTISTÖDETS INFÖRANDE

Statligt stöd till politiska partier var inte helt okänt. Inför folkomröstningarna om högertrafik 1955 och ATP 1957 hade riksdagspartierna fått statliga anslag. De politiska ungdomsförbunden fick statliga bidrag sedan 1957. Offentligt stöd hade också diskuterats i riksdagen. 1959 motionerade bondeförbundaren Sten Wahlund om ”en förutsättslös utredning rörande möjligheterna att åstadkomma en bättre balans mellan de olika partiernas ekonomiska resurser i valrörelserna”. Motionen avslogs dock utan debatt.

1961 lade Centerpartiet en partimotion om att partier, som stod utanför regeringen, borde få stöd för att skapa balans mellan regering och opposition. Detta resulterade slutligen i att författningsutredningen 1965 föreslog att varje partigrupp i riksdagen skulle få en (1) sekreterare avlönad genom statliga medel. Riksdagen beslutade samma år att införa ett kanslistöd om 3 000 kronor per mandat och år för partigrupper som ingick i regeringen, och 4 500 för partigrupper i opposition (i 2010 års penningvärde motsvarar detta 27 400 respektive 41 000 kronor).

Samma år föreslog Pressutredningen att ett presstöd till dagstidningarna skulle införas, men att stödet helt skulle gå till riksdagspartierna. Remissinstanserna kritiserade förslaget hårt, och resultatet blev i stället ett förslag om statligt partistöd från och med 1965 (prop 1965:174), där varje riksdagsparti skulle få en enhetlig summa per riksdagsmandat och år. Intressant är att regeringen inte tillsatte någon utredning om partistöd utan direkt skrev en proposition. I denna fastslogs de fyra grundprinciper för partistöd som fortfarande gäller:

1. Bidrag ska endast utgå till partier med inte obetydligt stöd i väljaropinionen.
2. Bidragen ska fördelas efter fasta regler, inte skönmässig prövning.
3. Bidragens storlek bör stå i förhållande till partiets styrka.
4. Statlig kontroll av hur bidragen används ska inte förekomma.

Några av skälen som angavs i propositionen var:

Den svenska demokratin är en folkstyrelse genom partier. Genom partierna påverkar väljarna politikens utformning. I riksdagen och de kommunala församlingarna träffas avgörandena av valda representanter för folket vilka nominerats inom partierna.

...

En så rikt differentierad opinionsbildning, som är nödvändig för att demokratin skall fungera tillfredsställande, kan inte åstadkommas utan politiska partier som har god kontakt med sina medlemmar och allmänheten.

... genom ett sådant system kan förebygga att partierna, för att få en ekonomisk grund för sin informations- och åsiktsbildande verksamhet, ställer sig i beroende av enskilda bidragsgivare. Det brukar också framhållas, att statliga bidrag kan motverka ojämlikheten och otillräckligheten i partiernas inkomster och förbättra partiernas möjligheter att kontinuerligt hålla kontakt med väljarna.⁹

Propositionen angav tydligt att partistödet antagligen skulle komma att förändras beroende på vilka erfarenheter partierna skulle få av systemet. Konstitutionsutskottet sa bland annat att ”systemets närmare detaljutformning torde böra bli föremål för översyn, sedan erfarenhet vunnits av dess praktiska tillämpning”.¹⁰

Förslagen på hur partistödet skulle utformas var partiegoistiska. Socialdemokraterna, som var störst, föreslog ett partistöd baserat på antal riksdagsmandat, vilket skulle gynna dem själva. De små borgerliga partierna ville i stället se ett fast belopp per parti i riksdagen, vilket skulle gynna dem, eftersom de därmed skulle få tre gånger så mycket partistöd som Socialdemokraterna.

Riksdagsdebatten under december 1965 var på många sätt intressant.¹¹ Statsminister Tage Erlander beskrev frågan som följande:

Men, herr talman, om medborgarna skall kunna engagera sig och ta ställning, måste de ha möjligheter att följa den politiska debatten – de måste ha möjligheter att väga olika faktorer och politiska program mot varandra. Det finns ett ofta citerat uttalande som jag gärna citerar igen: ”Demokrati är en styrelseform genom diskussion.” De politiska partiernas uppgift är att föra denna diskussion så, att medborgarna får klarast möjliga information om partiernas politik och om partiernas bedömningar av de utvecklingstendenser som finns i samhället – vilka av dessa utvecklingstendenser som respektive parti går in för att stödja men också vilka de vill bekämpa eller i varje fall leda in på andra banor. Partier-

9. Proposition 1965:174, sid 7f.

10. KU 1965:44.

11. Citaten är tagna från Andra kammarens protokoll 1965:41.

nas verksamhet är därför av grundläggande betydelse för demokratiens förankring hos medborgarna.

Gösta Bohman, då vice ordförande för Högerpartiet, påpekade att kommunister sågs som en säkerhetsrisk och därför inte fick ha säkerhetsklassade arbeten – men att partistödet innebar att samma stat vilken bedömde kommunisterna som en säkerhetsrisk nu skulle ge dem pengar för att sprida den ideologi som bedömdes vara en säkerhetsrisk. Bohman kritiserade också bristen på kontroll av partistödet. ”Hur absurd hela tanken på ett partistöd är bevisas av att man frångår erkända rättsgrundsatser för fördelning av medborgarnas medel och låter mottagarna handskas som de vill med pengarna. Redan detta är för mig ett bevis på orimligheten i den position som statsministern, och tyvärr majoriteten i denna kammare, intar.”

Folkpartisten Per Ahlmark välkomnade partistödet – han hade tidigare skrivit boken *Vår fattiga politik* (1964) som krävde ett statligt partistöd. Samtidigt ansåg Bertil von Friesen, även han folkpartist, att partistödet inte behövdes och att den befintliga privata finansieringen av partier inte utgjorde några problem. ”Jag har i alla fall i min hemstad och valkrets varit med om rätt mycket insamling av pengar och har aldrig någonsin kunnat finna att det skett påtryckningar från bidragsgivarna när det gällt partiets allmänna politik.”

Debatten stod till viss del mellan en äldre generation, som vuxit upp med pengainsamlandet som en naturlig del av det politiska uppdraget, och en yngre generation med andra värderingar som utmanade sina föregångare. 1965 stod Sverige, utan att veta om det, inför en samhällsförändring av sällan skådat slag där samförståndspolitik skulle ersättas av studentrevolter, Vietnamdemonstrationer och konfrontationspolitik. Kanske var debatten om partistödet en av många tidiga signaler om att den gamla svenska modellen var på väg att överges.

Partistödet debatterades utförligt i riksdagen under december 1965, och såväl partistödet som kanslistödet infördes enligt propositionens förslag 1966.

Inledningsvis gavs partistödet till de politiska partiernas opinionsbildande verksamhet, och partierna fick själva vidarebefordra pengarna till sina respektive tidningar. Skillnaderna i ekonomiska förutsättningar mellan partiernas tidningar var dock stora. Socialdemokraterna använde drygt 70 procent av sitt partistöd till att finansiera sina tidningar, medan Högern och Folkpartiet gav mindre än en tiondel av sitt partistöd till sina tidningar.¹² Enligt Högern och Folkpartiet berodde detta på att de lagt ner sina förlustbringande tidningar under tidigt 1960-tal.

1968 motionerade ett flertal centerpartister om att kommuner och landsting skulle få rätten att ge kommunalt partistöd vilket bifölls och infördes 1969. År 1970 slogs de två riksdagskamrarna samman, och an-

talet mandat minskades från 384 till 350. I samband med detta höjdes partistödet från 60 000 kronor per riksdagsmandat och år till 70 000 kr.

Under 1971 lades en rad riksdagsmotioner som gick ut på att partistödet inte längre enbart borde utgå från antalet riksdagsmandat som varje parti hade, utan även ha ett fast grundbidrag. En särskild partistödsutredning tillsattes för att göra den översyn som hade aviserats i 1965 års partistödslag. Utredningen resulterade i en proposition om att partistödet dels skulle bestå av ett grundbidrag som var lika stort för alla riksdagspartier, dels ett bidrag per riksdagsmandat. Samtidigt infördes ett renodlat statligt presstöd som gick direkt till enskilda tidningar och inte involverade partierna.

1971 års partistödsutredning bestod av sju ledamöter.¹³ Fem av dessa var riksdagsledamöter (socialdemokraten Sten Andersson var dessutom socialdemokraternas partisekreterare), en var VPK:s partisekreterare och en var Hjalmar Mehr, då landshövding i Stockholms län men tidigare socialdemokratiskt finansborgarråd i Stockholms stad. Fem av sju utredde alltså sina framtida personliga arbetsvillkor och två utredde framtiden för det parti de var praktiskt ansvariga för. Att dessa sakkunniga kom fram till att ett särskilt partistöd behövdes och att detta partistöd skulle vara ovillkorat var kanske inte förvånande.

Proposition 1972:126, som föreslog ett direkt partistöd, angav som motivering bland annat följande:

I en utveckling som innebär att samhällsfrågorna blir alltmer komplicerade är det nödvändigt att partierna driver en omfattande upplysande och opinionsbildande verksamhet och att de förfogar över de ekonomiska resurser som en sådan verksamhet kräver.

Med hänsyn till att reglerna om offentligt stöd till partierna berör förutsättningarna för en väl fungerande opinionsbildning och utgör en del av demokratins spelregler i vidsträcktaste mening ...

Frågan om offentligt stöd till de politiska partierna har sedan lång tid tillbaka varit föremål för uppmärksamhet. Detta är naturligt med hänsyn till den centrala roll som partierna spelar i vår demokrati. I en utveckling som innebär att samhällsfrågorna blir alltmer komplicerade är det nödvändigt att partierna driver en omfattande upplysande och opinionsbildande verksamhet och att de förfogar över de ekonomiska resurser som en sådan verksamhet kräver.

Numera torde man också inom samtliga partier vara ense om behovet av offentligt stöd till partiernas verksamhet.

Med hänsyn till att reglerna om offentligt stöd till partierna berör förutsättningarna för en väl fungerande opinionsbildning och utgör en del av demokratins spelregler i vidsträcktaste mening ...¹⁴

13. SOU 1972:62.

14. Proposition 1972:126, sid 5ff.

Riksdagsdebatten var denna gång mindre livlig och principiell än 1965. Motståndet mot statligt partistöd var nästan borta.

Mårten Werner i Malmö (M) uttryckte antagligen mångas uppfattning när han sade: ”Nu har vi partistödet och det är ju så att när man har vant sig vid social hjälp en tid så är det svårt att undvara den. Vi får nu göra det bästa av partistödet.”

1972 fick det nationella partistödet sin nuvarande utformning, baserat per riksdagsmandat och riktat direkt till partierna.

Vad som inte kommenterades i riksdagsdebatten var faktumet att riksdagspartierna under åren mellan partistödet införande 1965 och 1972 förlorade 42 700 medlemmar. VPK förlorade nära 25 procent av medlemmarna och Moderaterna bara en något mindre andel. Ändå var det ingen i debatten år 1972 om partistödet förändring som tog upp medlemstappet.¹⁵

Partistödsutredningen 1972 gav dock en intressant upplysning, nämligen hur införandet av partistödet påverkat partiernas ekonomi. Före 1965 utgick inget statligt stöd till partierna, men 1966, första året som partistöd utdelades, motsvarade partistödet hälften av partiernas centrala kostnader.¹⁶ Det innebar att partierna hunnit skaffa sig dramatiskt ökade kostnader på bara ett år. Partierna hade anpassat sig till en säker finansiering, skaffat sig fler anställda och bedrivit dyrare valrörelser än tidigare.

1.2 MODERN TID

När partistödet infördes på nationell och lokal nivå förväntades det täcka partiernas alla omkostnader – opinionsbildning, valrörelser, ombudsmän och kanslipersonal, medlemstidningar, telefonabonnemang samt brevporton. I samband med riksdagsvalet 1994 infördes utan större debatt ett statligt anslag på 15 miljoner kronor till riksdagspartierna för valinformation till invandrare. Nu fick partierna således anslag för att bedriva valrörelser – något som tidigare hade ansetts vara en självklar del av partistödet. I enlighet med grundprinciperna för partistöd gjordes aldrig någon uppföljning eller redovisning av hur pengarna användes. Varför inte Riksskatteverket och senare Valnämnden, de statliga myndigheter som administrerar valen i Sverige, kunde sköta valinformationen är oklart.

Inför valet till Europaparlamentet 1995 anslog riksdagen 30 miljoner kronor till riksdagspartierna för information. Inte heller här gjordes någon uppföljning av resultat eller effekt. Anslagen har fortsatt att utbetalas i samband med varje riksdags- eller EU-val, men med varierande belopp. Det går inte att se dessa ”informationsattsningar” som

15. SOU 1972:62, tabell 7. Siffrorna kommer från partierna själva med viss bearbetning från utredningen.

16. Ibid, tabell 17. Siffrorna kommer från partierna själva med viss bearbetning från utredningen.

annat än direkt partistöd, framför allt då en utvärdering från 2008 konstaterar att partiernas användning av medlen under tiden 2000–2006 inte går att särskilja från övrig verksamhet.¹⁷

När partistödet infördes 1965 hölls val vartannat år. Det innebar täta och dyra valrörelser. I och med övergången till enkammarriksdag 1971 hölls val vart tredje år, och efter 1994 hålls val bara vart fjärde år. Därmed har antalet valrörelser under en fyraårsperiod som partistödet ska finansiera gått från två till ett. Denna indirekta ökning av partistödet, genom att allt större delar kan användas till annat än valrörelser, har få beaktat i diskussionen om partistöd.

I samband med järnridåns fall hösten 1989 och Sovjets sammanbrott 1991 ville flera svenska partier bidra till demokratisering och stabilisering i det forna Östblocket genom att bygga upp nya demokratiska partier. Efter några års inledande experimenterade har varje riksdagsparti en internationell organisation som ägnar sig åt demokratifrämjande verksamhet och finansieras av Sida.¹⁸ Socialdemokraternas organ är Olof Palme Center medan Moderaternas motsvarighet är Jarl Hjalmarson Stiftelsen.

1.3 EN SAMMANFATTANDE TILLBAKABLICK

Partistödet infördes snabbt och tämligen okontroversiellt i Sverige, troligen genom att så många av partierna och nyhetsmedierna hade direkt intresse av att så skedde. 1965 visste många journalister och förlagschefer att deras arbeten var beroende av att partistödet infördes. Många riksdagsledamöter visste att nästa års valrörelse skulle bli mycket svår utan nya medel. Flera politiker hade tidigare år förespråkat olika former av partistöd. I den politiska kapplöpningen hade ingen råd att säga nej till extra medel, eftersom det skulle vara en konkurrensnackdel i förhållande till andra partier. 1972 hade nästan alla accepterat partistödet.

Debatten rörde enbart införandet av partistödet, inte hur partistödet skulle användas eller kontrolleras. Ingen föreslog heller några ekonomiska gränser för partiernas kampanjer eller icke-monetära former av stöd till partierna.

Historien ger intryck av att partierna ställde inför problem konsekvent valt den enklaste lösningen. De hade under efterkrigstiden kunnat driva sina tidningar mer läsarvänligt eller effektivare, men valde i stället att finansiera tidningarnas underskott med tillskott från sympatisörer och senare särskilda presstöd. När behovet av att förbättra partiernas opinionsbildning och kontakt med väljarna ökade hade partierna till exempel kunnat starta en andra TV-kanal och ge varje parti två timmar per vecka att disponera. Det skulle ha varit billigt (eftersom TV2

17. Demokratipolitikens metoder 2008/09:RFR 15.

18. Sidans årsredovisning 2010, sid 113, anslagspost 7 1:1.3.

ändå diskuterades och startade 1969), gett partierna en direkt kommunikationskanal till väljarna och öppnat helt nya former av politisk kommunikation och interaktion mellan partier och medborgare. Men det skulle ha krävt att partierna anpassade sig efter tittarnas önskemål och partierna skulle tvingas skaffa sig ny kompetens. I stället höjdes partistödet.

2. Hur ser partiernas finansiering ut i dagsläget?

De svenska partierna har en rad olika inkomstkällor, som sammanfattas i detta kapitel.¹⁹

2.1 PARTISTÖDET

Att beräkna det samlade svenska partistödet är svårt, offentlighetsprincipen till trots. Den statliga myndighet som administrerar partistödet, Partibidragsnämnden, för en undanskymd tillvaro och publicerar ingen verksamhetsberättelse eller historisk statistik. Beräkningen kompliceras av att partistödet kommer från många olika instanser, och riktas till olika delar av de politiska partierna. Exakt vad som ska anses ingå i partistödet har diskuterats i ett antal offentliga utredningar. I denna rapport definieras ”partistöd” som ”det stöd partiet med sidoorganisationer antingen får direkt från det offentliga, eller intäkter som är direkt beroende av det offentliga beslut”. Redovisningen bygger på 2010 års siffror.

Staten ger två typer av stöd. Dels *partistödet* vilket delas ut som ett bidrag per riksdagsplats. Bidraget är för närvarande 333 300 kronor per plats och år. *Kanslistödet* delas ut till riksdagspartierna i form av grundstöd och tilläggsstöd. Alla riksdagspartier får grundstödet på ungefär 5,8 miljoner kronor per partigrupp. Tilläggsstödet är 16 350 kronor per riksdagsplats för regeringspartier och 24 300 kronor per riksdagsplats för andra partier.

Riksdagen ger därtill ett *basstöd* på 1,7 miljoner kronor per regeringsparti, och för partier i opposition 3,4 miljoner plus 57 000 kronor per mandat. *Stödet till politiska sekreterare* är 52 800 kronor per månad för varje riksdagsmandat. Slutligen utgår ett *stöd till resor utomlands* på 5 000 kronor per ledamot för de första tjugo mandatet partiet har, och 2 500 kronor för varje mandat över de tjugo.²⁰

Partierna har *kvinnoförbund*, som får statligt stöd, vilket är att jämföra med partistöd. 2010 var detta belopp totalt 15 miljoner kronor.²¹

Då regering och riksdag fruktade ett sjunkande valdeltagande till-

19. Detta kapitel är baserat på partiernas intäktsredovisningar för år 2010. Det är möjligt att stora belopp inte tas upp till redovisning, men detta är för närvarande bästa tillgängliga data. Redovisningen rör också partierna centralt, varför partiföreningar på kommunal nivå eller internationella verksamheter inte omfattas annat än mycket översiktligt. Notera att Sverigedemokraterna (SD) inte är med i redovisningen eftersom de 2010 inte hade valts in i riksdagen. SD vägrar också att lämna intäktsredovisningar för tiden efter 2010 på det sätt övriga riksdagspartier kommit överens om att göra.

20. Baserat på regelverket i <<http://www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Sa-arbetar-partierna/Partistod/>>.

21. Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende anslag 13:5 Bidrag till riksdagspartiers kvinnoorganisationer.

delades riksdagspartierna 29,5 miljoner kronor för *informationsinsatser* i samband med 2010 års val.²²

Sammanlagt fick riksdagspartierna och deras riksdagsgrupper under 2010 ungefär 425 miljoner kronor.

Kommuner och landsting ger också partistöd utifrån egna modeller. Enligt Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, var det samlade kommunala partistödet 635 miljoner kronor år 2010.²³ Av detta belopp skickades minst 56,5 miljoner från partier på kommunal nivå till partierna på nationell nivå.²⁴

Riksdagspartierna har ett lagligt privilegium att, tillsammans med allmännyttiga föreningar, idka *lotteriverksamhet*. I dagsläget tycks Socialdemokraterna vara det enda parti som utnyttjar denna möjlighet, som år 2010 gav 53,8 miljoner kronor i partiintäkter.²⁵

Riksdagspartiernas *ungdomsförbund*, samt Piratpartiets ungdomsorganisation Ung Pirat, fick sammanlagt 11 miljoner kronor från Ungdomsstyrelsen och Svenska Spel.²⁶

I samband med järnridåns fall började svenska partier hjälpa de nystartade partierna i Central- och Östeuropa. Sedan 2004 är verksamheten permanent och drivs genom *partianknutna organisationer* såsom Olof Palme Center. 2010 fick dessa dela på 75 miljoner kronor från Sida.²⁷

Sammanlagt uppgick sålunda det offentliga partistödet under 2010 till 1 208,5 miljoner kronor.

2.2 PARTIERNAS PRIVATA FINANSIERING

De svenska politiska partierna har det växande partistödet till trots fortfarande andra inkomstkällor. Dessa är dock mindre dokumenterade än partistödet, och både partierna och finansörerna har haft intresse att dölja såväl förekomsten av privata gåvor som deras belopp. Gåvorna kan också bestå av annat än pengar, vilket gör det svårt att uppskatta värdet.

2.2.1 MEDLEMSAVGIFTER

Före partistödets införande var medlemsavgifter en av de viktigaste intäktskällorna för politiska partier. Under valåret 1948 stod enligt partiernas egna uppgifter medlemsavgifter för 40 procent av Socialdemokraternas inkomster, för att 1949 stiga till 75 procent. Motsvarande

22. Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende anslag 6:1 Allmänna val och demokrati.

23. <http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/demokratiutveckling/31oval/sa-gar-de-310-valen-till/kommunalt_partistod>.

24. Partiernas intäktsredovisningar 2010, posten "bidrag/ersättningar från den egna lokala organisationen".

25. Socialdemokraternas inkomstredovisning 2010.

26. Uppgift från Ungdomsstyrelsen.

27. Sidans årsredovisning 2010, sid 113, anslagspost 7 1:1.3. Anslaget kan disponeras så pass fritt av organisationerna att det är att betrakta som en indirekt finansieringskälla.

siffror för Högerpartiet var 46 respektive 54 procent. I takt med att antalet medlemmar fallit och andra intäktskällor tillkommit har medlemsavgiften blivit allt mindre viktig. För verksamhetsåret 2010 uppgav partierna att medlemsavgifterna stod för mellan 3,3 och 0 procent av de samlade intäkterna. Moderaterna hade högst andel, medan Centerpartiet år 2010 inte hade några intäkter alls från medlemsavgifter.²⁸

Socialdemokraterna redovisade 6,6 miljoner kronor år 2010, (M) 5,5 miljoner, (C) 0, (FP) 1,5 miljoner, (KD) 1,1 miljoner, (V) 729 000, och (MP) 824 000 kronor i medlemsavgifter.

Medlemsavgifter är en av få intäktsformer som ingen har några invändningar mot. Det speglar medborgarnas intresse av att finansiera "sitt" politiska parti på samma sätt som de finansierar jaktlaget eller idrottsföreningen. Det torde också vara ungefär lika svårt för de olika partierna att värva medlemmar.

2.2.2 LOTTERIER

Politiska partier har rätt att anordna lotterier, något som är förbehållet ideella föreningar och organisationer (samt det statliga bolaget Svenska Spel). Under 2010 var det bara Socialdemokraterna som uppgav någon nettointäkt från lotteriverksamheten, men den uppgick till hela 53,8 miljoner kronor och utgjorde en femtedel av partiets totala intäkter.

Att bara ett av sju partier säger sig ha några intäkter från vad som är ett rättsligt privilegium för politiska partier tyder på att övriga partier antingen hittat bättre inkomstkällor, inte är intresserade av att söka alternativa inkomster eller saknar förutsättningar att idka lotteriverksamhet. Alla tre möjligheterna är bekymmersamma ur ett medborgarperspektiv. Framför allt eftersom partierna i sina redovisningar tydligt anger att de inte har några bättre inkomstkällor utan troligen helt enkelt saknar de personella förutsättningar för lotteriverksamhet som Socialdemokraterna har.

De politiska partiernas lotteriverksamhet borde vara kontroversiell. Svenska Spel har blivit utsatt för internetbaserad konkurrens från spelföretag placerade i utlandet såväl som spelföretag som vill driva spelverksamhet i Sverige. Hur kan regeringen i förhandlingar med utländska spelbolag förväntas agera opartiskt, när finansieringen av partierna och deras ungdomsförbund ligger i vågskålen? I dagsläget är regeringspartierna helt utan intäkter från lotteriverksamhet, så de skulle kunna försvaga sin konkurrent Socialdemokraterna genom att ge efter i förhandlingarna med utländska spelbolag, eller helt avveckla partiernas rätt att bedriva lotteriverksamhet. Samtidigt påverkas Socialdemokraternas inställning i frågor om spelverksamhet naturligtvis av att partiets ekonomi är beroende av att det behåller sin ställning. Dessutom får alla politiska ungdomsförbund bidrag från Svenska Spel, om än indirekt via Ungdomsstyrelsen.

28. Troligen på grund av att 2010 var ett valår och medlemsavgiften tillfälligt sänktes. För 2011 och 2012 har Centerpartiet vanliga medlemsavgifter.

2.2.3 GÅVOR

Gåvor från personer och företag, organisationer eller stiftelser är internationellt ett vanligt sätt att finansiera partier. Sverige är ovanligt genom att det inte finns några lagar, regler eller kontrollorgan som reglerar gåvor till politiska partier. Det finns dock en frivillig överenskommelse mellan alla partier utom SD om att namnge den som ger mer än 20 000 kronor till ett parti.

2010 mottog (S) 17 miljoner kronor från juridiska personer i form av fackförbund, (V) 600 000 kronor och (MP) ungefär 150 000. Privatpersoner gav 3,2 miljoner till (S), 7,2 miljoner till (M), 10 000 kronor till (C), 81 000 till (FP), 1,2 miljoner till (KD), 195 000 till (V) och 364 000 till (MP).²⁹ Detta är siffror partierna själva uppgivit, utan någon extern granskning, och bör därför mer ses som fingervisning än exakta uppgifter.

Just denna bidragsform är en mycket aktuell fråga i svensk debatt, eftersom Moderaterna efter sitt katastrofval 2002 lyckats samla in jämförelsevis stora summor pengar från privatpersoner. Under valåret 2006 samlade Moderaterna in sju gånger så mycket pengar från privatpersoner som övriga riksdagspartier sammanlagt.³⁰ Övriga partier kräver att privatpersoner som gett bidrag över 20 000 kronor ska namnges, vilket Moderaterna tidigare protesterade mot.

Redovisningskravet kan ses som ett principiellt resonemang – men även som rent partitaktiskt resonering från övriga partier. Politik är ett nollsummespel mellan riksdagspartierna. Om Moderaternas intäkter från gåvor minskade, och därmed den politiska aktivitet och marknadsföring de kan köpa sig med dessa intäkter, så gynnar det övriga riksdagspartier. Det är sannolikt också störande för övriga riksdagspartier att Moderaterna har varit så framgångsrika i att värva privata gåvor jämfört med deras egna partier.

År 2010 var fackföreningsrörelsens stöd till Socialdemokraterna det tydligaste exemplet på gåvor från juridiska personer. Såväl LO centralt som medlemsförbund och enstaka lokalavdelningar gav enligt Socialdemokraternas intäktsredovisning sammanlagt 17 miljoner kronor till Socialdemokraterna centralt. I övrigt förekommer officiellt knappast gåvor från juridiska personer till de svenska partierna.

1948 stod gåvor för mellan hälften och 90 procent av de svenska partiernas inkomster.³¹ I dag utgör de bara en tjugondel av partiernas inkomster. Gåvor från privatpersoner står år 2010 för mellan 4,3 och 0 procent av partiernas samlade intäkter. Moderaterna tar emot mest, men sammanlagt bara 7,2 miljoner kronor.

Samtidigt är dessa siffror mycket osäkra, eftersom ”gåva” kan ha så olika innebörd och vara svårämbädd. Hur ska till exempel de LO-ombuds-

29. Partiernas intäktsredovisningar 2010.

30. Koss (2010), sid 82.

31. SOU 1951:56.

män vilka under valrörelser arbetar för Socialdemokraterna räknas, eller om ett företag lånar ut sina kontorslokaler och telefoner för partiets telemarketing under valrörelsen? En givare behöver inte ens ge gåvan till partiet, utan kan i stället finansiera utbildning av partiets valarbetare, bekosta partiets utskick eller köpa stödannonser i partiets medlems-tidning. Inget av detta stöd skulle registreras som gåvor till partiet, men ge samma effekt i valet och antagligen skapa större tacksamhetsskuld gentemot givaren än en ren kontantgåva.

En konkret illustration av svårigheten att mäta och redovisa gåvor till partier är den stora analys Carl B Hamilton, Folkpartiets ekonomisk-politiska talesman och riksdagsledamot, gjorde om LO:s samlade stöd till Socialdemokraterna inför valet 2002. Han hävdade att de kontanta gåvorna uppgick till 75–85 miljoner kronor för fyraårsperioden 1998–2002 – men i valrörelsen 2002 kunde LO centralt och på förbunds-nivå bidra med arbetskraftsinsatser motsvarande 436 miljoner kronor.³²

I riksdagspartiernas intäktsredovisningar skulle enbart de kontanta gåvorna offentliggöras, trots att de bara utgjorde en sjundedel av de samlade gåvorna från LO till Socialdemokraterna. Motsvarande ej redovisade gåvor förekommer antagligen inom övriga partier, men är långt mindre kända än det öppna förhållandet mellan LO och socialdemokratin.

USA ligger alltid flera år före Sverige vad gäller valtaktik. Det som visar sig fungera i USA kommer ofta till Sverige, om än anpassat till svenska förhållanden. En av de tydligaste trenderna är fristående kampanjorganisationer som officiellt inte verkar för någon kandidat, utan enbart arbetar emot en viss kandidat. 2004 uppstod ”Swift Boat Veterans” vilka (åtminstone till viss del) bestod av Vietnamveteraner som kritiserade presidentkandidaten John Kerry för hans insats i Vietnamkriget. Swift Boat Veterans var grundat och finansierat av personer som också gav pengar till John Kerrys motståndare, nämligen den sittande presidenten George W Bush.

Det vore fullt möjligt att på samma sätt i Sverige kringgå ett redovisningskrav för gåvor. Ett första tecken i denna riktning är att regeringspartierna år 2008 startade organisationen *Alliansens Vänner*, som skulle vara en paraplyorganisation för dem som ville stödja hela Alliansen i stället för ett parti. I valet 2010 köpte Alliansens Vänner annonser för 1,2 miljoner kronor³³ – pengar som inte passerade något parti eller utsattes för någon granskning men ändå gynnade de fyra partier som ingick i Alliansen.

I Sverige finns inga regler rörande gåvor till politiska partier, och hur partierna kan använda dessa pengar.³⁴ Möjligen skulle brottsbal-

32. Riksdagsmotion 2004/05:K334.

33. <<http://www.newsmill.se/artikel/2010/09/03/alliansens-v-nner-b-r-redovisa-hemliga-kampanjbidrag>>.

34. Lagstiftning som reglerar redovisning av gåvor har aviserats till våren 2014. Di.se, 2012-11-13.

kens paragrafer om mutor vara tillämpliga, men i övrigt är det upp till partierna själva att välja om de vill ta emot gåvor och redovisa dem. I Tyskland och Frankrike finns det tak för hur stora gåvor som får ges. I Tyskland och Storbritannien finns krav på att donatorer som ger över ett visst belopp måste offentliggöras. I Tyskland, Frankrike och Storbritannien finns det en särskild offentlig instans som granskar gåvor till partier, och möjlighet till fleråriga fängelsestraff för de som bryter mot reglerna.³⁵

2.2.4 FÖRMÖGENHET

En sista finansieringsform är partiets förmögenhet. I vissa länder är det vanligt att partier äger företag och använder vinsten för att finansiera partiets verksamhet. I Sverige ägde till exempel Socialdemokraterna reklambyrån ARE-bolagen till 1997. Flera riksdagspartier har värdepapper där delar av avkastningen används för partiets verksamhet.

Centerpartiet ägde en rad landsortstidningar och sålde dessa år 2005 för 1,8 miljarder kronor, och använde 110 miljoner kronor under år 2010 för partiets verksamhet. De flesta partier har en aktieportfölj – 2010 hade Socialdemokraterna ett överskott från sin finansiella verksamhet på 27,3 miljoner kronor och Moderaterna 1,5 miljoner kronor.

2.3 SAMMANFATTNING

Partiernas intäkter utgörs till överväldigande del av offentliga bidrag. Moderaterna, med sitt arv av kritik av offentligt slösande, betoning av privata lösningar och numera framhållande av arbetslinjen, får över 90 procent av sina intäkter från staten. Ironiskt nog är Socialdemokraterna långt mer finansierat via privata insatser, men då i form av ett lagstiftat privilegium om spelverksamhet eller som gåvor från fackföreningsrörelsen.

Bidrag från privatpersoner, oavsett om det är i form av medlemsavgifter i partier eller rena gåvor, utgör en försvinnande liten andel av partiernas intäkter.

En stor inkomstkälla för partierna på nationell nivå är överföringar från partiföreningar på kommunal nivå. Men det är pengar från det lokala partistödet, avsett för de lokala partiföreningarnas politiska verksamhet i kommunen. Att skicka dessa pengar uppåt i organisationen strider mot partistödets intentioner.

Johan Lantto, som utredde partistöden i Sverige på uppdrag av riksdagen, konstaterade att ”kommunala pengar ska användas till kommunala ändamål. Man kan inte använda dem hur som helst i en annan del av landet eller utlandet.”³⁶

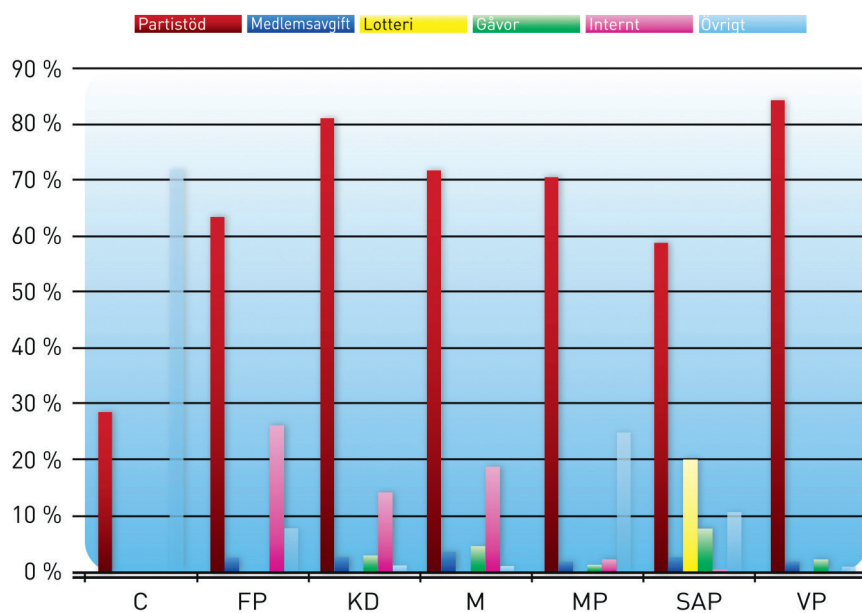
Det är svårt att definitivt fastställa partistödets fördelning mellan

35. Koss (2010), sid 88.

36. *Helsingborgs Dagblad*, 21 mars 2010.

olika inkomstkällor, eftersom partiernas bokföring och ekonomi är hemliga och inte får granskas av utomstående. Nära nog alla data i denna rapport kommer från vad partierna själva väljer att redovisa. Intressant nog kräver inga partiföreträdare att partiernas bokföring i sin helhet ska redovisas, utan verkar nöjda med dagens oklarhet.

Tabell 1. Partiernas finansiering år 2010.



Källa: Partiernas intäktsredovisning 2010, författarens bearbetning.

Not: Centerpartiets resultat beror på dess förmögenhet, se avsnitt 2.2.4.

3. Partistöd i andra länder

När det gäller systemfrågor som partistöd är det lätt att bli hemmablind och se det egna landets lösningar och modeller som de enda tänkbara. Därför är det användbart att studera hur andra länder löst likartade problem. Samtidigt måste jämförelserna ha relevans – den får inte avse system som är alltför främmande för Sverige. I denna rapport jämförs Tyskland, Storbritannien och Frankrike – tre länder som på många sätt är jämförbara med Sverige, men ändå tillräckligt annorlunda för att kunna ge perspektiv.

Jämförelsen baserar sig på Michael Koss bok *The politics of party funding* (2010). Michael Koss har gjort ett försök att beräkna hur partiernas inkomster är fördelade på de tre huvudgrupperna medlemsavgifter, gåvor och statliga bidrag. Summan i dessa uträkningar blir inte alltid 100 procent, eftersom alla länders partisystem har inkomster utanför dessa tre kategorier – till exempel inkomster från företag som ägs av partiet eller som i Sverige lotteriverksamhet.

3.1 FRANKRIKE

Partiernas inkomster, i procent.

	Medlemsavgifter	Gåvor	Statliga bidrag
1960	n.a	n.a	n.a
1970	n.a	n.a	n.a
1980	n.a	n.a	n.a
1990	12	12	48
2000	10	7	45

Länge var det i Frankrike formellt förbjudet att ge gåvor till politiska partier, men det fanns inte heller någon form av offentlig finansiering för partierna. Medlemsavgifterna till partierna var också försumbara. Faktum är att det inte finns några pålitliga data om partiernas ekonomi före 1988, men det står helt klart att deras officiella intäkter långt ifrån räckte att ens finansiera valrörelserna, än mindre finansiera partiorganisationen mellan valen.³⁷

De facto var korruptionen institutionaliserad och formellt illegala gåvor standard, men ingen talade om det eller beivrade lagbrott. En politisk forskare beskrev det sena 1980-talet när diskussioner om statligt partistöd på allvar började föras som ”Frankrikes glasnost”.³⁸ Före 1988 beräknas endast 20 procent av partiernas inkomster komma från legala källor. De illegala intäkterna kom dels från missbruk av statliga företag eller myndigheter som partierna kontrollerade, dels från mutor

37. Koss (2010), sid 84.

38. Ibid, sid 91.

från privata företag som ville utföra entreprenaduppdrag som vägbyggen eller få offentliga tillstånd, till exempel att bygga stormarknader.³⁹

1988–90 började partier få statliga bidrag i form av en fast summa per mandat i parlamentet samt en summa per röst som ersättning för valkostnader. Samtidigt infördes en särskild övervakningsmyndighet för partifinansiering. Gåvor till partier måste gå till särskilda insamlingsorganisationer vilka är registrerade hos övervakningsmyndigheten. 1994 förbjöds företag att ge gåvor till partier. Inflationsjusterat har det franska partistödet fördubblats mellan 1989 och 2003.

Franska politiker har flera gånger fällts för brott i samband med partifinansiering. Många av dessa fall härstammar dock från tiden före reformen 1988. Mest känt är då den tidigare franske presidenten Jacques Chirac 2011 dömdes till två års fängelse villkorligt för att under sin tid som borgmästare i Paris (1977–1995) på olika sätt ha missbrukat stadens medel för att gynna sig själv och sitt parti.

En inkomstkälla för franska partier är en ”partiskatt” på alla förtroendevaldas arvoden, oavsett nivåer. I dag beräknas denna stå för 12 procent av partiernas intäkter.

3.2 TYSKLAND

Partiernas inkomster, i procent.

	Medlemsavgifter	Gåvor	Statliga bidrag
1960	20	26	38
1970	27	27	30
1980	31	23	34
1990	37	21	31
2000	32	19	32

1959 införde Västtyskland offentligt partistöd i en mycket blandad modell under beskrivningen ”speciella anslag för politisk utbildning”. 1963 avskaffades syftet med politisk utbildning. Då hade redan partistödet fyrdubblats.⁴⁰ Den tyska konstitutionsdomstolen tillkännagav 1968 att ett tröskelkrav på 2,5 procent av rösterna för att få partistöd stred mot konstitutionen och sänkte tröskeln till 0,5 procent (1 procent i delstatliga val).

Tidigare gav tyska företag och organisationer inte pengar direkt till politiska partier, utan till insamlingskassor som sedan i sin tur bestämde sig för vilka partier de skulle stödja. Då syftet med insamlingskassan var att hålla socialdemokraterna borta från regeringsmakten på såväl nationell som delstatlig nivå påverkade det i högsta grad de borgerliga partiernas agerande och till och med vilka kandidater de lanserade.

Tyskland har också upplevt en rad skandaler kring partifinansier-

39. Ibid, sid 92.

40. Ibid, sid 95.

ing. Under 1970-talet gav industrikoncernen Flick motsvarande 13 miljoner euro till alla större tyska riksdagspartier, och fick i gengäld förmånliga skatteavdrag. Flickskandalen, som den kom att kallas, fick bland annat ekonomiministern att avgå 1984. Runt 1999–2000 fördes ett stort politiskt gräl mellan CDU (kristdemokrater) och SDP (socialdemokrater) om brott mot reglerna för partifinansiering. Det visade sig att båda partierna hade brutit mot reglerna, men i CDU:s fall i långt större skala. Partiledaren och förbundskanslern Helmut Kohl vägrade namnge vilken sponsor som donerat en miljon euro till CDU. Detta ledde till hårdare regler för gåvor till partier.

Partistödet baseras på ersättning per andel av rösterna i allmänna val samt att staten ger ett anslag på 38 procent av värdet på gåvor upp till 3 300 euro. Om någon ger ett parti 1 000 euro skulle partiet få 380 euro extra från staten som partistöd.

3.3 STORBRITANNIEN

Partiernas inkomster, i procent.

	Medlemsavgifter	Gåvor	Statliga bidrag
1960	15	74	0
1970	14	72	0
1980	28	66	0
1990	21	71	0
2000	11	58	4,5

Storbritannien är ett särfall i denna jämförelse, eftersom det politiska systemet bygger på enmansvalkretsar där endast den kandidat som fått flest röster blir vald. Detta har premierat tvåpartisystem med starka lokala partiföreningar och starka, karismatiska politiska kandidater som kan attrahera väljare långt utanför det egna partiets kärngrupper. Enmansvalkretsar leder också till billigare valrörelser, eftersom valkretsarna är små, frågorna lokala och det ytterst är ett personval mellan ett fåtal kända kandidater, inte anonyma partier.

Av gammal tradition har brittiska partier finansierats främst av institutionella snarare än enskilda bidragsgivare, till exempel British United Industrialists, snarare än enskilda företag. Dessa institutionella givare portionerar därefter ut pengarna till politiker de anser vara lämpliga.

Först 2001 infördes ett direkt partistöd, där de tre största partierna i parlamentet får dela på 2 miljoner pund. I valrörelser får de tre partierna 450 000 pund var i ersättning för utgifter. Systemet är dock svåröverblickbart och lokala eller indirekta stöd till partierna är svåra att uppskatta. Storbritannien har dock definitivt lägst andel offentlig finansiering av sina politiska partier av de fyra länder som här jämförs.

3.4 SVERIGE

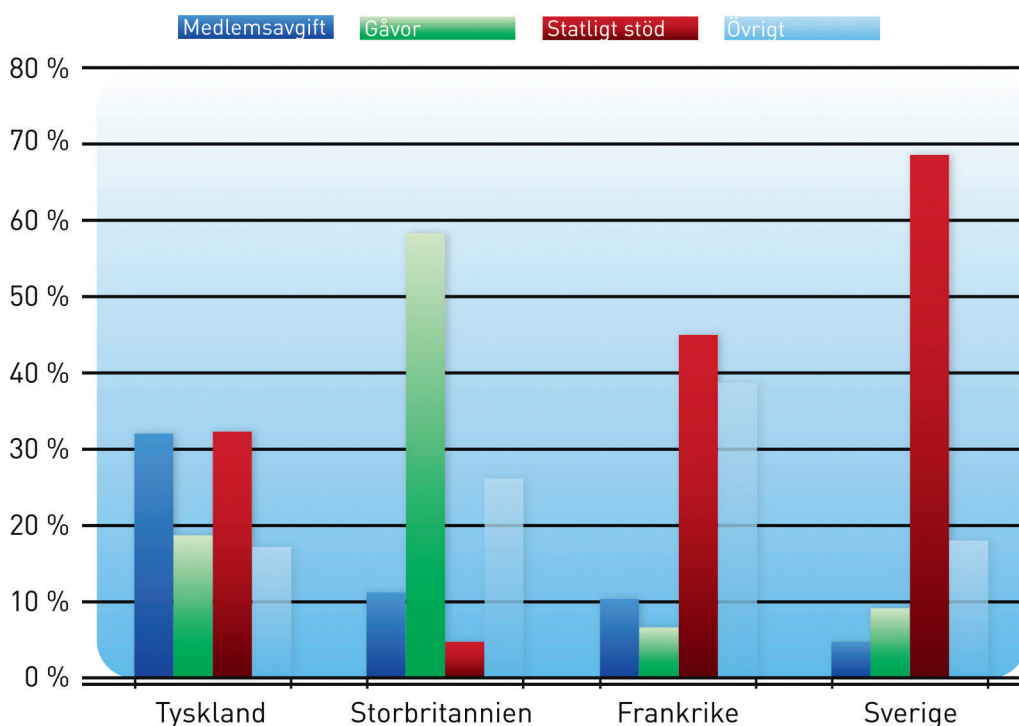
Partiernas inkomster, i procent.

	Medlemsavgifter	Gåvor	Statliga bidrag
1960	9	n.a	41
1970	5	n.a	56
1980	7	n.a	61
1990	6	2	76
2000	5	9	69

3.5 JÄMFÖRELSE MELLAN DE FYRA LÄNDERNA

Partiernas inkomstkällor i de fyra länderna kan jämföras i nedanstående tabell.

Tabell 2. Partiernas inkomstkällor i de fyra länderna år 2000.



Källa: Koss (2010), sid 78.

Jämförelsen visar att det tycks gå att både samla in gåvor och att ha en ansenlig del av sina intäkter från medlemsavgifter utan att demokratin tar uppenbar skada.

Regelverket för partifinansiering är i sig ingen garanti mot korruption eller maktmissbruk. Där tycks politisk kultur och öppenhet i beslutsfattandet spela en långt viktigare roll. Sverige har aldrig, trots avsaknaden av lagar eller kontrollorgan, drabbats av någon skandal rörande partiernas finansiering på det sätt som skett i både Tyskland och Frankrike.

Storbritannien och Frankrike har gränser för hur mycket pengar partierna får lägga på valrörelser. I Storbritannien får ett parti spendera högst 30 000 pund i en enmansvalkrets. Frankrike har en liknande beloppsgräns i parlamentsvalet, och en gräns på högst 15 miljoner euro i presidentvalet (vilket hålls separat från parlamentsvalet). I Sverige har många politiker och statsvetare uttryckt oro över pengarnas ökade betydelse i politiken, men aldrig föreslagit ett tak för utgifterna i valrörelser.

Sverige har ett mycket dyrt partisystem. Som Michael Koss konstaterar: ”Sammanlagt är beloppet som det offentliga betalar till partier i Sverige nära beloppet i Tyskland – med en valmanskår som bara är en niondel av den tyska.”⁴¹

Jämfört med övriga länder är det svenska systemet bekvämt för partierna. Medan partier i andra länder får ersättning för varje giltig röst, och därmed direkt drabbas av sjunkande valdeltagande, är det svenska partistödet baserat på antal mandat i riksdag och kommunfullmäktige. Teoretiskt sett skulle valdeltagandet kunna falla till några procent av de röstberättigade utan att partiernas intäkter från partistödet påverkas. I Tyskland utgår en del av partistödet enbart om partiet självt lyckas samla in gåvor från allmänheten – dessutom gåvor på små belopp (högst 3 300 euro) vilka är ansträngande för partierna att samla in.

4. Fungerar partistödet?

Har partistödet uppnått de syften som uppgetts vid dess införande? Frågan är förvånansvärt svår att besvara, eftersom partistödets syften inte är entydiga utan varierar mellan olika talare, utredningar eller propositioner samt över tid. I denna rapport har syftena med partistöd sammanfattats till fem huvudargument, som i sin tur kan utvärderas.⁴²

- Partierna måste kunna informera väljarna om dagspolitiken, vilka alternativ som finns i valen och vad som väntar i framtiden. Partierna måste också delta i opinionsbildningen. För att göra detta krävs partistöd.
- Partierna är de organisationer som svenskarna kanaliserar sitt politiska intresse genom, och för att upprätthålla dessa kanaler krävs partistöd.
- Partistödet förbättrar partiernas möjlighet att kontinuerligt hålla kontakt med väljarna.
- Partier som är ekonomiskt oberoende av bidragsgivare ger bättre, mindre korrupt, politik.
- Partistödet möjliggör långsiktigt politiskt arbete med optimalt beslutsfattande, ostört av bidragsgivarnas önskemål.

4.1 INFORMATION OCH OPINIONSBYLDNING GENTEMOT VÄLJARNA

Opinionsbildningen i Sverige är förvisso långt bredare och mer differentierad än 1965, väljarna kunnigare och tillgången till information större än någonsin tidigare. Men allt detta har uppnåtts vid sidan om partiernas aktiviteter och beror på ändrad journalistroll och arbetssätt, fler TV- och radiokanaler, datorisering samt Internet, som helt förändrat svenskarnas kommunikationsvanor. Man kan fråga sig om inte skapandet av Wikipedia har ökat svenskarnas informationstillgång mer än alla partiaktiviteter sedan 1965.

En annan trend är att uppkomsten av tankesmedjor, enfrågerörelser och non-governmental organizations (NGOs) som Greenpeace gjort att partierna nu blott är en av många aktörer inom den politiska opinionsbildningen i stället för att som tidigare vara den dominanta aktören.

Uppkomsten av fler TV-kanaler, även utländska sådana, skedde inte bara vid sidan av partierna utan var även direkt motarbetad av politiker. Redan innan partistödets införande 1965 hade den svenska regeringen drivit en långvarig kampanj mot privata kommersiella radiostationer som Radio Nord och Radio Syd vilka sände från internationellt vatten.

42. Argumenten är sammanställda utifrån propositionerna 1965:174 och 1972:126 samt riksdagens hemsida, <<http://www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Fragor-svar/Ledamoter-och-partier/?faqid=37663>>.

Verksamheten förbjöds slutligen 1966. Det fick vara måtta på hur differentierad opinionsbildningen i Sverige skulle vara.

Genom införandet av Sveriges Television och Sveriges Radio samt presstödet har partierna de facto av sagt sig detta verksamhetsområde och låtit licens- eller presstödsfinansierade nyhetsförmedlare ta över informationsuppdraget.

Beträffande partiernas informerande verksamhet kan också mycket av "informationen" ifrågasättas. De väljare som förlitar sig på information från ett politiskt parti löper risk att få felaktiga eller snedvridna uppgifter. Under valrörelsen 2010 detaljgranskade Svenska Dagbladets "Faktakoll" 35 uttalanden från politiker.⁴³ Endast 16 visade sig vara helt korrekta, 7 var klart felaktiga och resterande 12 var oklara eller tve tydiga. Vem skulle i andra sammanhang acceptera att bara hälften av upplysningarna var korrekta?

Det är oklart varför partier skulle få statsbidrag för att informera allmänheten om politik. Partierna ägnar sig inte åt information utan åt marknadsföring i syfte att vinna väljarnas röster. Den information de levererar är lika vinklad och partisk som reklam från företag.

4.2 PARTIERNAS SOM KANAL FÖR VÄLJARNAS ENGAGEMANG

När partistödet infördes 1965 kan partierna sägas ha varit den enda kanalen för svenskarna att manifestera politiskt engagemang. Mellan 15 och 20 procent av svenskarna var i mitten av 1960-talet medlemmar i ett politiskt parti (se tabell 3). Enfrågerörelser och NGOs hade inte fått sin nuvarande aktiva, debattdrivande och politiska roll. Tidningarna var starkt partianknutna. Etermedia bedrevs enbart av public service och då i mycket begränsad omfattning – en TV-kanal och tre radiokanaler. Det fanns inga alternativ till partierna.

I dag är det väsentligt fler som driver samhällsdebatten och påverkar politiken. Den som vill rädda ett hotat naturområde från bebyggelse, förhindra utvisning av asylsökande eller höja bostadsbidragen har större sannolikhet att påverka genom att genomföra en spektakulär utomparlamentarisk aktion än genom att gå med i ett politiskt parti. En hel yrkeskår, lobbyisterna, har som affärsidé att påverka partierna utifrån.

Samtidigt har svenskarnas intresse för att medverka inom partierna minskat påtagligt. Från att ha engagerat stora delar av befolkningen är det nu långt färre som är partimedlemmar. Även om man räknar med att många medlemmar i LO-förbunden tidigare var kollektivanslutna till Socialdemokraterna (vilket upphörde 1987⁴⁴) och mäter från år

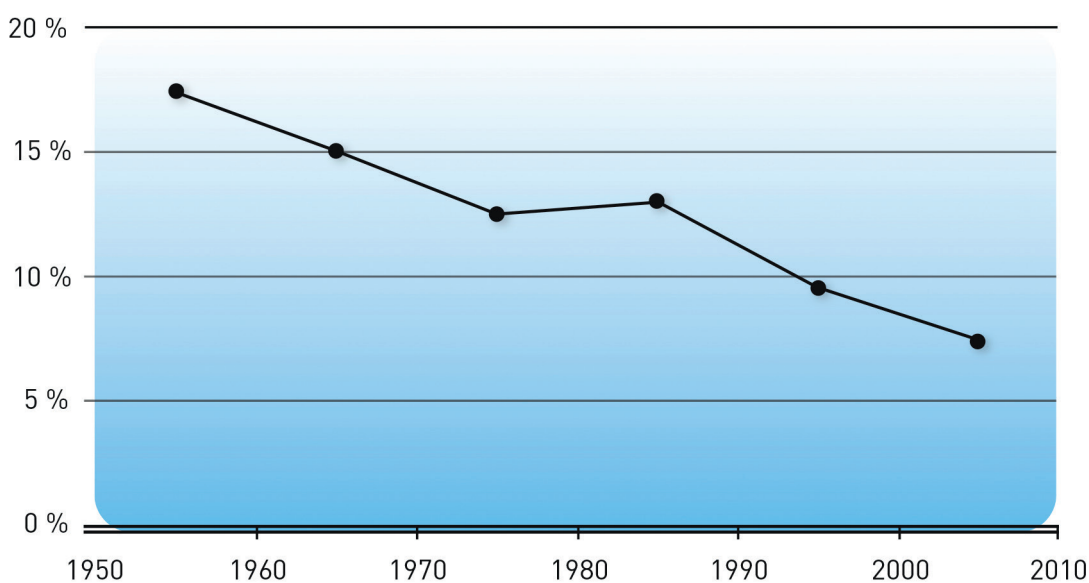
43. Granskningarna finns samlade på <<http://blog.svd.se/faktakollen/>>.

44. Socialdemokraternas kongress fattade beslut om kollektivanslutningens upphörande 1987, men det praktiska genomförandet tog några år. 1991 ska dock all kollektivanslutning ha upphört.

1990 har partierna förlorat nära nog två tredjedelar av sina medlemmar. Medlemmarna blir också allt äldre och nyrekryteringen är låg. I allt större utsträckning är partimedlemmarna även de som har förtroendeuppdrag.

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, SNS, gjorde⁴⁵ en sammanvägning av fyra olika mätningar (SOM-institutets enkätundersökningar 1987–2004, SCB:s undersökning om levnadsförhållanden 1980–2002, Låginkomstutredningen och Maktutredningens undersökningar 1969–1997 samt Göteborgs universitets valundersökningar 1956–2002) vilket gav följande bild.

Tabell 3. Andel av befolkningen som är medlem i ett politiskt parti.
Andel partimedlemmar: genomsnitt per årtionde



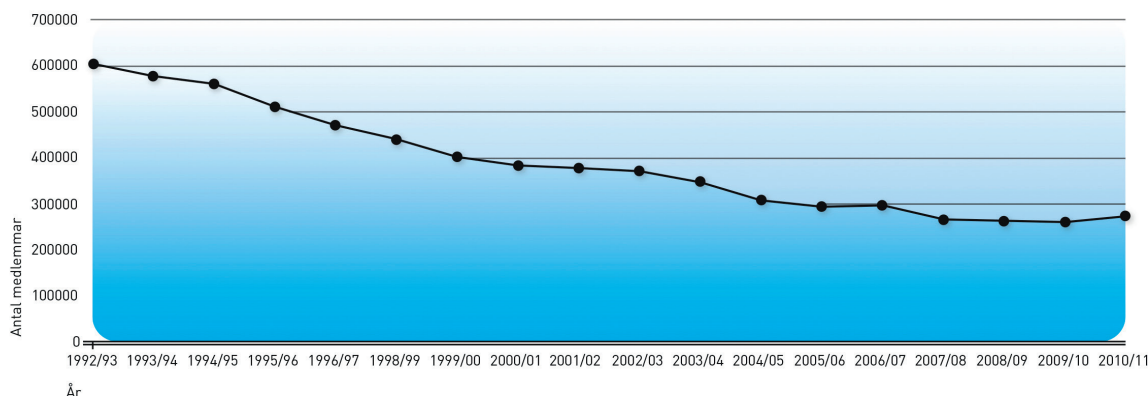
Källa: De politiska partiernas medlemsutveckling.

Detta är inte en unik svensk situation. I många andra demokratiska stater ser man också fallande medlemstal för partierna. Men Sverige klarar sig inte bättre, vilket är intressant givet det generösa offentliga partistödet.

Trenden med allt färre partimedlemmar fortsätter in i våra dagar. 1991, när fackföreningarna hade slutat kollektivansluta sina medlemmar till Socialdemokraterna, var 630 000 svenskar medlem i något av riksdagspartierna. 2010 var siffran 260 000.

45. De politiska partiernas medlemsutveckling, rapport till SNS Demokratiråd 2005.

Tabell 4. Antalet medlemmar i riksdagspartierna.



Källa: Partiernas årsredovisningar 1990–2010. Författarens bearbetning.

4.3 KONTINUERLIG KONTAKT MED VÄLJARNA

Det är svårt att bedöma i vilken utsträckning de politiska partierna har kontinuerlig kontakt med väljarna, men fallet i partimedlemskap tyder på att kontaktmöjligheterna reducerats. 1965 hölls valrörelser vartannat år, i dag vart fjärde, vilket halverat tillfälligheterna till kommunikation i samband med val. Svensk dagspress har inte längre den partipolitiska bindning som fanns under 1960-talet, vilket också minskar partiernas kontakt med väljarna.

I den socialdemokratiska antologin *Den grå vågen* beskrev författarna sin egen partiorganisation:

Bilden av socialdemokratin som en välsmord valmaskin har även den länge varit självklar. Men vi ser idag hur en åldrande medlemsstruktur leder till att partiet i flera kommuner får svårare och svårare att ens genomföra de mest grundläggande sysslor i valrörelserna. Det börjar till och med bli svårt att få ihop listor i alla kommuner.⁴⁶

Moderaternas före partisekreterare Lars Tobisson reflekterade över partierna:

Egentligen är det egendomligt att de gamla partibanden är så starka, när partierna är så svaga. Antalet medlemmar har sjunkit, så att det snart bara är de som kandiderar till offentliga uppdrag som betalar den blygsamma årsavgiften. Trots att det allmänna skjuter till ett omfattande partistöd, förmår inte partierna att driva en verksamhet som attraherar fler än de närmast berörda. De verkar ha fullt upp att göra med sin numera grundlagsfästa uppgift att sälla – eller kanske snarare slussa

– fram kandidater till poster som politiska beslutsfattare på olika nivåer. Idéutveckling och programarbete sköts numera i stor utsträckning av tankesmedjor.⁴⁷

1979 närvarade i genomsnitt 42 personer vid kommunala partiers möten. 1990 närvarade 31 personer, och 1998 närvarade 21 personer.⁴⁸ Det tyder på att den kontinuerliga kontakten med väljarna varken fungerar som önskat eller påstått.

4.4 FÖRHINDRA KORRUPTION

Det finns en tanke att generöst partistöd skulle förebygga korrup­tion bland de politiska partierna. Detta argument för partistöd är dock inte övertygande, eftersom partier strävar efter att ha *relativt* större resurser än sina konkurrenter, det vill säga andra politiska partier. Politik är ett nollsummespel – det finns bara 349 riksdagsplatser att fördela bland partierna. Det parti som har en relativt större valbudget anses ha större chans att vinna än partier med mindre valbudget. Därför borde förekomsten av partistöd inte ha någon effekt på korrup­tionen – frestelsen att ta emot partistöd och ovanpå detta gåvor för att maximera valbud­geten torde finnas oavsett partistödets storlek eller existens.

Partier kommer att förbruka befintliga medel i valrörelser, om så bara för att visa för medlemmar, väljare och bidragsgivare att man gjort det som är möjligt för att vinna valet. Om partistödet höjs kommer partiernas ambitionsnivå och kostnader anpassas till denna nya och högre nivå. Om partistödet däremot minskas, vilket i dag också sker för partier som förlorat riksdagsmandat efter val, anpassar sig partierna till denna nya, och lägre, nivå.

Partistödet innebär i sig möjligheter till korrup­tion. Politiska ungdomsförbund har vid flera tillfällen lämnat uppblåsta medlemsantal och därmed fått högre stöd. Ett litet axplock är följande.

2005 avslöjade Dagens Nyheter att SSU hade angivit för stora medlemsantal.⁴⁹ Några månader senare visade det sig att Ung Vänster regel­mässigt redovisat alla medlemmar dubbelt.⁵⁰

2006 rapporterade Sveriges Radio att Malmö kommuns fritids­nämnd krävde tillbaka 157 000 kronor från MUF Malmö för att ha be­gårt aktivitetsstöd för verksamhet som inte genomförts.⁵¹

2004–2010 kunde Sverigedemokraterna få 880 000 kronor ge­nom att ansöka om bidrag för en icke-existerande ungdomsförening

47. Tribell (2011), sid 44.

48. SOU 1999:130, sid 53.

49. Dagens Nyheter, 12 mars 2005, <<http://www.dn.se/nyheter/ssu-fiffel-hojer-bidragen>>.

50. Dagens Nyheter, 31 maj 2005, <<http://www.dn.se/nyheter/politik/ung-vanster-polisanmals-for-medlemsfusk>>.

51. Sveriges Radio Ekot, 25 april, <<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=845371>>.

i Helsingborg. Tydligt var Sverigedemokraternas ungdomsförbund helt omedvetet om att dessa bidrag hade delats ut.⁵²

4.5 MÖJLIGHET TILL LÅNGSIKTIGHET

Tanken att politiker ägnar sig åt långsiktiga strategier är inte rimlig. Politik är till sin natur tämligen kortsiktig, oavsett hur partierna finansieras. Medan företag kan göra investeringar som förväntas ge avkastning på decenniernas sikt har partier alltid en gränsdragning vid nästa val. Efter varje val kan förutsättningarna för det politiska arbetet förändras i grunden – partiet kan förlora regeringsmakten, man kan tvingas alliera sig med nya koalitionspartier som leder till andra politiska prioriteringar och valrörelsen kan ha tvingat fram nya åtaganden.

Partistödet är delvis baserat på antalet mandat partierna får i de allmänna valen, vilket snarare gynnar kortsiktigt taktiserande som leder till valframgångar. Om lagstiftaren ville gynna långsiktig politik vore det bättre att minska mandatens betydelse för partistödets storlek.

Man kan fråga sig om inte ”långsiktighet” i den svenska debatten snarare är en omskrivning för ”förändringsobenägenhet”?

52. Nyheter24, 7 juni 2012, <<http://nyheter24.se/nyheter/inrikes/699659-sverigedemokraterna-lurade-skattebetalarna-pa-miljonbelopp>>.

5. Argument för oförändrat partistöd – och motargument

Det finns en rad argument för att bibehålla partistödet och farhågor om hur svensk politik skulle drabbas av ett minskat eller förändrat partistöd. I detta avsnitt behandlas några av de vanligaste.

5.1 POLITIK OCH PARTIVÄSENDE ÄR SÅ UNIKT ATT SÄRSKILDA REGLER MÅSTE GÄLLA

I debatten om partistöd har partierna hela tiden framhållit politik som en unik företeelse, separerad från de krafter som påverkar resten av samhället. Politiker är logiska, principfasta och agerar med allmänhetens bästa för ögonen. Om man genom olika partistöd kan minimera den yttre påverkan på politiken kommer dessa särdrag bli ännu starkare, vilket gynnar alla, eftersom politiken därmed kommer att bli bättre. Partierna begår inte fel och behöver därför inte den kontrollapparat som andra delar av samhället står under.

Detta synsätt är starkt i Sverige och präglar diskussionen om partistödet, men förtjänar invändningar som förvånansvärt nog ännu inte tycks ha väckts. Hur klarade den svenska demokratin och de svenska partierna sig innan partistödet infördes? En del politiska nostalgiker drömmer om just 1960-talet utan att reflektera över att de politiska partierna då var finansierade av medlemmar och privata bidrag. Uppenbarligen kan det inte finnas så många skräckberättelser från tiden före partistödet inom partierna.

Det är rimligare att förmoda att partier och partiaktiva fungerar som andra yrkeskårer – de vill gynna sin egen position och undvika nedskärningar. Är man beroende av offentligt stöd kommer man att vilja behålla och utvidga stödet samt motarbeta försök att reformera det.

En hel ekonomisk skolbildning utgår från detta antagande, den så kallade public choice-skolan, som använder samma vetenskapliga metodik för sin analys av politiska företeelser som nationalekonomerna brukar utnyttja för analysen av ekonomiska företeelser.⁵³ Grundantagandet är att även politiska aktörer är rationella och försöker att maximera sin egen nytta. Politiker vill maximera antalet röster, och byråkrater vill maximera sin budget. Tre ekonomer med public choice-inriktning har fått nobelpriset i ekonomi – James M Buchanan (1986), George Stigler (1982) och Gary Becker (1992).

Utifrån ett public choice-perspektiv blir mycket av vad som beskrivits ovan lätt att förklara, exempelvis partiernas egoistiska agerande i samband med diskussionen om partistödets utformning, varför ingen

53. Mueller (2003).

ville avskaffa partistödet när det väl införts och det successiva utvidgandet av partistödet.

5.2 VI MÅSTE HÅLLA SÄRINTRESSEN BORTA FRÅN POLITIKEN

En farhåga är att särintressen som banker, fackföreningar, bönder, riskkapitalister eller tidningsutgivare genom gåvor till politiska partier skulle kunna köpa sig förmånligare lagstiftning, beslut eller regelverk inom sin bransch. Banker skulle kräva mildare redovisningsregler i utbyte mot en gåva, fackföreningar bibehållen facklig kontroll av a-kassan, bönder mer stöd från EU, riskkapitalister generösare ränteavdrag och tidningsutgivarna sänkt moms för tidningar. För att värna folkviljan mot särintressena behövs partistödet.

Det må vara hedervärt att försöka förhindra denna odemokratiska påverkan, men sådan intressepolitik förekommer i dag – och har gjort länge. Alla ovanstående exempel är verkliga. Skillnaden är att särintressena inte betalat med pengar, utan med röster och olika former av inflytande. Det är i högsta grad accepterat inom svensk politik. I flera fall har man vidare valt att ge särintressena semiofficiell ställning som domare i Arbetsdomstolen eller administratörer av a-kassan.

Pengastarka intressen har starka motiv att försöka påverka den politiska processen på ett sätt som gynnar dem. De kommer inte att hindras av förbud mot gåvor eller krav på identifiering av donatorer. I dag är det antagligen effektivare att driva sina intressen genom att anlita en PR-byrå som skapar en gräsrotsorganisation och påverkar massmedia för att den vägen skapa ett förändringstryck gentemot politikerna, än att ge pengar direkt till ett visst parti.

Vill man stoppa risken för denna typ av påverkan finns det långt effektivare sätt än regler om partistöd och gåvor till politiska partier, exempelvis hårdare regler för offentlig upphandling där politikerna inte kan styra upphandlingen. Ett annat sätt vore att hålla fler beslutande folkomröstningar av schweizisk modell. Folkomröstningar har sina brister, men är väl lämpade till att ge folkviljan vetorätt mot särintressenas förslag.

5.3 POLITIK KOMMER ATT ERSÄTTAS AV PENGAR

Det finns också en rädsla för att partiet med mest pengar och därmed störst valrörelse, i stället för de bästa idéerna eller flest sympatisörer, ska vinna. Därför ska finansieringen av partierna ske via skattevägen så att villkoren blir mer jämlika och förutsägbara. Även detta argument är svagt och det finns många motexempel.

Utän tvivel underlättar det för kandidater och partier att ha ett inledande startkapital för att kunna nå massmedier och väljare – men pengar utöver denna inledande kampanj har en snabbt avtagande marginaleffekt.

Socialdemokraterna hade regeringsmakten i Sverige mellan 1932 och 1976, men pengar var knappast avgörande för detta långa maktinnehav. Socialdemokraternas valsegrar berodde i stället på alliansen med fackföreningsrörelsen, som garanterade väljarmobilisering och på 1809 års grundlag, där första kammaren var indirekt vald och socialdemokratin därmed kunde balansera tillfälliga valnederlag. Till detta kom den stadiga högkonjunkturen under efterkrigstiden som levererade ständigt höjd levnadsstandard. Borgerlig splittring och samregerandet med Bondeförbundet under 1952–1957 hjälpte till. När så nuvarande riksdagsorganisation helt utan eftersläpning infördes och högkonjunkturen upphörde förlorade Socialdemokraterna regeringsmakten 1976 – trots att banden till fackföreningsrörelsen och intäkterna från den fanns kvar.

2003 hölls folkomröstningen om svenskt euomedlemskap. Huvuddelen av det offentliga Sverige verkade för att euron skulle införas – partier, företag, intresseorganisationer och fackförbund. En socialdemokrat konstaterade:

EMU-kampanjen var ett viktigt uppvaknande om hur viktiga medlemmarnas samtal är. Där var det uppenbart vem som hade mest pengar och vem som kunde driva den största kampanjen, men det var ändå inte de som hade människors förtroende. I slutändan gör man sitt val utifrån vad de människor som man har förtroende för säger, inte vad statsministern eller Svenskt Näringslivs VD säger på teve.⁵⁴

Centerpartiet sålde 2005 sina dagstidningar för 1,8 miljarder kronor, och blev därmed det rikaste partiet i västvärlden. Ändå har Centerpartiet inte uppvisat något påtagligt förbättrat valresultat. 2002 fick Centern 6,2 procent av rösterna, 7,9 procent 2006 och 6,6 procent 2010. År 2010 tog Centerpartiet enligt egen utsägo i anspråk 110 miljoner kronor av sin förmögenhet för att finansiera verksamheten, och gick ändå tillbaka jämfört med valet 2006.

Enligt den amerikanske ekonomen Steven Levitt, som försökt jämföra val i USA där kandidaterna har olika stora valkassor, är pengar av mycket underordnad betydelse i val. I boken *Freakonomics* (2006) beskrivs hur en kandidat kan minska sin valbudget med 50 procent och ändå bara försämra sitt valresultat med 1 procent – omvänt leder en ökning av valbudgeten på 50 procent bara till att kandidaten får 1 procent mer av rösterna. Snarare föreligger ett omvänt samband, där den kandidat som framstår som starkast och troligaste valvinnare får flest gåvor. Bidragsgivarna vill befinna sig på den vinnande sidan. Levitts forskning har visserligen gjorts i amerikansk miljö med enmansvalkretsar, men hans forskning pekar i samma riktning som de svenska exemplen ovan.

54. Dahl (2011), sid 37.

5.4 UTAN PARTISTÖD KOMMER PENGASTARKA KRAFTER KORRUMPERA PARTIVÄSENDET

Det finns farhågor om hur företag eller organisationer kan komma att köpa hela partier och de facto privatisera partiväsendet. Dessa farhågor tycks dock vara överdrivna.

I Sverige är det svårt för politiska beslutsfattare att hemlighålla beslut som överdrivet gynnar en part. Ett parti som får rykte som korrupt skulle få svårt att hitta politiska samarbetspartners för att genomdriva sin politik, och drabbas av väljarflykt i nästa valrörelse. De politiker inom partiet som idkade den korrupta politiken kan bli bortröstade från sina partipositioner vid kommande årsmöten. Andra politiska partier skulle tveka att riskera sitt eget rykte genom att samarbeta med ett korrupt parti för att genomdriva korrupt politik. Systemet har i detta avseende självkorrigering inslag.

Företag och organisationer som överväger att donera till ett politiskt parti skulle också ta en risk för att, om partiet senare visar sig vara korrupt, självt förknippas med korruption och mutor. Den skada som företagets eller organisationens varumärke riskerar att ta torde vara väsentligt större än den tillfälliga nytta som påverkansmöjligheten är värd. Därför torde donatorerna kräva någon form av säkerhetsgarantier för partierna i form av ett etiskt regelverk eller extern granskning (på samma sätt som svenska välgörenhetsstiftelser granskas av Svensk Insamlingskontroll) innan några pengar ges.

Omvänt torde inget parti vara berett att ta emot alltför villkorade eller kontroversiella gåvor. Ett exempel på detta är Moderaterna efter valet 2002:

Då och då hörde privatpersoner och organisationer av sig till partisekreteraren om möjligheten att stödja verksamheten ekonomiskt. Bland annat kontaktades han av en okänd religiös sekt med förgreningar över hela världen. Några högt uppsatta sektmedlemmar förklarade att de ville göra en insats för att Sverige skulle få en ny regering och erbjöd sig att samla in pengar. Littorin betraktade sekten som fullständigt galen och sa blankt nej. Han ville inte ha något med organisationen att göra, även om de brann för alliansen.⁵⁵

I samtalen med Erik Fichtelius diskuterade Göran Persson påverkansförsöken från LO på ett liknande sätt under sin tid som statsminister.

Först har man ju sagt att om regeringen gör på ett visst sätt, så ska det bli ett, som man uttryckte det, ett jävla liv, och det är klart att om det där börjar på att vara ett slags hot mot regeringen, ja då minskar ju vårt utrymme att göra någonting dramatiskt, politiska utrymmet försvinner ju när man hotas på så sätt. Sen följdes det upp med att man sa att

dom riksdagsmän som inte röstade rätt, skulle inte bli omnominerade, det tvingar riksdagsmännen att just rösta mot den uppfattning som LO uttrycker, annars blir dom betraktade som röstboskap och det är helt utan status. Och det tredje misstaget var att man sa att regeringen eller partiet kommer inte att få några anslag om inte politiken läggs upp på ett sånt sätt det passar. Politiken är inte till salu, och ställer man ut den typen av hot eller krav, ja då stängs dörren omedelbart, av det enkla skälet att vi kan inte hamna i ett läge att misstänkas för att vara möjliga att köpa, det är en bisarr situation. Så alla tre dom där åtgärderna har rakt motsatt effekt mot vad som avsett, och det visar att man inte riktigt är känslig mot den politiska processen, man förstår inte vad man drar i för spakar, så långt går man nästan, vill jag påstå, att man nästan gör det omöjligt för partiet att ta emot anslag av LO om dom fortsätter på det här viset. Går dom ytterligare några steg, så går det inte att ta emot pengarna därför att då har dom gått för långt i den där typen av kommentarer.⁵⁶

I kapitel 3 visas hur partier i Frankrike, Tyskland och Storbritannien i långt större utsträckning finansierar sig på andra sätt än genom partistöd. Är partiväsendet i dessa länder korrumpert och köpt av särintressen jämfört med Sverige? Vi kan också fråga oss om Sverige innan partistödet infördes 1965 var ett land präglat av omfattande korrup-tion?

5.5 UTAN PARTISTÖDET SKULLE ANTALET PARTIER MINSKA, OCH VÄLJARNAS HA LÅNGT FÄRRE ALTERNATIV ATT VÄLJA BLAND

Partistödet har bevarat det svenska partiväsendet – men det behöver inte vara positivt. I andra branscher framhålls värdet av att ha många aktörer som konkurrerar med varandra. Såväl konsumenter som hela samhället gynnas av att inte samma aktörer hela tiden behärskar samma område, utan att nykomlingar ifrågasätter grundläggande värderingar och sanningar.

Inom politikens värld är inställningen dock den omvända. Hela diskussionen om partistöd har utgått från att det finns ett egenvärde i att de partier som sitter i riksdagen ska fortsätta sitta där.

Frågan är hur många nytänkande, ifrågasättande partier som aldrig kunnat starta då de befintliga partierna genom partistödet haft en inneboende fördel i den politiska konkurrensen. Även om pengars betydelse i politiken ofta överdrivs har riksdagspartierna en stor fördel genom att de kan använda all sin energi för valrörelse, jämfört med konkurrenter som måste dela energin mellan valrörelse och pengainsamling – framför allt eftersom nya partier dessutom måste etablera sig gentemot väljare och massmedia.

56. Statsminister Göran Persson i samtal med Erik Fichtelius, 9 oktober 1996.

Moderaternas förre partisekreterare Lars Tobisson konstaterade:

Gör tankeexperimentet att det offentliga partistödet skulle försvinna eller i alla fall kraftigt reduceras! Första reaktionen är att det politiska systemet skulle bryta samman. Partierna behövs ju för att kanalisera kandidater till de politiska uppdragen. Men kanske skulle det vara ett sätt att skaka liv i förstelnade organisationer. Och kanske skulle det tvinga fram en rationalisering i form av sammanläggning av närstående partier. Det nuvarande partistödet verkar ju tvärtom konserverande, eftersom det samlade bidragsbeloppet sjunker om två partier skulle slå sina påsar ihop.⁵⁷

6. Bättre partiväsande med lägre bidrag?

Låt oss pröva tanken att de svenska partierna fick betydligt mindre parti-stöd än i dag. Vad skulle bli följderna av, säg, ett halverat partistöd?

Det är inte en orimlig frågeställning. Flera riksdagspartier har fått genomgå nästan lika stora omställningar efter katastrofval där parti-stödet dramatiskt har sänkts. Många medborgare, företag och till och med institutioner har fått se kraftiga minskningar av sina intäkter – och funnit sätt att anpassa sig eller skapa alternativ finansiering.

2002 gjorde Moderaterna sitt sämsta val sedan 1976 och rasade från 82 till 55 mandat i riksdagen. Partistödet minskades följaktligen påtagligt. Enligt resonemangen om att partierna är beroende av partistöd borde Moderaterna därmed fått dramatiskt sämre förmåga att kommunicera med väljarna, tappa kompetens, korrumpas och bli beroende av privata finansiärer. Sanningen är att inget av detta inträffade. Tvärtom lyckades partiet i valet 2006 göra sitt bästa resultat någonsin och erövra regeringsmakten.

Bakslaget 2002 tvingade Moderaterna att anpassa sig till de minskade intäkterna. Partisekreteraren Sven Otto Littorin strök alla utgifter som inte var helt nödvändiga. Besökare till Moderaterna fick endast bjudas på kaffe, vilket fick Beatrice Ask att börja baka bullar för sina besökare. Så mycket som möjligt av partikansliet på Schönfeldts gränd hyrdes ut. Partiets IT-system byttes mot billigare och effektivare system. Personal sades upp. Men Moderaterna var också offensiva – Anders Borg, då kanslichef, anställde flera högt kvalificerade personer från Riksbanken för att styra upp partiets ekonomiska politik.⁵⁸

I stället för att låta allt bli vid det gamla vidtog Moderaterna en dramatisk förändring av såväl partiet som politiken. Partiet övergav mycket av sin gamla politik. Man blev ”Nya Moderaterna” med tillnamnet ”Det nya arbetarpartiet” samtidigt som man framgångsrikt lyckades få ekonomiskt stöd från privatpersoner. Inte minst ökade avståndet mellan Nya Moderaterna och Svenskt Näringsliv, den troligaste finansiären för ett borgerligt parti med dålig ekonomi.

Nya Moderaterna är inte primärt följderna av sänkt partistöd – det fanns tendenser till förändring långt innan valet 2002. Men den politiska ompositioneringen vidtogs trots en tom partikassa och sjunkande intäkter. Det illustrerar att tesen om generöst partistöd som en förutsättning för aktiva partier inte är korrekt. De åtgärder som vidtogs var främst av karaktären ”arbeta smartare, inte hårdare”. Åtgärderna kostade inte mycket i pengar, men gav stor politisk utdelning. Inget talar för att Moderaterna är unika. Andra riksdagspartier skulle rimligen kunna genomgå motsvarande förändring eller utveckling, men har inte behövt göra det.

Vad skulle hända om partistödet halverades? Ett första steg torde

58. Pihlblad (2012), sid 61ff.

bli dramatiska effektiviseringar. Northcote Parkinson formulerade Parkinsons lag, som lyder: ”Varje arbetsuppgift tar så lång tid som är avsatt åt den.” Det verkar gälla även för svenska partiapparater.

Partierna skulle tvingas börja leta finansiärer. Det är något som andra organisationer måste göra dagligen. Varför skulle de politiska partierna ha andra villkor än resten av samhället? Såväl brittiska som tyska politiska partier lyckas uppenbarligen inkorporera finansiering i partiuppdraget. Det skulle innebära tätare kontakt och dialog med väljarna, vilket är kärnan i partiväsendet som i dag förtvinat.

Medlemsvärvningen torde bli långt viktigare. Om partierna inte har tillgång till partistöd för kampanjer, informationsinsatser och valrörelser blir det viktigt att ha medlemmar som både kan informera partiet om stämningar ute i samhället och tala för sitt parti med grannar, arbetskamrater och andra. Moderaternas förmåga att erbjuda mertjänster till privata givare i form av diskussionskvällar och informationsmöten borde vara något för andra partier att ta efter, inte kritisera.⁵⁹

Varje år ger enskilda svenskar enligt Svensk Insamlingskontroll mellan fyra och fem miljarder kronor till välgörenhet. Företag ger en halv miljard och privata organisationer en till en och en halv miljard. Svenskarna är i dag rikare än någon gång tidigare i historien. När partistödet infördes var det otänkbart att vanliga familjer skulle kunna åka på semester till Thailand. Nu har förutsättningarna för ökad privat partifinansiering förändrats i grunden genom svenskarnas stigande köpkraft och den tekniska utvecklingen.

Fem partier har suttit i riksdagen sedan 1917. Det är sannolikt att minskat partistöd skulle leda till att något parti försvinner ur riksdagen eller slås ihop med andra partiet. Få andra marknader har samma kontinuitet vad gäller aktörer, utan att de slås ut eller slås ihop. Varje annan marknad reagerar på ekonomiskt tryck genom olika former av rationalisering, inklusive samgående mellan företag och organisationer.

7. Fem reformidéer

Som framgår av rapporten är partistödet inte oproblematiskt. Det har flera negativa effekter beroende på dess utformning. Samtidigt är frågan om hur de politiska partierna ska finansieras ett stort och omfattande komplex, som ligger nära diskussionen om hela valsystemet och demokratins funktioner. Här skisseras därför ett antal idéer om huvudriktningar för att åtgärda några av de problem partierna och partistödet står inför.

Förslagen bör tas som stimulans för tänkandet kring partiernas finansiering, inte som ett komplett reformpaket.

1. Reglera partiväsendet

Svenska politiska partier är nära nog oreglerade i sin verksamhet, vilket borde ändras av två skäl. Dels är partierna nästan helt finansierade av skattemedel eller via lagstiftade privilegier och deras användning av offentliga bidrag borde redan av den anledningen kontrolleras och följas upp. Dels, och än viktigare, är att partierna har starkt inflytande över Sverige. De formar politiken, besluten och politikerna. På samma sätt som banker står under Finansinspektionens kontroll eftersom banker har potentialen att utsätta Sveriges ekonomi för stora risker (vilket illustreras av dagens europeiska bankkris) borde de politiska partierna ha ett regelverk och tillsynsmyndighet. De brittiska, franska och tyska partierna lever redan under liknande villkor.

Utöver detta borde partierna åläggas att på nationell och lokal nivå såväl redovisa intäkter som utgifter under valrörelser. Därigenom blir det lätt att jämföra redovisade intäkter med redovisade utgifter och om de matchar partiernas kostnader för annonsering, reklamutskick eller andra kampanjaktiviteter. Det parti som tagit emot gåvor utan att redovisa dessa skulle tvingas spendera pengarna helt utanför valbudgeten.

2. Stoppa utgiftsökningen

Partistödet har sedan införandet 1965 hela tiden ökat, antingen i belopp eller genom att nya former av partistöd har införts. I den mån detta över huvud taget kommenterats från lagstiftarens sida har ökade kostnader för att delta i samhällsdebatten framhållits som skäl för höjda nivåer. Därför vore det rimligt att stoppa partiernas kostnadsspiral. Ett sätt vore att som Storbritannien och Frankrike införa en gräns för hur mycket pengar som får spenderas under en valrörelse.

3. Stöd demokratin, inte partierna

1965 var det självklart att partierna var företrädare för medborgarna. I dag har medborgarna långt fler alternativ att välja på för att uttrycka sig och påverka opinioner, metoder som inte behöver vara sämre än de dagens partier använder. Borde inte fokus läggas på den demokratiska processen och medborgarnas möjlighet till påverkan, i stället för par-

tiernas bankkonton? Dagens partistöd skulle bitvis kunna kanaliseras om till experiment med lokala folkomröstningar, medborgardialog och andra demokratiska experiment utanför partiernas ramar.

4. Kräv delfinansiering

I Tyskland får det parti som samlat in gåvor från allmänheten 38 procent av gåvornas värde från staten i partistöd. De uppmuntrar partierna att anstränga sig för att samla in pengar från sina sympatisörer, och är samtidigt ett incitament för partisympatisörerna att stödja sitt parti ekonomiskt.

5. Avdragsrätt

Gåvor till välgörenhetsorganisationer är i dag avdragsgilla. Varför inte införa samma avdragsmöjlighet för gåvor till partiorganisationer? Att få svenskarna att bidra till partiväsendet borde för lagstiftarna vara lika angeläget som att få dem att bidra till Röda Korset.

Referenser

- Dahl, Svend (2011), *Efter folkrörelsepartiet*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Dalunde, Jakob (2010), Alliansens vänner bör redovisa hemliga kampanjbidrag. Newsmill 2010-09-03, <www.newsmill.se/artikel/2010/09/03/alliansens-v-nner-b-r-redovisa-hemliga-kampanjbidrag>.
- Fichtelius, Erik (2010), Statsminister Göran Persson i samtal med Erik Fichtelius. Stockholm: SVT och Södertörns högskola.
- Kielos, Katrine, (red) (2009), *Den grå vågen*. Stockholm: Hjalmarsson & Högberg.
- Koss, Michael (2010), *The politics of party funding*. Oxford: Oxford University Press.
- KU 1965:44, Om statsbidrag till partiernas opinionsbildande verksamhet.
- Levitt, Steven D & Dubner, Stephen J (2006), *Freakonomics : en vildsint ekonomi förklarar det moderna livets gåtor*. Stockholm: Prisma.
- Mueller, Dennis (2003), *Public choice III*. New York: Cambridge University Press.
- Partiernas intäktsredovisningar 2010.
- Partiernas verksamhetsberättelser 1990–2010.
- Petersson, Olof (2005), *De politiska partiernas medlemsutveckling*. Rapport till SNS Demokratiråd. Stockholm: SNS Förlag.
- Pihlblad, Anders (2012), *Ett partis fall och uppgång*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Proposition 1965:174. Statsbidrag till partiernas opinionsbildande verksamhet.
- Proposition 1972:126. Statligt stöd till politiska partier.
- Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende anslag 13:5 Bidrag till riksdagspartiers kvinnoorganisationer.
- Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende anslag 6:1 Allmänna val och demokrati.
- Riksdagen (2012). Partistöd, <www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Sa-arbetar-partierna/Partistod/>.
- Riksdagsmotion 2004/05:K334.
- RFR 15: 2008/09 Demokratipolitikens metoder
- SOU 1951:56 *Om offentlig redovisning av den politiska propagandan*.
- SOU 1972:62 *Offentligt stöd till de politiska partierna*.
- SOU 1999:130 *Demokratins trotjänare*.
- SOU 2004:22 *Allmänhetens insyn i partiernas och valkandidaternas intäkter*.
- Stenlås, Niklas (1998), *Den inre kretsen : den svenska ekonomiska elitens inflytande över partipolitik och opinionsbildning 1940–1949*. Lund: Arkiv.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2009). Kommunalt partistöd, <www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/demokratiutveckling/31oval/sa-gar-de-310-valen-till/kommunalt_partistod>.
- Timbro (1980). *Myten om VPK's oberoende*. Stockholm: Timbro.
- Tribell, Håkan, (red) (2011). *Borgerlig framtid*. Stockholm: Timbro.