

Fyra decenniers partistöd

Magnus Hagevi

Four Decades of Governmental Party Subsidies

This study examines whether the development and distribution of public subsidies for Swedish parties from the 1970s and onward tend to support some of Richard S. Katz and Peter Mair assumptions about political parties. The results show that governmental party subsidies can have a negative impact on party membership recruitment, that an increasing proportion of party subsidies is given to the parliamentary groups while less goes to the member's party organization on the national level, and that the extensive party subsidies from municipalities, counties and parliament may allow an independent development of parties at the municipal, county, and state level.

Inledning¹

Där stod han bland sina partikamrater i stadens nykterhetsloge och pläderade för att svensk säkerhetspolitik måste ändras och istället inriktas på att arbeta mer med FN, samt att denna internationella superorganisation skulle tona ned militära operationer till förmån för humanitära insatser. Där satt jag och lyssnade, efter att som inbjuden talare redogjort för min forskning, och kunde inte annat än förundras över den lokala partiaktivistens övertygelse att han inte bara kunde bilda opinion bland sina lokala partikamrater, utan att hans ord även skulle kunna påverka det egna partiets politik, svensk politik och det internationella världssamfundet till förmån för vad han tyckte var en bättre värld.

Den lokala partiaktivistens övertygelse står i bjärt kontrast till kartellpartiteorin, den teori som dominerar diskussionen om partiorganisationer. Enligt dess upphovsmän Richard S. Katz och Peter Mair avskärmar sig partierna från civilsamhället och blir istället en del av staten (Katz & Mair 2009: 756-757, se Mair 1994: 7-8). Något som manifesterar partiernas närmande till staten är ett ökat offentligt partistöd (Katz & Mair 1995: 20; 2009: 755-756), samtidigt som partiernas medlemsantal minskar (Katz & Mair 1995: 15, 20-21; 2009: 755-756), vilket indikerar att civilsamhället överges. Partiernas rörelse från civilsamhäl-

1 Studien utgör en rapport från forskningsprojektet "Party Government in Flux: Changing Conditions for the Party Groups in the Swedish Riksdag", som finansieras av Riksbankens Jubileumsfond. Kodning av material om partistöd är genomfört av forskningsbiträde Sara Fransson, Linnéuniversitetet i Växjö.

Magnus Hagevi är verksam vid Institutionen för statsvetenskap, Linnéuniversitetet.
E-post: magnus.hagevi@lnu.se

let till staten betecknar de som en grundläggande förändring som omvandlar enskilda partier (Katz & Mair 2009: 754): internt i partierna ökar inflytandet för valda politiker, framförallt i den yttersta partiledningen, på bekostnad av partiernas medlemmar och centrala medlemsorganisation (Katz & Mair 1995: 20-21, 2002: 122-129, 2009: 756).² Samtidigt menar författarparet att partiernas agerande på lokal nivå är allt mer oberoende av vad samma parti gör på central nivå (Katz & Mair 1995: 21, 2002: 129, 2009: 761).

Utifrån de antaganden som Katz och Mair gör i sina två mest sammanhållna presentationer av sin teori (Katz & Mair 1995; 2009) och den text där de speciellt uppmärksammar maktförändringen inom partierna (Katz & Mair 2002) är mitt argument att denna interna maktförändring borde kunna spåras genom att följa hur pengarna i det statliga partistödet allokeras: de delar av partierna dit en allt större del av partistödet går borde sammanfalla med de delar som enligt kartelliseringsteorin gynnas av den förändrade maktbalansen inom partiorganisationerna (Katz & Mair 2002: 123, 131; 2009: 756). *Styrker allokeringen av partistödet kartellpartiteorins antaganden om en förändring av den interna maktbalansen inom svenska partier?*

När partierna lämnar civilsamhället minskar, enligt Katz och Mair, det folkliga deltagandet och engagemanget i partierna, vilket indikeras av att andelen partimedlemmar minskar bland medborgarna (Katz & Mair 1995: 15), bland annat för att kostnaderna för professionaliserade valkampanjer ökar mer än vad medlemmarna är villiga att betala för (Katz & Mair 1995: 15, 2009: 758). Det är därför partierna vänder sig till staten för att få allt mer i partistöd (Katz & Mair 1995: 15). Katz och Mair framhåller också att rörelsen mot staten i sig kan resultera i en minskad andel partimedlemmar bland medborgarna, det vill säga det författarparet kalla POG – *party on the ground* (Katz & Mair 2009: 756). Med säkerställd finansiering från staten minskar partiernas ekonomiska behov att mobilisera medborgare som betalar medlemsavgifter (Katz & Mair 2002: 132-133).³ Därmed finns det två alternativ till orsaksordning mellan ökat partistöd och minskad andel partimedlemmar. Den första där partistödet först växer fram varefter det orsakar en minskad andel partimedlemmar. Den andra där andelen partimedlemmar först minskar vilket resulterar i att partierna sedan

2 Denna studie utgår från teorin om kartellpartier som partityper, inte partisystem där partiernas likhet står i centrum. Utvecklandet av partitypen kartellpartier, dess sammansmältande med staten, är dock en bidragande orsak till förändringar i partisystemet, främst genom att partierna får gemensamma intressen (Katz & Mair 1995:20, 2009:756). Det som studeras är förändringen i partiorganisationerna som indikeras av partistödets utveckling. Som indikatorer på partiernas rörelse mot staten nämner Katz och Mair också, vid sidan av partistöd, statliga regleringar av vad politiska partier får och inte får göra, regeringserfarenhet och tillgång till den offentliga sektorns resurser – politiska positioner, utredningstjänster med mera – och en privilegierad access till statlig reglerad TV och radio (Katz & Mair 1995:20, 2009:755-756).

3 Såväl Pierre m.fl. (2000:16) som Bonander (2009:15-19) diskuterar också om partistödet orsakat en minskad andel partimedlemmar, eller om en minskad andel partimedlemmar orsakat ökat partistöd (se också Epstein 1967:250).

kompenserar sitt inkomstbortfall med ökat partistöd. Det är därmed möjligt att formulera två med varandra konkurrerande hypoteser.

Hypotes 1a: *Först ökar partistödet och försvagar POG, vilket får som resultat att andelen medborgare som är partimedlemmar minskar.*

Hypotes 1b: *Först försvagas POG och andelen partimedlemmar minskar, vilket får som resultat att partierna sedan kompenserar sig genom att vända sig till staten för att få resurser i form av ökat partistöd.*

Hypotes 1a och 1b är inte en prövning av kartellpartiteorin, utan specificerar snarare orsaksordningen i den. Inte heller innebär en utveckling med ökat partistöd och minskad andel partimedlemmar ett självklart stöd för kartellisering. Det är fullt möjligt att andra förändringar, till exempel stora samhällsförändringar som individualisering (Putnam 2000; Inglehart & Welzel 2005), kan ligga bakom partiernas medlemsutveckling: med ökad individualisering i samhället minskar villigheten att engagera sig i kollektiva organisationer (Pierre m fl 2000: 16; Bonander 2009: 222-224; Bolleyer 2009: 576). Katz och Mair (2009: 757-758) anger att de är medvetna om detta.

Partier är inte monoliter, något som Katz och Mair ofta påpekat då de istället framhåller partiernas tre sidor (*faces*) (Katz & Mair 1992, 2002, 2009: 756, Mair 1994: 8-17):

...we distinguished among the party in public office (PPO), which included the party both in parliament and in government; the party in central office (PCO), which was constituted by the permanent bureaucracy, national executive organs, and so on; and the party on the ground (POG) – the organized membership. (Katz & Mair 2009: 756).

Enligt Katz och Mair innebär alltså kartellpartiet såväl en organisationsförändring som en maktförändring från POG och PCO till förmån för PPO (Katz & Mair 2002), bland annat en följd av att partierna inte längre finansieras av medlemsavgifter utan av offentliga bidrag. De beslut som fattas om partistöd och hur de ska utformas sker i parlamentet av valda politiker. Det är alltså PPO som själva kontrollerar partistödet och kan ge det en utformning som gynnar PPO på bekostnad av andra sidor i partierna (Katz & Mair 2002: 123, 2009: 756). Enligt Katz och Mair (2002: 131) innebär också införande av partistöd i sig självt, oavsett vilken sida av partierna som står som mottagare, en minskning av PPO:s beroende av gräsrötterna i POG. Det tidigare ekonomiska beroendet av frivilliga bidrag från åsiktsfränder byts mot ett, vad gäller politikens innehåll, ovillkorat offentligt partistöd. Med ett sådant minskat beroende av frivilliga bidrag, är antagandet att de valda politikerna blir mer obundna av dem som kunde ha varit frivilliga donatorer eller betalt medlemsavgift, men också från PCO vars uppgift varit att administrera denna sida av partierna. Men även den interna allokeringen av partistödet antar Katz och Mair vara påverkade av den nya maktbalansen inom partierna:

The first and most obvious symptom of this new pattern in the internal balance of power involves the distribution of financial resources within the party, and, in particular the distribution of state subventions (Katz & Mair 2002: 123).

... the weight of power within the party, as well as by the distribution of internal resources – finance, staff, etc. – has moved much more firmly into the hands of the party in public office (Katz & Mair 2009: 756).

Det verkar som om maktförhållandena mellan partiernas sidor till stor del kan studeras genom att följa vart pengarna går. Utifrån det formulerar jag en hypotes om hur partistödet tenderar att allokeras internt i kartellpartier.

Hypotes 2: *En allt större del av det statliga partistödet allokeras till PPO och en allt mindre del till PCO.*

Ett stöd för hypotes 2 bekräftar kartellpartiteorin i det att partistöd kan spela den roll i partiernas interna maktbalans som Katz och Mair antar att finansiering har. Men det är inte tillräckligt för att visa att inflytande och beslut i partiernas har förändrats, eller att det har förändrats på det sätt som Katz och Mair stipulerar (jfr Loxbo 2013). Det är även möjligt att maktbalansen i partierna förändras utan att det märks i den ekonomiska fördelningen mellan partiernas sidor. PPO kan således fatta allt fler av partiernas beslut utan att det ger avtryck i hur partibidragen fördelas. Men om inte PPO tar emot en större andel av partistödet falsifieras Katz och Mairs antaganden.

Samtidigt som PPO, framförallt partiledningen, i allt större utsträckning tar kontroll över respektive parti menar Katz och Mair att de avhänder sig kontrollen över partiet på lokal nivå som ges autonomi. Därmed anammar partierna en stratakratisk (*stratarchy*) organisation som är indelad i olika nivåer och där varje nivå är oberoende av varandra (Katz & Mair 1995: 21, 2002: 129, 2009: 761). Bakgrunden till stratakratin är att partierna behöver lokalpartierna för att besätta lokala positioner, för att bedriva valkampanjer och för att få legitimitet. Det är också svårt för partier som sedan tidigare byggt upp en lokal organisation att göra sig av med en existerande verksamhet (Katz & Mair 2002: 127, 2009: 761). Enligt Katz och Mair (2002: 129) avspeglar lokalpartiet POG och arbetar i första hand med politikens innehåll, program och strategier inom en begränsad territoriell yta inom staten. Lokalpartiet kan dock ställa till bekymmer för PPO om de förespråkar politiska förslag som inte överensstämmer med partiledningens (Katz & Mair 1995: 21). Att koppla loss de olika nivåerna och ge lokalpartiet autonomi är en lösning på detta problem, en självständighet som också lokalpolitikerna torde uppskatta (Katz & Mair 2002: 127).

Katz och Mair erkänner att de inte är klara med hur partiernas stratakrati ska undersökas, utan att detta måste utvecklas (Katz & Mair 2009: 761). Utifrån den betydelse Katz och Mair menar att partistöd har, menar jag att partiernas finansiering bör vara relevant att beakta för att utveckla teorin om en allt starkare stratakrati i politiska partier. Om lokalpartierna ska vara autonoma gentemot centralpartierna bör de förstnämnda, enligt mig, söka en egen trygg

finansiering som de själva har kontroll över, utan att vara ekonomiskt beroende av centralpartierna. Därmed bör lokalpartierna verka för ett offentligt partistöd på lokalnivå som utvecklas oberoende av det statliga partistödet på nationell nivå. Det bör, om jag får utveckla idéerna från Katz och Mair, innebära att lokalpartierna utvecklar ett separat offentligt partistöd som säkerställer deras autonomi från centralpartierna.

Detta leder fram till ytterligare en hypotes som ska prövas på det svenska partistödet i denna studie.

Hypotes 3: *Lokalpartierna beslutar själva om sitt partistöd som ökar i ungefär samma takt som det statliga partistödet till PPO och POC.*

Ett stöd för hypotes 3 bekräftar de antaganden som Katz och Mair gör om kartellpartiernas stratakratiska organisation. Angående hypotes 3 finns dock skäl till en brasklapp. Eftersom Sverige är en enhetsstat är den territoriella makten på lokal nivå alltid delegerad från centralmakten, där PPO härskar. Därmed framgår det att lokalpartiets makt över de lokala bidragen till partierna är villkorad och kan, rent formellt, tas ifrån dem av riksdagen. Riksdagen skulle i så fall behöva ändra lagen. Men utifrån nuvarande lagstiftning är det dock, precis som för PPO, lokalpartierna som själva kontrollerar utformningen av sitt lokala partistöd.

Partiforskningskanon och partistöd

Partiernas finansiering av sin verksamhet är centralt för deras sätt att fungera. Flera forskare betonar, vid sidan av Katz och Mair, att framförallt partiernas interna maktfördelning, deras policyskapande och medlemmarnas roll är relaterat till partiernas finansiering (Duverger 1954; Kirchheimer 1966; Schlesinger 1984). Ändå är det vanligt att konstatera att fenomenet partistöd är bristfälligt undersökt (Fischer & Eisenstadt 2004: 619). De flesta västerländska demokratier har, trots allt, någon form av offentligt finansierat partistöd (Scarrow 2006: 620).

Inom partiforskningen har det utvecklats en kanon med olika partityper: kaderpartiet, masspartiet, catch-allpartiet och kartellpartiet. Dessa fyra är grundläggande för partiforskningen, även om namnen kan vara annorlunda och, bland vissa forskare, ytterligare någon partityp kan läggas till (Krouwel 2012: 15-27).

Forskningens partityper har alla relaterats till partiernas finansiering. Det typiska elitpartiet finansierades av förmögna bidragsgivare, vilket innebar att det inte hade något behov av medlemmar och att dess politikers främsta mål var att bli valda. Masspartiet finansierades av avgifter från medlemmar, vilket innebar att det betonade politiskt mobilisering, rekrytering och deltagande av medlemmar utifrån en enhetlig ideologi (Duverger 1954: 63-64). Catch-allpartiet tonade ned allt detta till förmån för konkurrensinriktad röstmaxi-

mering och innehav av maktpositioner. Offentligt partistöd betydde då allt mer för finansieringen av verksamheten, men också donationer från intresseorganisationer, företag och enskilda, medan medlemsavgifter betydde allt mindre (Kirchheimer 1966: 190-191). I kartellpartiet ersätter statligt partistöd såväl medlemsavgifter som andra donationer som huvudsaklig finansieringskälla. Den underliggande faktorn var då att de politiska partierna inte längre var representanter för civilsamhället, utan att de istället växt samman och blivit en del av den offentliga sektorn. Partierna hade därmed blivit statens representanter, inte medborgarnas (Katz & Mair 1995: 16, 2009: 756-757).

För att öka partistödet är det enligt kartellpartiteorin nödvändigt för partierna att samarbeta (Katz & Mair 2009: 756). Partiernas gemensamma intressen, framförallt deras egen överlevnad genom fortsatt tillgång till offentliga medel, är ett incitament att samarbeta med andra partier i liknande situation (Katz & Mair 2009: 758). Därmed är partistödet en viktig ingrediens för partiernas avpolitisering i form av färre och mindre viktiga konflikter mellan partierna. Partierna antas då bli mer lika varandra. Partistödet kan också användas för att effektivisera partiernas politiska kommunikation och utveckla sofistikerade kampanjmetoder. Även nu bör denna finslipning innebära en likriktning av partierna då de utifrån samma typ av resurser (partistöd) alla tenderar att anamma det mest effektiva kommunikationssättet (Katz & Mair 2002: 125-126, 2009: 758).

Partistödet professionaliserar politiken genom att partierna använder det till att anställa tjänstemän eller inhandla politiska tjänster. Eftersom partistödet i allt större utsträckning riktas till PPO är det också dessa som rekryterar och leder de icke-valda yrkespolitikerna (Katz & Mair 2009: 756, 761). Det är detta förhållande, snarare än vart pengarna går, som tillför PPO inflytande på bekostnad av PCO och POG. Med partistödets tillväxt kan politiken professionaliseras och en politisk klass utvecklas (Katz & Mair 2009: 758-759). Partiernas företrädare kan då bli allt mer lika varandra. Partistödet kan resultera i att de politiskt aktiva i allt mindre utsträckning är frivilligarbetare med andra, icke-politiska yrken, utan allt mer är heltidsarbetande politiker med en karriär skild från andra icke-politiska yrken (Katz & Mair 2009: 761). Som sådana kan de utveckla gemensamma intressen – t.ex. att den politiska karriären inte ska ta slut – eller rekryteras utifrån likartad bakgrund, något som i sin tur verkar för gemensamma intressen (Katz & Mair 2009: 756, 758).

Men samtidigt behöver *inte* ett ökat partistöd per automatik innebära att kartellpartiets alla kännetecken blommar ut, utan detta måste prövas. Många forskare visar på brister i denna relation av såväl teoretisk (Kitschelt 2000) som empirisk art (Pierre et al., 2000; Scarrow 2004, 2006; Hopkin 2004; Clift & Fisher 2004; Casas-Zamora 2005: 49). Dessutom har även Katz, tillsammans med Mark Blyth (2005), påstått att kartellisering i form av ökad likhet mellan partier inte sker i politiska system med långvarigt och omfattande par-

tistöd, utan kan vara mer framträdande i politiska system nästan utan partistöd. Den alternativa orsaken är då samhällsorienterad (till exempel ökning av internationellt ekonomiskt beroende),⁴ partisystemets utformning (få partier) och politiska institutioner (pluralitetsval, för motsatt slutsats i denna fråga, se Detterbeck 2005: 188).

Det finns flera sammanställningar av såväl partistödets som partimedlemskapets utveckling, både i Sverige och i länderkomparationer. Utifrån min kännedom har dock ingen summering av det offentliga partistödet över tid redovisats. Inte heller har någon specialstuderat det svenska partistödet över tid i förhållande till kartellpartiteorin mer än gett allmänna kommentarer om ett ökat partistöd överensstämmer med kartelliseringsteorin (Hagevi & Jahn 1999: 166; Hagevi 2003: 357). Sammanställningarna visar att partimedlemskap tenderar att minska runt om i Europa, så även i Sverige, speciellt från 1990-talet och framåt (Widfeldt 1994: 101-109; Bonander 2009: 167-169; Biezen m fl 2012; Krouwel 2012: 230-234). Därtill noteras att dessa partiers kostnader i allt mindre utsträckning finansieras av medlemsavgifter samtidigt som partistöden stadigt ökar (Bonander 2009: 167-169; Krouwel 2012: 235-243). I en komparativ studie drar Fredrik Bonander (2009: 225) slutsatsen att partistöd (lokalt partistöd exkluderat) inte orsakar en minskad andel partimedlemmar (utifrån partiernas egna medlemsavgifter). Såväl Gullan Gidlund (2004: 83-84) som Niklas Bolin (2011: 95-97) visar att partigrupperna i riksdagen kapar åt sig en allt större del av det statliga partistödet och att det lokala partistödet utvecklats ”explosionsartat” (Bolin 2011: 97) och står för större delen av de allmänna partistödet. Bolin (2011: 96) slår också fast att den del av partistödet som även partier utanför riksdagen kan vara mottagare av har sjunkit, medan den del som är förbehållen riksdagspartierna har ökat (vilket stödjer kartellpartiteoriens antaganden): i Sverige befinner sig nya partier i ett stort ekonomiskt underläge jämfört med etablerade riksdagspartier (Bolin 2011: 264).

År 1966 betalades de första statliga partistöden ut i Sverige efter riksdagens beslut året innan. Sedan 1969 har kommuner och landsting rätt att bevilja stöd till partier som är representerade i fullmäktige (Gidlund 1981: 11). Gullan Gidlund menar att bakgrunden till partistödet var att partierna uppfattade att medlemsfinansieringen visade på krissymtom, samtidigt som kostnaderna för partierna, främst de allt mer professionella valkampanjerna, ökade. Det var dock inte en minskad andel partimedlemmar som låg bakom krisen, utan att partierna, främst Socialdemokraterna, bedömde det som svårt att höja medlemsavgifterna. Däremot noterar hon att systemet med privata donationer till partierna var stabilt, varför detta inte utgjorde något skäl för att införa par-

4 I en kritisk reflektion kring dessa samhällsorienterade förklaringar till kartellisering kan jag undra vad som finns kvar av Katz och Mairs ursprungliga teori om kartellisering, där den grundläggande orsaken härleddes internt i partierna och där partiernas förflyttning från civilsamhället till staten gav ett ökat samarbete mellan partierna (Katz & Mair 1995:15-17).

tistöd (Gidlund 1981: 343-344; se Katz & Mair 2012: 109). Inte heller Pierre m fl (2000: 16-18) finner i en komparativ studie, där Sverige ingick, några enhetliga belägg för att partistödet skulle ersätta en minskad andel partimedlemmar, men inte heller att partistödets införande skulle minska andelen partimedlemmar. Denna jämförelse sker dock inte mellan länder utan mellan partifamiljer. Eftersom utformningen av partistödet skiftar mycket mellan olika politiska system, så är det svårt att avgöra om sådana skillnader kan påverka resultaten (Koß 2011: 15-19). Som alternativ förklaring framhåller forskarlaget ett spårberoende från välfärdsstatens utbredning till att omfatta även partiväsendet (Pierre m fl 2000: 19). Michael Koß (2011: 32-33) menar att införandet av partistöd utifrån spårberoende av välfärdsstaten är svår att pröva, då det alltid går att hitta någon institution som kan användas som belägg för spårberoende. Istället framhåller han att omfattande partistöd framförallt införs där det öppnas en möjlighet till konsensus för att fatta politiska beslut (vilket överensstämmer med kartellpartiteorin), men också i politiska system där partierna prioriterar innehav av politiska positioner (vilket överensstämmer med kartelliseringsteorin) och förverkligandet av politiska program (Koß 2011: 204-206).

Tidigare forskning ger förvisso partiogrupperna i Sveriges Riksdag en växande betydelse inom partiorganisationerna (Hagevi & Jahn 1999: 166; Hagevi 2000: 159). Ändå har inte partiernas stratakratiska organisation relaterats till det svenska partistödet. Istället framhålls partierna som gemensamma lag i konkurrens mot andra partier med svag åtskillnad mellan partiernas olika sidor (Hagevi 2000: 160). Något som skulle peka på en bristande autonomi för lokalpartiet gentemot centralpartiet är om det lokala partistödet överförs från lokalpartierna till centralpartierna för att bekosta deras verksamhet. Utifrån en beräkning av en sammanställning som Johan Lantto (2008: 102-104) gjort överförs en tjugondel av det lokala partistödet (från partistöd som härrör från kommuner och landsting) till centralpartierna. Utifrån samma uppgifter framgår det att en tjugondel av PCO:s intäkter kommer från lokalpartierna. Vid en jämförelse av flera rapporter som redovisar ekonomiska överföringar mellan lokalpartierna och centralpartierna tycks denna typ av överföringar minska i omfång (Sandström & Wising 1994: 80; Lantto 2008: 70-72; Hjertqvist 2013: 21).

Vad är offentligt partistöd?

Partistöd är det direkta monetära stöd till de politiska partiorganisationernas egen verksamhet och den ersättning som betalas ut för deras verksamhet i offentlig sektor. Definitionen innefattar utbetalningar som sker utifrån de politiska beslut som betecknas som partistöd, men också den verksamhet som politiker bedriver som förtroendevalda och anställda i regering, riksdag, landsting och kommun. I den sistnämnda egenskapen ingår även arvoden och pensioner i de prioriteringar som partierna gör när de beslutar om hur mycket av de

allmänna resurserna som ska disponeras till partipolitisk verksamhet och till vilken del av denna verksamhet dessa resurser ska allokeras. Däremot betraktas inte presstödet som partistöd, enligt denna definition. Tidningsföretagen är idag skilda från partierna och, med något undantag, formellt oberoende från dem. Tidningarnas informella koppling till partier varierar och är oklar (Asp 2011: 95-103), varför det är ovisst i vad mån stödet går till partipolitik. Inte heller ingår materiellt stöd i form av lokaler, inventarier och kontorsmaterial som partier kan ha tillgång till i till exempel parlament.

I definitionen av partistöd ingår även bidrag till partiernas sidoorganisationer som ungdomsförbund och kvinnoorganisationer. Likaså ingår, som redan nämnts, partiernas verksamhet i regeringen och dess kanslier. Med detta sagt vill jag redan nu nämna att det i denna studie inte är min avsikt att undersöka bidrag till denna politiska verksamhet, något som framgår i när begreppets operationalisering presenteras i metodavsnittet.

Design, metod och material

Den empiriska undersökningen utgår från data om offentligt partistöd från stat, landsting och kommuner i Sverige från 1971 och framåt.⁵ Det partistöd riksdagen beslutar om kallar jag för *statligt partistöd* och i det följande redovisar jag reglerna för detta enligt uppgifter från Sveriges Riksdag (2013a). Partiernas användning av det statliga partistödet är oregerat. Det statliga partistödet har två delar. Den första delen betalas ut till PCO. Den består av vad riksdagen rent formellt kallar just partistöd och betalas ut som ett bidrag per riksdagsmandat. Den andra delen fördelas till PPO – riksdagens partigrupper – och är uppdelad på flera bidrag. Det äldsta stödet kallas fört kanslistöd och består av en rörlig del – tilläggsstödet – som följer respektive partis antal riksdagsmandat och en fast del – grundstödet – som är något större för partier som inte är i regeringsställning.⁶ Ytterligare ett stöd till riksdagspartierna är basstödet, som dels har ett grundbelopp, dels ett tilläggsbelopp som baseras på partiernas antal mandat. För partier som befinner sig i opposition är grundbeloppet dubbelt så stort än vad det är för regeringspartier. Riksdagspartierna har även beslutat att de ska ha ekonomiskt stöd för att kunna anställa politiska sekreterare, ett stöd som också är bundet till hur många mandat respektive parti har. Riksdagsledamöterna beslutar även om bidrag för utlandsresor, ett bidrag som halveras per mandat

5 Många komparativa studier undviker att analysera data om partistöd från lokal nivå, med motiveringen att det försvårar komparationen eller att data inte finns tillgängliga (se t.ex. Bonander 2009:65-66). Detta kan påverka resultatet, speciellt i relation till medlemsrekrytering som oftast sker på just lokal nivå.

6 Kanslistödet ges formellt till de politiska PCO, men är enligt lagens förarbeten avsett för stöd till partiernas riksdagskanslier (Proposition 1972:126). Samtidigt poängterar propositionen att kanslistödet kan användas till andra ändamål än riksdagens partikanslier samt att det inte ska finnas någon kontroll över stödets användning.

utöver partiernas första 20 mandat. I min undersökning räknas således följande till det statliga partistödet: partistöd, kanslistöd, basstöd, ekonomiskt stöd för politiska sekreterare och bidrag för utlandsresor.

Riksdagspartierna förfogar över fria lokaler i riksdagshuset där de har tillgång till teknisk utrustning och kontorsmaterial. Detta ingår inte i det partistöd som undersöks i denna studie.

År 1969 beslutade riksdagen att kommuner och landsting ska kunna betala ut partistöd, vilket jag betecknar som lokalt partistöd. Reglerna för partistöd från kommuner och landsting ändrades 1992 så att friheten att utforma detta stöd blev större (Kommunallagen 1991: 900). Den tidigare Lagen om kommunalt partistöd (1969: 596) angav att det kommunala partistödet skulle betalas ut efter antalet mandat partierna hade i fullmäktige, inget annat. Den nuvarande lagstiftningen möjliggör att partierna erhåller stöd från kommuner och landsting oberoende av mandatfördelningen. Till exempel kan ett parti numera erhålla ett nedtrappande stöd även om det förlorat sin representation i fullmäktige (Lantto 2008: 13). Eftersom de lokala reglerna för partistöd kan skifta mellan olika kommuner och landsting är det inte möjligt att här beskriva dess utformning i detalj.

För det statliga partistödet betraktar jag centralpartiet som mottagare och partistöd från landsting och kommuner är bidrag som går till lokalpartiet. Av praktiska skäl, främst tillgänglighet, kommer kostnaderna för till partierna bunden verksamhet i regeringen och dess kanslier inte att undersökas i föreliggande studie.

Data om det statliga partistödet är hämtat från Sveriges Riksdag och uppgifter om partistöd från kommuner och landsting hämtas från Sveriges kommuner och landsting. Det kommunala partistödet berör stöd till partiernas lokala och regionala partiorganisationer. Till detta kommer uppgifter om riksdagsledamöternas arvoden, inkomstgaranti och ålderspensioner, också hämtade från Sveriges Riksdag, som betraktas som bidrag som går till PPO. I en motsvarande analys på lokalnivå studeras arvoden och pensioner som utbetalas till kommunpolitiker. Denna tidserie är dock betydligt kortare (1995–2011) beroende på bristande materialtillgång hos Sveriges kommuner och landsting.

Vid sidan om partistöd studeras även andelen partimedlemmar bland myndiga svenska medborgare 1968–2012. Dels hämtas dessa uppgifter från Statistiska Centralbyråns undersökningar av levnadsförhållanden, som är en årligt återkommande frågeundersökning av representativa urval av den svenska befolkningen (SCB 2013a). Dels hämtas uppgifter från åren 1968 och 1974 från Levnadsnivåundersökningarna, genomförda av Institutet för social forskning i samarbete med Statistiska Centralbyrån (Vuksanovic 1979; Vuksanovic & Vuksanovic 1992), som också är frågeundersökningar av representativa urval av svenska befolkningen. Partiernas data om partimedlemskap används inte av två skäl. Det första skälet rör källkritik. Partierna har incitament att överdriva sitt

stöd, varför trovärdigheten i denna typ av uppgifter kan ifrågasättas. Dessutom kan engagemanget att skriva in nya medlemmar vara större än att stryka gamla som lämnat partiet. Det andra skälet rör jämförbarheten över tid. Mellan 1987 och 1991 utvecklades den så kallade kollektivanslutningen för LO-medlemmar till Socialdemokraterna. Det är oklart hur många av dessa kollektivanslutna personer som själva kände till sitt partimedlemskap (se Widfeldt 1994: 102). Eftersom partimedlemskap, i kartellpartiteorin, är en indikator på partiernas förankring i det civila samhälle (Katz & Mair 1995: 15, 20-21; 2009: 755-756) är individernas självrapporterade partimedlemskap ett bättre mått än partiernas uppgifter. Surveydata överdriver sannolikt andelen partimedlemmar bland medborgarna (Hagevi 2011: 345-346), men detta uppfattar jag som ett mindre problem då det är förändringen av andelen partimedlemmar över tid som är av intresse och inte nivån på partimedlemskapets utbredning.

Med dessa uppgifter är det möjligt att operationalisera prövningen av studiens tre hypoteser. Hypoteserna 1a och 1b – som behandlar om partistöd orsakar en minskad andel partimedlemmar eller om orsaksförhållandet är tvärtom – testas genom att jämföra utvecklingen av statligt partistöd och partiernas medlemsutveckling över tid. Om partistöd införs utan att några förändringar av andelen partimedlemmar kan noteras, att andelen partimedlemmar först något årtionde senare trappas av, är detta ett stöd för hypotes 1a, att partistödet resulterar i en minskad andel partimedlemmar. Om andelen partimedlemmar är stadd i en stadig och konsekvent minskning när partistödet införs är detta ett stöd för hypotes 1b, att en minskad andel partimedlemmar leder till införande av partistöd.

Hypotes 2 – en allt större del av det statliga partistödet allokeras till PPO och en allt mindre del till PCO – testas genom att jämföra det statliga partistödets olika delar med varandra. Det statliga partistödet är uppdelat i stöd till PCO och PPO. I den mån det statliga partistödet till PPO i riksdagen ökar samt ökar mer än det statliga partistödet till PCO bedöms att en allt större del av det statliga partistödet allokeras till PPO. I så fall får hypotes 2 stöd. Alla andra resultat falsifierar hypotesen.

Hypotes 3 – lokalpartierna beslutar själva om sitt partistöd som ökar i ungefär samma takt som det statliga partistödet till PPO och PCO – får stöd om det lokala partistödet ökar på ungefär motsvarande sätt (eller mer) som det statliga stödet. Detta antas då visa att utvecklingen av det offentliga partistödet på lokal respektive statlig nivå är förhållandevis frikopplade från varandra. Om det däremot sker en allt starkare allokering av det statliga partistödet till centralpartierna än till lokalpartierna, så visar det på att lokalpartiet är beroende av centralpartiet och att dess autonomi hämmas av att partistödet allokeras till centralpartiet, vilket inte stödjer hypotesen.

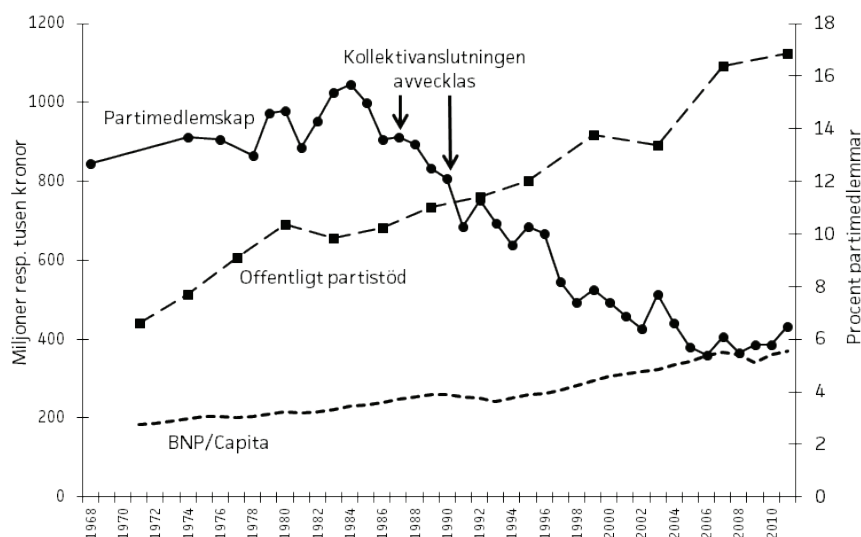
Hönan eller ägget, partistödet eller partimedlemskapet?

Är det ett ökat partistöd som minskar incitamentet för partierna att mobilisera medborgarna att engagera sig som partimedlemmar eller är det ett minskat stöd från partimedlemmar som får partierna att vända sig till staten för ökat partistöd? I det förra fallet inleds minskningen av andelen partimedlemmar ett tag efter att partistödet införts och växt till sig. I det sistnämnda fallet bör nedgången i andelen partimedlemmar inledas samtidigt med införandet av partistöd.

Någon summerad sammanställning över ökningen det svenska partistödet inom stat, landsting och kommuner över tid har aldrig redovisats. I figur 1 presenteras en sådan sammanställning i miljoner kronor i 2011 års priser 1971-2011. Utvecklingen av det svenska partistödet kan relateras till Sveriges BNP per capita (i 2011 års priser) som under motsvarande tidsperiod också redovisas i figur 1. I figur 1 redovisas även andelen partimedlemmar bland myndiga svenska medborgare 1968-2011.

Enligt resultatet i figur 1 har det svenska partistödet ökat såväl stadigt som kraftigt under de senaste fyra decennierna. Däremot var andelen partimedlemmar förhållandevis stabilt (12-15 procent) fram till och med 1985, varefter

Figur 1. Svenskt partistöd i jämförelse med BNP per capita 1971-2011 (miljoner respektive tusen kronor i 2011 års priser) och andel partimedlemmar bland myndiga medborgare 1968-2011.



Kommentar: Källa för partistöd är bearbetningar av uppgifter från Riksdagens utredningstjänst (2003: 3-7); Riksdagens årsbok (2007: 91, 2013: 97). Rådet för främjande av kommunala analyser (2012) och Rådet för främjande av kommunala analyser (2012). Källa för BNP per capita är SCB (2013c). Källa för andel partimedlemmar SCB (2013a) samt Vuksanovic (1979: 312) och Vuksanovic & Vuksanovic (1992: 281).

andelen partimedlemmar rasar ner till 5-6 procent och planar ut på denna nivå under 00-talet. Först införs och växer partistödet således, sedan minskar andelen partimedlemmar. Resultatet är ett stöd för att partistödets utveckling ger partierna incitament att sluta mobilisera medborgarna att lösa in partimedlemskap (hypotes 1a).

I figur 1 markeras även under vilken period som kollektivanslutningen av LO-medlemmar till Socialdemokraterna avvecklas (1987-1990). Som framgår av figur 1 så minskar inte andelen partimedlemmar under denna period på något speciellt dramatiskt sett, utan faller väl in i den allmänna utvecklingen. Detta visar att kollektivanslutningen inte påverkar resultatet i frågeundersökningar där svarspersonen själv fått uppge om han eller hon är partimedlem eller inte. Detta ökar trovärdigheten i den minskande anslutningsgraden till politiska partier och visar på partiernas avtagande förmåga att knyta an till medborgarna i det civila samhället enligt kartellpartiteorins tankegångar.

Sedan 1971 har det svenska offentliga partistödet tredubblats, vilket kan jämföras med att BNP per capita har fördubblats under motsvarande period. Det sammanlagda svenska partistödet från riksdag, landsting och kommuner var drygt 1,1 miljarder kronor år 2011. Utvecklingen innebär att det svenska partistödet under de senaste fyrtio åren har ökat med i snitt 15,5 miljoner kronor om året. Summan ger en signal om att partierna har omfattande möjligheter att professionalisera politiken. Även under förutsättningarna att lönerna för redan anställda ökar mer än priserna och att en del av partistödet går till uppköp av varor och tjänster innebär ökningen goda förutsättningar för partiernas expansion av politik som yrke. Den årliga ökningen motsvarar den genomsnittliga årsarbetskostnaden för omkring 25 tjänstemän (SCB 2013b).

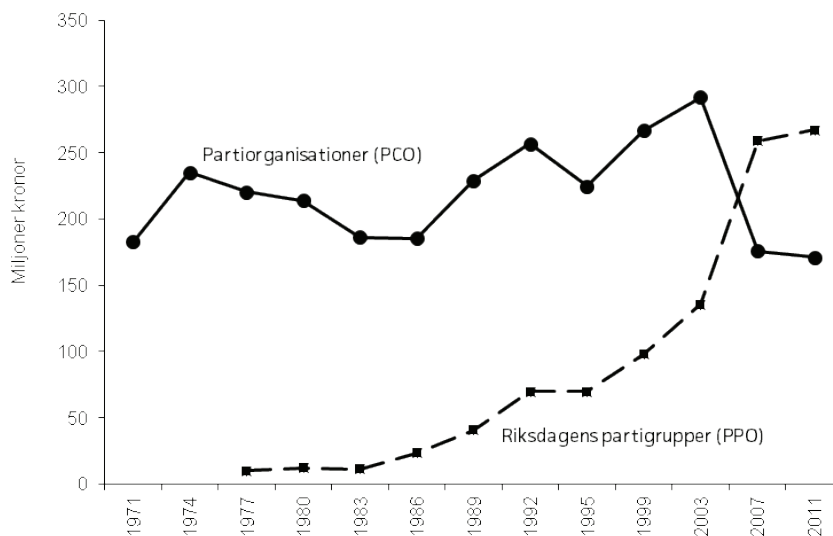
Maktbalansen mellan PPO och PCO

En av de hypoteser som kan härledas från kartellpartiteorin är att partistödet i allt större utsträckning ska inriktas mot ekonomiskt stöd av PPO, medan den ekonomiska utvecklingen av stödet till PCO stagnerar eller blir negativ. I figur 2 presenteras en graf över det statliga partistödet till PPO och PCO 1971-2011.

Enligt resultatet i figur 2 har en allt större del av det statliga partistödet allokerats till PPO, medan stödet till PCO har minskat något (Bolin 2012: 96-97). Resultatet överensstämmer med kartellpartiteorins påstående att maktförhållandena mellan PCO, partiernas medlemsorganisation, och PPO, de valda politikerna, skiftas till de sistnämndas fördel. En allt större andel av det statliga partistödet går till PPO, medan PCO får en allt mindre del av detta stöd.

Från 2006/2007 års riksmöte ökar partistödet som riktas till riksdagen drastiskt. Det är riksdagsledamöternas stöd för att anställa sekreterare som ligger bakom denna ökning. Tidpunkten och möjligheten brukar motiveras med att riksdagens lokaler expanderat så att det är möjligt för sekreterarna att ha

Figur 2. Statligt partistöd till riksdagens partigrupper (PPO) och till partiorganisationerna (PCO) 1971–2011 (miljoner kronor i 2011 års priser).



Kommentar: Källa för partistöd är bearbetningar av uppgifter från Riksdagens utredningstjänst (2003: 3-7); Riksdagens årsbok (2007: 91, 2013: 97).

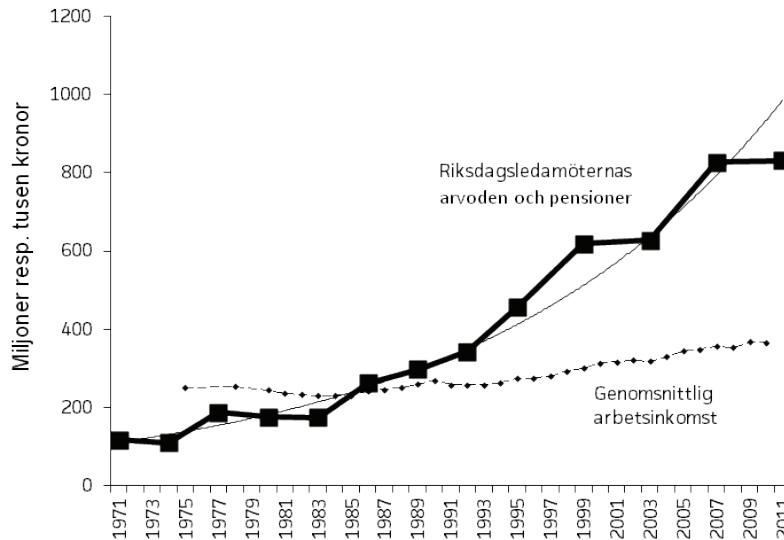
kontor (Konstitutionsutskottets betänkande 1999). Oavsett dessa tekniska lösningar så har riksdagsledamöterna, som är en del av PPO, beslutat att partistödet ska riktas till just deras egen sida av partierna.

Det statliga partistödet till riksdagens partigrupper är dock bara en del av det stöd staten ger till PPO. Betydligt större summor betalas ut till riksdagsledamöterna i form av arvoden och pensionsutbetalningar (såväl inkomstgaranti som ålderspension) med mera. I figur 3 redovisas arvoden och andra utbetalningar till riksdagsledamöterna 1971–2011. Som jämförelse redovisas den genomsnittliga arbetsinkomsten bland den svenska befolkningen 1975–2010 i 2010 års priser.

Utbetalningarna av riksdagsledamöternas arvoden, pensioner och annat, har ökat dramatiskt. Nivån på dessa utbetalningar har fyrdubblats under den undersökta tidsperioden. År 2011 uppgick utbetalningarna för riksdagsledamöternas arvoden, pensioner och liknande till 832 miljoner kronor. Tillsammans med det direkta statliga partistödet innebär detta ett statligt partistöd på 1,27 miljarder kronor. Av dessa gick knappt 13,5 procent till PCO, resten var utbetalningar till PPO. Utifrån dessa uppgifter framstår det som än mer övertygande att en allt större del av statens resurser som används för partiernas verksamhet allokeras till PPO på bekostnad av PCO. I den mån pengarna följer makten (eller tvärtom) indikerar relationen av partistödets fördelning att PPO:s inflytande har ökat på bekostnad av PCO.

Vid en jämförelse med den genomsnittliga arbetsinkomsten – som under

Figur 3. Riksdagsledamöternas arvoden och pensioner (inkomstgaranti och ålderspension) 1971–2011 (kronor i 2011 års priser) jämfört med genomsnittlig arbetsinkomst 1975–2010 (kronor i 2010 års priser).



Kommentar: Källa för riksdagsledamöternas arvoden och pensioner är Riksdagens utredningstjänst 2012. Källa för genomsnittlig arbetsinkomst är SCB (2013b).

den redovisade tidsperioden ökar med knappt 47 procent – framstår utvecklingen som än mer genomgripande. Ökningen av riksdagens utbetalningar till riksdagsledamöterna och de före detta riksdagsledamöterna tenderar att öka i genomsnitt med 19,7 miljoner kronor om året. Exponentiellt är det en ökning med 5,5 procent per år (se den tunna linjen i figur 3). Förutom traktamenten på 61 miljoner kronor gick knappt 380 miljoner kronor i arvode till de efter 2010 års riksdagsval invalda ledamöterna. Nästan lika mycket av kostnaderna gick till pensionsutbetalningar till före detta riksdagsledamöter: 63 miljoner kronor i inkomstgaranti och 328 miljoner kronor i ålderspension år 2011 (Finansutskottets betänkande 2010, 2011). Det är även dessa som antas ligga bakom merparten av de stigande kostnaderna för riksdagsledamöterna.

De riksdagsledamöter som lämnar sitt mandat har ofta rätt till en omfattande pension i form av inkomstgarantin (Sveriges Riksdag 2013b). På tio år har kostnaderna för riksdagsledamöternas inkomstgaranti femdubblats. De ökade kostnaderna för inkomstgarantin beror inte enbart på att utbetalningarna per riksdagsledamot har ökat, utan på att omsättningen av riksdagsledamöterna också har blivit större. Andelen riksdagsledamöter som inte väljs om efter mandatperiodens utgång har ökat från 20 procent under 1980-talet till 35 procent under första decenniet på 2000-talet. Anledningen till den ökade omsättningen är dels att väljarrörligheten för med sig att riksdagspartiernas mandatfördelning skiftar allt mer och att omsättningen av riksdagsledamöter därmed ökar, dels att det är vanligare att riksdagsledamöterna lämnar frivilligt (Hermansson

2007: 25). På så vis har inte bara politik blivit ett yrke för många riksdagsledamöter, utan även en trygghet för livet efter politiken. Det ekonomiska incitamentet att bli omvald har för den enskilde också blivit mindre i och med de gynnsamma pensionsvillkoren. Det ökade stödet för PPO kan i och med de stora summorna som betalas ut i olika pensionsystem således modifieras med att också beskriva det som ett stöd för PPPO: "the party in post-public office".

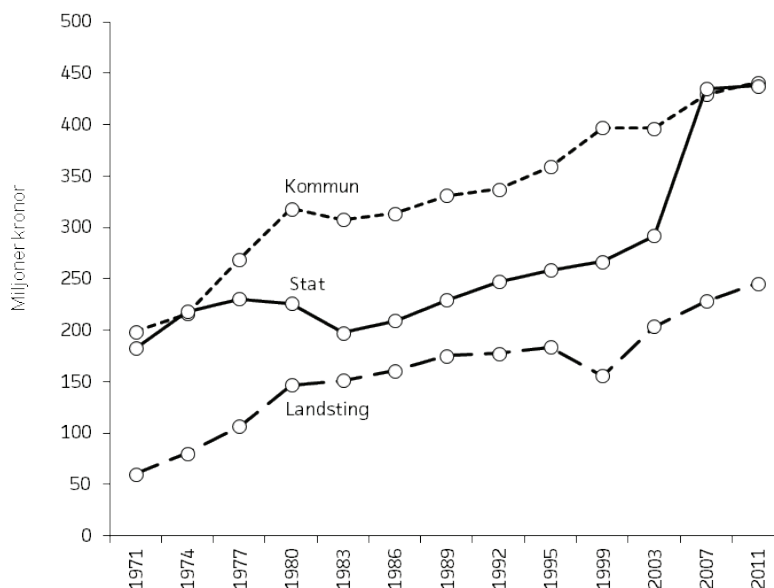
Stratakrati och lokalpartiets självständighet

Enligt kartellpartiteorin kan centralpartierna utveckla andra intressen än lokalpartierna. En lösning på detta problem är att central- och lokalpartierna utvecklar autonomi från varandra, en stratakratisk organisation (Katz & Mair 1995: 21, 2002: 129, 2009: 761). Ett sätt att trygga lokalpartiets autonomi är att lokalpartiet säkerställer tillgången till ett separat partistöd som de kan besluta om lokalt. I Sverige är kommunernas och landstingens partistöd ett exempel på en sådan autonomi. Enligt hypotes 3 ska därför lokalpartierna själva besluta om sitt partistöd och att detta ska öka i ungefär samma takt som det statliga partistödet till centralpartiet (PPO och POC). I figur 4 framgår partistödet från stat (till centralpartiet), landsting och kommun (båda till lokalpartiet) 1971–2011.

Det lokala och centrala partistödet ökar ungefär lika mycket, men ökningen sker utifrån olika nivåer. Eftersom det lokala partistödet inte synes ha hämmats av det centrala partistödets tillväxt är detta ett stöd för en stratakratisk partiorganisation. För varje ny mandatperiod ökar det centrala partistödet i genomsnitt med lite drygt 17 miljoner kronor (även om denna beräkning stämmer dåligt med den faktiska utvecklingen som tar ett rejält skutt vid riksmötet 2006/2007). Ökningstakten på det lokala partistödet ligger i nivå med tillväxten av det centrala partistödet. Det kommunala partistödet ökar i genomsnitt med knappt 19 miljoner kronor för varje ny mandatperiod och partistödet från landstingen ökar med knappt 13 miljoner kronor per mandatperiod. Det finns inga tecken som tyder på att partistödet tillväxt främst sker på centralnivå, utan att lokalpartierna utnyttjar sin autonomi genom att säkra sin finansiering med ett allt större partistöd.

Utbetalningar av partistöden skiftar mellan kommun, landsting och riksdag. Det kommunala partistödet har länge varit betydligt högre än det statliga partistödet, men 2011 ligger det i och med det ökade sekreterarstödet i riksdagen på ungefär samma nivå (441 miljoner kronor i kommunalt partistöd, 438 miljoner kronor i statligt partistöd). Partistödet från landstinget ligger på en lägre nivå (knappt 246 miljoner kronor 2011). Summeras partistödet från kommunerna och landstingen så uppgår det till nästan 687 miljoner kronor 2011. Det lokala partistödet är således betydligt större än det statliga. Storleken på det lokala partistödet visar på att lokalpartiets autonomi är ganska stor. Detta stödjer kartellpartiteorins idé om en stratakrati inom partiorganisationerna.

Figur 4. Svenskt partistöd på statlig, landstings- och kommunal nivå 1971-2011 (miljoner kronor i 2011 års priser).



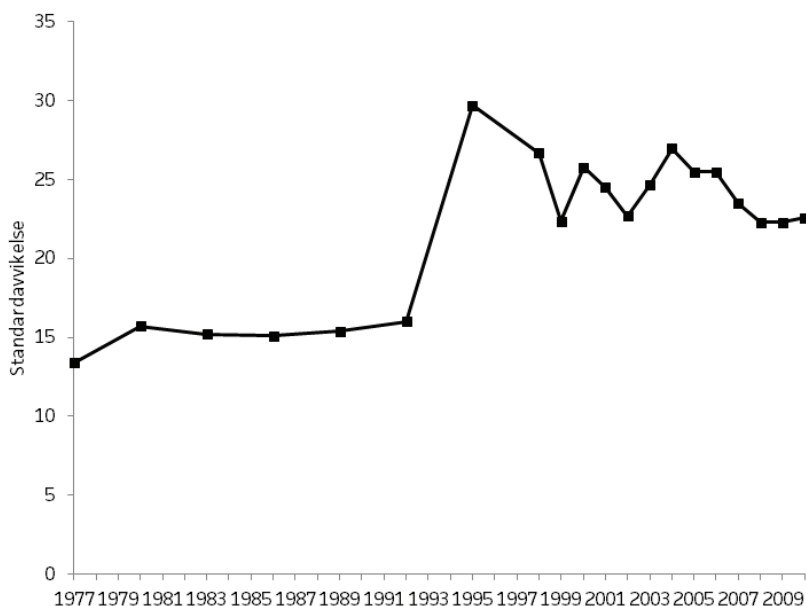
Kommentar: Källa för partistöd är bearbetningar av uppgifter från Riksdagens utredningstjänst (2003: 3-7); Riksdagens årsbok (2007: 91, 2013: 97). Rådet för främjande av kommunala analyser (2012).

Som redan nämnts har reglerna för partistöd från kommuner och landsting ändrats 1992, så att friheten att utforma detta stöd blev större (Lantto 2008: 13). En sådan förändring innebär i sig att lokalpartiernas självständighet att utforma sitt partistöd ökar. Med den ökade autonomin växer även möjligheterna till stratakratiska partiorganisationer.

Ett tecken på att lokalpartiernas oberoende faktiskt ökat efter 1992 vore om de kommunala skillnaderna i det lokala partistödet är större efter reformen än före densamma. Det skulle då visa att lokalpartierna i olika kommuner har möjlighet att utforma partistöden utifrån prioriteringar efter eget huvud. Genom att först beräkna utbetalt lokalt partistöd per invånare i samtliga svenska kommuner följt av en beräkning av standardavvikelsen mellan kommunerna erhålls ett mått på hur mycket det lokala partistödets storlek avviker mellan kommunerna. Ju högre standardavvikelse, desto större skillnader i partistöd mellan kommunerna. I figur 5 redovisas denna standardavvikelse mellan 1971-2011.

Det framgår tydligt att skillnaden mellan kommunernas utbetalda lokala partistöd ökar efter det att den nya lagen trädde i kraft 1992. Lokalpartierna har således inte bara större möjligheter att agera autonomt, utan till stor del begagnar de också denna möjlighet. Detta stödjer ånyo antagandet av stratakratisk partiorganisation.

Figur 5. Skillnader mellan kommunernas lokala partistöd 1971-2011 (standardavvikelse mellan kommunerna av utbetalt partistöd per kommuninvånare).



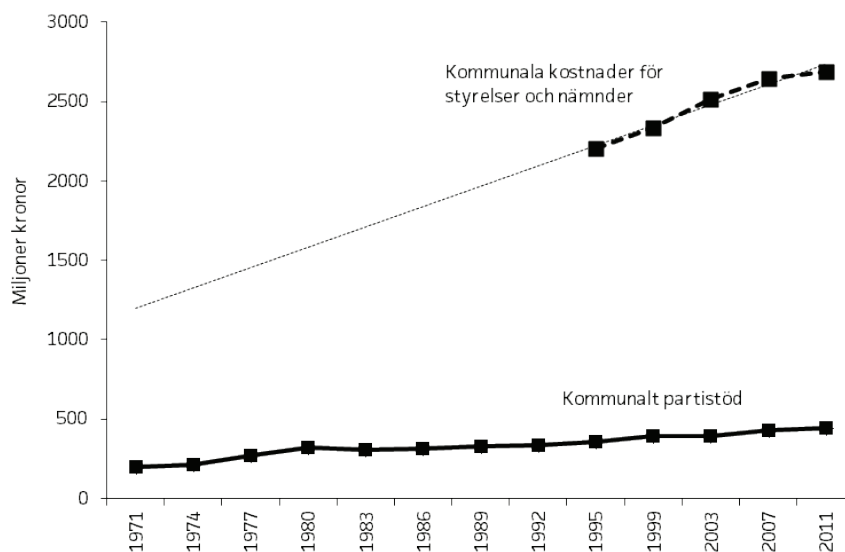
Kommentar: Källa är Rådet för främjande av kommunala analyser (2012) och Svenska kommunförbundet (1972, 1977, 1980, 1983, 1986, 1989, 1992, 1996).

Det lokala PPO

Även lokalpartierna bör ha motsvarande sidor som Katz och Mair beskriver att centralpartiet har (Katz & Mair 1995: 21, 2002: 129, 2009: 761): det lokala PPO och det lokala PCO, medan POG är samma gräsrotter som nämns när centralpartiets sidor diskuteras. Måhända gynnas även det lokala PPO på det lokala PCO:s bekostnad? En indikator på att så är fallet är om arvoden och annat som ingår i de av kommunerna redovisade kostnaderna för styrelser och nämnder överstiger, och ökar kraftfullare än, det lokala partistöd som går direkt till lokalpartierna. I figur 6 redovisas kommunala kostnader för styrelser och nämnder 1995-2011 (data saknas för tidigare år) samt det kommunala partistödet 1971-2011.

Det framgår klart av uppgifterna i figur 6 att kostnaderna för kommunala nämnder och styrelser vida överstiger utgifterna för det kommunala partistödet. Dessutom är ökningstakten de år som undersöks betydligt kraftfullare för kostnaderna för kommunala nämnder och styrelser (nästan 128 miljoner kronor om året) än för det kommunala partistödet (knappt 19 miljoner kronor om året). Detta tyder på att kommunerna satsar en allt större andel av sina resurser på det lokala PPO än på det lokala PCO, en trend som överensstämmer med motsvarande utveckling på statlig nivå. Att även lokalpartiet kan föra över kommunernas resurser allt mer till det lokala PPO, liksom att det centrala PPO tar

Figur 6. Kommunal kostnader för styrelser och nämnder 1995-2011 jämfört med kommunalt partistöd 1971-2011 (miljoner kronor i 2011 års priser).



Kommentar: Källa är bearbetningar av uppgifter från Riksdagens utredningstjänst (2003: 6), Rådet för främjande av kommunala analyser (2012) och Svenska kommunförbundet (1996).

emot allt mer av statens resurser, stärker antagandet att lokalpartierna agerar med stor autonomi.

Det är värt att notera att den lokala kostnadsutvecklingen för lokalpolitikerna rör sig om ökade utbetalningar till enskilda politiker. Andelen lokalpolitiker har inte blivit fler, utan färre. Under tidsperioden 1995-2011 beräknas antalet kommunpolitiker ha minskat från omkring 50 000 personer till 40 000 personer. Räknat från 1980 har antalet kommunpolitiker minskat med omkring 30 000 personer (Järnbert & Olofsson 2012). Det framgår klart att det är allt färre kommunpolitiker som delar på den dramatiska ökningen av partistödet i form av ökade arvoden med mera.

Någon beräkning över landstingens kostnader för politisk verksamhet över tid har inte genomförts, men 2011 uppgick kostnaderna för politiskt verksamhet i landstingen till 1,22 miljarder kronor (SCB 2011: 4). Detta belopp som utbetalas till PPO överstiger också den del som landstingen betalar i partistöd till lokalpartiet (knappt 246 miljoner kronor år 2011).

Slutsatser

Allokeringen av partistödet styrker kartellpartiteorins antaganden om en förändring av den interna maktbalansen inom svenska partier. Enligt kartelliseringsteorin är blotta införandet av partistöd ett stöd för kartellisering: Katz och

Mair antar att partistöd kräver bred konsensus mellan partierna (Katz & Mair 2009: 756, se också Koß 2011: 204-206).

År 2011 stöddes de svenska politiska partiernas verksamhet med över 5,7 miljarder. Då är inte kostnader för politisk verksamhet i regeringskanslierna medräknade, inte heller offentliga bidrag som tas emot av partiernas ungdoms- och kvinnoförbund.

Den undersökning som genomförts av det svenska partistödet stödjer tanken att dess tillväxt kan ha varit en bidragande orsak till att andelen partimedlemmar minskat, snarare än att den minskande andelen partimedlemmar, och det inkomstbortfall det representerar i minskande medlemsavgifter, resulterat i att partierna införde och ökade partistödet. Resultatet visar i så fall på att de svenska partierna var mindre engagerade i att mobilisera medborgarna till engagemang i politiska partier än vad de än gång varit, vilket har varit en tankegång i kartellpartiteorin. Till denna förklaring finns dock andra som också kan vara giltiga, men som inte har prövats i denna studie. En sådan är att partiernas kostnader har ökat för att bedriva professionella valkampanjer och annat, och att partierna inte tror att det går att öka medlemsavgifter och donationer i motsvarande grad (Katz & Mair 1995: 15, 2009: 758; Gidlund 1981: 343-344). En annan möjlig förklaring är samhällsförändringar i form av tilltagande individualisering som innebär att medborgarens vilja att sluta sig samman i kollektiva gemenskaper, eller identifiera sig med det de säger sig representera, avtar (Putnam 2000; Inglehart & Welzel 2005).

Ett andra resultat av föreliggande studie är att en allt större del av statens resurser allokeras till PPO, som här representeras av riksdagens partigrupper. De medel som delas ut till eller är avsedda för riksdagens partigrupper tar en allt större del av det statliga partistödet, medan den del som går till PCO, partiernas medlemsorganisation, minskar (Bolin 2011: 96). Denna utveckling är i linje med kartelliseringsteorins tanke om att PPO allt mer dominerar partierna på bekostnad av PCO och POG, partiernas gräsrotter (Katz & Mair 2002: 123, 2009: 756).

Ett tredje och sista resultat stödjer kartellpartiteorins hypotes om att partiorganisationerna blir allt mer stratakratiska. Det innebär att central- och lokalpartierna ökar sin autonomi gentemot varandra (Katz & Mair 2009: 756). Lokalpartierna kontrollerar sin egen finansiering genom kommunernas och landstingens beskattningsrätt och frihet att själva besluta nivå och utformning av det lokala partistödet. Därmed ökar lokalpartiernas lokala partistöd i motsvarande takt som centralpartiernas (PPO) partistöd.

Partistödet är, enligt Katz och Mair (2009: 756), i sig själv ett uttryck för kartellisering, då de menar att karteller krävs för att besluta om partistöd. För den som inte godkänner detta resonemang (Koole 1996; Kitschelt 2000; Loxbo 2013), eller för den som anser att fler utsagor i den komplexa kartelliseringsteorin också bör beläggas för att teorin ska vinna i trovärdighet, kan partistöd ses

som en möjlig orsak till ökad kartellisering. Det finns därmed all anledning att kommande forskning försöker relatera utvecklingen av partistöd till andra av kartellpartiteorins påståenden (Scarrow 2006) och inte bara till andelen partimedlemmar bland medborgarna: användning och reglering av massmedia, ökad reglering av partiväsendet, avpolitisering och frånvaro av politiska konflikter (Katz & Mair 1995: 20, 2009: 755-758).

Referenser

- Asp, Kent, 2011. *Mediernas prestationer och betydelse: Valet 2010*. Göteborg: Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Göteborgs universitet.
- Biezen, Ingrid van, Mair, Peter & Pogunkte, Thomas, 2012. "Going, going... gone? The decline of party membership in contemporary Europe", *European Journal of Political Research* 51(1), s 24-56.
- Blyth, Mark & Katz, Richard S., 2005. "From Catch-all Politics to Cartelisation: The Political Economy of the Cartel Party", *West European Politics* 28(1), s 33-60.
- Bolin, Niklas, 2012. *Målsättning riksdagen: Ett aktörsperspektiv på nya partiers inträde i det nationella parlamentet*. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Bolleyer, Nicole, 2009. "Inside the Cartel Party: Party Organisation in Government and Opposition", *Political Studies* 57(3), s 559-579.
- Bonander, Fredrik, 2009. *Party Membership and State Subsidies: A Comparative Study*. Örebro: Örebro University.
- Casas-Zamora, Kevin, 2005. *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. Colchester: ECPR Press.
- Clift, Ben & Fisher, Justin, 2004. "Comparative Party Finance Reform: The Cases of France and Britain", *Party Politics* 10(6), s 677-700.
- Detterbeck, Klaus, 2005. "Cartel Parties in Western Europe?", *Party Politics* 11(2), s 173-191.
- Duverger, Maurice, 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. London: Methuen & CO.
- Epstein, Leon D., 1967. *Political Parties in Western Democracies*. New York: Praeger Publishers.
- Finansutskottets betänkande, 2010. *Utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna, 2010/11:FiU1*. Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Finansutskottets betänkande, 2011. *Utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna, 2011/12:FiU1*. Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Fischer Justin & Eisenstadt, Todd A., 2004. "Introduction: Comparative Party Finance: What is To Be Done?", *Party Politics* 10(6), s 619-626.
- Gidlund, Gullan, 1983. *Partistöd*. Lund: Liber/CWK Gleerup.
- Gidlund, Gullan, 1985. *Det kommunala partistödet: En studie av kommunernas och landstingens stöd till de politiska partierna (1983 års demokratiberedning)*, Ds C 1985:8. Stockholm: Liber/Allmänna förlaget.
- Gidlund, Gullan, 1994. *Allmänhetens insyn i partiers valkandidaters intäkter: SOU 2004:22*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- Hagevi, Magnus, 2000. "Parliamentary party groups in the Swedish Riksdag", s 145-160 i Heidar, Knut & Koole, Ruud (red.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties Behind Closed Doors*. London: Routledge.
- Hagevi, Magnus, 2003. "Sweden: Between Participation Ideal and Professionalism", s 352-373 i Borchert, Jens & Zeiss, Jürgen (red.), *The Political Class in Advanced Democracies: A Comparative Handbook*. Oxford: Oxford University Press.
- Hagevi, Magnus. & Jahn, Detlef, 1999. "Parteien und Fraktionen in Schweden: Entwicklungen zur Kartellpartei", s 145-169 i Helms, Ludger (red.), *Parteien und Fraktionen: Ein internationaler Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Hagevi, Magnus, 2011. "Bilaga: Survey 2010", s 339-360 i Hagevi, Magnus (red.), *Den svenska väljaren*. Umeå: Boréa.
- Hermansson, Jörgen, 2007. "Enkammarriksdagen", s 23-60 i Ahlbäck Öberg, Shirin, Hermansson, Jörgen & Wängnerud, Lena (red.), *Exit riksdagen*. Malmö: Liber.
- Hjertqvist, Oscar, 2013. *Det politiska bidragsberoendet – Finansieringen av Sveriges politiska partier*. Stockholm: Timbro, tillgänglig på http://timbro.se/sites/timbro.se/files/files/reports/det_politiska_bidragsberoendet_5.pdf, citerad 5/5 2013.

- Hopkin, Jonathan, 2004. "The Problem with Party Finance: Theoretical Perspectives on the Funding of Political Parties", *Party Politics* 10(6), s 627-651.
- Inglehart, Romald & Welzel, Christian, 2005. *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Katz, Richard S. & Mair, Peter, 1993. "The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization", *American Review of Politics* 14, s 593-618.
- Katz, Richard S. & Mair, Peter, 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy", *Party Politics* 1(1), s 5-28.
- Katz, Richard S. & Mair, Peter, 2002. "The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies", s 113-135 i Runther, Richard, Montero, José Ramón & Linz, Juna J. (red.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Katz, Richard S. & Mair, Peter, 2009. "The Cartel Party Thesis: A Restatement", *Perspectives on Politics* 7(4), s 753-766.
- Katz, Richard S. & Mair, Peter, 2012. "Parties, interest groups and cartels: A comment", *Party Politics* 18(1), s 107-111.
- Kirchheimer, Otto, 1966. "The transformation of Western European Party Systems", s 177-200 i Palombara, Joseph. L. & Weiner, Myron (red.), *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Kitschelt, Herbert, 2000. "Citizen, Politicians, and Party Cartelization", *European Journal of Political Research* 37(2), s 149-179.
- Kommunallagen, 1991:900.
- Konstitutionsutskottets betänkande, 1999. *Utgiftsområde 1: Rikets styrelse, 1999/2000:KU1*. Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Koole, Ruud, 1996. "Cadre, Catch-all, or Cartel? A Comment on the Notion of Cartel Party", *Party Politics* 2(4), s 507-524.
- Koß, Michael, 2010. *The Politics of Party Funding: State Funding to Political Parties and Party Competition in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Krouwel, André, 2012. *Party Transformation in European Democracies*. New York: State University of New York Press.
- Lagen om kommunalt partistöd, 1969:596.
- Lantto, Johan, 2008. *Utvärdering av det kommunala partistödet: Rapport från riksdagen 2007/07:RFR23*. Stockholm: Riksdagstryckeriet.
- Loxbo, Karl, 2013. "The Fate of Intra-Party Democracy. Leadership Autonomy and Activist Influence in the Mass Party and the Cartel Party", *Party Politics* 19(4), s 537-554.
- Mair, Peter, 1994. "Party Organizations: From Civil Society to the State", s 1-22 i Katz, Richard S. & Mair, Peter (red.), *How Parties Organize: Change and Adaption in Party Organization in Western Democracies*. London: Sage.
- Nassmacher, Karl-Heinz, 2009. *The Funding of Party Competition: Political Finance in 25 Democracies*. Baden-Baden: Nomos.
- Pierre, Jon, Svåsand, Lars & Widfeldt, Andres, 2000. "State Subsidies to Political Parties: Confronting Rhetoric with Reality", *West European Politics* 23(3), s 1-24.
- Proposition, 1972:126. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om statligt stöd till politiska partier, given Stockholms slott den 20 oktober 1972*. Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Putnam, Robert, 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Riksdagens utredningstjänst, 2003. *Partistöd*. Dnr 2003:1196. Stockholm: Sveriges riksdag.
- Riksdagens utredningstjänst, 2012. *Arvoden till riksdagsledamöter för uppdrag inom riksdagen mm*. Dnr 2012:774. Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Riksdagens årsbok 2006/07, 2007*. Stockholm: Riksdagens tryckeriexpedition.
- Riksdagens årsbok 2012/13, 2013*. Stockholm: Riksdagens tryckeriexpedition.

- Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA), 2012. *Kommun- och landstingsdatabasen*, tillgänglig på <http://kolada.se/index.php?page=workspace/nt>, citerad 20/5 2012.
- Sandström, Lena & Wising, Kenneth, 1994. *Det offentliga stödet till partierna – Inriktning och omfattning*, Ds 1994:31. Stockholm: Finansdepartementet.
- Scarrow, Susan, 2004. "Explaining Political Finance Reforms: Competition and Context", *Party Politics* 10(6), s 653-75.
- Scarrow, Susan, 2006. "Party Subsidies and the Freezing of party Competition: Do Cartels Work?", *West European Politics* 29(4), s 619-639.
- SCB, 2011. *Landstingens räkenskapssammandrag 2011: Rikstotal, exklusive Gotland*. Örebro: Statistiska centralbyrån, Avdelningen för nationalräkenskaper, Offentlig ekonomi och mikrosimuleringar.
- SCB, 2013a. *Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF/SILC)*, tillgänglig på http://www.scb.se/Pages/List___257686.aspx, citerad 20/5 2012.
- SCB, 2013b. *Arbetskostnadsindex för arbetare och tjänstemän inom privat sektor (AKI)*, tillgänglig på http://www.scb.se/Pages/TableAndChart___248029.aspx, citerad 20/5 2013.
- SCB, 2013c. *Nationalräkenskaper detaljerade årsberäkningar 1950-2010, vissa data 1950-2012*, tillgänglig på http://www.scb.se/Statistik/NR/NR0103/2013K01/Tabellpaket_arsSM2010_SNI2007version201322.xls, citerad 26/8 2013.
- Schlesinger, Joseph A., 1984. "On the Theory of Party Organization", *Journal of Politics* 46(2), s 369-400.
- Svenska kommunförbundet, 1996. *Kommunalt förtroendevalda 1995. Del 2. Partistöd, ersättningsregler m.m.*
- Sveriges Riksdag, 2013a. *Partistöd*, tillgänglig på <http://www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Sa-arbetar-partierna/Partistod/>, citerad 19/5 2013.
- Sveriges Riksdag, 2013b. *Pensioner*, tillgänglig på <http://www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Sa-arbetar-ledamoterna/Ekonomiska-villkor/Pensioner/>, citerad 21/5 2013.
- Widfeldt, Anders, 1997. *Linking Parties with People? Party Membership in Sweden 1960-1994*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Vukosanovic, Miljan, 1979. *Kodbok för 1974 års levnadsnivåundersökning: Dokumentation av ett dataregister för välfärdsforskning*. Stockholm: Institutet för social forskning.
- Vukosanovic, Vladimir & Vukosanovic, Miljan, 1992. *68'ans kodbok*. Stockholm: Institutet för social forskning.