

Kommittédirektiv



Offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter

Dir. nr
2002:83

Beslut vid regeringssammanträde den 19 juni 2002.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare får i uppdrag att överväga hur man kan öka allmänhetens insyn i hur de politiska partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur de personer som driver en s.k. personvalskampanj finansierar den. Utredaren skall redovisa och utvärdera hur riksdagspartiernas frivilliga överenskommelse angående redovisning av partiernas intäkter har fungerat i praktiken. Utredaren skall vidare följa hur frågan om offentlighet för intäkter hanteras i samband med 2002 års val.

Offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter

Regeringen har i propositionen Demokrati för det nya seklet aviserat ett initiativ för att förbättra insynen i finansieringen av politiska partiers politiska verksamhet och s.k. personvalskampanjer (prop. 2001/02:80 s. 115).

Det är av flera skäl viktigt att allmänheten kan få insyn i hur de politiska partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur de personer som driver en s.k. personvalskampanj (valkandidater) finansierar sina kampanjer. Sådan offentlighet kan öka det politiska systemets legitimitet och förebygga korruption. Informationen kan också utgöra ett underlag för väljarna vid val och främja en debatt om etik och bevekelsegrunder i politiken. Redan det förhållandet att partiernas verksamhet till stor del finansieras av det allmänna gör det rimligt att det finns insyn i partiernas intäkter. För bedömningen av partistödssystemets utformning och effekter kan det också ha betydelse att få reda på de övriga finansieringskällor

partierna har. Mot bakgrund av de politiska partiernas stora betydelse i dagens samhälle är det rimligt att information om partiernas intäkter är offentlig, särskilt som andra viktiga maktcentrum inom såväl det allmänna som näringslivet är underkastade vissa offentlighetskrav. För att kunna bedriva en effektiv kampanj för ett personval fordras ofta stora ekonomiska resurser, och det är då särskilt viktigt att insyn och öppenhet råder om finansieringen.

Rådet för utvärdering av 1998 års val förespråkade en frivillig modell som bygger på att det i första hand är partierna och valkandidaterna som tar ansvar för frågorna kring finansiering och redovisning av kampanjer (SOU 1999:136 s. 134 ff.). Rådet konstaterade att det är önskvärt att partierna sinsemellan kommer överens om vissa ram- eller minimiregler på kampanjfinansieringens område. En frivillig modell för redovisning anslöt enligt rådet till den svenska traditionen på partifinansieringens område som bl.a. innebar ett minimum av intrång i partiernas ekonomiska angelägenheter.

I dag finns det ingen författningsreglering i Sverige som ger allmänheten insyn i partiers och valkandidaters intäkter. Det är däremot tradition att riksdagspartierna genom ömsesidiga överenskommelser åstadkommer öppenhet för sina intäkter. Den senaste överenskommelsen angående redovisning av partiernas intäkter som träffats mellan riksdagspartierna är från april 2000. Rekommendationerna i överenskommelsen omfattar även information om hur enskilda kandidater finansierar sina personvalskampanjer.

Riksdagspartierna är således medvetna om vikten av insyn och har vidtagit vissa åtgärder. Men det finns inga garantier för att nya partier eller fristående lokala partier tar sitt ansvar på samma sätt. Därför finns det vissa skäl som talar för att det, trots den samsyn som finns i dag hos riksdagspartierna, kan vara befogat med en författningsreglering som ger insyn. Därmed skulle man kunna, just med stöd av den samsyn som finns i dag bland de etablerade partierna, så att säga framtidssäkra det demokratiska värdet av insyn. Samtidigt måste man komma ihåg att det är grundläggande för förtroendet för det demokratiska systemet att staten inte otillbörligt påverkar partiers möjlighet att verka.

I ett internationellt perspektiv kan man konstatera att det är vanligt med någon form av rättslig reglering av partiernas och valkandidaternas intäkter. Sådan lagstiftning finns numera också i Finland, Danmark och Norge. Frågan om finansiering av politiska

partier berörs vidare allt oftare i olika internationella sammanhang, för närvarande t.ex. vid förhandlingar i FN om en konvention mot korruption.

Utredningsuppdraget

En särskild utredare får i uppdrag att överväga hur man kan åstadkomma insyn i hur de politiska partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur de personer som driver en s.k. personvalskampanj (valkandidater) finansierar sina kampanjer. Uppdraget avser såväl rikstäckande som lokala – exempelvis kommunala – partier och kampanjer. Även frågan om insyn i lämnat indirekt stöd i form av exempelvis stödannonsering, subventionering av annonskostnader och personella resurser omfattas av uppdraget.

Utgångspunkten är att allmänhetens insyn i politiska partiers och valkandidaters intäkter skall öka. De lösningar som använts i riksdagspartiernas frivilliga överenskommelse angående redovisning av partiernas intäkter bör beaktas.

Utredaren skall redovisa och utvärdera hur riksdagspartiernas frivilliga överenskommelse har fungerat i praktiken samt vilka internationella erfarenheter som finns inom området. Utredaren skall vidare följa hur frågan om offentlighet för intäkter hanteras i samband med 2002 års val. Om utredaren finner det befogat ska lämpliga åtgärder föreslås. Dessa kan avse en utveckling av de frivilliga insatserna, men även åtgärder från det allmännas sida. Åtgärder för att stimulera partier som inte är part i den frivilliga överenskommelsen att verka i dess anda skall särskilt övervägas.

Utredaren skall på lämpligt sätt informera riksdagspartierna om sitt arbete och även inhämta partiernas synpunkter på kommande förslag. Utredaren skall redovisa sitt arbete senast den 30 september 2003.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter (Ju 2002:07)

**Dir. nr
2003:66**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 maj 2003.

Förtydligande av uppdraget

Utredningens uppdrag skall liksom tidigare (dir. 2002:83) omfatta partier och kampanjer på alla nivåer och alla typer av stöd, alltså även stöd från juridiska personer, t.ex. fackliga organisationer.

Utredningens nuvarande uppdrag

Den 19 juni 2002 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga hur man kan öka allmänhetens insyn i hur de politiska partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur de personer som driver en personvalskampanj finansierar den (dir. 2002:83, Ju 2002:07). I uppdraget ingår att, om utredaren finner det befogat, föreslå åtgärder för att öka insynen. Åtgärderna kan avse en utveckling av de frivilliga överenskommelser som redan finns på området men kan också avse åtgärder från det allmännas sida.

Utgångspunkten för utredningsuppdraget är att allmänhetens insyn i partiernas och enskilda kandidaters intäkter skall öka. Uppdraget omfattar därför partier och kampanjer på alla nivåer och alla typer av stöd. Det är således fullt klart att även stöd från juridiska personer, t.ex. fackliga organisationer, omfattas av uppdraget. Likväl har utredningsuppdragets omfattning i detta hänseende ifrågasatts (bet. 2002/03:KU26).

Uppdraget skall redovisas senast den 30 september 2003.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till utredningen om
offentlighet för partiers och valkandidaters
intäkter (Ju 2002:07)**

**Dir. nr
2003:130**

Beslut vid regeringssammanträde den 23 oktober 2003.

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 19 juni 2002 (dir. 2002:83) tillkallade dåvarande statsrådet Britta Lejon en särskild utredare med uppdrag att överväga hur man kan öka allmänhetens insyn i hur de politiska partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur de personer som driver en personvalskampanj finansierar den. Utredaren skall bl.a. redovisa och utvärdera hur riksdagspartiernas frivilliga överenskommelse angående redovisning av partiernas intäkter har fungerat i praktiken. Om utredaren finner det befogat skall lämpliga åtgärder föreslås. Genom tilläggsdirektiv förtydligades utredarens uppdrag den 22 maj 2003 (dir. 2003:66). Uppdraget skall enligt direktiven vara avslutat senast den 30 september 2003.

Med ändring av tidigare beslutad tid skall utredaren redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2003.

(Justitiedepartementet)

Partifinansiering – en riskzon för korruption

av Staffan Andersson

1. Inledning

Korruption är ett begrepp förknippat med många olika tolkningar och betydelser. Med sitt ursprung i latinets *corruptio* med betydelsen ”fördärvat tillstånd, förfall, bestickning” har korruption traditionellt förknippats med moralsikt fördärv (Nationalencyklopedin 1993). I *The Oxford Reference Dictionary* (1986) definieras korruption som “morally depraved, wicked; influenced by or using bribery”. I samhällsvetenskapliga termer betyder korruption enligt *Collin’s Dictionary of Sociology* (1995), “the abandonment of expected standards of behaviour by those in authority for the sake of unsanctioned personal advantage.” På liknande sätt betecknar *the Encyclopedia of Democracy* (1995) korruption som “the abuse of public resources for private gain”.

I forskningslitteraturen om partifinansiering och korruption är de flesta korruptionsansatser avhängiga en skillnad mellan någon form av formell skyldighet att handla i allmänintresset och handlingar som istället syftar till att undergräva allmänintresset. Förenklat så fokuserar de flesta definitioner inom partifinansieringslitteraturen på riskerna för hur olika finansieringskällor skulle kunna påverka partier och kandidater på ett otillbörligt sätt.

Att korruption är ett allvarligt samhällsfenomen som kräver att uppmärksammas och studeras är långtifrån någon ny upptäckt. Många politiska tänkare har över tiden betraktat korruption som något som angriper samhällets grundvalar. Macchiavelli såg utifrån erfarenheterna i 1400- och 1500-talets Florens korruption som ett ständigt närvarande hot mot människans goda egenskaper, inte minst med tanke på att han betraktade människan som svag och i behov av starkt ledarskap. Montesquieu, som levde på 1600- och 1700-talet och är starkt förknippad med maktindelning mellan institutioner, förklarade Romarrikets fall med förfallet av moral och dygd. Enligt Rosseau, som var verksam på 1700-talet,

korrumpade det politiska systemet självt människan i dennes strävan efter makt snarare än att människan korrumpade det politiska systemet. Han såg jämlikhet som något naturligt och goda lagar var till för att skydda jämlikheten mot makthungliga individer.

Enligt en mer nutida forskare, statsvetaren Carl Friedrich (1989:18–20), så är det Rosseaus tolkning som har format den moderna förståelsen av korruption genom fokuseringen på missbruk av makt. I en samhällsvetenskaplig betydelse har korruption i regel förknippats med negativa konsekvenser för samhället. En gemensam nämnare i synen på korruption är att den har negativ inverkan på det politiska systemet. Även empiriskt orienterad forskning har pekat på de negativa effekterna av korruption på ekonomisk tillväxt, institutionella prestationer och politisk legitimitet (se exempelvis, Médard 1986, Mauro 1995, och Rose-Ackerman 1999).

1.1 Syfte

Syftet med denna studie är att undersöka risker för korruption i samband med partifinansiering. Hur ser riskerna ut och vilka åtgärder kan vidtas? Det är en jämförande studie som görs med vissa referenser till den svenska situationen. Inledningsvis diskuteras risker för korruption i allmänhet och i samband med partifinansiering. I avsnitt två görs sedan en utblick vad gäller korruptionens förekomst i Sverige jämfört med i andra länder. I det följande tredje avsnittet studeras några partifinansieringssystem i Västeuropa och Nordamerika, hur de hanterat reglering, korruption och exempel ges på den typ av problem eller skandaler som förekommit. I avsnitt fyra behandlas hur olika aspekter av partifinansieringssystem relaterar till korruption. Därefter diskuteras i det femte avsnittet hur den aktuella litteraturen på området beskriver dessa problem och vilka förklaringar som är tänkbara. Avslutningsvis sammanfattas diskussionen om risker för korruption, viktiga tendenser och några frågor som denna studie väcker.

1.2 Riskzoner för korruption

Riskzoner karakteriseras av många tillfällen för korruption, att korrupta erbjudanden är vanliga eller att aspekter som är gynnsamma för korruption finns närvarande (för utförligare diskussion om riskzoner se Andersson 2002). När det gäller riskzoner för korruption finns det flera resultat som tyder på att de är relativt lika mellan länder. Enligt Transparency International är korruption vanligtvis mest utbredd i följande verksamheter i den offentliga sektorn: offentlig upphandling, tull, skatteförvaltning, polisverksamhet, immigration, tillståndsgivning, service från offentligt monopol, försäljning av mark och politiska utnämningar och dessutom pekar man på den kommunala politiken som sårbar. Det inbegriper handlingar som gäller vänskapstjänster vid utnämningar och tillsättningar, nepotism, mutor och provisioner i samband med upphandling, bedrägerier, och korruption genom att donatorer till politiska kampanjer köper sig inflytande (Transparency International 1996).

Riskzoner för korruption i Sverige är således relativt lika de som finns i andra europeiska länder. Verksamhet som gäller tillståndsgivningar och upphandlingar innebär ständiga risker, likaså befattningar där myndighetsutövning påverkar en klient som har direkt kontakt med befattningshavaren.¹ Dessutom har det visat sig att det på områden där det sker eller har skett snabba verksamhetsförändringar finns risker när kontrollsystemen inte anpassas till förändringarna, vilket det finns exempel på i Sverige under 1990-talet (Andersson 2002).

Forskningen visar dessutom på att politiska partiers strävan att finansiera sin verksamhet är ett känsligt område för korruption. Transparency International frågade 2002 människor i 44 länder inom vilka institutioner de helst skulle vilja minska korruptionen om de hade möjligheten. Tre av tio tillfrågade valde de politiska partierna, sedan domstolarna, polisen och därefter sjukvård och utbildning. I Sverige valdes också partierna i störst utsträckning (19,3 %), om än i lägre utsträckning än i de flesta andra länderna, följt av domstolar (16,2) och sjukvård (12,8) (Transparency International 2003). Förutom att det är naturligt att politiker har centralt ansvar i många av de verksamheter som är sårbara är det således också så att politisk finansiering har visat sig vara utsatt för

¹ Byggsektorn, transport- och kollektivtrafiksektorn, gränskontroll av människor och införsel av varor och polisverksamhet är exempel på sårbara sektorer.

korruption. Dessutom har partier och politiker en central roll i demokratin och därmed är också förtroendet för att korruption inte kan påverka dessa aktörer av betydelse för demokratin legitimitet.

Uppmärksamheten för korruption och de problem den medför har ökat i andra länder men också i Sverige. Till viss del har den ökade uppmärksamheten i Sverige påverkats av avslöjandena i andra europeiska länder och inom EU-kommissionen, men den är också driven av skandaler som inträffat inom landets gränser. I internationella sammanhang är de kanske inte så spektakulära men de har i det svenska sammanhanget utgjort exempel på oegentligheter och i vissa fall korruption, med politiker och tjänstemän inblandade. De har också fått allvarliga konsekvenser och vissa fall lett till att hela politiska eller administrativa ledningar (på kommunal nivå som i Motala, Gävle eller Älvsborgs läns landsting) har tvingats avgå (Andersson 2002).

Även om det inte avslöjats några stora svenska partifinansieringsskandaler har frågan om partifinansiering och hur man ska förhålla sig till det för att undvika oegentligheter och korruption fått ökad uppmärksamhet och flera personer än tidigare även inom de politiska partierna verkar beredda att ompröva den svenska traditionen att inte reglera dessa frågor med lagstiftning.

1.3 Partifinansiering och korruption

Pengars roll och inflytande har varit en central del i många av de uppmärksammade korruptionsskandalerna i Europa och Nordamerika. Det har inneburit att frågan om pengars inflytande har ställts på sin spets. På frågan om vad som bör göras för att undvika problem har en del av svaret i de flesta länder varit lagstiftning. Lagstiftning har varit ett sätt att möta de problem som uppstått i samband med att privata bidrag till partierna lett till oegentligheter och korruption. Men även systemen baserade på statligt partistöd har erfarit problem till följd av dålig kontroll och uppföljning av finansieringen (Gidlund 1994a:192–93).

Traditionellt har det varit skillnad på hur partifinansieringen i Nordamerika och Europa har varit organiserad. I Nordamerika har systemet kännetecknats av mer reglering och sanktionssystem. I Europa har kraven på öppenhet och redovisning inte varit lika tvingande. Framförallt kan denna skillnad härledas till skillnaderna

mellan valsyste­men och huruvida de främjar parti- eller kandidatorienterade val (Gidlund 1994a:194–95).

Men under 1990-talet minskade skillnaderna mellan Nordamerika och Europa. Benägenheten att reglera partifinansiering med lag ökade, inte minst med tanke på alla skandaler såsom i Belgien, Italien och Tyskland. Sverige har tidigare tillsammans med Nederländerna och Storbritannien pekats på som länder där reglering inte har ansetts vara nödvändigt för att försäkra sig om legitim partifinansiering, men i såväl Nederländerna som Storbritannien har de starkare kraven lett till skärpning av reglerna.² Sverige blir därmed alltmer ensamt om att inte ha någon lagstiftning. En annan förklaring till regleringen av partifinansieringen med lag ökar är att partiernas verksamhet i stor utsträckning finansieras med offentliga medel. Detta gör det svårare att argumentera för att verksamheten inte är av den art att ingripanden i verksamheten kan ske och att den ska präglas av fullständig öppenhet och insyn (Gidlund 1994b:105, Pujas och Rhodes 1998:5, Gidlund 1999:48–50, Fisher 2000:25–26)

Centrala aspekter i partifinansieringssystemen

En förändring som kan sägas vara generell för partisystemen i Västeuropa är att partierna har förlorat i medlemsstöd samtidigt som kostnaderna för valkampanjerna har ökat över tid. Detta innebär att partierna blivit beroende av statligt partistöd eller bidrag från privata finansiärer. I vissa sammanhang har detta lett till att partier även försökt kringgå lagarna för att söka stöd, det kanske mest välkända exemplet där detta skedde systematiskt är Italien.

De ökade problem kring partifinansiering och dess reglering som präglat de flesta länder på senare år har huvudsakligen fyra förklaringar.

1. Byråkratiseringen av partiorganisationerna har ökat och partierna har gått från att vara medborgarsamhällets förmedlande länk till att alltmer likna kartellpartier som är nära knutna till staten.

² Det brittiska finansieringssystemet innehöll tidigare inga lagar som begränsade hur mycket man fick ge eller som begränsade partiernas inkomster. På nationell nivå var i princip den enda begränsningen att företag som gav pengar över ett visst belopp skulle ta upp det i styrelseberättelsen. Men efter en rad händelser och ifrågasättande av integriteten hos systemet har det skett en förändring.

2. Ökade kampanjkostnader som mycket är en följd av medias ökade roll i förmedling av det politiska budskapet.
3. Förändring av den politiska konkurrensen där partiledarna får ökad betydelse genom medias betydelse, vilket minskar partiernas traditionella karaktär och ökar politikens kostnad.
4. Traditionella partifinansieringskällor som medlemsavgifter har minskat i omfattning, istället har användningen av andra källor ökat och i vissa fall också illegala donationer (Pujas och Rhodes 1998:5).

När det gäller partifinansiering och risker för korruption påverkas detta också av om partisystemen är kandidat- eller partiorienterade och om finansieringen är huvudsakligen baserade på statligt partistöd eller på privat finansiering från stora givare eller intressegrupper (s.k. plutokratisk finansiering) (Gunlicks 1993, Lösche 1993, Nassmacher 1993, Alexander 1994, Alexander & Shiratori 1994, Jones 1994, Shiratori 1994, Gidlund & Koole 2001, Nassmacher 2001).³

Den plutokratiska finansieringsformen kan innebära vissa problem som framförallt förknippas med risken att intressen kan köpa sig inflytande i politiska överväganden. Statligt partistöd har setts som en åtgärd för att minska risken för sådant otillbörligt inflytande, men huruvida det verkligen får denna effekt är svårt att säkert belägga (Heidenheimer 2000:19).

Den statliga finansieringen innebär i sin tur också vissa nackdelar, framförallt tenderar det att gynna de partier som redan är en del av systemet gentemot de som står utanför.

Men även om partifinansieringssystemen varierar så verkar klagomålen vara likartade mot dem. Det handlar om brist på öppenhet⁴ och genomskinlighet, ineffektiv eller bristfällig reglering och täta band mellan stora finansiärer och partiledningar och regelrätta mutor. Den bakomliggande oron handlar om en rädsla att om partifinansieringen lämnas oreglerad kommer problemen att

³ Den allmänna tendensen över tid har varit att systemen blir mer kandidatorienterade och bland de partiorienterade systemen har en majoritet idag ett (svagt) inslag av preferensröstning (Bergman et al. 2003: 131–133).

⁴ En intressant diskussion är den Levine (1997: 21) för om offentliggörande av bidragsgivare till politiska kampanjer. Offentliggörande brukar anföras som en medicin mot korrupt inflytande, men författaren menar att det snarare kan öka benägenheten att ge bidrag i utbyte mot gentjänster, vilket är det man vill undvika. Istället menar författaren att det bästa systemet vore ett där politikerna inte visste vem som bidrog till deras kampanjmedel och därmed skulle ingen part ha anledning att "byta bidrag mot gentjänster".

förstärkas och därmed underminera de demokratiska förutsättningarna.

2. Korruptionens förekomst – Sverige i internationell jämförelse

I Västra Europa har korruptionsskandaler skakat länder som Tyskland, Italien, Spanien och Frankrike under de senaste decennierna. I Italien och Tyskland involverade skandalerna högt uppsatta politiker. I Italien innebar de stora avslöjandena på 1990-talet att det dåvarande politiska systemet förlorade sin legitimitet. Att korruption avslöjades var i sig inget nytt men storleken och dess utbredning var nytt. Följden blev att förändringar skedde i valsysteem och partifinansieringssystem och hela det gamla partisystemet genomgick stora förändringar. På 1980-talet var den stora skandalen i Tyskland att de tre stora politiska partierna hade tagit emot pengar från holdingbolaget Flick och flera ledande politiker fälldes för mutbrott. Senare på 1990-talet kom också nya avslöjanden om olagliga bidrag som involverade den före detta förbundskanslern Helmuth Kohl. Även i andra länder kan man se en markant ökning i liknande uppmärksammade skandaler. I Belgien tvingades en före detta minister avgå som generalsekreterare för NATO efter att det avslöjats att han som involverad i köp av försvarsmaterial låtit mutor betalas ut till socialistpartiet. I Spanien var mutanklagelser mot Felipe Gonzalez's regering en viktig förklaring till nederlaget i 1996 års val (Giglioli 1996, Brademas and Heimann, 1998:18, Heidenheimer 2000, Newell 2000:62, Lashmar 2001:144). I Storbritannien väckte det stor uppmärksamhet 1997 när det avslöjades att Labour tagit emot en miljon pund från Formel 1 (motorsport) organisationens ledare, samtidigt som denna organisation hade undantagits från det föreslagna förbudet mot tobaksreklam i samband med sportevenemang. Labour försökte omedelbart att minimera den politiska skadan genom att överlåta frågan till ordföranden för en parlamentarisk kommitté och ge tillbaka donationen till givaren (Ibid.:27). I Frankrike dömdes en före detta utrikesminister för sin delaktighet i korruptionsaffärer i relation med det statliga oljebolaget ELF (Doublet 2001:145, *Dagens Nyheter* 2001-06-31). Under 1999 riktades anklagelser om inkompetens, bedrägerier och

nepotism mot Europeiska kommissionen vilket ledde till kommissionens avgång (European Commission 2001).

Före dessa skandaler och avslöjanden var korruptionslitteraturen främst inriktad på att försöka förstå varför korruption uppträdde mest i utvecklingsländer medan de gamla västliga demokratierna i det närmaste ansågs forskonade från korruption. Till viss del förklarades också hög korruption som funktionell i dessa tröga och ineffektiva system. (Se till exempel Leff 1964, Nye 1967, Huntington 1968, Scott 1969).

Den aktuella forskningen ser dock knappast korruption som frånvarande i industriländerna, korruption ses som något som finns i hela världen (se till exempel Anechiarico and Jacobs 1996, Huberts 1996, Levi and Nelken 1996, Della Porta och Mény 1997, Rose-Ackerman 1999) och forskarna ser heller inga positiva effekter av korruption (se till exempel Charlick 1993, Mauro 1995). Icke desto mindre är det så att det förekommer en ganska stor variation i graden av korruption. Korruptionens utbredning i olika länder är dock väldigt svårt att skatta på ett tillförlitligt sätt. En av de mer använda skattningar som görs är Transparency Internationals årliga index som bygger på bedömningar av människor som är verksamma i aktuellt land. Ett resultat av dessa undersökningar är att rika länder och demokratier bedöms ha lägre nivåer än fattiga utvecklingsländer (tabell 1).

Tabell 1. Upplevd korruption – utbredning efter region 2002

Region	Medelvärde	Länder (N)
Oceanien	9,1	2
Nordamerika	8,4	2
Västeuropa	7,8	18
Nordafrika och Mellanöstern	4,7	5
Asien	4,2	15
Övriga Europa	3,8	10
Latinamerika	3,4	21
Forna Sovjet	3,2	11
Afrika SS	3,2	18
Totalt	4,6	102

Not: Skala 1 (korrupt) – 10 (fritt från K). Bearbetning av Transparency International 2002.

Det finns en rad hypoteser och teorier om vad som är de viktigaste förklaringarna till liknande mönster. De förklaringar till hög respektive låg korruption som i regel undersöks i korruptionslitteraturen är framförallt inriktade på betydelsen av samhällets modernisering och ekonomiska utveckling, kultur och traditioner eller den institutionella ordningen. I jämförelser av varför vissa länder har mer korruption än andra brukar därmed prestationer eller värdet hos variabler som rättssystemet, olika institutioner, det sociala kapitalet, demokrati och ekonomisk frihet undersökas. Utan att närmare fördjupa sig i denna del av korruptionslitteraturen kan konstateras att Västeuropa är en region med relativt låga korruptionsnivåer. Men även inom denna region varierar nivåerna ganska mycket (Tabell 2).

Tabell 2. Korruptionsindex – Västeuropa (länderurval)

Land	2002	1997	1988–92	1980–85
Finland	9,70	9,48	8,88	8,14
Danmark	9,50	9,94	8,88	8,01
Sverige	9,30	9,35	8,71	8,01
Nederländerna	9,00	9,03	9,03	8,41
Förenade kungariket (UK)	8,70	8,22	8,26	8,01
Norge	8,50	8,92	8,69	8,41
Schweiz	8,50	8,61	9,00	8,41
Österrike	7,80	7,61	7,14	7,35
Tyskland	7,30	8,23	8,13	8,14
Belgien	7,10	5,25	7,40	8,28
Spanien	7,10	5,90	5,06	6,82
Irland	6,90	8,28	7,68	8,28
Frankrike	6,30	6,66	7,45	8,41
Portugal	6,30	6,97	5,50	4,46
Italien	5,20	5,03	4,30	4,86
Grekland	4,20	5,35	5,05	4,20

Not: Transparency International 1995, 1997 och 2002. Skala 1 (korrupt) – 10 (fritt från K)

Länder i södra och östra Europa anses ha mer korruption än länder i norr. Sverige tillhör de länder som bedöms som minst korrupta. Förklaringar till Sveriges position handlar vanligen om ett fungerande politiskt system, en relativt effektiv byråkrati,

öppenhet, väl fungerande rättssystem, högt förtroende mellan medborgarna och en låg acceptans för korruption. Men även om Sverige inte har erfarit stora korruptionsproblem finns det korruption och områden som är sårbara för korruption. Sett i ett globalt perspektiv är det också så att Sveriges position försämrats något sedan början av 1990-talet (Transparency International 2002). I GRECO:s⁵ undersökning av Sverige pekades också på flera bristfälliga förhållanden i den institutionella strukturen, bland annat att det inte fanns någon special myndighet med uppgift att utreda och åtala korruptionsfall. Man pekade på att det svenska systemet är mer utvecklat när det gäller att reagera på signaler om problem än att aktivt söka upp dem, vilket inte minst är problematiskt när det gäller ett så komplext och svårupptäckt problem som korruption. Vidare ansåg man att tjänstemän i offentlig sektor inte i tillräckligt stor utsträckning informeras om behovet av att rapportera misstankar om korruption. Rutinerna för offentlig upphandling efterlevs inte så som det föreskrivs i lag. Vidare ansågs förfaringssätten med vilken den kommunala revisionen utfördes vara bristfälliga (GRECO 2001). Här kan man dock konstatera att det vidtagits en rad åtgärder i Sverige under senare år som på många sätt ligger i linje med dessa påpekanden. Bland annat inrättade Riksåklagaren under 2003 en enhet för bekämpning av korruptionsbrottslighet med möjlighet att utföra åklagaruppgifter i hela landet. Enligt Riksåklagaren har analysarbete visat på ett behov att specialisera sig och även få en nationell överblick (Åklagarväsendet 2003). Vidare så kan sägas att de andra påpekanden också är på områden där det finns en vetskap om att de lagstiftningsförändringar som gjorts t.ex. vad gäller upphandling och revision kanske inte har fått full verkan.

2.1. Svensk lagstiftning i internationell jämförelse

Lagstiftningen när det gäller mutor och bestickning i Sverige är relativt stark. Dock var det tidigare så i Sverige, liksom i många andra länder, att regelverket var mindre utvecklat när det gällde mutor av tjänstemän och politiker i andra länder än på hemmaplan. Internationellt arbete inte minst inom OECD har förändrat detta,

⁵ GRECO (Group of States Against Corruption) är en sammanslutning av stater med uppgift att utvärdera i vilken mån staterna lever upp till de åtgärder mot korruption som antagits av Europarådet.

vilket inneburit att skatteavdrag för bestickning i utlandet inte längre är möjligt, vilket tidigare ibland varit fallet i Sverige. Exempel på andra förändringar som skett på lagstiftningsområdet är en utvidgning av mutregler, bisysslors reglering, striktare regler när det gäller offentlig upphandling och viss förstärkning av revisionen både på nationell och kommunal nivå.

När det gäller finansiering av partier och politiska kandidater har Sverige vidhållit sin traditionella linje att inte reglera med lagstiftning, utan med frivilliga överenskommelser mellan partierna. Här blir Sverige alltmer ensamt om att välja denna linje (Gidlund 1999: 48–50). De få regler som finns gäller hur partistödet ska fördelas och vad som är att betrakta som muta. Partierna har föredragit att hålla sig till den svenska traditionen på området med frivilliga överenskommelser partierna emellan om vilka riktlinjer som man bör följa i dessa frågor.⁶ Den korruption och de oegentligheter i offentlig förvaltning och politik som avslöjats i Sverige har heller inte i huvudsak varit kopplat till politisk finansiering, men det har förekommit fall. Ett sådant omdiskuterat fall var när Sundsvalls Tidning avslöjade 1993 att en moderat riksdagsledamot var inblandad i ett förfarande som skulle kunna vara korrupt (Thofelt 1995: 22–23). Riksdagsledamoten var medlem av Näringsutskottet och drev samtidigt ett företag som åtog sig uppdrag av lobbykaraktär för företag och organisationer. I ett brev under valrörelsen 1991 erbjöd han omkring 20 företag information om beslut om åtgärder beträffande ekonomisk policy, mot en avgift på 8 000 kr per dag. Tingsrätten fällde riksdagsledamoten för mutbrott men Hovrätten frikände senare i sin dom (KU 49 1993/94, Rättsfall från Hovrätten 1995:99).⁷

⁶ Redan på 1940-talet utreddes frågan där lagstiftning avvisades (SOU 2000:1, s. 172).

⁷ Riksdagsledamoten avgick från sitt förtroendeuppdrag. En jurist vid SCA fälldes av Tingsrätten för bestickning efter att ha betalat ut 96 000 kronor i konsultationsarvoden till riksdagsledamoten mellan 1991 och 1993. Båda fick villkorliga domar och dagsböter (60 x 330 kronor respektive 40 x 700 kronor). Tingsrätten ansåg att riksdagsledamotens bisyssla gjordes inom ramen för hans ämbete och att ersättningen därför utgjorde en muta. Hovrättens frikännande grundades på att man inte fann att förfarandet var en del av riksdagsmannens offentliga uppdrag och ersättningen ansågs därför inte som olämplig (Rättsfall från Hovrätten 1995:95).

Viktiga förändringar

Trots frånvaron av många skandaler kring partifinansiering och korruption går det att peka på flera förändringar som har ägt rum som har bidragit till en ökad diskussion om den svenska hållningen.

I samband med lagstiftningsförändringar som genomfördes i slutet på 1990-talet utvidgades mutansvaret att inkludera individer också andra än de vilkas ansvar och tjänster som förmånerna var avsedda att påverka.⁸ Detta klargjorde om bestickning riktad mot tredje part som en beslutsfattare (den potentielle mutkolven) politiska parti utgjorde straffbara handlingar. Detta bidrog till en intensifierad debatt om LO:s bidrag till socialdemokraterna, där vissa personer hävdade att detta utgjorde ett villkorat bidrag som var att likna vid muta medan andra hävdade motsatsen (se Leijonhufvud 1998–1999, Andersson 2002). Madeleine Leijonhufvud, den dåvarande ordföranden för institutet mot mutor ansåg att lagen var vag men att en legal utvärdering av LO:s bidrag inte principiellt skulle vara olik från fallet med riksdagsledamoten i näringsutskottet (*Svenska Dagbladet* 1998-08-11). I princip kräver den svenska lagen en förbindelse mellan det givna bidraget och ett partis officiella agerande som inte står i enlighet med genomförande av partiprogrammet. Ett bidrag som inte görs med speciella villkor räknas som ett stöd för partiets program som sådant och även om det skulle resultera i favorisering av vissa partiföreträdares karriärer räknas bidraget inte juridiskt som muta (Regeringens proposition 1998/99: 32).

Det svenska valsyste­met systemet är av traditionen mycket particentrerat, det innebär att det som i princip har avgjort huruvida kandidater kommer in i den parlamentariska församlingen är partiernas nominering av listorna och sedan partiernas framgång i valet. Sedan valet 1998 har också väljarna fått en viss möjlighet att på valdagen påverka valet av kandidat genom att avlägga en personröst (Petersson et al. 1999: 103). Förespråkare av reformen i den svenska debatten har hävdade att personvalet främjar starka band mellan väljare och valda, att det ökar det politiska intresset och främjar debatten. Motståndarna hävdar istället riskerna att politiken förflyttas från sak till person och att pengars betydelse kan öka.

Men då denna reform utreddes ansågs inte att det förelåg skäl att införa lagstiftning (SOU 1993:21: 72–77). Konstitutionsutskottet

⁸ Detta tillades brottsbalken kapitel 17 paragraf 7 och kapitel 20 paragraf 2 (Ds 1998:29, 87).

menade att frågan skulle följas noga men att det inte förelåg behov av lagstiftning (KU16:1996/97).⁹ Man menade att det istället var upp till partierna att utarbeta sina egna riktlinjer och att partierna sins emellan gör överenskommelser om frivilliga regler. I ett senare skede gavs en offentlig utredning uppdraget att utvärdera personvalets effekter på 1998 års val. Utredningen skulle utreda om ovidkommande ekonomiska faktorer påverkade valresultatet, om det fanns behov av lagstiftning och utreda de regler som gällde det statliga stödet till partierna. Kommittén föreslog öppenhet och frivilliga överenskommelser som de fördelaktigaste åtgärderna och att kandidaterna skulle erbjudas att delta i ett frivilligt register där kandidaternas finansiella situation redovisades (SOU 1999:136, 15, 135, 207, 211). Det föreslogs ingen lagstiftning, men däremot föreslogs att partierna skulle ha en auktoriserad revisor och att årsredovisningen måste lämnas in till partibidragsnämnden, som beslutar om partistödet, för att ett parti ska kunna erhålla bidrag.¹⁰ Detta förslag ingick sedermera i regeringens proposition (Regeringens proposition 2001/02:53) och förslaget trädde ikraft den första mars 2002. I demokratiutredningens betänkande (SOU 2000:1, 172–173) föreslogs att partiernas finansiering offentligt redovisas, eftersom det är en förutsättning för att väljare och media ska ha tillgång till uppgifter om vilka som finansierar och hur det sker, och att arbetet med att utveckla detta skulle inledas så fort som möjligt. Man hävdade dessutom att ur ett medborgarintresse "...är det inte längre försvarbart att enbart förlita sig på frivillighet för att garantera öppenhet och insyn i dessa frågor" (SOU 2000:1, 173).

2.2. Attityder till korruption

När det gäller inställning till korruption visar studier att Sverige har en låg acceptans för mutor. I tabell 3 framgår dock att medelvärdet för hur accepterat mutor är i Sverige (ju högre desto mer accepterat) ligger något över snittet jämfört med ett urval av

⁹ Införande av personvalsinslag medförde dock krav i riksdagen på en striktare reglering av valkampanjer, framförallt att redovisa räkenskaper och regler för bidrag (se till exempel motionerna K17:1996/97, K19:1996/97, N256:1996/97, K22:1996/97, K25:1996/97 i KU16:1996/97).

¹⁰ Tidigare undersökningar har också visat att partiföreträdare är tveksamma till lagstiftning medan man är mer positivt inställd till andra typer av åtgärder, som frivillig reglering (Gidlund & Möller 1999: 71–72, Andersson 2002).

västeuropeiska länder och dessutom har toleransen tenderat att öka över tid till skillnad mot jämförelseländerna.

Tabell 3. Tolerans för tagande av muta: Medelvärden, där lägre värde indikerar lägre tolerans

				Land		
Sverige				Genomsnitt för V. Tyskland, Spanien, Norge, Sverige och Finland		
År	Medel	Standardav.	N	Medel	Standardav.	N
1981	1.60	1.27	1 475	1.57	1.31	7,383
1990	1.63	1.35	1 487	1.60	1.33	7,379
1996	1.80	1.59	1 497	1.55	1.46	7,433

Note: Bearbetning av data från Inglehart et al. 2000. Fråga: Do you think someone accepting a bribe in the course of ones duties is always justifiable, never justifiable, or something in between? (Skala 1–10, där "Taking a bribe" can never be accepted = 1, and always be accepted = 10.) N = antal svarande.

Spridningen i svaren har ökat över tid. Det finns flera tänkbara förklaringar till detta mönster. Det kan bero på att inställningen till mutor har blivit mer differentierad och att människor kan tänka sig situationer där det är berättigat eller att det helt enkelt har blivit något mer accepterat. Om det är så att det tenderar att bli mer accepterat är det en källa till oro eftersom attityder är en viktig motkraft mot ökad korruption. Denna förändring verkar delvis ha ägt rum samtidigt som en viss förändring i förtroende mellan människor. Att förtroendesiffrorna sjönk i Sverige mellan 1990 och 1996 (Inglehart et al. 2000), samtidigt som acceptansen för mutor ökade något är viktigt att notera eftersom högt förtroende och låga korruptionsnivåer har visat sig gå hand i hand.

3. Partifinansiering och korruption – exempel på problem och skandaler

Partierna har en avgörande roll i den politiska processen inte minst som länk mellan det civila samhället och staten. Det handlar om rekrytering av kandidater till viktiga poster, aggregering av intressen med mera. Utformning av partifinansieringssystemen har därmed en avgörande roll för hur legitim den politiska processen i

sig uppfattas vara och det påverkar också partikonkurrens, partisystem och hur lika möjligheter olika grupper får att delta i beslutsprocessen (Saalfeld 2000: 91).

Oavsett hur politiken är organiserad i ett land finns det ett gemensamt problem mellan alla system: hur de politiska organisationerna ska finansieras. Konkurrensen mellan politiska partier är beroende av resurser och den driver upp kostnaderna för kampanjer och intensifierar sökandet efter nya inkomster. Pengar används för att nå inflytande och kan användas för att erhålla andra resurser eller kombineras med dem för att nå politisk makt. Många länder har fått erfara stora skandaler som gällt politiska partier och det sätt de finansierat sin verksamhet på. Detta har föranlett reformer av partifinansieringen världen runt. Detta är inget nytt men alla skandaler har föranlett större uppmärksamhet och därmed uppmuntrat partierna att engagera sig mer i frågan. Graden och omfattningen av reformerna beror bland annat på det politiska systemet, vilka typer av partier det gäller, vilka alternativa finansieringssystem som finns och hur allvarliga problemen varit (Williams 2000: 1–2).

På liknande sätt som partiernas organisation och roll varierar i olika system så kan dynamiken bakom korruption variera mellan system. Liksom partifinansieringssystem och korruption uppvisar väldigt olika mönster i övergångsstaterna och utvecklingsstaterna, är det också fallet inom OECD-länderna.

3.1. Förenta staterna

USA har lång erfarenhet av problem med partifinansiering. Man har decentraliserade partier och ganska oberoende kandidater vilket har bidragit till ovanligt dyra valkampanjer och ökad oro för korruption. Idéer om hur systemet bör reformeras är ständigt återkommande, men däremot har det varit svårt att genomföra effektiva reformer.

Finansieringen av val i USA på nationell nivå skiljer sig åt från de flesta europeiska länder på flera punkter. Partierna står för och använder en ganska liten del av de pengar som spenderas, istället är det individuella kandidater och intresseorganisationer som står för den stora delen. Finansieringen i valen är reglerad i lag med krav på redovisning av bidrag och utgifter. Men lagarna har ändå inte förhindrat bidragen från att öka och rika intressegrupper från att

bidra med stora summor till kampanjer. I USA handlar risker för korruption mycket om hur helt lagliga medel riskerar att göra politiken korrupt. Enligt McSweeney (2000: 37, 59) har de åtskilliga reformerna av det amerikanska politiska finansierings-systemet kanske bidragit mer till att förändra hur korrupt påverkan sker än lett till dess minskning. Korruptionen i termer av brott mot befintliga regler har förmodligen minskat, men samtidigt har korruptionen i termer av pengars inflytande på beslutsfattarna förblivit stor.

Amerikansk partifinansiering och korruption

Den största politiska valskandalen i USA, Watergate, gällde formellt inte det republikanska partiet utan en organisation för att återvälja presidenten, som hade egen personal och samlade in stora summor pengar. Det var personalen i denna organisation som var inblandade i sabotage mot opposition, inbrott, utpressning i samband med pengainsamlingar och finansiering av försöket att dölja brotten. Skandalen föranledde en rad förändringar som syftade till att undanröja stora donationer och minska valkostnaderna, genom tak för bidrag och utgifter och krav på redovisning (McSweeney 2000: 40–41). Vidare så begränsades hur mycket individer fick ge. Men raden av reformer har inte lyckats med sitt syfte. Vägarna att kringgå reglerna är många. Det belyses bland annat av att organisationer kan undkomma reglerna genom att driva policyorienterade kampanjer istället för att driva kandidatorienterade, det vill säga man driver frågor (som ofta ändå är indirekt kopplade för eller emot en kandidat) istället för att uppmana att rösta för eller emot kandidat (Briffault 1999). Det här sättet att kampanja har ökat i betydelse.

Omdebatterat är till exempel när presidenten använt inbjudningar till Vita Huset eller presidentens flygplan för att samla in pengar. Clintonregeringen var ämne för en skandal när det framkom att utlänningar bidragit med stora summor vid liknande tillställningar trots att det är förbjudet att ta emot bidrag från utländska medborgare som inte bor i USA.

En stor skandal avslöjades 1990 när det framkom att fem senatorer hade företrätt en ägare, som bidrog till deras valkassa, i ett företag i bank- och lånesektorn som var i finansiella problem och hade ådragit sig intresse från institutionen med uppgift att

övervaka detta område. Senatorerna hade fört ägarens talan inför den övervakande institutionen. Den mest aktive senatoren hade fått \$850 000 till ett projekt för att utbilda väljare och \$85 000 till dennes delstatsparti för att öka valdeltagandet. Varken ägaren eller senatorerna fanns ha gjort något olagligt i samband med donationerna eller då senatorerna förde ägarens talan, även om den mest aktive senatoren fick en reprimand i den följande senatsutredningen. Den demokratiska kampanjen under 1992 kopplades till att stora bidragsgivare gavs poster i administrationen bland annat gällde det ambassadörsposterna i Schweiz, Österrike och Frankrike (McSweeney 2000: 53–54).

3.2. Tyskland

Tyskland drabbades av en rad skandaler under 1980- och 1990-talen. Under 1950- och 1960-talen betraktades inte korrupktion på hög nivå som en angelägen fråga. De problem som förekom gällde snarast lokala skandaler inom byggsektorn och stadsförvaltningar (Saalfeld 2000: 89)

Det tyska partierna finansieras huvudsakligen genom medlemsavgifter, statligt partistöd och donationer. Partistödet svarar för ungefär 1/3 av inkomsterna, donationer för ungefär 1/6 och för det stora partierna, kristdemokraterna och socialdemokraterna, svarar medlemsavgifter för ungefär hälften av inkomsterna (Saalfeld 2000: 99–107). Kontroll av partifinansieringssystemet i Tyskland är baserat på några viktiga fundament. Det första är att det finns konstitutionella och lagliga grunder som bestämmer hur partierna får skaffa intäkter. Det andra är att det finns en rad rapporteringsskyldigheter för partierna att regelbundet offentliggöra sina inkomstkällor och utgifter. Slutligen så har författningsdomstolen konsekvent agerat som en institutionell kontrollmekanism gentemot partierna, genom att ha andra intressen och ha möjlighet att blockera partiernas önskemål. Dessutom har författningsdomstolen visat sig var lyhörd för konstitutionella klagomål från minoritetspartier eller individer (Ibid.: 93). Partierna har därmed inte kunnat utnyttja sin ställning för att försvåra för nya partier att bli invalda i parlamentet. I det tyska partifinansieringssystemet har framförallt två frågor varit centrala: i vilken utsträckning donationer har kunnat ge givarna inflytande på politiska beslut men kanske framförallt riskerna med

att partierna har blivit oberoende av medlemmarna eftersom en stor del av verksamheten finansieras av staten (Ibid.: 113).

Tysk partifinansiering och korruption

I början på 1980-talet avslöjades Flickaffären, som bland annat gällde ett stort holdingbolags illegala donationer till de stora politiska partierna och enskilda politiker. Bolaget hade överfört pengar till välgörenhetsorganisationer som i sin tur återbetalade det mesta av detta kontant till bolaget. Dessa pengar användes sedan till en del till donationer till de etablerade stora politiska partierna. Några av de inblandade dömdes senare för skattebrott (Saalfeld 2000: 102–103). Under 1999 avslöjades det också, vilket erkändes av den förre kristdemokratiske förbundskanslern Helmut Kohl, att kristdemokraterna tagit emot stora summor pengar mellan 1993 och 1998 som inte redovisats och därför var illegala. Dessa stora hemliga donationer som man mottagit var bland annat till för att bygga upp partiets verksamhet i östra Tyskland.

3.3. Italien

Partifinansiering blev reglerad i lag i Italien 1974. Det var delvis ett resultat av att omfattande korruption upptäcktes. Partifinansieringssystemet karakteriserades av att många olika kanaler och källor till inkomster användes av partierna: medlemsavgifter; bidrag från privata organisationer, inklusive provisioner och mutor från företag; pengar omdirigerades från statliga organisationer till partiernas konto; inkomster från partiernas egna ekonomiska aktiviteter; och bidrag från relaterade organisationer som fackföreningar (Rhodes 1996: 1–2). Mutor och provisioner kunde erhållas av partierna framförallt genom att man fick resurser från statliga företag där man hade en direkt närvaro och kontroll eller genom att det vinnande företaget vid upphandling av kontrakt betalade mutor till partierna motsvarande en fastställd procent på kontraktet (Ibid.: 12–13).

De lagar som inrättades under 1970- och 1980-talen innebar att partierna hade rätt till statligt stöd, bidrag till partierna från statliga bolag och institutioner förbjöds, privata bidrag skulle redovisas (och över ett vist belopp tillkännagivande av individens namn) och

att straff infördes för att ge eller mottaga illegala bidrag och för partier som inte offentliggjorde sina årliga räkenskaper (Rhodes 1996: 4, Newell 2000: 73). I lagar som introducerades på 1980-talet avkrävdes parlamentariker och ledamöter av valda församlingar på regional nivå redovisning av sina personliga finansiella förhållanden, åtaganden som direktörer eller revisorer i företag, och sina utgifter för valkampanjer. Vidare skulle partiernas redovisning av utgifter för valkampanjer vara specificerade på olika områden och partierna skulle även redovisa hur det statliga stödet fördelades mellan partiet centralt och på lägre nivåer (Rhodes 1996: 5).

Men lagarna bidrog inte till att minska partiernas tävlan om att utnyttja offentliga resurser för sina egna politiska aktiviteter. Lagarna straffade istället tidigare lagliga sätt att erhålla medel. De redovisningsregler som infördes bidrog inte till öppenhet eller effektiv granskning och dessutom behölls reglerna om parlamentarisk immunitet. Standardiseringen av utgiftskategorierna var inte klara och gav upphov till olika tolkningar inte minst missbrukades kategorin ”övriga inkomster”. Eftersom det var stora svårigheter att verifiera partiernas räkenskaper blev sanktionsmedel svåra att använda. Den regionala nivån uppgav inte alltid sina intäkter och utgifter fullt ut och den strikta regleringen gjorde det svårt att på laglig väg skaffa resurser (Rhodes 1996: 4–9).

Införandet av denna reglering medförde följaktligen inte att partiernas finansiering genom mutor och otillåtna provisioner upphörde eller minskade, snarare bidrog reglering till att öka dessa fenomen i Italien, vilket till slut ledde till de traditionella politiska partiernas kollaps efter avslöjandena om omfattande och utbredd korruption som började rullas upp 1992.

Italiensk partifinansiering och korruption

I Italien hade korruptionen föranlett krav på reformer av partifinansieringssystemet redan på 1960-talets början, men det var inte förrän Oljeskandalen i början på 1970-talet som korruption blev en fråga för media och allmänheten. Skandalen föranleddes av oljeprischocken och regeringens sätt att införa energibesparingsåtgärder och försök att hålla ner de prisökningar som genererades av utbudskontrollen på energi. Utredningar visade på illegal prissättning och att monopol erhöles genom att omfattande mutor betalades av företrädare för oljeproducenternas kartell till ett

statligt elbolag, som i sin tur vidarebefordrade pengarna till partierna. Transaktionerna sköttes via kontakter mellan den före detta ordföranden för bolagens kartell och partisekreterarna för partierna som ingick i regeringskoalitionen (Rhodes 1996: 3, Newell 2000: 72).

Flera skandaler gällde infrastrukturbeslut och byggande av hus. Mellan 1968 och 1971 kunde generaldirektören och andra chefer för det statliga vägverket, som var knutet till ett av regeringsdepartementen, erhålla stora summor i mutor. Upphandlingarna gick till så att den budgivare som lade ett bud som låg närmast det som beräknats av berört departement vann upphandlingen. Därmed fanns det ett stort incitament att genom mutor på förhand skaffa information om det beräknade beloppet (Newell 2000: 71).

Den stora korruptionsskandal som började rullas upp 1992 kom att förändra förutsättningarna för partierna och det politiska systemet i Italien. Den omfattande korruption som avslöjades, som gällde de etablerade partierna, raderade ut väljarnas förtroende och innebar att de tidigare finansieringskanalerna försvann. Det skapade också splittring mellan de politiker som berördes av utredningarna och de som inte gjorde det. Partiernas förutsättningar förstördes eftersom korruption hade ersatt policy som motiv för medlemskap i partierna (Newell 2000: 70).

Det finns en rad förklaringar till partiernas ökade efterfrågan på korrupt och illegal finansiering. Det handlade om ökade kostnader för kampanjer, decentralisering och byråkratins tillväxt, frånvaron av maktskifte i Italien och Kristdemokraternas hegemoniska ställning. Nya former av politisk professionalisering gav partiaktörer som hade till uppgift att skaffa resurser en allt viktigare uppgift samtidigt som ideologins betydelse minskade: att styra över statsapparaten blev ett medel snarare än ett mål medan makten blev ett mål snarare än ett medel (Rhodes 1996: 10) Vidare så var den italienska staten svag. Det tillät stora överlappningar mellan personer i partier, intresseorganisationer och offentliga ämbeten, vilket gjorde det svårt att dra klara gränser mellan dessa och veta i vilken egenskap en tjänsteman agerade (Newell 2000:66).

Della Porta och Vanucci (1994, refererad i Newell 2000: 67–69) visar logiken i att när det korrupta partifinansieringssystemet i Italien etablerats blev det självgenererande genom att politikerna i ökad utsträckning uppmuntrades/tvingades att möta vissa förutsättningar för att genomföra framgångsrika korrupta transaktioner. För att genomföra sådana transaktioner var man nödgad att nå

positioner där man kunde påverka offentliga beslut, försäkra sig om att tredje part höll sin del av en överenskommelse och att försäkra sig om tystnad från dem som annars kunde anmäla händelsen. Ju mer korruptionen sedan spred sig desto mindre blev risken för upptäckt eftersom människor blev mindre benägna att rapportera, vilket i sin tur minskar den kalkylerade risken och så vidare.

Avslöjandena som började 1992 föranledde så småningom en rad förändringar i partifinansieringssystemet. Folkets missnöje manifesterades också i en folkomröstning där det bland annat beslutades att statligt stöd till partierna och politiska kampanjer inte var tillåtet. Det som sedan 1993 är tillåtet är att staten ersätter kandidater och kandidatlistor, istället för partier, för kampanjutgifter. Vidare så har för första gången införts begränsningar av partiernas och kandidaternas kampanjutgifter, liksom man har begränsat hur mycket individer och organisationer får bidra med till valkandidaters kampanjer. Dessutom så infördes nya tillvägagångssätt för godkännande och redovisning av kampanjräkenskaper och olika typer av böter som tillämpas vid brott mot bestämmelserna. Övervakande myndighet har också fått möjlighet att direkt utdöma och genomföra bestraffning för att slippa undan den tidigare långsamma juridiska processen. De första åren straffades också flera partier, men sedan har en ökad medvetenhet lett till färre överträdelser. Ett problem har varit hur begränsningen av valutgifter ska tolkas, vilka aktiviteter som inbegrips i begreppet och i vilken grad det rör partiernas flankorganisationer och deras spenderande på kampanjer till stöd för partier (Rhodes 1996: 16–17, Newell 2000).

4. Partifinansieringssystem och korruption

Partifinansieringssystemen kan delas upp efter en rad olika kriterier såsom privat eller offentlig finansiering, laglig eller illegal finansiering, inhemsk kontra utländsk, institutionell kontra individuell, öppen kontra dold och stor kontra liten. Man kan också se på partifinansieringssystemen i termer av huruvida finansieringen är intern, extern eller statlig. En ytterligare faktor av stor vikt är om partierna betraktas som offentliga eller privata organisationer, vilket dels är beroende av deras rättsliga status men också av den allmänna uppfattningen (Williams 2000: 2–3).

När det gäller intern partifinansiering så kan den verka oproblematiske. Inte minst gäller detta så länge vi talar om att partierna rekryterar medlemmar som genom medlemsavgifter finansierar partiernas verksamhet. Men vid närmare granskning så är det inte så självklart. Var går gränsen för medlemskap och hur mycket kan en medlem bidra med innan det kan tänkas medföra problem? Exempel där sådana frågor har varit aktuella gäller t.ex. kollektivanslutning av fackföreningsmedlemmar till socialistiska partier, eller att partier har olika typer av medlemskap med oklar ställning för anslutna rörelser, såsom Arbetarepartiet (Labour) i Storbritannien. Politiska motståndare brukar betrakta fackföreningarna som utomstående organisationer som utövar sitt inflytande inom partiet. I Storbritannien var Labour under större delen av sin tid i stort beroende av betalningar från anslutna fackföreningar och det som av partiet betraktades som intern finansiering betraktades av de politiska motståndarna som extern finansiering. Dessutom ansågs obalansen mellan medlemmars bidrag och fackföreningarnas ge fackföreningarna oproportionerligt stort och otillbörligt inflytande på partiet (Williams 2000: 4).

I realiteten så är medlemsfinansiering inte ett realistiskt alternativ eller tillräckligt för att möta ökade kampanj- och organisatoriska kostnader i industriländerna. En form av finansiering som ibland förekommer när medlemsfinansieringen inte är tillräcklig är att partianhängare i regeringsställning eller parlamentariska församlingar på nationell eller lokal nivå betalar en speciell avgift eller procentuell andel av inkomsten. Detta kan ske såsom i Tyskland där medlemmar av de parlamentariska församlingarna skall ge en andel av sina löner till sina partier. Att en partiföreträdare betalar tionde till sin arbetsgivare kan anses som ovanligt eller till och med olämpligt. Men när offentliga ämbetsmän eller folkvalda betalar en andel av lönen till sitt parti, kan det ses som att privata organisationer försäkras sig kontroll över resurser genom utpressning. Det sker inte genom rå utpressning eller hot om våld utan genom partiets möjlighet att säkra återutnämning och återval. Liknande politiska avgifter till partierna är numera förbjudna i USA men praktiseras fortfarande i vissa av de europeiska staterna (Williams 2000: 5).

Vissa politiska partier kontrolleras effektivt av en individ, som Silvio Berlusconi's Forza Italia, och äger tidningar och andra medier. På ett sätt är detta den renaste formen av intern finansiering, men den föranleder många frågor om hur ägaren

skaffade sin förmögenhet, hur partiet används för att genomföra personliga intressen och hur ansvarutkrävande kan utövas. När ett parti huvudsakligen blir ett verktyg för ägarens personliga ambitioner minskar möjligheterna för partimedlemmarna att påverka partiets beteende och finanser (Williams 2000: 5–6).

Andra interna källor, som partierna finansierar verksamhet genom, kan vara inkomster från investeringar, extra tillskott från medlemmar och anhängare genom partimöten och liknande och försäljning av partitidningar och andra publikationer. Men gränsen mellan intern och extern finansiering är svår att upprätthålla när partierna utvecklar näringsgrenar som gör att de kommer i kontakt med näringslivet (Williams 2000: 6).

Extern finansiering är vanligen det som får mest ogynnsam uppmärksamhet, mycket därför att det finns en farhåga att den som betalar också kan påverka partiets färdriktning. "Money talks" är ett uttryck som innehåller mycket politiska sanning. Det som amerikaner kallar "influence peddling" och fransmännen "pantouflage", kallar de flesta medborgare i andra länder korruption, tenderar att underminera förtroendet för partierna och skapar cynism kring politiker och deras motiv. Men vissa finansieringskällor inger mer oro än andra. När fackföreningar ger stöd till progressiva socialdemokratiska partier står detta i regel i överensstämmelse med de mål som partiet deklarerat. När det finns ett missförhållande mellan de ideologiska utgångspunkterna eller partiets målsättning och preferenserna hos bidragsgivarna, ökar risken för att det finansiella förhållandet ska få en korrupt påverkan. Motiven från de som ger bidrag till partierna ifrågasätts ofta och speciellt när bidrag döljs och maskeras. Vissa kanske legitimt vill skydda sin anonymitet, andra är oroliga för att offentligt avslöjande av deras bidrag skulle leda till avståndstagande eller skandal. (Williams 2000: 6)

I extrema fall är bidragen olagliga både i bemärkelsen att de bryter mot partifinansieringsregler och bidragen kommer från olagliga organisationer. I såväl Italien som Ryssland har utbyte mellan partipolitik och organiserad brottslighet varit vanligt. Det italienska systemet kännetecknades tidigare av ett väl utvecklat samspel mellan partier och privata givare för hur pengar gick till partikassorna i utbyte mot att de privata finansierarna garanterades gentjänster. I andra sammanhang härleds extern finansiering från

täta band mellan storföretagen och partierna.¹¹ När kostnaderna för valkampanjer är så höga att partier och deras ledare söker bidrag från näringslivet leder det till frågor om vad dessa bidragsgivare får i gengäld. Det som är en gemensam fara är om väljares eller partimedlemmars intressen underordnas de finansiella bidragsgivarnas intressen (Williams 2000: 7).

Statligt partistöd presenteras ofta som ett sätt att befria de politiska partierna från beroende av externa givare som fackföreningar eller företag. Här är risken snarare att partierna byter en typ av beroende för ett annat beroende. Statligt stöd har heller inte löst den externa finansieringens korrupta influenser (Williams 2000: 8). På samma sätt som intern finansiering har visat sig vara otillräcklig har den statliga finansieringen också varit det. Partistöd är beroende av många olika typer av finansiering och även om det statliga stödet är ganska stort är det inget som garanterar att man undviker korruption, som vi sett till exempel i Tyskland där alla de stora partierna har varit inblandade i finansieringsskandaler. Peter Lösche (1993: 225) har liknat systemet att ge politikerna ansvar för att bestämma nivån på det statliga stödet till partierna, vid att låta en alkoholist handla i en alkoholbutik med självbetjäning. Risken med det statliga stödet är att partierna inte blir beroende av sina väljare, anhängare och medlemmar, vilket kan minska lojaliteten och möjligheterna till ansvarsutkrävande.

När det gäller den reglering som styr partifinansieringssystemet är det viktigt att ha i åtanke att legala normer inte alltid överensstämmer med de informella normerna. Italien är ett sådant exempel, där det regleringssystem som infördes 1973 kan ses som en viktig bidragande orsak till den ökande korruptionen under 1970- och 1980-talen. Det försvårade för partierna att få in intäkter och istället började man kringgå reglerna och söka finansiering som var direkt olaglig (Rhodes 1996).

Korruption och partifinansiering är oundvikligt länkande. Det är uppenbart att oavsett ursprung, struktur och ideologi hos ett politiskt parti och oberoende av partisystem så hanterar partierna medel utöver de man erhåller från sina medlemmar och, där det finns, statligt stöd. Det är i partiernas egenskap att kunna erövra statsmakten som gör dem intressanta för finansiella givare som kräver någon form av förmån, fördelar eller eftergifter från regeringen.

¹¹ I både Japan och Korea är sådana relationer etablerade sedan länge och har lett till frågor om vilka fördelar det ger när det gäller frågor om handel, skatter och investeringar.

Finansiellt stöd ges sällan utan förbehåll. Risken finns att pengar skapar förväntningar om ömsesidighet och resulterar i beroende. I extrema fall kan partier bli helt beroende av finansiärerna och ett sådant beroende kommer att betraktas som korrupt när det påverkar partiets syfte. Statligt stöd har som vi sett betraktats som ett sätt att undvika eller minska denna typ av beroende men här finns istället en risk att det stänger ut nya partier och konserverar det befintliga systemet.

5. Hur kan förhållandet mellan partifinansiering och korruption förstås?

En rad faktorer kan tänkas påverka risken för korruption såsom institutionella förhållanden, maktförhållanden, konkurrenssituation, kulturella förhållande i partisystem och i de olika partierna.

Inom korruptionsforskningen har alltfler forskare vänt sig bort från att enbart förklara korruption som en effekt av kulturen. Enligt Della Porta & Pizzorno (1996: 87) så beror variation i korruption mer på benägenheten hos människor att ingå korrupta handlingar och därmed på vad man kallar deltagandets moraliska kostnad, snarare än på möjlighetsstrukturen (opportunity structures). Man hänvisar vidare till Hirschman (1970) och Elster (1989) som också menar att korruptionens utbredning är beroende av de offentliga tjänstemännens offentliga etos snarare än på smart institutionella design (refererade i Della Porta & Pizzorno 1996: 93). Den moraliska kostnaden för en individ är i sin tur beroende av en rad förhållanden. Den är högre a) ju högre status den referensgrupp har som individen har blivit socialiserad i, b) ju mer värderingar som upprätthålls av gruppen liknar medborgerliga värden (här egentligen värdet som tillmäts att lyda lagen och visa trohet mot staten), c) ju längre som forandet av individens identitet har varit beroende av gruppens erkännande, och d) ju mer smärtsamt utträde ur gruppen och det följande övergivandet av erkända kriterier för att utvärdera individens handlingar skulle vara (Della Porta & Pizzorno 1996: 87–90).

Della Porta och Pizzorno (1996: 90) drar slutsatsen att ovanstående ramverk går att använda för att analysera variationer i tid och rum i villigheten att vara korrupt. Tillämpat på delar av Italien konstaterar man att varken de förväntade moraliska eller straffrättsliga kostnaderna har varit tillräckligt höga för att försäkra

efterlevnad av lagarna, snarare har tendensen varit den motsatta att politiker, förvaltningstjänstemän och näringslivsföreträdare anpassat sig till korruptionen.

Pujas och Rhodes (1998: 1–3) förklarar å sin sida uppkomsten och ökningen av korrupt partifinansiering i södra Europa med just hur den politiska ”möjlighetsstrukturen” (political opportunity structure) ter sig snarare än att det skulle finnas en kulturell benägenhet för korruption. Beroende på hur politisk och administrativ makt är utformad kommer den att vara mer eller mindre öppen, genomskinlig, eller känslig för påtryckningar. Eftersom det kan anses troligt att aktörer försöker att styra regler eller utnyttja resurser till sin egen vinning oavsett hur organisationen är, är det framförallt olika systems förutsättningar att förebygga sådant beteende som skiljer sig åt. Det är detta som kan definiera den lokala eller nationella politiska strukturen (Pujas & Rhodes 1998: 3) Utvecklingen på ett antal områden har ett avgörande inflytande på möjlighetsstrukturen: relationer mellan staten och partierna, effektiviteten av politisk kontroll och kontroll i termer av institutioner som balanserar/är beroende av varandra och har olika intressen, normer och regler som reglerar ekonomiskt beteende och hur partifinansieringsregler är utformade. Det kan till exempel gälla hur fristående statsförvaltningen är i förhållande till partierna eller om dessa institutioner är sammanflätade som i Sydeuropa, vilket till viss del kan förklaras med att det under demokratins uppbyggnad var en viktig faktor för att hålla antidemokratiska krafter stängna. Konkurrens om den politiska makten mellan partier är ett exempel på en kontrollaspekt av betydelse. Andra kontrollerande institutioner av stor betydelse är ett starkt och fristående rättsväsende och oberoende, aktiv och granskande media (Pujas & Rhodes 1998: 4).¹²

5.1. Institutioners betydelse

Min syn är att för att förstå korruptionens variation kan inte den institutionella aspekten förringas. Institutionernas utformning påverkar aktörernas handlingsmönster och inte minst den moraliska kostnaden. Rothstein (se till exempel 1994: 162–175)

¹² När det gäller finansiellt och ekonomiskt beteende var skatteflykt normalt beteende, insider affärer var lagliga och rutin fram till 1980-talet då moderna finansiella system och skattesystem infördes.

driver argumentet att det inte är självklart att institutioner är en konsekvens av kultur, traditioner och värderingar utan att institutionell utformning i sig påverkar dessa aspekter. Sociala normer påverkas av hur de politiska institutionerna i samhället strukturerar aktörernas beslutssituation, dvs. aktörernas agerande påverkas av hur spelreglerna för beslutsformande och politik är utformade. Därmed kan vi delvis påverka vilka sociala normer som ska råda i samhället genom utformningen av våra politiska institutioner. Institutionerna sätter gränser för aktörernas agerande liksom att aktörer kan påverka utformningen av institutioner inte minst i tider av snabba förändringar och omvälvande händelser.

I moderna demokratier karakteriseras det politiska systemet av delegation av makt på alla nivåer. Partierna och de kandidater som ställer upp till val ingår i en demokratisk delegationskedja där väljarna är den yttersta huvudmannen (Strøm 2000: 267). I Sverige kan man se delegationskedjans steg som från väljare till riksdagen, från riksdagen till regeringen, från regeringen till förvaltningen. Principal-agent teori erbjuder ett lämpligt verktyg för att förstå varför och hur en sådan delegering av makt blir framgångsrik eller leder till att de ursprungliga intentionerna går förlorade. Den ger möjlighet att också se hur förändringar i det institutionella ramverket kring delegationen påverkar hur aktörerna agerar och på vilket sätt det bidrar till att försvaga eller förstärka kontrollmekanismers effektivitet att underlätta framgångsrik delegation.

Principal-agent teori har under senare år även fått en central ställning i korruptionsforskningens strävan att förstå varför korruption uppstår och hur den kan bekämpas. Utgångspunkten med en sådan ansats är att delegation äger rum eftersom utföraren (agenten) har kunskaper som huvudmannen (principalen), den som delegerar, inte har. Avgörande är att vi inte kan förvänta oss att huvudman och utförare alltid har samma intressen. Delegationsproblem uppstår när principal och agent har olika intressen och utföraren kan handla enligt sitt intresse med svårigheter för huvudmannen att övervaka detta eller när utföraren har bättre tillgång till information än huvudmannen.

Men även om en rad delegationsproblem föreligger som möjligheten att utföraren undanhåller information, inte fullgör sina förpliktelser, eller då utföraren utgörs av ett kollektiv, det finns många huvudmän eller utförare, eller flera utförare samarbetar mot huvudmannens intresse, kan åtgärder vidtas för att kompensera för detta. Det kan ske genom att öka kostnaderna för utförare att

lämna felaktig information eller att inte utföra en uppgift enligt instruktionerna särskilt när det finns effektiva sanktionssystem som kan minska utförarens benägenhet att välja en sådana strategi (McCubbins and Schwartz 1984, McCubbins et al. 1987, Lupia and McCubbins 1999, 2000, Lupia 2000).

Huvudmannen kan använda sig av kontrollmekanismer som antingen verkar redan före relationen mellan huvudman och utförare är etablerad (ex ante) eller efter att uppgifter/makt har delegerats till utföraren (ex post) (Bergman 2000: 3). Kontrollmekanismer före relationen mellan huvudman och utförare etableras handlar om: a) kontrakt, hur utföraren tränas och vilka instruktioner och riktlinjer denne får, och b) urval – vilka personer man väljer, och hur det går till (Kiewiet and McCubbins 1991: 27–29). En av kontrollmekanismerna som är tillgänglig efter att relationen är etablerad handlar om övervakning och krav på rapportering för att huvudmannen ska få information och rapportering (Kiewiet and McCubbins 1991: 31). Ett inneboende problem är att det kan finnas incitament för utföraren att inte ge riktiga uppgifter eller att vara strategisk i vad man tar med. Detta kan huvudmannen kompensera genom olika typer av information. ”Poliskontroll” är en form som är ganska centraliserad och direkt genom undersökningar på fältet, revisioner, utskottsfröför mm. Den är också relativt kostsam och kan i vissa fall innebära negativa effekter på de som utsätts för den. Alternativet är ”brandlarmskontroll” som sker mer indirekt och decentraliserat genom att tredje part som berörs av den aktuella verksamheten används för att få information om hur verksamheten fungerar. Genom att det finns etablerade regler och praxis för hur detta ska ske kan den som är berörd av verksamheten och drabbas av missförhållanden rapportera direkt om detta till huvudmannen. På så sätt får huvudmannen information om hur verksamheten fungerar som är oberoende av utföraren och till en låg kostnad. En ytterligare kontrollmekanism är att låta institutioner med olika intressen utöva kontroll gentemot varandra. På så sätt blir det svårare för utföraren att vidta åtgärder som inte är önskade av huvudmannen, men den ökade säkerheten innebär samtidigt att det blir mindre flexibilitet och även önskade åtgärder blir därmed svårare att vidta för utföraren (McCubbins and Schwartz, 1984: 166, Kiewiet and McCubbins 1991: 32–33).

Med en sådan utgångspunkt blir inte frågan om det individuella valets betydelse i förhållande till institutionella faktorer betydelse i att förstå korruption uteslutande, snarare ses de som samverkande

faktorer. Korruption kan inte ses som ett resultat av en enskild aktörs handling utan hänsyn till sammanhanget. I korruptionsforskningen har flera modeller med denna inriktning sitt ursprung i den ekonomiska forskningen, där utgångspunkterna handlar om informationsasymmetri mellan huvudman och utförare, hur incitamentsstrukturen ser ut och val mellan olika kostnader. Övervakningskostnader (se Rose-Ackerman 1978:6, Klitgaard 1988: 71, Groenendijk 1997) har visat att kostsam övervakning och svag koppling mellan utförarens handlingar och resultatet av dem är ett rimligt antagande om förutsättningarna mellan väljarna och valda representanter i representativ demokrati. Väljarna kan inte övervaka de valda representanternas handlingar utan kostnader och resultatet av handlingarna är dessutom inte enbart en effekt av de valda representanternas agerande.

Förändringar av partiernas organisation, agerande och sätt att finansiera sin verksamhet pekar också mot att liknande modeller kan bidra med viktig kunskap. Hopkin (1997: 270) hävdar att förändringarna i partiorganisationerna under de två senaste seklerna gör att ekonomiskt inspirerad teori blir mer relevant för analyser av partier. Det huvudsakliga argumentet är att minskad ideologisk och klassmässig identifikation ökar betydelsen av privata drivkrafter för politiskt deltagande. Under dessa omständigheter kan ekonomisk teori ge ett bidrag till förståelsen för hur politiker och partier agerar och varför man ibland medverkar i korruption.

Om vi utifrån detta beaktar vad som påverkar risken för att partier och kandidater i val agerar korrupt, så är de kontrollmekanismer som står till buds av betydelse eftersom det påverkar både aktörens möjligheter till korruption och också den förväntade kostnaden för det. Förutom de här nämnda institutionella aspekterna finns andra faktorer som påverkar detta vilket flera forskare också har fokuserat på, inte minst att beakta de moraliska kostnadernas betydelse i möjlighetsstrukturen, där restriktiva attityder är en viktig faktor i att göra den moraliska kostnaden hög.

6. Avslutande reflektioner

Partier har en viktig roll i demokratin som länk till väljarna, genom att ställa samman olika intressen och genom sin roll i rekrytering av kandidater till viktiga poster i samhället. Att partier och kandidater inte påverkas av ovidkommande hänsyn är centralt för förtroendet

för det politiska systemet. Det är i det perspektivet som frågor om politisk finansiering och korruption blir centrala. Partierna behöver resurser, pengar, för att nå ut med sitt budskap, organisera sin verksamhet och ställa upp i val. Finansieringssystem, källorna för finansieringen och regleringen varierar. Statligt partistöd och ökad reglering med bidragstak och krav på öppen redovisning av räkenskaper och bidragsgivare är dock något som fler och fler länder anammar som medicin mot korruption, ofta som resultat av korruptionsskandaler.

Även om graden av korruptionsproblem varierar mellan de västeuropeiska länderna finns det gemensamma institutioner och kontextuella förändringar som har påverkat partiernas verksamhet och finansieringssituation, till exempel ökade kampanjkostnader, lägre medlemstal och ökat beroende av statsbidrag och donationer. Dessa förändringar är också något som till olika grad beroende på sammanhang påverkar risken för korruption. Inte minst är det viktigt att vara aktsam på hur de mekanismer som påverkar förväntade kostnader för korruption påverkas. Det gäller moraliska kostnader som påverkas av attityder till korruption och hur utbredd korruptionen är, möjligheterna att upptäcka den och sanktionsmöjligheter, regelverkens klarhet och tillämpbarhet, granskning externt av allmänhet och media och möjligheten till ansvarsutkrävande.

Viktiga frågor ur ett svenskt perspektiv är om införandet av personvalsinslag leder till ett mer kandidatorienterat system och hur det påverkar vem kandidaten är ansvarig för, finansieringen och kontroll över finansieringen. Vidare kan frågan ställas om det nuvarande frivilliga regleringssystemet är tillräckligt för att skapa öppenhet och tydlighet samt hur tillämpligt det är och vilka sanktioner som finns.

Referenser

- Alexander, Herbert E. & Shiratori, Rei (red) 1994. *Comparative political finance among the democracies*, Boulder: Westview Press.
- Alexander, Herbert E., 1994. "American presidential elections, 1976–1992", i Alexander, Herbert E. & Shiratori, Rei (red) *Comparative political finance among the democracies*, Boulder: Westview Press.

- Andersson, Staffan, 2002. *Corruption in Sweden: Exploring Danger Zones and Change*, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet (avhandling).
- Anechiarico, Frank & Jacobs, James B., 1994. "Visions of corruption control and the evolution of American public administration", *Public Administration Review*, 53:5, 464–473.
- Bergman, Torbjörn, 2000. "Introduction: Delegation and Accountability in European Integration", i Bergman, Torbjörn & Damgaard, Erik (red) *Delegation and Accountability in European Integration: The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union*, London: Frank Cass.
- Bergman, Torbjörn, Müller, Wolfgang C., Strøm, Kaare, Blomgren, Magnus, 2003. "Democratic delegation and accountability: cross-national patterns", in Strøm, Kaare, Müller, Wolfgang C., Bergman, Torbjörn, red, 2003. *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Brademas, John & Heimann, Frits, 1998. "Tackling International Corruption: No Longer Taboo", *Foreign Affairs*, vol. 77:5, 17–22.
- Briffault, Richard, 1999. Issue advocacy: redrawing the elections/politics line, *Texas Law Review*, vol. 77: 7, 1751–1802.
- Collins Dictionary of Sociology, 1995. Glasgow: Harper Collins Publishers, (2:a upplagan).
- *Dagens Nyheter* 2001-06-31. Exminister fälld för korruption (Holmberg, Mats).
- Della Porta, Donatella & Mény, Yves (red), 1997. *Democracy and corruption in Europe*, London: Pinter.
- Della Porta, Donatella & Pizzorno, Alessandro, 1996. "The business politicians: Reflections from a study of political corruption", i Levi, Michael & Nelken, David (red) *The corruption of politics and the politics of corruption*, Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Della Porta, Donatella & Vanucci, Alberto, 1994. *Corruzione politica e amministrazione pubblica: risorse, meccanismi, attori*, Bologna: il Mulino.
- Doublet, Yves-Marie, 2001. "Elf Aquitaine: grand corruption goes to court", i Hodess, Robin, Banfield, Jesse, Wolfe, Toby (red) *Global corruption report 2001*, Berlin: Transparency international, s. 145.

- Ds 1998:29. *Korruption- Svenskt tillträde till vissa internationella konventioner m.m.*, Stockholm: Justitiedepartementet.
- The Encyclopedia of Democracy, 1995. Volume 1, London: Routledge.
- Elster, Jon, 1989. *The cement of society: a study of social order*, Cambridge: Cambridge University Press.
- European Commission 2001. General Report 1999, Chapter XI: Institutions and organs, Section 3: Reform of the Commission (5/8), point 1092.
- Fisher, Justin, 2000. Party finance and corruption, i Williams, Robert, red, 2000. *Party finance and political corruption*, London: Macmillan.
- Friedrich, Carl J., 1989. "Corruption concepts in historical perspective", i Heidenheimer, A., Johnston, Michael & LeVine, Victor (red) *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick: Transaction publishers, 15–24.
- Gidlund, Gullan, 1994a. "Partifinansiering och politisk mångfald – en internationell översikt", i Ds 1994:31. *Det offentliga stödet till partierna: Inriktning och omfattning*, Stockholm: Norstedts.
- Gidlund, Gullan, 1994b. "Regulation of party finance in Sweden", i Alexander, Herbert E. & Shiratori, Rei (red) *Comparative political finance among the democracies*, Boulder: Westview Press.
- Gidlund, Gullan 1999. "Att sätta gränser för pengars makt", i Holmberg, Sören & Möller, Tommy (red) *Premiär för personval, SOU 1999:92*, Stockholm: Justitiedepartementet.
- Gidlund, Gullan & Koole, Ruud A., 2001. "Political finance in the North of Europe" (The Netherlands and Sweden), i Nassmacher, Karl-Heinz (red) *Foundations for democracy: approaches to comparative political finance. Essays in honour of Herbert E. Alexander*, Baden-Baden: Nomos.
- Gidlund, Gullan & Möller, Tommy, 1999. "Finansiering av personvalskampanjer i riksdagsvalet 1998", i Holmberg, Sören and Möller, Tommy (red) *Premiär för personval, SOU 1999:92*, Stockholm: Justitiedepartementet.
- Giglioli, Pier Paolo, 1996. "Political corruption and the media: the Tangentopoli affair", *International Social Science Journal* 149: 381–394.

- GRECO 2001. First evaluation round. Evaluation report on Sweden, Greco Eval 1 Rep (2001) 3E Final, GRECO, Council of Europe, Strasbourg, 15 June 2001.
- Groenendijk, Nico, 1997. "A principal-agent model of corruption", *Crime, Law & Social Change* 27, 207–229.
- Gunlicks, Arthur B. (red) 1993. *Campaign and party finance in North America and Western Europe*, Boulder: Westview Press.
- Heidenheimer, Arnold J., 2000. Parties, campaign finance and political corruption: Tracing long-term comparative dynamics, uppsats presenterad vid XVIII International Political Science Association Congress, Special session 24: Strategies of comparison in political corruption research: Beyond case studies and league tables, Quebec City, August 1–6, 2000.
- Hirschman, Albert O., 1970. *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations and states*, Cambridge: Harvard University Press.
- Hopkin, Jonathan, 1997. Political parties, political corruption, and the economic theory of democracy, *Crime, Law & Social Change* 27, 255–274.
- Huberts, Leo, 1996. *Expert views on public corruption around the globe: Research report on the views of an international panel*, PSPA publications, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Huntington, Samuel P., 1968. *Political order in changing societies*, New Haven and London: Yale University Press.
- Inglehart, Ronald, et al., 2000. World Values Surveys and European Values Surveys, 1981–1984, 1990–1993, och 1995–1997 (computer file). ICPSR version. Ann Arbor, MI: Inter-university Consortium for Political and Social Research (distributor), 2000.
- Jones, Ruth S., 1994. "U.S. state-level campaign finance reform", i Alexander, Herbert E. & Shiratori, Rei (red) *Comparative political finance among the democracies*, Boulder: Westview Press.
- Kiewiet, D. Roderick and McCubbins, Mathew, D. 1991. *The logic of delegation*, Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Klitgaard 1988 Klitgaard, Robert, 1988. *Controlling corruption*, London: University of California Press Ltd.
- KU 49:1993/94. Konstitutionsutskottets betänkande nummer 49, Stockholm: Riksdagen.

- KU 16:1996/97. Konstitutionsutskottets betänkande nummer 16, Ny vallag, Stockholm: Riksdagen.
- Lashmar, Paul, 2001. "West Europe and North America", i Hodess, Robin, Banfield, Jesse, Wolfe, Toby (red) *Global corruption report 2001*, Berlin: Transparency international, 138–151.
- Leff, Nathaniel, 1964. "Economic Development through Bureaucratic Corruption", *American Behavioral Scientist* 8:3, 8–14.
- Leijonhufvud, Madeleine, 1998–99. "Korruption och partifinanser", *Juridisk tidskrift vid Stockholms universitet* 10:2, 338–347.
- Levi, Michael and Nelken, David (red) 1996. *The corruption of politics and the politics of corruption*, Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Levine, Bertram J., 1997. Campaign finance reform legislation in the United States congress: a critique, *Crime, Law & Social Change* 28, 1–25.
- Lupia, Arthur, 2000. "The EU, The EEA, And Domestic Accountability: How Outside Forces Affect Delegation within Member States", in Bergman, Torbjörn and Damgaard, Erik, (eds) *Delegation and Accountability in European Integration: The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union*, London: Frank Cass.
- Lupia, Arthur and McCubbins, Mathew D., 1999. *The democratic dilemma: Can citizens learn what they need to?*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lupia, Arthur and McCubbins, Mathew D., 2000. "Representation or Abdication? How Citizens Use Institutions to Help Delegation Succeed", in Bergman, Torbjörn, Müller, Wolfgang and Strøm, Kaare, (eds) *Parliamentary democracy and the chain of delegation*, *European Journal of Political Research*, vol 37, 3, 291–307.
- Lösche, Peter, 1993. "Problems of party and campaign financing in Germany and the United States – some comparative reflections", i Gunlicks, Arthur B. (red) *Campaign and party finance in North America and Western Europe*, Boulder: Westview Press.
- Mauro, Paulo, 1995. "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics* 110:3, 681–712.

- McCubbins, Mathew D. and Noll, Roger G., Weingast, Barry R., 1987. "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics, and Organization* vol 3:2, 243–279.
- McCubbins, Mathew D & Schwartz, Thomas, 1984. "Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms", *The American Journal of Political Science* 28:1, 165–179.
- McSweeney, Dean, 2000. Parties, corruption and campaign finance in America, i Williams, Robert, red, 2000. *Party finance and political corruption*, London: Macmillan.
- Médard, Jean-Francois, 1986. "Public corruption in Africa: A comparative perspective", *Corruption and Reform* 1, 115–131.
- Nassmacher, Karl-Heinz, 1993. "Comparing party and campaign finance in Western Democracies", i Gunlicks, Arthur B. (red) *Campaign and party finance in North America and Western Europe*, Boulder: Westview Press.
- Nassmacher, Karl-Heinz, 2001. *Foundations for democracy: approaches to comparative political finance. Essays in honour of Herbert E. Alexander*, Baden-Baden: Nomos.
- Nationalencyklopedin, 1993. Höganäs: Bra Böcker.
- Newell, James, 2000. Party finance and corruption: Italy, i Williams, Robert, red, 2000. *Party finance and political corruption*, London: Macmillan.
- Nye, Joseph, 1967. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", *The American Political Science Review* 61:2, 417–427.
- Petersson, Olof, et al., 1999. *Demokratirådets rapport 1999, Demokrati på svenskt vis*, Stockholm: SNS Förlag.
- Pujas, Véronique, Rhodes, Martin, 1998. Party finance and political scandal in Latin Europe, European University Institute, Working paper RSC No 98/10.
- Regeringens proposition 1998/99:32. EU-bedrägerier och korruption, Stockholm: Riksdagen.
- Regeringens proposition 2001/02:53. Ändringar i vallagen m.m., Stockholm: Riksdagen.
- Rhodes, Martin, 1996. Financing party politics in Italy: a case of systemic corruption, uppsats presenterad på konferensen "Corruption in Contemporary politics", European Studies Research Institute, University of Salford, 14–16 november 1996.

- Rhodes, Martin, 1996. Financing of political parties in Italy: a case of systemic corruption, uppsats presenterad på konferensen "Corruption in Contemporary politics", European Studies Research Institute, University of Salford, 14–16 november 1996.
- Rose-Ackerman, Susan, 1978. *Corruption: A study in political economy*, New York: Academic Press.
- Rothstein, Bo, 1994. *Vad bör staten göra*, Stockholm: SNS Förlag.
- *Rättsfall från Hovrätten 1995:99*. Domstolverket, Stockholm: Fakta informationsförlag.
- Saalfeld, Thomas, 2000. Court and parties: evolution and problems of political funding in Germany, i Williams, Robert, red, 2000. *Party finance and political corruption*, London: Macmillan.
- Scott, James, 1969. "Corruption, Machine Politics and Political Change", i Heidenheimer, Arnold J., (red) *Political Corruption: readings in comparative analysis*, Basingstoke: Holt, Rinehart and Winston, 549–563.
- Shiratori, Rei, 1994. "Political finance and scandal in Japan", in Alexander, Herbert E. and Shiratori, Rei, (eds) *Comparative political finance among the democracies*, Boulder: Westview Press.
- SOU 1993:21, *Ökat personval*, Betänkande av personvalskommittén, Stockholm: Justitiedepartementet.
- SOU 1999:136. *Personval 1998. En utvärdering av personvalsreformen*, Delbetänkande av Rådet för utvärdering av 1998 års val, Stockholm: Justitiedepartementet.
- Strøm, Kaare, 2000. "Delegation and accountability in parliamentary democracies", i Bergman, Torbjörn, Müller, Wolfgang & Strøm, Kaare, (red) *Parliamentary democracy and the chain of delegation*, *European Journal of Political Research*, vol 37, 3, 261–289.
- Svenska Dagbladet 1998-08-11. Lag kan klassa LO-stöd som muta (Folcker, Annika).
- The Oxford Reference Dictionary 1986
- Thofelt, A, 1995. "Den dystra dagen för PR", *Etik i politiken* 1995, pp. 22–23.
- Transparency International, 1995. Historical comparisons, Internet 1996-06-05, <http://www.gwdg.de/~uwvw/histor.htm>

- Transparency International, 1996. The TI Source book, Internet 1997-08-04, <http://www.transparency.de/sourcebook/>
- Transparency International 1997, Index 1997, Internet 1997-02-07, <http://www.gwdg.de/~uwww/rank-97.htm>
- Transparency International, 2002. Corruption perception index 2002, internet 2002-09-18, <http://www.transparency.org/cpi/2002/cpi2002.en.html>
- Transparency International 2003. The Transparency International Global Corruption Barometer: a 2002 pilot survey of international attitudes, expectations and priorities on corruption, Internet 2003-07-08, <http://www.transparency.org/surveys/barometer/dnld/barometer2003.en.pdf>
- Williams, Robert, 2000. Aspects of party finance and political corruption, i Williams, Robert, red, 2000. *Party finance and political corruption*, London: Macmillan.
- Åklagarväsendet 2003. RÅ beslutar om inrättande av åklagarenhet mot korruptionsbrottslighet, Internet 2003-06-19, <http://www.aklagare.se/nyweb3/Nyhetsrum/Nyhetsarkiv.htm#Korruption>

Tabell A

	Alla	Kön		Ålder					Man ålder					Kvinna ålder				
		Man	Kvinna	15-29	30-49	50-64	65-	15-29	30-49	50-64	65-	15-29	30-49	50-65	65-			
		482	518	194	324	266	213	98	153	127	103	96	171	139	110			
Antal intervjuer	1000			222	334	233	208	113	170	117	88	109	164	116	120			
Vägt basstal	1000	490	510	222	334	233	208	113	170	117	88	109	164	116	120			

Fråga 1

Finns det, som Du känner till, någon överenskommelse mellan partierna i riksdagen att öppet redovisa hur deras verksamhet finansieras?

Ja, det finns en sådan överenskommen kommission	11	12	10	13	14+	9	5-	15	13	11	5-	11	15+	6	4
Nej, det finns ingen sådan överenskommelse	48	49	47	41-	47	50	56+	43	50	48	56	38	44	51	56+
Tveksam, vet ej	42	40	43	46	39	42	39	42	37	41	39	51	40	43	39
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fråga 2

Litar Du på att kandidater som bedriver personvalskampanjer i årets val öppet redovisar vilka som finansierar kampanjerna?

Ja, helt och hållet	7	7	7	8	9	6	6	8	10	3	8	8	9	8	4
Ja, i ganska stor grad	14	13	15	21+	13	9-	14	18	12	9	16	24+	15	9-	11
Nej, i ganska liten grad	24	22	26	23	27	26	18-	20	26	24	16	26	29	29	19
Nej, inte alls	36	41+	31-	26-	36	45+	36	30-	40	51+	39	22-	32	38	33
Tveksam, vet ej	19	16	21	22	14-	14-	27+	24+	13	12	20	20	16	16	32+
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Källa: Telefonintervjuer 05-11 Sep 2002 (c) Sifo Research & Consulting Proj 3826320(LoAn).

Tabell B

	Alla	Sysselsättning			Anställning i		Medlem i			Region			Bostadsort		
		Arbetare	Tjänste man	Egen företagare	Privat tjänst	Offentlig tjänst	LO	TCO	SACO	Norra Sverige	Mellan Sverige	Södra Sverige	Storstäder	Övriga städer tätort >3 000	Tätort <3 000 landsbygd
Antal intervjuer	1000	282	242	57	290	222	196	177	54	106	477	214	563	212	
Vägt bastal	1000	260	256	59	295	207	183	181	51	106	476	211	555	224	

Fråga 1

Finns det, som du känner till, någon överenskommelse mellan partierna i riksdagen att öppet redovisa hur deras verksamhet finansieras? Svaret redovisas i procent.

Ja, det finns en sådan överenskommelse	11	13	14	8	14	13	10	14	14	13	11	12	11	9
Nej, det finns ingen sådan överenskommelse	48	47	47	50	44	51	46	48	49	46	50	48	48	48
Tveksam, vet ej	42	40	39	42	42	37	39	40	38	43	40	39	41	43
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fråga 2

Litar Du på att kandidater som bedriver personvalskampanjer i årets val öppet redovisar vilka som finansierar kampanjerna? Svaret redovisas i procent.

Ja, helt och hållet	7	7	9	2	9	7	6	7	6	8	7	7	8	6
Ja, i ganska stor grad	14	15	12	13	15	11	14	11	12	10	16	18	14	13
Nej, i ganska liten grad	24	25	31	21	23-	36+	28	30	34	21	24	23	25	22
Nej, inte alls	36	37	36	45	41+	30-	33	41	30	41	35	36	34	41
Tveksamt, vet ej	19	16	12	20	12	16	19	10-	18	21	18	17	19	18
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Källa: Telefonintervjuer 05–11 Sep 2002 (c) Sifo Research & Consulting Proj 3826320(JoAn).

Tabell C

	Alla	Skulle i ett riksdagsval idag rösta på												
		M	Fp	C	Kd	Mp	S	V	Borgerligt M+Fp+ C+Kd	Socialistiskt S+V	Inget parti			
Antal intervjuer	1 000													
Vägt basial	1 000													

Fråga 1

Finns det, som du känner till, någon överenskommelse mellan partierna i riksdagen att öppet redovisa hur deras verksamhet finansieras?

Ja, det finns en sådan överenskommelse	11	10	10	14	9	12	14	7	10	12				
Nej, det finns ingen sådan överenskommelse	48	53	51	51	46	45	45	55	51	47				48
Tveksam, vet ej	42	36	39	35	45	42	41	38	38	41				47
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100				100

Fråga 2

Litar Du på att kandidater som bedriver personvalskampanjer i årets val öppet redovisar vilka som finansierar kampanjerna?

Ja, helt och hållet	7	9	10	12	5	6	6	3	9+	5				3
Ja, i ganska stor grad	14	17	19	9	18	12	14	12	17	13				7-
Nej, i ganska liten grad	24	23	20	29	26	43+	25	27	23	26				21
Nej, inte alls	36	34	37	33	44	30	38	45	36	39				39
Tveksamt, vet ej	19	16	14	17	7-	9	17	13	14-	16				29+
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100				100

Källa: Telefonintervjuer 05–11 Sep 2002 (c) Sifo Research & Consulting Proj 3826320(JoAn).

Riksdagsledamöter och kampanjbidrag

av Martin Brothén

Valrörelser och valkampanjer är centrala institutioner i demokratier.¹ Valkampanjer har dessutom blivit allt viktigare i Sverige, dels för att allt fler väljare bestämmer sig allt senare i valrörelserna och är mer rörliga än tidigare, dels för att möjligheten nu finns att bedriva personliga valkampanjer i syfte att bli invald i kommun, landsting och riksdag. Därmed har på senare år även frågor om ekonomi och kostnader för valkampanjer kommit allt mer i fokus för debatten i Sverige.

Forskning på området är dock vare sig nationellt eller internationellt någon ny företeelse. En omfattande forskningsdiskurs inom ramen för samlingsbegreppet *partifinansiering* finns sedan tidigare.²

Finansieringen av valkampanjer rymmer många känsliga aspekter. Det handlar till exempel om risken för ojämnheter vid fördelningen av kampanjresurser mellan partier och mellan olika kandidater, om förhållandet mellan finansiärer och partier respektive kandidater och i förlängningen om risken för korruption. Sverige har dock, i motsats till några andra länder, varit förskonade från mer omfattande korruption och oegentligheter i samband med politiska val.

Beloppen för valkampanjer i länder som USA har nått mycket höga nivåer. Debatten har därför också kommit att handla om risker med att pengar och bidrag avgör vem som vinner ett val. Farhågor finns om att rekryteringen till politiska poster påverkas särskilt i länder med utpräglade personval där kandidaterna själva är med och driver in pengar för sina valkampanjer. I ett svenskt

¹ Esaiasson 1988; Rothstein m.fl. 1995:42 ff.; Gilljam & Holmberg 1995:37.

² Denna uppsats är i huvudsak en kortare uppföljning av Gidlund 1999 och Gidlund & Möller 1999. För den som är intresserad av en mer omfattande diskussion om partifinansiering och kostnader i samband med valkampanjer och politisk verksamhet hänvisas till dessa uppsatser och till den utredning som beställt föreliggande rapport. Jfr t.ex. Heard 1960; Alexander 1972; Jacobsson 1980; Gidlund 1983; 1999:17; Nassmacher 1993; Bäck & Möller 2003:138 ff.

perspektiv finns anledning att närmare studera hur personvalsreformen har utvecklats vad gäller dels frågan om kostnaderna för svenska personvalskampanjer, dels frågan om en eventuell reglering och ökad öppenhet vad gäller redovisningen av kampanjmedel för såväl partier som kandidater.³

I den här uppsatsen är det två frågor som kommer att diskuteras. Den första frågan handlar om kostnaderna för genomdrivna personvalskampanjer bland valda riksdagsledamöter. Frågeställningen avgränsar sig således till de personer som varit framgångsrika nog att bli invalda i riksdagen. Den andra frågeställningen gäller inställningen bland riksdagens ledamöter till offentlig redovisning av kampanjbidrag. I båda fallen kommer en jämförelse att göras mellan 1998 och 2002.

Frågeställningarna anknyter således tydligt den utredning som tillsatts med uppdrag att överväga hur man kan åstadkomma insyn i hur politiska partier och kandidater finansierar politisk verksamhet och valkampanjer.⁴ Det specifika utredningsuppdraget avser såväl rikstäckande som lokala och regionala partier och kampanjer. Analyserna i det följande hänför sig dock till nationell nivå och avgränsar sig till riksdagsvalet. Undersökningen handlar om kostnaderna för valda riksdagsledamöters personvalskampanjer och om valda riksdagsledamöters attityder till en ökad insyn och offentlighet kring partiets och kandidaters finansiering av valkampanjerna.

1. Materialet

Materialet för analyserna i uppsatsen är hämtat från två enkätundersökningar genomförda med samtliga riksdagsledamöter 1998 (*Riksdagskandidat 1998*) respektive 2002 (*Riksdagsenkät 2002*). Båda undersökningarna har genomförts inom ramen för Valforskningsprogrammet vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborg. 1998 års riksdagsundersökning genomfördes inom ramen för forskningsprojektet *Riksdagskandidat 1998*, som bedrevs på uppdrag av Rådet för utvärdering av 1998 års val. Huvudansvarig för 1998 års kandidat- och riksdagsundersökning var Martin

³ I det första avseendet följer denna uppsats upp en av Gullan Gidlund och Tommy Möller publicerad uppsats ("Finansiering av personvalskampanjer i riksdagsvalet 1998") som skrevs för Rådet för utvärdering av 1998 års val (Gidlund & Möller 1999; Holmberg & Möller 1999).

⁴ Dir. 2002:83, Offentlighet för partiets och valkandidaters intäkter.

Brothén. 2002 års riksdagsundersökning genomfördes inom ramen för forskningsprojektet *Bilder av riksdagen – medborgare och riksdagsledamöter i den representativa demokratin*, finansierat av Riksbankens Jubileumsfond och med Sören Holmberg och Martin Brothén som ansvariga forskare. Martin Brothén har haft det administrativa ansvaret för genomförandet av fältarbetet av undersökningarna. Svarsfrekvensen för undersökningarna har varit mycket tillfredsställande och hela 94 procent vid båda tillfällena.⁵

2. Kampanjkostnader

Valkampanjernas roll för utgången av politiska val i Sverige och i andra länder har blivit allt viktigare. Partier och kandidater har inte varit sena att uppmärksamma det faktum att väljarkåren har en lägre grad av partiidentifikation idag jämfört med tidigare.⁶ Det ger oss också en mer rörlig väljarkår som dessutom bestämmer sig i ett allt senare skede av valrörelsen för hur den egna rösten skall läggas.⁷ Det påverkar naturligtvis uppläggningsen av valkampanjerna.

I det följande skall vi se hur kostnaderna för personvalskampanjerna har utvecklats i Sveriges två första val med ett utbyggt personvalssystem. Undersökningen är begränsad till de kandidater som varit framgångsrika nog att bli invalda, och oberoende av om invalet skett som en direkt följd av den egna personvalskampanjen eller inte. I undersökningen ingår samtliga de riksdagsledamöter som själva sagt sig ha bedrivit en personvalskampanj.

Variationerna är stora mellan partierna. Det gäller både skillnaderna mellan partierna enskilda år och skillnaderna för respektive parti mellan 1998 och 2002. Andelen riksdagsledamöter som uppgivit sig ha bedrivit personvalskampanj 1998 respektive 2002 framgår av tabell 1.

⁵ Brothén 1999; 2003.

⁶ Om den sjunkande partiidentifikationen, se t.ex. Petersson m.fl. 2000:50 f.

⁷ Holmberg 2000:18 ff.

Tabell 1. Andelen riksdagsledamöter i olika partier som bedrivit personvalskampanj (procent)

	v	s	c	fp	m	kd	mp	alla
1998	2	15	89	93	69	50	0	37
2002	10	18	100	96	88	76	36	51
Differens	+8	+3	+11	+3	+19	+26	+36	+14

Kommentar: Tabellen redovisar hur svenska riksdagsledamöter 1998 och 2002 besvarade en fråga om de bedrivit en personvalskampanj eller inte. Antalet riksdagsledamöter som besvarat frågan var i 1998 års undersökning 322 och i 2002 års undersökning 319.

Källa: Riksdagskandidat 1998 och Riksdagsenkät 2002.

Totalt sett bedrev fler ledamöter personvalskampanj 2002 jämfört med 1998.⁸ I 1998 års val var det 37 procent av de valda riksdagsledamöterna som uppgav sig ha bedrivit en personvalskampanj. Den andelen steg i 2002 års val till 51 procent av ledamöterna.

Mönstret är i huvudsak detsamma 1998 och 2002 med centerpartiet, folkpartiet och moderaterna som de tre partier som har högst andel ledamöter som säger sig ha bedrivit en personvalskampanj i valrörelsen.⁹

Andelen ledamöter som under valrörelsen bedrev en personlig valkampanj har ökat i samtliga partier mellan 1998 och 2002. Förändringen är störst inom miljöpartiet. Ingen miljöpartist uppgav sig 1998 ha bedrivit personvalskampanj inför riksdagsvalet, medan hela 36 procent av ledamöterna säger sig ha bedrivit en

⁸ Det är inte helt lätt att bestämma vad som skall avses med "personvalskampanj". Här avses dock att ledamöten på en specifik fråga säger sig ha bedrivit en sådan. Frågeformuleringen löd: "Bedrev Du för egen del någon form av personvalskampanj i årets valrörelse?" Svartalternativen var "ja" och "nej".

⁹ Män bedriver i högre utsträckning än kvinnor personvalskampanjer. Skillnaden är påtaglig såväl 1998 som 2002; andelen personvalskampanjande ledamöter är ungefär 10 procentenheter högre bland männen än kvinnorna (8,3 procentenheters skillnad 1998 och 10,9 procentenheters skillnad 2002). I samtliga partier, utom centerpartiet, bedrev män i större utsträckning än kvinnor personvalskampanj 1998. I 2002 års val var det hos socialdemokraterna, moderaterna, kristdemokraterna och miljöpartiet en större andel män än kvinnor som bedrev personvalskampanj. I vänsterpartiet och folkpartiet var det dock kvinnorna som i störst utsträckning bedrev personvalskampanj. Åldersmässigt var det 1998 främst den äldsta åldersgruppen av de valda riksdagsledamöterna (60 år och äldre) som bedrivit personvalskampanj, följt av den yngsta åldersgruppen (upp till 39 år). I 2002 års undersökning är det främst den yngre åldersgruppen som bedrivit personvalskampanj, medan den äldsta åldersgruppen i minst utsträckning ägnat sig åt personliga valkampanjer.

sådan kampanj i 2002 års valrörelse. Andelen personvalskampanjer har också ökat kraftigt bland ledamöter för kristdemokraterna (+26 procentenheter) och moderaterna (+19 procentenheter). Andelen har ökat i mindre utsträckning bland v- och s-ledamöter (+8 respektive +3 procentenheter).

Till ledamöter som sagt sig ha bedrivit en personvalskampanj ställdes 1998 och 2002 en specifik fråga om hur stora kostnader de haft för kampanjen. Frågeformuleringen löd: *“Hur mycket uppskattar Du att Din personvalskampanj kostade totalt?”* Svartalternativen var *“inget alls”, “upp till 10 000 kr”, “mellan 10 000 och 25 000 kr”, “mellan 25 000 och 50 000 kr”, “mellan 50 000 och 150 000 kr”, “mellan 150 000 och 250 000 kr”* samt *“mer än 250 000 kr”*.

Det är svårt att undersöka kampanjkostnader på ett rättvisande sätt. Den aktuella frågeformuleringen tar inte hänsyn till skillnaden mellan direkta och indirekta kostnader. Kommentarer som riksdagsledamöterna givit på frågan antyder dock att de flesta ledamöter i kostnaderna även inräknat indirekta kostnader i form av exempelvis stödannonsering och subventionering av annonskostnader. Flera riksdagsledamöter har också pekat på indirekt stöd i form av personella resurser.¹⁰ En annan svårighet med frågeformuleringen handlar om under- och överskattningsproblematik. Det är svårt att i efterhand uppskatta de egna kostnaderna för personvalskampanjen och vi skulle troligen kunna fundera ut anledningar till att ledamöter både underskattar och överskattar dessa kostnader.

Med dessa reservationer i minnet kan vi med tabellerna 2–5 utläsa resultaten för hur stora kostnader svenska riksdagsledamöter haft för sina personvalskampanjer i 1998 och 2002 års riksdagsval. Tabellerna redovisar hur kostnaderna för de valda riksdagsledamöternas personvalskampanjer skiljde sig åt mellan partierna, mellan män och kvinnor inom partierna och mellan ledamöter i olika åldrar. Endast svarspersoner som på en tidigare fråga svarat att de för egen del bedrev någon form av personvalskampanj i respektive års valrörelse ingår i analysen.¹¹

¹⁰ Ett försök i enkätundersökningen att skilja ut indirekta och direkta kostnader har gjorts genom att till svarspersonerna ställa en specifik fråga om hur många personer som hjälpt till i den egna personvalskampanjen. Resultaten av denna fråga redovisas dock inte i denna uppsats.

¹¹ Svarspersoner som svarade nej på frågan om de bedrev en personvalskampanj hänvisades vidare i formuläret och ombads inte besvara frågan om kampanjkostnader.

Tabell 2. Kostnad för personvalskampanjer 1998 och 2002 (antal, procent)

1998									
Kampanj-kostnad	v	s	c	fp	m	kd	mp	Totalt	Procent
0	-	3	1	-	4	2	-	10	8
-10 000	1	10	6	5	27	11	-	60	51
-25 000	-	2	1	4	13	4	-	24	20
-50 000	-	2	7	4	7	1	-	21	18
-150 000	-	-	1	1	1	1	-	4	3
-250 000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
+250 000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Samtliga	1	17	16	14	52	19	-	119	100

2002									
Kampanj-kostnad	v	s	c	fp	m	kd	mp	Totalt	Procent
0	1	2	1	3	3	-	-	10	6
-10 000	1	9	5	11	18	10	3	57	36
-25 000	-	9	10	11	14	8	1	53	33
-50 000	-	1	3	11	7	6	-	28	17
-150 000	1	1	1	4	3	-	-	10	6
-250 000	-	1	-	-	-	-	-	1	1
+250 000	-	-	-	1	-	-	-	1	1
Samtliga	3	23	20	41	45	24	4	160	100

Kommentar: "Hur mycket uppskattar Du att Din personvalskampanj kostade totalt?" Svartalternativen var "inget alls", "upp till 10 000 kr", "mellan 10 000 och 25 000 kr", "mellan 25 000 och 50 000 kr", "mellan 50 000 och 150 000 kr", "mellan 150 000 och 250 000 kr" samt "mer än 250 000 kr". Endast svars personer som på en tidigare fråga svarat att de för egen del bedrev någon form av personvalskampanj i valrörelsen 2002 ingår i analysen.

Källa: Riksdagskandidat 1998 och Riksdagsenkät 2002.

Tabell 3. Kostnad för personvalskampanjer bland män och kvinnor 1998 (antal, procent)

Män									
Kampanj-kostnad	v	s	c	fp	m	kd	mp	Totalt	Procent
0	-	-	-	-	-	1	-	1	1
-10 000	1	6	3	3	19	8	-	40	54
-25 000	-	1	1	2	10	2	-	16	22
-50 000	-	2	3	2	7	-	-	14	19
-150 000	-	-	-	1	1	1	-	3	4
-250 000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
+250 000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Samtliga	1	9	7	8	37	12	-	74	100

Kvinnor									
Kampanj-kostnad	v	s	c	fp	m	kd	mp	Totalt	Procent
0	-	3	1	-	4	1	-	9	20
-10 000	-	4	3	2	8	3	-	20	44
-25 000	-	1	-	2	3	2	-	8	18
-50 000	-	-	4	2	-	1	-	7	16
-150 000	-	-	1	-	-	-	-	1	2
-250 000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
+250 000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Samtliga	16	8	9	6	15	7	-	45	100

Kommentar: "Hur mycket uppskattar Du att Din personvalskampanj kostade totalt?" Svartalternativen var "inget alls", "upp till 10 000 kr", "mellan 10 000 och 25 000 kr", "mellan 25 000 och 50 000 kr", "mellan 50 000 och 150 000 kr", "mellan 150 000 och 250 000 kr" samt "mer än 250 000 kr". Endast svars personer som på en tidigare fråga svarat att de för egen del bedrev någon form av personvalskampanj i valrörelsen 2002 ingår i analysen.

Källa: Riksdagskandidat 1998.

Tabell 4. Kostnad för personvalskampanjer bland män och kvinnor 2002 (antal, procent)

Män									
Kampanj-kostnad	v	s	c	fp	m	kd	mp	Totalt	Procent
0	-	1	-	2	2	-	-	5	5
-10 000	1	5	2	7	10	9	2	36	37
-25 000	-	7	8	6	9	6	-	36	37
-50 000	-	1	1	6	4	3	-	15	16
-150 000	-	1	-	-	3	-	-	4	4
-250 000	-	1	-	-	-	-	-	1	1
+250 000	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Samtliga	1	16	11	21	28	18	2	97	100

Kvinnor									
Kampanj-kostnad	v	s	c	fp	m	kd	mp	Totalt	Procent
0	1	1	1	1	1	-	-	5	8
-10 000	-	4	3	4	8	1	1	21	33
-25 000	-	2	2	5	5	2	1	17	27
-50 000	-	-	2	5	3	3	-	13	21
-150 000	1	-	1	4	-	-	-	6	9
-250 000	-	-	-	-	-	-	-	0	0
+250 000	-	-	-	1	-	-	-	1	2
Samtliga	2	7	9	20	17	6	2	63	100

Kommentar: "Hur mycket uppskattar Du att Din personvalskampanj kostade totalt?" Svartalternativen var "inget alls", "upp till 10 000 kr", "mellan 10 000 och 25 000 kr", "mellan 25 000 och 50 000 kr", "mellan 50 000 och 150 000 kr", "mellan 150 000 och 250 000 kr" samt "mer än 250 000 kr". Endast svars personer som på en tidigare fråga svarat att de för egen del bedrev någon form av personvalskampanj i valrörelsen 2002 ingår i analysen.

Källa: Riksdagsenkät 2002.

Tabell 5. Kostnad för personvalskampanjer efter ålder 1998 och 2002 (antal).

1998					
Kampanjkostnad	-39	40-59	60+	Totalt	Procent
0	4	6	-	10	8
-10 000	9	42	9	60	51
-25 000	3	18	3	24	20
-50 000	6	12	3	21	18
-150 000	1	2	1	4	3
-250 000	-	-	-	-	-
+250 000	-	-	-	-	-
Samtliga	23	80	16	119	100

2002					
Kampanjkostnad	-39	40-59	60+	Totalt	Procent
0	3	7	-	10	6
-10 000	18	35	4	57	36
-25 000	15	34	4	53	33
-50 000	10	15	3	28	17
-150 000	1	6	3	10	6
-250 000	1	-	-	1	1
+250 000	1	-	-	1	1
Samtliga	49	97	14	160	100

Kommentar: "Hur mycket uppskattar Du att Din personvalskampanj kostade totalt?" Svartalternativen var "inget alls", "upp till 10 000 kr", "mellan 10 000 och 25 000 kr", "mellan 25 000 och 50 000 kr", "mellan 50 000 och 150 000 kr", "mellan 150 000 och 250 000 kr" samt "mer än 250 000 kr". Endast svars personer som på en tidigare fråga svarat att de för egen del bedrev någon form av personvalskampanj i valrörelsen 2002 ingår i analysen.

Källa: Riksdagskandidat 1998 och Riksdagsenkät 2002.

Svenska personvalskampanjer håller sig på en låg kostnadsnivå. För det stora flertalet kampanjer (59 procent respektive 42 procent) som genomfördes av invalda riksdagsledamöter 1998 och 2002 stannade kostnaden under 10 000 kronor. Andelen ledamöter med kampanjkostnader mellan 10 000 och 50 000 kronor har ökat något mellan 1998 och 2002; från 38 till 50 procent.

Kampanjkostnader över 50 000 kronor är ovanliga i Sverige, även om de blivit något fler i 2002 års val jämfört med 1998. Endast tre procent 1998, respektive åtta procent 2002, av de riksdagsledamöter som bedrivit någon kampanj hade haft kostnader på mer än 50 000 kronor. Merparten av ledamöternas kampanjer har snarare kostat upp till 25 000 kronor; 1998 var den andelen 79 procent och 2002 var den 75 procent.

Även om svenska personvalskampanjer håller sig på en låg kostnadsnivå kan således en liten ökning mellan 1998 och 2002 iakttas. Andelen ledamöter som lagt ned mer än 10 000 kronor på sin personliga valkampanj har ökat från 41 procent till 58 procent.¹²

Några stora könsmässiga eller åldersmässiga skillnader kan inte iakttas i materialet. Kvinnor tycks dock 1998 haft mindre resurser än männen. Av de riksdagskvinnor som bedrivit personvalskampanj gjorde 64 procent det på inga eller begränsade resurser (upp till 10 000 kronor). Motsvarande andel bland manliga ledamöter var endast 55 procent. I 2002 års valrörelse är resultaten för män och kvinnor jämnare sett till kampanjresurser (41 respektive 42 procent).

Åldersmässigt var det 2002, om än inte 1998, främst äldre riksdagsledamöter som hade stora resurser till förfogande för sina personvalskampanjer. Andelen ledamöter som hade mellan 10 000 och 150 000 kronor till sitt förfogande var som högst bland de äldsta ledamöterna.¹³

Försiktigheten i den svenska personvalsreformen är dock fortfarande slående. Sören Holmbergs och Tommy Möllers beskrivning av premiären för det svenska personvalssystemet 1998 löd vid en samlad bedömning: "Tvehågsenhet och osäkerhet karakteriserade samtliga inblandade aktörers agerande".¹⁴ Nu vet vi också att de stora pengarna lyser med sin frånvaro i svenska personvalskampanjer. Åtminstone om vi ser till de kandidater som bedrivit framgångsrika kampanjer och blivit invalda riksdagen. Få är de personvalskampanjer som haft stora kostnader. Samtidigt har en liten, om än inte obetydlig, ökning av kampanjkostnaderna för svenska personvalskampanjer kunnat konstateras. Fortsatt försiktighet får dock karaktärisera reformen i dessa ekonomiska avseenden.

¹² Även medelvärdet för ledamöternas svar på frågan respektive undersökningsår har ökat.

¹³ Antalet svarspersoner i den äldsta åldersgruppen är dock litet, vilket gör att resultaten bör betraktas med viss försiktighet.

¹⁴ Holmberg & Möller 1999:375.

3. Redovisning av kampanjbidrag

Sverige saknar idag en lagstadgad reglering för partiernas och kandidaternas finansiering av valkampanjer. En sådan reglering är däremot inte ovanlig i andra länder. I Sverige vilar offentligheten i redovisningen av kampanjmedel på en frivillig överenskommelse mellan partierna.

I det följande skall vi närmare granska svenska riksdagsledamöternas attityder till att åstadkomma insyn i hur politiska partier och enskilda kandidater finansierar politisk verksamhet och valkampanjer. Vi skall göra det med hjälp av en fråga där riksdagens ledamöter har fått ta ställning till ett antal förslag till förändringar av det svenska valsystemet.¹⁵ Bland dessa återfanns förslaget att *”kräva att partier och kandidater redovisar varifrån de erhåller kampanjbidrag”*. Svartalternativen var *”mycket bra förslag”*, *”ganska bra förslag”*, *”varken bra eller dåligt förslag”*, *”ganska dåligt förslag”* samt *”mycket dåligt förslag”*. Analysen av enkätsvaren kan vara till viss vägledning för det i direktiven angivna uppdraget för utredaren att inhämta riksdagspartiernas synpunkter på kommande förslag.¹⁶

I tabell 6 redovisas hur svenska riksdagsledamöter 1998 och 2002 ställde sig till förslaget att kräva att partier och kandidater redovisar varifrån de erhåller kampanjbidrag. I tabellen redovisas riksdagsledamöternas svar uppdelade på respektive parti. I tabellen återfinns också ett balansmått som väger andelen ledamöter som tycker att förslaget är bra (mycket och ganska bra) mot andelen ledamöter som tycker att samma förslag är dåligt (mycket och ganska dåligt). Balansmättet kan variera från -100 till +100. Procentandelen riksdagsledamöter som tycker att förslaget är mycket eller ganska bra redovisas dessutom i figur 1.

¹⁵ Den exakta frågeformuleringen löd: *”Vad anser Du om följande förslag till förändringar av det svenska valsystemet?”*.

¹⁶ Jfr Dir. 2000:83.

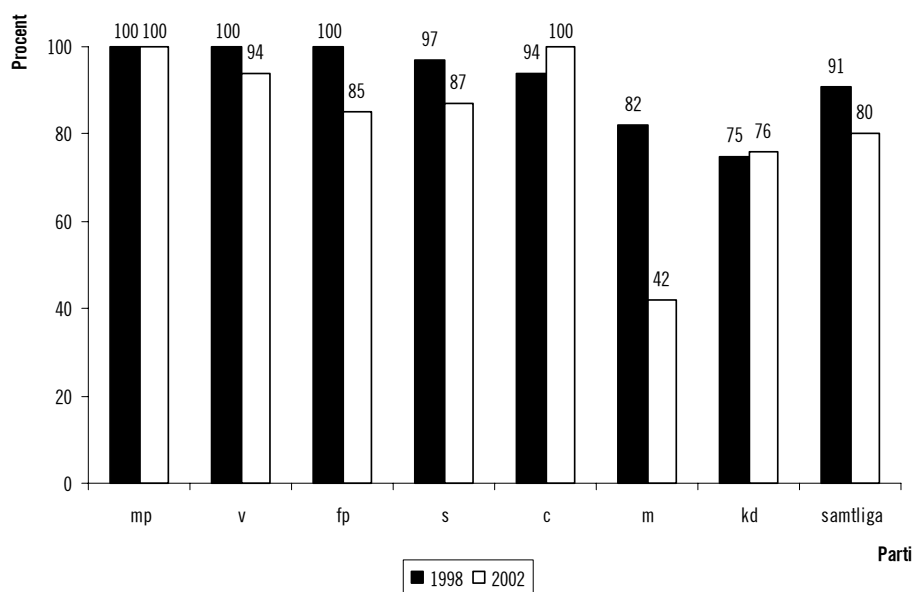
Tabell 6. Riksdagsledamöters attityd till redovisning av kampanjbidrag 1998 och 2002 (procent, balansmått)

	v		s		c		fp		m		kd		mp		alla	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002
Mycket bra	93	73	77	62	55	67	73	70	56	14	29	46	93	62	67	55
Ganska bra	7	21	20	25	39	33	27	15	26	28	46	30	7	38	24	25
Varken bra/dåligt	3	1	1	10	6		11	16	16	50	24	9			7	14
Ganska dåligt	3	1	2					1	6		15				1	4
Mycket dåligt			1	1			4	1	2						1	1
Summa	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	99	100	100	100	100	100
Balansmått	100	91	95	84	94	100	100	100	81	80	34	75	61	100	100	75
Antal svarande	42	29	120	133	18	21	15	46	74	50	41	33	15	13	325	325

Kommentar: Tabellen redovisar hur svenska riksdagsledamöter 1998 och 2002 ställde sig till förslaget att kräva att partier och kandidater redovisar varifrån de erhåller kampanjbidrag. Tabellen återger också ett balansmått som väger andelen ledamöter som tycker att förslaget är bra (mycket och ganska bra) mot andelen ledamöter som tycker att samma förslag är dåligt (mycket och ganska dåligt). Balansmålet kan variera från -100 till +100.

Källa: Riksdagskandidat 1998 och Riksdagsenkät 2002.

Figur 1. Riksdagsledamöters attityd till redovisning av kampanjbidrag (procent mycket och ganska bra)



Kommentar: Figuren redovisar andelen svenska riksdagsledamöter 1998 och 2002 som ansåg att förslaget att kräva att partier och kandidater redovisar varifrån de erhåller kampanjbidrag var "mycket bra" eller "ganska bra".

Källa: Riksdagskandidat 1998 och Riksdagsenkät 2002.

Svenska riksdagsledamöter är positiva till förslaget att kräva att partier och kandidater redovisar varifrån de erhåller kampanjbidrag. År 1998 var det hela 91 procent av ledamöterna som tyckte att det var ett bra förslag. Andelen var något mindre 2002 (80 procent). Partierna kan huvudsakligen grupperas i två grupper. Det är främst miljöpartiet, vänsterpartiet, folkpartiet, socialdemokraterna och centerpartiet som tycker om förslaget. Moderaterna och kristdemokraterna är inte lika positivt inställda till detsamma.

För enskilda partier är, med undantag för moderaterna, förändringarna mellan 1998 och 2002 små. Vänsterpartiets, folkpartiets och socialdemokraternas ledamöter har blivit något mer avvaktande inför förslaget. Centerpartiledamöterna har blivit

något mer positivt inställda medan ledamöter för mp och kd har en oförändrad uppfattning om förslaget.¹⁷

Resultaten kan jämföras med den studie som Gulland Gidlund och Tommy Möller genomfört med ombudsmän i regionala partiorganisationer.¹⁸ Av undersökningen framgick att 68 procent av ombudsmännen ställde sig mycket positiva till en offentlig redovisning av kampanjmedel.¹⁹ Enligt undersökningen var vänsterpartiet (94 procent) följt av miljöpartiet (86 procent) och folkpartiet (81 procent) mest ivriga i att förorda en offentlig redovisning av kampanjmedel. Minst angelägna syntes socialdemokraterna (55 procent) och moderaterna (45 procent) vara.

Av tabellerna 7–9 kan vi vidare utläsa de köns- respektive ålderskillnader som finns i resultaten för den ställda attitydfrågan. Kvinnor är, sett till balansmättet, mer positiva till förslaget än män. Ålderskillnaden är mer uttalad 1998 än 2002. Sett till ledamöter med olika ålder kan vi konstatera att stödet för förslaget sjunker med stigande ålder 1998. Minst positiva till förslaget att kräva att partier och kandidater redovisar varifrån de erhåller kampanjbidrag är således riksdagsledamöter som är 60 år eller äldre; mest positiva till samma förslag är riksdagsledamöter under 40 år. Däremot är stödet för förslaget ungefär detsamma i olika åldersgrupper 2002.

¹⁷ Hur resultaten för kristdemokraterna skall tolkas kan diskuteras. Ser vi till andelen ledamöter som svarat "mycket bra" eller "ganska bra" är förändringen begränsad (75 procent jämfört med 76 procent). Sett enbart till andelen ledamöter som svarat att förslaget är "mycket bra" ser vi däremot en tydligare ökning (29 procent jämfört med 46 procent), vilket bör utläsas som att ledamöterna blivit mer positiva till förslaget. Ser vi dock till balansmättet måste kd:s resultat utläsas som att ledamöterna blivit mer avvaktande inför förslaget; balansmättet minskar från 75 till 61. I övriga partier är resultaten mer samstämmiga och oberoende av på vilket sätt vi avläser resultaten.

¹⁸ Gidlund & Möller 1999.

¹⁹ Frågan som besvarades av ombudsmännen löd: "Hur ser Du på följande förslag till ändringar av personvalssystemet?" [offentlig redovisning av kampanjmedel]. Svartalternativen var "ej angeläget", "ganska angeläget" och "mycket angeläget" (Gidlund & Möller 1999:73).

Tabell 7. Riksdagsledamöters attityd till redovisning av kampanjbidrag bland män och kvinnor 1998 (procent, balansmätt)

	v		s		c		fp		m		kd		mp		alla	
	kv	m	kv	m	kv	m	kv	m	kv	m	kv	m	kv	m	kv	m
Mycket bra	88	100	75	80	62	50	62	86	49	70	29	29	100	86	63	73
Ganska bra	12	-	25	15	25	50	38	14	29	17	46	47	-	14	26	20
Varken bra/dåligt	-	-	-	2	13	-	-	-	18	13	25	24	-	-	9	5
Ganska dåligt	-	-	-	1	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	1	1
Mycket dåligt	-	-	-	2	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	1	1
Summa	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	99	100	100	100	100	100
Balansmätt	100	100	100	92	87	100	100	100	74	87	75	76	100	100	87	91
Antal svarande	25	17	60	60	8	10	8	7	51	23	24	17	8	7	184	141

Kommentar: Tabellen redovisar hur svenska riksdagsledamöter 1998 och 2002 ställde sig till förslaget att kräva att partier och kandidater redovisar varifrån de erhåller kampanjbidrag. Tabellen återger också ett balansmätt som väger andelen ledamöter som tycker att förslaget är bra (mycket och ganska bra) mot andelen ledamöter som tycker att samma förslag är dåligt (mycket och ganska dåligt). Balansmättet kan variera från -100 till +100.

Källa: Riksdagskandidat 1998.

Tabell 8. Riksdagsledamöters attityd till redovisning av kampanjbidrag bland män och kvinnor 2002 (procent, balansmätt)

	v		s		c		fp		m		kd		mp		alla	
	m	kv	m	kv	m	kv	m	kv	m	kv	m	kv	m	kv	m	kv
Mycket bra	66	79	54	71	64	70	73	65	10	19	44	50	60	62	50	62
Ganska bra	27	14	31	17	36	30	9	22	21	38	30	30	40	38	27	24
Varken bra/dåligt	-	7	10	10	-	-	9	13	59	38	13	-	-	-	16	12
Ganska dåligt	7	-	4	-	-	-	-	-	10	-	13	20	-	-	6	1
Mycket dåligt	-	-	-	2	-	-	9	-	-	5	-	-	-	-	1	1
Summa	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	99	100	100	100	100	100
Balansmätt	86	93	81	86	100	100	73	87	21	52	61	60	100	100	70	84
Antal svarande	15	14	70	63	11	10	23	23	29	23	23	10	5	8	175	149

Kommentar: Tabellen redovisar hur svenska riksdagsledamöter 1998 och 2002 ställde sig till förslaget att kräva att partier och kandidater redovisar varifrån de erhåller kampanjbidrag. Tabellen återger också ett balansmätt som väger andelen ledamöter som tycker att förslaget är bra (mycket och ganska bra) mot andelen ledamöter som tycker att samma förslag är dåligt (mycket och ganska dåligt). Balansmättet kan variera från -100 till +100.

Källa: Riksdagsenkät 2002.

Tabell 9. Riksdagsledamöters attityd till redovisning av kampanjbidrag efter ålder 1998 och 2002 (procent, balansmått)

	-39		40-59		60+	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002
Mycket bra	73	56	68	56	60	55
Ganska bra	21	27	24	24	23	28
Varken bra/dåligt	4	15	7	14	14	14
Ganska dåligt	-	2	1	5	3	-
Mycket dåligt	2	-	-	1	-	3
Summa	100	100	100	100	100	100
Balansmått	92	81	91	74	80	80
Antal svarande	52	79	238	210	35	36

Kommentar: Tabellen redovisar hur svenska riksdagsledamöter 1998 och 2002 ställde sig till förslaget att kräva att partier och kandidater redovisar varifrån de erhåller kampanjbidrag. Tabellen återger också ett balansmått som väger andelen ledamöter som tycker att förslaget är bra (mycket och ganska bra) mot andelen ledamöter som tycker att samma förslag är dåligt (mycket och ganska dåligt). Balansmättet kan variera från -100 till +100.

Källa: Riksdagskandidat 1998 och Riksdagsenkät 2002.

6. Avslutande reflexioner

Antalet personvalskampanjer har ökat mellan 1998 och 2002; det har också kostnaderna för kampanjerna gjort. Samtidig ser vi att stödet för en öppnare redovisning av kampanjbidragen har minskat, även om en majoritet av ledamöterna fortfarande är tillskyndare av ett system där partier och kandidater avkrävs en redovisning av sina kampanjbidrag. Man skulle kunna tro att sambandet även på individplanet är starkt mellan riksdagsledamöternas utformning av sin valkampanj och inställning i frågan om hur partier och kandidater skall redovisa sina kampanjbidrag.

Om ledamoten själv bedrivit personvalskampanj eller inte påverkar hur positiv attityd som ledamoten intar till förslaget om att kräva att partier och kandidater redovisar varifrån de erhåller

kampanjbidrag. Riksdagsledamöter som *inte* bedrivit personvalskampanj är mer positiva till att avkräva en sådan redovisning än ledamöter som bedrivit en sådan kampanj. Tydligast är denna skillnad 1998 då 55 procent av ledamöterna som bedrivit personvalskampanj tyckte att förslaget var mycket bra medan motsvarande andel bland ledamöter som inte bedrivit någon personvalskampanj var hela 76 procent. 2002 var skillnaderna mellan grupperna mindre (49 procent jämfört med 62 procent). Något starkt samband finns inte heller hos enskilda ledamöter mellan kampanjkostnader för den egna valkampanjen och inställning till ökad öppenhet i fråga om kampanjbidrag.²⁰

Referenser

Alexander, H. (1972) *Money in Politics*, Washington: Public Affairs Press.

Brothén, M. (1999) *Riksdagskandidat 1998. Dokumentation*, stencil, Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.

Brothén, M. (2003) *Riksdagsenkät 2002. Dokumentation*, stencil, Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.

Bäck, M. & Möller, T. (2003) *Partier och organisationer*, Stockholm: Norstedts juridik.

Esaiasson, P. (1990) *Svenska valkampanjer 1866–1988*, Stockholm: Allmänna förlaget.

Gidlund, G. (1983) *Partistöd*, Lund: Liber Förlag.

Gidlund, G. & Möller, T. (1999) "Finansiering av personvalskampanjer i riksdagsvalet 1998", i Holmberg, S. & Möller, T. (red.) *Premiär för personval. Forskningsrapporter utgivna*

²⁰ Undersökningen genomfördes så att varje ledamot som bedrivit personvalskampanj gavs dels ett värde på sin inställning till att kräva att partier och kandidater redovisar kampanjbidrag ("bra förslag", "varken bra eller dåligt förslag" och "dåligt förslag"), dels ett värde på hur omfattande personvalskampanj de bedrivit ("personvalskampanj som inte kostade något alls", "personvalskampanj som kostade upp till 25 000 kronor" och "personvalskampanj som kostade mer än 25 000 kronor"). Därefter uppmättes sambandet mellan egna kampanjkostnader och inställning till ökad öppenhet i fråga om kampanjbidrag.

av Rådet för utvärdering av 1998 års val, SOU 1999:92, Stockholm: Justitiedepartementet.

Gidlund, G. (1999) "Att sätta gränser för pengars makt", i Holmberg, S. & Möller, T. (red.) *Premiär för personval. Forskningsrapporter utgivna av Rådet för utvärdering av 1998 års val*, SOU 1999:92, Stockholm: Justitiedepartementet.

Gilljam, M. & Holmberg, S. (1995) *Väljarnas val*, Stockholm: Norstedts juridik.

Heard, A. (1960) *The Costs of Democracy*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Holmberg, S. & Möller, T. (1999) "Premiär för personval. Forskningsrapporter utgivna av Rådet för utvärdering av 1998 års val", SOU 1999:92, Stockholm: Justitiedepartementet.

Holmberg, S. (2000) *Välja parti*, Stockholm: Norstedts juridik.

Jacobson, G. (1980) *Money in Congressional Elections*, New Haven: Yale University Press.

Petersson, O. m.fl. (2000) *Demokrati utan partier?*, *Demokratarådets rapport*, Stockholm: SNS Förlag.

Rothstein, B. (red) (1995) *Demokrati som dialog*. Stockholm: SNS Förlag.

Finansiering av personvalskampanjer

Andreas Duit och Tommy Möller

1. Inledning

Det svenska valsystemet har under lång tid varit ett av de mest particentrerade i världen (Karvonen 2001).¹ Väljarna har förvisso haft rätten att stryka kandidater från listorna men det har saknats möjligheter att på ett mer positivt sätt kunna uttrycka en kandidatpreferens. När valsystemet reformerades och möjligheten att vid sidan av partirösten även – för den som så önskade – rösta på en viss kandidat kom även frågan om pengarnas roll i politiken att stå i fokus för debatten (Gidlund & Möller 1999).

Med möjligheten att bedriva personliga valkampanjer befarades att resursstarka intressen skulle flytta fram sina positioner. I värsta fall skulle pengarnas betydelse komma att öka på ett sätt som i grunden förändrade den svenska demokratin. En utveckling från vad som förenklat kan kallas för folkrörelsedemokrati till en styrelseform där kapitalstarka intressen dominerade med hjälp av lobbyister kunde enligt detta personvalskritiska scenario skönjas.

Dessutom diskuterades risken för korruption. Så länge det svenska valsystemet varit strikt centrerat till röstning på partier var det enklare att undvika denna typ av oegentligheter. Visserligen kunde man i teorin tänka sig att enskilda kandidater även inom det gamla systemet kunde bli utsatta för påstötningar från resursstarka intresseföreträdare som ville komma i åtnjutande av diverse förmåner. Men det krävdes i så fall, för att sådana påstötningar skulle vara meningsfulla, två saker. Dels att dessa kandidater var inflytelserika inom sina respektive partier. Dels att deras partier hade inflytande över beslutsfattandet, helst naturligtvis genom att partiet ifråga var i åtnjutande av regeringsinnehav.

Med den typen av partier som finns i Sverige ansågs – särskilt från partierna själva – emellertid risken för korruption och andra

¹ Stort tack till Christer Jedlén som på ett förtjänstfullt sätt hjälpt oss med genomförandet av undersökningen som denna uppsats baseras på.

liknande oegentligheter vara minimal. Även om partiernas folkrörelsekaraktär gröpts ur och partierna i allt högre grad blivit en del av den offentliga maktutövningen är det i grunden starka demokratiska traditioner som bär upp dem.² Risken för korruption och andra oegentligheter anses således ringa, så länge partierna fungerar som vitala folkrörelser.³

Med det nya valsyste­met skulle – åtminstone teoretiskt – dessa förutsättningar komma att förändras, befarade de som motsatte sig personval. Det nya valsyste­met, kunde man slå fast, innebar oavvisligen att det blev svårare för såväl staten som partierna själva att kontrollera olika typer av oegentligheter. Ty personval medför personliga valkampanjer och därmed uppkommer per definition ett behov av personlig valfinansiering. Följaktligen blir det svårare för partierna centralt att bestämma över kampanjmedlens fördelning liksom det blir att ha överblick över finansieringskällorna. Tesen saknar inte förankring i forskningen. Ju synligare de enskilda kandidaterna är i valkampanjerna desto mer omfattande blir, visar forskare på området, behovet av en reglering av kampanj­finansieringen (Karvonen 2001, s. 34–38).⁴

Nu visade sig farhågorna med personvalssystemet vara överdrivna i det premiärval som ägde rum 1998. Starten för personvalet blev nämligen försiktig. Få kandidater bedrev personvalskampanj och av dessa var det ytterst få – närmare bestämt endast två procent – som hade kampanjkostnader som översteg 150 000 kronor. I nästan 80 procent av kampanjerna understeg kostnaderna 25 000 kronor. Men det saknades ändå inte orosmoln. Även om premiären för det nya valsyste­met var försiktig kunde man ju inte dra några säkra slutsatser om hur framtiden skulle gestalta sig, när partier, kandidater, väljare och medier vant sig vid det nya syste­met. Att antalet personvalskampanjer skulle öka med tiden rådde samstämda bedömningar om. Därmed låg det också nära till hands att anta att de potentiella problem, som enligt kritikerna följde med det nya syste­met, inte kunde avskrivas.

I en studie av hur ombudsmännen i de regionala partiorganisationerna såg på personvalet ur finansieringssynpunkt visade sig att

² Partiforskare använder uttrycket "kartellpartier" vars innebörd att partierna i praktiken blivit en del av staten (Katz & Mair 1994). Detta anses av lätt insedda skäl vara ett demokratiskt problem eftersom partiernas roll i grunden därmed förändras från att ha varit vitala länkar mellan det civila samhället och staten till att i allt högre grad bli kanaler för statens intressen.

³ För studier om korruption, se exempelvis Heywood (1997) och Andersson (2002).

⁴ Om partifinansiering och former för reglering, se Nassmacker (1993) och Gidlund (1999).

över 80 procent av dessa bedömde att pengarnas betydelse inom politiken skulle komma att öka som en konsekvens av personvalsinslaget. Nästan var tredje ombudsman trodde också att korrup­tionen skulle komma att öka (Gidlund & Möller 1999, s. 69).

Redan inledningsvis kan det slås fast att de svenska personvalskampanjerna i dagsläget inte uppvisar många likheter med företeelser som vanligtvis förknippas med personliga valkampanjer i andra länder. En stark fokusering på kandidaternas personliga egenskaper, intensiva och kostsamma marknadsföringskampanjer och smutskastning av motståndarkandidater är än så länge fenomen som nästan helt lyser med sin frånvaro – tvärtom måste den genomsnittliga kampanjen än så länge betraktas som ett tämligen begränsat projekt, med relativt blygsamma resurser och små omkostnader. Kanske är detta ett uttryck för att de enskilda kandidaternas kampanjresurser inte spelar en lika avgörande roll för möjligheterna att nå ett mandat som i många andra politiska kulturer. Men det kan naturligtvis också bero på att personvalsreformen ännu inte fått ordentligt genomslag, varken i partierna eller i valmanskåren.

Undersökningens syfte

I föreliggande studie följs den regionala studien från 1998 upp. Hur såg de finansiella förutsättningarna ut nu, när det nya valsystemet tillämpades för andra gången? Fanns det fog för den oro som framkom i den förra undersökningen? Ambitionen är både att kartlägga omfattningen av personvalsfinansieringen och att försöka fixera de attityder och föreställningar om som finns inom partierna när det gäller de finansiella aspekterna av det nya valsystemet. Genom att undersökningen i allt väsentligt är en uppföljning av den som gjordes inom ramen för *Rådet för utvärdering av 1998 års val* kommer också olika förändringstendenser i dessa avseenden att bli föremål för uppmärksamhet.

2. Rapportens uppläggning och genomförande

Undersökningen baseras på vad partifunktionärer (vanligen chefsombudsmannen eller motsvarande) i de regionala partiorganisationerna har svarat i en enkät angående personvals-

kampanjernas genomförande under 2002 års valrörelse. Enkäten omfattade enbart riksdagsvalet.

Undersökningen bygger på två enkäter som sändes ut till partiernas regionala partiorganisationer efter valen 1998 respektive 2002. Vissa delar av enkätmaterialen har förts samman till en s.k. paneldatabas, som har fördelen att den består av samma intervjuobjekt som mätts vid två olika tillfällen. Detta gör det lättare att spåra förändringar över tid inom den grupp man vill studera, eftersom man kan kontrollera för effekten av att tillföra nya intervjuobjekt och därför vara säker på att eventuella förändringar ägt rum inom just den grupp som ingår i panelen. Paneldatabasen kommer dock, till följd av att delvis skilda syften bakom de två enkäterna lett till skilda frågeformuleringar, bara att vara tillämpbar vid vissa jämförelser. När framställningen bygger på paneldatabasen kommer så att anges. I övrigt kommer enbart data från enkäten om 2002 års valrörelse att användas. Paneldatabasen består av de regionala partiorganisationer som besvarat både 1998 och 2003 års enkäter, inalles 112 stycken. Den totala svarsfrekvensen för 1998 var 162 respektive 137 för 2002. Totalt skickades enkäten till 183 regionala partiorganisationer, vilket innebär en svarsfrekvens för 1998 om 88 procent och 75 procent för 2002. I paneldatabasen ingår således 61 procent av alla partiorganisationer.⁵

Utöver själva enkätmaterialen har också ett knappt 30-tal telefonintervjuer gjorts med ett urval av enkätundersökningens respondenter. Syftet med intervjuerna var att få en fördjupad bild av kampanjverksamheten och att därigenom få till stånd ett frågeschema som fångade de väsentligaste aspekterna kring finansieringen av personvalskampanjerna.

De undersökningar om kampanjfinansiering som genomförts lider nästan genomgående av ett metodproblem när det gäller att kartlägga hur enskilda kandidater finansierar sina kampanjer (Gidlund 1999; Karvonen 2001). Finansieringsfrågorna är känsliga och det har, alldeles oberoende av hur man gått tillväga, visat sig vara svårt att dels få fram säkra uppgifter när det gäller omfattningen av det stöd som kandidaterna erhåller, och dels även

⁵ På 1998 års enkät svarade totalt 22 Kd, 27 M, 26 Fp, 24 C, 21 S, 20 V och 22 Mp. För 2003 års enkät var svarsfrekvensen 14 Kd, 23 M, 15 Fp, 21 C, 22 S, 20 V och 21 Mp. Panelen består av 10 Kd, 22 M, 14 Fp, 15 C, 18 S, 16 V och 17 Mp. Inga systematiska skillnader vad gäller geografiska/demografiska faktorer kan urskiljas mellan svarande och bortfall. Däremot finns visst bortfall mellan undersökningsomgångarna. Här är det främst distrikt inom Fp och Kd som i mindre utsträckning besvarat 2003 års enkät, vilket också återspeglas på sammansättningen av panelen. Dessa skevheter har dock i möjligaste mån tagits hänsyn till vid analysen.

det sätt på vilket kandidaterna finansierar sina kampanjer på. Slutligen är det, av liknande metodiska orsaker, svårt att helt kringgå osäkerhet när man som forskare försöker att ringa in alla olika typer av aktiviteter som kandidaterna lägger sina kampanjmedel på.

Ett särskilt problem i sammanhanget är att det är svårt att i exakta termer definiera vad som avses med "finansiering". I snäv mening – kontanta penningbidrag – är det förvisso okomplicerat. Men det förekommer en ymnig flora av indirekta stödformer både från partierna och från externa stödstrukturer.

När exempelvis en folkpartistisk personvalskandidat inför sin förestående 60-årsuppvaktning gjorde det känt att hon i stället för presenter föredrog pengar till hennes kampanjkassa är detta givetvis – liksom i alla andra sammanhang då det är fråga om rent ekonomiska transaktioner – fråga om ett direkt finansiellt stöd. Man kan dock ge stöd till såväl kandidater som partier på fler sätt än genom att ge direkta ekonomiska bidrag och att komma åt dessa indirekta stödformer är inte sällan problematiskt. De intervjuer som genomfördes i samband med att enkätfrågorna utformades vittnar om en ymnig flora av indirekta stödformer. Vissa partidistrikt har ställt administrativa resurser till personvalskandidaternas förfogande; de har kunnat nyttja kopieringsmaskiner och telefoner, brevpapper och olika typer av kampanjmaterial som tagits fram med anledning av personvalet. Ibland har särskilda presentationsbroschyrer tillhandahållits. Flygblad, affischer och annonser förekommer och kandidater har inte sällan fått hjälp att sätta upp egna hemsidor. Inom ett parti (folkpartiet) har i princip samtliga partidistrikt tillhandahållit särskilda "kandidatpaket" – tröja, jacka, e-mail, affischer, visitkort, valhandbok, webbadress etc.

Därutöver kommer indirekt stöd av externt slag. Lokala biluthyrningsfirmor och bilhandlare har i några fall försett kandidater med kampanjbilar. Arbetsgivare har låtit anställda, som kandiderat i riksdagsvalet, på betald arbetstid få bedriva personvalskampanj. Vissa tidningar och tidskrifter har låtit kandidater få annonsera gratis eller till reducerat pris. En byggfirma, specialiserad på friggebodar, lät en kandidat få disponera en alldeles egen valstuga kostnadsfritt (motprestationen var att reklam för byggfirman fanns tillgänglig). RFSL sponsrade ett releaseparty för en homosexuell kandidat. Den enskilt mest uppmärksammade sponsringsinsatsen ägde rum på Sturecompaniet i Stockholm: en i medierna välkänd kandidat (som vunnit en populär tävling i televisionen), hade kampanjstart på denna

innekrog utan att behöva betala någon lokalhyra; vidare bidrog, på denna uppmärksammade tillställning, Sveriges förenade spritleverantörer med drinkar. Den exakta summan av denna kampanjstartsfest är givetvis svår att beräkna, men att det i jämförelse med de genomsnittliga kampanjkostnaderna rör sig om ganska betydande belopp står bortom allt tvivel.

Den primära utgångspunkten i denna studie är partiorganisationernas inställning till och hantering av personvalskampanjernas finansiering. Genom att fokusera på den regionala partiorganisatoriska nivån ges goda möjligheter att belysa dessa båda frågor. Det är ju på denna nivå som nomineringsprocessen till riksdagen äger rum och som personvalkampanjerna genomförs i praktiken. Svarspersonerna i denna undersökning är de heltidsanställda chefsombudsmännen (motsvarande), dvs. den kategori som rent operativt fungerar som navet i partiernas kampanjarbete ute på fältet. I denna kategori finns, kan man utgå ifrån, en omfattande kunskap om finansieringsfrågorna, och den bästa överblicken. De borde således vara i stånd att besvara de frågor som adresseras i denna undersökning.

I den typen av blandsystem som det svenska valsystemet nu har blivit – där grundprincipen alltså är partiröstning men där denna grundprincip utmanas av principen om personröstning – är partiernas situation problematisk. Åtminstone finns tecken på att partierna själva upplever situationen som problematisk. De olika kandidaterna konkurrerar inte enbart med de andra partiernas kandidater om mandat utan även med de egna partivännerna. Partiorganisationerna kan i denna situation antingen välja att finansiellt och i andra avseenden stödja en eller flera speciellt utvalda kandidater, i så fall rimligen toppkandidaterna, eller att förhålla sig neutrala till de olika kandidaterna. I premiärvalet 1998 varierade partiernas strategier i detta avseende. Medan vissa partier iakttog en strikt neutralitet, åtminstone ur finansieringssynpunkt, beslutade andra att satsa på toppkandidaterna (Gidlund & Möller 1999). Minst lika problematiskt är hanteringen av den externa stöd som vissa av kandidaterna erhåller. Mot bakgrund av den interna konkurrenssituationen finns, kan man anta, ett behov av att reglera denna typ av finansiering, samt, naturligtvis, att kontrollera att de regler som uppställs verkligen efterlevs. Därtill kommer det stöd som sidoorganisationerna ger till sina kandidater, men detta stöd är ur principiell synvinkel mindre dramatiskt. För ett ungdomsförbund ter det sig naturligt att öppet stödja en ungdomskandidat,

liksom det för en invandrarförening som är knuten till partiorganisationen kan vara naturligt att verka för att en invandrarkandidat väljs. Sammantaget kan man emellertid konstatera att personvalsinslaget innebär ett potentiellt hot mot den interna sammanhållningen inom partierna, och att det följaktligen finns ett intresse av att få kännedom om hur partierna hanterar dessa svårigheter.

3. Partiöverenskommelsen och partiernas rekommendationer

Trots den oro som på vissa håll förelåg inför personvalssystemets införande fanns politisk enighet om att avstå från att lagstiftningsvägen reglera kampanjfinansieringen. I regeringens proposition (1996/97:70) betonades dock samtidigt att det var angeläget att noga följa utvecklingen, och att det fanns skäl att ompröva beslutet att inte reglera finansieringen om det skulle visa sig att "ovidkommande ekonomiska faktorer" påverkade utfallet av valet 1998. Några sådana faktorer ansågs dock sedermera, när premiärvalet 1998 blivit föremål för utvärdering, inte ha förekommit och kampanjfinansieringen har förblivit oreglerad (SOU 1999:136). I stället för att lagstifta ingicks en frivillig överenskommelse mellan de sju riksdagspartierna i april 2000 om en öppen redovisning av partiernas intäkter.

Utgångspunkten för överenskommelsen var att såväl partiernas som de enskilda kandidaternas kampanjfinansiering skall redovisas offentligt. Stöd från juridiska personer skall enligt överenskommelsen redovisas särskilt noggrant, med angivande av såväl namn som precisering av belopp. När det däremot gäller stöd från enskilda räcker det med att redovisa det totala beloppet samt antal bidragsgivare. Det anses viktigt att partiernas bokslut utformas så att det är enkelt att utläsa hur verksamheten finansieras. "Enskilda kandidater i allmänna val förväntas lämna motsvarande redovisning." Även indirekt stöd skall "så långt möjligt" redovisas. Här exemplifieras med stödannonsering, annonssubventionering och olika former av "personella resurser".⁶

Genom att ansvaret för att det inte skulle inträffa oegentligheter lades på partierna anknöt man till en sedan länge etablerad tradition i svensk politik, nämligen att slå vakt om partiernas oberoende av

⁶ "Överenskommelse angående redovisning av partiernas intäkter", april 2000.

staten i detta avseende. All form av reglering av finansiering och andra spörsmål som har att göra med partiernas interna verksamhet är enligt denna tradition bannlyst. Partierna betraktas som privata sammanslutningar vars oberoende gentemot statsmakterna är en oomkullrunkelig princip (Gidlund 1994).

Samtliga partier utfärdade inför valet 1998 rekommendationer till såväl sina regionala organisationer som kandidaterna om etiska och andra aspekter rörande kampanjfinansiering. Dessa rekommendationer låg även i allt väsentligt till grund även för valet 2002, även om några smärre förändringar kunde skönjas.

Socialdemokraterna valde inför valet 2002 att på ett helt annat sätt än vid premiären 1998 bejaka personvalsinslaget. I den s.k. kandidatbok som distribuerades till kandidater och valarbetare betonas att samhället förändrats, och att det för dagens väljare är viktigt att "veta vilka som företräder partierna och de politiska alternativen. Man vill känna kandidaternas bakgrund och erfarenhet. Man vill kunna kontakta kandidaterna." Därför är det, fortsätter man, viktigt att "lyfta fram kandidaterna mer". Det är inte bara fråga om en rent partistrategisk motivering utan även att följa vallagen: "Det handlar om att bejaka demokratins spelregler".⁷ Samtidigt som socialdemokraterna betydligt tydligare än i 1998 års val uppmanar sina kandidater till att bedriva personvalskampanj valde man dock att hålla fast vid samma rekommendationer när det gäller kampanjfinansieringen. Enligt beslut av partistyrelsen uppmanas således distrikten att låta de regionala valledningarna förvalta alla ekonomiska bidrag till såväl partiet som de enskilda kandidaterna. De medel som ges till enskilda kandidater disponeras av dessa i samråd med valledningen. Dessa bidrag skall, i enlighet med partiöverenskommelsen, redovisas öppet.⁸

Moderaterna uppmanar inför valet 2002 sina kandidater att söka egen finansiering för sina personvalskampanjer. En sådan skulle medföra "ett välkommet alternativ till partiernas idag alltför stora beroende av offentliga kampanjbidrag". I övrigt nöjer man sig från centralt håll med att hänvisa till den gemensamma överenskommelsen partierna emellan: "För direkt och indirekt kampanjfinansiering av personvalskampanjer gäller av samtliga riksdagspartier ingångna särskilda regler som i varje läge av

⁷ Socialdemokraterna, "Kandidatboken", s. 1 (Stockholm, 2002).

⁸ Ibid., s. 8.

kampanjen måste följas”.⁹ Här finns en skillnad i förhållande till föregående val. Då beslutade moderaternas partistyrelse att inte tillåta direkta ekonomiska bidrag från juridiska personer, något som denna gång alltså var möjligt så länge dessa bidrag redovisades öppet i enlighet med partiöverenskommelsen. Således kan man i moderaternas fall konstatera en uppmjukning av den centrala styrningen. Moderaterna var det enda parti som 1998 uttryckligen förbjöd sina kandidater att ta emot stöd från juridiska personer. Dock fanns naturligtvis möjligheter för länsförbunden att komplettera partistyrelsens rekommendationer med ytterligare regler, och på flera håll har förbundsstyrelserna valt att ha kvar förbudet mot att ta emot stöd från juridiska personer.¹⁰

Folkpartiet använde sig av samma rekommendationer 2002 som fyra år tidigare. Varje kandidat får fritt använda egna medel och ta emot bidrag från fysiska personer. Dock avråder partistyrelsen från att bedriva kampanj med lånade pengar, samt att iaktta en viss varsamhet när det gäller bidrag från juridiska personer. En kandidat bör inte ta emot större bidrag från sådana än 10 000 kr och man vidare vara uppmärksam på det särskilda beroendeförhållande som kan uppkomma.¹¹

Även *kristdemokraterna* understryker att det står varje kandidat fritt att satsa eget kapital i valkampanjen. Liksom i folkpartiets fall avråder man dock från att låna pengar för att bedriva personvalskampanj. Kristdemokraterna poängterar att partiet är positivt inställt till personval och att man därför vill uppmuntra partiets kandidater att bedriva personvalskampanj. Genom att samtliga kandidater blivit nominerade av partiet “förutsätts att de också fullt ut har partiets förtroende”. Av det skälet är det naturligt att kandidaterna kan ta emot sponsormedel, direkta såväl som indirekta, “från enskilda personer, företag eller organisationer”. Om värdet på dessa bidrag överstiger 50 000 kr i riksdagsvalet (och mer än 10 000 kr i kommun- och landstingsvalen) skall kandidaterna redovisa detta stöd till partiorganisationen. Partistyrelsen betonar dock samtidigt att de som tar emot

⁹ Moderaterna, “Regler för kandidats marknadsföring under personvalsprocessen”. Riktlinjer antagna av partistyrelsen den 24 november 2000.

¹⁰ Så t.ex. i Stockholms stad där det beslutades att personliga kampanjer får finansieras med bidrag “från enskilda personer, dock ej med bidrag från juridiska personer”. Moderaterna i Stockholms stad, “Kandidatregler” (2002-11-22).

¹¹ Folkpartiet, “Riktlinjer för personval inför valet 2002 antagna av folkpartiet liberalernas partistyrelse den 11 augusti 2001”.

sponsorpengar måste vara vaksamma på risken att hamna i ett beroendeförhållande till sponsorerna.¹²

Vänsterpartiet är det enda parti som uttryckligen framhåller tveksamhet inför personvalet. I de rekommendationer som partistyrelsen distribuerade till sina partidistrikt betonas att "dagens personmodell är resultatet av en kompromiss mellan partierna" och att vänsterpartiet "står fast vid denna överenskommelse". Vad som anses särskilt viktigt är att personvalet inte gynnar dem med stora ekonomiska resurser.

Vänsterpartiet är följaktligen också det parti som har de mest rigorösa reglerna när det gäller finansiering av personvalskampanjer. Reglerna är identiska med dem som antogs 1998. Partidistriktet rekommenderas att inte använda partiets egna medel till personvalskampanjer. Vidare skall den eller de som "vid sidan av partiets valkampanj" driver egen kampanj redovisa alla intäkter till partiet, media och allmänhet. Den som avser att bedriva eller stödja en personvalskampanj uppmanas även att göra detta i samråd med partiet. Slutligen accepteras inte ekonomiska bidrag till enskilda kandidater.¹³

Det parti som såväl 1998 som 2002 åtminstone på central nivå valde att i minst utsträckning avge särskilda rekommendationer var *centerpartiet*. De kandidater som avsåg att bedriva personvalskampanj fick inför det senaste valet veta att man som kandidat för centerpartiet förväntades att inför partiorganisationen och väljarna redovisa öppet hur kampanjen skulle finansieras.¹⁴

Miljöpartiet, slutligen, var mer rigoröst. Särskilt inför 1998 års val, då partiet avkrävde sina kandidater en redovisning mitt under pågående valrörelse en total redovisning av vilket stöd – direkt såväl som indirekt – kandidaterna mottagit. Inför det senaste valet hade dessa regler mjukats upp. Det angelägna i att följa den gemensamma överenskommelsen om öppenhet betonas, men någon särskild redogörelse innan valet krävdes ej denna gång. Dessutom understryker partiledningen att miljöpartiet i grunden har en positiv attityd till personval och partiets kandidater uppmanas således att bedriva personvalskampanj; på den punkten finns alltså även i miljöpartiets fall en skillnad jämfört med i premiärvalet. Dock betonas samtidigt vikten av att kandidaterna arbetar under

¹² Kristdemokraterna, "Personvalskampanjer: Komplettering av partistyrelsens rekommendationer inför nomineringsarbetet och de allmänna valen 2002" (Stockholm, 2002).

¹³ Vänsterpartiet, "Faktablad: Personval". November 2001.

¹⁴ Centerpartiets Riksorganisation, "Personvalspraktikan" (Stockholm, 2001).

någorlunda likvärdiga villkor, mot bakgrund av den inbördes konkurrenssituation som definitionsmässigt föreligger. Vidare understryks det betydelsefulla att kandidaterna undviker att hamna i beroendeställning till olika intressen när man tar emot bidrag.

En betydelsefull skillnad jämfört med premiärvalet 1998 är alltså att samtliga partier utom vänsterpartiet denna gång tydligt uppmanar sina kandidater att bedriva personvalskampanj. Även i vänsterpartiets fall finns dock tendenser till en viss förändring i detta avseende. Partiet framhåller att man står bakom de nuvarande personvalsreglerna och därmed markeras att personvalskampanjer inte är "bannlysta".

4. Stödformer

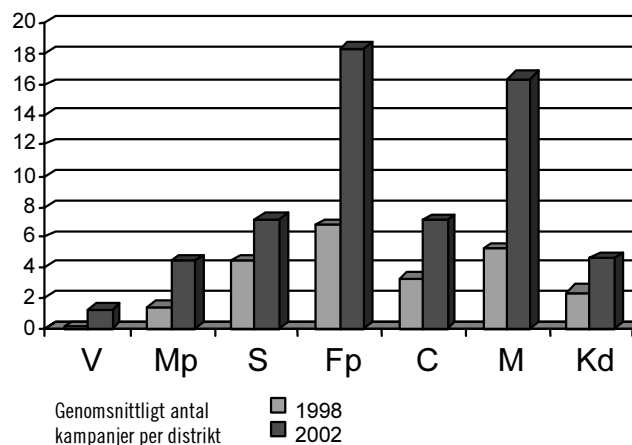
När vi kartlägger omfattningen av det stöd som personvalskandidaterna uppburit för genomförandet av sina valkampanjer skiljer vi dels mellan internt och externt stöd, dels mellan *indirekt stöd* och *direkt ekonomiskt stöd*.

Med indirekt stöd avses helt enkelt alla former av kampanjstöd som inte inbegriper pengar, dvs. alla former av kampanjstöd utom transfereringar av likvida medel till kandidaten. Exempel på ett sådant stöd kan vara att bidragsgivaren (vare sig denna är den regionala partiorganisationen, en ungdoms- eller pensionärsförening inom partiet eller kanske en intresseorganisation eller ett företag utanför partiet) hjälper kandidaten med tjänster som brevutskick och flygbladsutdelning eller materiella varor som t.ex. trycksaker och hyrbilar, gratis eller till subventionerat pris. Det direkta stödet involverar å andra sidan bara pengar som ställs till kandidatens eller kampanjens förfogande, för att därefter användas enligt kandidatens gottfinnande. Gränsen mellan dessa två kategorier är naturligtvis diffus, men vår bedömning är att kategoriseringen väl tjänat sitt syfte: att fånga upp en så stor del av det totala stödet till personvalskampanjer som möjligt. Det ska också poängteras att det inte finns någon på förhand given gradering mellan dessa kategorier av stöd – det indirekta stödet kan många gånger vara mer betydelsefullt och värdefullt för en kampanj än det ekonomiska stödet.

Förekomst av personvalskampanjer

Först finns anledning att fånga frekvensen av personvalskampanjer i de hittills två valrörelser där sådana kampanjer förekommit. Figur 1 visar hur många kampanjer som rapporterats i genomsnitt från respektive partis partiombudsmän.

Figur 1. Antal personvalskampanjer per distrikt. Medelvärde



Kommentar: Figuren visar antalet personvalskampanjer i medeltal per partidistrikt och baseras på de partiorganisationer som ingår i paneldatabasen. (N=112.)

Antalet personvalskampanjer har ökat hos samtliga partier sedan 1998 års valrörelse.¹⁵ Totalt sett uppger partifunktionärerna i 81 av 112 paneldistrikt (ca 72 procent) att det förekommit personvalskampanjer inom deras partidistrikt under 2002 års valrörelse, att jämföras med 1998 då 68 (61 procent) av paneldistriktet rapporterade om en eller flera personvalskampanjer inom distriktet. Själva frekvensen eller förekomsten av personvalskampanjer har alltså ökat med drygt 10 procentenheter inom panelen.

Noteras kan dock att antalet personvalskampanjer varierar starkt mellan de olika distrikten. I vart fjärde distrikt förekom år 2002 alltså inga kampanjer överhuvudtaget och i 14 fall förekom endast en kampanj. Alla partier rapporterar om ett ökande antal personvalskampanjer, men ökningen är störst hos de partier som

¹⁵ Vad som närmare bestämt avses med "personvalskampanj" definieras ej i enkäten. Det är alltså upp till respondenterna själva att avgöra innebörden i begreppet. Sannolikt varierar bedömningarna härvidlag.

sedan tidigare hade flest kampanjer: folkpartiet, moderaterna och centerpartiet. Totalt sett rapporterade paneldistriktet om 345 personvalskampanjer 1998 och hela 862 kampanjer 2002.¹⁶ Det är således uppenbart att förekomsten av personvalskampanjer ökat dramatiskt i 2002 års valrörelse jämfört med den som ägde rum fyra år tidigare.¹⁷

Internt stöd

Också andelen partidistrikt (motsvarande) som valt att ge någon form av stöd till enskilda personvalskampanjer har ökat sedan valet 1998 – då uppgav sammanlagt 51 procent av de regionala partiorganisationerna att de givit någon form av stöd till några eller alla personvalskandidater; 2002 hade motsvarande andel stigit till 64 procent. Detta övergripande mönster kan tolkas som att personvalskampanjerna nu, i högre grad än tidigare, börjar betraktas som ett normalt och inom vissa partier också önskvärt inslag i valrörelsen. Åtminstone i de partier som tydligt bejakar personvalsreformen finns av allt att döma en ambition att i ökad utsträckning stödja kandidaternas kampanjer med de resurser som partiorganisationen kan mobilisera.

¹⁶ Den totala mängden personvalskampanjer som rapporterats in av de 137 svarande partidistriktet uppgick 2002 till 1031, vilket kan jämföras med 518 kampanjer totalt sett 1998. Detta innebär i genomsnitt 7,5 personvalskampanjer per distrikt 2002, vilket innebär, om man antar att detta medelvärde också gäller i lika hög grad även för de icke svarande distrikten, att det totala antalet personvalskampanjer i 2002 års valrörelse uppgick till knappt 1 400 stycken. Motsvarande medelvärde från 1998 års valrörelse var 3,2 kampanjer per distrikt.

¹⁷ En möjlig förklaring till denna stora ökning är dock att det har skett en förändring i synen på vad en personvalskampanj är för något. Det är inte otänkbart att det som för två valrörelser sedan betraktades som normal kampanjaktivitet från en kandidat på partiets riksdagslista numera klassificeras som en personvalskampanj, trots att det rent innehållsligt inte skiljer sig så värst mycket åt. Man bör vidare komma ihåg att det är partifunktionärernas uppfattningar hur många kampanjer som genomförts inom distriktet som ligger till grund för uppskattningen av det totala antalet kampanjer; också här finns uppenbara felkällor. Allt detta till trots tycks skillnaderna ändå vara så pass omfattande och genomgående att slutsatsen ändå måste bli att antalet personvalskampanjer ökat kraftigt under 2002 års valrörelse.

Tabell 1. Förekomst av någon form stöd. Procent

	1998	2002
Nej, ingen kandidat har fått stöd	46	36
Ja, vissa kandidater har fått stöd	34	40
Ja, alla kandidater har fått stöd	14	23
Vet ej / ej svarat	6	-

Kommentar: tabellen visar andelen regionala partiorganisationer som givit någon form av stöd till personvalskampanjer under 1998 (N=105) respektive 2002 (N=112). Data från paneldatabasen.

En generell ökning av såväl frekvensen av kampanjer som partiorganisatoriskt stöd till dessa kan alltså noteras. Vare sig det första orsakat det andra eller tvärtom kan det därför konstateras att partiorganisationernas engagemang i personvalskampanjerna intensifierats. Det finns anledning att se närmare hur detta stöd mer precist har tagit sig uttryck i olika stödformer.

Indirekt stöd

Enligt partifunktionärerna har det indirekta stödet överskuggat det direkta stödet till personvalskandidater i 2002 års valkampanj. Två tredjedelar (64 procent) av de distrikt som givit stöd till personvalskandidater uppger att det indirekta stödet dominerat över det direkta. Tabell 2 visar omfattningen av olika former av indirekt stöd inom partierna. Det är i första hand de borgerliga partierna som bistått sina kandidater med ett indirekt stöd. Även socialdemokraterna tycks dock satsa betydande resurser, särskilt om man beaktar att andelen personvalskandidater var något lägre i detta parti. Socialdemokraterna skiljer ut sig som det parti som ger personvalskandidaterna mest uppbackning när det gäller valaffischer. Folkpartiet är det parti som satsat hårdast. Partiet har i högre grad än övriga partier bistått sina kandidater med stöd när det gällt talunderlag, annonsering, flygblad och broschyrer samt kampanjplanering.

De övriga borgerliga partierna samt socialdemokraterna erbjuder också de en relativt hög omfattning på sitt indirekta stöd, medan miljöpartiet och vänsterpartiet insatser generellt sett är av det mer försumbara slaget. Jämförs de båda personvalrörelserna kan också

här en generell ökning skönjas – bortsett från annonser i etermedia och förmedling av mediekontakter har alla former av stöd från partiorganisationerna ökat i omfattning sedan 1998. Förändringen är särskilt tydlig när det gäller hjälp med taltillfällen, broschyrer och flygblad samt hemsida och/eller annons på Internet.

Tabell 2. Indirekt stöd. Genomsnittligt antal kandidater per partidistrikt och stödform. Paneldata

	Tal	Affischer	Annons i tryckt media	Annons i etermedia	Hemsida	Val-arbetare	Broschyrer och flygblad	Media-kontakter	Planering av kampanj
Kd	3.9	2.8	2.4	.0	1.6	1.8	1.0	1.7	.50
M	5.0	.5	1.6	.6	4.5	4.3	5.7	4.5	3.3
Fp	6.1	3.8	2.4	.9	9.7	4.2	13.1	4.0	5.6
C	3.7	2.1	4.2	.1	2.3	2.8	7.7	1.8	1.8
S	5.8	7.2	4.2	.4	2.7	3.1	5.2	3.2	1.9
V	.1	.1	.1	.0	.1	.0	.1	.0	.6
Mp	.5	.0	.0	.0	.2	.2	.2	.2	.0
Totalt 2002	3.6	2.3	2.1	.3	3.0	2.5	4.8	2.3	2.0
Totalt 1998	(2.3) *	1.4	1.8	.3	1.5	1.7	1.3	2.3	1.7

Kommentar: Tabellen visar medelvärden för olika former av indirekt stöd till personvalskampanjer under 2002 års valrörelse, uttryckt i termer av hur många kandidater i genomsnitt som fått respektive stödform från partiorganisationen. Tabellen visar också de totala genomsnittliga värdena från 1998 års valrörelse. Paneldata.

*I 1998 års undersökning skiljdes mellan "Hålla tal på offentliga möten" samt "Hålla tal på partimöten", medan 2002 års undersökning bara efterfrågade i vilken utsträckning kandidaten "Gavs tillfälle att tala på offentliga möten" För 1998 visas därför värdet för "Hålla tal på offentliga möten", men eftersom formuläret innehöll ytterligare ett alternativ för tal är data inte direkt jämförbara med 2002 års notering.

Däremot tycks inte antalet partidistrikt som ger indirekt stöd till personvalskandidater ha ökat. Bland de distrikt som ingår i panelen är antalet indirekt stödjande partiorganisationer konstant mellan 1998 och 2002; 63 eller ganska precis hälften av alla distrikt har uppgivit indirekt stöd i någon form till minst en kandidat under båda valrörelserna.

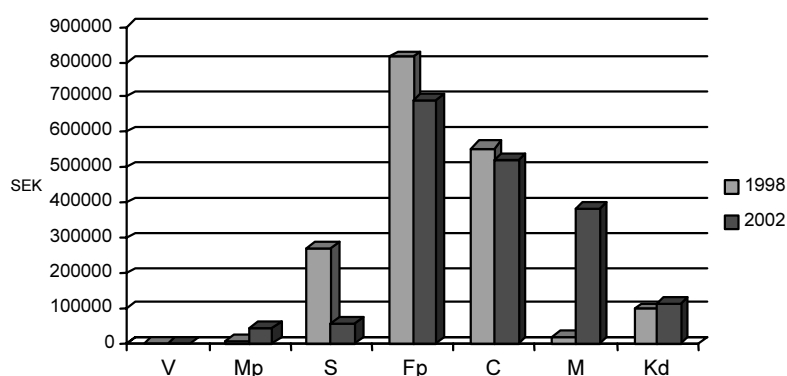
I det senaste valet var det sammanlagt endast fem distrikt (knappt 4 procent) som enbart gav ekonomiskt stöd till kandidaterna, 34 distrikt gav både indirekt och direkt stöd (25 procent), medan 42 partidistrikt (31 procent) enbart gav indirekt stöd till kandidaterna.

Direkt ekonomiskt stöd

Det konstaterades inledningsvis att finansieringen av personliga valkampanjer utgjorde ett omdiskuterat inslag när det nya personvalsystemet sjösattes. En farhåga har gällt risken att kandidaternas personvalkampanjer kommer att leda till uppkomsten av tveksamma förbindelser mellan valda representanter och bidragsgivare. Hur har finansieringen av personvalskampanjer utvecklats sedan personvalsystemet introducerades 1998? Har stödet ökat? Vilka partier ger mest? Och vilken typ av distrikt är det som i första hand anslår direkta medel till personvalskampanjer?

Det är som framhållits viktigt att skilja mellan finansiellt stöd som kommer från det egna partiet och stöd som kommer från andra källor. Till det senare räknas i detta sammanhang såväl sido- och underorganisationer inom respektive parti som aktörer och intressen som formellt fristående från är partiet.

Figur 2. Totalsumma ekonomiskt stöd



Kommentar: Figuren visar förändringar i det direkta ekonomiska stödet från partiorganisationer till personvalskampanjer. Summorna har inte justerats för

förändringar i penningvärdet. Figuren visar den totala summan (ej paneldata) rapporterat stöd under 1998 och 2002 års valrörelser.

Den viktigaste iakttagelsen i figur 2 och tabell 3 är att även om den totala stödsumman ökat något mellan valen (från 1,2 till 1,6 miljoner kr) har samtidigt den genomsnittliga stödnivån reducerats med närmare två tredjedelar (från ca 15 000 kr per kandidat till ca 6 000 kr per kandidat).

Tabell 3. Direkt ekonomiskt stöd 1998 och 2002. Paneldata

	1998			2002		
	Totalt summa stöd	Totalt antal kandidater	Genomsnittligt stöd	Totalt summa stöd	Totalt antal kandidater	Genomsnittligt stöd
KD	24 000	6	4 000	109 000	19	5 737
M	-	-	-	383 000	18	21 277
FP	548 000	39	14 051	693 000	149	4 651
C	410 500	25	16 420	375 000	64	5 859
S	270 000	12	22 500	55 000	11	5 000
MP	6 000	2	3 000	32 000	5	6 400
Totalt	1 258 500	84	14 982	1 647 000	266	6 192

Kommentar: Tabellen visar summan av det ekonomiska stöd per parti som utgick från partiorganisationen till personvalskampanjer, det totala antalet kandidater per parti som erhöll ekonomiskt stöd från partiorganisationen samt den genomsnittliga summan stöd för varje kandidat inom respektive parti samt totalt. Data från paneldistriktet. (N=96). Vänsterpartiet till har utelämnats då partiet inte ger ekonomiskt stöd till personvalskampanjer.

Ytterligare två observationer kan göras när det gäller det finansiella stödet. För det första har såväl den totala stödsumman som antalet kandidater som fått stöd ökat sedan 1998. Samtidigt som antalet kandidater mer än tredubblats (från 84 kandidater 1998 till 266 i valet 2002) så har partiernas totala stöd ökat tämligen marginellt under samma tid.¹⁸ Detta innebär naturligtvis inte att nedgången i det tillgängliga stödet fördelats jämt över kandidaterna på det sätt

¹⁸ Återigen måste dock en reservation av metodkaraktär göras. I 1998 års enkät ombads respondenterna att lista alla personvalskandidater inom partidistriktet, samt uppge hur mycket var och en erhölet i ekonomiskt stöd från partiet. I 2002 års enkät ombads i stället svarspersonerna att ange det totala antalet personvalskandidater, samt ange hur mycket det totala ekonomiska stödet uppgått till.

som medelvärdesberäkningarna antyder, snarare är det rimligt att anta att konkurrensen om det tillgängliga stödet hårdnat. (Vi återkommer till frågan om vilka kandidater som erhållit stöd.)¹⁹ Sammantaget tycks partierna inte vara särskilt benägna att utöka den finansieringsnivå som etablerades i 1998 års val.

För det andra har det partiorganisatoriska stödet förändrats inom partierna. Mest avvikande är socialdemokraterna och moderaterna, som drastiskt minskat respektive ökat sitt stöd till personvalskandidaterna jämfört med 1998 års val. I moderaternas fall handlar ökningen om en policyförändring. Den kraftiga nedgången i socialdemokraternas fall beror nästan helt på att partidistriktet i Stockholms län – som 1998 anslog 270 000 kr i stöd till personvalskampanjer – i valet 2002 nöjde sig med att tilldela kandidaterna sammanlagt 35 000 kr.

Vidare kan tydliga skillnader mellan blocken urskiljas – inom vänsterblocket (socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet) har endast fem partidistrikt uppgivit att de givit ekonomiskt kampanjstöd 2002. Motsvarande siffra inom det borgerliga blocket är inte mindre än 32 distrikt. Folkpartiet och centerpartiet är de partier som såväl 1998 som 2002 ger det största ekonomiska stödet och finansierar flest kandidater. Dessa mönster återspeglas också i våra paneldata. Som framgår av tabell 4 tycks alla partier i panelurvalet ha valt att ge ekonomiskt stöd till personvalskampanjer i högre omfattning vid 2002 års valrörelse, detta dock med undantag för folkpartiet och centern som istället bibehållit ett redan ganska ansenligt ekonomiskt engagemang. Totalt sett har antalet partidistrikt som gav ekonomiskt stöd ökat med 10 procentenheter eller 12 fall. Sju av dessa återfinns för övrigt inom gruppen av moderata partidistrikt - således en effekt av den moderata policyförändringen.

¹⁹ Beräkningarna av det direkta ekonomiska stödet är inte oproblematiske. För det första skiljer sig även dessa frågeformuleringar något åt mellan 1998 och 2002 års enkäter, för det andra är uppgifter om ekonomiskt stöd till kampanjer något som kan betraktas som relativt känsliga uppgifter som uppgiftslämnarna därför kan förmodas vara ovilliga att lämna ut.

Tabell 4. Partiorganisationer som gav ekonomiskt stöd. Paneldata.

	1998		2002	
	Antal	%	Antal	%
KD	2	20	4	40
M			7	32
FP	9	64	9	64
C	8	53	8	53
S	1	6	2	11
MP	1	6	3	18
Totalt	21	19	33	29

Kommentar: Tabellen visar frekvens samt procentandelar av svarande partiorganisationer inom respektive parti som uppgav att de givit direkt ekonomiskt stöd till personvalskampanjer. Paneldata, (N=112).

Totalt sett har alltså omfattningen av partiernas ekonomiska kampanjstöd ökat. Bortsett från folkpartiet och centerpartiet gav alla partier mer ekonomiskt stöd till personvalskampanjer i 2002 års valrörelse än i den som ägde rum 1998. Vilka distrikt är det då som ger det största stödet? En nära till hands liggande hypotes är att det i första hand är de större och därmed mera resursstarka partidistrikt som valt att stödja sina kandidater ekonomiskt, men så är inte fallet. Det finns inga samband varken mellan antalet medlemmar eller antalet anställda inom partidistriktet och i vilken omfattning som finansiellt stöd utgått till personvalskampanjer. Inte heller om man rangordnar distriktet efter omfattningen på de totala kampanjbidragen kan något entydigt mönster upptäckas eller mellan små och stora partidistrikt. Det finns till och med en smärre överrepresentation för mindre distrikt, vilket kan förklaras av att varje mandat blir "billigare" i mindre valkretsar varför stödinsatserna lönar sig bättre.

Det visar sig heller inte vara möjligt att urskilja en speciell typ av distrikt som valt att ge finansiellt stöd. Endast 37 distrikt 2002 respektive 38 distrikt 1998 gav ekonomiskt stöd. Av dessa är det bara 14 partidistrikt (6 centerpartistiska och 8 folkpartistiska) som uppgivit att de har givit detta stöd under båda valrörelserna, och bland dessa förhållandevis få distrikt saknas mönster när det gäller de båda variabler som i sammanhanget ter sig mest sannolika för att kunna förklara variationer i kampanjstöd: geografi och organisatorisk storlek. Det verkar således inte som att det håller på att

etableras en grupp partiorganisationer som i högre grad än andra specialiserat sig på att finansiera personvalskampanjer inom det nya valsystemet, om något kan man tvärtom tala om en generell återgång till mera de mera traditionella kampanjmetoder som ryms inom det indirekta stödet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det totala antalet kandidater som erhållit stöd har ökat kraftigt sedan premiärvalet 1998. Likaså har antalet partidistrikt som givit stöd samt den totala stödsumman vuxit. Men det bör poängteras att antalet kandidater ökat mer än vad det samlade stödet gjort, vilket inneburit att kandidaterna i genomsnitt fått mindre pengar att röra sig med. Det tyder således på att antalet "barfotakampanjer" – personvalskampanjer som genomförs med små ekonomiska resurser – blivit betydligt fler. Sett till hur stödet fördelats partivis kan det konstateras att ett partis kandidater – moderaternas – fått väsentligt bättre ekonomiska villkor jämfört med 1998. I genomsnitt erhöll de 18 moderata personvalskandidaterna 21 000 kr från sina länsförbund. De moderata kandidaterna var därmed de mest gynnade enligt denna stödform; i socialdemokraternas, centerpartiets respektive folkpartiets fall fick kandidaterna nöja sig med reducerade belopp, genomsnittligt sett, i förhållande till 1998 års val.

Externt stöd

Som nämndes i inledningen var en av de främsta farhågorna som förknippats med personvalsreformen att den skulle innebära ett ökande inslag av bidrag från särintressen och privata intressen till enskilda kampanjer, vilket i sin tur kan medföra problem i termer av oklara mandatgrunder och i sämsta fall korruption. Att personvalskandidater ibland får ekonomiska bidrag från den egna partiorganisationen kan ur ett demokratiperspektiv betraktas som en tämligen harmlös transferering av medel som ändå skulle ha använts i kampanjsyfte, förutsatt att partiet i sin tur förvärvat medlen på ett sätt som står i överensstämmelse med gällande lagstiftning. Däremot ökar risken för problematiska förhållanden till finansiären när denne är fristående från den demokratiska organisationen, eftersom det då kan hävdas att finansiären direkt eller indirekt köper sig ett otillbörligt inflytande i den demokratiska processen. Det är naturligtvis en grannliga uppgift att uppskatta förekomsten av sådana – demokratiskt och etiskt sett

– tveksamma förbindelser, och vi ämnar inte att i detta sammanhang ens försöka göra det. Däremot kommer vi att försöka teckna en bild av hur pass vanligt stöd från externa källor har varit under de båda valrörelser som ägt rum med det nya valsystemet. Denna kategori inkluderar såväl underavdelningar inom partiet som ungdomsförbund och invandrarföreningar, men också aktörer såsom intresseorganisationer och näringsliv.

För att undersöka förekomsten av stöd från sådana finansierings- och stödkällor ställdes i enkäten ett antal frågor om partiexternt stöd, dvs. indirekt och direkt ekonomiskt stöd som inte kanaliserats genom den regionala partiorganisationen. Återigen måste vi erinra om en källkritisk svårighet: det ligger i sakens natur att de partiombuds män som besvarat enkäten inte kan förutsättas äga perfekt kännedom om alla tillfällen då partiexternt stöd förekommit i valrörelserna, men å andra sidan bör de fall de verkligen känner till kunna anses som relativt välbelagda. Tabell 5 visar frekvensen av olika stödformer från två kategorier aktörer, dels från olika sidoorganisationer inom partierna, dels från aktörer som inte är del av partiorganisationen. Dessutom hur vanligt förekommande det är att satsa egna pengar i personvals-kampanjerna.

Tabell 5. Stöd från andra källor än partiorganisationerna på regional nivå. Frekvens

		Parti						Totalt
		Kd	M	Fp	C	S	V	
Ungdomsförbund	Ekonomiskt stöd			3	6	2		11
	Indirekt stöd	1	7	4	5	3		20
Kvinnoförbund	Ekonomiskt stöd	1		2	6	1		10
	Indirekt stöd	2	2	2	5	3		14
Invandrarföreningar	Ekonomiskt stöd			2				2
	Indirekt stöd			1		1		2
Pensionärsföreningar	Ekonomiskt stöd			1				1
	Indirekt stöd	1						1
Annat	Ekonomiskt stöd		2	1		1		4
	Indirekt stöd	1	1	2	1		1	6
Näringslivet	Ekonomiskt stöd			1				1
	Indirekt stöd	1	2					3
Fackföreningar	Ekonomiskt stöd					2		2
	Indirekt stöd					5		5

Övriga org.	Ekonomiskt stöd							
	Indirekt stöd							
Kandidaten själv	Ekonomiskt stöd	4	11	4	8	1	3	31
	Indirekt stöd	1	5	2	5	1		14
Totalt		12	31	25	37	21	4	130

Kommentar: tabellen visar förekomsten av stöd från andra källor än den regionala partiorganisationen. Observera att tabellen visar antalet rapporterade fall av externt stöd och inte antalet partidistrikt. En och samma kampanj kan uppbära stöd från flera externa källor. Ingen regional partiorganisation inom miljöpartiet har angett förekomst av någon form av partiexternt stöd, varför partiet inte redovisas av tabellen. Data från 2003 års enkät. (N=137)

Totalt har det enligt partiombudsmännens uppgifter förekommit 130 fall av partiexternt stöd under 2002 års valrörelse. Detta innebär inte att lika många kandidater fått stöd; en och samma kampanj kan mycket väl ha uppburit stöd från flera olika källor och dessutom också från partiorganisationen. De två i särklass mest aktiva grupperna finner vi i ungdoms- och kvinnoförbunden. Alla partier utom vänsterpartiet och miljöpartiet anger att dessa två underorganisationer bidragit med indirekt stöd till personvalskampanjer: sammanlagt 11 kampanjer har fått ekonomiskt stöd av ungdomsförbunden och på motsvarande sätt har 10 kampanjer fått stöd av kvinnoförbunden. Dessa förbund har också bidragit med indirekt stöd i störst omfattning; kvinnoförbunden har bistått 14 kampanjer och ungdomsförbunden har stöttat så många som 20 kampanjer. Den högsta förekomsten av stöd från dessa organisationer återfinns inom moderaterna, centern och folkpartiet. Däremot kan varken pensionärs- eller invandrarföreningar inom partierna ståta med någon högre omfattning stöd; pensionärsföreningarna gav stöd i bara två fall och invandrarföreningarna gav ekonomiskt stöd i två fall och indirekt i ytterligare två. Det är således i första hand de traditionellt sett redan livaktigaste organisationerna inom partierna som ger såväl indirekt som direkt ekonomiskt stöd till personvalskampanjer. I den mån kandidaten själv kan anses vara fristående från partiet är detta den aktörskategori som bidrar med mest ekonomiskt och indirekt stöd i kategorin av partiexterna finansieringskällor. I hela 31 personvalskampanjer uppges kandidaten själv ha bidragit med ekonomiskt stöd, och det finns också 14 fall där kandidaten gett indirekt stöd i någon form till den egna kampanjen.

Den sammanlagda summan av inrapporterat partiexternt ekonomiskt stöd uppgår till 209 200 kr under 2002 års valrörelse. Exempelvis har olika kvinnodistrikt inom centerpartiet tillsammans bidragit med en summa på knappt 80 000 kr. En moderat kandidat uppges ha fått 40 000 från en ospecificerad sidoorganisation inom det egna partiet. Två centerpartistiska ungdomsdistrikt har tillsammans satsat drygt 10 000 kr. Det är naturligtvis svårt att uppskatta hur mycket den inrapporterade summan avviker från den verkliga summan. Till detta ska också läggas de fall där kandidaterna satsat eget kapital i den egna kampanjen: sammanlagt finns fem uppgifter om specifika summor, vilka varierar mellan 10 000 och 40 000 kr.

Sammantaget är det, på grund av brister i faktaunderlaget, svårt att bilda sig en fullständigt exakt uppfattning om det stöd som inkommit från andra källor än den regionala partiorganisationen. Ett exempel på sådana brister i datamaterialet är att endast 15 procent av de inrapporterade fallen av självfinansierade kampanjer även uppges den specifika summa som kandidaterna själva bidragit med. Den totala summan för personvalskampanjerna, som redovisas här, är således för lågt uppskattad.

Därmed är dock steget långt till att göra gällande att farhågorna om oegentligheter och kommersialisering av valkampanjer har fog för sig. Fortfarande, det blir den enda rimliga slutsatsen, är det en förhållandevis liten andel av de totala kampanjresurserna som läggs ned på personvalskampanjer. Några uppenbara oegentligheter har inte heller kunnat blottläggas. Ett fall av oegentligheter är förvisso ett fall för mycket, men utifrån det material som ligger till grund för denna studie kan man inte, vid en samlad bedömning, hävda att kampanjfinansieringen tycks ha utvecklats på ett problematiskt vis.

Som påpekats tidigare finns det i och för sig starka skäl att misstänka att de verkligt problematiska fallen inte kommer fram i en enkätundersökning av detta slag. För att i någon mån ändå försöka blottlägga denna problematik ställdes dock en fråga till om ombudsmännen huruvida dessa kände till juridiska och/eller moraliskt tveksamma fall inom det egna partidistriktet, sitt eget parti eller inom andra partier. Inte alldeles oväntat kände man till åtskilliga fall av moraliska oegentligheter inom andra partier: 12 ombudsmän sade sig vara förtrogna med moraliskt tveksamma fall av finansiering i andra partier och sex ombudsmän kände även till juridiska tvivelaktigheter kring kampanjfinansieringen – inom andra partier. Ingen ombudsman ville dock kännas vid några

juridiskt tveksamma fall vare sig inom det egna partidistriktet eller ens generellt sett inom det egna partiet. Däremot menade två ombudsmän att det hade förekommit "diskutabla" fall inom det egna partidistriktet och en av de båda ombudsmännen gick till och med så långt som att påtala ett konkret fall av vad han fann vara moraliskt tvivelaktig finansiering inom det egna distriktet.

Vilka kandidater får stöd?

En central fråga i debatten om personval har gällt vilka kandidater som i olika avseenden gynnas av det nya valsystemet. I denna studie finns anledning att uppmärksamma det stöd som personvalskandidaterna fått från partiorganisationerna. Närmare bestämt kommer vi att studera hur partiombudsmännen har bedömt betydelsen av olika kandidategenskaper när det gäller möjligheterna att erhålla indirekt eller direkt stöd från den regionala partiorganisationen. I enkäten ombads partifunktionärerna att ta ställning till hur ett antal karaktäristika hos riksdagskandidaterna hade påverkat deras möjligheter att få stöd. Tabell 6 redovisar hur partifunktionärerna svarat.

Tabell 6. Skäl för stöd. Balansmått

	Indirekt stöd	Ekonomiskt stöd
Valbar plats	80	94
Erfarenhet av politiskt arbete	-14	-18
Kompetens	0	-4
Medieskicklighet	-34	-10
Underrepresenterat Kön	-66	-58
Invandrarbakgrund	-58	-54
Möjlighet att finansiera egen kampanj	-80	-86
Karisma/utstrålning	-52	-14
Ungdomskandidat	-38	-30
Pensionärskandidat	-90	-72
Stark regional profil	-6	-4
Känt namn	-12	4
Innehav av riksdagsplats	-24	-44
Innehav av partiuppdrag	-26	-28
Anknytning till annan organisation	-80	-92

Kommentar: Tabellen visar balansmått för alla partidistrikt som givit indirekt stöd (N = 73–61) respektive direkt ekonomiskt stöd (N=39-25) till personvalskampanjer. Balansmåttarna har beräknats som andelen partidistrikt som svarat "Mycket stor betydelse/ganska stor betydelse" – andelen som svarat "Ingen betydelse alls/ganska liten betydelse". Data från 2003 års enkät.

För det första kan konstateras att det inte finns några större skillnader mellan kandidater som gavs indirekt respektive ekonomiskt stöd – rangordningen är likartad över stödformerna för de flesta kandidatens egenskaper. Några undantag finns emellertid. Att vara ett "känt namn" är uppenbarligen viktigare för att erhålla ekonomiskt stöd än för indirekt stöd, likaså tycks egenskaper som "medieskicklighet" och "karisma/utstrålning" vara utslagsgivande för vilka kandidater som får ekonomiskt stöd.

Att vara placerad på valbar plats på partiets valsedel tycks emellertid vara det säkraste sättet att få stöd från partiet, både när det gäller indirekt och direkt ekonomiskt stöd. Kandidater som fått en hög placering på valsedeln kan antas vara väl förankrade inom partiorganisationen, och det ligger således i sakens natur att det också är därför som de i högre grad får stöd till sina kampanjer. Däremot verkar varken innehav av riksdagsplats och partiuppdrag eller erfarenhet av politiskt arbete vara särskilt betydelsefulla faktorer för att erhålla stöd från partiet. Enligt respondenterna kan partistöd till personvalskampanjer alltså inte betraktas som en slags belöning för lång och trogen tjänst i partiets vingård.

Inte heller förefaller stödet från partiorganisationerna att gå till "outsiders" i någon större utsträckning; att vara ungdoms-, pensionärs- eller invandrarkandidat verkar inte göra det lättare att få stöd. Anmärkningsvärt är också att inte heller variabeln "underrepresenterat kön" (läs kvinna) tycks betydelsefull i sammanhanget.

Slutligen ska det noteras att inget parti avviker signifikant från det aggregerade mönster som framgår av tabell 6; snarare är enigheten kring prioritetsordningen påfallande inom i stort sett alla partidistrikt som bedrivit personvalskampanjer.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att de regionala partiorganisationerna i första hand låter stödet till personvalskampanjerna gå till etablerade kandidater som redan placerats på valbar plats på riskdagslistan; kandidater som i regel kan vara förhållandevis säkra på att nå en riksdagsplats även utan att behöva

bedriva en personvalskampanj. Det kan också noteras att inget av de attribut som brukar förknippas med personvalets avigsidor – medieskicklighet, kändisskap, karisma och möjlighet att finansiera egna kampanjer – verkar stå särskilt högt i kurs när det ekonomiska stödet fördelas.

5. Reglering av kampanjfinansieringen?

Till skillnad från de flesta andra demokratiska stater saknar Sverige nästan helt rättsliga regler för hur finansiering av valkampanjer skall gå till. Detta är en egenhet med historiska rötter som i och med personvalsreformen kom att röna förnyad aktualitet. En återkommande fråga i diskussionen om personval, inte minst med understöd från den forskarrapport som arbetades fram inom ramen för Rådet för utvärdering av 1998 års val (Holmberg & Möller 1999), var just att lagstiftaren på nytt borde överväga om inte de nya institutionella förutsättningarna ytterligare motiverade en rättslig reglering av dessa frågor.

Vi har tidigare beskrivit hur den frivilliga regleringen av finansieringsfrågor inom partierna sett ut och hur den förändrats. Nu riktar vi strålkastarljuset mot respondenternas attityder när det gäller denna centrala problematik. Efter premiärvalet 1998 befarade över 80 procent av partiombudsmännen att pengarnas roll skulle komma att öka i valkampanjerna som en följd av personvalsinslaget. En oro fanns således för att ekonomiska faktorer skulle spela en alltför stor roll när det gäller vilka kandidater som skulle bli valda; nästan var tredje ombudsman gav även uttryck för en oro över att det, som en konsekvens av svårigheterna att kontrollera bidragen till personvalskandidaterna, skulle uppstå ökad korruption. Mot den bakgrunden var det inte förvånande att en klar majoritet – 62 procent – ansåg att det krävdes reglering av personvalskampanjernas finansiering. Men räckte det med frivilliga överenskommelser mellan partierna? Där fanns olika meningar. En knapp majoritet (51 procent) ansåg att det var tillräckligt med sådana överenskommelser, men nästan lika många (48 procent) föredrog en lagstiftning som tydligt angav de finansiella förutsättningarna.

Att nästan hälften önskade lagstiftning kan förefalla anmärkningsvärt mot bakgrund av den långvariga traditionen med vattentäta skott mellan staten och partierna när det gäller dessas

interna verksamhet, och kanske allra särskilt kampanjverksamhet. Men första gången som personvalssystemet tillämpades rådde en viss osäkerhet, även om respondenterna hade erfarenhet av det nya systemet åtminstone i en valrörelse när de svarade på enkäten. Mycket talar för att partierna vid denna premiär ännu inte hunnit anpassa sina interna regelverk till det nya systemet. Det finns anledning att erinra om att det nu förflutit tillräckligt lång tid för att chefsombudsmännen, som ju fungerar som partiernas operativa ledningscentraler i valkampanjerna, skall ha haft möjlighet att vänja sig vid personvalssystemet och således denna gång – ännu mer än efter 1998 års val – ha möjlighet att avge erfarenhetsbaserade och internaliserade bedömningar. Inför 2002 års valrörelse är det dock rimligt att utgå ifrån att partierna hunnit samla ihop sina intryck och erfarenheter, och genomfört och/eller tagit del av studier och utvärderingar om personvalet. Har då inställningen förändrats till en eventuell reglering av de finansiella aspekterna kring personvalskampanjerna?

I stort sett samtliga respondenter uppger att deras distrikt har följt det regelverk som beslutats på central nivå inom partiet, men ett drygt 10-tal (8 procent) distrikt har valt att i stället följa ett regelverk som de själva upprättat. En större grupp distrikt har dock tillämpat en kombination av såväl centrala som egna regionala regler för kampanjfinansiering: två tredjedelar av de borgerliga och socialdemokratiska partidistrikten uppgav att de i 2002 års valrörelse tillämpade någon form av eget regelverk utöver det som upprättats centralt.

Som framgått varierar partiernas regelverk, såväl när det gäller utformning som ifråga om tillämpning. Skillnader finns här även mellan olika partidistrikt inom samma parti; det förekommer sålunda att olika partiombudsmän inom ett och samma parti har delade meningar om huruvida det finns ett centralt regelverk inom partiet eller ej, för att inte tala om hur man i så fall valt att förhålla sig till det inom respektive partidistrikt. Ett exempel på det är hur moderaternas ombudsmän förhåller sig till bidrag från juridiska personer, en fråga där partiet centralt mjukat upp sitt regelverk och i det senaste valet intagit en mer liberal princip. I vissa länsförbund har man uttryckligen uppmanat kandidaterna att "skaffa kulor från annat håll" som en av ombudsmännen uttrycker saken i en intervju. Han betonar att det länsförbund han representerar gärna ser bidrag från just företag. Andra moderata länsförbund har i stället valt att

ha kvar den regel som partiet hade i 1998 års val, nämligen att inte tillåta sådana bidrag.

Inget av partierna har på central nivå infört något maxbelopp för hur mycket pengar en enskild kandidat får ta emot. Det betyder naturligtvis inte att inte de regionala partiorganisationerna har rätt att införa maxbelopp och i det senaste valet infördes sådana i sammanlagt 14 distrikt.²⁰ Det kan synas vara en ringa andel distrikt men det handlar likväl om en ökning från än ännu mer blygsam nivå 1998, då endast två distrikt uppgav att de hade inrättat egna bestämmelser om maxbelopp.

Överhuvudtaget kan en växande beredvillighet mot ökad självreglering skönjas. 1998 uppgav 31 procent av paneldistrikten att man hade ett eget regelverk utöver det centrala och motsvarande siffra hade fyra år senare stigit till 42 procent. Ökningen är ganska jämt fördelad mellan partierna. Partidistrikten tenderar alltså att kompensera den förhållandevis svaga styrningen genom att upprätta egna regelverk för finansiering. Denna utveckling är logisk mot bakgrund av den oro som funnits ute i partiorganisationerna över frånvaron av reglering.

Uppfattningar om personval, pengar och regler

Förutom de mer faktabetonade frågorna har vi också i enkäten till partiombudsmännen ställt frågor som gäller attityder kring personvalet. Här har intresset främst gällt två aspekter: dels hur partifunktionärerna bedömer hittillsvarande och potentiellt tänkbara effekter av personvalsreformen, dels hur de ställer sig till ett antal i debatten föreslagna reformer av personvalssystemet.

²⁰ Dessa distrikt var fördelade på följande partier: centerpartiet (6 st.), folkpartiet (4 st.), kristdemokraterna (3 st.) samt miljöpartiet (1 st.).

Tabell 7. Uppfattningar om personvalets konsekvenser. Balansmått

	Parti							Totalt
	Kd	M	Fp	C	S	V	Mp	
Pengarnas betydelse har ökat	-38	-66	-54	-14	-20	88	22	-12
Risken för korruption ökat	-54	-74	-86	-80	-90	74	18	50
Förlorat inflytande över kampanjmedel	-100	-92	-86	-90	-70	-60	-100	-86
Fler konflikter kring kampanjmedel	-42	-92	-58	-82	-90	72	-78	-76
Icke partifin. kampanjer ökat sedan 1998	-38	22	-42	-50	-90	-24	-34	-34
Kampanjbudgeterna har vuxit sedan 1998	16	30	50	24	50	-14	-6	50

Kommentar: Tabellen visar partiombudsmännens svar på hur väl följande påståenden beskrev konsekvenserna av personvalet så här långt: 1) Pengarnas betydelse i politiken har ökat, 2) Risken för korruption har ökat, 3) Den regionala partiorganisationen har förlorat inflytande över kampanjmedel, 4) Det har uppstått fler konflikter kring kampanjmedel på regional nivå, 5) Antalet icke partifinansierade personvalskampanjer har ökat jämfört med valet 1998 samt 6) Personvalskampanjernas budget har, genomsnittligt sett, vuxit jämfört med valet 1998. Svarskategorierna "Stämmer helt och hållet" och "Stämmer ganska väl" respektive "Stämmer ganska dåligt" och "Stämmer inte alls" har slagits samman i tabellen. Tabellen visar balansmått som beräknats som andelen "stämmer helt och hållet/ganska väl" – "stämmer ganska dåligt/inte alls". Ett positivt värde innebär alltså instämmande med påståendet och negativt avståndstagande. N= 121-125. Data från 2003 års enkät.

Tabell 7 visar hur respondenterna svarar på ett antal påståenden om vilka konsekvenser personvalsreformen haft så här långt. En första slutsats är att partiombudsmännen är förhållandevis nöjda med det nuvarande systemet. De farhågor som funnits har inte besannats i särskilt hög utsträckning. Det finns anledning att erinra om att drygt 80 procent av ombudsmännen efter förra valet bedömde det som sannolikt att pengarnas makt skulle komma att öka, men efter det senaste valet – då frågan formuleras retrospektivt och således inte tar fasta på framtida bedömningar utan grundar sig på de hittillsvarande erfarenheterna – är det enbart 56 procent som menar

att pengarnas betydelse har ökat. Likaså tycks den oro som funnits över korruptionsriskerna ha klingat av något. Efter valet 2002 är det bara var fjärde respondent som anser att risken för korruption ökat som en följd av det nya valsystemet.

Nästan samtliga (93 procent) anser inte att partiorganisationernas kontroll över kampanjmedlen minskat. Det tycks inte ha varit särskilt vanligt med konflikter om kampanjmedel. Att antalet icke partifinansierade personvalskampanjer ökat sedan 1998 tycks stämma, men framförallt inom moderaterna. Det råder slutligen delade meningar om huruvida kampanjbudgeterna vuxit sedan valet 1998 – hälften av ombudsmännen anser det, men återigen är det inom moderaterna som man kan tala om en avvikande tendens då två tredjedelar av de moderata ombudsmännen menar att budgeterna vuxit.

Tabell 8. Uppfattningar om regleringar. Procent

	Regleringsmetod			
	Lagstiftning	Överens- kommelser	Internt	Bör ej regleras
Generella regler för finansiering av personvalskampanjer	25	28	35	12
Generella regler för redovisning av personvalskampanjer	34	40	23	3
Maxbelopp för personvalskampanjer	18	19	37	25
Förbud för privatpersoner att ge bidrag till personvalskampanjer	13	17	22	48
Förbud för juridisk person att ge bidrag till personvalskampanjer	29	18	23	30
Offentliggörande av bidragsgivare	40	34	17	9

Kommentar: Tabellen visar partiombudsmännens uppfattningar om olika ett antal förslag till förändringar av regelverket kring personvalssystemet. N= 137. Data från 2003 års enkät.

Den studie som genomfördes efter 1998 års val visade att det fanns en oväntat stark opinion bland partiombudsmännen för att lagstiftningsvägen reglera de finansiella villkoren för personvalskampanjer: nästan hälften ansåg att en lagstiftning var angelägen. Denna gång har frågeinstrumentet förfinats. Vi har låtit respondenterna ta ställning till ett batteri med mer konkreta förslag på lagstiftning och systematiskt låta dem ta ställning till huruvida de olika förslagen lämpligast regleras genom lagstiftning, fortsatta partiöverenskommelser eller genom att varje parti själv upprättar och efterlever ett regelverk för de olika förslagen. Respondenterna har naturligtvis också kunnat ta avstånd från de olika förslagen.

Det är slående att se att flertalet av föreslagen samlar tydliga majoriteter bland partiombudsmännen. Tveksamheten inför lagstiftning är genomgående tydlig. Även om jämförbarheten är bristfällig är det uppenbart att tveksamheten nu är starkare än den varför fyra år sedan, då den förra undersökningen gjordes. Partiernas chefsombudsmän vill undvika lagstiftning. Mindre än en tredjedel av partiombudsmännen anser att lagstiftning för att förbjuda bidrag från juridiska personer är nödvändig och när det gäller bidrag från privatpersoner avser hela 48 procent att detta område bör lämnas helt oreglerat. Det är egentligen bara inför förslag om offentliggörande av bidragsgivare samt införande av generella redovisningsregler som partiombudsmännen i någon utsträckning tycks föredra lagstiftningsvägen, men även här rör det sig om minoritetsuppfattningar

Frivilliglinjen betraktas således som den bästa vägen. Det ska också påpekas att det vanligtvis, helt i överensstämmelse med vad som kan förväntas, är de personvalsskeptiska partiernas ombudsmän som föredrar lagstiftning. Partiombudsmännens konsekventa förkastande av lagstiftningslinjen skall ses mot bakgrund av den urgamla och väl förankrade traditionen i svensk politik att hålla en skarp boskillnad mellan staten och partierna. Den typ av verksamhet som här står i fokus betraktas som interna angelägenheter för partierna. Man instämmer förvisso att det finns betydande problem när det gäller personvalskampanjer och pengar men man vill i första hand reglera dessa problem internt inom

partierna. I andra hand är man beredd att ingå överenskommelser med andra partier.

6. Slutsatser

Finansiering av personvalskampanjer är ett känsligt ämne som berör många intressenter. Från de statliga myndigheternas sida är det till att börja med angeläget att det inte förekommer korrupktion och andra oegentligheter. I den mån sådana inslag förekommer är det naturligtvis fråga om ett allvarligt demokratiskt problem. På den punkten finns emellertid anledning att lugna eventuellt oroad. Enligt denna studie finns inga indikationer som tyder på att dylika problem förekommit sedan det nya personvalsinslaget infördes.

För partiorganisationerna är det vidare angeläget att hantera det potentiella hot som personvalsinslaget i valsystemet utgör mot den interna sammanhållningen. När partiernas kandidater skall konkurrera med varandra om mandaten uppkommer en överhängande risk för intern osämja. Problemet accentueras av det faktum att partierna i stället för att fördela anslagen till kandidaterna enligt en enkel rättvis princip (lika mycket till var och en) i regel väljer att satsa på toppnamnen. Denna prioritering är förvisso förståelig ur partiorganisationernas perspektiv. I den mån partiernas rangordning kullkastats av väljarnas personröstning innebär det en form av desavouering av den interdemokratiska process som genererat listordningen. Icke desto mindre finns en betydande risk för att enskilda kandidater känner sig förfördelade.

Partierna har å ena sidan ett intresse av att såväl toppkandidater som övriga som står på listan får så goda villkor ur kampanjmässig synvinkel, ekonomiskt och i övrigt. Det ter sig mot den bakgrunden naturligt för partierna att ställa sig positiva till olika former av extern finansiering till enskilda kandidater. Men å andra sidan finns samtidigt ett starkt motiv att åstadkomma rättvisa mellan de olika kandidaterna för att därigenom undvika splittring.

En samlad bedömning av finansieringsaspekterna inom den svenska personvalsreformen, baserad på de data som analyserats i denna studie, ger en förhållandevis entydig bild: partier, kandidater, kampanjer och finansieringsformer befinner sig än så länge långt ifrån de scenarier som reformens kritiker målat upp. Det betyder inte att personvalssystemet är oproblemiskt, men på det hela taget finns begränsat stöd för påståendet att svenska valkampanjer

ur *finansieringssynpunkt* utvecklats i en för demokratin missgynnsam riktning efter personvalets införande. I ett internationellt perspektiv måste snarare den genomsnittliga svenska personvalskampanjen betraktas som tämligen amatörbetonad, såtillvida att den typiske personvalskandidaten har tämligen begränsade medel till sitt förfogande. Den genomsnittliga kampanjen i vårt material har fått ca 6000 kronor i finansiellt stöd från sin partiorganisation, samt fått hjälp med broschyrer, affischer, hemsidor och kanske också kontakter med massmedia. Bara i undantagsfall har partiet bistått med mera kostsamma annonser i press och etermedia eller ställt valarbetare till kampanjens förfogande. Inom överskådlig tid kommer personvalskandidater som bedriver kampanj med anställda kampanjstaber, specialiserade opinionsmätningar, TV-reklam och *spin doctors* att vara ytterst sällsynta.

Även om resurserna skulle vara möjliga att mobilisera är det tveksamt om dessa typer av kampanjer överhuvudtaget är tänkbara i Sverige, åtminstone om vi alltjämt håller oss inom ett överskådligt tidsperspektiv. Vårt valsystem är alltjämt starkt particentrerat. Det är till exempel fortfarande ojämförligt lättare att ta sin in i riksdagen genom att placeras på så kallad valbar plats på en riksdagslista än genom att bedriva personvalskampanj. Den svenska politiska kulturen, som vuxit fram under lång tid, är knappast möjlig att förändra över en natt. Denna kultur – som inbegriper en tämligen skeptisk inställning till mer extravaganta och påkostade kampanjformer – sätter i sig bestämda gränser för vad som är möjligt.

Litteratur

Andersson, Staffan (2002). *Corruption in Sweden. Exploring Danger Zones and Change*. Umeå: Department of Political Science.

Gidlund, Gullan (1994). "Regulation of Party Finance in Sweden", i Alexander, H. & Shiratori, R. (eds.), *Comparative Political Finance Among the Democracies*. Oxford: Westview Press.

Gidlund, Gullan (1999). "Att sätta gränser för pengars makt". I Holmberg, Sören & Tommy Möller (red.), *Premiär för personval*. SOU 1999:92.

Gidlund, Gullan & Tommy Möller (1999). "Finansiering av personvalskampanjer i riksdagsvalet 1998". I Holmberg, Sören & Tommy Möller (red.), *Premiär för personval*. SOU 1999:92.

Heywood, Paul (ed.), (1997) *Political Corruption*. Oxford: Blackwell.

Katz, Richard & Peter Mair (1994). *How Parties Organize. Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage.

Karvonen, Lauri (2001). "Partival och personval". I Anckar, Dag, Karvonen, Lauri & Guy-Erik Isaksson (red.). *Vägar förbi och igenom partier*. Stockholm: SNS Förlag.

Nassmacker, Karl-Heintz (1993). "Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracy", i Gunlicks, A. (ed.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Oxford Westview Press.

Personvalskampanjer i kommuner och landsting 2002

av Staffan Andersson

1. Inledning

Vid valen 1998 och 2002 användes personvalsinslaget fullt ut vid val till riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige. Tidigare studier kring detta har framförallt intresserat sig för riksdagsvalet.

Denna studie riktar ljuset mot personvalen till landstings- och kommunfullmäktige. Intresset gäller framförallt om det bedrivs personvalskampanjer på den lokala och regionala nivån, hur de bedrivs, vilken insyn och öppenhet som finns kring kampanjerna. Hur ser kandidaterna som driver kampanjer själva på frågor kring personval, regler, öppenhet, risker med personval och de möjligheter som det ger? Materialet i studien baseras på 17 intervjuer med kandidater till landstingsfullmäktige i Västerbottens och Stockholms län och till kommunfullmäktige i Umeå och Solna kommuner i valet 2002 (för närmare redovisning av material och metod, se bilaga 1).

1.1. Flest personröstar i kommunfullmäktigevalen

Mindre än en tredjedel av väljarna utnyttjar möjligheten till personröst och tendensen var fallande mellan 1998 och 2002. Kommunfullmäktigevalet har högst andel personröster. I valen 2002 var det 26,0 % av väljarna som utnyttjade möjligheten att personrösta i riksdagsvalet, i landstingsvalet 25,3 och i kommunfullmäktigevalet 31,4 (Tabell 1). Mönstret var likartat vid valen 1998 när det gäller personröstningen även om siffrorna då var högre. I valen 1998 var det 29,9 % av väljarna som utnyttjade möjligheten att personrösta i riksdagsvalet, 29 % i landstingsvalet och cirka 35,2 % i kommunfullmäktigevalet.

Tabell 1. Kommun- och landstingsfullmäktigevalen 2002. Andel personröster i procent av det totala antalet röster per parti (gäller de partier som fick mandat)

	Parti								Totalt
	m	c	fp	kd	mp	s	v	Övr	
2002									
Landsting	26,9	34,5	22,9	29,3	24,7	22,3	26,1	32,9	25,3
Kommun	32,4	42,3	28,8	34,3	29,3	28,3	31,9	38,4	31,4
Riksdag	27,4	33,3	23,4	30,1	27,0	23,7	27,6		26,0
1998									
Landsting	29,5	37,8	30	31,1	21,9	25,4	27,1	19,3	29,0
Kommun	34,9	50,2	41,7	35,8	31,8	31,2	33,6	40,7	35,2
Riksdag	30,2	41,3	34,2	38,3	27,2	26,1	27,2		29,9

Kommentar: bearbetade data från SCB 1999a: 273, SCB 1999b: 284, 285, SCB 1999c: 311, 320, SCB 2003a: 268, SCB 2003b: 277,278, SCB 2003c: 296, 302.

Omfattningen av personröstande hos partiernas väljare varierar. Det framgår att centerpartiets väljare var de som i störst utsträckning utnyttjade möjligheten att personrösta i landstings- och kommunfullmäktigevalen både i valen 2002 och 1998. I kommunfullmäktigevalet var socialdemokratiska väljare de som i lägst utsträckning utnyttjade möjligheten att personrösta såväl 2002 som 1998. Även i landstingsvalet 2002 var socialdemokratiska väljare minst benägna att utnyttja möjligheten att personrösta, vilket var en förändring jämfört med valet 1998 då det var övriga partierna och miljöpartiets väljare som personröstade i lägst utsträckning. Folkpartiets väljare i valen 2002 kryssade i lägre utsträckning än vänsterpartiets väljare, detta trots att folkpartiet var mycket positivt till personvalet och vänsterpartiet negativt. En förklaring är att personvalet inte slagit igenom i stor utsträckning samtidigt som folkpartiet fick många nya väljare.

2. Partiernas frivilliga överenskommelse på nationell nivå

Riksdagspartierna slöt år 2000 en frivillig överenskommelse om att öppet redovisa sina intäkter (Överenskommelse 2000). Syftet med överenskommelsen var att möjliggöra för allmänheten att veta hur partierna och personvalskandidaterna finansierar sin verksamhet.

Överenskommelsen gäller partiernas hela verksamhet på nationell nivå och partierna förband sig att utveckla gemensamma redovisningsformer för att uppfylla riktlinjerna i överenskommelsen. Huvudlinjerna i överenskommelsen är att a) bidrag från juridiska personer ska redovisas, både vem som bidragit och med hur mycket och för bidrag från individer den totala summan och hur många bidragsgivarna är; b) all verksamhet som kontrolleras av partiet ska innefattas; c) indirekt stöd som stödannonsering, subventioner av annonskostnader och personella resurser ska redovisas så långt det är möjligt; d) årsredovisningen skall på ett lättläst sätt redovisa finansieringen av verksamheten och personvalskandidater skall offentliggöra sina finanser på liknande sätt som partierna förväntas göra; e) årsredovisningen skall vara tillgänglig för den som vill granska den; och slutligen f) ekonomicheferna i partierna uppmanas utveckla gemensamma redovisningsformer som möjliggör att överenskommelsen uppfylls.

Denna gemensamma överenskommelse mellan riksdagspartierna ligger till grund för dessa partiers olika riktlinjer på central nivå angående finansiering och redovisning av kampanjer.

3. Partiernas rekommendationer och riktlinjer för personvalskampanjer

3.1. Partiernas inställning till personval

Riksdagspartiernas inställning till personval varierar som bekant. Generellt kan sägas att de borgerliga partierna initialt har varit mer positiva, men att socialdemokraterna och miljöpartiet mer och mer kommit att bejaka personvalsinslaget. Vänsterpartiet är dock fortfarande mycket skeptiska.

Moderaterna har en mycket positiv inställning till personval. Enligt partistyrelsen riktlinjer för personval skall kandidaterna bedriva egna kampanjinsatser och söka egen finansiering för att maximera sitt och partiets valresultat. Kandidaterna ska driva sin valkampanj i hela valkretsen i enlighet med fastställd kampanjplan. Förbund och lokala avdelningar bör göra särskilda insatser för att synliggöra partiets toppkandidater (Reinfeldt [2002]: 19–20).

Folkpartiet förordar starkt personvalsinslag. Det anses öka kontakten mellan väljare och valda och därmed kunna bidra till att återskapa det förtroende som politiker och politiken har tappat

bland annat på grund av avslöjanden om politiker som misskött sina uppdrag. Det anses därför viktigt att det inte råder tvivel om hur kampanjer finansieras, hur medlen används och att kandidaters bindningar till särintressen undanröjs (Folkpartiet, 2001).

Kristdemokraterna är positiva till personvalet. När det gäller partiets satsning på olika kandidater rekommenderar man marknadsföring av de kandidater som på respektive nivå nominerats till framskjutna placeringar på listorna, d.v.s. att de 4–5 första kandidaterna presenteras likvärdigt. Samtidigt ska inte personvalskampanjer av kandidater längre ner på listan motarbetas, förutsatt att de inte använder aggressiva metoder mot organisationens huvudkandidater (Kristdemokraterna 1997).

I *centerpartiet* anses personvalsрröstningen vara avgörande för att det ska gå bra för partiet som helhet. Man betonar att alla kandidater går till val på partiets program men att det är viktigt att det finns utrymme för profilering. Det anses viktigt att partiet har ett gemensamt etiskt förhållningssätt till exempel när det gäller användning av ekonomiska resurser, sponsring och kandidaters ekonomiska redovisning av sina kampanjer (Centerpartiets riksorganisation [2001]: 5–7).

Socialdemokraterna sluter inför valet 2002 tydligare upp bakom personvalsinslaget än vid valet 1998. Det ses som positivt för väljarna att veta vilka som företräder partierna och de politiska alternativen och väljarna vill kunna kontakta sina kandidater. Det sägs att ”personvalskampanjer är en möjlighet för partiet att vinna förtroende och skapa kontakter mellan väljare och politiker (Socialdemokraterna [2002]: 1–2)”. Man poängterar att ett bra sätt att presentera kandidaterna är att erbjuda presentationspaket som kan innehålla visitkort, affischer med foto och presentation, foldrar och trycksaker med personligt budskap, att media informeras och att kandidaterna är aktiva i media (Socialdemokraterna [2002]: 13–14).

Miljöpartiet stöder personvalsreformen och menar att det är positivt att väljarna får ökade möjligheter att påverka vilka som blir valda till de olika folkvalda församlingarna. Det kan möjliggöra att budskapet förs ut på ett mer personligt sätt till väljarna. Region- och lokalavdelningar kan fritt besluta om man vill stödja personvalskampanjer. Partiet tillägger att personvalet riskerar medföra ökad personfixering och ett beroende av andra än väljarna (Miljöpartiet de Gröna 2002).

Västerpartiet står fast vid överenskommelsen om personvalsreformen, men vill inte stärka personvalet ytterligare. Man menar

att det finns ett stort värde i att väljarna tar ställning till program istället för individer. Risken är, menar man, att starkt personval flyttar fokus från det politiska budskapet till personliga egenskaper och att medlemmar som inte fått sin vilja igenom vid nominering av listorna kan försöka motarbeta ett demokratiskt fattat beslut med kampanjer för sin egen person. Personvalet stimulerar till extern finansiering och riskerar att bidra till att ekonomiskt starka krafter påverkar enskilda kandidater. Partiorganisationer rekommenderas att på ett balanserat sätt som inte skymmer partiets politiska program lyfta fram sina kandidater för att vinna så många röster som möjligt för partiet (Vänsterpartiet 2000a, Vänsterpartiet 2000b).

3.2. Ekonomiska bidrag

Reglerna och riktlinjerna skiljer sig åt mellan partierna, till exempel huruvida kandidater kan ta emot bidrag från juridiska personer.

Moderaternas förbud att ta emot pengar från juridiska personer (se Gidlund & Möller 1999:54) togs bort inför valet 2002. I partiets personvalshandbok betonas vikten av alternativa finansieringskällor till det offentliga partistödet. Det ses som mycket positivt att skaffa många små individuella bidrag till kampanjen (Reinfeldt [2002]: 19–20, 26–27).

En kandidat i *folkpartiet* bör enligt partiet inte ta emot bidrag från juridiska personer på över 10 000 kronor. Men det står varje kandidat fritt att använda egna medel i valrörelsen eller att ta emot bidrag från fysiska personer, men det är viktigt att man inte hamnar i beroende av sponsorn. Man avråder från kampanjer med lånade medel (Folkpartiet, 2001).

Kristdemokratiska kandidater kan satsa eget kapital om de vill men man avråds från att ta lån för att finansiera kampanjer. Det finns inget förbud mot att ta emot pengar från juridiska personer. Partistyrelsen rekommenderar att kampanjbidrag ges till den lokala partiorganisationen, mycket därför att man menar att det finns viss osäkerhet kring skattelagstiftningen och att det därför underlättar för kandidaten i hanteringen av medlen, vilket istället då sköts av den lokala partistyrelsen. Man poängterar att inga medel som kan skada förtroendet för partiet eller kandidaten ska mottas. Kandidater avråds från att bedriva kampanjer med lånade medel (Kristdemokraterna [2002]).

Centerpartiet tar inte emot pengar från externa företag och organisationer (Centerpartiets riksorganisation [2001]: 7–8).

I *socialdemokraternas* rekommendationer för partiets valetiska riktlinjer, som bestäms av partidistrikt och arbetarekommuner som fastställer valsedlarna, ingår som en av grunderna att alla ekonomiska bidrag till partiet eller en kandidat förvaltas av berörd valledning och förfogas över i samråd med kandidaten (Socialdemokraterna [2002]: 8). Det finns inget förbud mot att ta emot bidrag från juridiska personer.

Miljöpartiets riktlinjer för personvalskampanjer tar upp redovisnings- och öppenhetsfrågor. Ekonomiska bidrag från juridiska personer över 10 000 kronor tillåts inte, förutom om de kommer från organisationer ”som delar den gröna visionen om solidaritet” (Miljöpartiet de Gröna 2002).

Om personvalskampanjer bedrivs, trots *vänsterpartiets* skeptiska inställning, så får kandidaten inte använda partiets eller andras ekonomiska resurser för privata kampanjer vid sidan av partiets. Man accepterar överhuvudtaget inte ekonomiska bidrag som har villkor att de ska gå till att stödja en viss kandidat (Vänsterpartiet 2000a).

3.3. Redovisning

När det gäller redovisning varierar det både vad man i partierna betonar ska redovisas och hur detaljerat man ger anvisningar. *Moderaterna* anser att finansieringsfrågan är personvalskampanjandets känsligaste och att den uppmärksammas stort av media. Överenskommelsen mellan partierna ställer krav på kandidaten att garantera öppenhet, varför kandidater uppmanas att hela tiden hålla uppdaterade räkenskaper under valkampanjen, även för så kallat förtäckt stöd (t.ex. upplåtande av kopieringsmaskiner och kampanjbilar), att skilja kampanjens pengar från den egna ekonomin och att även medel från egen kassa ska bokföras (Moderaterna 2002, Reinfeldt [2002]: 26–27). Alla former av kampanjbidrag, både direkta och indirekta skall således redovisas. Redovisningen ska i varje läge av kampanjen vara fullständig och vara möjlig för kandidatens hemförbund att på förfrågan få tillgång till (Moderaterna 2002).

Folkpartiet behöll i stort samma regler som inför valet 1998. Riktlinjerna när det gäller redovisning och öppenhet är att

kandidaten själv är ansvarig för att skriftligt redovisa inkomster och utgifter för kampanjen och uppmanas att på förfrågan lämna redovisningen till media. Bidrag från juridiska personer, individer eller egna medel skall ingå i den totala redovisningen (Folkpartiet, 2001).

Kristdemokraterna betonar att med tanke på partiets starka koppling till etikifrågor är det viktigt att allt stöd kan redovisas. Respektive kandidat skall kunna redovisa samtliga sponsormedel på anmodan internt i partiet, enligt de riktlinjer som partierna kommit överens om, och rapporteringsplikten gäller då dessa medel överstiger 50 000 kronor för riksdagsvalet och 10 000 kronor på lägre nivåer. Både direkta och indirekta sponsormedel, eget kapital, bidrag från personer företag eller organisationer redovisas (Kristdemokraterna [2002]).

Centerpartiet förutsätter att de som kandiderar öppet och fullt ut skall redovisa sin finansiering av valrörelsen för väljarna (Centerpartiets riksorganisation [2001]: 7–8).

Bidrag riktade till enskilda *socialdemokratiska* kandidater ska redovisas öppet. Kandidaters kostnader för material som betalas av till exempel den aktuella valledningen ska också bokföras som intäkt respektive utgift även om inte pengar utbyts (Socialdemokraterna [2002]: 8).

Enligt *miljöpartiets* riktlinjer ska personliga kampanjkassor och materiella tillgångar som brukas i personvalskampanjer (bil, kontor, utrustning mm) redovisas till både mp:s aktuella avdelning och media när det efterfrågas (Miljöpartiet de Gröna 2002)

De som driver kampanjer utanför *vänsterpartiet* för någon kandidat ska öppet redovisa alla intäkter och utgifter för partiet, media och allmänhet och man uppmanas att utforma kampanjen i samråd med partiet (Vänsterpartiet 2000a).

3.4. Kandidatkontrakt

Några partier lyfter i sina riktlinjer för personval fram de kandidatkontrakt som den enskilde kandidaten skriver under. I *Moderaterna* tecknas en sådan kandidatförsäkran med de enskilda kandidaterna (Moderaterna 2002). I *folkpartiet* rekommenderas nominerande organ att inrätta någon form av kandidatkontrakt, för att tydliggöra vilket stöd kandidaten kan få från partiet i form av utbildning och som praktiskt klargör vad som förväntas av

kandidaten. Liksom i valet 1998 utsåg man också en rådgivande etisk nämnd, dit kandidater kunde vända sig för råd om externa bidrag (Folkpartiet, 2001). *Socialdemokraterna* har en modell där partiets valetiska riktlinjer antingen kan utformas i form av ett skriftligt kontrakt mellan kandidaten och partiet eller genom att partiets nomineringsmöte fastställer riktlinjerna innan man fastställer valsedeln (Socialdemokraterna [2002]: 8). *Centerpartiet* betonar i sin personvalspraktika öppenhet kring kandidaternas kampanjer men att man inte tecknar något särskilt lojalitetsavtal med kandidaterna (Centerpartiets riksorganisation [2001]: 7–8). *Kristdemokraterna, miljöpartiet och vänsterpartiet* använder heller inte kandidatförsäkringar som ett inslag i sina riktlinjer för personval (Kristdemokraterna 1997, Miljöpartiet de Gröna 2002, Vänsterpartiet 2000a).

3.5. Exempel på rekommendationer i partier utanför riksdagen¹

Sveriges Pensionärs Intresseparti (SPI), som inte var med i överenskommelsen, som parti utanför riksdagen, har hittills förhållit sig avvaktande till personvalet. Inom SPI finns varken direktiv eller regelverk avseende personvalskampanjer. Men det är också så att det enligt ordföranden för SPI, Bernt Christensson, inte har genomförts några personvalskampanjer i valet. I den mån som någon kandidat skulle vilja genomföra personvalskampanj är det en självklarhet att de får finansiera den ur egen ficka (SPI 2003a).

3.6. Partiernas riktlinjer och rekommendationer på regional och lokal nivå

I tolkning och genomförande har partiernas regionala organisationer en central roll när det gäller att genomföra partiernas direktiv. Vid valet 1998 verkade skillnaderna i partiernas rekommendationer för personvalskampanjers finansiering ha inneburit förvirring både bland kandidater och väljare. Detta riskerade att leda till sämre kontrollmöjligheter och svårigheter för den enskilde kandidaten att veta hur man ska bete sig i olika fall,

¹ Kontakter har även tagits med Rättvisepartiet Socialisternas organisation i Stockholm utan att få svar.

trots partiernas rekommendationer (Gidlund & Möller 1999: 57. En majoritet av partiernas regionala partiorganisationer (70 %) antog inga egna regler utöver de som antagits centralt vid valen 1998.

Tabell 2. Andel (%) av regionala partiorganisationer som antog riktlinjer utöver de centrala vid valet 1998

M	c	fp	kd	mp	s	v
42	65	27	18	5	41	5

Kommentar: Data från Gidlund & Möller 1999: 58.

Centerpartiet var, som framgår i tabell 2, det parti där det var vanligast med direktiv utöver de centrala. Skillnaden är tydlig mot vänsterpartiet och miljöpartiet där endast några få instanser hade antagit kompletterande direktiv vilket inte är särskilt överraskande då båda partierna antagit relativt stränga riktlinjer (Gidlund & Möller 1999: 58–59).

Partiernas lokala riktlinjer för personvalskampanjer vid valen 2002 – exempel²

Urvalet av lokala riktlinjer nedan, med exempel från Västerbottens, Stockholms Hallands och Blekinge län och Umeå och Solna kommuner, bygger på svar från distriktsorganisationer och lokala partiorganisationer.

I Stockholm antog moderaternas länsförbundsstämman styrelsens proposition om personvalet i Stockholms län som i det stora hela inte innebar några tillägg när det gällde riktlinjer kring finansiering och redovisning (Moderaterna i Stockholms län 2002). I centerpartiets riktlinjer för nomineringar skriver man att för att uppnå total öppenhet om kandidaternas personvalskampanjer ska kandidaterna till distriktsstyrelsen/valkommittén rapportera alla

² Avsnittet baseras på ett brevutskick, med förfrågan om man antagit regler utöver de centrala direktiven, till alla riksdagspartier på tre nivåer: nationell, distrikts och lokal nivå. Fyra distrikt (Västerbotten, Stockholm, Blekinge och Halland) och fyra kommuner (Umeå, Solna, Karlskrona och Halmstad) ingick. Förutom riksdagspartierna ställdes frågan också till andra partier om de fanns representerade i aktuellt fullmäktige (Rättvisepartiet Socialisterna i Umeå, Sveriges Pensionärers Intresseparti i Halland och Halmstad och Sverigedemokraterna i Karlskrona. Det innebar att totalt 70 utskick gjordes. Svar erhöles från cirka 3/5 av organisationerna.

ekonomiska insatser, exklusive centerorganisationernas stöd i form av material och pengar (Centerpartiet i Stockholm).

I Västerbotten beslutade vänsterpartiets årskonferens om riktlinjer för personval i Västerbotten, vilket inkluderade kommunerna och landstinget. Detta beslut byggde på partistyrelsens riktlinjer men utöver det uppmanades partiförening eller dess styrelse och för landstingslistorna distriktsstyrelsen att innan valdagen bestämma hur utfallet av en personvalskampanj ska hanteras, till exempel när det gäller tilldelning av uppdrag i nämnder eller som gruppledare. När partiets distriktsstyrelse kommenterade valseglarnas utformning i länet uttryckte man samtidigt tillfredsställelse över att ingen kandidat skulle bedriva personvalskampanj (Vänsterpartiet i Västerbotten [2002a] och [2002b]). Icke desto mindre bedrev sedan en kandidat, som fanns på såväl landstings- som kommunlistan i Västerbotten respektive Umeå, personvalskampanj till riksdagen. Detta föranledde att man informerade kandidaten om kravet på redovisning av såväl direkt som indirekt stöd och att man formulerade riktlinjer för vad som gällde internt i hanteringen av kampanjen, till exempel att den inte kunde få stöd genom att få använda partiföreningens olika resurser som telefon, kopiator och valstuga (Vänsterpartiet i Umeå 2002). I folkpartiet antog länsförbundet samma regler som partistyrelsen antagit (Folkpartiet i Västerbotten [2002]).

I Solna tog arbetarkommunen beslut om att alla socialdemokratiska kandidater skulle skriva under en blankett med regler för kandidater till fullmäktige (Socialdemokraterna i Solna 2002). Miljöpartiet antog inga lokala direktiv för personvalet. Enligt partiet profilerade man sina sex främsta kandidater men hade inga personvalskampanjer och frågan om direktiv var inte uppe till diskussion (Miljöpartiet i Solna 2003).

I Umeå var partistyrelsens rekommendationer utgångspunkten för kristdemokraternas hållning. Kristdemokraterna i Västerbotten beslutade att centralt utfärdade direktiv och riktlinjer skulle gälla och antog inga utöver dessa (Kristdemokraterna 2003a och 2003b). Rättvisepartiet socialisterna i Umeå hade inga riktlinjer för personvalskampanjer. Partiet är uttalade motståndare till personval och enligt partiet hade man inga kandidater som bedrev personvalskampanj i valet (Rättvisepartiet socialisterna 2003).

I Halland och Halmstad hade Sveriges pensionärers intresseparti inga direktiv vad gäller personvalskampanjer, vilket delvis

förklarades med att det inte var många som avsåg att driva personvalskampanjer (SPI 2003b).

Sverigedemokraterna i Karlskrona hade inga lokala direktiv gällande personvalskampanjer (Sverigedemokraterna 2003).

4. Kandidaternas egen kampanjprocess – varför personvalskampanjer?

4.1. Kandidaternas motiv³

Motiven till att bedriva personvalskampanj varierade. Många kandidater menade att det var ett eget intresse att driva personval och en extra möjlighet till väljarkontakt, i vissa fall hävdade man också att det kändes självklart. Flera av dessa kandidater var placerade på valbar plats i nomineringen inför valet. I de fall där kandidater angav att man valde att bedriva personvalskampanj eftersom man var missnöjd med nomineringen innebar det att kandidaten inte placerades på rimligt valbar plats. En del kandidater bedrev sin kampanj mer som en konsekvens av att de var profilerade av partiet. I något fall var det också så att de personvalsinslag som förekommit enligt kandidaterna inte varit på eget initiativ och under egen kontroll utan helt på initiativ av utomstående organisationer.

Nomineringarna hade således betydelse för kandidaternas beslut. En del kandidater blev sporrade att profilera sig av bra nominering, vilket följande exempel visar:

Jag fick reda på att jag hamnat på första plats på landstingslistan genom ett telefonsamtal, jag hade givetvis blivit tillfrågad innan om jag ville ställa upp och sagt ja. Då ville jag göra något bra, jag ville göra det här bra för partiet. Men då funderade jag på hur jag skulle göra det. Jag visste att det inte fanns några medel för det här, det man kunde ställa upp med från partiet var informationsblad som vi tryckte billigt i kopiatorn.... Sedan frågade man mig [även] om jag ville stå sist på kommunlistan... Det gjorde att jag blev nyfiken att även där presentera mig som person, det skapade nyfikenhet. Det föll sig så att jag gjorde de här visitkortet som jag delade ut och jag var ute och pratade med människor. (Intervju J)

³ Avsnittet baseras på följande frågor: Hur kom det sig att du valde att göra en personvalskampanj? Har partiet a) uppmanat kandidaten att driva personval/kandidera? b) avrått?

För andra kandidater var förhållandet istället det omvända, den dåliga nomineringen utanför valbar plats föranledde beslutet att driva personvalskampanj:

Det fanns en elit i partiet som nominerar självklara kandidater och därför är det svårt att komma fram i den demokratiska processen. Det är svårt att som enskild kunna påverka. Efter en konflikt med partiet bestämde jag mig för att driva personval. (Intervju P)

Det var placeringen på listan [som var huvudorsak] eftersom jag ville fortsätta med politiskt arbete. Jag hade inte så stora förhoppningar på personvalet men tänkte att jag kunde chansa. (Intervju B)

När jag kom fyra i det allmänna provvalet var jag nöjd. Men sedan räknade man inte det så det sporrade mig att jobba vidare....Det är dags att de begriper att nytt folk behöver komma in. Personval är min enda chans att visa folk vem jag är. De flesta som sitter där är partivalda och det betyder att de som är där röstar på varandra – jag röstar på dig om du röstar på mig, det är så de tänker, det tycker jag inte är bra. (Intervju L)

I ett fall var det en facklig organisation som drev kampanj för en kandidat bland annat med tidningsannonser för att lyfta fram kandidaten.

Byggnads de gör på det sättet som de tycker är bäst, jag är medlem i byggnads och anställd där och de kände nog av diskussionerna som var förra gången [när kandidaten inte fick flest kryss], och det fanns ett tryck ute bland folk, det finns många som gillar det raka språket och tyckte att nu måste [du] komma fram. (Intervju O)

Några kandidater kampanjade mer som en följd av att de blivit profilerade av sitt parti och menade att det inte fanns något direkt personvalsinslag i deras kampanjande.

Det var nog mer profilering, det var ingen personvalskampanj. ...Det handlade om att se till att man kommer ut under den här perioden och träffar medborgarna. Mycket mer var det faktiskt inte...Partiet har sagt att vi ska ha personval, men vi har redan utsett vilka kandidater vi ska ha, så därför blir det ingen riktig personvalskampanj. (Intervju M)

Men i flera fall var det avgörande också synen på personvalet som en möjlighet att få mer kontakt med väljare och någonting som sågs som stimulerande.

Det är bra att som kommunpolitiker finnas till hands om någon medborgare vill ställa frågor. Jag tycker att det är bra att det finns ett ansikte man känner igen, därför är det bra med visitkort som har telefonnummer och ansikte. Medborgarna kan ringa och ställa frågor

om vad jag tänker driva för frågor och varför man ska rösta på mig. (Intervju G)

...Jag gör det för att jag brinner för frågorna, jag har vikt mitt yrkesliv och politiken åt vård- och omsorgsfrågor. Jag gör det inte främst för att få personröster, jag ägnar mig åt dem som kanske själva inte har en egen röst och kan stå med plakat utanför stadshuset (Intervju E)

Det växer fram under en lång period tror jag. Jag har varit aktiv i åtta år och jobbade väldigt hårt i förra valet, det var väl där någonstans som det började....Jag bestämde mig ungefär ett år efter förra valet. Då bestämde jag mig på allvar för att satsa hårdare på det här, det var väldigt roligt och jag skulle kunna tänka mig en plats i landstingsfullmäktige eftersom mitt intresseområde är hälso- och sjukvård. (Intervju I)

Valet 1998 var det nytt med personval, det var lite delade stämningar, det var upp och ner om att göra personval eller inte. Jag insåg att jag är ett känt namn i kommunen, att jag var välkänd, det var en anledning till att göra personvalskampanj för partiets skull. Vi trodde redan i slutet av 1980-talet att profilering av vissa personer var bra för att ge ansikte åt partiet. Det låg till grund. Jag fortsatte i detta valet. (Intervju A)

4.2. Partiets inställning

Det fanns även skillnader i fråga om kandidaterna upplevde att de blev uppmuntrade eller avrådda från partiets sida att driva personval. Knappt hälften av kandidaterna upplevde att de uppmuntrades av sitt parti och ungefär lika många uppgav att de varken uppmuntrades eller motarbetades. Endast ett par kandidater upplevde att partiet avrådde dem från att bedriva personvalskampanj. Som exempel på uppmuntran från partiernas sida kan nämnas att i valet till kommunfullmäktige i Solna erbjöd socialdemokraterna sina kandidater 2 500 kronor i ett personvalspaket till de som ville. Folkpartiet erbjöd 3 000 kronor till sina tre toppkandidater i valet till landstingsfullmäktige i Västerbotten och på liknande sätt stödde centerpartiets distrikt i Stockholm sina toppkandidater till landstingsfullmäktige i Stockholm. En företrädare för kristdemokraterna sade att:

Ja, vi uppmuntras att profilera oss och göra oss kända....Listan fastställdes på lokalavdelningens årsmöte i februari 2002. I det läget hade vi inte funderat på personval, inte aktivt i alla fall. Det var inte på grund av rädsla eller motstånd, vi har mer haft tradition att vi gjort gemensam sak. Traditionellt är det så att partiet kommer först och

individerna sedan, samtidigt som det hänger ihop, det är inte antingen eller. Jag upplever inte att det finns något motstånd, utan tvärtom har man blivit uppmuntrad att om man så önskar driva personvalskampanj och man kunde förvänta sig ganska stort stöd när det gällde datastöd mm.

Två kandidater angav att de uttryckligen blivit avrådda från att driva personvalskampanj och en av dessa tillade att personvalskampanj i vänsterpartiet är lika med politisk död. Flera kandidater upplevde att partiet inte avrådde men att man i olika grad heller inte direkt stöttade:

Jag upplevde att i SPI, bland de företrädare som jag träffat, fanns det inte någon särskild förståelse för vikten av att göra sig känd som person för att få röster, det handlade mer om att ligga lågt, det var en lite passiv attityd även om vi var ute på gator och torg och delade ut enkelt informationsmaterial och vi hade utskick till alla medborgare, så det gjordes en hel del utifrån våra resurser. Det fanns en stark ambition att synas i valet, men det är lite skillnad mot att försöka lyfta fram de personer som finns på listan, man trodde inte på att den vägen skulle kunna ge röster.

Jag tillhör de som aldrig varit rädd för personvalet utan tycker att det ger en viss spänst. Det finns en del i vårt parti som är allergiska mot det här, så är det i Umeå faktiskt och därför har det aldrig varit något riktigt drag i personvalskampanjerna, däremot har medborgarna en helt annan uppfattning. (Intervju O)

4.3. Effekter av personvalskampanjer internt i partierna

Flera av de intervjuade berättade att personvalskampanjer i vissa fall kan skapa spänningar inom partiet. Några hänvisade till när kandidater utanför valbar plats bestämde sig för att driva kampanj och den rädsla det kan skapa hos ”etablerade” kandidater. Men det kunde även gälla kryssens betydelse för fördelning av politiska uppdrag i styrelser och nämnder efter valet. Angående sina kampanjer sade två kandidater:

Man tog det positivt. Men det är klart att de på gränsen till valbar plats, de kan bli rädda att bli utpetade....När jag kom ut med snygga affischer så ledde det till att han som var kommunalråd och stod först på listan blev skakis och han lyckades få igenom att affischera honom, så i all hast sattes massa affischer upp [på honom].

Förra gången [valet 1998] blev det knepig, partiet hade bestämt att jag skulle vara deras kommunalråds kandidat och stå högst upp på listan. I

valet fick [en annan kandidat] fler kryss och då blev det en diskussion i efterhand [varför den kandidaten inte skulle] vara kommunalråd när den fått flest kryss. Det var en kampanj internt i partiet. (Intervju O)

En kandidat (Intervju D) menade att om partiet fastställt listordningen, blir det ett steg till i valprocessen om någon längre ner på listan sedan bestämmer sig för att bedriva kampanj. Det skulle inte hindras men man skulle inte kunna förvänta sig ekonomiskt stöd från lokalavdelningen, och man skulle vara tvungen att tala om varifrån pengarna kom. En kandidat gav uttryck för att partiet hade stor tolerans även mot dem som fanns längre ned på nomineringslistan:

Den toleransen fungerar bra i partiet. Vi hade en person [...], han hade egna flygblad och pamfletter och jag tror att han till stor del finansierade det själv. Han fick utdelning också även om det inte räckte till att komma in i fullmäktige. (Intervju Q)

4.4. Summering

För en stor del av de intervjuade kandidaternas var motivet till att bedriva personvalskampanjer ett intresse för personval. Det uppfattades som en chans till ökad kontakt och profilering inför valjarna och därför beslutade man sig för att kampanja. Dålig nominering var ett annat skäl som några angav, där man såg personvalet som en chans att ändå komma in i fullmäktige. Andra skäl var att man blev profilerad av partiet eller att utomstående drev kampanj för kandidaten.

De flesta av kandidaterna upplevde att de blev uppmuntrade att driva personval eller att de åtminstone inte blev avrådda, men det framkom även exempel på att personvalet och resultatet av det kan skapa interna spänningar i partierna.

5. Personvalskampanjer – aktiviteter och kampanjmaterial⁴

Vissa av de intervjuade kandidaterna var mycket aktiva i sin kampanj i så måtto att de hade eget kampanjmaterial och var aktiva i valrörelsen medan andra var mer ”profilerade” av sitt parti.

⁴ Avsnittet baseras på följande frågor: Vilken typ av personvalskampanj har bedrivits? Kampanjmaterial? Typ av aktiviteter?

Bland de intervjuade var uppfattningen genomgående att något av det viktigaste i arbetet var att träffa och prata med människor. Framgång kräver också att medborgarna känner till kandidaten och därför räcker det inte att engagera sig under valrörelsen. Att det kan vara minst lika viktigt som ett ambitiöst kampanjmaterial under valrörelsen belyses av en kandidat (s) till kommunfullmäktige i Solna som var mycket framgångsrik, utan att driva någon "egentlig" personvalskampanj. Han beskrev sin kampanj, inledningsvis lite skämtsamt, så här:

Jag drev ingen personvalskampanj överhuvudtaget. Min personvalskampanj inskränkte sig till att jag är ute och går med min hund i Solna. Många känner igen mig, de kommer fram och pratar. Jag träffar mycket folk. Efter valet berättade många att de satte kryss på mig. Jag som stod långt ner på listan blev ändå den som blev frontfigur.... I Solna kan folk i stort sett bara räkna upp tre namn...i övrigt är det få politiker man känner igen. Det är inga andra som har skapat sig en profil och det här tycker jag är ett problem.... Jag försökte vara en hel del tid i Solna under valrörelsen, jag var i princip på alla s-föreningar och på torgmöten i alla stadsdelarna....Jag var med i en lokaltidning, där tog vi den yngsta kandidaten, det var en invandrartjej och jag. Vi var på en annons med budskapet att om vi får bestämma ska vi bygga hyreslägenheter."

Även bland kandidater som var mycket aktiva i personvalet betonades betydelsen av att vara aktiv och göra sig känd bland medborgarna på ett tidigt stadium. Kandidaterna använde sig av en rad aktiviteter, metoder och typer av kampanjmaterial. En kandidat (s) till kommunfullmäktige i Umeå beskrev inslag i sin kampanj så här.

Jag skulle på en debatt med moderaterna om utförsäljning av Umeå Energi och då myntade jag uttrycket i radion, "Rösta på Holmlund, den 15 september så slipper du få Ågren [moderaternas kandidat] den 16:e". Flera SSU:are nappade på detta och sa att vi skulle trycka upp knappar. Vi hade haft reklam i radio och frågan blev ska vi, dvs. partiet, inte köpa en jingel? Så det blev ett andrahandsbeslut som togs för det här blev mitt i prick. Det är den del av personvalskampanj som vi har haft på kommunal nivå.

En kandidat (kd) till kommunfullmäktige i Umeå beskrev sitt kampanjarbete så här.

.... jag fick uppmaning och hjälp att starta upp en hemsida, det är inget jag själv tog initiativ till. Jag fick möjlighet genom partiet, där fanns jag som personvalsinslag. Sedan var det då den lokala kampanjen vi bedrev

här i Umeå efter att vi fört resonemang i partigruppen hur vi skulle förhålla oss och hur vi skulle komma igenom bäst. Vi bedömde att det var bäst att dels profilera partiet och dels kandidater. Hur ska vi profilera oss? Vi tog gemensamt beslut att vi matchar fram de två främsta kandidaterna på listan och då blev det jag. Vi fanns med på annonskampanjen....När det gäller hemsidan var jag helt fri att föra fram det jag ville inom ramarna för vad partiet vill....Men däremot i annonskampanjen som jag och den [andra kandidaten] gjorde hade vi som huvudmål att presentera partiets profil, det fanns inga andra önskemål från vår sida heller om egen profil, mer än att vi fanns med med våra namn och bild. Det var partiet som lyftes fram.....Jag hade ansvar att komplettera partiets generella affischering med personvalsaffischerna.

En del av det kampanjarbete som en kandidat (fp) bedrev till landstings- och kommunfullmäktige i Västerbotten respektive Umeå, beskrev hon så här:

Jag var nere på varje torgmöte, jag cyklade ner på lunchen, det är också en del i personval. Jag får chansen att säga vad jag tycker i olika frågor.... En del i personval är att se till att jag deltar i alla forum, att vara en aktiv partimedlem. Jag var i valstugan varje dag, direkt efter jobbet mellan 4 och 6 och även på luncherna och på lördagarna. Då delade jag ut mina små foldrar i valstugan, delade ut till dem jag pratade med....Jag delade också ut 300 sådana broschyrer på valdagen i brevlådorna.

En kandidat (v) till kommunfullmäktige i Umeå och landstingsfullmäktige i Västerbotten, bedrev huvudsakligen sin kampanj genom att använda sig av tryckta affischer och flygblad och genom att träffa och tala med människor. En annan person (m) som kandiderade till landstingsfullmäktige i Västerbotten, utnyttjade sig i valrörelsen av personliga foldrar och foldrar gemensamt med andra partikandidater på andra nivåer. Dessa gick ut i varierande grad ut till en stor del av hushållen. Men han underströk:

Kampanjen pågick egentligen i fyra år. Aktiviteter var allt från medlemsmöten och besök på företag, klasspresentationer, debatter mm. Det gäller att vara på så många ställen som möjligt och se till att synas i politiska frågor, driva politik. Debattartiklar ingår också i det här, det är allt det här som handlar om utåtriktat arbete.

Den kampanj som en kandidat för kristdemokraterna i Solna bedrev till kommunfullmäktige beskrevs så här:

Jag hade tagit fram mycket proffsigt material [med affischer] med snyggt tryck [och] en broschyr där mina idéer lyftes fram. Men jag

började för sent, poströstningen hade redan inletts när jag fick fram affischer och sånt. Det var för sent, broschyren delades ut veckan innan valet.... Broschyren delades ut i brevlådorna i 8-9000 exemplar och nådde ungefär en tredjedel av solnaborna.

En kandidat (s) till kommunfullmäktige i Solna, såg det som en naturlig del i sitt arbete, som facklig företrädare med grekisk bakgrund, att jobba med integrationsfrågor och att jobba mycket på arbetsplatserna. Han fick en summa från partiet att använda till personvalskampanj. Han berättade följande:

... jag använde det till t.ex. visitkortet och en träff med greker i Solna, eftersom jag själv är grek. Det finns ungefär 100 familjer, en stor del av mina 250 röster kom därifrån. Några kamrater från metall har säkert kryssat mig plus några andra...Det var de två grejerna som kostade pengar men sedan använde jag massor med andra metoder. Dels genom s-föreningen i Hagalund som också hade en budget och hade massor av andra aktiviteter. Man hade bland annat ett bokbord och man hade dörrknackning...Man får anpassa sig till de traditioner som finns här och hålla en låg profil, det kan vara bra. Så jag hade full respekt för reglerna, även om jag först tänkte att man kunde ta pengar ur egen ficka och affischera eller vad som helst. Jag kände visst frustration i början, hur ska jag göra, eftersom jag kommer från en helt annan kultur. Valet i Grekland är mycket mer personlig kopplat....

En av miljöpartiets kandidater till landstingsfullmäktige i Stockholm, lyfte fram följande:

Jag gjorde en liten broschyr den kostade max 3000 kronor och den delade jag ut lite överallt. Om folk känner igen mitt namn så räcker det att några stycken berättar för andra, Jag hade inte så stora möjligheter att göra personvalskampanj, det här var det enda jag gjorde....På framsidan fanns ett porträtt av mig plus mitt namn. Sedan på insidan fanns min vision som politiker, vad jag vill göra, men innan dess berättade jag vad jag har gjort. Det var viktigt för mig, jag har tagit mina uppdrag på stort allvar. Jag hade med ett collage av tidningsurklipp på baksidan av broschyren som visade vad jag har gjort som blev medialt. Det var nyttigt att påminna folk om vad jag gjort, många människor glömmer, men de som jag stöttat kom ihåg när de såg rubrikerna, därför var det nyttigt att ta med. Tydligt har det lyckats, för jag fick flest röster i vårt parti i landstingsvalet, över spärren, men vi hade inte mandat i valkretsen....

Enligt en kandidat (fp) till landstingsfullmäktige i Stockholm underlättar det i personvalskampanjer att ha skapat sig ett namn genom att finnas med i många sammanhang i föreningslivet. Dessutom är det en tillgång att ha erfarenhet från sjukvården som

landstingspolitiker när man möter väljarna. Kandidaten skrev personliga brev till ett stort antal väljare och beskrev delar av sina insatser i valrörelsen så här:

Sedan tryckte vi upp affischer, jag var en av sex toppkandidater, det var vi sex som gemensamt toppade landstingslistan över hela Stockholm. Jag fick hjälp av professionell fotograf...och andra, sedan gjorde vi en affisch med mitt ansikte och beroende på vilken fråga det gällde lade vi sedan till den texten på affischen. Jag hade ungefär 600 affischer, mina grannar och min man satte upp dem....Sedan gjorde vi en folder som innehöll vad jag tycker, och med hänvisning till min hemsida och e-post adress. Vi fick hjälp med layout och bild, det var gratis. Sedan gjorde vi texten själva. Jag fick i egenskap av toppkandidat trycka så många jag ville bara jag såg till att de kom ut....Sedan tillhör jag lokalavdelningen för partiet i Hässelby/Vällingby, vi tog fram ett eget stadsdelsprogram, jag fanns med på bild, det var en kort presentation av vad vi ville inom olika områden....Vi förlitade oss på billiga lösningar, sakerna var förtryckta mallar som man sedan själv gör i koptiatorn, likaså affischerna som man själv tryckte upp från mallen.

Ytterligare en bild av personvalskampanjerna ges av en kandidat (SPI) till fullmäktige i Halmstad och Halland. Hon deltog i debatter, bland dem en i landstingsfullmäktige anordnad av Vårdförbundet. En annan aktivitet var att dela ut visitkort, med hjärtefrågor och kryssuppsmaning, till människor hon träffade. Hon betonade särskilt vikten av att träffa människor där de befinner sig. Kandidaten gav ett exempel på hur det kunde gå till:

Jag gick på en pensionärsdans, där var mycket folk, det var sommar och utedans. Jag hade SPI skylt och mitt namn och pratade med många. Det hamnade i lokaltidningen med bild. Det är ett sätt att marknadsföra sig att vara ute.

5.1. Summering

Majoriteten av de intervjuade var aktiva i sin kampanj i så måtto att de hade eget kampanjmaterial och var aktiva i valrörelsen. Även de kandidater som åtminstone på förhand inte sades ha gjort så mycket och mer var profilerade av partiet visade sig i vissa fall ha använt material av personlig art, t.ex. enklare trycksaker med information om kandidaten. Kandidaternas aktiviteter omfattade allt från arbetsplatsbesök, skolinformation och debatter till information på nöjesevenemang. Kampanjmaterialet innehöll allt från enkla trycksaker som visitkort med information om

kandidaten till hemsidor, inslag på lokal-TV, tidningsannonser och affischkampanjer.

6. Personvalskampanjernas finansiering, bidragskällor och redovisning

6.1. Varifrån kommer de ekonomiska bidragen och vilket stöd har partiet givit?

De viktigaste bidragskällorna är de lokala partiorganisationerna och till dem kopplade organisationer samt egna medel. Flera kandidater sökte ganska aktivt pengar till personvalskampanjerna medan andra hade en betydligt försiktigare inställning till att göra detta. En kandidat hade följande erfarenhet:

Som första namn på listan till landstinget frågade jag om det var möjligt att få ett reklamblad speciellt för det ändamålet och det fick jag.... partiet var väldigt tydligt att man inte i övrigt sponsrar några personval som jag uppfattade det. (Intervju J)

En annan kandidat hade finansierat kampanjen, bland annat foldrar och affischer, med en del egna medel och stöd från partikamrater för lokala områden i valkretsen. Ett visst stöd kom också från partiet. Kandidaten berättade att:

Vi har en budget i partiet i kretsorganisationen för marknadsföring av olika slag. Nu var jag på det klara med att så mycket pengar från det hållet kunde jag inte förvänta mig. Man får lita till egna resurser i huvudsak och försöka i den mån det finns utnyttja resurser i partiorganisationen. Vår filosofi var att vi marknadsförde de två första på respektive lista. Så det mesta av partiets pengar för marknadsföring gick till dem, jag stod på tredje plats vilket betydde att jag inte var med i den "stora satsningen" av partiets begränsade resurser. Jag hade möjlighet att få finansierat ett par annonser omedelbart före valet. Sedan hade vi lokala program och partiet betalade en pamflett som marknadsförde mig lokalt...Men det var vad partiet bjöd på så att säga. (Intervju Q)

En annan kandidat beskrev kontakter kring sin finansiering så här:

Första gången i valet 1998, sökte jag inget stöd, jag förlitade mig på min egen kassa och det material jag fick gratis från partiet....Den andra gången hade jag mer erfarenhet av att vara högre upp i hierarkin, dels finansierade jag ur egen kassa och sedan tog jag också kontakt med vårt kvinnoförbund, som lovade att hjälpa till. Men detta kanske fortfarande är intern finansiering, så någon extern finansiering har jag

inte haft. Det har ju diskuterats men det har varit lite svårt, man har ju riktlinjer som säger att man kan ta emot 10 000 kronor per individ; men samtidigt diskuteras hur man ska förhålla sig till personer och hur det ska redovisas, som inkomst av tjänst? Det finns många osäkra faktorer som gjorde att jag valde att inte gå in på den vägen. (Intervju K)

I ett annat fall hade en kandidat i viss utsträckning stöd från partiet, från en privatperson och genom partiets profilering av kandidaten även om det inte ingick i dennes personvalskampanj, men framförallt kom stödet från ungdomsförbundet vilket uttrycktes:

Den stora finansiären var ungdomsförbundet, där jag själv var ordförande för hela länet, där hade vi tagit principbeslut innan provvalet ens hade skett, att stötta toppkandidater.... i linje med de centrala direktiven i ungdomsförbundet för att ge politiken ett ansikte. Jag vann provvalet och då var det ganska naturlig koppling. Jag hade hela ungdomsförbundet bakom mig... (Intervju I)

Från de kandidater som motsatte sig att söka medel kan följande citat tjäna som en belysning av inställningen till att ta emot bidrag:

Absolut inte. Jag blev tillfrågad av en väninna och en bekant som ville hjälpa mig men jag sade nej. (Intervju B)

Två andra kandidater beskrev erhållet stöd på följande sätt:

Först tog vi beslut i föreningen att alla som hade intresse och ville driva personvalskampanj och stod på listan skulle få åtminstone lite stöd, ingen fick mindre än 1000 kronor. Jag hade rätt att utnyttja 5000 kronor, men jag utnyttjade nog ca 3000. Man gav större stöd till mig som stod högst upp och mindre till de längre ned på listan. Det följer partiets policy att stötta de första namnen mer. (Intervju I)

Jag fick 3000 kronor i bidrag [från partiet], jag ledde själv och ordnade distriktets hemsidesutbildning. Vi bjöd in alla som stod på listorna överhuvudtaget. Vi hade ett antal andra aktiviteter: seminarier i olika frågor för att peppa kandidater. Hemsidan var direkt riktad för att kandidaterna skulle profilera sig. (Intervju A)

I ett fall begärde en kandidat stöd som en konsekvens av att en partikamrat fick stöd för sin personvalskampanj och fick då också bidrag. I flera andra fall var inte partiet berett att ge stöd till kandidater förutom de toppkandidater som man profilerade, vilket följande exempel visar:

De möjligheter partiet hade att ge stöd bestämdes på medlemsmötet, det skulle gå till den person som stod högst upp på listan. Argumentet var acceptabelt, om partiet nominerar kandidater ska man se till att någon annan inte tar deras plats. Men sedan kan man diskutera hur man placerar folk på listan. (Intervju B)

Det följande exemplet belyser en situation där partiet i stort är tveksamt till personval:

Eftersom vi inte hade stora personvalskampanjer var det inte aktuellt [med externa bidrag], det kändes tydligt att man helst ville avstå ifrån det, det fanns inget intresse bland de på listan att göra något för sitt eget namn, de vill nog helst ligga lågt. Jag vet inte skälet till det, jag ställde aldrig den frågan. (Intervju J).

6.2. Kandidaternas kampanjredovisning

Tolkningen av vad som ska redovisas, hur och när, skiljer sig åt mellan de intervjuade, vilket inte är särskilt anmärkningsvärt eftersom partiernas riktlinjer också till viss del skiljer sig åt. Några av dem som menade att alla medel i kampanjen ska redovisas på förfrågan uttryckte sin uppfattning så här:

Jag har ärligt talat inte tänkt så mycket på det, det har andra gjort, jag hade en annan person som skötte det [kassören för distriktet]. Han tog också ansvar för andra saker i kampanjen, i penningabiten. Det vi sa var att om någon frågar ska jag direkt ha ungefärligt grepp om kostnaden hittills och ungefär vad den kommer att kosta och vara noga med att säga att det är preliminära siffror. Det är svårt att säga summorna exakt innan distriktets räkenskaper är reviderade. Denna öppna policy gällde självklart också varifrån man fått bidrag. (Intervju I)

Allt ska redovisas. Det ska kunna redovisas när som helst, det ska vara öppet. Det ska ske vid anmodan. Det är fritt att använda egna medel men man avråder från att finansiera med lånade medel. (Intervju D)

I förra valet hade man sagt att de som vill göra personvalskampanjer ska deklarerat det, men några gjorde det i smyg. Nu är det fritt fram, man har släppt det under förutsättning att man ska kunna redovisa om man blir tillfrågad, men någon sådan fråga kom aldrig. (Intervju B)

I flera fall uttrycktes att alla externa medel ska kunna redovisas på förfrågan. Flera kandidater hade heller inte gjort någon redovisning

just av anledningen att man inte mottagit externa medel. Två exempel belyser detta:

Det var väldigt noga, man fick skriva på papper [kandidatförsäkran] att man inte fick pengar någonstans i fråan, att man ska redovisa allt. Men jag hade inget att redovisa. (Intervju F)

Det gick ut PM med riktlinjer från partiet för personvalskampanjer från partiledningen. Där fanns det här med gränsen på 10 000 och det stod också klart och tydligt att man skulle kunna på anmodan deklarerar varifrån man hade fått sina pengar till den personliga valrörelsen....man skulle vara beredd om journalister och allmänhet frågade, att kunna redovisa vad man har gjort och ungefär hur mycket det har kostat. Det fanns tankar om att journalister gräver och om avarter i de amerikanska valrörelserna....Vi måste ta tag i det här inför nästa val, det behöver klargöras vad gäller externa finansiärer både till partiet och enskilda kandidater. (Intervju K)

Några kandidater poängterade att det ankom på kandidaten själv på eget initiativ att redovisa så fort man fick del av externa medel. En av dessa sade:

Om jag fått pengar från någon annan ska jag redovisa. Jag meddelade distriktsstyrelsen att jag inte fått något....Det finns ingen exakt tid för när man ska redovisa, men däremot att man ska redovisa bidrag i fall man får något. (Intervju P)

En annan kandidat menade att eftersom frågan inte diskuterats i större utsträckning var det oklart vad som gällde:

Hela vår valbudget redovisades för styrelsen. Jag blev också vald till valledare i partiet i min kommun. Det är självklart att allt redovisas. Det handlar om trycksaker, annonser, lokal-TV, aktiviteter....Jag vet inte hur offentliga partiets handlingar är. Allt finns redovisat. Om det skulle bli aktuellt att media var intresserade av det, då får styrelse och ordförande ta ställning till det. (Intervju J)

Slutligen så är en annan intressant fråga hur man ska förhålla sig till stödannonsering och annonssubventioner och hur man där tolkar överenskommelsen mellan riksdagspartierna. Nedan ges ett exempel där kandidaten diskuterar huruvida stödannonsering från en sympatiserande organisation bör räknas in i personvalskampanjen eller ej, följt av en kandidat som uttrycker sig om annonssubventioner:

Vi har följt de etiska reglerna som vi skrivit under och jag har ju inte haft en enda krona, vi har ju haft ett system att om någon skulle satsa

pengar så skulle det omfattas av detta.... Men om de säger att de ger 100 000 i valanslag och det går in i partiets kassa då blir det annorlunda. Men det här är ingenting nytt de kör det här runtom i landet, där facken profilerar sina medlemmar på listan. Jag vet att i distriktet var det en diskussion om [en personvalskampanj till riksdagen] och hur den skulle redovisas, men det var SSU som körde den och de lämnade in en redovisning. Ingen kan hindra en organisation oavsett vilken det är att sätta in en annons... (Intervju O)

Det vi hade var att dra nytta av överenskommelsen mellan partiet lokalt och tidningarna VF och VK och rabatter på annonser, det fick vi också del av, det är naturligtvis en fördel. (Intervju Q)

6.3. Anvisningar till kandidaten och diskussion om regler och riktlinjer i partierna

När det gäller redovisningsfrågor är det också relevant att veta om kandidaterna fått direkt riktad information om regler och riktlinjer. I de fall det förekommit lokala föreskrifter är det intressant hur kandidaterna i så fall har blivit informerade om detta. De flesta kandidater upplever att man på något sätt har blivit informerad eller att riktlinjerna har diskuterats i något sammanhang. Men det innebär därmed inte att man alltid är säker på innebörden. Ibland har det också upplevts som att olika direktiv är motsägelsefulla när det gäller personvalsinslaget, som nedan:

Ja, jag tror att det fanns en diskussion om det där. Nu deltog jag inte i den diskussionen. Men man har vissa regler som man har antagit centralt. Eventuella personvalspengar ska gå via partiet.... När det gäller kandidatboken så den tror jag på. Jag tror att det är viktigt med kandidater som har uppfattningar och det skulle vara linjen, men sedan så får du den här [kandidatförsäkran] att du nästan ska skriva av dig friheten att tycka och det blir lite konstigt. (Intervju C)

Ytterligare en kandidat gav uttryck för att det förekommer olika tolkningar av vad som ska redovisas och att detta har diskuterats:

Sedan finns det olika tolkningar om vad som ska redovisas. Jag sitter i partidistriktets verkställande utskott där fick vi redovisning av vad kvinnoförbundet gjorde, jag tycker inte man behöver lämna den redovisningen, för kvinnoförbundet är ju en egen organisation. (Intervju O)

Några intervjuade uttryckte att de hade blivit informerade via sina lokalavdelningar. Några av dem menade att det är ute i lokalavdel-

ningarna som det är viktigt att konkretisera direktiven och riktlinjerna, om vilket sades:

Partistyrelsen antar riktlinjer, när protokollet sedan justeras är det en offentlig handling i partiet, sedan går den ut via distriktet till lokalavdelningarna och det är där som jobbet görs, det är där också som direktiven ska göras tydliga i lokalavdelningens styrelsemöte och i sammanhang där kandidater dryftar de här frågorna. (Intervju D)

Det gick ut PM med riktlinjer från partiet för personvalskampanjer från partiledningen. Där fanns det här med gränsen på 10 000 och det stod också klart och tydligt att man skulle kunna på anmodan deklarerat varifrån man hade fått sina pengar till den personliga valrörelsen...Jag satt i valledningen och om jag minns rätt tog kommunföreningens ordförande upp frågan redan i början på året. Det var viktigt, vi skulle damma av reglerna och veta vad som gällde, ingen skulle behöva vara otrygg vad som gällde. Alla praktiska frågor rekommenderades att gå via valledningen. Mig veterligen var det aldrig något problem, ingen fick pengar utifrån. (Intervju E)

Det [reglerna] skickades ut från distriktet efter stämman till kandidaterna, det här beslutet som tagits på distriktstämman, hur man skulle förhålla sig och följa partiets plattform, redovisning av pengar, man förband sig att stå till partiets förfogande och inte bara driva sin egen kampanj. Det är kontentan av det om man ska ta ut de viktiga punkterna.... Jag vet inte [om alla blev informerade], det diskuterades ju vilka som skulle driva personvalskampanj, det var inte så att det gick ut till alla som stod på listan och berättade om det här.... Vi skickade inte ut något härifrån det var i så fall det som gick ut från distriktet. Jag vet att jag fick det. Det gick ut efter stämman, det var innan man visste vilka som skulle driva personvalskampanj. Sedan är det upp till respektive kommunkretsordförande att ta upp det också. Det pratades mycket om det i många olika sammanhang, rent formellt tror jag att man lär sig efter hand hur man ska hantera det. Så länge inget händer och ingen blir förbannad låter man det rulla, uppräcker man att det går snett, det är då man börjar reagera. (Intervju A)

I andra fall framkommer att det kanske har diskuterats om regler och riktlinjer men att man inte lagt på minnet vad som gällde och i vissa fall var det också så att det inte diskuterades alls med hänvisning till att man inte hade några kandidater som tagit emot bidrag för sina kampanjer utifrån. Det är heller inte i alla fall som det finns några riktlinjer antagna av partiet och att flera intervjuade upplevde att det finns ett behov att få till stånd riktlinjer vilket uttrycktes så här:

Det finns inte riktlinjer och jag tror att vi saknar det. Jag har inte sett riktlinjer för personval och så vidare. Lokalt [...] har inställningen

varit att det är fullt möjligt att gå ut som person, men det fanns däremot inget stöd för det. Det finns inget skriftligt direktiv för vad som gäller, var och en får bedöma det, det har inte blivit aktuellt eftersom vi inte haft några stora kampanjer, jag vill lyfta fram det till nästa val, men vi har lite tid på oss till nästa val. Framförallt är det viktigt när det gäller den ekonomiska delen. Det har hittills inte stått högst upp på dagordningen. (Intervju I)

6.4. Summering

De vanligaste finansieringskällorna var att använda egna medel och bidrag på olika sätt från partiorganisationer (tabell 3). I vissa fall skedde detta på partiernas initiativ som erbjöd stöd för personvalskampanjer i andra fall skedde det på förfrågan från kandidaterna. I enstaka fall var även ungdomsförbund, kvinnoförbund, eller privatpersoner finansieringskällor. Det förekom även att lån användes för att finansiera och det förekom även stödannonsering från extern organisation.

Tabell 3. Personvalskampanjernas finansiering, bidragskällor och redovisning

Intervju	Hur togs kontakt för finansiering?	Varifrån kommer ekonomiska bidrag?	Kampanjens totala kostnad?
A	Partiet erbjöd	Partiet, egen kassa	4 200
B	Inga kontakter	Egna medel	3 000
C	Inga kontakter	Använde inga medel	0
D	Partiet erbjöd	Partiet	13 650
E	Partiet erbjöd	Partiet (600), egna medel	2 600
F	Partiet erbjöd	Partiet	<2 500
G	Partiet erbjöd	Partiet	2 500
H	Frågade partiet	Partiet 10 00, egna medel	45 000
I	Ungdomsförbund erbjöd	Partiet, Ungdomsförbund (majoriteten) privatperson	60 500
J	Frågade partiet	Partiet (500), egna medel	1 000 + Lokal TV
K	Frågade	Partiet 10-12',	25-27 000

	kvinnoförbund, partiet erbjöd	kvinnoförbund 5', egna medel 10'	
L	Inga kontakter	Egen kassa	Kostnad hemsida + broschyr
M	Partiet erbjöd	Partiet	<2 500
N	Inga kontakter	Använde inga medel	0
O	Partiet och ungdomsförbund erbjöd	Ungdomsförbund, annan organisation	Extern kampanj
P	Frågade partiet	Egna medel	80 000
Q	Frågade partiet	Partiet½, egna medel	10-15 000

Not. Frågor: 4. Hur togs kontakter när det gäller finansiering? 10. Vilket stöd har du fått från partiet? Varifrån kommer de ekonomiska bidragen? a) partiet, b) stöd från annan organisation/företag, c) privatperson. Hur mycket har kampanjen kostat totalt?

Drygt 1/3 av kandidaterna menade att redovisning av medel ska ske vid förfrågan. I ytterligare något fall var kandidaterna osäkra om detta men menade att om man får några medel så förväntades man redovisa det. Uppfattningarna om vad som ska redovisas varierade mellan de som menade att kampanjmedlen ska redovisas oavsett källa, medan andra hävdade att det är enbart externa medel från företag, organisationer eller personer som ska redovisas. Detta belyser också frågan om hur man ska tolka överenskommelsen mellan partierna, inte minst gällande indirekt stöd som stödannonsering där olika tolkningar framkom.

Kostnaderna för kampanjerna är till den övervägande delen ganska blygsamma. Majoriteten av kampanjerna genomfördes med små medel, 3 000 kronor eller mindre. Ett par kampanjer återfanns i intervallet 3–15 000, 2 stycken låg i intervallet 15–45 000 och två kampanjer 45 000 respektive 80 000. Dessa siffror bygger på de intervjuades bedömningar och det är tydligt att det skiljer åt vad kandidaterna räknar in i personvalskampanjerna.

7. Kandidaternas uppfattningar om personvalet i allmänhet

De intervjuade kandidaternas syn på personvalsinslaget var i allmänhet positiv. Men det framkom också en rad olika problem som man uppmärksammat och det gällde inte bara de kandidater som var tveksamt inställda till personval utan även det stora flertalet som var positivt inställda. Det gällde inte minst betydelsen

av pengar, kändisskap och spänningar mellan kandidater som kan uppstå i partierna. Huruvida dessa negativa konsekvenser var generella eller specifika och större i vissa partier än andra gavs det också uttryck för.

De fördelar som många poängterade var att personvalet bidrar till ökad väljarkontakt och väljarinflytande, att politikerna tvingas bli mer utåtriktade. Man menade dessutom att ansvarsförhållandet blir tydligare eftersom väljaren får en mer direkt relation till den kandidat man kryssat och förväntar sig att den gör bra ifrån sig. Betydelsen av detta illustreras nedan:

Det är ännu fler som vet vem jag är. Det är jättemånga som tar kontakt med mig. Folk har alltid hört av sig, men det blir fler som tar kontakt. Många har hört av sig redan inom två månader efter mandatperiodens start. De tar kontakt för de tycker att jag är kunnig och att jag har engagemang. (Intervju E)

Jag har väldigt positiv grundinställning till personval. Det är väldigt bra med personvalskampanjer, väljarna får reda på var du står i viktiga avgörande frågor, det ger dem helt annan möjlighet att följa upp var den här personen står i förhållande till det som sagts under valrörelsen. Det blir betydligt bättre förutsättningar för väljarna att få facit på vad du gör som politiker, det är en trygghet för den som driver kampanjen. Det är klart att man ofta inte till fullo kan genomföra det man vill, kompromisser krävs, men färdriktningen måste vara tydlig. Väljarna har också bra möjligheter att följa upp den. Du kan ställas till svars för om du svikit väljarna – det är den största fördelen. (Intervju Q)

Det sätter ett ansikte på politiken. Landstinget är oerhört anonymt, det här är ett sätt att försöka bryta det, det är viktigt att politikerna inte försvinner i den grå massan utan att de istället känner ett personligt ansvar för saker och ting. Jag vet att den och den har valt mig, jag har personligen gått ut och lovat, jag kan inte gömma mig bakom partiet. Det blir mer individriktat, jag följde upp och berättade i denna valrörelse vad jag uppnått och också i viss mån vad jag inte lyckats med. Jag tror att politikerna skärper sig.... (Intervju K)

Flera intervjuade tyckte att det var bra att partierna inte ensamma kan bestämma vilka som ska ta plats i fullmäktigeförsamlingarna utan att väljarna nu åtminstone något kan påverka den uppställda listordningen och även bryta traditionella mönster. Nedan ges två exempel på detta:

Personvalet handlar mycket om vem som ska avgöra valet, partiet eller folket, jag tycket folket. Men väljarna har dålig kunskap om att man kan ändra den ordning som partierna har gjort. Personvalet är en finess som ökar chansen för icke-svenskar att komma fram (Intervju P)

...Bra att man vet vem jag är som kandidat, allmänheten måste få veta vem de röstar på. Partier ska inte välja människorna, det är folket som ska välja och lämna det så. (Intervju L)

Det fanns de som betonade att det måste bli tydligare hur det används i partierna inte minst för att upprätthålla eller öka intresset för personvalet men också för att undvika konflikter internt i partierna, vilket uttrycks nedan:

Intresset för personerna har blivit större i och med att man kan välja, men det vi inte har klarat av är att tala om hur vi ska använda medborgarnas röster. Har det någon betydelse [för fördelning av uppdrag] vem jag lägger min röst på eller inte? Jag stod tvåa på listan och kom etta i valet, men det har ingen betydelse om man är krass. Folk blev förvånade, jag fick flest röster men det hade ingen betydelse vid fördelning av uppdragen. Då försöker man förklara att det har vi redan gjort upp innan. Men då säger de, varför ska vi då rösta? (Intervju M)

Trots den övervägande positiva grundinställningen påvisades olika problem. Bland de negativa aspekter som lyftes fram var det framförallt risken för att kändisskap utan relevans för politisk verksamhet ska få betydelse och att kandidater med god ekonomi kommer att kunna få en fördel genom att använda sitt ekonomiska övertag för marknadsföring. De fanns också de som såg risker med att kandidater frestas att föra ett populistiskt budskap som man sedan inte har möjlighet att uppfylla i sitt parti och att det därmed skulle kunna bidra till ökad misstro mot politiken. På liknande sätt varnades det för misstro när kandidater används för att dra röster utan att man har tanke på att låta dem få viktiga förtroendeuppdrag efter valet. Citatet nedan, illustrerar påståendena om risker med att använda röstmagneter:

Ja [om negativa effekter], titta på Stig Malm som blev inkryssad, men det motsvaras inte av uppdrag för hans del, det är synd.... Det finns en risk att man använder populära människor som lok, sedan får de inte ställning motsvarande rösterna, det är inte bra. (Intervju F)

Detta var i stark kontrast till en kandidat som menade att det var just ett positivt personvalsresultat som var förklaring till det tunga uppdrag som kandidaten fått efter valet.

Vissa kandidater menade att de negativa effekterna var något generellt och inte partiskiljande. Dessutom kan skillnader skapas genom att, som det uttrycktes, vissa partier är mer kollektivistiska

och inte tillåter någon att bli stjärna på samma sätt som i andra partier. Det fanns de som poängterade att framförallt resursfrågan kan göra att kandidater från olika partier inte kommer att kunna tävla på lika villkor. Detta gällde inte bara direkta bidrag utan även till exempel annonssubventioner. Denna diskussion kan illustreras med följande påståenden:

Om personvalet bygger på pengar, att man har ekonomiska tillgångar, då ser jag fara med personval, då är det andra drivkrafter än intresse för samhällsbyggnad, de skillnaderna finns redan idag. Små partier har svårt att konkurrera när det gäller ekonomiska förutsättningar, det går bara inte. Men det finns många väljare som tappat tilltro till de stora kolosserna och politikerna, det har varit en hel del rubriker som inte känns så bra. Väljare söker alternativ, de tröttnar, men vi har underläge eftersom vi inte har de ekonomiska förutsättningarna. Det mindre partier kan göra är att arbeta och synas i media mellan valen, inte gå i ide, där kan det finnas möjligheter för de små partierna. (Intervju J)

Det är orättvist partierna emellan. Vissa partier har hur mycket pengar som helst, andra har lite pengar som mp och även v. (Intervju N)

Det kan bero lite på partiets resurser. Man borde inte ta emot från företag och organisationer. Men det finns partier som gör det, därför måste det allmänna gå in med resurser så att partier kan på rättvist sätt föra ut sitt budskap. Det borde finnas en ordentlig grundplåt lika för alla partier. Det finns partier som socialdemokratin som har helt andra förutsättningar att finansiera sin politik genom kopplingen till fackföreningsrörelsen bland annat. Det långvariga maktinnehavet ger också vissa fördelar att helt enkelt använda maktapparaten i marknadsföringen. (Intervju Q)

7.1. Summering

De fördelar som många poängterade var framförallt att personvalet bidrar till ökad väljarkontakt och att kandidaternas ansvarighet inför väljarna blir tydligare (tabell 4). Några betonade också vikten av att väljarna har möjlighet att åtminstone till viss del påverka vilka som ska ta plats i fullmäktigeförsamlingarna för ett parti och också att detta kan bidra till att öppna upp partierna. Detta var något som kanske framförallt betonades av kandidater som inte själva var placerade på valbar plats, men även av andra.

Tabell 4. Personvalets effekter

Intervju	Positivt med personval	Negativt personval	Skillnad mellan partierna
A	Ger politiken ansikte, ansvarsutkrävande	Spänningar i partiet	Nej
B	Chans för lägre placerade	Kändisar	Nej
C	Personer profilerar sig	Kändisskap utan grund	-
D	Ökat väljarintresse, minskat politikerförakt	Spänningar i partierna	Ja
E	Väljarna tar kontakt	Nej	-
F	Politiker tvingas ta kontakt	När inkryssad ej får uppdrag, levererarförhållande	Ja
G	Medborgarinflytande	Pengar	Nej
H	Bryter upp i partierna	Nej	Nej
I	Väljarna tar kontakt, ansvarsutkrävande	Kändisskap som ledstjärna	-
J	Skapar intresse, ansvarsutkrävande	Om pengar avgör	Ja
K	Ger politiken ansikte, ansvarsutkrävande	Interna konflikter	Nej
L	Väljarinflytande, personkännedom	Nej	-
M	Ökar kandidatintresset	Nej	Nej
N	Nej	Ekonomisk orättvisa mellan partier o kandidater	Ja
O	Större ansvarstagande	Nej	Nej
P	Ansvarsutkrävande, icke-svenskars chans	Risk personfixering	Nej
Q	Ansvarsutkrävande	Populism	Ja

Not. Frågor: Positiva effekter av personval/personvalskampanjer? Negativa effekter/problem? – a) i ditt parti, b) i andra partier?

När det gäller mer negativa erfarenheter betonades att det har funnits en otydlighet i hanteringen av personvalet och att detta försvårar att öka intresset samtidigt som det ibland bidragit till att skapa konflikter internt i partierna, när valresultatet blir annor-

lunda än vad partierna förväntat sig. En kandidat varnade för att använda röstmagneter utan syfte att sedan ge denna person tunga uppdrag efter valet, eftersom det leder till minskat förtroende. Andra problem som togs upp var risker för att kandidatskap skall få stor betydelse liksom att välbärgade kandidater får fördel.

På frågan om negativa konsekvenser är något partispecifikt eller generellt anförde de flesta att de problem som uppstår snarare är något generellt än att problemen skulle vara partispecifika. De som ändå anförde skillnader pekade bland annat på att möjligheterna att få såväl direkta som indirekta bidrag varierar mellan partierna.

8. Kandidaternas lärdomar – regler och pengars betydelse

Detta avsnitt fokuserar på kandidaternas lärdomar kring risker kopplade till personval och hur de ser på reglering av valkandidaters och partiers finansiering. De intervjuade tillfrågades hur de såg på behovet av lagstiftning kontra att fortsätta den traditionella frivilliga svenska linjen. Dessutom ställdes frågor om hur de såg på risker att pengars betydelse skulle öka som en konsekvens av personvalsinslag och om detta skulle öka risken för korruption.

Många tyckte inte att det behövdes lagstiftning på området. I flera fall var detta med tillägget att det inte behövdes för tillfället så länge överenskommelsen mellan riksdagspartierna verkar fungera bra. En kandidat menade också att man kan se redovisningsvillighet och öppenhet som en konkurrens mellan partierna. Följande citat illustrerar uppfattningen att lagstiftning inte är att föredra utan att det är bättre med den nuvarande frivilliga regleringen:

Det här är frågor där jag inte ser varför man skulle införa lagstiftning. Den frivilliga överenskommelse som finns fungerar bra och alla partier är genuint överens om det här. Sedan förstår jag att folkpartiet driver att redovisningen skulle vara mer öppen. Ofta gäller denna diskussion LO:s stöd till socialdemokraterna där man vill ha ut handlingar som om de vore offentliga. Men LO redovisar sitt stöd i kronor, men de viktiga resurserna är egentligen inte det bidraget utan alla de personer LO mobiliserar och sätter in i valrörelsen. (Intervju C)

Många betonade att andra övervakningsmekanismer var viktigare, till exempel medias granskning. Dessutom fanns de som såg tillämpningsproblem med lagstiftning och dess övervakning och vilka sanktioner som i så fall skulle vara möjliga att tillgripa, vilket framgår nedan:

Jag tycker att det finns för mycket lagar generellt redan och när samhället inte klarar av att beivra grova brottslingar så tycker jag att man ska koncentrera sig på detta. För här har vi ett annat institut som kan sköta just den granskningen och det är media. Låt media sköta oss, vår etik, jag tycker att det är löjligt med centrala överenskommelser, man får väl stå till svars för detta i valrörelsen. Jag menar, det finns alltid system att gå förbi, lägga ner en massa tid och kraft på detta är fullständigt meningslöst. Jag menar på fullt allvar att om riksdagen ska fatta lagstiftningsbeslut så ska det också ha en påföljd...Hur ska du bevisa detta i nästa skede. Det är ogörligt, det tar mycket kraft från polisen som ska utreda. (Intervju O)

Jag har inget emot lagstiftning om den tar väck avarter, men det kanske är ett trubbigt instrument, det finns alltid en möjlighet att gå runt, man blir bara mer sofistikerad. Så kanske bäst med frivillig överenskommelse som också då verkligen ska efterlevas. (Intervju Q)

Men även bland dem som föredrog den frivilliga överenskommelsens väg såg man risker som kan uppstå och som skulle kunna leda till en omprövad inställning:

Den frivilliga överenskommelsen är bäst, så länge alla är med på den, förutsatt att man kan komma överens om gemensam hållning. Det är bra om man inte behöver lagstifta....Om det kom in partier som inte ville vara med på det här under ordnade former och konsensus inte kan nås, så måste man reglera på annat sätt med andra metoder. Då blir det kanske lagstiftning. (Intervju D)

De som förordade lagstiftning pekade bland annat på att den nuvarande överenskommelsen inte är tydlig och att den kan tolkas på olika sätt. Det framkommer av följande citat:

Vi har en vana i Sverige av att komma överens, det är gott, men jag har sett hur det är när man stött på svåra frågor, då ser man nackdelarna med otydlighet när det är oklart. Det är en nackdel när det inte finns klara regler. När det gäller ett lands styre då tycker jag att det borde vara lagstiftning, det är svårt att styra utan regler, det blir otydligt. (Intervju B)

Personligen har jag inget emot öppen redovisning, tvärtom. Spontant tycker jag att det är bra med öppenhet och redovisning, men nu kanske jag är på djupt vatten, det finns diskussion om LO och hur mycket pengar s får, andra pratar om moderaterna och att Svenskt näringsliv pumpar in pengar. Jag är mycket för att det ska öppet redovisas, då minskar risken också kopplat till frågan om korruption. (Intervju G)

Dessutom framkom att vissa som förordar lagstiftning kanske egentligen föredrar den frivilliga överenskommelsen men man

menade att utvecklingen kommer att nödvändiggöra införandet av lagstiftning, vilket illustreras av citatet nedan:

Jag tror att vi bör gå mot lagstiftning så småningom. Så länge det är nyhetens behag har man inte testat ytterligheterna som kommer att komma förr eller senare, då räcker det inte med överenskommelse för att stävja avarter....Jag är inte mot en lag som innebär att man måste redovisa var man fått sina pengar ifrån, det skulle vara positivt. (Intervju K)

När det gäller risker med personval är det framförallt, som nämnts tidigare, rädslan att tillgången på pengar ska få konsekvenser för partier och kandidaters beteende och vilka som väljs som företrädare som lyfts fram. Det kan handla om att ha möjlighet att köpa stora kampanjer i media och att det kommer in kandidater utan kunskap om det uppdragen handlar om.

Huruvida man tror att pengars betydelse kommer att öka är följaktligen många intervjuade av uppfattningen att så kan komma att ske, delvis som konsekvens av personvalet, eftersom framförallt marknadsföring är dyrt. En intervjuad menade också att partier kan frestas att lyfta fram kandidater om de bidrar med stora pengar till partikassan. Men uppfattningarna om pengars ökade betydelse kommer att få några allvarliga konsekvenser och vad som i så fall behöver göras varierade. En kandidat menade att ett sätt att minska risken för att privat förmögenhet skulle få stort inflytande på personvalskandidaters möjligheter att tävla på lika villkor var att ge personvalskampanjerna offentligt partistöd.

Flera intervjuade resonerade i termer av huruvida det finns risker att särintressen också lättare kommer med i spelet som en konsekvens av personvalsinslag. En person menade att det nog inte föreligger någon större risk för det, medan andra var mer tveksamma och vittnade också i ett fall om att det finns stora möjligheter att få stöd från intressen, vilket illustreras av dessa uttalanden:

Det är inte ett stort problem, du är oerhört påpassad i Sverige. När det gäller LO:s stöd handlar det om många miljoner i arbetsinsats, men det går inte till enskilda individer. Jag tror inte att stora organisationer vill finansiera enskilda kända kandidater. (Intervju C)

Ja, jag tror att pengars betydelse kommer att öka, vilket är negativt.... Titta vad amerikanska valrörelsen kostar. Men den största faran är att det kommer in särintressen, det vill säga att fack eller företag går in och sponsrar enskilda individer. Det är svårare att påverka ett helt parti

än en enskild individ. Genom större personvalsinslag finns de här riskerna, det får man inte blunda för, å andra sidan har man vunnit stora demokratiska vinster genom att man kan hålla politiker ansvariga lättare. (Intervju I)

Med mitt jobb och mina kontakter i läkemedelsindustrin skulle jag inte haft något bekymmer att få både 10, 20 och 30 000 för personvalskampanj. Men då hade jag inte kunnat jobba med sjukvårdspolitikerna på ett trovärdigt sätt. (Intervju K)

Det fanns också ganska varierande uppfattningar om personvalet kunde medföra att korruptionen ökade. En person menade att det idag läggs alltmer kraft på att försöka påverka beslutsfattare än förut och om riskerna för korruption ökar med personval sades:

Det beror på individen som sådan, om du är lättpåverkad då kan det leda till korruption. Överhuvudtaget är mina erfarenheter att alltmer krut läggs på att försöka påverka och övertyga politiker. Sitter du i position som ledande politiker i en kommun så i dagsläget blir man uppvaktad mycket mer och utsatt för mer påtryckningar än för 25–30 år sedan, det vågar jag säga säkert. Det har blivit ett mer sofistikerat system att påverka politiker. Det är då det gäller för politikerna att hålla fast vid vissa principer annars kan det gå snett. (Intervju Q)

En annan person som inte trodde på några större risker sade att:

Om jag får hålla mig på det kommunala planet, så ser jag ingen risk. Ja, i och för sig finns det risker, men jag skulle bli förvånad om stora företag skulle stödja kandidater i val. Men den risk som kan finnas när det gäller Solna gäller stora företag och upphandlingar i kommunen. (Intervju C)

Andra menade att det var svårt att i dagsläget bedöma riskerna men betonade att utvecklingen av personvalet och hur reglerna kommer att fungera har stor betydelse. Om riskerna för korruption sades följande:

Det är svårt att säga. På dagens nivå är det inspirerade och trevligt [med personval], roligt att människor gör något och står för det de vill göra. Men även detta kan få andra konsekvenser, det som händer vid val i USA är inte det vi vill ha. Det känns som att vi kan vara på väg mot en utveckling mot mer intensivt personval, eftersom individualism och personkult på olika sätt är på frammarsch, där bland annat TV har stort inflytande. Idag är det individer som ska synas. Jag vet inte vilken väg det går. Om personvalet återupprättar intresset för politik är jag beredd att utveckla personvalet även om det kommer in pengar. (Intervju J)

Jag tror inte nödvändigtvis att sannolikheten ökar, men det är klart att risken finns. För mig handlar det om hur man på ett tidigt stadium kan dra upp tydliga riktlinjer för hur man ska handskas med eventuella avarter, om hur man mellan partierna kan komma överens om hur man ska få in gemensamma regler om riktlinjer och öppenhet. (Intervju K)

Men det gavs också uttryck för en mer krass uppfattning om att korruption kan kommat att öka som konsekvens av personvalet, vilket kan illustreras av följande citat:

Självklart, det följer i de här spåren. Processen är i begynnelsen, det här är ganska nytt. (Intervju I)

8.1. Summering

Majoriteten av de tillfrågade tyckte inte att det behövdes lagstiftning på området (tabell 5). Skälen som anfördes var bland annat att man tycker att överenskommelsen fungerar bra och att lagstiftning inte skulle lösa problemen utan kanske istället skapa tillämpningsproblem. Men det fanns flera som menade att det kan bli aktuellt med lagstiftning om ökade problem uppstår. En minoritet ville under rådande omständigheter införa lagstiftning. Däribland fanns de som menade att den nuvarande överenskommelsen inte är tydlig och att den kan tolkas på olika sätt.

Tabell 5. Uppfattningar om lagstiftning, pengars betydelse och risker för korruption

Intervju	Lagstiftning	Risker	Pengars betydelse	Korruption
A	Nej	Om kandidater inte jobbar för partiet	Ja, möjligen	Ja, möjligen
B	Ja	Kändisar med resurser	Ja	Finns risk
C	Nej	Ytlig debatt	Nej	Viss risk nationell nivå
D	Nej, kanske om det inte fungerar	Pengar ekonomi	Ja	Ja
E	Ja	Om det kommer in pengar	Ja, möjligen	Nej inte på dagens nivå
F	Nej, om inte	Nej	Nej	Nej

	odemokratiska partier			
G	Vet ej	Företagssponsring	Ja	Ja, viss risk
H	Nej	Nej	Nej	Nej
I	Nej	Kändisskap, särintressen	Ja	Ja
J	Ja, på sikt	Om ekonomin styr	Ja, på sikt	Svårt avgöra
K	Ja, på sikt	Icke önskvärda kandidater	Ja	Finns risk
L	-	Nej	-	Vet ej
M	Nej	Nej	Nej	Nej
N	Ja	Ekonomisk orättvisa	Ja	Ja
O	Nej	Nej	Ja	Nej
P	Nej, kanske senare	Nej	Beror på om partierna öppnar upp sig	Nej
Q	Nej	-	Ja	Nej, svårt säga

Not. Frågor: Tycker du att lagstiftning bör införas om a) offentlig redovisning av kandidaters finansiering av personvalskampanjer, b) partiernas intäkter, c) något annat som rör finansieringsfrågorna? Risker med personval? Tror du att det är sannolikt eller inte sannolikt att pengars betydelse kommer att öka i politiken som konsekvens av personval/Hur? Tror du att det är sannolikt eller inte sannolikt att korruptionen kommer att öka som en konsekvens av personval/Hur?

Risker med personval såg de intervjuade framförallt när det gällde att tillgången på pengar kan få konsekvenser för partier och kandidaters beteende och vilka som väljs som företrädare. Men det var också fem kandidater som egentligen inte såg några direkta risker.

Tillfrågade om man tror att pengars betydelse kommer att öka var således flertalet av den uppfattningen att så kommer att ske eftersom marknadsföring är kostsamt. Uppfattningarna om pengars ökade betydelse kommer att få några allvarliga konsekvenser och vad som i så fall behöver göras varierade dock. Några såg risker för att särintressen skulle kunna få större inflytande medan andra trodde att det inte skulle vara särskilt attraktivt att sponsra enskilda kandidater.

Om det finns risker för ökad korruption rådde delade uppfattningar om. Knappt hälften menade att så inte var fallet.

Många tyckte att det var mycket svårt att bedöma och ett antal såg ökad korruptionsrisk.

9. Sammanfattning

I denna uppsats undersöks personval med hjälp av 17 djupintervjuer med kandidater till landstings- och kommunfullmäktige 2002. De centrala frågorna handlar huvudsakligen om varför kandidaterna valde att göra personvalskampanjer, hur de genomfördes, hur de finansierades och redovisades, vilka positiva och negativa konsekvenser kandidaterna upplevde och vilka lärdomar kandidaterna dragit när det gäller redovisningsfrågor, pengar och risker.

En stor del av kandidaterna som ingick i undersökningen såg personvalet som en chans till ökad kontakt och profilering inför väljarna och därför beslutade man sig för att kampanja. Dålig listplacering var ett annat motiv, där personvalet sågs som en extra chans att ändå komma in i fullmäktige, liksom att man blev profilerad av partiet eller att utomstående drev kampanj för kandidaten. De flesta av kandidaterna upplevde att de blev uppmuntrade snarare än avrådda av sina partier att driva personvalskampanj, men det framkom även exempel på att personvalet och resultatet av det kan skapa interna spänningar i partierna, både inför valet och efter då förtroendeuppdrag skall fördelas.

Kandidaternas aktiviteter spände över ett stort register, från arbetsplatsbesök till debatter, liksom kandidaternas kampanjmaterial som omfattade allt från enkla trycksaker till hemsidor, inslag på lokal-TV och affischkampanjer.

De vanligaste finansieringskällorna var egna medel och bidrag i olika former från partiorganisationer. I vissa fall skedde det på förfrågan från kandidaterna, i andra tog partierna initiativ och erbjöd stöd för personvalskampanjer. Andra exempel på finansieringskällor var bidrag från ungdomsförbund, kvinnoförbund, privatpersoner och lån. Det förekom även stödannonsering från till partiet närstående organisation (facklig organisation) och annonssubventionering.

Drygt 1/3 av kandidaterna var av uppfattningen att redovisning av kampanjmedel ska ske vid förfrågan. I ytterligare något fall är kandidaterna osäkra om detta men menar att om man får några

medel så förväntas man redovisa det. Uppfattningarna varierade mellan de som menade att kampanjmedel ska redovisas oavsett källa och de som hävdar att det enbart är externa medel som ska redovisas. Tolkningarna av partiöverenskommelsen, inte minst gällande indirekt stöd som stödannonsering, varierade således bland de intervjuade.

Majoriteten av kampanjerna genomfördes till ganska ringa kostnader, 3 000 kronor eller mindre, men spännvidden var upp till 80 000 kronor, där det också är tydligt att det skiljer sig åt vad man räknar in i personvalskampanjerna.

Att personvalet bidrar till ökad väljarkontakt och att kandidaternas ansvarighet inför väljarna ökar betonades av många kandidater. När det gäller negativa lärdomar framfördes bland annat att otydligheten i partiernas hantering av personvalet minskar intresset för det liksom att det bidragit till att skapa konflikter internt i partierna, när valresultatet blir annorlunda än partierna förväntat sig och man inte är på det klara med hur det ska hanteras. Andra exempel är att kändisskap befaras få stor betydelse, pengars inflytande öka och att partier använder röstmagneter som inte är tilltänkta för tunga förtroendeuppdrag.

Majoriteten av de tillfrågade ansåg, i likhet med den svenska traditionen på området, att lagstiftning inte behövdes. Skälen som anfördes var bland annat att man tycker att överenskommelsen mellan riksdagspartierna om redovisning av partiernas intäkter fungerar bra. Den minoritet som under rådande omständigheter ville införa lagstiftning uttryckte att den nuvarande överenskommelsen inte är tydlig utan svårtolkad.

Flertalet av de intervjuade var av uppfattningen att pengars betydelse kommer att öka med personvalsinslagets införande eftersom marknadsföring är kostsamt. Om det i sin tur kommer att få några allvarliga konsekvenser rådde det delade meningar om, där några exempelvis menade att det finns risker att särintressen skulle kunna få större inflytande medan andra trodde att det inte skulle vara särskilt attraktivt att sponsra enskilda kandidater.

Uppfattningarna var likaså delade om risker för ökad korruption. Det upplevdes som svårt att uttala sig om denna fråga men ett antal intervjuade såg en ökad korruptionsrisk.

En annan fråga som inte varit i fokus för denna uppsats, men som ändå är intressant, är om personvalskampanjerna är avgörande för möjligheterna att bli vald. Här är det relevant att notera att partiets nominering och kandidatens förankring sedan tidigare hos

väljarna fortfarande verkar spela större roll än storleken på kampanjen i valrörelsen och spenderade resurser på kampanjmaterial.

Bilaga 1. Metod

I uppsatsen används huvudsakligen primärkällor som valdata, dokument om regler och riktlinjer på partifinansieringsområdet och framförallt intervjuer med valkandidater. Huvudsakligen är det således kvalitativa data som dominerar. Angående regler och riktlinjer så har partiernas regler och direktiv i fyra distrikt (Västerbotten, Stockholm, Blekinge och Halland) studerats och i varje distrikt en kommun (Umeå, Solna, Karlskrona och Halmstad). Urvalet gjordes med syfte att erhålla geografisk spridning samtidigt som både borgerligt respektive socialdemokratiskt styrda kommuner skulle ingå.

När det gäller urvalet till intervjuerna så är det flera aspekter som funnits i åtanke. Kandidater för alla riksdagspartier skall finnas med och någon kandidat från icke riksdagspartier, för att även täcka in kandidater som inte kandiderar för partier som omfattas av överenskommelsen om redovisning av partiernas intäkter. Kandidater har sedan sökts som bedrivit personvalskampanjer genom att gå igenom dagstidningar, hemsidor på nätet och genom att fråga partiföreträdare i aktuellt distrikt. I några fall har även kandidater valts ut som partiet profilerat eller som varit framgångsrika när det gäller att få personröster. En annan målsättning var att få med både män och kvinnor och yngre och äldre kandidater. En viktig ambition var också att valkandidaternas listplats varierar så att såväl kandidater placerade högt upp på valsedeln på rimligt valbar plats som kandidater längre ner på valsedlarna väljs ut. Dessutom har ungefär ett lika stort antal intervjuer genomförts med kandidater till kommunfullmäktige som landstingsfullmäktige. När det gäller den geografiska spridningen så är det kandidater i två kommunfullmäktigeval, Umeå och Solna, och två landstingsfullmäktigeval, Stockholms läns landsting och Västerbottens läns landsting, som de intervjuade har kandiderat till. Dessutom har en intervju gjort med en företrädare för Sveriges Pensionärs Intresseparti i Halland.

Intervjuerna, som tog ungefär en timme att genomföra, är personligen utförda av författaren vid möte med den intervjuade

kandidaten, utom i ett fall (telefonintervju). De intervjuade blev i förväg brevledes informerade om vad studien handlade om och vilken typ av frågeområden jag tänkte ta upp. Intervjuerna genomfördes med ett på förhand fastställt intervjuformulär som under intervjun fungerade som en checklista, men där den intervjuade i ganska stor utsträckning kunde prata fritt. Några av frågorna i formuläret, när det gäller pengars betydelse och risker för korruption är medvetet till viss del knutna till Gidlund & Möllers undersökning 1999. Intervjuerna spelades in med bandspelare, där banden senare användes som stöd vid utskrift av anteckningarna som togs vid intervjun. Utskrifterna har sedan skickats till de intervjuade som haft möjlighet att göra tillägg, strykningar eller rättelser där den intervjuades anmärkningar har beaktats.

Intervjuerna presenteras i kodad form i texten men alla intervjuer (1–17) finns redovisade i referenserna, där det också framgår i vilka val de intervjuade kandiderade, partitillhörighet, listplacering och huruvida de klarade personvalsspärren.

Bilaga 2. Intervjuformulär

I. Kring den egna processen i personvalskampanjen och perspektiv på den

Den egna processen i personvalskampanjen

1. Hur kom det sig att du valde att göra en personvalskampanj?
2. När bestämde du dig för att driva kampanj, före eller efter nomineringen till listorna?
3. Konsekvens av dålig nominering?
4. Hur togs kontakter när det gäller finansiering?
5. Självklart att driva kampanj eller missnöje med partiets nominering eller annat förhållande?
6. Har partiet A) uppmanat kandidaten att driva personval/kandidera? B) Avrått?

Kampanjen – stöd, aktiviteter, finansiering och redovisning

7. Vilken typ av personvalskampanj har bedrivits?
8. A) Kampanjmaterial? B) Typ av aktiviteter?
9. Om inte personvalskampanj, profilering? varför röster?

10. Vilket stöd har du fått från partiet?
 11. Varifrån kommer de ekonomiska bidragen?
 A) Partiet, B) Stöd från annan organisation/företag, C) privatperson
 12. Hur redovisas finansieringen/bidragen?
 A) Sker det på anmodan eller finns det särskild tidpunkt för rapportering? B) Kan det ske på förfrågan före valet (till väljare/media)
 13. Hur mycket har kampanjen kostat totalt
 14. Vilka anvisningar har kandidaten fått från partiet?
 15. Har någon diskuterat riktlinjer och regler med dig
 16. Finns det lokala anvisningar

II. Personvalet i allmänhet

Fördelar och nackdelar

17. Positiva effekter av personval/personvalskampanjer
 18. Negativa effekter/problem
 19. A) I ditt parti, B) i andra partier
 Regler och pengars betydelse
 20. Tycker du att lagstiftning bör införas om A) offentlig redovisning av kandidaters finansiering av personvalskampanjer? B) partiernas intäkter C) något annat som rör finansieringsfrågorna?
 21. Risker med personval?
 22. Tror du att det är sannolikt eller inte sannolikt att pengars betydelse kommer att öka i politiken som konsekvens av personval/Hur?
 Tror du att det är sannolikt eller inte sannolikt att korruptionen kommer att öka som en konsekvens av personval/Hur?

Bilaga 3. Mandatfördelning i landstings- och kommunfullmäktige 1998

	Parti							Övriga	Totalt
	m	c	fp	kd	mp	s	v		
Landsting									
Västerbotten	8	6	6	7	3	32	9	-	71

Stockholm	52	-	13	14	7	46	17	-	149
Blekinge	10	3	2	4	2	20	6	-	47
Halland	17	9	4	7	3	22	5	4	71

Kommun

Umeå	10	5	4	6	5	23	10	2	65
Solna	23	-	4	4	3	20	7	-	61
Karlskrona	17	6	5	7	2	31	7	-	75
Halmstad	16	5	5	5	4	26	6	4	71

Källa: Data från SCB 1999b: 286 och SCB 1999c: 285.

10. Referenser

Intervjuer

Intervju 1, vänsterpartiet, kandidat till landstingsfullmäktige i Västerbotten, hamnade under spärr (plats 6) stod 8 på listan (ej valbar plats) även intervjuad som kandidat till kommunfullmäktige i Umeå, under spärr (6) stod 10 på listan (ej valbar plats), intervjuad torsdagen den 27 februari i Umeå.

Intervju 2, kristdemokraterna, kandidat till kommunfullmäktige i Umeå, över spärr (2) stod 2 på listan (valbar plats), intervjuad måndagen den 3 mars i Umeå.

Intervju 3, socialdemokraterna, kandidat till kommunfullmäktige i Solna, under spärr (7) stod 6 på listan, valbar plats, intervjuad tisdagen den 11 mars i Solna.

Intervju 4, kristdemokraterna, kandidat till kommunfullmäktige, under spärr (3) stod 7 (ej valbar plats), intervjuad torsdagen den 6 mars i Solna.

Intervju 5, vänsterpartiet, kandidat till landstingsfullmäktige i Stockholm, över spärr (1), stod 3 på listan (två mandat i kretsen 1998), intervjuad fredagen den 7 mars i Stockholm.

Intervju 6, socialdemokraterna, kandidat till Umeå kommunfullmäktige, över spärr (1) stod 1 på listan, intervjuad torsdagen den 27 februari i Umeå.

Intervju 7, centerpartiet, kandidat till Umeå kommunfullmäktige, under spärr (3) stod 3, ej vald (2 mandat i kretsen 1998) intervjuad måndagen den 3 mars i Umeå.

Intervju 8, socialdemokraterna, kandidat till landstingsfullmäktige i Västerbotten, över spärr (1) stod 2 på listan, valbar plats, intervjuad måndag den 3 mars i Umeå.

Intervju 9, miljöpartiet, kandidat till landstingsfullmäktige, över spärr ((1) kom inte in, mp inget mandat i kretsen) stod 5 (ej valbar plats), intervjuad fredagen den 7 mars i Stockholm.

Intervju 10, socialdemokraterna, kandidat till kommunfullmäktige i Solna, under spärr (3) stod 9 på listan (valbar plats)), intervjuad måndagen den 10 mars i Solna.

Intervju 11, socialdemokraterna, kandidat till kommunfullmäktige i Solna, (över spärr (1) stod 11 på listan, 10 mandat i kretsen 1998), intervjuad måndagen den 10 mars i Stockholm.

Intervju 12, folkpartiet, kandidat till landstingsfullmäktige i Västerbotten, över spärr (1) stod 3 på listan (valbar plats), även intervjuad som kandidat till kommunfullmäktige i Umeå, över spärr (2) stod 2 på listan (valbar plats), intervjuad i Umeå fredagen den 28 februari.

Intervju 13, Sveriges pensionärers intresseparti, kandidat till landstingsfullmäktige i Halland, stod 1 (valbar plats), klarade spärr (1), även intervjuad som kandidat till kommunfullmäktige i Halmstad, stod sist klarade spärr ((2) kom ej in bara ett mandat i kretsen), telefonintervjuad lördagen den 5 juli 2003.

Intervju 14, moderaterna, kandidat till landstingsfullmäktige i Västerbotten, Över spärr (2) stod 1 på listan, intervjuad måndagen den 3 mars i Umeå.

Intervju 15, centerpartiet, kandidat till landstingsfullmäktige i Stockholm, över spärr (1) stod 1 på listan, inget mandat, ej vald, (inget mandat 1998) intervjuad fredagen den 7 mars i Järfälla.

Intervju 16, moderaterna, kandidat till kommunfullmäktige i Solna, under spärr (9) stod 26 (ej valbar plats), intervjuad fredagen den 7 mars i Stockholm.

Intervju 17, folkpartiet, kandidat till landstingsfullmäktige i Stockholm, över spärr (1) stod 3 på listan (1 mandat i kretsen 1998), intervjuad torsdag den 6 mars i Stockholm.

Övriga referenser

- Centerpartiet i Stockholm. Förslag till Riktlinjer för nomineringar inför allmänna valen 2002.
- Centerpartiets riksorganisation, [2001]. Personvalspraktikan, Personvalspraktikan 2002 – antagen av partistyrelsen i oktober 2001.
- Folkpartiet, 2001. Riktlinjer för personval, riktlinjer för personval inför valet 2002 antagna av folkpartiet liberalarenas partistyrelse.
- Folkpartiet i Västerbotten, [2002]. Odaterad korrespondens med partiombudsman Lennart Degerliden.
- Gidlund, Gullan & Möller, Tommy, 1999. ”Finansiering av personvalskampanjer i riksdagsvalet 1998”, i Holmberg, Sören & Möller, Tommy (red) 1999. Premiär för personval, SOU 1999:92, Stockholm: Fakta info direkt.
- Kristdemokraterna 1997. Version 1997-03-04, Kristdemokraternas personvalskommitté, Förslag till rekommendationer inför nomineringarna och valet 1998.
- Kristdemokraterna [2002]. Kristdemokraternas och partistyrelsens rekommendationer avseende finansiering av kandidaters personvalskampanjer inför valet 2002.
- Kristdemokraterna 2003a. Information från ombudsman Tomas Nordenstam, Brev 2003-02-03.
- Kristdemokraterna 2003b. Information från Helén Edlund, ordförande för kristdemokraterna i Umeå, e-post 2003-02-15.
- Miljöpartiet de Gröna 2002. Miljöpartiets riktlinjer för personval, antaget av partistyrelsen vid möte 22–24 februari 2002.
- Moderaterna 2002. Allmänna riktlinjer inför personval 2002 antagna av partistyrelsen den 24 november 2000.
- Moderaterna i Stockholms län 2002. Proposition 3, Personvalet i Stockholms län, antagen av länsförbundsstämman 2002-03-09.
- Reinfeldt, Fredrik, [2002]. Väljarkryss. Personvalshandbok. Stockholm: Moderaterna.
- Rättvisepartiet socialisterna, 2003. Information per e-post från Patrik Brännberg 2003-02-05.
- SCB 1999a. Allmänna valen 1998. Del 1 Riksdagen den 15 september 1998, Stockholm: Statistiska centralbyrån.

- SCB 1999b. Allmänna valen 1998. Del 2 Landstingsfullmäktige den 15 september 1998, Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB 1999c. SCB . Allmänna valen 1998. Del 3 Kommunfullmäktige den 15 september 1998, Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB 2003a. Allmänna valen 2002. Del 1 Riksdagen den 15 september 2002, Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB 2003b. Allmänna valen 2002. Del 2 Landstingsfullmäktige den 15 september 2002, Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB 2003c. Allmänna valen 2002. Del 3 Kommunfullmäktige den 15 september 2002, Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Socialdemokraterna, [2002]. Kandidatboken.
- Socialdemokraterna i Solna, 2002. Angående ”regler för kandidater till kommunfullmäktige” 2002-05-29.
- SPI 2003a. Sveriges pensionärers intresseparti, Brevsvar från Bernt Christensson ordförande för SPI och John-Fredrik Dymling ordförande för SPI i Malmö, daterat 2003-03-03.
- SPI 2003b. Sveriges pensionärers intresseparti, information från Ingeborg Oleni, gruppleddare i landstinget i Halland och styrelseledamot i kommunföreningen i Halmstad, brev 2003-03-03.
- Sverigedemokraterna 2003. Information från Richard Jomshof, kommunfullmäktigeledamot Karlskrona, ledamot av partistyrelsen, e-post 2003-07-13.
- Vänsterpartiet 2000a. Vänsterpartiet om personval, maj 2000.
- Vänsterpartiet 2000b. Kongressbeslut ang. personval, kongressen i Växjö 2000. Partistyrelsens svar på motion C92 ang. personval.
- Vänsterpartiet i Västerbotten, [2002a]. Vänsterpartiet Västerbottens inställning till personvalskampanjer.
- Vänsterpartiet i Västerbotten, [2002b]. Förslag till pressmeddelande: Det finns ett stort värde i att väljarna tar ställning till politiska program snarare än enskilda individer.
- Vänsterpartiet i Umeå, 2002. Minnesanteckningar från valledningsmöte den 2/7, protokollutdrag 2 juli 2002.
- Överenskommelse 2000. Överenskommelse angående redovisning av partiernas intäkter, Stockholm, April 2000.

Riksdagspartiernas ömsesidiga överenskommelse april 2000 om en öppen redovisning av intäkter – en utvärdering

av Ulf Gometz

1. Bakgrund

Organiserad politisk verksamhet ställer krav på resurser. Grundande och organisation av ett politiskt parti liksom administration och valkampanjer förutsätter tillgång till likvida medel liksom till praktiska och intellektuella arbetsinsatser från människor som är intresserade och kompetenta.

Skapande av erforderliga resurser torde vara ett problem i sig. I fråga om politisk verksamhet är finansiering förknippad med särskilda problem. Medborgarna – väljarna – har t.ex. rätt att förutsätta att politikerna och partierna är oberoende av finansierarna i den meningen att särintressen, vilka inte framgår av partiprogram, ej skall tillgodoses eller gynnas.

Väljarna bör också ha möjlighet att övertyga sig om att några sådana omständigheter inte föreligger. Det innebär rätt till en rimlig grad av insyn i de politiska partiernas finansiering.

Internationellt har ovannämnda problematik lett till att finansiering av politiska partier i många fall blivit föremål för reglering genom lagstiftning. Detta gäller exempelvis Sveriges grannländer i Norden: Danmark, Finland och Norge.

I Sverige finns ingen författningsreglering. Av tradition har det ansetts att s.k. självreglering på området varit tillräcklig. Riksdagspartierna har träffat ömsesidiga överenskommelser om öppenhet då det gäller redovisningen av intäkter. Den senaste överenskommelsen av det slaget är från april 2000.

Frågan huruvida självreglering i nuvarande form är tillräcklig eller om offentlig reglering bör tillskapas har dock även i Sverige vid olika tillfällen diskuterats. Tillkomsten av s.k. personvalskampanjer har på nytt aktualiserat frågan under de senaste åren, bl.a. i regeringens proposition 2001/2002:80 s. 115. I juni 2002 lämnade regeringen ett utredningsuppdrag till professor Gullan Gidlund. Utredaren skall ”överväga hur man kan öka allmänhetens

insyn i hur de politiska partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur de personer som driver en s.k. personvalskampanj finansierar den". Vidare skall utredningen utvärdera hur riksdagspartiernas frivilliga överenskommelse om redovisning av partiintäkter fungerat i praktiken och följa hur frågan om offentlighet för intäkter hanteras i samband med 2002 års val. Kommittédirektiv (Dir. 2002:83) lämnades av justitiedepartementet 2002-06-19.

2. Mitt uppdrag

Som en del av utredningen (nedan kallad Utredningen) har jag den 9 september 2003 av utredaren erhållit uppdrag att

A. från en revisionell utgångspunkt utvärdera hur riksdagspartiernas ömsesidiga överenskommelse (daterad april 2000, se bilaga 1) om en öppen redovisning av partiernas intäkter har fungerat i praktiken och

B. om överenskommelsen kan utvecklas ytterligare i syfte att ge allmänheten insyn i partiernas intäkter.

Beträffande uppdragets avgränsning upprättades av Utredningens sekretariat den bild som framgår av bilaga 2. Punkterna A och B i uppdragsbeskrivningen ovan motsvarar "del A" respektive "del B" i bilaga 2.

Begreppet "revisionell utgångspunkt" i uppdragsbeskrivningen torde främst hänsyfta på en bedömning av de specificerade sakfrågorna utifrån revisionserfarenhet (undertecknad har som bakgrund bl.a. verksamhet som auktoriserad revisor under ca 40 år och som adjungerad professor i revisionsrätt på Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet).

Uppdragsformuleringen visar att det ligger utanför mitt uppdrag att ta ställning till frågan huruvida öppenheten då det gäller partifinansieringen i fortsättningen kan säkerställas inom ramen för självreglering eller om förankring i lagstiftning erfordras.

3. Underlag

Utöver de nämnda bilagorna 1–2 har jag som underlag för yttrandet haft:

- Årsredovisningarna avseende 2001 och 2002 för samtliga i riksdagen representerade partier.¹
- Årsredovisningar avseende 2002 för Kristdemokraternas, Moderata Samlingspartiets och Socialdemokraternas distrikt/förbund i Göteborg.
- Sammanställning över synpunkter på den nu gällande partiöverenskommelsen, inhämtade innevarande år av Regeringskansliets utredningsavdelning från samtliga i riksdagen representerade partier (intervjuomgången).
- Utdrag ur SOU 1999:92: Professor Gullan Gidlund: ”Att sätta gränser för pengars makt”. (s. 17–50 i betänkandet.) Professorerna Gullan Gidlund och Tommy Möller: ”Finansiering av personvalskampanjer i riksdagsvalet 1998”. (s. 51–77 i betänkandet.)
- Lag (1972:265) om statligt stöd till politiska partier.
- Lag om anmälan av kandidaters valfinansiering, Finland 2000-05-12 jämte Justitieministeriets förordning nr 767 om fastställande av ett formulär för anmälan om kandidaters valfinansiering.
- Finland: Partilag 10.1.1969/10 jämte uppdateringar.
- Finland: ”Redovisning av erhållet understöd ur moment 23.27.50 för år 2002” från Svenska Folkpartiet till Justitieministeriet (relativt omfattande material).
- Lov om private bidrag till politiske partier og offentliggørelse af politiske partiers regnskaber (Danmark 1990-06-13 jämte ändringar fram till 2001-07-06 och kommentarer).
- Lov om offentliggjøring av politiske partiers inntekter – Norge. (Med ändringar per 2001-07-03). Därjämte sammanställning av kommentarer 30 maj 1997 av Planleggings- og samordningsdepartementet inför stortingsbehandlingen.
- Redovisning 2002 av partipolitiska intäkter för samtliga norska partier.

¹ Med undantag för vänsterpartiet, vars årsredovisning för 2002 ännu i november 2003 inte kommit mig tillhanda i komplett skick.

Jag har vidare tagit del av "LO:s bidrag till socialdemokraterna", en artikel av professor Carl B Hamilton, Folkpartiet liberalerna, som tillställts Utredningen.

4. Del A av uppdraget (se bilaga 2)

Överenskommen redovisning

Redovisningens syften och den överenskomna utformningen framgår av bilaga 1. I sammandrag innebär överenskommelsen att

	Referens
	<i>Ingressen</i>
– partierna är överens om att redovisningen av partiernas intäkter skall vara så öppen som möjligt;	”
– öppenheten skall gälla såväl partierna som enskilda kandidater;	”
– överenskommelsen omfattar partiernas centrala verksamhet men att lokala, regionala och sidoordnade organisationer skall uppmanas att följa densamma;	<i>p. 1</i>
– stöd från juridiska personer skall specificeras med namn och belopp;	<i>p. 2</i>
– stöd från fysiska personer skall anges dels som totalsumma, dels med antalet bidragsgivare;	<i>p. 2</i>
– överenskommelsen omfattar all verksamhet;	<i>p. 3</i>
– partiernas bokslut och enskilda kandidaters redovisning skall utformas så att det så enkelt som möjligt går att utläsa hur verksamheten finansieras;	<i>p. 4</i>
– överenskommelsen inkluderar indirekt stöd;	<i>p. 5</i>
– partiernas fastställda och av kvalificerade revisorer granskade bokslut skall finnas tillgängliga för alla som vill ta del av dem samt	<i>p. 6</i>
– partiernas ekonomiansvariga skall utveckla gemensamma redovisningsformer.	<i>p. 7</i>

Årsredovisningarnas utformning

Av punkt 4 i överenskommelsen framgår att det förutsättes att partiernas bokslut och enskilda kandidaters motsvarande redovisning kan och skall utformas på sådant sätt att den överenskomna informationen framgår därav.

Samtliga partier har enligt egen uppgift och enligt uppgift i revisionsberättelserna tillämpat den s.k. årsredovisningslagen (ÅRL). Partierna torde också enligt bokföringslagen (BFL) 6 kap. 1 § vara skyldiga att tillämpa ÅRL.

Årsredovisningslagen är i grunden – efter förebild av EU-direktiv – skriven för näringsidkande företag. Det är inte alldeles lätt att fullt ut tillämpa lagen på ett politiskt parti, vilket juridiskt är att betrakta som en ideell förening. Det är enligt min uppfattning tveksamt om alla partier lyckats uppnå full överensstämmelse med ÅRL även om alla uppenbarligen strävat därefter. Sålunda saknas för ett parti förvaltningsberättelse, ett parti har inte inkluderat förvaltningsberättelse i årsredovisning och alla partier har inte lämnat uppgifter om löner, ersättningar och sociala kostnader i enlighet med föreskrifter i ÅRL.

Västerpartiets årsredovisning för år 2002 har trots flera påminnelser kommit mig tillhanda först 30 oktober 2003. Den saknar förvaltningsberättelse, partiordförandens (i detta fallet 1:e vice partiordförande) underskrift, datering på revisionsintyget och är enligt uppgift i årsredovisningen upprättad i mars 2003 medan bifogad revisionsberättelse är daterad 2003-10-13. I partisammansställningen bilaga 3 är det sålunda för vänsterpartiets del år 2001:s siffror som ingår (övriga partier 2002).

Såvitt jag kan bedöma utan att ha gjort någon granskning synes dock partiernas årsredovisningar som sådana på det hela taget vara av godtagbar kvalitet. Detta omdöme inkluderar inte efterlevnaden av partiöverenskommelsen angående offentliggörande av partiernas intäkter. Sistnämnda fråga behandlas separat i nästa punkt (2.3).

Redovisning 2002 mot bakgrund av partiöverenskommelsen

Jag har tagit del av partiernas årsredovisningar för 2001 och 2002. I bilaga 3 visas en jämförande sammanställning av partiernas redovisning av intäkterna år 2002.² En sammanställning även för

² För Vänsterpartiet avser siffrorna år 2001.

2001 skulle enligt min uppfattning inte givit något mervärde i detta fall.

Det skall först konstateras att alla partier har använt någon kombination av poster direkt i resultaträkningen och specifikationer i noter eller tilläggsupplysningar.

Med ett visst undersökningsarbete och ett antal antaganden kan man, som visas i bilaga 3, få fram information av sådant slag som utlovas i partiöverenskommelsen. Det finns emellertid ingen garanti för att sammanställningen i bilaga 3 ur jämförelsesynpunkt är rättvisande. Det finns nämligen ingen som helst homogenitet i redovisningarna, möjligen med undantag för partistöd, invandrarestöd och medlemsavgifter. En anledning till detta är uppenbar:

Inget parti har tagit initiativet till att infria löftet i den viktiga punkten 7 om utveckling av gemensamma redovisningsformer (se bilaga 1).

Följaktligen spretar beteckningarna på intäktsposterna och leder sammanlagt till en lång lista även om man, som jag gjort i bilaga 3, gissningsvis sökt sammanföra poster med likartade beteckningar. En mängd frågor uppstår:

- Kan "EU-parlamentet", "Bidrag EU-information" (mp); "Bidrag från EU-parlamentet" (fp); "Statliga och andra bidrag" (kd); "EU-anslag", "MEP kanslistöd, MEP-bidrag" (v); "Lönebidrag från Brysselkontoret" (m); "Europaparlamentet" (c) och "Stöd till EU-relaterade frågor" (s) hänföras till samma jämförande rad?
- Är "Anslag till moderföreningen" (s); "Förbundsbidrag" (m); "Bidrag från länsförbund" (fp); "Övriga bidrag" (mp); "Utdebitering distrikt" (c), ungefärligen samma sak?
- Jag har utgått ifrån koncernuppgifter. Centern har emellertid en intäktsomslutning på ca 727 MSEK, mångdubbelt större än något annat parti. I det fallet har jag utgått ifrån "Centerpartieföreningen" och antagit att koncernen innefattat press och eventuellt andra organisationer. Detta är visserligen rätt även enligt punkt 3 i överenskommelsen men det förtydligas inte i not 1 till koncernresultaträkningen, varigenom jämförbarheten påtagligt försvåras.
- Även om man tar ut de poster som är möjliga att hänföra till särskild rubrik blir "Övriga intäkter" relativt stora för flertalet partier. Moderata samlingspartiets näst största intäktspost år 2002

är "Övriga valintäkter" 25.935 TSEK (se not 2 sid. 12 i årsredovisningen).

- Socialdemokratiska Arbetarpartiet är det enda parti som i noten bland intäkter nämnt tillhandahållna arbetsinsatser. Det är emellertid specificerat i årsarbeten (4,2 st.), ej i beräknade belopp. Det framgår inte hur det beräknats och torde inte inbegripa regionala och lokala organisationer.
- Miljöpartiet är det enda parti som angivit ett belopp för "Kommun- och regionbidrag". Ingår sådana bidrag i andra partiers uppgifter om "förbundsbidrag" etc.? Enligt Utredningens intervjuer med partierna har inte något parti gjort någon uppföljning av den kommunala och regionala redovisningen (se nedan).

Detta är några av de frågor som uppkommit i samband med försöken att sammanställa partiintäkterna på ett jämförande sätt. Det finns fler. Uppgifter om s.k. indirekt stöd är i det närmaste obefintliga. Innebär det att sådant stöd inte förekommit?

Jag har svårt att se hur SSAP behandlat EU-stöd både 2001 och 2002. Sistnämnda år är det angivna beloppet lägre än Mp:s.

Vidare är det som nämnts svårt, för att inte säga omöjligt, för en utomstående att se huruvida och i så fall på vilket sätt intäkter till regionala organisationer kommit med i redovisningen. Finns sådana intäkter med i "anslag från länsförbund" o.dyl.? Har partierna förfarit på samma sätt? Av anteckningarna från Utredningens intervjurunda framgår att alla partier uppmanat lokala organisationer att följa överenskommelsen men att ingen uppföljning gjorts. Socialdemokraterna synes ha kommit längst när det gäller att organisera information till distrikten.

Jag har tagit del av Kristdemokraternas, Moderata Samlingspartiets och Socialdemokraternas regionala årsredovisningar i Göteborg för 2002. Samtliga dessa håller god kvalitet, men det framgår inte huruvida man tillämpat Partiöverenskommelsen. Av SAP:s årsredovisning not 3 framgår att kandidaternas redovisningar finns med som bilagor till bokslutet, men de ingår inte i det material jag erhållit.

Det skulle kunna invändas att jag genom att vända mig till partikanslierna skulle ha kunnat få säkrare uppgifter. Det har jag inte gjort, eftersom det enligt överenskommelsen inte är avsikten att uppgifterna skall inhämtas på det sättet. Enligt punkt 5 skall

partiernas bokslut ”utformas på ett sätt så att det så enkelt som möjligt går att utläsa hur verksamheten finansieras”.

Ingen av revisionsberättelserna ger någon indikation om att efterlevnaden av partiöverenskommelsen granskats.

En anledning till att någon gemensam redovisningsform enligt punkt 7 inte utvecklats är sannolikt att någon ansvarig person ej utpekats. Det är dock enligt min uppfattning inte någon godtagbar förklaring till att ingenting gjorts på den punkten, om man önskar behålla självregleringen.

Slutsats

Partierna har när det gäller redovisningen av partiernas intäkter enligt min uppfattning inte levt upp till sina utfästelser i överenskommelsen (bilaga 1). Framst beror det på att man inte utvecklat gemensamma redovisningsformer som gör det möjligt att uppfylla överenskommelsen.

Däriigenom har inte heller syftet, så som det anges i partiöverenskommelsens ingress och i punkt 1.1 ovan, uppnåtts i praktiken.

5. Del B av uppdraget (se bilaga 2)

Norden: en jämförelse

Som ovan nämnts är det internationellt vanligt med lagfästa föreskrifter om redovisning av de politiska partiernas intäkter. Detta gäller – i motsats till Sverige – även de nordiska grannländerna Danmark, Finland och Norge.

Jag har tagit del av dessa länders lagföreskrifter på området och i samtliga fall vissa lagkommentarer. Här lämnas i kort sammanfattning en redogörelse för innebörden av respektive lands lagstiftning.

Danmark

Lagen innehåller föreskrifter om privata bidrag till politiska partier och offentliggörande av politiska partiers räkenskaper.

Lagen föreskriver inledningsvis att arbetsgivarföreningar och fackliga sammanslutningar skall säkerställa att anslag till politiska

partier de facto blir frivilliga för de enskilda medlemmarna. Medlemmarna skall en gång årligen erhålla en blankett som gör det möjligt att begära befrielse från inbetalning till partipolitiska ändamål. Blanketten skall insändas till föreningens/organisationens revisor (anonymitetsskydd).

Partier, som ställt upp för val till Folketinget eller Europaparlamentet skall avlägga redovisning för riksorganisationens intäkter och utgifter. Intäktsslagen skall specificeras enligt särskild föreskrift.

Om en privat bidragsgivare skänkt sammanlagt mer än 20 000 Dkr under ett år skall givarens namn och adress framgå av redovisningen.

Lagen innehåller föreskrifter om sanktioner.

Finland

Finland har en partilag sedan 1969 med flera ändringar och kompletteringar sedan dess. Lagen föreskriver bokföringskyldighet och revision av kvalificerad revisor samt skyldighet att inom viss fastställd tid insända bestyrkta kopior av resultat och balansräkning med bilagor till justitieministeriet. Justitieministeriet utfärdar närmare föreskrifter om specifikationer.

Partierna skall också redovisa användningen av statsunderstöd. Justitieministeriet har en särskild granskningsfunktion, varjämte Statens revisionsverk har viss rätt att granska huruvida understöd använts för avsett ändamål.

Lagen om anmälan av *kandidaters valfinansiering* klargör inledningsvis syftet: "... att öka öppenheten kring valfinansieringen och därigenom klargöra kandidaternas eventuella bindningar".

Skyldighet att anmäla valfinansiering gäller alla som valts till riksdagsledamot, EU-parlamentariker eller kommunfullmäktige samt parti, ombud, förening etc. som ställt upp kandidat i samband med presidentval.

Utgifterna för och finansieringen av valkampanjen skall specificeras på sätt som framgår av formulär som upprättats av justitieministeriet. I bilaga 6 visas ett exempel på redovisning från person.

Donator som i olika former bidragit med ett värde överstigande 10 000 FIM vid riksdags- eller kommunalval (20 000 FIM vid EU-parlamentsval eller presidentval) skall namnges.

Närmare bestämmelser om tillämpningen av lagen utfärdas av justitiedepartementet.

Norge

Lag om offentliggörande av politiska partiers intäkter kräver att politiska partier som är registrerade enligt vallagen årligen skall avge redovisning över intäkter till partiets huvudorganisation.

Specifikationen över intäkstyper är praktiskt taget identisk med den danska.

1. Offentliga partistöd
2. Kontingentintäkter (medlemsavgifter)
3. Bidrag från privatpersoner, lotterier, insamlingar o.d.
4. Ränteintäkter
5. Bidrag från institutioner, organisationer, föreningar och sammanslutningar, stiftelser och fonder.

Om bidragsgivare ger mer än 20.000 Nkr på ett år skall beloppet och bidragsgivarens namn redovisas.

Intäktsredovisningen skall undertecknas av partiets ordförande och vara godkänd av revisor. Lagstiftningens utformning har inneburit att samtliga partier utom ett (Venstre) har lämnat en separat, reviderad intäktsredovisning som underlättar jämförelser mellan partierna. Som exempel bifogas Arbeiderpartiets och Senterpartiets intäktsredovisningar för 2002 (bilaga 4 respektive 5).

Venstre har inkluderat sin redovisning i årsredovisningen men har lämnat bra tilläggsupplysningar i noter.

Kan den svenska partiöverenskommelsen utvecklas eller tillämpas så att informationen förbättras?

Svaret på rubrikens fråga är enligt min uppfattning ja. Framförallt är det en fråga om tillämpningen.

Jag vill inte utdela pekpinna till det svenska partiväsendets samlade partisekreterare. Det bästa resultatet framkommer säkerligen vid en samlad omprövning av överenskommelsens formulering och tillämpning mot bakgrund av de praktiska erfarenheterna från 2001 och 2002. Efter att ha framfört kritiska synpunkter på resultatet föreligger dock närmast en skyldighet för

mig att åtminstone försöka redovisa några konstruktiva synpunkter att beakta eller förkasta, vartill kommer att det faktiskt enligt formuleringen ingår i uppdraget.

Erfarenhetsmässigt bör stor omsorg läggas på formuleringen av syftet med överenskommelsen. En sådan punkt blir därigenom ett verktyg vid tolkningen av de föreskrifter som därefter följer. Den skall vara tydlig och klagörande men inte mångordig.

Det finns flera exempel på svåra lagstiftningsområden där en symbios av lag (s.k. ramlagar) och självreglering fungerar förhållandevis väl. Lagen hänvisar då i regel till s.k. rättsliga standards³ vilka ges innehåll genom självreglering. Bokföringslagen är exempel på ramlag. God redovisningssed, god revisionssed, god revisorssed och god kreditgivningssed är exempel på rättsliga standards. Även kapitalmarknaden har sedan länge fungerat – dock inte perfekt – genom en kombination av lag, myndighetsföreskrifter, prejudikat och självreglering.

Ett exempel är regelverket kring utfärdande av prospekt. Detta regelverk är omfattande och består såväl av lagar som mycket detaljerade myndighetsföreskrifter (Finansinspektionen och EU) och självreglering (Näringslivets Börskommittés [NBK:s] och Stockholmsbörsens rekommendationer och regler). Skulle tolkningsproblem uppkomma – och det händer inte sällan – löses de ofta genom att NBK:s skrivning om ”Prospektets syfte och inriktning” (FAR:s regelsamling II om Börs & Värdepapper 2003 s. 903) lägges som bakgrund.

Den svenska partiöverenskommelsen har en ingress som innehåller en syftesbeskrivning. Med utgångspunkt från den, med intryck från NBK-exemplet och från de nordiska grannlänternas – särskilt Finlands – skrivningar samt med skärpning på de övriga punkter som aktualiserats av erfarenheterna från 2001 och 2002 skulle ett alternativ till nuvarande formulering kunna vara:

1. De partier som undertecknat denna överenskommelse är överens om att väljarna, så långt det är praktiskt möjligt och inte strider mot enskilda personers befogade skydd för anonymitet och valhemlighet, har rätt till insyn i finansieringen av partiernas verksamhet och enskilda kandidaters personvalskampanjer. Syftet med denna överenskommelse är att öka insynen i den politiska

³ Rättsstandard, den hänvisning till sedvanligt beteendemönster på ett visst område i samhället som ofta förekommer i en generalklausul e.d. (t.ex. ”gott affärsskick”). Juridikens termer, 8:e uppl.

parti- och personfinansieringen och därigenom ge möjlighet att ta ställning till eventuella bindningar mellan partier/valda å ena sidan och de som finansierat deras verksamhet/kampanjer å den andra.

Partiernas redovisning av intäkter enligt denna överenskommelse skall präglas av:

- Saklighet
- Fullständighet
- Öppenhet
- Problemorientering inklusive jämförbarhet

Redovisningen skall vara lätt att analysera och så utförlig som kan krävas med hänsyn till syftet. Vad som sägs i överenskommelsen gäller i tillämpliga delar även personvalskandidater.

2. Överenskommelsen omfattar partiernas centrala verksamhet men undertecknarna anmodar lokala och regionala organisationer samt sidoorganisationer att följa densamma. Uppföljning sker genom partiernas försorg.

Kommentar: Danmark och Norge synes icke ha kravet på lokala organisationer. Det är dock diskuterat i deras förarbeten och lär vara aktuellt inför en eventuell komplettering av lagen.

3. Ekonomiskt stöd från juridiska personer skall redovisas med belopp och namn. Stöd från enskilda skall redovisas med det totala beloppet och antalet bidragsgivare.

4. Överenskommelsen omfattar all verksamhet, även sådan som bedrivs i stiftelse, bolags- eller annan form, och som kontrolleras av partiet.

5. Partiernas bokslut/årsredovisning skall utformas på sådant sätt att det i en särskild not eller tilläggsupplysning med rubriken: ”Partiets intäkter sammanställda enligt partiöverenskommelse”, så enkelt som möjligt går att utläsa hur verksamheten finansierats.

Detta gäller oavsett om det ur resultaträkning, noter och tilläggsupplysningar går att söka sig fram till en sammanställning.

Partiets revisorer skall anmodas uttala sig om sammanställningen i revisionsberättelsen.

6. Även indirekt stöd, t.ex. i form av stödannonsering, subventionering av annonskostnader och personella resurser, skall redovisas.

7. Partiernas fastställda bokslut skall finnas tillgängliga för alla som önskar ta del av dem, snarast möjligt och senast sex månader efter räkenskapsårets utgång.

8. Varje parti skall snarast (senast inom en månad) utse därtill lämpad person att ingå i en grupp för utveckling av gemensamma redovisningsformer (särskilt punkt 5). Sammankallande är inledningsvis representanten för riksdagens största parti. Därefter växlar uppgiften vartannat år mellan partierna i storleksordning/bokstavsordning.

Vid sammanträden i gruppen skall beslutsprotokoll föras.

Ovanstående punkter 1–8 är att se som diskussionsunderlag. Skärpningar av punkt 5 (f.d. 4) och 8 (f.d. 7) ser jag dock som nödvändiga.

Huvudintressenten för överenskommelsen är väljaren. Enligt Utredningens intervjusamtal med representanter för partierna är det i huvudsak journalister som hittills efterfrågat intäktsredovisningen. Det skulle kunna övervägas om det vid något tillfälle vid utarbetande av överenskommelsen eller redovisningsmallen vore av värde att adjungera en erfaren representant för journalistkåren.

Självreglering eller offentlig reglering?

Vad som sagts under 3.2 ovan förutsätter en fortsatt självreglering men en skärpt sådan med förstärkt kontroll (se nedan). Som tidigare nämnts har våra grannländer valt att grunda föreskrifterna i lag. Förslag i den riktningen har också tagits upp i Sverige, bl.a. av professor Carl B. Hamilton (fp).

Som framgår av uppdragsbeskrivningen ingår inte i mitt uppdrag att ta ställning och lämna förslag i denna fråga. Däremot utesluter uppdraget inte generella synpunkter på de båda alternativa lösningarna (se bilaga 2).

Enligt min bedömning har den s.k. självregleringens andel av det totala samhällsliga regelsystemet på senare år ökat. Det är knappast möjligt att på nya och/eller snabbt föränderliga områden successivt

hinna anpassa lagstiftningar. En seriös och systematisk självreglering har blivit en nödvändig del av regleringen.

Det kan gälla informationsteknologi, kapitalmarknad (finansiella instrument), redovisning, revision, medicinska innovationer, internationell handel etc. Någon gång, såsom ifråga om redovisningen av partifinansieringen i Sverige, stannar det tillsvidare vid självreglering. I flertalet fall lagfäster dock samhället "självreglering" genom en relativt kortfattad lagstiftning kompletterad med rättsliga standards av typen "god sed". I sistnämnda fall kan antingen myndigheter (men då har man lämnat självregleringen) eller etablerade organisationer ha givits uppgiften att efterhand utveckla regelsystemet.

Avstår samhället från att uppdra åt en myndighet att ge föreskrifter är det fråga om ett förtroende: organisationer utvecklar normer och aktörerna ålägger sig disciplin.

Om självreglering skall fungera krävs:

1. Auktoritativa normgivande organ
2. Kontroll av efterlevnad
3. Någon form av sanktioner
4. Hot om lagstiftning, d.v.s. medvetandet om att samhället har möjlighet att ingripa med lagstiftning om självreglering inte fungerar.

I detta fall, informationen om partifinansiering, torde villkor nr. 1 finnas: samtliga i riksdagen representerade partier i samverkan. Någon uttalad kontroll av efterlevnad (villkor nr 2) finns idag inte men kan åstadkommas, se nedan. Några specifika former av sanktioner (3) har hittills inte skapats. Det finns heller inte direkt i lagstiftningen i Norge och Finland, däremot i Danmark. Det bör emellertid beaktas att utebliven eller bristfällig redovisning i sig reellt medför en icke oväsentlig sanktion i form av den s.k. chikaniseringseffekten hos allmänheten, vilket också påpekas i de norska förarbetena. Villkoret nr 4 om lagstiftningskonsekvenser föreligger givetvis.

Många jurister känner uppenbarligen olust inför normer som inte är entydigt givna i lag. Den motviljan leder ofta till aversion mot generalklausuler, mot moral och etikregler och sannolikt också mot rättsliga standards av typen "god sed".

Andra frågar sig om inte lagbundenheten grundar sig på ett önsketänkande, en övertro på lagstiftningens möjligheter. Det är

inte praktiskt möjligt att skriva ett lagverk så komplett att tolkningar blir överflödiga och så kyligt objektivt att värderingar kan uteslutas. Är det då inte bättre att – åtminstone som ett komplement – acceptera rättsliga standards med substantiellt innehåll än att ständigt vara på efterkälken eller efter anglosachsiskt mönster hamna i ett normsystem baserat på rättsfall?

Den vanligaste formen av självreglering på områden där samhället har ett direkt intresse synes ha blivit en kombination av en relativt kortfattad lagstiftning i grunden, vilken hänvisar till en utvecklande självregleringsdel som förutsätter ansvarstagande från berörda aktörer, i detta fall partierna. Samma lösning har våra nordiska grannländer valt på partifinansieringsområdet.

Den eller de som ansvarar för självreglering på ett område bestämmer själva omfattning och hur länge regleringen kan tillämpas; fungerar den inte ingriper lagstiftaren.

6. Tillförlitlighet

Om likformighet i tillämpningen kan åstadkommas genom tydlighet i överenskommelsen och samarbete mellan partierna, har också ett steg tagits mot bättre tillförlitlighet. Därtill kommer att samtliga årsredovisningar revideras av kvalificerade revisorer.

En icke oväsentlig svaghet kvarstår dock: ingen oberoende person eller något oberoende organ har uppgiften att ta del av och gå igenom samtliga redovisningar för att säkerställa likformigheten. En sådan genomgång bör enligt min uppfattning göras. Tänkbar för en sådan uppgift vore någon av de tre riksrevisorerna men det finns säkerligen alternativ.

Det är inte frågan om någon dubbel granskning utan en kontroll av likformigheten som gör jämförelser möjliga.



Statens offentliga utredningar 2004

Kronologisk förteckning

1. Ett nationellt program om person-säkerhet. Ju.
2. Vem tjänar på att arbeta? Bilaga 14 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
3. Tvång och förändring. Rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård. + Bilagor. S.
4. Förnybara fordonsbränslen. Nationellt mål för 2005 och hur tillgängligheten av dessa bränslen kan ökas. M.
5. Från klassificering till urval. En översyn av Totalförsvarets pliktverk. Fö.
6. Översyn av personuppgiftslagen. Ju.
7. Ledningsrätt. Ju.
8. Folkbildning och lärande med ITK-stöd – en antologi om flexibelt lärande i folkhögskolor och studieförbund. U.
9. Bokpriskommissionens fjärde delrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter IV. Ku.
10. Rätten till skadestånd enligt konkurrenslagen. N.
11. Sveriges ekonomi – utsikter till 2020. Bilaga 1–2 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
12. Patientskadlagen och läkemedelsförsäkringen – en översyn. S.
13. Samhällets insatser mot hiv/STI – att möta förändring. S.
14. Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna. Fi.
15. Tolkförmedling. Kvalitet registrering tillsyn. Ju.
16. Digital Radio. Ku.
17. Turistfrämjande för ökad tillväxt. N.
18. Brottsförebyggande kunskapsutveckling. Ju.
19. Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
20. Genetik, integritet och etik. S.
21. Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten. Ju.
22. Allmänhetens insyn i partiets och valkandidatens intäkter. Ju.

Statens offentliga utredningar 2004

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Ett nationellt program om personsäkerhet. [1]

Översyn av personuppgiftslagen. [6]

Ledningsrätt. [7]

Tolkförmedling. Kvalitet registrering tillsyn. [15]

Brottsförebyggande kunskapsutveckling. [18]

Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten. [21]

Allmänhetens insyn i partiets och valkandidatens intäkter. [22]

Försvarsdepartementet

Från klassificering till urval. En översyn av Totalförsvarets pliktverk. [5]

Socialdepartementet

Tvång och förändring. Rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård.

+ Bilagor. [3]

Patientskadelagen och läkemedelsförsäkringen – en översyn. [12]

Samhällets insatser mot hiv/STI – att möta förändring. [13]

Genetik, integritet och etik. [20]

Finansdepartementet

Vem tjänar på att arbeta? Bilaga 14 till Långtidsutredningen 2003/04. [2]

Sveriges ekonomi – utsikter till 2020.

Bilaga 1–2 till Långtidsutredningen 2003/04. [11]

Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna. [14]

Långtidsutredningen 2003/04.

Utbildningsdepartementet

Folkbildning och lärande med ITK-stöd

– en antologi om flexibelt lärande i folkhögskolor och studieförbund. [8]

Kulturdepartementet

Bokpriskommissionens fjärde delrapport.

Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter IV. [9]

Digital Radio. [16]

Miljödepartementet

Förnybara fordonsbränslen. Nationellt

mål för 2005 och hur tillgängligheten av dessa bränslen kan ökas. [4]

Näringsdepartementet

Rätten till skadestånd enligt konkurrenslagen. [10]

Turistfrämjande för ökad tillväxt. [17]