

## 5 Kapacitet till förändring?

Det organisationsteoretiska perspektivet att en organisation lever i en värld av osäkerhet som på olika sätt måste bemästras är en träffsäker verklighetsbeskrivning för dagens partier. Partier måste, i likhet med andra organisationer som vill överleva, hela tiden bevaka sina "domäner" och lära sig att hantera en oförutsägbar omgivning. Den politiska kampen handlar ytterst om att nå en sådan position att det finns möjligheter att få politiskt inflytande (Sjöblom 1968).

I detta kapitel är avsikten att se vilka organisatoriska strategier och innovationer som tillgrips i partierna för att hantera strukturella förändringar för det politiska arbetet.

### Anpassning och kontroll

Vilka instrument har då partierna till förfogande för att minska osäkerheten, dvs. reducera det okända och hotfulla i omgivningen? Partiernas viktigaste strategier är utan tvekan *anpassning* och *kontroll*; att utveckla en flexibilitet i förhållande till förändrade förutsättningar eller försöka få inflytande över de faktorer som kan skapa problem (Mair 1997). Viktiga områden att söka kontrollera är självfallet konstitutionella regler i valsystemet (mandatperioder, personval, folkomröstningar etc.) men även den närmare utformningen av den offentliga finansieringen av partier, stöd till angränsade organisationer etc.

Oförutsägbarheten är ett spöke som inte tycks kunna fördrivas i kunskapsamhället. Organisatorisk komplexitet brukar ofta ses som en funktion av storlek, men kan även vara svar på att omgivningen är heterogen och turbulent (Panebianco 1988).<sup>1</sup> Instabilitet kan på olika sätt rubba den organisatoriska ordningen i ett parti och skapa frustration om var auktoriteten finns och hur makten kanaliseras internt.<sup>2</sup> Ett parti som befinner sig i en fientligt sinnad värld och upplever sig förföljt eller starkt motarbetat tenderar att sluta leden och söka olika sätt att lotsa organisationen vidare. Det tycks även som om en oförutsägbar omgivning driver fram specialiseringar av arbetsuppgifter

## 5 KAPACITET TILL FÖRÄNDRING?

och så att säga "bevakning" i en partiorganisation. En tänkbar reaktion från en partiledning är att på olika sätt försöka stärka kontrollen i en partiorganisation som upplever ett stort mått av yttre instabilitet i fråga om väljarnas stöd eller hur olika politiskt känsliga frågor och konflikter utvecklas. Detta rimmar emellertid illa med den kända teoretiska föreställningen att det egentligen enbart är de decentraliserade beslutsstrukturerna som kan fungera effektivt i turbulenta miljöer. De centraliserade beslutsstrukturerna däremot lämpar sig bättre i en verklighet karaktäriserad av stabilitet och förutsägbarhet.

En intressant fråga är därför hur toppstyrda partierna på lokal nivå är i tider av ökad osäkerhet. Får partierna på basplanet en ökad grad av autonomi eller ökar styrningen av verksamheten som reaktion på ökad osäkerhet i omgivningen? Ett problem som partiledningen måste laborera med är i vilken utsträckning det finns risk för splittning och fragmentisering i organisationen. I en hierarkisk partiorganisation där inriktningen är starkt präglad av ambitionen att hålla samman och integrera olika nivåer och strukturer till en nationell enad "front", tenderar varje försök till autonomi att ses som ett hot mot denna strävan. I den traditionella masspartimodellen är sammanhållning en viktig målsättning för att kunna nå inflytserrika positioner och få makt (Sjöblom 1968).

Den hierarkiska partimodellen har fått stigande problem att fungera med ökad globalisering, fördjupad europeisk integration och ny informationsteknik; samhällsförändringar som präglar de flesta politiska områden. Vilka organisationslösningar är mest lämpade för omgivningsförändringar av denna karaktär?

Valet 1998 var det första IT-valet och det första valet med personal, dvs. två nya och för partierna osäkra inslag i valrörelsen.

En annan frågeställning gäller huruvida partierna på lokal nivå i dag har samma behov som under tidigare decennier av en administrativ apparat bestående av mer traditionella partiadministrativa funktioner och en stor personal. De administrativa partiapparater som byggdes upp under 1960- och 1970-talen, inte minst på kommunal nivå, kan ses som en anpassning till en omgivning som utvecklades i byråkratisk riktning. Vidare var denna uppbyggnad avpassad till en större medlemskår och en mötesverksamhet som var mer omfattande än dagens. I den partimodell som bland annat Panebianco skisserar (den professionella väljarmodellen) ersätts i hög grad denna traditionella kader av administratörer med personal som har kompetens från PR och mediabranschen. En sådan utveckling innebär en professionalisering och en anpassning till den allt mer betydelsefulla roll som medierna spelar i främst valkampanjerna. Sedan Panebianco skrev sin

## 5 KAPACITET TILL FÖRÄNDRING?

bok (utkom 1988) har hans tes vunnit ökad trovärdighet i och med att den nya informationstekniken vunnit insteg i partiernas informationshantering; en utveckling som också kan bidra till förändringar på personalsidan.

Pengar har blivit ett nödvändigt vapen i kampen om den politiska makten och utgör en allt viktigare förutsättning för att bedriva parti-verksamhet. Pengar är dessutom en resurs med unika egenskaper i den meningen att den enkelt kan omvandlas till andra nödvändiga resurser; fördelas mellan olika strukturer och partinivåer, fonderas eller flyttas – allt beroende på olika slags prioriteringar. Med pengars hjälp kan stora valkampanjer dras igång, personer som besitter särskild kompetens anställas och reklambyråerna tävla om väljarnas uppmärksamhet.

Men pengar kan även föra med sig mindre trevliga konsekvenser. Pengar kan användas av intressen som vill köpa politiskt inflytande. Partifinansiering är en ytterst känslig fråga inom partierna. Det är inte enbart de korrupta organisationerna som skadas när mediadrevet dras igång och oegentligheter avslöjas. När det blir uppenbart för allmänheten att det råder bristande etik i förhållande till partier/kandidater och pengar kan detta även bidra till att skada tilltron till de demokratiska spelreglerna (Gidlund 1983, 1999b).

Sverige har liksom flera andra länder infört offentlig partifinansiering (Alexander 1989; Alexander & Shiratori 1994; Gidlund 1999b). Den nya finansieringsformen var i vårt land en strategi att hantera den allt svårare ekonomiska situation som partierna upplevde med stigande valkostnader och ökad medialisering av det politiska budskapet. Samtidigt fanns en allt lägre kapacitet framför allt i den traditionella medlemsfinansieringen, men även bland organisationer och företag, att ta på sig de stigande kostnaderna.<sup>3</sup> I andra länder sågs den offentliga finansieringen även som en effektiv lösning på korrupsionsproblem – ett alternativ till ett beroende av mäktiga särintressen med ambitioner att köpa makt.

Den offentliga finansieringen kan i teoretiska termer ses som en anpassning till förändrade villkor. I ljuset av att partierna själva hanterade detta beslut som i hög grad påverkade deras konkurrenssituation i partisystemet, kan reformen även ses som uttryck för partiernas kapacitet att kontrollera villkor.

Konstruktionerna av dessa anslag och de regelsystem som omgärdar dem varierar. Här finns även skillnader i fråga om fördelning av resurser mellan nivåerna, dvs. om stöden har en centraliserad eller en decentraliserad utformning. Några år efter beslutet om det statliga partistödet gav riksdagen även kommuner och landsting rättighet

## 5 KAPACITET TILL FÖRÄNDRING?

(men inte skyldighet) att införa kommunalt partistöd. Detta stöd som infördes på bred front i kommunerna har varit föremål för en rad offentliga utredningar (SOU 1972:52, SOU 1975:18, Ds Kn 1981:15, Ds C 1985:8, SOU 1988:47, SOU 1991:80).

Partiernas ekonomiska situation på kommunal nivå och frågan om deras beroende av det kommunala partistödet har studerats i 1979 års frågeundersökning (Gidlund & Gidlund 1981). I föreliggande studie är ambitionen att få en bild av partiernas ekonomiska kapacitet och i vilken utsträckning partierna finansieras med dessa medel. Vilka andra inkomstkällor har partierna till förfogande? Vidare skall vi se något närmare på hur kostnadsprofilerna ser ut i partierna lokalt. Detta för att få en bild av inriktning och prioriteringar. I vilken utsträckning har partierna behållit och eventuellt utvecklat den administrativa kapacitet som byggdes upp med hjälp av det införda kommunala partistödet under början på 1970-talet?<sup>4</sup>

Slutligen skall partifinansiering i förhållande till personvalsreformen kort diskuteras. Vilka problem och risker kan identifieras och hur har partiernas kommunorganisationer hanterat frågan om kandidaters personvalskampanjer?

### Den lokala frihetens gränser

Den nya informationstekniken möjliggör en snabbare hantering av administrationen internt i partierna och kan medverka till att öka effektiviteten och göra organisationerna plattare. Detta senare skall inte underskattas med tanke på att partierna sedan en tid tillbaka även har en europeisk nivå som måste integreras på ett naturligt sätt i organisationerna. Att förkorta avstånd i tid och rum är således av stor betydelse för partiernas effektivitet. Vi frågade i undersökningen 1998 om partierna på kommunal nivå kunde instämma i påståendet att IT har förbättrat kommunikationen mellan partinivåerna (utan att specificera några särskilda nivåer). Inte mindre än drygt 70 procent av samtliga IT-användare ansåg att kommunikationen hade förbättrats.

Respondenterna i 1990- respektive 1998 års undersökningar i kommunurvalet (dvs. 53 inkl. storstäderna) fick söka karaktärisera riksorganisationernas inflytande på *de politiska frågor* som drevs i den kommunala partiorganisationen. I vilken utsträckning var dessa politiska frågor initierade på central nivå?

Resultatet (tabell 5.1) ger en rad intressanta inblickar i förhållandet mellan den lokala och den centrala nivån i partierna vad gäller

## 5 KAPACITET TILL FÖRÄNDRING?

politikens innehåll. För det första visar resultatet att det finns en betydande skillnad i styrningshänseende mellan valår och mellanvalsår. Under valåren uppfattas partiledningarna ta ett starkt grepp över vilka frågor som bör komma upp på dagordningen i partierna lokalt medan man under resten av valperioden tycks ha en mer avslappnad inställning till de politiska frågorna i sina lokala organisationer – utan att därvid släppa taget! Det kan vidare konstateras att det skett vissa förändringar under 1990-talet, men att tendensen är lite olika beroende på parti. Ett annat utmärkande drag är nämligen att det finns relativt stora skillnader mellan partierna i styrningshänseende.

Moderaterna har gått från att vara det mest centralstyrda partiet vad gäller det politiska innehållet under valår – till ett läge där den kommunala nivån arbetar alltmer självständigt.<sup>5</sup> Kristdemokraterna och vänsterpartiet däremot har haft en motsatt utveckling – från en relativt hög grad av autonomi till en fastare styrning från riksorganisationerna av vilka frågor som bör drivas lokalt i partierna. I kristdemokraternas fall är denna utveckling tämligen naturlig i och med att

**Tabell 5.1. Bedömningar av i vilken grad de politiska frågor som drivs i den kommunala partiorganisationen är initierade av partiet på central nivå. Andel i procent. Mellanvalsår inom parentes**

Parti	<i>I mycket hög grad</i>	<i>I hög grad</i>	<i>I viss grad</i>	<i>I obetydlig grad</i>	Totalt N
<i>Valåret 1988 (1989/90):</i>					
Moderaterna	13 (3)	42 (16)	36 (52)	10 (29)	31 (31)
Centerpartiet	3 (0)	25 (9)	63 (66)	9 (25)	32 (32)
Folkpartiet	9 (0)	28 (25)	44 (44)	19 (31)	32 (32)
Kristdemokraterna	0 (0)	25 (6)	64 (64)	11 (31)	36 (36)
Socialdemokraterna	12 (0)	33 (17)	38 (57)	17 (26)	42 (42)
Vänsterpartiet	0 (0)	23 (4)	46 (39)	32 (57)	22 (23)
Miljöpartiet	3 (3)	15 (3)	55 (57)	27 (37)	33 (35)
<i>Valåret 1998 (1995–1997):</i>					
Moderaterna	5 (0)	31 (5)	41 (52)	24 (43)	42 (42)
Centerpartiet	2 (2)	23 (5)	44 (49)	30 (44)	43 (43)
Folkpartiet	7 (0)	26 (10)	50 (55)	17 (36)	42 (42)
Kristdemokraterna	6 (0)	44 (26)	34 (55)	16 (19)	32 (31)
Socialdemokraterna	11 (0)	56 (14)	28 (71)	6 (14)	36 (35)
Vänsterpartiet	10 (3)	29 (16)	39 (48)	23 (32)	31 (31)
Miljöpartiet	3 (0)	18 (5)	35 (28)	45 (68)	40 (40)

*Kommentar:* 53-kommunurvalet, dvs. inkl. storstäder.

## 5 KAPACITET TILL FÖRÄNDRING?

partiet under det senaste decenniet blivit representerat i riksdagen; behovet av samordning ökar rimligen därmed. Även i de socialdemokratiska arbetarkommunerna har styrningen av vad som bör behandlas i valrörelsen ökat under 1990-talet och beträffande mellanvalsåren anser de flesta tillfrågade att den centrala nivån ”i viss grad” initierar vilka frågor som skall drivas i kommunen. Inom centerpartiet tycks kommunorganisationerna under slutet av 1990-talet haft en något minskad styrning i jämförelse med slutet av 1980-talet; detta mönster gäller även för miljöpartiet. Beträffande folkpartiet kan vissa marginella förändringar spåras, men det är tydligt att flera organisationer upplevde en ”hög grad av styrning” under mellanvalsperioden i slutet av 1980-talet; ett mönster som avviker från andra partier under den aktuella tiden.

Vi frågade i 1998 års undersökning, liksom i den tidigare från 1990, hur respondenterna ville karaktärisera riksorganisationens inflytande på *planeringen av verksamheten*. I vilken grad är den lokala verksamheten i partiet styrd av partiet centralt (planer, mötespaket,

**Tabell 5.2. Bedömningar i vilken grad riksorganisationen har inflytande över planeringen av verksamheten (exempelvis vad gäller planer, mötespaket, studiematerial, kampanjer och aktioner). Andel i procent. Mellanvalsår inom parentes**

Parti	<i>I mycket hög grad</i>	<i>I hög grad</i>	<i>I viss grad</i>	<i>I obetydlig grad</i>	Totalt N
<i>Valåret 1988 (1989–1990)</i>					
Moderaterna	13 (3)	60 (23)	23 (53)	3 (20)	30 (30)
Centerpartiet	9 (0)	26 (3)	60 (71)	6 (26)	35 (35)
Folkpartiet	12 (3)	61 (28)	27 (63)	0 (6)	33 (32)
Kristdemokraterna	8 (3)	53 (8)	39 (69)	0 (19)	36 (36)
Socialdemokraterna	21 (5)	50 (14)	26 (67)	2 (14)	42 (42)
Vänsterpartiet	9 (0)	27 (4)	55 (61)	9 (35)	22 (23)
Miljöpartiet	12 (3)	6 (6)	74 (46)	9 (46)	34 (35)
<i>Valåret 1998 (1995–1997):</i>					
Moderaterna	13 (0)	18 (7)	55 (46)	15 (46)	40 (41)
Centerpartiet	7 (0)	14 (2)	44 (40)	35 (58)	43 (43)
Folkpartiet	10 (0)	24 (7)	57 (55)	10 (38)	42 (42)
Kristdemokraterna	3 (0)	32 (9)	38 (52)	27 (39)	34 (33)
Socialdemokraterna	6 (0)	43 (3)	43 (63)	9 (34)	35 (35)
Vänsterpartiet	3 (3)	28 (9)	38 (34)	31 (53)	32 (32)
Miljöpartiet	3 (0)	5 (0)	43 (28)	50 (73)	40 (40)

*Kommentar:* 53-kommunurvalet, dvs. inkl. storstäder.

## 5 KAPACITET TILL FÖRÄNDRING?

studiematerial, kampanjer och aktioner etc.) under valår respektive valår?

Resultatet, som således bygger på respondenternas bedömningar, visar att partierna framför allt vad gäller planering av verksamheten fått en ökad frihet i förhållande till central nivå under 1990-talet. Men liksom beträffande den mer innehållsliga lokala agendan finns här betydande variationer främst mellan valår och mellanvalsår men också mellan partierna. Styrningen av den lokala partiverksamheten är generellt sett högre under valår i partierna. Socialdemokraterna har fortsatt hög grad av styrning under valår även om det tycks ha minskat något under slutet av 1990-talet. Miljöpartiet och centerpartiet tycks vara de partier som i dag åtnjuter den största friheten vad gäller verksamhetsplaneringen i sina lokala partiorganisationer.

De nationella ledningarna tycks sammanfattningsvis hålla en fast hand över både det politiska innehållet och verksamhetens utformning under valår i sina respektive lokala partiorganisationer. Trots detta finns vissa tendenser till ökad lokal frihet främst vad gäller verksamhetsplaneringen, men den uppfattade styrningen från den centrala nivån varierar kraftigt mellan partierna. Resultatet ger även en fingervisning om att partiledningarna ser det politiska innehållet som viktigare än formen. Tar man i beaktande mediernas dominans på riksnivån i politiken förefaller partiledningarna ha fullt upp med att söka hantera deras oförutsägbarhet, särskilt under valkampanjerna. Att då i hög grad även kunna kontrollera den lokala nivåns verksamhet i detalj förefaller i det närmaste vara övermäktigt. Visserligen har riksorganisationerna numera en ökad teknisk kapacitet att genom IT öka styrningen av den lokala valrörelsens uppläggning men har uppenbarligen inte utnyttjat den möjligheten i någon större utsträckning. Tre fjärdedelar av samtliga IT-användare som besvarade vår enkät 1998 menade sig inte kunna uppfatta en sådan "upptrappning" som berodde på IT. <sup>6</sup>

### De ekonomiska resurserna

Det kommunala partistödet (KPS) infördes i de flesta kommuner 1970 och gav närmast revolutionerande effekter för partiernas ekonomiska situation. Vid undersökningen 1979 uppgav närmare hälften av kommunorganisationerna att KPS (inklusive andra förekommande kommunala bidrag av typen lokal-, informations- och utbildningsbidrag) stod för *hela* inkomsten 1978 (för 1979 ett par procent lägre). Uppgifterna framstod då liksom nu som förvånande eftersom

## 5 KAPACITET TILL FÖRÄNDRING?

det kan antas att knappast någon kommunorganisation torde sakna andra inkomster (t.ex. medlemsavgifter). Svaren tolkades mer som ett uttryck för den dominerande ställning som KPS omgående fick för partiorganisationerna. Ett annat sätt att mäta betydelsen har varit att se hur stor andel det är av kommunorganisationerna där de lokala verksamhetskostnaderna till 90 procent och mer täcks av KPS. Nedan kan *beroendegraden av KPS* vid slutet av 70-talet jämföras med dagens situation.<sup>7</sup>

**Tabell 5.3. Andel kommunorganisationer (i procent) där verksamheten till 90 procent och mer täcks av kommunalt partistöd (i förekommande fall även andra offentliga bidrag) åren 1978 och 1979 samt 1997 och 1998. Antal (N) inom parentes**

Parti	År			
	1978	1979	1997	1998
Moderaterna	65	30	53	56
Centerpartiet	64	12	64	54
Folkpartiet	82	48	58	67
Kristdemokraterna	43	24	32	24
Socialdemokraterna	36	14	27	21
Vänsterpartiet	63	29	68	62
Miljöpartiet	*	*	69	71
Lokala partier	*	*	65	57
Totalt	61 (127)	26 (55)	55 (136)	52 (132)

*Kommentar:* \* Ej med i undersökningen. 50-kommunurvalet, dvs. storstäderna exkluderade för att möjliggöra jämförelse med 70-talsstudien.

Under mellanvalsår brukar partierna i regel ha ett högre beroende av KPS medan det under valår endera tillkommer andra resurser, alternativt att man valfonderat (kanske framför allt av KPS) för att använda i valkampanjen. Denna tidigare markanta skillnad mellan valår och mellanvalsår har planats ut och i vissa fall helt försvunnit i slutet av 1990-talet. Detta framkommer när vi frågade respondenterna hur stor andel av verksamhetskostnaderna som täcktes av partistöd (se tabell 5.4). En tänkbar förklaring till denna utjämning är att det visat sig vara än mer problematiskt än tidigare att finna alternativa resurser till valkampanjerna vilket fått till följd att organisationerna anpassat sig till den "börs" som KPS utgör. En ytterligare förklaring kan vara att den fyraåriga mandatperioden givit utrymme till ökat sparande av KPS. Resultatet visar att beroendegraden är betydande till dessa offentliga medel. De flesta partier ligger runt 80 procent,



## 5 KAPACITET TILL FÖRÄNDRING?

endast kristdemokraterna, socialdemokraterna och de lokala partierna har en lägre grad av KPS-finansiering.

**Tabell 5.4. Andel av kommunorganisationens verksamhetskostnader som täcks av kommunalt partistöd 1997 och 1998. Medelvärden. N=266 1997, N=272 1998. Procent**

Parti	1997	1998
Moderaterna	82	83
Centerpartiet	83	77
Folkpartiet	81	81
Kristdemokraterna	63	59
Socialdemokraterna	73	69
Vänsterpartiet	82	83
Miljöpartiet	80	81
Lokala partier	72	64
Totalt	78	75

*Kommentar:* 53-kommunurvalet, dvs. inklusive storstäder.

Visserligen är ambitionen här inte att redovisa utvecklingen av KPS men det kan vara av intresse att mycket kort ge några uppgifter kring stödformen. Totalt anslag kommunerna i starten 1970 28,4 miljoner kronor till partierna (SOU 1975:18). 1995 var motsvarande summa 293,6 miljoner kronor i löpande penningvärde (Kommunalt förtroendevalda, 1995). I fast penningvärde inträffade den starkaste ökningen under andra delen av 1970-talet, därefter har stödet legat på en relativt jämn utvecklingsnivå.<sup>8</sup> KPS har allt sedan begynnelsen varierat i storlek mellan kommunerna beroende främst på politisk majoritet och kommunstorlek. Socialistisk majoritet och stora kommuner har tenderat att ha större anslag än borgerligt styrda kommuner och små kommuner. Det bör då observeras att det i gruppen kommuner med socialistisk majoritet funnits ett antal befolkningsrika kommuner.

KPS blev efter 1991 års partiutredning (SOU 1991:80) reformerat och fick en något friare utformning. Reformeringen innebar att den tidigare strikt mandatbundna konstruktionen ersattes av en skyldighet att dela upp stödet i grundstöd och mandatbundet stöd – om inte mandatet i fullmäktige var jämnt fördelade mellan partierna. Den tidigare principen om ”att bidrag bör beräknas schematiskt och fördelas enligt fastlagda regler, som inte tillåter någon skönsmässig prövning” ersattes i praktiken med ett slags förhandlingsystem där stödet visserligen inte får utformas så att det otillbörligt gynnar eller

## 5 KAPACITET TILL FÖRÄNDRING?

missgynnar ett parti men i uppgörelserna skall nu även vägas in till exempel anställning av politisk sekreterare och andra stödformer. Det är således det totala stödets omfattning som skall ligga till grund för bedömningen om kravet på likställighet mellan partierna uppfylls. Förändringen kom att medföra en initial osäkerhet i tillämpningen vilket inte minst visade sig i överklaganden till Kammarrätten.<sup>9</sup>

Med denna förändring har visserligen friheten i utformningen i någon mån ökat, men på bekostnad av en ökad osäkerhet. Risken har ökat för särskilt små partier att tvingas in i komplicerade förhandlingar och bli beroende av välvilliga majoriteter bland de övriga partierna. Förändringen 1991 bör dock ses i ljuset av att även stora partier upplevt betydande valförluster vilket ökat intresset för att minska proportionaliteten i konstruktionen av stödet, dvs. att stödet ges i proportion till det stöd partiet har fått av väljarna. Grundstöd, oftast lika för alla oberoende av storlek, är tilltalande för partier med en viss turbulens i sitt väljarstöd, men även för små partier som kan få en ekonomisk fördel i jämförelse med ett helt mandatbundet stöd. En utveckling som innebär att proportionalitet i de offentliga stöden ger vika för konstruktioner av grundstödskaraktär eller generösa fördröjningsregler i utfallet bygger in en offentlig försäkring för partier där riskerna finns att partier som förlorat stöd och är på väg ut ur politiken ändå hålls vid liv mycket med hjälp av sådana "pensioner". Denna risk för konservering måste självfallet vägas mot att det finns ett visst behov av att ge partier som tillfälligt får betydande valförluster och därmed direkta nedskärningar i partistöd, en viss fördröjning av utslaget (Gidlund 1991).

För att minska riskerna för att valförluster ger betydande ekonomiska problem i form av minskat offentligt stöd är det nödvändigt att partierna inte utvecklar ett starkt beroende av stöden. Det finns självfallet andra argument för att partier bör söka ekonomiskt stöd även på annat håll, inte minst ur förankringssynpunkt är det av vikt att partierna utvecklar relationer till först och främst sina medlemmar men även till tänkbara sympatisörer i olika segment i samhället (Gidlund 1999b).

Med den beroendegrad som partierna på kommunal nivå har utvecklat till KPS och angränsande offentliga anslag, blir andra *inkomster utöver KPS* av marginell ekonomisk betydelse. Vi frågade dock, liksom i 1979 års undersökning, vilka som var de tre viktigaste inkomsterna utöver KPS. Resultatet (som närmare kan studeras nedan), visar att medlemsavgifterna stärkt sin position som den viktigaste inkomstkällan efter KPS. I slutet av 1970-talet var försäljningsaktiviteter och frivilliga bidrag mer betydelsefulla än medlemsavgifter

## 5 KAPACITET TILL FÖRÄNDRING?

i centerpartiet, kristdemokraterna och vänsterpartiet. Även i dessa partier har numera medlemsavgifterna tagit en mer framträdande roll i finansieringen på den kommunala nivån. I miljöpartiet och i de lokala partierna är medlemsavgifterna helt dominerande efter KPS, inkomster därutöver tycks vara relativt sällsynt förekommande.

**Tablå 5.1. Rangordning av de tre viktigaste inkomstkällorna utöver kommunalt partistöd (och andra offentliga bidrag) i partiernas kommunorganisationer åren 1978 och 1979 respektive 1997 och 1998**

1978	1979	1997	1998
<b>Moderaterna</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medlemsavg</li> <li>• Frivilliga bidrag fr ensk. insaml</li> <li>• Inträdesavg. lotteri, försäljn etc</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medlemsavg</li> <li>• Frivilliga bidrag fr ensk. insaml</li> <li>• Inträdesavg. lotteri, försäljn etc</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medlemsavg.</li> <li>• Frivilliga bidrag fr ensk. insaml</li> <li>• Inträdesavg. lotteri, försäljn etc</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medlemsavg</li> <li>• Frivilliga bidrag fr ensk. insaml</li> <li>• Inträdesavg. lotteri, försäljn etc/ Bidrag (överföring) fr partiets riks- el regionala nivå</li> </ul>
<b>Centerpartiet</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inträdesavg. lotteri, försäljn etc</li> <li>• Medlemsavg</li> <li>• Frivilliga bidrag fr ensk. insaml</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inträdesavg. lotteri, försäljn etc</li> <li>• Medlemsavg</li> <li>• Frivilliga bidrag fr ensk. insaml</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medlemsavg</li> <li>• Inträdesavg. lotteri, försäljn etc</li> <li>• Frivilliga bidrag fr ensk. insaml</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inträdesavg. lotteri, försäljn etc</li> <li>• Medlemsavg</li> <li>• Frivilliga bidrag fr ensk. insaml</li> </ul>
<b>Folkpartiet</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medlemsavg</li> <li>• Inträdesavg. lotteri, försäljn etc.</li> <li>• Frivilliga bidrag fr ensk. insaml</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medlemsavg</li> <li>• Inträdesavg. lotteri, försäljn etc</li> <li>• Frivilliga bidrag fr ensk. insaml</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medlemsavg</li> <li>• Inträdesavg. lotteri, försäljn etc</li> <li>• Frivilliga bidrag fr ensk. insaml</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medlemsavg</li> <li>• Frivilliga bidrag fr ensk. insaml</li> <li>• Inträdesavg. lotteri, försäljn etc</li> </ul>
<b>Kristdemokraterna</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Frivilliga bidrag fr ensk. insaml</li> <li>• Inträdesavg. lotteri, försäljn etc</li> <li>• Medlemsavg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Frivilliga bidrag fr ensk. insaml</li> <li>• Inträdesavg. lotteri, försäljn etc</li> <li>• Medlemsavg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medlemsavg</li> <li>• Inträdesavg. lotteri, försäljn etc</li> <li>• Frivilliga bidrag fr ensk. insaml</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medlemsavg</li> <li>• Inträdesavg. lotteri, försäljn etc</li> <li>• Frivilliga bidrag fr ensk. insaml</li> </ul>

## 5 KAPACITET TILL FÖRÄNDRING?

Tablå 5.1. Forts.

1978	1979	1997	1998
<b>Socialdemokraterna</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medlemsavg</li> <li>• Inträdesavg. lotteri, försäljn etc</li> <li>• Frivilliga bidrag fr ensk. Insaml</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medlemsavg</li> <li>• Inträdesavg. lotteri, försäljn etc</li> <li>• Frivilliga bidrag fr ensk. Insaml</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medlemsavg</li> <li>• Inträdesavg. lotteri, försäljn etc</li> <li>• Bidrag fr org</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medlemsavg/</li> <li>• Bidrag fr org</li> <li>• Inträdesavg. lotteri, försäljn etc</li> <li>• Uttaxering fr förtroendevalda</li> </ul>
<b>Vänsterpartiet</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Frivilliga bidrag fr ensk. insaml</li> <li>• Medlemsavg</li> <li>• Inträdesavg. lotteri, försäljn etc</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Frivilliga bidrag fr ensk. insaml</li> <li>• Medlemsavg</li> <li>• Inträdesavg. lotteri, försäljn etc</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medlemsavg</li> <li>• Frivilliga bidrag fr ensk. insaml</li> <li>• Bidrag fr partiets reg el riksnivå</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medlemsavg</li> <li>• Bidrag fr partiets reg el riksnivå</li> <li>• Frivilliga bidrag fr ensk. Insaml</li> </ul>
<b>Miljöpartiet</b>			
*	*	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medlemsavg</li> <li>• Bidrag fr partiets reg el riksnivå</li> <li>• Inträdesavg. lotteri, försäljn etc</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medlemsavg</li> <li>• Bidrag fr partiets reg el riksnivå</li> <li>• Inträdesavg. lotteri, försäljn etc</li> </ul>
<b>Lokala partier</b>			
*	*	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medlemsavg</li> <li>• Inträdesavg. lotteri, försäljn etc/</li> <li>• Frivilliga bidrag fr ensk. insaml</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medlemsavg</li> <li>• Frivilliga bidrag fr ensk. insaml.</li> <li>• Inträdesavg. lotteri, försäljn etc</li> </ul>

*Kommentar:* \* = Ej med i studien eller för stort bortfall, \*\* = ytterst begränsade summor.

Sammanfattningsvis kan konstateras att partierna gjort sig i det närmaste helt beroende av offentligt stöd för sina verksamheter på kommunal nivå. Formulerat på ett annorlunda sätt har partierna gjort sig närmast ekonomiskt oberoende av medlemmarna. Resultaten i denna studie tyder på att partierna snarare klamrat sig fast och stärkt beroendet av offentliga medel i stället för att öka ansträngningarna att finna kompletterande resurser som kan förstärka förankringsvärden för partierna och minska riskerna för att integreras i den offentliga beslutsapparaten. Medlemsavgiftern har visserligen fått en viss renässans, men är i proportion till KPS ändå av marginell ekonomisk betydelse.

## 5 KAPACITET TILL FÖRÄNDRING?

### Utvecklingen av den administrativa kapaciteten

Tidiga utvärderingar av det kommunala partistödets effekter har visat att den *administrativa uppbyggnaden* ökade snabbt de första åren efter stödets tillkomst. Det karaktäristiska draget i den tillväxten var att den huvudsakligen gällde socialdemokraterna och att dessa satsningar var som störst i de större kommunerna. Vid undersökningen i slutet av sjuttioalet fanns tecken på en viss mättnad i de mer befolkningsrika kommunerna (Forsell 1975).

I slutet av 1970-talet hade 43 procent av partiernas kommunorganisationer administrativ kapacitet i form av kansli, därav samordnade 6 procent kansliet med den regionala partinivån. Två decennier senare har 40 procent av kommunorganisationerna kansliresurser varav 14 procent har samordnat kansli med den regionala partiorganisationen. Antalet anställda av kommunorganisationen har halverats sedan slutet av 70-talet – från i medeltal 1,2 till 0,6 personer om man jämför samtliga enheter som ingår i 50-kommunurvalet vid de två mättillfällena. Minskningen är dock marginell inom de socialdemokratiska arbetarkommunerna – från i medeltal 1,5 anställd personal 1979 till 1,2 år 1998.

Vid en longitudinell jämförelse mellan samma enheter vid två mättillfällen framkommer att i de 36 enheter som 1979 hade kansli har totalt skett en minskning med –23 procent (medelvärde) 20 år senare. De största neddragningarna har skett inom moderaterna och folkpartiet, medan socialdemokraterna endast har en minskning på –12 procent.<sup>10</sup>

Den administrativa kapaciteten räknat i förekomst av kansli och anställd personal tycks således ha minskat något i partiernas kommunorganisationer sedan slutet av 1970-talet. En reservation skall då göras för eventuellt förekommande personal som formellt avlönas av partiet centralt samt förekomst av lönebidragsanställda. Bantningen av administrationen skall självfallet kopplas till minskningen av antalet medlemmar och det krympande antalet mötesbesökare; förhållanden som minskar behoven av administrativa resurser.

För att pröva Panebiancos hypotes om partiernas professionalisering skall vi se i vilken utsträckning partierna satsat på att avlöna tillfällig personal av typen konsulter i PR-branschen för hjälp med information, kampanjer och reklam m.m. Denna fråga ställdes i både 1990- och 1998 års undersökningar (storstäder ingår i båda), vilket gör det möjligt att studera 1990-talets professionalisering i partierna på kommunal nivå.<sup>11</sup>

Resultaten visar att det pågår en aktivitet, men att den ännu före-

## 5 KAPACITET TILL FÖRÄNDRING?

kommer i blygsam omfattning. 1990 angav 17 procent att de hade avlönat denna typ av personal under de senaste åren, motsvarande siffra åtta år senare var 18 procent. Centerpartiet tycks i detta avseende vara något av en pionjär, redan 1990 hade drygt 40 procent av kommunorganisationerna vid något enstaka tillfälle avlönat konsulter. Partierna utnyttjar dessa professionella informationstjänster främst under valrörelser.

**Tabell 5.5. Andel kommuner som avlönat tillfällig personal av typen konsulter i media- och PR-branschen under senare år. Andel i procent. N=230 1990; N=297 1998**

Parti	Ja, vid flera tillfällen		Ja, vid något enskilt tillfälle	
	1990	1998	1990	1998
Moderaterna	0	3	16	17
Centerpartiet	3	7	41	17
Folkpartiet	0	3	13	16
Kristdemokraterna	0	3	3	6
Socialdemokraterna	3	7	9	21
Vänsterpartiet	0	0	9	9
Miljöpartiet	0	0	6	10
Lokala partier	*	11	*	7
Totalt	1	4	16	14

*Kommentar:* 53-kommunurvalet inklusive storstäder.

### Kostnadsprofiler i partiernas lokala partisystem

Kostnadsprofiler som innehåller rangordningar av de tyngsta kostnaderna i partiernas kommunorganisationer kan i grova drag spegla verksamhetsinriktning och vilka prioriteringar som görs. Den roll frivilligt arbete spelar i organisationerna kommer dock inte till uttryck i dessa profiler. I det följande skall kostnadsprofiler från de partier som besvarade undersökningen i urvalskommunerna i slutet av 1970-talet jämföras med de partier som i dag finns i dessa kommuner och besvarat 1998 års undersökning.<sup>12</sup>

Resultatet visar för det första vissa skillnader mellan valår och mellanvalsår, nämligen att de flesta partier valfonderar innan valrörelsen drar igång. Aktivitetskostnaderna är följdaktligen betydligt högre under valår. Vidare är i flera partier överföringar till regional nivå (i förekommande fall riksnivån) av betydande storlek. Denna kostnads-

## 5 KAPACITET TILL FÖRÄNDRING?

**Tablå 5.2. Rangordning av de tre tyngsta kostnaderna i partiernas kommunorganisationer. En jämförelse mellan 1978 och 1979 respektive 1997 och 1998**

1978	1979	1997	1998
<b>Moderaterna</b>			
Valfondering	Aktivitetskostn	Valfondering	Aktivitetskostn
Överf uppåt i org	Överf uppåt i org	Överf uppåt i org	Överf uppåt i org
Aktivitetskostn	Adm kostn	Aktivitetskostn	Anslag till person- valskampanjer
<b>Centerpartiet</b>			
Valfondering	Aktivitetskostn	Anslag till person- valskampanjer	Aktivitetskostn
Överf uppåt i org	Överf uppåt i org	Valfondering	Adm kostn
Aktivitetskostn	Adm kostn	Adm kostn	Överf uppåt i org
<b>Folkpartiet</b>			
Överf uppåt i org	Överf uppåt i org	Överf uppåt i org	Aktivitetskostn
Aktivitetskostn	Aktivitetskostn	Valfondering	Överf uppåt i org
Adm kostn	Adm kostn	Aktivitetskostn/ Adm kostn	Adm kostn
<b>Kristdemokraterna</b>			
Överf uppåt i org	Överf uppåt i org	Valfondering	Aktivitetskostn
Aktivitetskostn	Aktivitetskostn	Överf uppåt i org	Överf uppåt i org
Valfondering	Adm kostn	Aktivitetskostn	Adm kostn
<b>Socialdemokraterna</b>			
Aktivitetskostn	Aktivitetskostn	Adm kostn	Adm kostn
Anslag till lok avd	Adm kostn	Aktivitetskostn	Aktivitetskostn
Adm kostn	Anslag till lok avd	Valfondering	Anslag till lok avd
<b>Vänsterpartiet</b>			
Överf uppåt i org	Aktivitetskostn/ Överf uppåt i org	Överf uppåt i org	Aktivitetskostn
Aktivitetskostn	Adm kostn	Valfondering	Överf uppåt i org
Adm kostn		Aktivitetskostn/ Adm kostn	Adm kostn
<b>Miljöpartiet</b>			
*	*	Valfondering	Aktivitetskostn
		Aktivitetskostn	Adm kostn
		Adm kostn	Överf uppåt i org

**Lokala partier\*\***

*Kommentarer:* Administrativa kostnader avser löner, arvoden, traktamenten, resor, kansli, porto, frakter, tele etc. Aktivitetskostnader avser annonser, trycksaker, mötesomkostnader, valstuga, kurser, konferenser, studier etc. Uppgifterna från 1978 och 1979 är hämtade från Ds Kn 1981:15 sid. 68.\* = Miljöpartiet ej med i den studien. \*\* = Låg svarsprocent.

## 5 KAPACITET TILL FÖRÄNDRING?

post är ofta främst av transfereringskaraktär, dvs. med överföring av KPS och medlemsavgifter, men består till viss del även av köp av tjänster och material. Det kan även noteras att administrativa kostnader ofta tillhör de tre tyngsta "lassen" för partiorganisationerna och för socialdemokraterna har dessa kostnader tagit ledningen under 1997 och 1998. Personvalsreformen har genererat en ny kostnad för partierna, nämligen anslag till personvalskampanjer. Det var dock endast moderaterna och centerpartiet som hade några större kostnader för detta ändamål.

Det finns betydande resursmässiga skillnader mellan de konkurrerande partierna i det lokala partisystemet och den mest slående är den mellan socialdemokraterna och resten av partierna. Vid en jämförelse mellan partiernas utgifter om sina totala kostnader 1997 respektive 1998 framkommer att medianvärdet för de totala kostnaderna för de ingående socialdemokratiska arbetarkommunerna 1997 (utan storstäder) var 456 400 kronor vilket kan jämföras med folkpartiets avdelningar som hade 27 000 kronor och centerpartiet kommunavdelningar som hade 58 000 i kostnader (se Tabell 5.6). Under 1998 steg inte oväntat partiernas samlade utgifter – från totalt 57 000 kronor (median) till 73 000 under valåret 1998. Socialdemokraternas kostnader steg då till 555 000 kronor (median) i kommunorganisationerna. Det kan på goda grunder antas att de socialdemokratiska organisationerna har betydande fasta kostnader; ett antagande som styrks dels av uppgifterna om att administrativa kostnader var den tyngsta posten både 1997 och 1998, dels av att socialdemokraterna i genomsnitt har mer anställd personal än de andra partierna. Om man betraktar kostnadsuppgifterna i mer traditionella blockformer speglar situationen en viss balans mellan konkurrerande politiska alternativ. I tabell 5.6 kan siffrorna för partierna närmare studeras.

Siffrorna ger självfallet en begränsad bild av konkurrenssituationen i de lokala partisystemen. Här finns exempelvis inga uppgifter om mediasituationen, frivilligt partiarbete eller i vilken utsträckning partierna har anställda bekostade av högre partinivåer.

### Personvalet och ekonomin

Personvalsreformen får även konsekvenser för partiernas ekonomier. En sådan är att kandidater bedriver egna personvalskampanjer som kräver ett visst mått av ekonomiska resurser. Erfarenheterna av det första personvalet har nyligen utvärderats av Rådet för utvärdering av 1998 års val (Holmberg & Möller 1999). I det sammanhanget har



## 5 KAPACITET TILL FÖRÄNDRING?

**Tabell 5.6. Totala kostnader i partiernas kommunorganisationer 1997 och 1998 i löpande priser. Medianvärden, kronor avrundade till närmaste hundralapp. 50-urvalet utan storstäder. Antal besvarade enheter (N) inom parentes**

Parti	1997	(N)	1998	(N)
Moderaterna	70 300	(21)	126 000	(22)
Centerpartiet	58 000	(33)	89 500	(33)
Folkpartiet	27 000	(31)	58 500	(30)
Kristdemokraterna	31 000	(21)	45 700	(21)
Socialdemokraterna	456 400	(27)	555 000	(25)
Vänsterpartiet	57 500	(22)	70 000	(23)
Miljöpartiet	29 700	(28)	46 900	(28)
Lokala partier	25 000	(7)	15 800	(16)
Totalt	54 500	(191)	73 000	(197)

*Kommentar:* Det bör noteras att svarsfrekvensen är något lägre för de ekonomiska frågorna i undersökningen, för 1997 ingår 67,5 procent och 1998 69,6 procent. Eftersom enkäten besvarades i slutet av 1998 ombads respondenterna att ge en uppskattning av kostnaderna för 1998. Inkluderas storstäderna (s.k. 53-urvalet) blir resultatet marginellt annorlunda. Totalmedianvärdet bli då 57 000 kronor för 1997 respektive 76 000 kronor för 1998. Någon motsvarande fråga ställdes inte i 1979 års undersökning.

även vissa principiella frågor kring partifinansiering behandlats och den internationella erfarenheten kartlagts och analyserats. Det kan exempelvis konstateras att riksdagskandidaternas personvalskampanjer har haft en försiktig start med relativt få personvalskampanjer till relativt låga kostnader. Centralt i partierna utfärdades rekommendationer för hur kandidater och regionala partiorganisationer skulle hantera kampanjfinansieringen valet 1998 (Gidlund & Möller 1999).

Vi frågade i 1998 års undersökning huruvida några särskilda regler hade fastställts lokalt i partierna för hur partiets kommunorganisation ekonomiskt skulle stödja personvalskampanjer för kommunalvalet 1998. Resultatet visade att endast en fjärdedel av kommunorganisationerna fastställde sådana rekommendationer. De partier som var flitigast i fråga om att ge kandidaterna riktlinjer var folkpartiet (48 procent), centerpartiet (44 procent), socialdemokraterna (31 procent) samt moderaterna (30 procent). Av de 25 ingående lokala partierna hade däremot ingen antagit några regler.

De antagna reglerna var av varierande slag, från enkla beslut att inte stödja någon kandidat ekonomiskt till regler av typen: att bekosta visst material lika för alla, att ge samtliga en viss summa pengar, att stödja exempelvis de tre första namnen med visst material

## 5 KAPACITET TILL FÖRÄNDRING?

(presentationer, visitkort, flygblad etc.) eller pengar. I vissa fall antogs etiska regler, exempelvis att öppet redovisa det ekonomiska stödet, eller att pengarna till personvalskampanjer skulle gå via partiorganisationen eller andra riktlinjer hur pengarna praktiskt skulle hanteras.

Sverige har en ytterst begränsad reglering och kontroll av partifinansieringen. Den befintliga minimala lagstifningen som finns gäller de offentliga partistöden och fördelningen av dem samt mutlagstiftningen. Det etiska ansvaret vilar på partierna själva.<sup>13</sup> Runt om i den demokratiska världen har kontrollen och insynen ökat under senare tid i fråga om partier och pengar. Den vanligast förekommande är att partier och/eller kandidater är skyldiga att inkomma med rapporter över sina ekonomiska förhållanden. Viktiga förklaringar till denna pågående reformering är obehagliga erfarenheter av legitimitetskriser, men i vissa fall även ett starkt opinionstryck som stärkt partiföreträdare i uppfattningen att öppenheten är en demokratisk nödvändighet. Dessutom har med stigande grad av offentlig finansiering medvetenheten ökat om att partiernas ekonomier inte längre kan vara en intern angelägenhet. Den omfattande skattesubventioneringen av partier har således bidragit till förändrade attityder till reglering och insyn (Gidlund 1999b).

Med personvalsreformen kommer frågan om regel- och kontroll i ett delvis nytt ljus. I ett personvalssystem tenderar kandidater att bli mer exponerade för allehanda särintressen som kan vilja köpa inflytande. I ett demokratiskt samhälle är det av vikt att det finns rättsliga mekanismer som skapar förutsättningar för genomskinlighet och ser till att detta även tillämpas i praktiken. Öppenhet och genomskinlighet i detta sammanhang förutsätter att medlemmar, väljare och medier kan få tillgång till information om vilka intressen som står bakom kandidater och om detta stöd sker på ett etiskt godtagbart sätt. Med tanke på att partierna på lokal nivå i så hög utsträckning är finansierade av KPS är det också av största vikt att dessa kommunala medel hanteras på ett godtagbart sätt i eventuella personvalskampanjer.

### En organisationsstruktur för 2000-talet

Den hierarkiska organisationsstruktur som tidigt kom att präglade partierna utvecklades i samklang med det omgivande industrisamhällets organisation där basen för de politiska och ekonomiska interaktionerna i huvudsak var nationalstaten. I nationalstaten har partierna i

## 5 KAPACITET TILL FÖRÄNDRING?

hög grad fungerat som integrationsagenter av det politiska systemets territorium (Lipset & Rokkan 1967). Denna uppgift har inneburit att partierna strävat efter att bygga upp rikstäckande organisationer. Dessutom har det varit betydelsefullt att driva vissa huvudfrågor – oberoende var i landet man verkat. Sammanhållning och enighet har ytterst setts som viktiga förutsättningar för att kunna fullgöra åtagandet att ta ansvar för den politiska styrelsen och fatta bindande beslut.

I dag när samhällsutvecklingen går i riktning mot internationalisering och gränsöverskridande får detta konsekvenser även för partiernas sätt att arbeta och fungera. Den organisationsprincip som tycks växa fram i kunskapssamhället bryter med den hierarkiskt toppstyrda organisationsmodellen och karaktäriseras av plattare strukturer och nätverk. Det är organisationslösningar som gynnar flexibilitet, gränsöverskridande och snabbhet (Gidlund 1992, 1999a; Karlsson 1997).

Internationaliseringen kommer under 2000-talet att få genomgripande konsekvenser i fråga om hur vi i Sverige tänker om partiernas plats i demokratin, deras organisering och finansiering. De svenska partierna kan inte på samma sätt som förr segla i egen sjö – europeiseringen kommer att föra med sig en större idékraft från omgivningen.

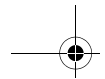
I en omgivning som karaktäriseras av snabba förändringar riskerar toppstyrning att fungera mindre effektivt än decentraliserade lösningar. De problem som partiledningar måste hantera är tänkbara fragmentiseringstendenser; sprickor i sammanhållningen som kan påverka trovärdigheten i både väljarnas och eventuella samarbetspartners ögon. Personval utgör – som vi konstaterade redan i det förra kapitlet – en utmaning för partierna inte minst ur sammanhållningssynpunkt. Med en ökad fokusering på kandidater riskerar partiorganisationerna att försvagas i sina ambitioner att nå enighet och ett enhetligt uppträdande. Det finns en oro för att sammanhållningen i partiorganisationerna minskar som en konsekvens av personvalet: 58 procent av ombudsmännen tror exempelvis att partiernas kontroll- och koordineringsmöjligheter när det gäller valkampanjerna minskar (Möller 1999b).

Den tendens till ökad frihet som registreras i verksamhetsplaneringen i denna studie försvårar dessutom en centraliserad uppläggning av valrörelserna. Här tvingas partiledningarna således att anpassa sig till en mer osäker situation där kandidater kan skapa sig ett större mått av manöverutrymme på bekostnad av partiorganisationen.

## 5 KAPACITET TILL FÖRÄNDRING?

### Noter

- <sup>1</sup> Panebianco (1988) utmejslar från litteraturen tre centrala dimensioner beträffande oförutsägbarhet som visar hur organisationer kan reagera nämligen: 1) komplexitet kontra enkelhet 2) stabilitet kontra instabilitet 3) tillåtande liberal kontra fientlighet.
- <sup>2</sup> Den tredje dimensionen – tillåtande liberal kontra fientlighet – som Panebianco nämner har ytterst med överlevnad att göra.
- <sup>3</sup> I Sverige var den ekonomiska krisen i den arbetarrörelseägda dagspressen den utlösande faktorn för att införa statligt partistöd 1964. En analys av debatten och de inblandade aktörernas ståndpunkter se Gidlund, 1983.
- <sup>4</sup> Ambitionen är här inte att göra någon utvärdering av det kommunala partistödet, eller redovisning av den offentliga finansieringens utveckling.
- <sup>5</sup> För en studie om toppstyrning inom moderata samlingspartiet och socialdemokratiska partiet se Teorell, J (1998) Demokrati eller fåtalsvälde. Om beslutsfattande i partiorganisationer. Uppsala.
- <sup>6</sup> Vissa mindre variationer kunde dock registreras, nämligen att centerpartiets respondenter i högre utsträckning än övriga partier ansåg att IT ökat styrningen över den lokala valrörelsen. Miljöpartiet och vänsterpartiet upplevde den klart lägsta styrningen via IT.
- <sup>7</sup> Vid 1979 års undersökning gjordes en beräkning av nivån baserad på uppgifter om inkomster och kostnader, medan vi i den aktuella undersökningen ställde följande direkta fråga: "Hur stor andel (i procent) av partiets kommunorganisations verksamhetskostnader täcks av kommunalt partistöd (inkl. i förekommande fall andra offentliga bidrag)?"
- <sup>8</sup> Detta kan jämföras med det landstingskommunala partistödet (LKP) som ökat kraftigast av de offentliga partistöden. LKP började 1970 med blygsamma 9,3 miljoner kronor men är 128 miljoner kronor (exkl. de landstingsfria kommunerna) för år 1998 (i löpande priser). Det statliga partistödet startade med 23 miljoner kronor 1966, för 1997/98 utbetalades 145,2 miljoner kronor (i löpande priser).
- <sup>9</sup> Bestämmelserna om KPS är numera inskrivna i kommunallagen. SFS 1991:900. En kommun har även rätt att ge bidrag till ett parti som upphört att vara representerat i fullmäktige i maximalt ett år efter det att representationen upphört. För en genomgång av de första överklagandena, se *Det offentliga stödet till partierna. Inriktning och omfattning*. ESO Ds 1994:31.
- <sup>10</sup> Moderaterna tog efter en omstrukturering i början av 1970-talet ett betydande arbetsgivaransvar för personal i främst sina regionala organisationer. Folkpartiet gjorde betydande neddragningar av sin personal på regional- och kommunal nivå efter särskilt förlustvalet 1982. Om budgetstrategier, se Gidlund 1985.
- <sup>11</sup> Ingen longitudinell analys med exakt samma enheter vid två mättillfällen utan en jämförelse av lokala partisystem.
- <sup>12</sup> Någon siffor kommer inte att presenteras eftersom jämförbarheten i exakta



## 5 KAPACITET TILL FÖRÄNDRING?

---

kronor och ören är komplicerad. En bortfallsanalys och en longitudinell jämförelse av exakt samma enheter är tidsödande och är p.g.a. det interna bortfallet 1998 inte här möjlig att redovisa.

<sup>13</sup> Konsensusstrategin med minimum av lagstiftning och kontroll eventuellt i kombination med frivilliga överenskommelser mellan partierna konfirmerades av den utredning som efter att ha granskat frågan om partiernas offentliggörande av inkomster och utgifter samt behovet av lagstiftning år 1951 avvisade det senare och rekommenderade frivilliga överenskommelser mellan partierna (SOU 1951:56).

