

1 Sammanfattning

1.1 Kostnader, besparingsmöjligheter och alternativ

Offentligt stöd till partier lämnas av staten, landsting och kommuner. Kostnaden för partistöden har ökat kraftigt sedan stöden infördes under 1960-talet (se figur 2.1). Särskilt i landstingen, och i viss utsträckning i kommunerna, föreligger risk för en fortsatt kostnadsökning mot bakgrund av stödets koppling till index, vanligtvis basbeloppet. Det offentliga stödet till partier i landsting och kommuner omfattas som synes inte av de besparingsbeting som gäller för andra områden. Däremot har det skett ett trendbrott vad gäller det statliga stödet som minskas med tio procent fr.o.m. den 15 oktober 1994.

Det föreligger stora skillnader mellan hur stort stöd som lämnas i olika kommuner och landsting. I kommunerna kan iakttas ett samband mellan storleken på stödet och kommunens storlek. Stockholms stad svarar för 7 % av det totala stödet i samtliga kommuner. Detta är en ökning sedan 1983, då stödet sammantaget i Stockholm och Göteborg svarade för 8 % av det totala kommunala stödet.

Inom landstingen är sambandet inte lika tydligt. I gruppen stora landsting återfinns såväl den största som den minsta bidragslämnaren. Stockholms läns landsting lämnar ensamt 25 % av det totala stödet i samtliga landsting. De landstingsfria större kommunerna Göteborg och Malmö lämnar inte något särskilt "landstingskommunalt" stöd.

Stödet räknar per invånare i landstingen uppvisar i princip ingen skillnad mellan olika typer av landsting, indelade i storleksklasser. Kommuner med 50 000–100 000 invånare lämnar däremot ett påtagligt högre stöd per invånare än övriga kommuner.

I studier från 1970- och 1980-talen har det funnits belägg för ett samband mellan högt stöd till partier och socialistisk majoritet, men sambandet försvagas med ökad storlek. Vår undersökning visar att

borgerligt styrda landsting lämnar ett något högre stöd per mandat än socialistiskt styrda landsting. I kommuner lämnar borgerligt styrda kommuner med vågmästare det högsta stödet per mandat. Denna iakttagelse kan inte direkt förklaras med andra påverkande faktorer som t.ex. storlek på kommunerna.

Statligt stöd i form av arbetsmarknadspolitiska åtgärder kommer partierna till del genom anställda med lönebidrag. Totalt är ca 40 % av partiernas personalstyrka lönebidragsanställda. Anställningsformen är vanligast på lokal nivå och används mest av socialdemokraterna. Indirekt offentligt stöd förekommer även i form av gratis lokaler och i viss utsträckning kontorservice.

Partierna är i hög grad beroende av den offentliga finansieringen för att bedriva sin verksamhet. Andra inkomstkällor är begränsade. Ett undantag är socialdemokraterna som med framgång bedrivit lotteri-verksamhet, så att detta har blivit en betydelsefull intäktspost på central nivå. Faran med ett allt för stort beroende av offentliga medel är att detta kan begränsa incitamenten för medlemmar och sympatisörer att på olika sätt stödja partiet. Detta kan ytterligare öka anspråken på offentligt stöd.

Utifrån fallstudier finner vi att beslut om stöd till partier ofta fattas i enighet på alla nivåer. Även om partierna har olika syn uppfattas vanligtvis inte beslut om vare sig stöd till partier eller ekonomisk ersättning till politiker som någon stridsfråga.

Vad gäller ekonomisk ersättning och arvoden till förtroendevalda, riksdagsledamöter samt regeringsmedlemmar kan konstateras att på central nivå är strävan att hitta en neutral beslutsform, med opolitiska nämnder som skall fastställa riksdagsledamöters och regeringsmedlemmars arvoden. I Lokaldemokratikommitténs betänkande föreslås däremot en återgång till tidigare bestämmelser som innebär ökad frihet för kommuner och landsting att själva besluta om ersättning till förtroendevalda på dessa nivåer.

Partiernas utgifter består i huvudsak av personal-, lokal-, aktivitets- och valkostnader som fördelas över mandatperioden. Olika reklaminsatser i massmedia är en stigande kostnadspost. En generell iakttagelse från studerade länder är kraftigt ökade valkostnader. De länder som har lyckat bäst med att hålla nere partiernas kostnader för valkampanjer lämnar ett indirekt offentligt stöd till partierna genom viss fri

radio- och TV-tid. Vi föreslår att ytterligare underlag bör inhämtas i syfte undersöka fördelar och nackdelar med en sådan modell.

Kostnadsbegränsningsk. utgiftstak för kostnader för valkampanjer har prövats i olika länder. Erfarenheterna är att man kan få en viss kontroll över ökningstakten. Modellen skulle kunna prövas i Sverige genom att partierna på frivillig väg träffar överenskommelser om att begränsa valkostnaderna.

En besparingsmöjlighet som genomförda fallstudier illustrerar är att minska partiernas kostnad för lokaler. Partierna bör diskutera det reella behovet av lokaler och undersöka möjligheter till olika typer av samutnyttjande med andra partier eller verksamheter.

Sammanfattningsvis redovisas kostnader för direkt och indirekt offentligt stöd till partier och näraliggande organisationer i tabell 1.1 och 1.2.

Tabell 1.1 Totalt stöd år 1992 till partier och ekonomisk ersättning/arvoden till förtroendevalda/riksdagsledamöter samt regeringsmedlemmar (miljoner kronor)

	Stöd till partier	Indirekt stöd (arbetsmarknads- politiska medel)	Ersättning/arvode till förtroendevalda
Central nivå (*)	206	1	278
Regional nivå	189	18	184
Lokal nivå	310	40	870
Ej fördelat på nivåer		6 (**)	
Totalt	705	65	1 332

(*) Avser stöd till partier och arvoden/ekonomisk ersättning som lämnas på central nivå, dvs regering, riksdag och centrala partikanslier inkl kvinnoförbund och ungdomsförbund. Politiska tjänstemän och assistenter vid regeringskansliet är exkluderade. Anslaget för riksdagen avser budgetåret 1992/93.

(**) Uppgiften avser lönebidragsanställda vid de politiska ungdoms- och kvinnoförbunden som inte kan fördelas per nivå.

Tabell 1.2 Totalt direkt stöd år 1992 fördelat på partier (huvudorganisation), ungdomsförbund och kvinnoförbund (miljoner kronor)

	Partier (inkl. riksdagsstöd)	Politiska ungdomsförbund	Politiska kvinnoförbund
Central nivå	195	9	2
Regional nivå	181	8	—
Lokal nivå	301	9	—
Totalt	677	26	2

(*) Ett landsting lämnar 0,4 miljoner kronor i bidrag till kvinnors deltagande i politiken.

Det utbetalda stödet till politiska partier uppgår till 705 miljoner kronor. Arvoden/ekonomisk ersättning till förtroendevalda uppgår till ca 1,3 miljarder kronor.

1.2 Reglering och kontroll

Det statliga partistödet regleras i lag (1972:625) om statligt stöd till politiska partier och de kommunala stöden regleras i kommunallagen (SFS 1991:1774). Den lagstiftning som finns avser den offentliga finansieringen av partierna. I ett internationellt perspektiv är den svenska lagstiftningen om partifinansiering begränsad.

Ett flertal principer omgärdar lagstiftningen om offentligt stöd till partier. En av dessa principer är att någon offentlig kontroll av hur medlen används inte bör förekomma. Även i detta avseende skiljer sig Sverige från andra länder som utredningen har studerat. Mot bakgrund av att det är fråga om offentliga medel, i vissa kommuner och landsting relativt stora belopp, och förmåner som beslutas av förmånstagarna själva bör, enligt vår uppfattning, medborgarna garanteras en viss insyn.

En annan princip är att de offentliga bidragens storlek skall stå i proportion till partiernas styrka. Vi har funnit att den rättspraxis som har utvecklats, sedan de nya bestämmelserna i kommunallagen trädde i kraft 1992, inte harmonierar med denna princip. I förarbetena redovisas att i allmänhet skall partistöd lämnas i form av mandatbundet sötd (rörlig del i förhållande till partiernas styrka) och

grundstöd (fast del som dock inte behöver vara lika för alla). Den hittillsvarande tillämpningen visar att proportionaliteten i stödet kan variera avsevärt. Vi menar att en utvärdering bör göras av effekterna av nuvarande bestämmelser om offentligt stöd till partier i landsting och kommuner.

Ett teoretiskt begrepp som har använts för att beskriva den svenska modellen för att hantera partifinansieringsfrågor är *konsensusstrategin*. Strategin kännetecknas av "ett minimum av lagstiftning och kontroll, eventuellt i kombination med frivilliga överenskommelser mellan partierna. Kontrollen av att partierna inte bryter mot överenskommelser och andan i lagstiftningen, är huvudsakligen etisk" (Gidlund, bilaga 6).

Det motsatta sättet att hantera partifinansiering är *lagstiftningsstrategin* som bygger på ett system av legala normer och kontrollinstrument för övervakning. I ett internationellt perspektiv är denna metod vanligast. Behovet av lagstiftning och kontroll hör samman med de risker som privat och offentlig finansiering visats sig vara behäftade med. Det gäller risker för ojämn fördelning av resurser mellan partierna/kandidaterna som kan snedvrída den politiska konkurrensen. Stora bidragsgivare som företräder olika särintressen kan skapa beroendeförhållanden till partier/kandidater som i värsta fall kan utvecklas till korrupktion. Orsaken till reglering och kontroll av den offentliga finansieringen hör samman med den expansiva inställningen som politiker kan ha till sådana anslag/förmåner samt att orättvisor kan begås vid fördelningen av dessa bidrag.

Beslutade förändringar, som troligtvis kommer att påverka partifinansieringen i Sverige, är främst övergången till val med personvalsinslag.

Personvalskommittén har utrett frågan om personval men lämnar inga förslag till särskild lagstiftning om partifinansiering, trots att en ny finansieringssituation, med inslag av privat finansiering, för kandidater förutses. Kommittén har tagit fasta på konsensusstrategin med argumentet att det svenska systemet med frivilliga och offentlig finansiering har fungerat hittills. Det föreslagna personvalsinslaget är begränsat och kommittén bedömer att det inte bör föreligga någon risk för oönskad finansiering. En del av den finansiering som det kan finnas invändningar mot, faller redan nu inom ramen för lagstift-

ningen mot mutor och bestickning. Om det visar sig att problem uppstår bör frågan, enligt kommittén, prövas på nytt.

Frågan är, enligt vår mening, om konsensusstrategin fortsättningsvis kommer att fungera mot bakgrund av en mer instabil partistruktur och inslag av privat finansiering. Dessutom är effekterna av det föreslagna personvalsinslaget för den nuvarande offentliga finansieringsformen inte klarlagda. Vid val med personvalsinslag är det kanske rimligt att det offentliga stödet till viss del kopplas till person. En sådan koppling finns redan i en del andra länder. Ett annat perspektiv på finansieringsfrågan är partiernas internationella samarbete inom främst EU, där anspråken på ekonomiska resurser för verksamheten blir alltmer krävande.

Offentlig finansiering kan utformas på olika sätt. I flera delstater i USA finns tax-check-off program. De bygger på att skattebetalare, dvs. enskilda personer, anger att en viss del av skatten, ofta mellan en till fem dollar, skall gå till valkampanjer.

Erfarenheter från andra länder visar att man lätt kan hamna i en situation med oönskade beroendeförhållanden till enskilda finansiärer. I länder med varierande grad av privat finansiering och personval, förekommer därför i allmänhet såväl reglering som kontroll. Beloppsmässiga begränsningar för individuella bidrag till kandidater och partier finns i t.ex. USA och Tyskland. Ofta är dessa begränsningar kopplade till bestämmelser om offentlighögörande av namn på bidragsgivare.

I samband med utvärdering av kommande val med personvalsinslag bör frågan prövas mot bakgrund av erfarenheter från andra länder. Enligt vår mening bör skyddet av bidragsgivare, som anförts som argument mot offentlighögörande, vägas mot allmänintresset att veta vilka som står bakom olika kandidater och indirekt partier. Även beloppsmässiga begränsningar bör övervägas, för att förebygga att det uppstår beroendeförhållanden mellan kandidater och större bidragsgivare.