

Ref KB0c

# Kommunalt partistöd

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library  
of Sweden

SOU

1991:80

# Kommunalt partistöd

Betänkande av partistödsutredningen

**SOU**

1991:80







Statens offentliga utredningar  
1991:80  
Civildepartementet

# Kommunalt partistöd

Betänkande av partistödsutredningen  
Stockholm 1991



SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget  
Kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Tel 08/739 96 30  
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS  
OFFSETCENTRAL  
Stockholm 1991

ISBN 91-38-10877-1  
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för  
civildepartementet

Regeringen bemyndigade den 13 juni 1991 chefen för civildepartementet att tillkalla en kommitté med uppgift att se över reglerna om kommunalt partistöd. Kommittén har antagit namnet partistödsutredningen.

I arbetet med betänkandet har som ledamöter deltagit landshövdingen Sten Wickbom, ordförande, riksdagsledamöterna Hugo Andersson, Helge Hagberg, Lars Norberg, Ulla Pettersson och Knut Wachtmeister, vidare kommunalråden Birgitta Nådell och Magnus Persson, politiska sekreteraren Helena Bargholtz och ombudsmannen Kristina Vikström.

Som sakkunniga har deltagit vice förbundsordföranden Sune Eriksson, kommunförbundet, departementsrådet Sören Häggroth, civildepartementet, och landstingsrådet Ove Löfgren, landstingsförbundet.

Stadsjuristen Stig Hellmers har biträtt kommittén som expert.

Sakkunnige Kai Kronvall har tjänstgjort som sekreterare.

Kommunförbundets sektion för statistik och informationsförsörjning har biträtt kommittén med uppgifter om samt beräkningar av det kommunala partistödet.

Fil. dr Gullan Gidlund har på kommitténs uppdrag utarbetat uppsatsen Vinna eller försvinna - Den offentliga partifinansieringen och väljarnas nya rörlighet, som bilägges detta betänkande. Experten Stig Hellmers har på kommitténs uppdrag utarbetat promemorian Kommunalt stöd



till politiska organisationer och politisk verksamhet -  
Kommunalrättsliga aspekter, som bilägges detta betänkande.

Kommittén får härmed överlämna betänkandet (SOU 1991:80)  
Kommunalt partistöd.

Till betänkandet fogas reservationer av ledamöterna Lars  
Norberg respektive Magnus Persson.

Stockholm i oktober 1991

Sten Wickbom

Hugo Andersson	Helena Bargholtz	Helge Hagberg
Lars Norberg	Birgitta Nådell	Magnus Persson
Ulla Pettersson	Kristina Vikström	Knut Wachtmeister

/Kai Kronvall

## INNEHÅLL

SAMMANFATTNING...5

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG...10

1. INLEDNING...11
  - 1.1 Direktiven...11
  - 1.2 Allmän bakgrund...11
  - 1.3 Problemställningen...12
  - 1.4 Det statliga partistödet...13
  - 1.5 Det kommunala partistödet...15
  - 1.6 Ändringar och förslag om ändringar av partistödet...17
    - 1.6.1 Utredningsförslag...17
    - 1.6.2 Förtroendeuppdragsutredningen...18
    - 1.6.3 Initiativ i riksdagen...20
  - 1.7 Det svenska partistödet i internationell belysning...21
  
2. RÄTTSLÄGET...24
  - 2.1 Den kommunala kompetensen...24
  - 2.2 Lagen om kommunalt partistöd...25
  - 2.3 Rättspraxis rörande tillämpningen av partistödslagen...25
  - 2.4 Andra former av stöd till politiska organisationer och politisk verksamhet...26
  - 2.5 Rättspraxis rörande andra stödformer till politisk verksamhet...28
  
3. STATLIGT OCH KOMMUNALT PARTISTÖD OCH ANDRA FORMER AV STÖD - NUVARANDE FÖRHÅLLANDEN...30
  - 3.1 Partistödet...30
    - 3.1.1 Det statliga partistödet...30
    - 3.1.2 Partistödet i kommunerna...31
    - 3.1.3 Partistödet i landstingen...33
  - 3.2 Andra former av stöd...35
    - 3.2.1 Förtroendevalda på hel- eller deltid...36



- 3.2.2 Politiska sekreterare och andra former av biträde åt de förtroendevalda...38
- 3.2.3 Utbildningsbidrag...38
- 3.2.4 Allmän partiservice...39
- 3.2.5 Bidrag till de politiska ungdomsorganisationerna...39

4. EKONOMISKA KONSEKVENSER AV ATT INFÖRA ETT GRUNDSTÖD...40

- 4.1 Utfallet på nationell nivå...40
- 4.2 Utfallet på kommunnivå...43

5. UTREDNINGENS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG...46

- 5.1 Allmänna överväganden...46
- 5.2 Lagtext...48
- 5.3 Specialmotivering...48

RESERVATIONER...53

BILAGOR...56

- (1) Direktiv
- (2) Sammanfattning av betänkandet (SOU 1988:47)  
Kommunalt stöd till de politiska partierna
- (3) Gullan Gidlund: Vinna eller försvinna.  
Den offentliga partifinansieringen och väljarnas nya rörlighet
- (4) Stig Hellmers: Kommunalt stöd till politiska organisationer och politisk verksamhet.  
Kommunalrättsliga aspekter.
- (5) Beräkningar av effekterna av grundstöd
- (6) Beräkningar av effekterna av grundstöd i en fiktiv kommun.

## SAMMANFATTNING

Genom lagen (1969:596) om kommunalt partistöd får kommuner och landsting lämna ekonomiskt bidrag till partier som under den tid beslutet avser är representerade i fullmäktige. Bidraget skall fördelas i proportion till partiernas mandattal i fullmäktige.

Det kommunala partistödet har senast varit föremål för utredning 1988, då förtroendeuppdragsutredningen överlämnade betänkandet (SOU 1988:47) Kommunalt stöd till de politiska partierna. Betänkandet har legat till grund för överläggningar mellan riksdagspartierna om eventuella förändringar av det kommunala partistödet. Överläggningarna har inte resulterat i några förslag till ändringar.

I samband med behandlingen våren 1991 av förslaget till ny kommunallag har riksdagen hos regeringen begärt en översyn av lagstiftningen om det kommunala partistödet. Riksdagen har inte angett några närmare riktlinjer för denna översyn. I anledning av riksdagens begäran har regeringen tillsatt denna kommitté, som har antagit namnet partistödsutredningen. Enligt direktiven bör kommittén ta del av förtroendeuppdragsutredningens betänkande och lämna förslag till hur det kommunala partistödet bör vara utformat.

I detta betänkande lämnas förslag till ny lagstiftning om det kommunala partistödet.

I **kapitel 1** redovisas översiktligt bl a problemställningen beträffande det kommunala partistödet, där grundproblemet anges vara hur man ska finna ändamålsenliga och rättvisa principer för fördelningen mellan partierna. I kapitlet



beskrivs även tillkomsten av det statliga (1965) och det kommunala (1969) partistödet samt de ändringar som skedde 1972 och de förslag till ändringar som lagts fram i riksdagen sedan 1971. Ändringsförslagen har främst gått ut på att införa någon form av grundstöd som komplettering till det mandatbundna, proportionellt fördelade stödet. I slutet av kapitlet jämförs det svenska partistödet i olika avseenden med främst de övriga nordiska ländernas.

I **det andra kapitlet** redogör kommittén för rättsläget på området i kortfattad form.

De frågor om tillämpningen av lagen om kommunalt partistöd som regeringsrätten avgjort har huvudsakligen gällt rätten till stöd när partier splittrats eller utbrytning skett från parti under pågående mandatperiod; vidare avvikelser från lagens strikta mandatbundna fördelningsgrund samt andra stödformers förenlighet med lagen.

När det gäller andra former av stöd än kontantstöd och politiska sekreterare konstaterar kommittén bl a att särskilt stöd åt partierna för informations- och mötesverksamhet samt fria lokaler och annan kostnadsfri service utanför det lagreglerade stödet i princip torde strida mot partistödslagen och innebära befogenhetsöverskridanden. Kommittén finner även att rättsfallsmaterialet är tämligen rikligt när det gäller kommunernas och landstingens förhållande till det politiska livet i kommunen/landstinget i allmänhet och där de överklagade besluten innebär stöd för eller diskriminering av olika politiska organisationer eller meningsyttringar.

I **kapitel 3** redovisas omfattningen och utvecklingen av det statliga och det kommunala partistödet.

Det statliga partistödet uppgick 1990/91 till cirka 173 milj kronor totalt inklusive bidrag till partigrupperna i riksdagen. Det kommunala partistödet har ökat från 28 milj kronor 1971 till nära 240 milj kronor 1991. 1989 varierade

stödet per mandat mellan 1.500 och 153.450 kronor. Högsta stödet per invånare i kommunen uppgår till 73 kronor och det lägsta till nio kronor. Kommuner med vänstermajoritet ger i allmänhet ett högre stöd än kommuner med borgerlig majoritet eller där majoritetsförhållandena är oklara.

Det landstingskommunala partistödet har ökat från drygt 9 milj kronor 1970 till cirka 130 milj kronor 1991. Storleken av partistödet är i stort sett proportionell mot folkmängden i landstingen.

1989 fanns det 573 heltidsengagerade förtroendevalda och 286 deltidsengagerade (minst 40 procent av heltid) i kommunerna. Motsvarande siffror för landstingen var 135 respektive 52.

I kommunerna och landstingen finns i dag totalt 180 tjänster inrättade enligt lagen (1983:565) om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner. Även andra liknande former av biträde till de förtroendevalda förekommer.

En majoritet av kommunerna betalar genom partierna ut ersättning till förtroendevalda som deltar i utbildning med anknytning till kommunen. Många kommuner och landsting ger stöd till partierna i form av fria möteslokaler, utskrift och kopiering av partimaterial, disponering av AV-hjälpmiddel och annan kontorsutrustning samt kostnadsfri spridning av partiinformation till hushållen. 36 kommuner anslog 1989 7,7 milj kronor till de politiska ungdomsorganisationernas verksamhet.

I **kapitel 4** redovisas olika beräkningar av ekonomiska konsekvenser av att införa ett grundstöd.

Ett grundstöd på 25 procent av totalbeloppet skulle, om det införts 1989, lett till en betydande omfördelning från de största partierna, främst (s), till de mindre partierna. Förlusten för (s) i kommunerna och landstingen uppgår till

cirka 16 procent jämfört med fördelningen enligt nuvarande regler. Vinsten för (kds) i kommunerna skulle uppgå till nära 80 procent, medan vinsten för (mp) i landstingen skulle bli drygt 60 procent.

Beräkningar av konsekvenserna av grundstöd på 5, 15 och 25 procent baserat på mandatställningen efter 1988 års val och det 1989 utgående partistödet visar att främst (s) men även (m) skulle förlora i förhållande till nuvarande system för fördelning i samtliga fall utom vid förekomst av reduceringsregler för de minsta partierna. I det sistnämnda fallet skulle (m) göra en mindre vinst. Övriga partier skulle vinna i varierande grad. Förlusten för de största partierna skulle reduceras dels vid en sänkning av grundstödet andel av det totala stödet, dels vid införande av regler för reducering av grundstödet för de mindre partierna, vilkas vinst i de flesta fall skulle minska något genom reduceringsreglerna.

Beräkningar på kommunal nivå av konsekvenserna av att införa grundstöd redovisas även. Av denna redovisning framgår bl a olika tröskeleffekter av grundstöd, med eller utan regler för reducering av stödet för de mindre partierna.

I det femte kapitlet redovisas kommitténs överväganden och förslag.

Kommittén framhåller i sina allmänna överväganden, att det kommunala partistödet skall ses som ett allmänt samhälleligt stöd för att förbättra partiernas möjligheter att utveckla en aktiv medverkan i opinionsbildningen bland medborgarna och därigenom stärka den kommunala demokratin.

Den kommunala kompetensen att besluta om partistöd bör enligt kommitténs mening ges en friare utformning. En friare reglering möjliggör en uppdelning av partistödet i ett grundstöd och ett mandatbundet stöd. Kommittén har inte funnit anledning att närmare reglera utformningen av



stödet. Det bör ankomma på kommunerna och landstingen själva att bestämma t ex storleksrelationen mellan ett grundstöd och ett mandatbundet stöd. Den föreslagna kompetensregeln vilar på den allmänna likställighetsprincipen, vilket enligt kommitténs mening bör garantera att ett visst parti inte otillbörligt gynnas eller missgynnas.

Förslaget innebär i huvudsak att kommuner och landsting får ge stöd till partier, som är representerade i fullmäktige, för deras till kommunen/landstinget anknutna verksamhet under den tid som avses i stödbeslutet. Dock får stöd utgå även för året efter det att partiets representation upphört. Stödet, som beslutas av fullmäktige, skall syfta till att möjliggöra partiernas till kommunen/landstinget anknutna verksamhet, och det får inte otillbörligt gynna eller missgynna något parti. Om partistöd utgår i form av politiska sekreterare skall det beaktas vid bestämmandet av annat stöd.

Av specialmotiveringen framgår bl a att lika fördelning av grundstödet mellan de i fullmäktige representerade partierna inte är ett självklart rättvisekrav. Om stödet sätts till en något lägre nivå för parti med ett i förhållande till fullmäktigeförsamlingens storlek ringa antal mandat, bör detta inte uppfattas som ett otillbörligt missgynnande. Både när det gäller grundstödet och det mandatbundna stödet bör dock uteslutande vid fördelningen av något representerat parti inte kunna komma i fråga.



## FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900) att 2 kap. 9 § skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

Kommuner och landsting får lämna ekonomiskt bidrag till de politiska partier som är representerade i fullmäktige under den tid som avses i bidragsbeslutet. Bidraget skall fördelas så, att varje parti får ett lika stort belopp för varje plats som partiet har i fullmäktige.

*Föreslagen lydelse*

Kommuner och landsting får under den tid som avses i stödbeslutet ge stöd till partier som är representerade i fullmäktige för deras till kommunen respektive landstinget anknutna verksamhet. Stöd får dock utgå även för året efter det att partiet upphört att vara representerat i fullmäktige. Stödet beslutas av fullmäktige. Det skall syfta till att för varje parti möjliggöra verksamhet som avses i första stycket och får inte otillbörligt gynna eller missgynna något parti. Om partistöd genom anställande av politisk sekreterare finns särskilda bestämmelser. Utgår sådant stöd skall det beaktas vid bestämmande av annat stöd.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

## 1. INLEDNING

### 1.1 Direktiven

Enligt direktiven (dir. 1991:46; bilaga 1) har riksdagen i samband med behandlingen av den nya kommunallagen begärt att regeringen skall tillsätta en parlamentarisk utredning för att göra en översyn av partistödslagstiftningen. Enligt riksdagens uttalanden bör beredningsarbetet i denna fråga bedrivas skyndsamt med inriktning på att riksdagen skall fatta beslut i frågan redan under hösten 1991.

Riksdagen har inte gett några närmare riktlinjer för hur ett förändrat kommunalt partistöd bör utformas.

Enligt direktiven bör kommittén ta del av förtroendeuppdragsutredningens betänkande (SOU 1988:47) Kommunalt stöd till de politiska partierna, i vilket olika stödformer övervägts och konsekvenserna av alternativa lösningar redovisats.

Kommittén skall även beakta andra former av stöd än det lagfästa, mandatbundna stödet, t ex ersättning till politiska sekreterare, utbildnings- och lokalbidrag samt administrativa bidrag och informationsanslag.

### 1.2 Allmän bakgrund

Lagen (1969:596) om kommunalt partistöd ger kommunerna och landstingen rätt att lämna ekonomiskt bidrag till politiska partier som under den tid som beslutet avser är representerade i fullmäktige. Bidraget skall fördelas i proportion till partiernas mandattal i fullmäktige.

Under en följd av år har motioner lagts fram i riksdagen om ändringar av systemet för fördelning av bidraget mellan

partierna. I huvudsak har dessa förslag gått ut på att införa någon form av grundstöd eller dylikt, vilket i princip skall vara lika stort för alla partier som är berättigade till bidraget, som komplettering till det mandatbundna, proportionellt fördelade stödet.

I anledning härav fick den 1988 tillsatta förtroendeuppdragsutredningen (dir. 1988:5) i uppgift att redovisa och bedöma konsekvenserna av olika sätt att konstruera det kommunala partistödet. Det material, som utredningen skulle ta fram, avsågs ligga till grund för överläggningar mellan partierna i riksdagen om eventuella förändringar av det kommunala partistödet.

Förtroendeuppdragsutredningens nämnda betänkande överlämnades i oktober 1988. De överläggningar som därefter förts mellan riksdagspartierna har inte resulterat i några förslag till ändringar av partistödslagen.

Lagen (1969:596) om kommunalt partistöd har inarbetats i den nya kommunallagen (prop. 1990/91:117, KU38; rskr. 360), vilken träder i kraft den 1 januari 1992.

### 1.3 Problemställningen

Grundproblemet med det kommunala partistödet är att finna ändamålsenliga och rättvisa principer för fördelningen. Skall ekonomiskt stöd utgå endast till partier som är representerade i fullmäktige respektive landstinget? Skall stödet fördelas strikt proportionellt?

I sig medför - har det i olika sammanhang hävdats - en proportionell fördelning en diskriminering av småpartier. Alla partier oavsett storlek mätt i antal mandat och/eller medlemmar har nämligen, enligt detta synsätt, i grunden ungefär samma behov av stöd i form av politiskt eller administrativt biträde åt de förtroendevalda, lokaler, kontorsutrustning, utbildningsverksamhet och distribution



av informationsmaterial. Mot den bakgrunden bör därför alla partier få ett visst grundstöd för att bestrida kostnaderna för denna basverksamhet.

När det gäller stödet till riksdagspartierna har man tagit fasta på dessa förhållanden och på ett tidigt stadium infört ett särskilt kanslistöd, där för övrigt oppositionspartierna gynnas särskilt. Kanslistödet har senare kompletterats med ett särskilt bidrag till partigrupperna.

Sedan lång tid har de partier, som i det nämnda hänseendet ansett sig diskriminerade vid fördelningen av det kommunala partistödet, motionerat i riksdagen om införande av någon form av grundstöd som komplettering till det mandatbundna partistödet.

Delvis som en följd av detta har man i kommunerna och landstingen utvecklat en praxis innebärande att materiella resurser av varierande slag i ökande omfattning ställs till partiernas förfogande vid sidan av det mandatbundna stödet. Därvid har i viss mening en form av grundstöd införts utan uttryckligt stöd i lag. Frånvaron av överklaganden i större omfattning av kommunala beslut i dessa avseenden har sannolikt sin grund i att fördelningen av dessa extraresurser är ett resultat av förhandlingar mellan partierna, där förhandlingsresultatet senare konfirmeras i formella och därmed överklagbara beslut. De informella förhandlingsöverenskommelserna torde i de flesta fall vara av den arten att de mer eller mindre binder de berörda partierna vid förhandlingsresultatet i sin helhet.

#### 1.4 Det statliga partistödet

Sverige var bland de första länderna i världen med att införa offentlig finansiering av politiska partiers verksamhet. Det skedde genom riksdagens beslut 1965 om införande av ett ekonomiskt stöd för de partier som är



representerade i riksdagen. Villkoren för att få bidraget var att partiet skulle vara representerat i riksdagen och att det fått minst 2 procent av rösterna i det senaste valet till andra kammaren samt att det fortlöpande bedrev opinionsbildande verksamhet bland sina medlemmar och bland allmänheten.

I propositionen (prop. 1965:174) anfördes bl a att den svenska demokratin är en folkstyrelse genom partier och att en differentierad opinionsbildning är nödvändig för att väljarna skall kunna ta ställning i politiska frågor. Det betonades att det å ena sidan är naturligt att medlemmarna stöder sina partier ekonomiskt men att å andra sidan partiernas finansiering dessutom är ett samhällsintresse. Det är enligt propositionen ett allmänt intresse, inte bara för de politiskt organiserade, att partierna har tillräckliga resurser för sin omfattande opinionsbildande verksamhet.

Det övergripande målet med det statliga partistödet är att stärka de politiska partiernas ställning i opinionsbildningen och därigenom att stärka demokratin. Partistödet kan därutöver enligt propositionen förebygga beroende av enskilda bidragsgivare och motverka ojämnheter och brist på resurser i partierna samt förbättra möjligheterna till kontinuerlig kontakt mellan partierna och väljarna.

Enligt propositionen skall bidraget fördelas proportionellt mot antalet mandat i riksdagen. Varken villkor eller kontroll beträffande användningen skulle förknippas med bidraget. Riksdagen antog propositionen (KU 44, rskr 453).

1965 års riksdag beslöt även att anslå medel till gruppkanslier för riksdagspartierna, s k kanslistöd. Ett särskilt stöd till partigrupperna infördes genom beslut av 1975/76 års riksdag (KU 35, rskr 148). Riksdagsledamöterna erhåller också kontorshjälp.

## 1.5 Det kommunala partistödet

Den nyss redovisade partistödsreformen gällde exklusivt för partierna/partigrupperna i riksdagen. Någon möjlighet för kommunerna eller landstingen att på motsvarande sätt stödja partierna lokalt eller regionalt förelåg inte; därtill krävdes särskilt författningsstöd.

I två likalydande motioner i riksdagen 1968 togs frågan upp om kommunernas och landstingens möjligheter att bevilja anslag till politiskt parti "för bedrivande av kommunal information och opinionsbildning". Utskottet (KU 1968:33) konstaterade att detta inte ingick i den kommunala kompetensen. Motionärernas intentioner behandlades välvilligt av utskottet, som framhöll de politiska partiernas betydelsefulla roll att sprida information om den kommunala verksamheten. Utskottet hemställde hos riksdagen att frågan skulle utredas, vilket riksdagen biföll.

Med anledning av riksdagens beslut upprättades inom kommunikationsdepartementet en promemoria (stencil K 1969:7) om kommunalt partistöd. I promemorian förordades, mot bakgrund av bl a att den kommunala självstyrelsen blivit av allt vitalare intresse för medborgarna samtidigt som deras möjligheter att utöva ett direkt inflytande på de kommunala besluten blivit allt mindre, att de politiska partierna borde kunna ge väljarna information om de kommunala frågorna och partiernas ståndpunkter på ett bättre sätt än dithills. Därför borde enligt promemorian kommunerna själva få pröva behovet av ekonomiskt stöd till de partier som är verksamma i kommunen. Den utvidgning av den kommunala kompetensen som krävdes skulle ges genom särskild lagstiftning om kommunalt partistöd.

I propositionen (1969:126) redovisades en i stort sett enig remissopinion angående förslagen i promemorian. Dock fanns det delade meningar på några punkter, bl a beträffande



grunderna för fördelningen av stödet mellan partierna. Argumenten för en fördelning på proportionella grunder var väsentligen desamma som anförts vid införandet av det statliga partistödet. Intresset av att undvika system som inbjuder till en uppsplittring på småpartier eller medför andra inte avsedda verkningar på partiförhållandena borde beaktas även i sammanhang med ett kommunalt partistöd. Genom att begränsa stödet till partier som är representerade i fullmäktige eller landstinget skulle man få en viss garanti för att stödet utgår endast till partier som fortlöpande bedriver opinionsbildande verksamhet bland sina medlemmar och allmänheten. Enligt förslaget i propositionen till lagen om kommunalt partistöd får kommuner och landsting sålunda lämna ekonomiskt bidrag till partier, som under den tid beslutet avser är representerade i fullmäktige eller landstinget.

Utskottets borgerliga majoritet (KU 36), som i huvudsak i övrigt tillstyrkte propositionen, föreslog att en viss del av stödet skulle utgå som ett för alla partier lika stort grundbidrag. De socialdemokratiska reservanternas stödde propositionens förslag till fördelningsprincip, som också antogs av riksdagen (rskr 353).

Trots den tämligen entydiga betoningen i förarbetena av att stödet främst skulle avse att öka partiernas möjligheter att bedriva informationsverksamhet finns ingen formulering i lagtexten om detta ändamål. Utvecklingen under de drygt 20 år som gått sedan lagstiftningen kom till har dock lett fram till en annan och vidare syn på partistödets funktion. Förtroendeuppdragsutredningen deklarerade sålunda i sitt betänkande (SOU 1988:47) att partistödet numera bör ses som ett allmänt samhällligt stöd för att stärka de politiska partiernas ställning i opinionsbildningen och därigenom har till sitt vidare syfte att stärka den kommunala demokratin. Det kan därför enligt förtroendeuppdragsutredningens mening inte enbart ses som ett informationsbidrag till partierna.

## 1.6 Ändringar och förslag om ändringar av partistödet

### 1.6.1 Utredningsförslag

En översyn av såväl det statliga som det kommunala partistödet gjordes av 1971 års partistödsutredning, som i sitt betänkande (SOU 1972:62) Offentligt stöd till de politiska partierna lade fram ett förslag till lag om statligt stöd till politiska partier. Förslaget låg i sin helhet till grund för ett regeringsförslag (prop. 1972:126, KU 55) om partistödslag. Riksdagen antog propositionen (Lag 1972:625 om statligt stöd till politiska partier). Till grund för beslutet låg en enig överenskommelse mellan partierna.

Utredningen och propositionen utgick från följande principer för partistödet generellt:

- \* Bidrag bör utgå endast till partier som har ett inte obetydligt stöd i väljaropinionen, manifesterat i allmänna val.
- \* Bidragen bör behandlas schematiskt och fördelas enligt fasta regler som inte tillåter någon skönsmässig prövning.
- \* Bidragens storlek bör stå i relation till partiernas styrka.
- \* Någon statlig kontroll av hur medlen används skall inte förekomma.
- \* Införandet och omfattningen av kommunalt partistöd bör bestämmas av kommunerna och landstingen själva på grundval av den i lag givna konstruktionen.

Några förändringar i konstruktionen av det kommunala partistödet föreslogs inte.

Under 1980-talet har flera utredningar tagit upp frågan om det kommunala partistödet. Sålunda redovisade kommunaldemokratiska kommittén i sitt betänkande (SOU 1982:5) Förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner en kartläggning av det kommunala och landstingskommunala partistödet.



En mera utförlig kartläggning utfördes på initiativ av konstitutionsutskottet (1981/82:18) av 1983 års demokratiberedning, redovisad i (Ds C 1983:8) Det kommunala partistödet, författad av Gullan Gidlund. På grundval av denna undersökning konstaterade demokratiberedningen i sitt betänkande (SOU 1985:28) Aktivt folkstyre att kommunerna och landstingen med den existerande lagstifningen hade tillfredsställande utrymme att ge ekonomiskt stöd till de politiska partierna.

I propositionen (prop. 1986/87:91) i anledning av demokratiberedningens betänkande anfördes att frågan om en översyn av det kommunala partistödet borde prövas ytterligare, och lagen borde därför inte ändras i det läget. Civilministern deklarerade att han avsåg att ta initiativ till att bl a olika alternativa modeller för det kommunala partistödet blev belysta. Detta ledde till det i det föregående nämnda uppdraget till förtroendeuppdragsutredningen att redovisa och bedöma konsekvenserna av olika sätt att konstruera det kommunala partistödet (SOU 1988:47).

#### 1.6.2 Förtroendeuppdragsutredningen

Förtroendeuppdragsutredningens betänkande (SOU 1988:47) Kommunalt stöd till politiska partier redovisas här kortfattat vad gäller förslagsdelen. En sammanfattning av betänkandet återges i bilaga 2:

1. En generell regel om kommunalt partigrupsstöd införs som täcker alla former av politiskt biträde till de förtroendevalda som förekommer, liksom andra former av stöd till partierna som förekommer vid sidan om det lagreglerade partistödet.

2. Reglerna om kommunalt partistöd och reglerna om kommunalt partigrupsstöd infogas i skilda avsnitt i kommunallagen.

3. Ett kommunalt partigruppsstöd bör konstrueras på samma sätt som det statliga stödet, dvs det skall bestå av dels ett grundstöd, dels ett mandatbundet stöd.

4. Det kommunala partistödet skall även fortsättningsvis vara helt igenom mandatbundet och utgå med ett visst belopp per mandat. Vissa utjämningsregler för partier som förlorar mandat i ett val införs. Parti som förlorar mandat i det senaste valet får vid beräkningen av det kommunala partistödet tillgodoräkna sig det antal mandat partiet hade vid närmast föregående val under det första året efter valet.

Principiellt anser förtroendeuppdragsutredningen, vilket redovisats i avsnitt 1.5 i detta betänkande, att det kommunala partistödet bör ses inte enbart som ett informationsbidrag till partierna utan som ett allmänt samhälleligt stöd för att stärka partierna och därmed även för att stärka den kommunala demokratin.

I sina överväganden om ett införande av ett grundstöd finner förtroendeuppdragsutredningen, att bidragssystemet bör konstrueras så att det inte i alltför stor utsträckning stimulerar framväxt av småpartier. Ett sätt att motverka en sådan utveckling är att införa någon form av begränsning vad gäller rätten att erhålla stöd. Utredningen finner dock inget skäl att förslå någon begränsning av detta slag. Villkoret för att ett parti skall erhålla partistöd skall enligt utredningens mening som hittills i princip vara att partiet är representerat i fullmäktige.

I anledning av att förslag om olika regler för reducering av stödet lagts fram i riksdagen (t ex 1971:549, m) redovisar förtroendeuppdragsutredningen vilka konsekvenserna skulle bli, om sådana regler skulle kopplas till ett grundstöd. Dessa beräkningar återges i kapitel 4 i detta betänkande.

### 1.6.3 Initiativ i riksdagen

Under de senaste 20 åren har ett flertal motioner lagts fram i riksdagen med förslag om ändringar av reglerna för det kommunala partistödet.

Som exempel kan nämnas att det redan vid 1971 års riksdag väcktes ett flertal motioner om hur ett grundstöd skulle kunna se ut med hänsyn tagen till ett eventuellt spärrsystem för småpartier (t ex motion 1971:549, m).

Under senare år har motioner om främst möjligheten att införa ett grundstöd i det kommunala partistödet lagts fram i riksdagen. Under 1988/89 väcktes två motioner med detta innehåll (1988/89:K606, fp; K632, mp). Under riksdagsåret 1990/91 väcktes fyra motioner angående ändringar av reglerna för det kommunala partistödet (1990/91:K48, mp; 51, fp; 59, v; 619, fp).

Det har vidare väckts förslag i riksdagen om att även partier som är orepresenterade i kommunfullmäktige/landstinget skulle kunna få kommunalt partistöd (1987/88:K606, c). Enligt motionärens mening kan det vara mycket svårt att uppnå representation i valkretsindelade kommuner. I en sådan kommun borde det vara möjligt att betala ut stöd till partier som erhållit minst en procent av rösterna i föregående val.

I flera motioner i riksdagen (t ex 1984/85:K570, c, s; 1986/87:K613, fp) har påtalats att en konsekvens av den nuvarande konstruktionen av det kommunala partistödet är att den endast tar hänsyn till det aktuella antalet mandat. Ett parti som går kraftigt tillbaka i ett val kan därför drabbas av stora ekonomiska svårigheter. Motionärerna föreslår att regler om avtrappning liknande reglerna för det statliga partistödet bör införas även i det kommunala partistödet.



## 1.7 Det svenska partistödet i internationell belysning

Gullan Gidlund har på utredningens uppdrag studerat den svenska modellen för partistöd i jämförelse med andra länder, främst de nordiska. Arbetet har avrapporterats i promemorian Vinna eller försvinna - Den offentliga partifinansieringen och väljarnas nya rörlighet (bilaga 3). Rapporten är en uppföljning av en rapport av samma författare som redovisades i förtroendeuppdragsutredningens betänkande (SOU 1988:47) med titeln Tendenser i svensk partifinansiering.

I rapporten konstateras inledningsvis, att med den ställning och det ansvar som de politiska partierna har i en demokrati blir frågan om hur partierna finansieras och hanterar sina interna ekonomiska förhållanden en av de grundläggande demokratifrågorna. Det finns problem förknippade med förhållandet mellan partier och pengar, som kräver ständig uppmärksamhet: ojämn resursfördelning och bristande konkurrens, risk för manipulering av väljarna samt korruption och mutor. I olika länder har man vidtagit åtgärder mot dessa problem med hjälp av bl a lagstiftning. Pengar är inte generellt utslagsgivande i politiken, men de ekonomiska förutsättningarna kan under vissa omständigheter få mycket stor betydelse inte minst i samband med valkampanjer.

Förutom lagstiftning med syftet att kontrollera förhållandet mellan partier och pengar har offentlig finansiering kommit att användas som ett instrument för att lösa problemen. Sverige tillhörde pionjärerna bland västländerna när riksdagen 1965 med bred majoritet införde ett statligt stöd till riksdagspartierna. Det framhålls i rapporten att offentlig finansiering vid den tidpunkten var en utomordentligt kontroversiell tanke i många länder.

I dagsläget har ett tjugotal demokratier i världen infört någon form av direkt offentligt partistöd, allt ifrån generella bidrag till partiverksamheten till selektiva



bidrag för någon speciell aktivitet eller funktion. Räknas även bistånd i indirekt form med - t ex avdragsrätt för bidrag till politiska partier, fri radio- och TV-tid, fria transporter eller fritt porto - skulle listan över bidragsgivande länder vara längre.

Vad gäller det statliga partistödet konstateras att betydande belopp betalas ut i generellt stöd till partierna i de nordiska länderna. 1990 uppgick den sammanlagda summan till 289 milj kr i respektive lands valuta i Norge, Danmark, Finland och Sverige. Den svenska andelen uppgick till 46 % härav.

Den offentliga utgiftsexpansionen har enligt rapporten inte legat på de statliga stöden utan i stället på den utbyggnad och förgrening av den offentliga finansieringen som skett genom t ex presstöd, bidrag till partiernas sidoorganisationer, partiservice och inrättande av politiska tjänster. Denna utveckling präglar de nordiska länderna i varierande utsträckning.

De nordiska länderna har valt olika modeller för partistödet på regional och lokal nivå. I Finland finns inte partistöd på dessa nivåer. Mellan de skandinaviska länderna finns vissa både likheter och skillnader. Det svenska kommunala partistödet har den mest decentraliserade utformningen genom att kommunerna och landstingen själva bestämmer om anslagen och dess storlek. I Norge och Danmark har man föredragit att låta stortinget respektive folketinget besluta om de regionala och lokala partistöden, som i realiteten är att betrakta som en form av statsbidrag. Det bärande argumentet för den norska lösningen var att man ville undvika risken för orättvisa mellan partierna i olika delar av landet.

Kvalifikationerna för att erhålla partistöd regionalt och lokalt varierar en del. I Sverige är, som redan sagts, kravet att partiet skall vara representerat i fullmäktige eller landstinget för att få stöd. I Norge är kravet dels

att partiet skall ha fått 2,5 procent av rösterna, dels att det är registrerat enligt vallagen och har en särskild organisation i kommunen respektive fylket. Lokala och oberoende grupper är utestängda från partistödet. I Danmark är kraven låga. På amtsnivå är kravet att partiet skall ha fått minst 500 röster, på kommunnivå 100 (i vissa stora kommuner 500).

När det gäller principerna för fördelning av stödet mellan partierna är den generellt sett vanligaste principen att stödet ges i förhållande till partiernas vunna mandat eller röstetal. Sådana är reglerna för samtliga nordiska länder. Framför allt små partier världen över har alltsedan starten för den offentliga finansieringen argumenterat för andra fördelningsprinciper. Grundbelopp lika för alla kompletterat med en rörlig del är det vanligaste kravet.

I Sverige finns en bred uppslutning kring principen att det inte bör vara någon offentlig kontroll av hur de offentliga partistöden används. Detta är också fallet i Norge. Dessa båda länder utgör undantag vid en internationell jämförelse. Den alternativa och alltmer dominerande strategin är att man med lagstiftningens hjälp reglerar förhållandet mellan partier och pengar. Så har skett i Danmark och Finland. I Danmark har en ny lagstiftning trätt i kraft vid det senaste årsskiftet, som dels reglerar privata donationer till partierna, dels ålägger partier som nominerar kandidater till valen att årligen redovisa sin ekonomi och samtliga inkomstkällor.

## 2. RÄTTSLÄGET

### 2.1 Den kommunala kompetensen

Den grundläggande regeln om kommunernas och landstingens allmänna kompetens finns i 1991 års kommunallag i 2 kap 1 § och har följande lydelse: "Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan". Kommunallagen har här karaktär av ramlag och kommunernas och landstingens befogenheter inom ramen för bestämmelsen brukar benämnas allmän kompetens.

Utöver kommunallagen finns andra föreskrifter om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter på vissa områden. Dessa befogenheter, som brukar benämnas specialreglerad kompetens eller specialkompetens, är av två slag, nämligen frivillig och obligatorisk.

Den frivilliga specialkompetensen är inriktad på att ge ett visst tillskott till eller för visst fall utvidga den allmänna kompetensen. Denna lagstiftning benämns smålagar. Lagen om kommunalt partistöd och lagen om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner, vilka båda inarbetats i kommunallagen, är exempel på sådana smålagar.

Den andra typen av speciallagstiftning tar sikte på att göra vissa angelägenheter obligatoriska för kommuner och landsting. Exempel på sådan lagstiftning är lagarna om plan- och byggnadsväsendet samt hälso- och sjukvården.

Den grundläggande bestämmelsen för den allmänna kompetensen är en generalklausul, vars konkreta innehåll kan anpassas efter samhällsutvecklingens krav. Bestämmelsen omgärdas emellertid av några regler som begränsar handlingsfriheten. Dessa regler ställer krav att behandla kommunmedlemmarna



rättvist (likställighetsprincipen) och förbjuder retroaktiva beslut med negativ verkan.

Den nämnda likställighetsprincipen innebär att rationella skäl eller sakliga överväganden krävs som grund för att kommunmedlemmar skall behandlas olika eller att kommunen på saklig grund varit behörig att göra det.

## 2.2 Lagen om kommunalt partistöd

I föregående avsnitt har redogjorts för tillkomsten av nu gällande lag (1969:596) om kommunalt partistöd. Lagen som tidigare var en sk smålag har oförändrad inordnats i kommunallagens kompetenskapitel (2 kap 9 §). Från principiella utgångspunkter kan det mot bakgrund av motiven ifrågasättas om befogenheten numera skall betraktas som en specialkompetens eller anses omfattad av den allmänna kompetensen.

## 2.3 Rättspraxis rörande tillämpningen av partistödslagen

De frågor om tillämpningen av lagen om kommunalt partistöd som regeringsrätten avgjort har huvudsakligen gällt rätten till stöd när partier splittrats eller utbrytning skett från parti under pågående mandatperiod. Några fall har gällt avvikelser från lagens strikta mandatbundna fördelningsgrund. I några fall har andra stödformers förenlighet med lagen prövats.

I R 1976:90 fastställde regeringsrätten att under mandatperioden nybildat parti inte kunde göra anspråk på partistöd sedan ledamot av fullmäktige under mandatperioden lämnat det parti han valts för och övergått till det nybildade partiet. Regeringsrättens majoritet ansåg att det nybildade partiet inte kunde grunda sitt krav på bidrag på lagen om kommunalt partistöd eftersom det inte blivit representerat i fullmäktige vid kommunvalet.

Regeringsrätten grundade sitt beslut på definitionen av politiskt parti som angivits i propositionen (1969:126 s

21). Som politiskt parti i partistödssammanhang skall nämligen anses varje politisk sammanslutning eller grupp av väljare som uppträder i val under särskild partibeteckning. Härutöver krävs att partiet utgör juridisk person.

I R 1978 2:10 avgjordes en liknande fråga med samma utgång när utbrytning skett ur ett parti och ett nytt parti uppstått. Regeringsrätten, som var enhällig, diskuterade frågan om det gamla partiet hade ombildats och helt eller delvis ersatts med ett annat parti. Ett sådant ombildat parti skulle nämligen kunna anses uppfylla representationsvillkoret. Regeringsrätten konstaterade dock att det nya partiet inte deltagit i valet och att det gamla partiet alltjämt bestod som politiskt parti och således inte ombildats. Partistödet skulle således fortsättningsvis utgå till det gamla partiet trots att samtliga för partiet valda ledamöter inte längre representerade partiet.

Att partistödet tillfaller partier och inte ledamot personligen har fastslagits i flera rättsfall, bl a R 1981 Ab 351.

Avvikelse från den av lagen föreskrivna fördelningsgrunden att stöd skall utgå med samma belopp för varje plats som partierna har i fullmäktige har genomgående underkänts av regeringsrätten (R 1977 Ab 491, R 1978 Ab 337, R 1976 Ab 592, R 1980 2:1).

#### 2.4 Andra former av stöd till politiska organisationer och politisk verksamhet

Vid sidan om de lagreglerade stödformerna partistöd och tillhandahållande av politiska sekreterare förekommer i varierande omfattning olika former av bidrag. Även annat stöd förekommer som skrivhjälp och annan administrativ hjälp och tillhandahållande av möteslokaler.

Arvoden till förtroendevalda på hel- och deltid har sin grund i deras uppdrag åt kommunen eller landstinget och har sitt stöd i kommunallagens arvodesbestämmelser. Dessa förmåner utgör inte partistöd.

Utbildningsbidrag för förtroendevaldas deltagande i partiernas utbildning i kommunala frågor har likaledes sitt stöd i kommunallagens arvodesbestämmelser. Detsamma gäller arvode till förtroendevalda vid deltagande i partigruppsmöten som förberedelser för ordinarie sammanträden i fullmäktige och nämnder.

Särskilt stöd åt partierna för informations- och mötesverksamhet samt fria lokaler och annan kostnadsfri service utanför det lagreglerade partistödet torde i princip strida mot partistödslagen och innebära befogenhetsöverskridanden. Beslut om detta skulle sannolikt upphävas efter överklagande. Däremot är det fullt i överensstämmelse med kommunallagens arvodesbestämmelser att ge sådant biträde till enskilda förtroendevalda eller ersätta kostnader för dessa om det behövs för att de skall kunna fullgöra förtroendeuppdraget. Politiska sekreterare som är anställda av kommunen har naturligtvis tillgång till kommunförvaltningens administrationsapparat. I sakens natur ligger också att de förtroendevalda har tillgång till denna i den utsträckning det kan anses motiverat av deras uppdrag.

Bidrag till politiska ungdomsorganisationer har numera sitt stöd i lagen (1989:977) om kommunalt stöd till ungdomsorganisationer. Stödet får numera avse även den politiska verksamheten. Huvudsyftet är emellertid detsamma som i den tidigare regleringen i den upphävda barnavårdslagen att stödja organisationernas personlighetsutvecklande och samhällsfostrande verksamhet.

Kommunens allmänna kompetens att tillgodose behovet av samlingslokaler har tidigare blivit erkänd i rättspraxis. Avgörandena av sådana frågor har inneburit en strikt



tillämpning av likställighetsprincipen. I fråga om upplåtelse eller beviljande av anslag förutsätts det att kommunen iakttar partipolitisk neutralitet eller skaffar sig garanti för det av anslagsmottagare. Upplåtelse av möteslokaler skall således ske på lika villkor för såväl politiska som andra organisationer i kommunen.

Möjligheten att differentiera arvoden till förtrodendevalda på hel- eller deltid framgår av 4 kap 15 § tredje stycket i kommunallagen. Om bestämmelse om sådant arvode utformas som en föreskrift om parti- eller gruppleddarbidrag till visst parti kommer den emellertid att strida mot partistödslagen.

#### 2.5 Rättspraxis rörande andra stödformer till politisk verksamhet

Rättspraxis beträffande de stödformer som redovisats i det föregående (2.5) är tämligen självklara. Av de ur legalitetssynpunkt mer tvivelaktiga former av bidrag som riktas direkt till partierna har en del fall nämnts i redogörelsen för praxis vid tillämpningen av partistödslagen. De troligen vanligast förekommande stödformerna vid sidan om lagens mandatbundna stöd, nämligen olika former av administrativt stöd till partigrupperna torde sällan bli föremål för rättslig prövning då de bygger på överenskommelser mellan partierna. Däremot är rättsfallsmaterialet tämligen rikligt när det gäller kommunernas och landstingens förhållande till det politiska livet i kommunen i allmänhet och där de överklagade besluten kan sägas innebära stöd för eller diskriminering av olika politiska organisationer eller meningsyttringar.

I rättsfallet R 1979 Ab 258 fann regeringsrätten att det inte var en kommunal angelägenhet att anslå medel till ett politiskt ungdomsförbunds jubileumsfestival i kommunen. Utgången berodde på att kommunen, som menade att avsikten var att stödja en för allmänheten öppen kulturaktivitet,

inte förmådde styrka i vilken omfattning kommunmedlemmarna i övrigt kunde ta del av arrangemanget.

Stöd åt en samhällskritisk teatergrupp med klar politisk målsättning för sin verksamhet har i RÅ 2:64 ansetts tillhöra de kommunala angelägenheterna att vårda kulturlivet i dess olika former. Inom ramen för åsikts- och yttrandefriheten ansågs kommunen ha frihet att själv bestämma över teaterverksamhetens inriktning och utformning och vad slags teater den vill stödja.

I några rättsfall, bl a RÅ 1980 2:33, har besvärinstanserna undanröjt beslut om anslag till kultur- och artistarrangemang i samband med politiska möten, där uppträdandenas kulturella karaktär inte kunnast skiljas från den politiska delen av mötena.

Begränsningen av antalet partier som skulle medverka i skolans samhällsinformation har gjorts på objektiv grund och har därför inte ansetts strida mot likställighetsprincipen enligt regeringsrätten i R 1981 2:26 I och II.

För en mera utförlig genomgång av rättsläget, se bilaga 4.

3. STATLIGT OCH KOMMUNALT PARTISTÖD SAMT ANDRA FORMER  
AV STÖD - NUVARANDE FÖRHÅLLANDEN

3.1 Partistödet

3.1.1 Det statliga partistödet

Det statliga partistödet består av dels ett partistöd, som utgår som ett mandatbidrag, dels ett kanslistöd, som utgår i form av ett grundstöd och ett tilläggsstöd. Av tabell 1 framgår omfattningen av det statliga partistödet. Det totala stödet inklusive kanslistödet har i löpande penningvärde ökat från 24,4 milj kr 1966 till 131 milj kr budgetåret 1990/91.

Dessutom utgår ett särskilt stöd till partigrupperna. Stödet består av ett grundbidrag och ett mandatbundet bidrag. Detta stöd uppgick 1990/91 till 19,3 milj kr. Härutöver erhåller riksdagsledamöterna kontorshjälp beräknat efter normen en assistent för var fjärde ledamot. Detta bidrag uppgick 1990/91 till 23 milj kr.

Tabell 1. Det statliga partistödets omfattning budgetåret 1990/91 i milj kr.

	m	fp	c	mp	s	v	Tot
Statligt partistöd	24,8	18,1	17,2	9,9	50,0	11,0	131,0
Varav p st	18,7	12,4	11,5	4,7	43,2	5,8	96,2
Varav k st	6,1	5,7	5,6	5,2	6,9	5,2	34,8
Bidrag till partigrupperna	8,0	5,8	5,8	3,6	15,2	3,9	42,3
Varav p st	3,6	3,0	2,9	2,3	5,1	2,4	19,3
Varav k hjälp	4,4	2,8	2,8	1,3	10,1	1,6	23,0
<b>TOTALT</b>	<b>32,8</b>	<b>23,9</b>	<b>23,0</b>	<b>13,5</b>	<b>65,2</b>	<b>14,9</b>	<b>173,3</b>

Förkortningar: p st = (mandatbundet) partistöd; k st = kanslistöd; k hjälp = kontorshjälp

Källa: Riksdagen



## 3.1.2 Partistödet i kommunerna

Som framgår av tabell 2 har det kommunala partistödet under perioden 1971-89 ökat från 28,4 milj kr till 200,1 milj kr.

Preliminära data från kommunförbundet visar att totalbeloppet för 1991 uppgår till 238,5 milj kronor, en ökning med 19 procent sedan 1989. Konsumentprisindex har under motsvarande tid stigit med cirka 15 procent.

**Tabell 2.** Utgående kommunalt partistöd 1971-89 fördelat på partierna i milj kronor.

År	m	c	fp	s	v	kds	mp	Övr	Tot
1971	3,3	5,2	4,6	13,5	1,2	0,3		0,3	28,4
1974	5,4	8,9	4,0	17,1	2,1	0,4		0,4	38,4
1977	9,7	14,1	7,3	28,8	3,2	0,7		0,7	64,5
1980	19,1	17,9	10,9	45,4	6,1	1,3		1,6	102,3
1983	25,2	25,3	7,5	61,3	5,7	3,2	1,3	1,9	131,5
1986	29,9	26,0	18,2	71,5	7,2	3,3	2,8	2,5	161,6
1989	35,9	24,9	22,9	86,3	11,2	3,8	11,3	3,7	200,1

Källa: Kommunalt förtroendevalda och deras arvoden 1989; Svenska kommunförbundet.

Tabell 3 visar mera i detalj hur det kommunala partistödet har förändrats under perioden 1971-89.

Tabell 3. Förändringen av det kommunala partistödets storlek under perioden 1971-1989; tabellens övre del visar storleken av partistödet per mandat medan den undre delen visar totalsumman per kommun

År	Lägsta belopp	Undre kvartil	Median	Övre kvartil	Högsta belopp
1971	100	400	500	1.500	25.000
1974	100	1.000	1.500	3.000	35.000
1977	400	1.500	3.000	5.000	50.000
1980	500	2.500	4.500	8.340	75.000
1983	500	3.000	5.340	10.000	106.700
1986	1.000	4.000	7.000	12.400	120.000
1989	1.500	5.160	8.370	15.000	153.450
1971	2.400	12.500	20.500	73.500	2.525 <sup>1</sup>
1974	4.100	35.000	71.500	152.500	3.535 <sup>1</sup>
1977	15.600	67.500	122.500	262.640	5.050 <sup>1</sup>
1980	20.500	102.500	205.000	387.450	7.575 <sup>1</sup>
1983	20.500	123.000	233.700	494.700	10.100 <sup>1</sup>
1986	35.000	171.500	313.400	625.660	12.120 <sup>1</sup>
1989	46.500	205.550	372.000	765.000	13.938 <sup>1</sup>

Källa: Kommunalt förtroendevalda och deras arvoden 1989; Svenska kommunförbundet

Högsta stöd per mandat får partierna i de tre storstäderna, men relateras stödet till invånarantalet ligger t ex Stockholm tre kronor under riksgenomsnittet, 21 kronor per invånare. Högsta stöd per invånare har Arjeplog med 73 kronor. Lägst stöd per invånare har Hörby, Borgholm och Mörbylånga med nio kronor.

Tidigare har det kommunala partistödet i allmänhet utgått med ett jämnt belopp per mandat. De flesta kommuner har nu gått ifrån detta system och istället knutit beloppet till en viss procent av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring vid ett visst tillfälle. I hälften av kommunerna utgår partistödet med ett bestämt belopp i förhållande till basbeloppet, och detta belopp regleras endast genom ett särskilt beslut i fullmäktige när höjning skall ske. I övriga kommuner justeras beloppet kontinuerligt genom indexuppräkning i förhållande till basbeloppet.

I tabell 4 visas skillnaderna mellan kommuner med borgerlig respektive socialistisk majoritet eller kommuner med oklara majoritetsförhållanden vad gäller nivån på partistödet.

**Tabell 4.** Genomsnittsvärden på utgående kommunalt partistöd per mandat i kommuner med skiftande majoritetsförhållanden 1989.

Maj.förh.	Medel- värde	Undre kvartil	Median	Övre kvartil	Antal kommuner
m+c+fp	7.292	3.500	5.224	9.685	56
s+v	12.829	6.450	10.000	18.070	125
Vågmäst	14.839	5.017	8.930	18.060	103
Hela riket	12.467	5.160	8.370	15.000	284

Med "vågmäst" (vågmästarsituation) menas en situation där miljöpartiet, kds eller annat parti avgör majoritetsförhållandena.

Källa: Kommunalt förtroendevalda och deras arvoden 1989; Svenska kommunförbundet.

Som framgår av tabellen är kommuner med vänstermajoritet (s + v) mer generösa med partistödet, vilket framgår vid en jämförelse mellan samtliga värden på den första och den andra raden. Kommuner med oklara majoritetsförhållanden/vågmästarsituationer intar en mellanposition mellan socialistiskt styrda och borgerligt styrda kommuner.

### 3.1.3 Partistödet i landstingen

Det landstingskommunala partistödet har ökat från 9,3 milj kr 1970 till 121 milj kr 1989. 1991 är totalbeloppet 129,5 milj kr. Stödets utveckling och fördelningen mellan partierna framgår av tabell 5.



**Tabell 5.** Det landstingskommunala partistödets fördelning mellan de politiska partierna 1971 - 1991 i milj kr, löpande penningvärde.

År	m	fp	c	s	v	kds	mp	Totalt
1971	1,4	2,0	2,4	5,7	0,3	-	-	11,8
1974	2,4	1,4	4,1	7,4	0,6	-	-	16,1
1977	4,8	3,3	7,0	13,6	1,3	0,1	-	30,1
1980	9,4	5,1	8,9	21,5	2,9	0,3	-	48,2
1983	15,0	4,5	11,2	32,4	3,4	0,7	-	67,2
1986	18,6	11,8	10,7	40,1	4,5	0,8	-	86,4
1989	19,2	13,8	14,0	49,9	5,5	2,2	5,3	109,8
1991	22,4	16,2	16,6	59,0	6,5	2,5	6,3	129,5

Källa: Ds C 1985:8; landstingsförbundet.

I tabell 6 visas relationen mellan landstingens storlek i fråga om antal invånare och nivåerna på de belopp som utbetalas i partistöd.

**Tabell 6.** Totalbeloppen i milj kr för det landstingskommunala partistödet i förhållande till landstingens storlek samt variationsbredden inom olika storleksklasser 1991 i samtliga 23 landsting.

Landstings- storlek	Lägsta belopp	Medelvärde (median)	Högsta belopp	Summa
Under				
200.000 inv (n = 3)	2,7	3,0	3,3	9,1
200.001 - 300.000 inv (n =14)	2,7	4,4	6,9	66,2
Över				
300.000 inv (n = 6)	4,8	6,3	23,4	54,2
Totalt				129,5

Källa: Landstingsförbundet

### 3.2 Andra former av stöd

I samband med redovisningar av partistödet i kommuner och landsting är det vanligt att man även redovisar stöd till partierna av annat slag än kontantstöd. Det som brukar ingå i sådana beskrivningar är bl a förtroendevalda på hel- eller deltid, politiska sekreterare samt vissa speciella bidrag och allmän administrativ service. I den sistnämnda ingår bl a fria möteslokaler, hjälp med utskrift och kopiering och tillgång till kontorsutrustning. Dessutom brukar man redovisa bidrag till de politiska ungdomsorganisationerna.

Sådana redovisningar tar i allmänhet inte hänsyn till att de olika former av stöd som behandlas är sinsemellan olikartade. Några kategorier borde med hänsyn till deras särskilda karaktär egentligen inte nämnas tillsammans med partistöd och andra former av stöd som riktar sig direkt till partierna och deras verksamhet. Det gäller förtroendevalda på hel- eller deltid samt bidrag till politiska ungdomsorganisationer. Inte heller utbildningsbidrag och bidrag till partigruppsmöten i den del som avser arvoden till enskilda förtroendevalda är att betrakta som partistöd i egentlig mening.

De hel- och deltidsengagerade förtroendevaldas främsta funktion är att utgöra dels en extra resurs för förtroendemannaorganisationen i det politiska arbetet, dels en balans getemot den professionella organisationen. Funktionen är således baserad på behov hos de förtroendevalda och inte hos partiorganisationen eller den rent partipolitiska verksamheten. Mot den bakgrunden är det inte riktigt att rutinmässigt, som ofta sker, räkna in de hel- och deltidsengagerade förtroendevalda som en del av partistödet.

Inte heller bör ekonomiskt stöd till politiska ungdomsorganisationer räknas in i partistödet främst av det skälet att det inte avser partierna själva utan deras

sidoorganisationer samt att stödet inte främst är avsett för politisk verksamhet. Ursprungligen avsåg stödet den samhällsfostrande och den personlighetsdanande delen av ungdomsorganisationernas verksamhet.

Dessa reservationer bör man ha i minnet vid läsningen av den följande redovisningen. Kostnaderna för arvoden till de förtroendevalda på hel- eller deltid, bidrag till utbildningsverksamhet och partigruppsmöten samt anslagen till de politiska ungdomsorganisationerna skall inte uppfattas som partistöd i egentlig mening.

### 3.2.1 Förtroendevalda på hel- och deltid

Under de senaste årtiondena har det blivit allt vanligare att kommuner och landsting engagerar förtroendevalda på hel- eller deltid. Av de 279 kommuner som 1989 hade kommunalråd hade 36 kommuner minst fyra kommunalråd. 156 kommuner (57 procent) hade endast ett kommunalråd. Kommuner med mindre än 10.000 invånare hade samtliga med ett par undantag endast en heltidsengagerad förtroendevald. De tre största kommunerna hade mellan 11 och 18 kommunalråd.

Av tabell 7 framgår antalet hel- och deltidsengagerade i kommunerna 1989.



Tabell 7. Hel- och deltidsengagerade i kommunerna 1989

	m	c	fp	s	Övriga	Totalt
Heltid	74	107	43	341	8	573
Deltid	38	56	33	134	25	286
Summa	112	163	76	475	33	859

Av övriga (heltid) representerade 3 (v), 2 (kds), 1 (mp) och 2 övriga partier.

Av övriga (deltid) representerade 14 (v), 10 (mp) och 1 övriga partier.

Källa: Kommunalt förtroendevalda 1989. Svenska kommunförbundet.

Det totala antalet förtroendevalda på heltid i kommunerna var 1989 573. Ökningen mellan 1986, då antalet uppgick till 531, och 1989 hänför sig främst till socialdemokraterna. Partiet ökade med 77 personer mellan de två valen.

1989 fanns det sammanlagt 286 förtroendevalda på deltid (minst 40 procent av heltid) i 125 kommuner (44 procent). Det var en ökning med två kommuner respektive 35 deltidsengagerade sedan 1986. Knappt hälften, 134 av 286, av de deltidsengagerade var socialdemokrater. En jämförelse med 1986 visar att det är främst inom de mindre partierna som antalet deltidsengagerade har ökat.

Totalt sett har antalet förtroendevalda på hel- och deltid i kommunerna ökat med 77 (cirka 10 procent) mellan 1986 och 1989, då deras antal uppgick till 859.

1989 fanns det förtroendevalda på heltid i samtliga landsting. Deras antal uppgick till 135, en obetydlig ökning jämfört med 1986. Antalet deltidsengagerade var 52. Totalt uppgick antalet hel- och deltidsengagerade i landstingen till 187.

### 3.2.2 Politiska sekreterare och andra former av biträde åt de förtroendevalda

1983 trädde lagen (1983:565) om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner i kraft. Lagen gör det möjligt att anställa särskilda tjänstemän, politiska sekreterare, att biträda de förtroendevalda. De politiska sekreterarna kan sägas vara en komplementär form av partistöd.

Politiska sekreterare anställda enligt ovannämnda lag finns i dag i 17 kommuner (6 procent) och i nio landsting (39 procent). I kommunerna har det inrättats 93 tjänster och i landstingen 87, totalt 180 tjänster. Tjänsterna är i de flesta fall heltidstjänster, men deltidstjänster är också vanliga. Sålunda svarar de 93 tjänsterna i kommunerna mot 73 årsarbetande.

Antalet kommuner med politiska sekreterare anställda på detta sätt har ökat med fyra sedan 1987/88, medan antalet landsting har minskat med två under motsvarande period.

Av rapporten (Ds 1988:15) Fyra år med politiska sekreterare framgår att alternativet med andra, tillsvidareanställda tjänstemän än politiska sekreterare med uppgift att bistå de förtroendevalda är relativt vanliga i kommunerna (11 procent) och landstingen (43 procent). En annan variant är partianställda funktionärer som i huvudsak arbetar åt de förtroendevalda. Detta arrangemang finns i sju kommuner och tre landsting.

### 3.2.3 Utbildningsbidrag

En majoritet av kommunerna anslår utbildningsbidrag (ersättning till kommunalt förtroendevalda vid deltagande i vissa kurser) till de politiska partierna. 1989 betalade 148 kommuner ut totalt 17.3 milj kr i sådant bidrag. 1986 anslog landstingen 5.1 milj kr för samma ändamål

### 3.2.4 Allmän partiservice

Många kommuner och landsting ger stöd till partierna i form av fria möteslokaler, utskrift och kopiering av partimaterial, disponering av kommunens/landstingets AV-hjälpmedel och övriga kontorsutrustning, kostnadsfri partiinformation i den kommunala/landstingskommunala informationstidningen till hushållen.

1983 tillhandahöll (enligt Ds C 1985:8) 63 procent av kommunerna och 91 procent av landstingen fria möteslokaler. 27 procent av kommunerna och 52 procent av landstingen tillhandahöll utskrifts- och kopieringsservice. I 46 procent av kommunerna och 87 procent av landstingen fick partierna disponera AV-hjälpmedel och annan kontorsutrustning. Kostnadsfri publicering av partimaterial tillhandahölls partierna i 4 procent av kommunerna och 13 procent av landstingen.

### 3.2.5 Bidrag till de politiska ungdomsorganisationerna

Ett tjugotal kommuner och 15 landsting anslog 1983 särskilda medel, s k ungdomsstöd, till de politiska ungdomsorganisationernas verksamhet. Totalt uppgick detta stöd till 3.8 milj kr i kommunerna och 3.7 milj kr i landstingen. 1989 hade antalet kommuner som lämnade sådant bidrag ökat till 36, och det anslagna beloppet uppgick till 7.7 milj kr. Uppgifter om landstingen vid motsvarande tidpunkt saknas.



#### 4. EKONOMISKA KONSEKVENSER AV ATT INFÖRA ETT GRUNDSTÖD

##### 4.1 Utfallet på nationell nivå

I diskussionen om det kommunala partistödets utformning har det framförts olika förslag om nivån på ett eventuellt grundstöd. En vanlig uppfattning, som framfördes redan 1969 vid riksdagsbehandlingen av propositionen om det kommunala partistödet, är att grundstödet bör omfatta en fjärdedel av det totala kontanta bidraget till partierna i en kommun eller ett landsting.

Med utgångspunkt från denna fördelning mellan grund- och mandatbundet stöd inom ramen för en oförändrad utgiftsvolym har förtroendeuppdragsutredningen gjort vissa beräkningar av de fördelningsmässiga konsekvenserna av att införa ett grundstöd. Dessa beräkningar, som har redovisats i betänkandet (SOU 1988:47), baserades på mandatställningen efter 1985 års val och det 1986 utgående partistödet.

Beräkningarna visar att ett grundstöd på 25-procentnivån skulle medföra betydande omfördelningar mellan partierna med innebörd att framför allt (s) men även (c) skulle förlora medan övriga partier, främst de mindre, skulle vinna på grundstöd.

Nya beräkningar baserade på 1988 års valsiffror och partistödet 1989 har för utredningens räkning tagits fram av kommunförbundet och landstingsförbundet. De redovisas i de följande tabellerna 8 och 9.

**Tabell 8.** Jämförelse mellan fördelningen av partistöd i kommunerna baserad på enbart mandatbundet stöd och grundstöd = 25 procent av totalbeloppet + mandatbundet stöd, milj kr. Grunddata avser 1989.

Parti	Partistöd 1989 mandatbundet	Grundstöd + mandatbundet	Differenser	
			Absolut	Procent
m	35.9	34.6	- 1.3	- 3.6
c	24.9	26.2	+ 1.3	+ 5.2
fp	22.9	24.8	+ 1.9	+ 8.3
s	86.3	72.4	-13.9	-16.1
v	11.2	15.4	+ 4.2	+38.0
kds	3.8	6.8	+ 3.0	+79.0
mp	11.3	15.2	+ 3.9	+34.5
övr	3.7	4.7	+ 1.0	+27.0
Summa	200.0	200.1	-	-

Källa: Kommunförbundet

Som framgår av tabell 8 är det två partier som skulle förlora på grundstöd: (s) och (m). Det förstnämnda partiet gör en förlust på 14 milj kr (16.1 procent) medan förlusten för (m) uppgår till 1.3 milj kr. Övriga partier skulle göra en vinst; procentuellt skulle de mindre partierna vinna mest.

En jämförelse mellan utfallen 1986 och 1989 för partierna i kommunerna visar att förlusten för (s) ligger kvar på en hög nivå, två procentenheter högre än tre år tidigare. Förlusten för (c) har omvandlats till en vinst. Omvänt har vinsten för (m) omvandlats till en förlust. För de mindre partierna sammantagna skulle vinsten ha minskat från 68 procent 1986 till 40 procent.

**Tabell 9.** Jämförelse mellan fördelningen av partistöd i landstingen baserad på enbart mandatstöd och mandatstöd och grundstöd = 25 procent av totalbeloppet, milj kr. Grunddata avser 1989.

Parti	Partistöd 1989 mandatbundet	Grundstöd + mandatbundet	Differenser	
			Absolut	Procent
m	19.2	18.8	- 0.4	- 2.1
c	14.0	14.9	+ 0.9	+ 6.4
fp	13.8	14.7	+ 0.9	+ 6.5
s	49.9	41.8	- 8.1	-16.2
v	5.5	8.1	+ 2.6	+47.3
kds	2.2	3.0	+ 0.8	+36.4
mp	5.3	8.6	+ 3.3	+62.3
Summa	109.8	109.8	-	-

Källa: Kommunförbundet, landstingsförbundet

Som framgår av tabell 9 skulle (s) göra en förlust på drygt 8 milj kr, medan (m) skulle göra en måttlig förlust. Övriga partier skulle göra vinster, de mindre partierna procentuellt mest.

En jämförelse mellan utfallet 1986 och 1989 för partierna i landstingen visar bl a att förlusten för (s) skulle ligga kvar på en hög nivå, även i detta fall ett par procentenheter högre än 1986. Vinsten för (fp) skulle sjunka med nära fem procentenheter. För de mindre partierna (kds) och (v) skulle vinsten procentuellt sett reduceras en hel del, främst för det förstnämnda partiet.

Förtroendeuppdragsutredningen redovisade även beräkningar av konsekvenserna av ett grundstöd på 25 procent för perioden 1977-1986 i kommunerna. Enligt dessa beräkningar skulle centern och socialdemokraterna under perioden fått en mindre andel av partistödet, jämfört med nuvarande regler. Med regler för reducering av grundstödet för mindre partier skulle minskningen inte ha blivit lika stor. Övriga partier skulle fått en större andel av partistödet med ett grundstöd. Den ökade andelen skulle dock reducerats för de minsta partierna om det funnits reduceringsregler.



Kommittén har låtit utföra beräkningar av konsekvenserna av grundstöd på 5, 15 och 25 procent baserat på 1988 års mandatställning och 1989 års partistöd i kommunerna, utan respektive med regler för reducering av grundstödet för mindre partier (bilaga 5). Med reduceringsregler avses här att ett parti måste ha erövrat ett visst antal mandat för att erhålla grundstöd. Beräkningarna visar att främst (s) men även (m) skulle förlora i samtliga fall utom vid reduceringsregler vid tre mandat, då (m) skulle göra en mindre vinst. Samtliga övriga partier skulle vinna i varierande grad. Den procentuellt största vinsten registreras på (kds) vid 25 procent grundstöd utan reduceringsregler. Förslusten för de största partierna skulle reduceras dels vid en sänkning av grundstödet andel av det totala stödet, dels vid införande av reduceringsregler. I det sistnämnda fallet skulle de mindre partiernas - med undantag för (kds) - vinst minska något.

I de ovan redovisade beräkningarna har man inte tagit hänsyn till beloppen för stöd vid sidan av det mandatbundna partistödet. Detta stöd, som bl a omfattar utbildningsbidrag, bidrag till partigruppsmöten och informationsbidrag, uppgick 1989 i kommunerna till 34 milj kr, vilket skall jämföras med 200 milj kr i mandatbundet stöd. Det övriga stödet torde inte i något väsentligt avseende påverka utfallet i stort.

#### 4.2 Utfallet på kommunnivå

Redovisningarna hittills har avsett utfallet på nationell nivå, dvs de samlade effekterna för partierna av införande av grundstöd. Det finns emellertid skäl att även studera konsekvenserna på lokal nivå. I bilaga 6 redovisas beräkningar baserade på mandatfördelning och stödnivå i en fiktiv kommun med sju partier representerade i fullmäktige. Villkoren har varierats på olika sätt:

\* Procentsatsen på grundstödet har lagts på två olika nivåer, 25 respektive 10 procent;

\* På båda nivåerna har beräkningar gjorts av hur ett reducerat grundstöd (dvs mindre än fullt grundstöd) för partier med mindre än fyra mandat skulle slå;

\* Slutligen har effekterna av reduceringsregler för partier med mindre än fyra mandat beräknats. Med reduceringsregler menas här att ett parti som inte erövrat ett visst antal mandat blir helt utan stöd.

I exempel 2 i bilagan redovisas utfallet av ett grundstöd på 25 procent av totalbeloppet. Som framgår av tabellen är omfördelningseffekterna dramatiska för det största och det minsta partiet: -15.8 respektive +121.5 procent.

I exempel 3 visas utfallet av ett grundstöd på 10 procent av totalbeloppet. Omfördelningseffekterna har här i stort sett halverats för varje enskilt parti.

Införande av ett grundstöd har alltså vissa givna men kanske inte önskvärda tröskeffekter i den meningen att ett parti med endast ett eller några få mandat får ett mycket gynnsamt utfall i jämförelse med den proportionella fördelningen. Ett radikalt botemedel mot detta är att införa reduceringsregler vid ett visst antal mandat, under vilken nivå inget grundstöd utgår.

Förtroendeuppdragsutredningens beräkningar av hur fördelningen skulle påverkas av reduceringsregler vid två eller tre mandat visar att generellt sett mildras omfördelningseffekterna jämfört med grundstöd utan reduceringsregler; ju högre reduceringsnivå desto mindre omfördelningseffekt till följd av grundstödet.

Vad förtroendeuppdragsutredningen inte redovisat är dels att ett enskilt parti som hamnar utanför fördelningen av grundstödet gör en förlust på 25 procent jämfört med proportionell fördelning, dels att systemet skapar en ny tröskel med påföljd att partierna som ligger närmast

tröskeln gynnas på ett anmärkningsvärt sätt. Dessa effekter framgår av exempel 6 i bilagan.

En variant på reduceringsregler i den mening som hittills diskuterats är att man betalar ut ett reducerat grundstöd till partier som har t ex mindre än fyra mandat. Man kan här tänka sig att ett parti med ett eller två mandat får 50 procent och parti med tre mandat får 75 procent av fullt grundstöd, som utgår från fjärde mandatet.

Utfallet av tillämpningen av en sådan regel visas i exempel 4 och 5, där procentsatsen för grundstödet är 25 respektive 10 procent. Med denna metod jämnas skillnaderna ut en del i jämförelse med grundstöd lika stort för alla, mest i fallet med ett lågt grundstöd (exempel 5).

Med utgångspunkt från räkneexemplen i bilagan kan man sammanfattningsvis konstatera:

\* att det största och det näst största partiet förlorar i alla exemplen, mest i fallet med högt grundstöd utan reduceringsregler och minst i fallet med lågt grundstöd med reduceringsregler; i exemplet med reducering vid fyra mandat går det ungefär jämnt ut för det näst största partiet;

\* att de mellanstora partierna vinner mest i fallet med reduceringsregler (pga tröskeeffekten) och minst i fallet med lågt grundstöd utan reduceringsregler;

\* att de minsta partierna vinner mest i fallet med högt grundstöd utan reduceringsregler och att de förlorar vid sådana regler för reducering för mindre partier som innebär att parti som inte uppnår ett visst antal mandat blir helt utan stöd.



## 5. KOMMITTENS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

## 5.1 Allmänna överväganden

Som utvecklats i det föregående har under de senaste åren förekommit en debatt - bl a med anledning av i riksdagen väckta motioner - om det kommunala partistödets utformning. Kommunernas nuvarande kompetens, begränsad till att utge ett partistöd i relation till varje partis antal mandat i fullmäktige, är - har det hävdats - alltför begränsad. I praktiken har också åtskilliga kommuner beslutat om stöd vid sidan av det mandatbundna i form av t ex särskilt stöd för informations- och mötesverksamhet samt fria lokaler och annan kostnadsfri service, stöd som fördelas efter annan grund än partiernas mandatinnehav.

I förarbetena till det nuvarande partistödet betonas att stödet främst skulle främja partiernas informationsverksamhet. Utvecklingen under de gångna 20 åren har emellertid, som förtroendeuppdragsutredningen har framhållit, lett till att stödet snarare skall ses som ett allmänt samhälleligt stöd för att förbättra partiernas möjligheter att utveckla en aktiv medverkan i opinionsbildningen bland medborgarna och därigenom stärka den kommunala demokratin.

Kommittén har för sin del kommit till den uppfattningen att den kommunala kompetensen att besluta om partistöd ru bör ges en friare utformning. En sådan ordning skulle bättre stämma överens med den allmänna synen på hur statsmakterna skall reglera den kommunala verksamheten.

Vidare skulle en friare reglering, som närmare utvecklas i specialmotiveringen, möjliggöra - och i allmänhet också leda till - att partistödet uppdelas i ett grundstöd och ett mandatbundet stöd. Det skulle också innebära en önskvärd renodling av nuvarande stödformer.

I linje med den allmänna synen på hur den kommunala verksamheten bör regleras, en syn som bl a innebär att utrymme ges till lokal anpassning, har kommittén inte funnit anledning att närmare reglera utformningen av stödet. Det bör enligt kommitténs mening ankomma på varje kommun och landsting att utifrån de lokala förhållandena och förutsättningarna bestämma t ex storleksrelationen mellan ett grundstöd och ett mandatbundet stöd.

Genom att den kompetensregel som kommittén föreslår vilar på den likställighetsprincip som gäller för all kommunal verksamhet bör ändå garantier finnas för att visst parti inte otillbörligt gynnas eller missgynnas. Kommittén föreslår att denna anknytning till likställighetsprincipen kommer till uttryck i den nya kompetensregeln.

Bara på ett par punkter ger lagtexten vissa regler om stödets utformning. Det gäller tiden för vilken stödet skall utgå och samordningen av den nya kompetensregeln med vad som är föreskrivet om politiska sekreterare.

I enlighet med de direktiv som gäller för statliga utredningar har kommittén övervägt de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Kommittén har därvid konstaterat att förslagen inte behöver medföra några kostnadsökningar för kommuner och landsting. Förändringar av partistödets former kan genomföras inom oförändrade kostnadsramar.

Kommunallagskommittén har i sitt betänkande (SOU 1990:24) Ny kommunallag redovisat vad EG betyder för bl a den kommunala självstyrelsen i stort. Kommittén har inte funnit att kommunernas och landstingens befogenheter skulle påverkas av EG:s regler. När det gäller de speciella hänseenden, där EG eventuellt kommer att innebära förändringar, finns ingen referens till just partistödssystemet.

Mot denna allmänna bakgrund föreslår kommittén följande lagtext.

## 5.2 Lagtext

Kommuner och landsting får under den tid som avses i stödbeslutet ge stöd till partier som är representerade i fullmäktige för deras till kommunen respektive landstinget anknutna verksamhet. Stöd får dock utgå även för året efter det att partiet upphört att vara representerat i fullmäktige.

Stödet beslutas av fullmäktige. Det skall syfta till att för varje parti möjliggöra verksamhet som avses i första stycket och får inte otillbörligt gynna eller missgynna något parti.

Om partistöd genom anställande av politiska sekreterare finns särskilda bestämmelser. Utgår sådant stöd skall det beaktas vid bestämmande av annat stöd.

## 5.3 Specialmotivering

Den nu aktuella lagtexten föreslås ersätta 9 § i 2 kap kommunallagen. Den reglerar alltså kommuns och landstings befogenhet beträffande kommunalt partistöd.

Kommun och landsting har enligt 4 kap kommunallagen rätt att utge arvoden och vissa andra ersättningar till förtroendevalda. Arvoden och ersättningar får utgå även vid förtroendevaldas deltagande i partiernas utbildning i kommunala frågor samt partigruppsmöten som förberedelser för sammanträden i fullmäktige och nämnder. Ersättningar till de förtroendevalda har sin grund i deras uppdrag åt kommunen eller landstinget och utgör inte partistöd.



Lagtextens första stycke uttrycker den principiella regleringen av kompetensen. Med begreppet stöd markeras att syftet inte får vara att avlasta partiernas eget ansvar för finansieringen av sin verksamhet. Det framgår vidare att grunden för kompetensen är att stödet utgår till verksamhet som är anknuten till kommunen/landstinget. Därav följer att rätten att utge stöd är begränsad till de partier som genom representation i fullmäktige utövar en aktiv roll i kommunens respektive landstingets självstyrelse.

Kravet på att ett parti skall bedriva en till kommunen eller landstinget anknuten verksamhet bör anses vara uppfyllt först om valsedlar upptagit namn på valbar person som tagit plats i fullmäktige. Några längre gående krav torde inte kunna ställas.

Med politiskt parti menas enligt vedertagen praxis varje politisk sammanslutning eller grupp av väljare som uppträder i val under särskild partibeteckning. För att ett parti skall kunna uppbära bidrag måste det emellertid vara en juridisk person, dvs partiet måste kunna förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter. Det är enligt fast rättspraxis fallet om den politiska sammanslutningen eller väljargruppen antagit stadgar och valt styrelse.

Beslut om partistöd kan alltså inte avse parti som inte är juridisk person. Om två eller flera partier samverkar vid ett val genom att använda gemensam partibeteckning utan att skapa en juridisk person för denna samverkan, torde därför beslut om kommunalt partistöd få avse de samverkande partierna var för sig.

I de fall utbrytning sker ur ett parti på så sätt att ledamöter i fullmäktige under löpande mandatperiod lämnar det parti de representerar och övergår till annat eller nybildat parti har regeringsrätten i några avgöranden (R 1976:90, 1978 2:10) fastslagit att partistödet även fortsättningsvis skall utgå till det parti för vilket de blivit valda. Enligt gällande praxis saknar det med andra

ord betydelse för fördelningen av partistödet om en ledamot lämnar sitt parti eller byter parti under mandatperioden. Partistödet skall således enligt definitionen för politiskt parti utgå till det parti som deltagit i valet och erhållit mandat i fullmäktige.

Regeringsrätten har vidare uttalat (R 1978 2:10) att ett parti, som under mandatperioden ombildats och helt eller delvis ersatts med ett annat parti, skulle kunna anses uppfylla representationsvillkoret om det deltagit i det senaste valet och därvid erhållit en eller flera platser i fullmäktige.

Någon förändring av rättsläget i de nu nämnda hänseendena är inte avsikten med denna lagstiftning.

Stödberättigat parti är således den politiska sammanslutning eller väljargrupp som förutom att uppfylla kraven på politiskt parti enligt den vedertagna definitionen på ett sådant även erhållit mandat och tagit plats i fullmäktige.

Från principen om krav på representation i fullmäktige har medgetts det undantaget att beslut om partistöd får konstrueras så att stöd övergångsvis under ett år utgår till parti, vars representation i fullmäktige upphört.

I likhet med vad som föreskrivs i gällande lag har kravet på representation anknutits till den tid som beslutet om stöd avser.

Kommittén har valt att inte föreslå någon reglering av formerna för partistödet. Stöd kan alltså utgå i olika former som kompletterar varandra.

Av inledningsmeningen i andra stycket av lagtexten följer att fullmäktige i princip uttömmande skall reglera partistödets omfattning och former.



Den fortsatta texten i andra stycket ansluter till den likställighetsprincip som enligt 2 kap 2 § kommunallagen gäller för all kommunal verksamhet. Enligt den principen skall i kommun och landsting alla medlemmar behandlas lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Formuleringen av andra stycket avses förtydliga likställighetsprincipens tillämpning beträffande kommunalt partistöd utan att inkräkta på den frihet att bestämma verksamhetens former som legat till grund för kommunallagens utformning.

Det lagreglerade partistödets fördelning har hittills varit helt knutet till antalet mandat i fullmäktige. Den fördelningen ansluter väl till det förhållandet att ju större representation ett parti uppnått, desto större kostnader kan partiet antas ha för sin till kommunen eller landstinget anknutna verksamhet. En proportionell fördelning är också förankrad i den gängse synen på partiernas roll i det demokratiska systemet.

I lagtextens nya utformning slås emellertid fast att stödet skall syfta till att för varje i fullmäktige representerat parti möjliggöra verksamhet knuten till kommunen eller landstinget. Detta syfte kan i allmänhet inte anses uppfyllt genom enbart stöd som fördelas per mandat.

Vid sidan om det lagreglerade partistödet har växt fram andra stödformer. Detta kan delvis ha varit föranlett av rent praktiska skäl. En bidragande orsak har dock otvivelakigt varit det lagreglerade stödets strikta anknytning till mandatfördelningen. De kompletterande stödformerna har därför ofta i praktiken syftat till det som nu blir lagfäst, nämligen att garantera även mindre partier möjlighet till informativ och opinionsbildande verksamhet.

Med lagtextens nya utformning skapas förutsättningar för att renodla partistödet till att utgå dels som mandatbundet stöd, dels som grundstöd. Den naturliga principen för



bestämmande av grundstöd är då lika fördelning mellan de i fullmäktige representerade partierna. En helt konsekvent tillämpning av en sådan princip framstår dock inte som ett självklart rättvisekrav. De allra minsta partierna får nämligen anses ha ett mindre behov av grundstöd än de största. Om stödet sätts till lägre nivå för parti med ett i förhållande till fullmäktigeförsamlingens storlek ringa antal mandat, bör detta därför inte i sig uppfattas som otillbörligt missgynnande av sådant parti. Däremot bör uteslutande av något i fullmäktige företrätt parti inte kunna komma ifråga när det gäller grundstöd och självfallet heller inte när det gäller mandatbundet stöd.

Oavsett vilka former av partistöd som kommer till användning i en kommun eller ett landsting skall det totala partistödets fördelning ligga till grund för bedömningen om kraven i lagtextens andra stycke uppfylls. Härvid skall hänsyn tas också till värdet av fria lokaler och annan kostnadsfri service som kommunen eller landstinget lämnar. Det torde emellertid inte vara nödvändigt att denna typ av stöd genom interndebitering eller på annat sätt åsätts ett exakt pris.

Lagtextens tredje stycke erinrar om den specialreglerade form av partistöd som inrättande av tjänster som politiska sekreterare utgör. I konsekvens med synsättet att kraven i lagtextens andra stycke skall uppfyllas beträffande det totala partistödets fördelning har i lagtexten uttryckligen angetts att stöd i form av politiska sekreterare skall beaktas vid beslut om annat stöd. Det innebär att parti som får stöd i form av politiska sekreterare måste acceptera reducering av kontant bidrag. Omvänt gäller att ett existerande stöd genom politisk sekreterare kan avlösas genom ökat kontant bidrag.

## RESERVATIONER

**Reservation av Lars Norberg**

## 1. Allmänna synpunkter

Kommitténs allmänna överbäganden under kapitel 5.1 har allvarliga brister. Man redovisar ej klart vilka premisser som kommittén anser skall vara vägledande för kommunernas beslut om partistöd.

Den grundläggande kritiken av dagens lagstiftning framgår endast indirekt genom att kommunerna föreslås få frihet att uppdelat sitt stöd till de politiska partierna i ett grundstöd och ett partistöd proportionellt mot antalet mandat partiet lyckats erövra i fullmäktige. Bakgrunden tycks vara att man anser att det för varje parti finns behov av en viss grundläggande verksamhet som är lika för alla partier.

Detta borde i varje fall vara den rimliga utgångspunkten för definitionen av begreppet grundstöd. Kommittén ger emellertid ingen sådan definition. Detta tyder på en betydande intellektuell slapphet.

Tvärtom antyder kommittén genom sina formuleringar att grundstödet liksom det tidigare mandatstödet skall kunna göras beroende av antalet mandat som respektive partier erövrar.

Enligt min mening bör begreppet grundstöd rent definitionsmässigt vara ett mandatberoende stöd, lika för varje parti, som utgår från de verksamheter som rimligen är tämligen identiska för varje parti såsom utsändandet av valprogram och valsedlar, viss annonsering, förberedelser för motioner och interpellationer.

Ett motiv som tidigare anförts mot grundstöd är att det ökar det totala partistödet till småpartier och därigenom

ökar risken för småpartier som skulle försvåra uppkomsten av stabila majoriteter. Att med detta motiv neka till införandet av grundstöd antyder emellertid en säregen syn på den demokratiska processen. Kommittén diskuterar dock denna aspekt varför den möjligen ej varit motiv för kommitténs skrivningar om mandatberoende grundstöd.

Genom sina skrivningar i kapitel 5.3 öppnar kommittén dock möjligheten till att införa ett mandatberoende grundstöd kombinerat med ett direkt mandatproportionellt stöd.

## 2. Ändringsförslag

Med hänsyn till det anförda yrkar jag

- att det stycke på sidan 51 som börjar: "Den fördelningen ansluter sig..." och som slutar "partiernas roll i det demokratiska systemet." utgår. I nästa stycke utgår ordet "emellertid".
- att stycket på sidan 52: "En helt konsekvent tillämpning...inte kunna komma ifråga." skall utgå.

I stället borde följande definition av begreppet grundstöd ha införts i kapitel 5.1: "Grundstödet är ett ekonomiskt eller annat stöd till politiskt parti med säte i fullmäktige vars totala storlek/värde är lika för varje parti och som avser att helt eller delvis täcka sådana kostnader som betraktas som nödvändiga för varje politiskt parti med säte i fullmäktige. Sådana kostnader är exempelvis utsändandet av valprogram och valsedlar till samtliga hushåll i kommunen, viss annonsering, kostnader vid utarbetandet av motioner och interpellationer etc".



**Reservation av Magnus Persson**

Principen att utforma det kommunala partistödet såsom dels grundstöd, dels mandatbundet stöd är stadfäst i betänkandet.

Partistödet ska, som framgår av betänkandet 5.1 Allmänna överväganden, ses som ett allmänt samhälleligt stöd för att förbättra partiernas möjligheter att utveckla en aktiv medverkan i opinionsbildningen bland medborgarna och därigenom stärka den kommunala demokratin.

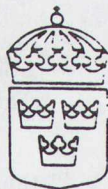
Samtliga politiska partier, som efter allmänna val är representerade i fullmäktige, har lika grundkostnader och grundbehov för sitt deltagande i och sitt ansvar för opinionsbildning och samhällsinformation. Detta är den bärande utgångspunkten för att del av partistödet utformas som grundstöd, lika för alla stödberättigade partier.

Att möjliggöra reducering av grundstödet för enstaka parti/er är därför ett förslag som är både inkonsekvent och ett oriktigt avsteg från likställighetsprincipen. Fullmäktiges möjligheter att utforma stödet, att undvika oönskade konsekvenser och att finna fungerande stödformer efter lokala förutsättningar är tillfyllest utan tankar om reducerat grundstöd.

Jag avvisar därför både idén om reducering av grundstöd samt de skrivningar i betänkandet som argumenterar för en sådan möjlighet.



# Kommittédirektiv



Dir. 1991:46

## Översyn av reglerna om kommunalt partistöd

Dir. 1991:46

Beslut vid regeringssammanträde 1991-06-13

Chefen för civildepartementet, statsrådet Johansson, anför.

### Mitt förslag

Jag föreslår att en kommitté tillkallas med uppgift att se över reglerna om kommunalt partistöd.

### Bakgrund

Sedan år 1969 har kommunerna och landstingen rätt att stödja politisk verksamhet genom att utge kommunalt partistöd. De får sålunda lämna ekonomiskt bidrag till politiska partier som under den tid som beslutet om bidrag avser är representerade i fullmäktige. Bidraget skall fördelas så, att varje parti får ett lika stort belopp för varje plats som partiet har i fullmäktige. Dessa regler har hittills funnits i lagen (1969:596) om kommunalt partistöd, den s.k. partistödslagen.

När det gäller utformningen av det kommunala partistödet har ett särskilt utredningsarbete bedrivits av förtroendeuppdragsutredningen, som redovisade ett underlag för bedömningarna i betänkandet (SOU 1988:47) Kommunalt stöd till de politiska partierna.

Bland annat detta betänkande har legat till grund för överläggningar i frågan mellan företrädare för de politiska partierna i riksdagen. Överläggningarna har dock inte resulterat i några förslag till ändringar i partistödslagen.

Mot denna bakgrund har partistödslagen arbetats in i den nya kommunallag som riksdagen nyligen har antagit (prop. 1990/91:117, KU38, rskr. 360) och som träder i kraft den 1 januari 1992.

I samband med behandlingen av den nya kommunallagen har riksdagen begärt att regeringen skall tillsätta en parlamentarisk utredning för att göra en översyn av partistödslagen. Enligt riksdagens uttalanden bör berednings-



arbetet i denna fråga bedrivs skyndsamt med inriktning på att riksdagen skall fatta beslut i frågan redan under hösten 1991.

### Uppdraget

Riksdagen har inte gett några närmare riktlinjer för hur ett förändrat kommunalt partistöd bör utformas. Förtroendeuppdragsutredningen har emellertid i det förut angivna betänkandet övervägt olika stödformer och redovisat konsekvenserna av alternativa lösningar.

Kommittén bör ta del av förtroendeuppdragsutredningens betänkande och lämna förslag till hur det kommunala partistödet bör vara utformat.

I sina överväganden bör kommittén beakta att kommunerna och landstingen kan stödja partiernas verksamhet också i andra former än mandatstöd. Således får kommunerna och landstingen anställa särskilda tjänstemän – politiska sekreterare – med uppgift att lämna politiskt biträde åt ledamöter och suppleanter i de kommunala organen. Det har under senare år också blivit allt vanligare att kommunerna och landstingen stöder partiernas verksamhet genom t.ex. utbildningsbidrag och lokalbidrag samt i någon mån administrativa bidrag och informationsanslag till partierna.

### Arbetets bedrivande

Uppdraget skall redovisas före utgången av september 1991.

Kommittén har att beakta vad som sägs i regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning (Dir. 1984:5) och om beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten (Dir. 1988:43).

### Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen be- myndigar chefen för civildepartementet att tillkalla en kommitté med högst tio ledamöter – som skall omfattas av kommittéförordningen (1976:119) – med uppgift att göra en översyn av reglerna om kommunalt partistöd,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns anslag *Utredningar m.m.*

**Beslut**

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Civildepartementet)

Bilaga 2

**SAMMANFATTNING** av betänkandet (SOU 1988:47)

**Bakgrund**

Utredningen ska enligt direktiven redovisa och bedöma konsekvenserna av olika sätt att konstruera det kommunala partistödet. Det material, som utredningen tar fram, bör kunna ligga till grund för överläggningar mellan partier-  
na i riksdagen om partistödsfrågan.

En översyn av såväl det statliga som det kommunala partistödet gjordes av 1971 års partistödsutredning, som sedan låg till grund för en proposition till riksdagen 1972. Den föreslog vissa förändringar av det statliga stödet. Bland annat infördes ett grundstöd i det statliga kanslistödet, samt avtrappningsregler för partier som ej fått representation. Även regler, som innebär en viss utjämn-  
ning i tiden, infördes i det statliga partistödet.

Däremot föreslog partistödsutredningen inte några förändringar av det kommunala partistödet. Motionsförslag om ändringar i reglerna för det kommunala partistödet har därefter varit en årligt återkommande fråga i riksdagen. Motionerna kräver framför allt att en viss del av det kommunala partistödet ska utgå som ett grundbidrag, lika för alla partier.

**Omfattning och utvärdering av det kommunala partistödet**

Det kommunala partistödet har för kommunernas del ökat från 28,4 milj. kr. 1971 till 161,6 milj. kr. 1986. Stödet per mandat ökar med kommunstorlek. Socialistiskt styrda kommuner är mer generösa när det gäller det kommunala partistödet. Landstingens stöd har ökat från 9,3 milj. kr. 1971 till 86,4 milj. kr. 1986. Totalbeloppen



för landstingens stöd har ett starkt samband med invånarantalet.

Räknar man även in andra stödformer, såsom utbildningsbidrag, lokalbidrag etc. uppgick kommunernas och landstingens stöd till de politiska partierna 1986 till ca 270 milj. kr. Utslaget per röstberättigad blir detta ca 41 kr.

Utvärderingarna av det kommunala partistödet visar att det har haft en stor betydelse för partiernas mellanvalsaktivitet. Partistödet har varit en nödvändig förutsättning för att inte partierna ska utvecklas mot mer eller mindre renodlade valapparater. Det kommunala partistödet har medfört en stark ökning av de administrativa resurserna för partierna på lokal nivå.

#### Andra stödformer

Det har under senare år utvecklats andra bidragsformer till partierna vid sidan av partistöden. Dessa stödformer utgjorde 1986 10 % respektive 7 % av kommunernas och landstingens totala ekonomiska bidrag till partierna.

Det rör sig främst om utbildningsbidrag och lokalbidrag samt i någon mån administrativa bidrag och informationsanslag till partierna. Totalt anslog kommunerna 17,1 milj. kr. och landstingen 5,1 milj. kr. till dessa ändamål under 1986.

En viktig del av kommunernas och landstingens stöd till partierna är också de resurser som partigrupperna får i form av politiska sekreterare, förtroendevalda på heltid, samt skrivhjälp m.m.

### Alternativa utformningar av det kommunala partistödet

Det nuvarande kommunala partistödet är mandatbundet och utgår med ett visst belopp per mandat. Stödet utgår till parti som är representerat i fullmäktige/landstinget.

Oenighet föreligger om hur stödet ska fördelas. Förslag har väckts om att 25 % av kommunens/landstingets anslag till partistöd bör utgå som ett grundstöd som ska fördelas lika mellan partierna. Återstoden ska fördelas utifrån antalet mandat.

Förslag har också väckts om att parti med mycket liten representation inte ska vara berättigat till helt grundbidrag. Även parti, som inte har fått representation på grund av den spärr som en valkretsindelning utgör, bör enligt ett förslag få del av partistöd.

Motiveringarna för ett grundstöd har under senare år förskjutits från att informationskostnaderna för partierna är lika, till att mer betona lika kostnader för lokaler, personal, skrivservice m.m. Dessutom har förslag väckts om att utjämningsregler införs i det kommunala partistödet. Parti som går kraftigt tillbaka i ett val, skulle därmed inte drabbas lika hårt ekonomiskt av förlusten.

### Utredningens överväganden och förslag

#### Principiella synpunkter

Enligt vår bedömning bör det kommunala partistödet ses som ett allmänt samhällligt stöd för att stärka de politiska partiernas ställning i opinionsbildningen och därigenom att stärka den kommunala demokratin. Det kan inte enbart ses som ett informationsbidrag till partierna.

### Konsekvenser av grundstöd

Ett grundstöd i det kommunala partistödet skulle kunna gynna en uppsplittring av partierna i olika småpartier, och stimulera en framväxt av lokala partier. Detta skulle i sin tur kunna innebära problem för arbetet i de parlamentariska församlingarna.

Beräkningar visar att den ekonomiska effekten vid en övergång från dagens helt igenom mandatbundna kommunala partistöd till ett stöd, där 25 % av anslaget ges som grundstöd, skulle bli en omfördelning av partistödet från de större till de mindre partierna.

I förhållande till det nuvarande stödet skulle ett grundstöd med spärrar på 1 respektive 2 mandat fortfarande missgynna de större partierna, främst socialdemokraterna, men i mindre grad än om det inte finns någon spärr alls.

Konstruktionen av det kommunala partistödet har sannolikt bidragit till att det i Sverige finns förhållandevis få lokala partier och att antalet sedan början av 70-talet har varit ganska konstant. Vår hypotes är att det skulle ha funnits fler lokala partier om en viss del av partistödet hade utgått i form av ett grundstöd.

### Spärrar mot småpartier

När det gäller problematiken med lokala småpartier är det många aspekter som måste vägas samman. En väsentlig förutsättning för den kommunala demokratin är att de kommunala organen har möjlighet att i rimlig utsträckning följa konsekventa handlingslinjer.

En långtgående partisplittring skulle kunna reducera dessa möjligheter. I s.k. vågmästarlägen, där det inte finns



någon klar majoritet, kan ett eller flera småpartier komma att få ett oproportionerligt stort inflytande över de kommunala besluten. Även om det kan finnas skäl att överväga ett införande av spärregler vid val till kommunfullmäktige, anser vi att det f.n. inte är påkallat med sådana regler.

När det gäller bidragssystemet anser vi att detta bör konstrueras så att det inte stimulerar en framväxt av småpartier. Villkoret för att få partistöd ska enligt vår mening som hittills vara att partiet är representerat i fullmäktige/landstinget. Det saknas därför skäl till att införa särskilda avtrappningsregler i landstingen och i kommuner med valkretsindelning enligt den modell som finns vid riksdagsvalet.

#### Det statliga kanslistödet

I motioner om hur ett grundstöd i det kommunala partistödet skulle kunna konstrueras hänvisas ofta till konstruktionen av det statliga partistödet. Vi anser att denna parallell är missvisande. Motionärerna skiljer inte mellan den del i det statliga stödet som utgör kanslistöd och den del som utgör partistöd.

Partistödet och kanslistödet var från början två skilda företeelser. Det är kanslistödet och inte partistödet som till viss del består av ett grundstöd som utgår med lika belopp till samtliga partier som är representerade i riksdagen. Själva partistödet är däremot proportionellt dvs. mandatbundet.

Partistödet och kanslistödet har dock med tiden kommit att ses som en helhet, eftersom det inte förekommer någon kontroll av hur medlen används. Detta kan ha bidragit

till uppfattningen att det finns ett grundstöd i det statliga partistödet.

Utgångspunkten för den fortsatta diskussionen måste emellertid vara att kanslistödet, och senare det nya parti-gruppsstödet, har tillkommit för att ge partigrupperna i riksdagen resurser för att förbättra riksdagsledamöternas arbetsförhållanden.

#### Förslag om kommunalt partigruppsstöd

Vi anser att de olika former av service till partierna, som kommuner och landsting i dag ger, på sätt och vis motsvarar det statliga kanslistödet och partigruppsstödet. Vi föreslår därför att den praxis, med olika former av partigruppsstöd som i dag förekommer i många kommuner och landsting, bör skrivas in i kommunallagen.

Vi föreslår att det i anslutning till det fortsatta arbetet med den nya kommunallagen bör övervägas om det behövs en generell regel om kommunalt partigruppsstöd, som täcker regleringen av såväl politiska sekreterare som andra former för stöd till partierna vid sidan av det kommunala partistödet. En sådan regel ses som en motsvarighet till reglerna om det statliga kanslistödet samt bidraget till partigrupperna.

Det bör också övervägas om samtliga partier, som är representerade i fullmäktige/landstinget, i så fall ska ha rätt till ett sådant partigruppsstöd. Det bör dessutom övervägas om ett kommunalt partigruppsstöd bör konstrueras på samma sätt som det statliga stödet.

Vi förordar inte en fördelningsprincip när det gäller partigruppsstöd, som motsvarar den som gäller det kommunala partistödet, dvs. att stödet ska fördelas utifrån

de olika partiernas styrka. En sådan regel skulle kunna försvåra de ofta komplicerade förhandlingar om fördelningen av olika poster som ofta följer efter ett val.

#### Förslag om utjämningsregler

Vi föreslår att reglerna om det kommunala partistödet även fortsättningsvis ska vara helt igenom mandatbundet och utgå med ett visst belopp per mandat. Vi föreslår dock vissa utjämningsregler för partier som förlorar mandat i ett val.

Partierna är i dag, jämfört med början av 70-talet, mer beroende av det kommunala partistödet för sin ekonomi. Vi anser därför att det är rimligt att det finns ett ekonomiskt skyddsnät i det kommunala partistödet för de partier som går kraftigt tillbaka i ett val.

Vi föreslår att parti, som förlorat mandat i det senaste valet, vid beräkning av det kommunala partistödet får tillgodoräkna sig det antal mandat partiet hade vid närmast föregående val under första året efter valet. Beloppet per mandat ska utgå i enlighet med vad fullmäktige/landstinget beslutar för det kommande året.



## SAMMANFATTNING

### Bakgrund

Utredningen ska enligt direktiven redovisa och bedöma konsekvenserna av olika sätt att konstruera det kommunala partistödet. Det material, som utredningen tar fram, bör kunna ligga till grund för överläggningar mellan partierna i riksdagen om partistödsfrågan.

En översyn av såväl det statliga som det kommunala partistödet gjordes av 1971 års partistödsutredning, som sedan låg till grund för en proposition till riksdagen 1972. Den föreslog vissa förändringar av det statliga stödet. Bland annat infördes ett grundstöd i det statliga kanslistödet, samt avtrappningsregler för partier som ej fått representation. Även regler, som innebar en viss utjämning i tiden, infördes i det statliga partistödet.

Däremot föreslog partistödsutredningen inte några förändringar av det kommunala partistödet. Motionsförslag om ändringar i reglerna för det kommunala partistödet har därefter varit en årligt återkommande fråga i riksdagen. Motionerna kräver framför allt att en viss del av det kommunala partistödet ska utgå som ett grundbidrag, lika för alla partier.

### Omfattning och utvärdering av det kommunala partistödet

Det kommunala partistödet har för kommunernas del ökat från 28,4 milj. kr. 1971 till 161,6 milj. kr. 1986. Stödet per mandat ökar med kommunstorlek. Socialistiskt styrda kommuner är mer generösa när det gäller det kommunala partistödet. Landstingens stöd har ökat från 9,3 milj. kr. 1971 till 86,4 milj. kr. 1986. Totalbeloppen

för landstingens stöd har ett starkt samband med invånarantalet.

Räknar man även in andra stödformer, såsom utbildningsbidrag, lokalbidrag etc. uppgick kommunernas och landstingens stöd till de politiska partierna 1986 till ca 270 milj. kr. Utslaget per röstberättigad blir detta ca 41 kr.

Utvärderingarna av det kommunala partistödet visar att det har haft en stor betydelse för partiernas mellanvalsaktivitet. Partistödet har varit en nödvändig förutsättning för att inte partierna ska utvecklas mot mer eller mindre renodlade valapparater. Det kommunala partistödet har medfört en stark ökning av de administrativa resurserna för partierna på lokal nivå.

#### Andra stödformer

Det har under senare år utvecklats andra bidragsformer till partierna vid sidan av partistöden. Dessa stödformer utgjorde 1986 10 % respektive 7 % av kommunernas och landstingens totala ekonomiska bidrag till partierna.

Det rör sig främst om utbildningsbidrag och lokalbidrag samt i någon mån administrativa bidrag och informationsanslag till partierna. Totalt anslog kommunerna 17,1 milj. kr. och landstingen 5,1 milj. kr. till dessa ändamål under 1986.

En viktig del av kommunernas och landstingens stöd till partierna är också de resurser som partigrupperna får i form av politiska sekreterare, förtroendevalda på hel- och deltid, samt skrivhjälp m.m.

## Alternativa utformningar av det kommunala partistödet

Det nuvarande kommunala partistödet är mandatbundet och utgår med ett visst belopp per mandat. Stödet utgår till parti som är representerat i fullmäktige/landstinget.

Oenighet föreligger om hur stödet ska fördelas. Förslag har väckts om att 25 % av kommunens/landstingets anslag till partistöd bör utgå som ett grundstöd som ska fördelas lika mellan partierna. Återstoden ska fördelas utifrån antalet mandat.

Förslag har också väckts om att parti med mycket liten representation inte ska vara berättigat till helt grundbidrag. Även parti, som inte har fått representation på grund av den spärr som en valkretsindelning utgör, bör enligt ett förslag få del av partistöd.

Motiveringarna för ett grundstöd har under senare år förskjutits från att informationskostnaderna för partierna är lika, till att mer betona lika kostnader för lokaler, personal, skrivservice m.m. Dessutom har förslag väckts om att utjämningsregler införs i det kommunala partistödet. Parti som går kraftigt tillbaka i ett val, skulle därmed inte drabbas lika hårt ekonomiskt av förlusten.

## Utredningens överväganden och förslag

### Principiella synpunkter

Enligt vår bedömning bör det kommunala partistödet ses som ett allmänt samhällsligt stöd för att stärka de politiska partiernas ställning i opinionsbildningen och därigenom att stärka den kommunala demokratin. Det kan inte enbart ses som ett informationsbidrag till partierna.



## Konsekvenser av grundstöd

Ett grundstöd i det kommunala partistödet skulle kunna gynna en uppsplittring av partierna i olika småpartier, och stimulera en framväxt av lokala partier. Detta skulle i sin tur kunna innebära problem för arbetet i de parlamentariska församlingarna.

Beräkningar visar att den ekonomiska effekten vid en övergång från dagens helt igenom mandatbundna kommunala partistöd till ett stöd, där 25 % av anslaget ges som grundstöd, skulle bli en omfördelning av partistödet från de större till de mindre partierna.

I förhållande till det nuvarande stödet skulle ett grundstöd med spärrar på 1 respektive 2 mandat fortfarande missgynna de större partierna, främst socialdemokraterna, men i mindre grad än om det inte finns någon spärr alls.

Konstruktionen av det kommunala partistödet har sannolikt bidragit till att det i Sverige finns förhållandevis få lokala partier och att antalet sedan början av 70-talet har varit ganska konstant. Vår hypotes är att det skulle ha funnits fler lokala partier om en viss del av partistödet hade utgått i form av ett grundstöd.

## Spärrar mot småpartier

När det gäller problematiken med lokala småpartier är det många aspekter som måste vägas samman. En väsentlig förutsättning för den kommunala demokratin är att de kommunala organen har möjlighet att i rimlig utsträckning följa konsekventa handlingslinjer.

En långtgående partisplittring skulle kunna reducera dessa möjligheter. I s.k. vågmästarlägen, där det inte finns

någon klar majoritet, kan ett eller flera småpartier komma att få ett oproportionerligt stort inflytande över de kommunala besluten. Även om det kan finnas skäl att överväga ett införande av spärregler vid val till kommunfullmäktige, anser vi att det f.n. inte är påkallat med sådana regler.

När det gäller bidragssystemet anser vi att detta bör konstrueras så att det inte stimulerar en framväxt av småpartier. Villkoret för att få partistöd ska enligt vår mening som hittills vara att partiet är representerat i fullmäktige/landstinget. Det saknas därför skäl till att införa särskilda avtrappningsregler i landstingen och i kommuner med valkretsindelning enligt den modell som finns vid riksdagsvalet.

#### Det statliga kanslistödet

I motioner om hur ett grundstöd i det kommunala partistödet skulle kunna konstrueras hänvisas ofta till konstruktionen av det statliga partistödet. Vi anser att denna parallell är missvisande. Motionärerna skiljer inte mellan den del i det statliga stödet som utgör kanslistöd och den del som utgör partistöd.

Partistödet och kanslistödet var från början två skilda företeelser. Det är kanslistödet och inte partistödet som till viss del består av ett grundstöd som utgår med lika belopp till samtliga partier som är representerade i riksdagen. Själva partistödet är däremot proportionellt dvs. mandatbundet.

Partistödet och kanslistödet har dock med tiden kommit att ses som en helhet, eftersom det inte förekommer någon kontroll av hur medlen används. Detta kan ha bidragit

till uppfattningen att det finns ett grundstöd i det statliga partistödet.

Utgångspunkten för den fortsatta diskussionen måste emellertid vara att kanslistödet, och senare det nya parti-gruppsstödet, har tillkommit för att ge partigrupperna i riksdagen resurser för att förbättra riksdagsledamöternas arbetsförhållanden.

#### Förslag om kommunalt partigrupsstöd

Vi anser att de olika former av service till partierna, som kommuner och landsting i dag ger, på sätt och vis motsvarar det statliga kanslistödet och partigrupsstödet. Vi föreslår därför att den praxis, med olika former av partigrupsstöd som i dag förekommer i många kommuner och landsting, bör skrivas in i kommunallagen.

Vi föreslår att det i anslutning till det fortsatta arbetet med den nya kommunallagen bör övervägas om det behövs en generell regel om kommunalt partigrupsstöd, som täcker regleringen av såväl politiska sekreterare som andra former för stöd till partierna vid sidan av det kommunala partistödet. En sådan regel ses som en motsvarighet till reglerna om det statliga kanslistödet samt bidraget till partigrupperna.

Det bör också övervägas om samtliga partier, som är representerade i fullmäktige/landstinget, i så fall ska ha rätt till ett sådant partigrupsstöd. Det bör dessutom övervägas om ett kommunalt partigrupsstöd bör konstrueras på samma sätt som det statliga stödet.

Vi förordar inte en fördelningsprincip när det gäller partigrupsstöd; som motsvarar den som gäller det kommunala partistödet, dvs. att stödet ska fördelas utifrån



de olika partiernas styrka. En sådan regel skulle kunna försvåra de ofta komplicerade förhandlingar om fördelningen av olika poster som ofta följer efter ett val.

#### Förslag om utjämningsregler

Vi föreslår att reglerna om det kommunala partistödet även fortsättningsvis ska vara helt igenom mandatbundet och utgå med ett visst belopp per mandat. Vi föreslår dock vissa utjämningsregler för partier som förlorar mandat i ett val.

Partierna är i dag, jämfört med början av 70-talet, mer beroende av det kommunala partistödet för sin ekonomi. Vi anser därför att det är rimligt att det finns ett ekonomiskt skyddsnät i det kommunala partistödet för de partier som går kraftigt tillbaka i ett val.

Vi föreslår att parti, som förlorat mandat i det senaste valet, vid beräkning av det kommunala partistödet får tillgodoräkna sig det antal mandat partiet hade vid närmast föregående val under första året efter valet. Beloppet per mandat ska utgå i enlighet med vad fullmäktige/landstinget beslutar för det kommande året.

de omnia certissima videntur in aliis scriptis  
Eusebii de vita Constantini, ubi dicitur, quod  
singulis in illis partibus non nisi unum tantum

Venerabilis et Reverendissimi

Vi. Iohannis etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc.  
Eusebii etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc.  
et aliorum etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc.  
et aliorum etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc.  
et aliorum etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc.

Tertullianus etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc.  
Irenaeus etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc.  
Cyprianus etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc.  
et aliorum etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc.  
et aliorum etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc.

Vi. Iohannis etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc.  
et aliorum etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc.  
et aliorum etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc.  
et aliorum etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc.  
et aliorum etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc. etc.

## VINNA ELLER FÖRSVINNA

Den offentliga partifinansieringen  
och väljarnas nya rörlighet

Fil dr Gullan Gidlund

Umeå i september 1991



VINNA ELLER FÖRLORNA

Den offentliga genomgången  
och utlysningen för

År 1880

## INNEHÅLL

1	Offentligt partistöd och politisk stabilitet	2
2	Partier och pengar - ett demokratiskt problem	5
	Partistöd som problemlösning	8
3	Offentlig finansiering - förekomst och utveckling	12
	Partistöd för regional och lokal nivå	18
	Grundläggande principer	23
4	Vilka ska vara berättigade till offentligt partistöd?	25
	Särskilda regler för regional och lokal nivå?	28
5	Partistödets fördelning mellan partierna	31
	Konstruktionen	32
	Kontrollen	42
6	Epilog	48
	Bibliografi	51

## 1 OFFENTLIGT PARTISTÖD OCH POLITISK STABILITET

De svenska väljarna har under senare år blivit allt självständigare i förhållandet till sina politiska partier. Den tid är förbi när förstagångsväljarna och soffliggarna utgjorde de nästan avgörande osäkerhetsfaktorerna i partiernas valrörelser. Idag får partiernas valstrateger, partiledare, kampanjkonserter och valarbetare stundtals kämpa hårt för att uppbåda lojalitet och stöd på valdagen till och med från partiernas traditionella kärntrupper. Partibyten och delad röstning mellan riksdags- och kommunalval blir allt vanligare. Vid valet 1988 kunde valundersökarna registrera inte mindre än 20,2% partibyten, vilket hittills tycks vara rekord. Mellan valen 1956 och 1960 var antalet partibyten endast 7%. Tidigare var partibyten framförallt ett problem mellan de borgerliga partierna, men under senare val har tendensen spridit sig i väljarkåren och drabbar i högre eller mindre utsträckning samtliga partier. Vid valet 1988 kunde även konstateras att 17% av väljarna splittrade sina röster mellan riksdags- och kommunalvalen. Motsvarande siffra valet 1970 var 6%.<sup>1</sup> Preliminära uppgifter visar att väljarnas rörlighet i form av partibyten och röstsplittring har fortsatt att öka i valet 1991. Ökningen kan vara så stark som en fördubblingen av den höga rörligheten från valet 1988!

I konkurrensen om väljarna deltar numera ett stort antal aktörer. Det är inte längre enbart de etablerade riksdagspartierna. Nya partier ser dagens ljus och den politiska opinionsbildningen är stadd i förändring. Det senare innebär en strukturomvandling där den partipolitiska dagspressens roll i den politiska opinionsbildningen ytterligare försvagas. I stigande utsträckning sker åsiktsbildningen genom etermedia där ett stort utbud av fristående radio- och TV-kanaler konkurrerar om publikens gunst, och genom professionellt organiserade

---

<sup>1</sup> Gilljam och Holmberg, 1990:105-113



kampanjer i vilka olika media och tekniker mixas för att beställarna ska få de mest effektiva och slagkraftiga resultaten. De svenska väljarna har börjat upptäcka att beställarna inte alltid är politiska partier, utan i ökande grad mäktiga opinionsbildare - intressen i skuggan av något politiskt parti eller mer anonyma krafter - som vill manipulera människor.

Rörligheten i väljarkåren har konsekvenser inte enbart i upp- och nedgångar för enskilda partier, utan skapar även förändrade villkor för hela partisystemet. Från att ha varit ett stabilt partisystem där två konkurrerande politiska block och regeringsalternativ kunnat urskiljas, kommer tendenser som visar på att vi nu står inför en tid av instabilitet. Väljarnas nya rörlighet samspelar på ett intrikat sätt med stelheten i utformningen av de offentliga partistöd som de etablerade partierna i så hög grad är beroende av: nu kan valkampen handla om att vinna eller försvinna! Små partier, inte minst inom den icke-socialistiska gruppen av partier, har haft framgångar både i opinionsundersökningar och i valresultat under senare år, medan större etablerade partier fått vidkännas väljarnas missnöje. Socialdemokraterna har under lång tid haft en nedåtgående trend särskilt i storstäder och inte minst har uppseendeväckande nedgångar i stöd kunnat registreras i opinionsmätningar under innevarande mandatperiod.

Den dominerande skiljelinjen i valmanskåren mellan arbete och kapital - vänster och höger i svensk politik har bestått, men blivit allt mindre tydlig i sina konturer samtidigt som andra dimensioner och strömningar aktivt sökt att etableras genom nya förespråkare och partier (ekologi, etik, missnöje, populism, lokala och regionala intressen). Idag tillhör frågor om tänkbara regeringsdugliga konstellationer och regeringars varaktighet, de vitala frågorna i diskussioner om den svenska författningen.

Till de mer klassiska lösningarna på instabilitet i partisystemet - och det politiska systemet i stort - hör att förändra valsystemet från proportionella val i riktning mot majoritetsval, att göra valkretsarna större och att införa eller att höja

småpartispärrar till de politiska församlingarna. Men till de författningpolitiska åtgärderna för att öka stabiliteten hör även att anpassa reglerna för offentligt ekonomiskt stöd till politiska partier (partistöd) så att proportionaliteten minskar och viss fördröjning sker i genomslagskraften vad gäller de ekonomiska konsekvenserna av valresultaten. Detta gynnar de etablerade partierna sett ur hela partisystemets perspektiv. Skilda fördelningsgrunder slår olika gynnsamt för enskilda partier i systemet. Den totala effekten blir en viss kluvenhet i partiernas ståndpunkter och ageranden.

I en demokrati pågår en ständig balansgång mellan olika målsättningar. Det kan å ena sidan vara krav och behov av effektivitet, stabilitet, handlingsduglighet i det politiska systemet. Samtidigt finns starka demokratikrav å den andra sidan som förordar konkurrerande partier och politiska alternativ, en levande politisk debatt samt en självständig och kunnig väljarkår. En rörlig väljarkår, ökat åsiktsröstande, nya politiska partier och enfrågerörelser kan vara ett friskhetstecken för en demokrati, men ett stabilitetsproblem för det politiska systemet.

**Syftet med denna uppsats är att närmare studera den offentliga finansieringen av partier i relation till stabiliteten i partisystemet. Vilka principiella argument och partistrategiska målsättningar ligger till grund för de skilda regler som tillämpas vid fördelning av partistöden i Sverige och i andra demokratier? Vilka är de aktuella strategierna i ett läge med sjunkande politisk stabilitet? Uppsatsen bygger dels på min tidigare forskning om den offentliga finansieringen av partier i Sverige, dels på jämförande studier och undersökningar i andra länder.**

## 2 PARTIER OCH PENGAR - ETT DEMOKRATISKT PROBLEM

Med den ställning och ansvar som de politiska partierna har i en demokrati, blir frågan om hur partiernas finansieras och hanterar sina interna ekonomiska förhållanden en av de grundläggande demokratifrågorna. Det är framför allt tre problem förknippat med förhållandet partier och pengar som kräver ständig uppmärksamhet:

- 1 Ojämna fördelning av resurser; bristande konkurrens mellan de politiska partierna i kampen om den politiska makten.
- 2 Hot mot det öppna demokratiska samhället genom manipulering av väljarna. Väljarna har rätt att veta vilka intressen som står bakom partierna.
- 3 Korruption och mutor

Egenskaperna hos valsystemet bestämmer delvis problemstrukturen i fråga om partifinansiering. I majoritetsvals system där huvudsakligen två partier kämpar om makten och där det finns ett starkt inslag av personval, finns större benägenhet att problem av typen korruption och mutor uppkommer. I de proportionella systemen, där fler partier har en möjlighet att få parlamentariskt inflytande, finns det en större sannolikhet att nya partier kan växa fram vilka finansieras av mer eller mindre respektabla intressen.<sup>2</sup>

Varje partisystem är utsatt för risken att konkurrensen mellan partierna minskar på grund av att partierna har olika tillgång på resurser, bl.a. beroende på skillnader mellan partiernas medlems- och intressegrupper vad gäller förmåga (tillgångar och vilja) att finansiera sina respektive partier.

<sup>2</sup> Gidlund, 1989



Ingrepp i villkoren för konkurrensen kan även göras genom lagstiftning, d v s av staten. Det kan vara fråga om att lagstifta om bidragsnivån på donationer från individer eller grupper, finansiering från företag och fackföreningar eller restriktioner vad gäller kostnader. Denna typ av lagstiftning och kontroll av partiernas inkomster och utgifter har i de länder där de förekommer inte enbart haft till syfte att få till stånd en rättvis balans mellan partierna vad gäller ekonomiska resurser. Snarare har intentionerna varit att komma tillrätta med de problem som uppstått när ekonomiskt starka intressen sökt att påverka och få politiskt inflytande genom att finansiera partier och kandidater. Det har varit erfarenheter av trovärdighetskriser med anledning av korruptionsskandaler och affärer och andra moraliska problem som kan uppstå när starka beroendeförhållanden växer fram mellan sådana mäktiga intressen och partier.

Från ett demokratiskt perspektiv är den något tillspetsade frågan "Kan pengar vinna ett val?" fundamental. Om så vore fallet skulle nämligen offentliga uppdrag och politisk makt vara till salu för högstbjudande! Nu är inte verkligheten så enkel. Den amerikanske forskaren Alexander Heard (1960) kom till den fortfarande valida slutsatsen att det råder en komplex relation mellan valkampanjkostnader och valresultat. Under vissa omständigheter kan pengar bli utslagsgivande, men under andra kan inga ytterligare pengar i valkampanjen ändra resultatet för den som förlorar. Ett problem med pengar i detta sammanhang är osäkerhetsfaktorn. Hur ska man veta hur mycket pengar som behövs för att vinna de nödvändiga marginalrösterna?<sup>3</sup> Det verkar som om marginalnyttan sjunker vid en given punkt och att det finns en gräns över vilken mer pengar inte kan användas

---

<sup>3</sup> Alexander, 1972.

effektivt av en kandidat för att vinna över sin motståndare.<sup>4</sup>

Under 1980-talet kom dock ett antal studier som visade att pengar har en signifikant effekt i valen. Forskare fann att skillnader i kampanjkostnader mellan kandidater som sökte att återväljas och deras utmanare bestämde deras framgångar i valen.<sup>5</sup> Trots att Jacobsen kunde konstatera att bevisen för att kampanjkostnader hade klara effekter på valresultaten till den amerikanska kongressen tillade han följande:

"Partiets styrka i regionen, den nationella valarbetarkadern, och, mest viktigt, karaktäristiken hos de individuella kandidaterna och kampanjerna är också kritiska. Kampanjpengar är mest produktiva för vinnare i kampanjer där dessa andra faktorer gör seger möjlig om pengar finns tillgängliga" (Jacobsen 1986:605)

Sammanfattningsvis är pengar inte generellt utslagsgivande i partiernas kamp om den politiska makten, men de ekonomiska förutsättningarna kan under vissa omständigheter få mycket stor betydelse.

I de demokratiska staterna har effekterna av massmedia i politiken, den accelererande utvecklingen av kampanjteknologin och professionalismen inom partiorganisationerna, stärkt betydelsen av pengar i politiken - särskilt vad gäller ekonomiska resurser i valrörelserna<sup>6</sup>. År av erfarenhet har demonstrerat att i länder där det är möjligt att köpa tid i radio och TV till propaganda för kandidater och partier tycks behovet av pengar vara utan någon övre gräns.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Welch, 1974

<sup>5</sup> Jacobsen 1980, 1985, 1986; Johnston 1986

<sup>6</sup> Dunn 1972, Adamany 1977

<sup>7</sup> Pinto-Duschinsky, 1981; O'Shaughnessy 1990

Generellt kommer pengar - nu och i framtiden - att spela en huvudroll för de politiska partierna i stater som karakteriseras av hög politisk medialisering, låg partiidentifikation, svaga partiorganisationer och en allt större grupp av väljare som bestämmer sig i valrörelsens elfte timme. I en sådan politisk miljö kommer också pengar att bli allt mindre utbytbart mot frivilligt arbete från medlemmar och sympatisörer. Det var en metod som spelade en utomordentligt viktig roll under förra hälften av 1900-talet när partier ofta saknade tillräckligt med ekonomiska resurser, men där medlemmar ställde upp med frivilligt arbete och på det sättet i stor utsträckning kompenenserade de ekonomiska bristerna.

### **Partistöd som problemlösning**

Systemet med offentliga anslag till politiska partier har av ett flertal länders politiska beslutsfattare setts som en metod att komma ifrån de mer eller mindre allvarliga komplikationer som uppkommit med den traditionella privata partifinansieringen. Den privata finansieringen har haft problem alltifrån korruption och oegentligheter med beroendeförhållanden där stora bidragsgivare varit involverade - till att partierna inte kunnat få tillräckligt mycket frivilliga bidrag för att klara kostnadsökningarna för partiverksamheten. Förutom att lagstifta och söka att kontrollera förhållandet mellan partier och pengar har den offentliga finansieringen setts som ett instrument för problemlösning. De verkligt stora kostnadsökningarna skedde i flera länder under 1960- och 1970-talet inom opinionsbildningen och den snabba och expansiva medialiseringen av det politiska budskapet. Särskilt i de fall där partierna bekostade radio och TV reklam accelererade kostnaderna och statens penningpung blev en ny källa att ösa ur. De medlemsfinansierade



partierna som främst varit beroende av många små bidrag från medlemmar och sympatisörer har haft stora svårigheter att öka bidragsbenägenheten och medlemsavgifterna i takt med kostnadskarusellen och de ambitioner som partierna haft för verksamheten.<sup>8</sup>

Sverige tillhörde pionjärerna bland västvärldens länder när riksdagen i december 1965 - med en bred majoritet bestående av socialdemokrater, centerpartister och kommunister - beslutade att införa ett statligt stöd till de i riksdagen representerade partierna. Offentlig finansiering av partier var vid den tidpunkten en utomordentligt kontroversiell tanke både här och i många andra länder. Även i Sverige sågs införandet av partistöd som ett medel att lösa både akuta och mer långsiktiga problem för partierna. Det socialdemokratiska partiet hade det mest akuta behovet, nämligen att skapa resurser för att stödja och rekonstruera den arbetarrörelseanknutna dagspressen. Men behoven av pengar var stora även hos andra partier, inte minst hade partierna ambitionerna att bygga upp eller förstärka partiorganisationerna administrativt på olika nivåer och kunna satsa mer pengar i valrörelserna.<sup>9</sup>

År 1969 gav riksdagen kommuner och landsting rätt att bevilja anslag till politiska partier, genom lagen om kommunalt partistöd. Beslutet kan ses som en utbyggnad av det offentliga finansieringssystemet i en decentraliserad riktning.

Vid tiden för de offentliga partistödens tillkomst i Sverige var väljarnas trohet till de etablerade partierna fortfarande hög och partiernas ställning i den svenska folkstyrelsen stark. Väljarrörligheten var i första hand en fråga om betydande övergångar mellan de borgerliga partierna. Men de nya orosmolnen började kunna registreras: Vissa strukturella förändringar i

<sup>8</sup> Heidenheimer 1963; Alexander 1989

<sup>9</sup> Gidlund, 1983

riktning mot ett post-industriellt välfärdssamhälle gav partierna signaler om att det politiska arbetet inte längre kunde bedrivas i gamla spår. Mest märkbart var TV:s nya framträdande roll - inte minst i valrörelserna. Men partierna kunde även se vissa effekter av socio-ekonomiska förändringar i valmanskåren. Det gällde för partierna att bryta sig in hos nya grupper då intressebaserna successivt försvagades och det gällde även att vara uppmärksam på nya värderingar och politiska sakfrågor, nya konkurrerande politiska aktionsgrupper som utnyttjade media på ett nytt och effektivt sätt. När det kommunala partistödet infördes var kopplingen stark till de genomgripande förändringarna som skedde på det lokala planet genom indelningsändringar av kommunerna (den s k kommunblocksreformen).

I den mer officiella argumenteringen för offentligt stöd till partier var i Sverige, liksom i flera andra länder, partiernas centrala funktioner i den representativa demokratin framträdande. I regeringens motivering till statligt partistöd betonades i propositionen (1965:174) inledningsvis att den svenska demokratin var en folkstyrelse genom partier och att en differentierad opinionsbildning var nödvändig för att väljarna skulle kunna ta ställning i politiska frågor. Det var naturligt att medlemmarna stödde partierna ekonomiskt. Men partifinansiering var, enligt departementschefen, ett samhällsintresse. Det var ett intresse för alla, inte bara för de politiskt organiserade, att partierna hade tillräckliga resurser för sin omfattande opinionsbildning. Den övergripande målsättningen med det kommunala partistödet fyra år senare var enligt propositionen att stärka de politiska partiernas ställning i den kommunala demokratin:

"Åtgärder i syfte att stärka den kommunala demokratin måste ha sin utgångspunkt i det demokratiska system som vi accepterat i vårt land. Detta system karaktäriseras av att medborgarnas inflytande utövas genom de politiska partierna, ytterst i de allmänna valen" (Prop 1969:126).

Den offentliga finansieringen blev således även ett instrument för de etablerade partierna att behålla och förstärka sin position i den politiska styrelsen. Det offentliga finansieringssystemet i Sverige byggdes upp under en tid då ett bärande argument i samhällsdebatten var att samhället skulle stödja verksamhet som på ett eller annat sätt ansågs samhällsnyttig, inte minst gällde detta folkrörelser och andra till partierna närstående organisationer samt opinionsbildningen.

I Sverige hörde dåvarande högerpartiet och större delen av folkpartiet till de skarpaste motståndarna till statligt partistöd. Det synnerligen hårda debattklimatet i riksdagen och pressen med anledning av förslaget berodde framförallt på två faktorer. Den första var förhållandet att partistödstanken var ny och upplevdes både främmande och skrämmande. Den andra att debattklimatet påverkades av att förslaget fick starka kopplingar till ett kritiserat förslag om införande av ett presstöd; i själva verket gjordes detta i all hast om - utan föregående utredning - till ett förslag om partistöd.

Debatten handlade om partistödets tänkbara konsekvenser för demokratin, partierna och partisystemet; frågor om villkoren för opinionsbildningen, partiernas beroendeförhållande till stat och näringsliv, partiernas inre liv (konsekvenser för frivilligt arbete, frivilliga bidrag, risken för byråkrativering), partisystemets utveckling (risken för konservering av strukturen etc).<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Gidlund, 1983



### 3 OFFENTLIG FINANSIERING - FÖREKOMST OCH UTVECKLING

Ett tjugotal demokratier i världen har någon form av direkt offentligt partistöd till sina partier. Det kan vara allt ifrån generella bidrag till partiernas politiska verksamhet till mer eller mindre klart specificerade anslag till någon speciell aktivitet eller funktion som partierna utför - s k selektiva bidrag.<sup>11</sup> I tabellen nedan kan länderlistan närmare studeras.

Tabell 1. Stater som år 1988 hade någon form av direkt offentligt stöd till politiska partier.<sup>12</sup>

Costa Rica (1954)  
 Argentina (1955)  
 (Väst)tyskland (1959)  
 Österrike (1963)  
 Frankrike (1965)  
 Danmark (1965)  
**Sverige (1966)**  
 Finland (1967)  
 Israel (1969)  
 Norge (1970)  
 Brasilien (1971)  
 Nederländerna (1972)  
 Italien (1974)  
 Kanada (1974)  
 USA (1976)  
 Japan (1976)  
 Spanien (1977)  
 Mexico (1978)  
 Venezuela (1978)  
 Turkiet (1983)

<sup>11</sup> Alexander, 1989

<sup>12</sup> Alexander, Herbert, Money and Politics: Rethinking a Conceptual Framework, 1989:14 (i Alexander,H (red), Comparative Political Finance in the 1980s).

Årtalet inom parentes anger främst det år då bidraget började utbetalas, i några fall kan det vara fråga om det år då beslutet togs. Listan skulle var längre om man dessutom tog med de länder som erhåller olika former av bistånd som betalas i indirekta former. Det kan röra sig om förmåner som avdragsrätt för bidrag till politiska partier, fri radio- och TV-tid, fria transporter eller fri porto- och andra utsändningsförmåner. Då skulle listan även uppta exempelvis Storbritannien.<sup>13</sup>

Bidrag till parlamentsgrupperna tillhör det vanligast förekommande selektiva stödformerna. Formerna och storleksordningen varierar mellan länderna, men i flera länder (och även i Europaparlamentet) lever parlamentsgrupperna ett högst välmående liv och bidragen har expanderat utan större inslag av protester eller insyn utifrån. Expansionen av dessa interna anslag till partiernas parlamentsgrupper är att betrakta som en framgångsrik metod att gynna de redan etablerade partierna i förhållande till partier och politiska grupper som konkurrerar om makten men som står utanför de politiska församlingarna.

I både (Väst)tyskland och Österrike har parlamentgruppsstöden byggts ut till omfattande stödsystem för partierna på skilda nivåer. Så ger exempelvis uppgifter från 1986 vid handen att partigrupperna i tyska Bundestag erhöll över 60 miljoner D-mark och att det på delstatsnivån utgick ett nära nog lika stort belopp. Tillväxttakten har varit utomordentligt hög. Under en tjuugoårsperiod ökade bidraget till partigrupperna i Bundestag motsvarande 13 gånger sitt ursprungsvärde och på den regionala delstatsnivån var motsvarande siffra i genomsnitt 8 gånger.<sup>14</sup> Båda länderna har förutom ett

<sup>13</sup> Ibid; Pinto-Duschinsky 1981

<sup>14</sup> von Arnim 1987; Från mitten av 1980-talet har parlamentsgrupperna i Bundestag skyldighet att till talmannen i Bundestag årligen inlämna ekonomiska redovisningar över hur medlen har använts (Schneider 1989).

generöst system för parlamentgruppsstöd på olika nivåer även selektiva stöd till partiernas utrednings- och forskningsverksamhet. Dessa medel handhas av särskilda partistiftelser.<sup>15</sup>

De organisatoriska och ekonomiska relationerna mellan partigrupper och övriga partistrukturer är ofta oklara till sin karaktär. I många länder har dock parlamentsgrupperna en både stark och relativt fristående ställning i förhållande till den övriga partiorganisationen; ett förhållande som både kräver och skapar behov av egna ekonomiska resurser. Anslagen går då i regel inte vidare till partiorganisationen utan stannar i grupperna. I EG-parlamentet har partigrupperna en gynnsam ekonomisk situation tack vare ekonomiska bidrag från parlamentet. Partigruppernas respektive europeiska partifederationer står i ett ekonomiskt beroendeförhållande till partigrupperna vilket i sin tur medverkat till att partigrupperna lyckats att behålla sin relativt oberoende position i förhållande till federationerna.<sup>16</sup>

I Sverige med sina traditionellt starka partiorganisationer (där inte enskilda kandidater driver egna kampanjer inom ramen för sitt parti och/eller egna kommittéer) tenderade tidigt de administrativa "kanslistöden" att integreras i det generella statliga partistödet. Med partistödslagens tillkomst 1972 där det statliga partistödet regleras kom kanslistödet att inkorporeras med det generella statliga stödet. Både ansökan och utbetalning från partibidragsnämnden till riksorganisationerna blev gemensam för partistödet och det s k kanslistödsdelen. Även det "nya" bidraget benämnt "bidrag till partigrupperna" från mitten av 1970-talet förvaltades av de flesta partier under några år av partiernas respektive partis riksorganisation. I och med reformeringen av detta stöd 1988 med bl a

---

<sup>15</sup> Nassmacher, 1987

<sup>16</sup> Kohler & Myrzzik, 1982; Hrbek, 1988.



betydande höjningar av partigruppernas grundbidrag och mandatbidrag samt en rekonstruering av kontorshjälpsbidraget (numera stöd till assistenter för ledamöterna) med en höjning med 50%, har dessa medel mera strikt kopplats till partigrupperna i riksdagen. Bidraget till partigrupperna (inkl kontorshjälp/assistent till ledamöter) har ökat från blygsamma 2,4 miljoner kronor för 1976/77 till 52,0 miljoner kronor budgetåret 1991/92.<sup>17</sup>

I exempelvis både Finland och Danmark är respektive parlamentgruppsstöd strikt knutna till partigrupperna och ledamöterna av parlamenten. I Finland introducerades parlamentgruppsstöd år 1967 då totalt 240.000 (FIM) anslogs för detta ändamål. Motsvarande siffra för 1989 låg på 9,8 (FIM). Det innebär att stödet räknat i fast penningvärde knappt har ökat något alls, ett förhållande som i en internationell jämförelse är mindre vanligt förekommande.<sup>18</sup> I Danmark däremot har ökningstakten vissa likheter med den svenska. När stödet infördes 1965 anslogs 57.262 Dkr för ändamålet. 1990 hade stödet ökat till 42,6 miljoner Dkr. Bidraget - räknat per folktingsledamot och år - hade med andra ord ökat från 1.600 Dkr 1966 till nästan 240.000 Dkr under 1990, vilket innebär en 150% ökning; en ökningstakt som enligt bedömningar är svår att finna i andra delar av den danska offentliga sektorn.<sup>19</sup>

Även i Norge anslås medel för sekreterarhjälp o dyl till parlamentsgrupperna, men där har dessutom systemet reglerats och byggts ut för partigrupperna på regional och lokal nivå. Förutom ett generellt stöd till partierna på kommun och fylkesnivå (jmf det svenska kommunala partistödet) införde man ett särskilt stöd till partigrupperna i respektive

<sup>17</sup> Riksdagstrycket. Se även Gidlund 1991, tabell 4:1 s 33.

<sup>18</sup> Wiberg, 1991.

<sup>19</sup> Pedersen & Bille, 1991.

politiska församlingar.<sup>20</sup>

Åtskilliga miljoner har utbetalats i statligt, generellt partistöd till partierna i de nordiska länderna. Medlen betalas ut till partiernas riksorganisationer. I tabellen ovan kan totalbeloppen närmare granskas för Norge, Danmark, Finland och Sverige. Sverige toppar bidragsnivån för det statliga stödet i en nordisk jämförelse. Det svenska stödet har däremot knappast haft någon egentlig tillväxt, mätt i fast penningvärde. Danmark har den jämförelsevis lägsta nivån. De 30 miljoner Dkr som hittills anslagits per år inkluderar till ca 40 % även de bidrag som partierna är berättigade att erhålla på både regional och lokal nivå.

Den offentliga finansieringens expansions- och utvecklingspotential har inte legat på de statliga partistöden i dessa länder. Den kan man finna i den utbyggnad och förgrening av den offentliga finansieringen som skett. Uppfinningsrikedomen hos beslutsfattarna/partiföreträdarna vad gäller att bygga ett vittförgrenat "skydds nät" av offentliga ekonomiska bidrag - direkta såväl som indirekta - för partier på skilda nivåer och närstående organisationer (exempelvis presstöd till närstående dagstidningar och tidskrifter, bidrag till ungdomsorganisationer och andra nära strukturer, partiservice och inrättande av partipolitiska tjänster) tycks i det närmaste vara obegränsad. Denna utvecklingstrend karakteriserar inte bara Sverige utan finns i varierande utsträckning också i de övriga nordiska länderna.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Svåsand, 1991.

<sup>21</sup> Gidlund 1991; Wiberg 1991; Svåsand 1991; Mogensen & Bille 1991. Vad gäller Danmark saknas dock offentligt presstöd.

Tabell 2. Utbetalat statligt partistöd i de nordiska länderna i löpande penningvärde och i respektive lands valuta.\*

År	Norge	Danmark	Finland	Sverige
1966				24,4
1967				24,4
1968			10,0	24,4
1969			9,6	24,5
1970	8		10,0	24,5
1971	8		10,0	26,1
1972	10		9,6	30,9
1973	11		16,0	38,8
1974	13		16,0	38,8
1975	14		18,0	36,7 a)
1976	18,2		18,0	52,9 (75/76)
1977	19,6		26,0	52,8 (76/77)
1978	19,6		32,0	68,8 (77/78)
1979	21		34,6	69,2 (78/79)
1980	21		38,1	68,7 (79/80)
1981	27,5		43,0	68,9 (80/81)
1982	31,3		47,4	79,7 (81/82)
1983	34		50,7	79,3 (82/83)
1984	36		49,9	79,4 (83/84)
1985	39		52,4	95,2 (84/85)
1986	43		54,5	95,5 (85/86)
1987	49	30,2	56,3	95,7 (86/87)
1988	55	30,2	60,1	109,8 (87/88)
1989	56,7	30,2	64,7	113,9 (88/89)
1990	58,7	30,2	68,3	131,8 (89/90)
1991	58,7**			132,1 (90/91)**

\* Beloppen utbetalas till partiernas riksorganisationer. För Danmarks vidkommande inkluderas partistödet för lägre partinivåer i totalsumman, vilket innebär att totalsumman bör exkluderas med ca 40% för att bli jämförbar med de övriga länderna.

\*\* Budgeterat belopp.

a) 1975-01-01--1975-10-14.



Källor: Wiberg (ed) *The Public Purse and Political Parties. Public funding of Political Parties in Nordic countries 1991.*  
Sverige: Protokoll från partibidragsnämnden

Den offentliga finansieringen har bl a inneburit att en ny inkomstkälla kunnat mobiliseras för partierna och beroendet av dessa resurser har snabbt vuxit. Ett generellt mönster är att små partier i högre grad än medelstora och större partier skapat nära nog ett totalt beroende (ofta mellan 80-90% av de totala inkomsterna). Ett annat att partierna i många fall haft svårigheter att behålla gamla, alternativt mobilisera nya privata finansiärer.

### **Partistöd för regional och lokal nivå**

När riksdagen år 1969 gav kommuner och landsting rätt att anslå egna medel till politiska partier, var Sverige först med detta koncept. Idag finns runt om i världen olika former av offentliga anslag till partinivåer utöver den nationella. I federala stater som USA och Tyskland finns offentlig finansiering i flera delstater. Även i de kanadensiska provinserna förekommer offentlig partistöd. I Österrike är de offentliga anslagen till partier omfattande på delstatsnivå, enligt uppgifter från slutet av 1980-talet - till ett totalbelopp fem gånger den federala nivån.<sup>22</sup>

Vad gäller Norden så har man valt olika modeller för att anslå offentliga medel till lägre partinivåer. För det första kan man utläsa en skandinavisk och en finsk modell. I Sverige, Norge och Danmark har den offentliga finansiering byggts ut till att gälla även lägre partinivåer, medan man i Finland hittills endast anslår medel på nationell nivå. Ser man närmare på

---

<sup>22</sup> Alexander, 1989.

den s k skandinaviska, börjar olikheterna och de länderspecifika dragen att framträda tydligare. Det svenska kommunala partistödet introducerades i samband med kommunblocksreformen och fick den mest decentraliserade utformningen i den meningen att kommuner och landsting själva får besluta om anslagen och dess storlek, inom ramen för den mandatbundna fördelningsprincip som riksdagen i lag fastställde.<sup>23</sup>

I Norge och Danmark däremot valde man att koppla de lokala och regionala partistöden till den statliga nivån; partistöden beslutas och anslås av folketinget respektive stortinget och är i praktiken att betrakta som ett statsbidrag. I Norge där beslutet om statligt partistöd till lägre partinivåer togs 1975 föregicks beslutet av en offentlig utredning. Enligt kommitténs mening skulle staten handha stödet därför att man därmed undvek att skillnader i kapacitet eller vilja hos lokala politiska församlingar skulle resultera i olikheter mellan kommunerna. Risker för orättvisa mellan partier i olika delar av landet var således det bärande argumentet för denna mer centraliserade lösning. Till skillnad från de övriga länderna har inte Finland något partistöd till lägre partinivåer. Krav på detta har regelbundet rests, men ännu utan framgång. Skillnaderna mellan de nordiska länderna i detta sammanhang speglar i stor utsträckning graden av lokal självstyrelse. Vad beträffar Finland saknar man dessutom där landsting.<sup>24</sup>

I Norge liksom i Sverige kom den regionala nivån att automatiskt inkluderas i partistödssystemet - utan någon egentlig koppling till den huvudsakliga argumenteringen för stödet som i båda fallen särskilt gällde kommunerna. I Norge fanns inte ens stödet till den regionala nivån med i det ursprungliga förslaget från kommittén. I Sverige var primärkommunen

<sup>23</sup> Svåsand, 1991; Viberg, 1991; Pedersen & Bille, 1991; Gidlund, 1991.

<sup>24</sup> Gidlund, 1991.

och den omstrukturering som ägde rum i indelningen av kommunerna den naturliga utgångspunkten för argumenteringen av reformen. De manifesta målsättningarna var att det kommunala partistödet skulle stärka den kommunala demokratin (genom partierna) att öka medborgarnas information i kommunala frågor inte minst i valrörelsen. Landstingskommunerna nämndes däremot marginellt. Föreställningen om kommuner och landsting som likformiga tycks ha präglat beslutsfattarna; en föreställning som också kodifierades kommunalrättsligt i kommunallagen 1977.<sup>25</sup>

I Norge ansöker kommuner och fylken om partistöden för sina partier hos stortinget, både det anslag som är generellt till partiernas organisationer och det som formellt gäller anslag till partigrupperna i de politiska församlingarna. Dessutom inkluderas sedan 1978 ett bidrag till partiernas ungdomsorganisationer på regional nivå. De totala beloppen är små i jämförelse med det kommunala partistödet i Sverige. Första året 1976 utbetalade stortinget 22,4 miljoner Nkr till lägre partinivåer. När det svenska kommunala partistödet utbetalades första året 1970 var utgångssumman ytterst blygsam - endast 37,7 miljoner kronor för det primärkommunala och landstingskommunala partistödet sammantaget. Men sedan ökar skillnaderna mellan länderna dramatiskt. År 1989 utbetalade stortinget totalt 64,7 miljoner Nkr (inkl ungdomsstödet på regional nivå) vilket ska jämföras med de totalt 309,9 miljoner som svenska kommuner och landsting utbetalade samma år (exklusive den flora av små selektiva stöd som utgår utöver "de ordinarie" partistöden).<sup>26</sup> Visserligen skiljer sig länderna åt vad gäller folkmängd och antal röstberättigade, men att de norska partierna har en lägre ekonomisk potential än sina svenska kollegor torde vara ganska

---

<sup>25</sup> Svåsand, 1991; Gidlund, 1991.

<sup>26</sup> Ibid.



uppenbart. I tabell 3 kan totalbeloppen över åren närmare studeras för de båda länderna:

Tabell 3. Offentligt partistöd till partiernas lägre nivåer i Sverige och Norge. Totalbelopp i löpande penningvärde och i respektive lands valuta.\*

År	Norge	Sverige
1971		40,2
1974		54,5
1977	17,8	94,6
1980	22,7	150,5
1983	32,3	198,7
1986	46,5	248,0
1989	64,7	309,9

\* Norge: Inbegriper både det generella stödet till partiorganisationerna och stödet till partigrupperna på dessa nivåer. Fr om 1978 inkl ungdomsstöd på regional nivå.

Sverige: Totalsumman inbegriper det kommunala partistödet (dvs både det primärkommunala och det landstingskommunala stödet, men exkluderar de smärre selektiva bidragen utöver dessa)

Källa: Svåsand 1991, Gidlund 1991

Hur beroende är då partierna på lokal och regional nivå av det kommunala partistödet? Tyvärr finns inga aktuella data tillgängliga. Det senaste vad gäller kommunal nivå härrör från en utredning 1979. Då angav 2/3 av de

tillfrågade partiorganisationerna (kommunorganisationer) att de till mer än 90% hade sin verksamhet bekostad av det kommunala partistödet. Under valår sjönk antalet till 1/4 av partiorganisationerna.<sup>27</sup>

I min undersökning av partiernas regionala organisationer från början av 1980-talet inom ramen för Demokratiberedningen framgick att beroendevån låg i intervallet 40-70% av inkomsterna.<sup>28</sup>

Det kommunala partistödet har varit föremål för särskilt tre större utvärderingar, två i början och en i slutet på 1970-talet.<sup>29</sup> Dessutom studerades det landstingskommunala stödet och de regionala partiorganisationerna i början av 1980-talet.<sup>30</sup> Studierna från sjuttioalet kunde visa direkta effekter. Först och främst att partierna använde stora delar av de nya resurserna att bygga upp eller förstärka sina administrativa apparater (anställa personal och inrätta kanslier). Forsell kunde i sin tidiga studie göra iakttagelsen att kostnaderna ökade för trycksaker i valet 1970. En bidragande orsak till kostnadsstegringen var att de lägre partinivåerna i en högre grad fick betala centralt producerat material. I den senare studien på 1970-talet kunde konstateras att partistödet hade ökat aktiviteten i partiorganisationerna och skapat förutsättningar för mellanvalsaktivitet, att det fanns en statistiskt säkerställd korrelation mellan ökat partistöd och ökat utbud av information i kommunala frågor i de undersökta partiorganisationerna.

Det är dock betydligt lättare att säkerställa samband och effekter i det korta perspektivet än i det längre. I ett längre perspektiv finns andra

---

<sup>27</sup> Gidlund & Gidlund (Ds Kn 1981:15).

<sup>28</sup> Gidlund (Ds C 1985:8)

<sup>29</sup> Forsell (SOU 1972:52; SOU 1975:18)

<sup>30</sup> Gidlund (Ds C 1985:8)

inflenser som kan bidra till olika utvecklingstendenser.<sup>31</sup>

## Grundläggande principer

För att förhindra godtycke vid beslut om förändringar av reglerna för partistöden, att majoriteter i olika politiska församlingar missbrukar sin makt och förändrar partistödets regler till egen fördel, omgärdas i demokratier världen över de offentliga partistöden av en ofta rigorös lagstiftning.

I den svenska riksdagsdebatten om statligt partistöd 1965 framkom att det fanns en stark oro för att partistödsreglerna godtyckligt kunde förändras av en riksdagsmajoritet. Krav framställdes på att sådana risker måste elimineras. Företrädare för folkpartiet drev linjen om tryggheten av partistödsreglerna och där fanns även förespråkare som kunde se att det kunde bli nödvändigt att skriva in reglerna i grundlagen.<sup>32</sup> I och med översynen av reglerna 1971-1972 antogs lagen om statligt stöd till politiska partier (SFS 1972:625) där fördelningsgrunderna och handläggningen av stödet lagfästes. Dessutom har sex grundläggande principer fastlagt för de tre offentliga generella partistöden; principer som härrör från förarbeten till lagarna om det statliga respektive det kommunala partistödet (SFS 1969:596)

De fastlagda principerna har följande lydelse:

1. Bidrag bör utgå endast till parti som har ett inte obetydligt stöd i väljaropinionen, manifesterat i allmänna val.

<sup>31</sup> Alexander 1989, Gidlund 1991

<sup>32</sup> Gidlund, 1983.



2. Bidrag bör beräknas schematiskt och fördelas enligt fasta regler, som inte tillåter någon skönsmässig prövning.
3. Bidragens storlek bör stå i relation till partiernas styrka.
4. Någon offentlig kontroll av hur medlen används bör inte förekomma.
5. Införandet och omfattningen av kommunalt partistöd bestäms av landstingen och kommunerna själva på grundval av den i lag givna konstruktionen.
6. Största enighet om bidragens omfattning och konstruktion bör eftersträvas.

De fyra första reglerna fanns med redan i propositionen om statligt partistöd 1965 och anger inriktningen i fråga om hur partistöden ska fördelas mellan partierna i Sverige, den femte som behandlar det kommunala partistödet infördes i propositionen 1969 och den sjätte och sista regeln tillfördes av partistödsutredningen 1971. Reglerna är förhållandevis enkla och klara till sin karaktär. Det är framförallt kravet på "icke obetydligt stöd" som kan bli föremål för skilda tolkningar vid tillämpningen. Bidragens storlek bör stå i relation till partiernas styrka, men den exakta fördelningsgrunden anges inte i denna principdeklaration.

#### 4 VILKA SKA VARA BERÄTTIGADE TILL OFFENTLIGT PARTI-STÖD?

En viktig fråga vad gäller villkoren för konkurrensen mellan partierna är vilka partier som ska vara berättigade till stöden. Är det endast de partier som fått ett sådant stöd av väljarna att de erhållit mandat i de parlamentariska församlingarna som bör få tillgång till anslagen? Måste partierna "kvala" in i den politiska styrelsen för att få tillgång till medlen? Är det rimligt att ge pengar till partier som inte är representerade i de politiska församlingarna? Bör det vara spärrar mot småpartier? Vilka avtrappningsregler kan införas för att mildra exempelvis spärrarna i valsystemet så att en del av stödet kan ges till partier "som fått ett avsevärt stöd av väljarna", men inte lyckats få mandat?

I Sverige och i andra länder har beslutsfattare blivit alltmer medvetna om risken för att den offentliga finansieringen kan konservera den rådande partistrukturen och försvåra för nya politiska partier att komma in på väljararenan. När det statliga partistödet infördes i Sverige från och med 1966 innebar det att varje parti som var representerat i riksdagen och som erhållit minst 2% av rösterna i det senaste valet till andra kammaren var berättigat till partistöd. I dagspressen blev kritiken mot denna 2%-spärr mycket stark. Det rådde ingen brist på exemplifieringar av nya partier och grupperingar som skulle ställas utanför bidragssystemet. KDS bildades 1964 och Medborgerlig samling sökte att etablera ett borgerligt samarbete företrädesvis i södra Sverige och hade vid denna tidpunkt företrädare i riksdagen. Med riksdagsbeslutet skulle den politiska förnyelsen hindras, det man bevittnade var att de existerande partierna byggde skyddsmurar mot uppdykande konkurrenter, menade kritikerna. I argumenteringen från de

socialdemokratiska företrädarna för partistöd och 2%-spärren i riksdagen, betonades att det var nödvändigt med spärrar mot småpartier för att slå vakt kring demokratins arbetssätt och parlamentarismen. Det var endast ett par företrädare för partistödet i riksdagsdebatten som bestred att partistödsförslaget skulle försvåra nyetablering av partier. Däremot skilde sig åsikten, främst mellan folkpartister och socialdemokrater, huruvida denna effekt var negativ eller positiv för demokratin.<sup>33</sup>

I Sverige kom bestämmelserna om att ett parti måste ha fått minst 2% för att erhålla stöd att tas bort i samband med den nya enkammarriksdagen och det nya valsystemet. Valsystemets 4%-spärr kom att gälla även det statliga partistödet. I samband med översynen av partistödsreglerna 1971 som resulterade i partistödslagen 1972 infördes bl a en bestämmelse om s k avtrappat statligt partistöd. Det innebär att ett parti som inte blivit företrätt i riksdagen kan få partistöd med så många mandatbidrag som partiet fått tiondels procentenheter röster över 2,5% av väljarkåren i hela riket vid senaste valet. Detta var en viss markering av att man var medveten om problematiken med alltför höga ekonomiska spärrar mot nybildade och små partier.

I det tidigare Västtyskland har författningsdomstolen gång efter annan haft anmärkningar mot formerna och reglerna för det offentliga partistödet. Vad gäller frågan om vilka som ska vara berättigad till det offentliga valkostnadsanslaget fastslog domstolen att spärren på 2,5% var för hög och som konsekvens av detta sänktes spärren till 0,5%.<sup>34</sup>

Våra nordiska grannländer som valt olika former och regler för den det generella offentliga partistödet har även löst frågan om spärrar och

---

<sup>33</sup> Gidlund, 1983.

<sup>34</sup> SOU 1972:62; Frief, 1984; Nassmacher, 1987.



avtrappningsregler på olika sätt. Av de nordiska länderna har Danmark den mest generösa och Finland den minst generösa inställningen till vilka som bör få del av de statliga partistöden.<sup>35</sup>

Danmark som först 1987 anslag statligt generellt partistöd har stadgat i lagen om ekonomiskt stöd till politiska partier att ett parti (eller oberoende kandidat) som deltagit i folketingsvalet har rätt till 5 DKr per år för varje röst som partiet fått i valet. Minst 1000 röster måste ha erhållits. Varje bidragsmottagare är skyldig att årligen insända en försäkran att föregående års anslag har använts till politiskt arbete. Sedan lagen antogs har dock kontrollen skärpts (se under avsnittet om kontroll).

Norge har till skillnad från flera andra länder skärpt sina regler. Mellan åren 1970 - 1977 måste ett parti för att vara berättigad till partistöd ställa upp med lista i minst hälften av valdistrikten vid senaste stortingsvalet. Därefter har en spärr på 2,5% röster i valet införts. Skärpningen kom i samband med den utbyggnad av den offentliga finansieringen som gjordes under andra hälften av 1970-talet, först till partiernas lokala och regionala nivåer och sedan till partiernas ungdomsorganisationer. I det ursprungliga förslaget till statligt partistöd från majoriteten i 1968 års partifinansieringskommitte fanns 2,5% spärren med, men detta fick inte regeringens gillande. Efter några års erfarenhet, EC-strid och en stark utbyggnad av det offentliga finansieringsystemet ville man skapa en barriär som hindrade fragmentisering och framväxt av ett ökat antal mindre partier.<sup>36</sup>

Vad gäller Finland är det endast partier som erhållit mandat (enligt d'Hondts' metod) som får del av medlen. Inga avtrappningsregler finns och den mandatgrundade fördelningen av det statliga partistödet mellan partierna

<sup>35</sup> Pedersen & Bille, 1991; Wiberg, 1991.

<sup>36</sup> Svåsand, 1991.

gynnar således de större partierna i Finland.<sup>37</sup>

### Särskilda regler för regional och lokal nivå

Vilka behov har då funnits att införa särskilda spärrar eller avtrappningsregler för offentliga partistöd på regional och lokal nivå? De lokala partisystemet är sällan exakta spegelbilder av riksnivån. På det lokala planet kan det finnas olika uppsättningar av partier - inte minst lokala partier och ad hoc betonade en-frågepartier. Spärrar i valsystemet och i rätten att erhålla partistöd innebär framförallt metoder att försvåra och förhindra framväxten av lokala partier och andra icke-etablerade småpartier. I Sverige prövade kommunalvalskommittén frågan om proportionaliteten i valsystemet och om det gick att åstadkomma större likhet i dessa avseenden genom en anpassning av valsystemet vid kommunalvalen till ordningen vid riksdagsvalet. Kommittén kom till slutsatsen att skillnaderna mellan nivåerna hade blivit väsentliga efter grundlagsförändringen och att bl a spärregler på 4% även skulle införas i fullmäktige och landstingsvalen.<sup>38</sup> Förslaget om spärrar blev hårt kritiserat, bl a hävdades att genom att utesluta sådana små partier skulle avspeglings av medborgarnas opinioner försvagas. Vad gäller det kommunala partistödet har krav på att införa endera spärr eller särskilda avtrappningsregler förekommit.<sup>39</sup> Avsaknaden av spärr till valet av kommunfullmäktige ger sken av att valsystemets regler har en grundläggande generositet mot små partier, både att kunna erhålla mandat och ta

---

<sup>37</sup> Wiberg, 1991.

<sup>38</sup> SOU 1971:4.

<sup>39</sup> SOU 1988:47, s 54 ff.

del av det kommunala partistödet. Svårigheterna kan dock vara stora att uppnå mandat för små partier beroende på valkretsindelningen. Drömläget för små partier är en kommun som utgör en enda valkrets! Den ekonomiska situationen ändras dramatiskt när ett parti får in representanter till fullmäktige, det visades inte minst när miljöpartiet-de gröna fick valframgångar 1988.<sup>40</sup>

När det statliga partistödet var föremål för utredning och reformering 1972 togs frågan upp av partistödsutredningen om det kommunala partistödet konstruktion skulle förändras i likhet med det statliga, med avtrappningsregler och successiv anpassning till valutslag. Enligt utredningen fanns inte tillräckligt vägande skäl för att komplicera de kommunala partistöden med detta.<sup>41</sup> Förtroendeuppdragsutredningen 1988 kom fram till slutsatsen att det saknades skäl till att införa särskilda avtrappningsregler för kommuner och landsting. Bidragssystemet får inte vara utformat på sådant sätt att det stimulerar till framväxt av småpartier, hävdades i utredningen.<sup>42</sup>

I Norge infördes som tidigare nämnts 2,5% spärren för offentliga partistöd i ett läge när bl a systemet byggdes ut till att gälla även regional och lokal nivå. Dessutom krävs att partierna är registrerade enligt vallagen och har en särskild organisation i kommunen respektive fylket. Kravet på registreringen innebär att partierna som är representerade på lägre partinivåer måste vara registrerade på nationell nivå; ett förhållande som innebär att lokala och oberoende grupper utestängs från medlen och risk för

---

<sup>40</sup> Ej färdigbearbetat material från mitt pågående projekt om Partiernas förändringsstrategier

<sup>41</sup> SOU 1972:62.

<sup>42</sup> SOU 1988:47.



"nationalisering" av partisystemet.<sup>43</sup>

I Danmark finns mycket låga trösklar - kanske de lägsta i världen - för att ett parti eller oberoende kandidat på regional och lokal nivå ska få del av det offentliga stödet. Till amtrådsväl utgår ett visst belopp per röst om man fått minst 500 röster i valet. I kommunstyrelsevalget krävs bara att 100 röster har uppnåtts (I Köpenhamn och Fredriksberg motsvarande 500 röster). Dessa ytterst liberala bestämmelser har dock på senare tid "kompletterats" med legala kontrollinstrument.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Svåsand, 1991.

<sup>44</sup> Lov om økonomisk støtte til politiske partier m.v. Lov nr. 940 1986; Pedersen & Bille 1991

## 5 PARTISTÖDENS FÖRDELNING MELLAN PARTIERNA

När offentliga pengar kom in i partiernas liv skulle man kanske kunna tro att alla konvulsioner och problem med beroendeförhållanden upphörde. Men inte ens offentliga medel är helt opartiska till sin karaktär. Villkoren för den offentliga finansieringen regleras genom lagstiftning. Där bestäms fundamentala frågor; vilka partier som ska vara berättigade, vilka fördelningsgrunder som ska gälla, hur stor beloppen ska vara, hur kontrollen av medlen ska ske. Här gäller för lagstiftarna att ta hänsyn till författningen och demokratiska krav för den politiska styrelsen. Men de som beslutar och lagstiftar är även partiföreträdare och tar mer eller mindre hänsyn till vilka effekter besluten kan ha för det egna partiet. Frågan är hur det går att kombinera dessa hänsyn när det gäller konstruktionen av de offentliga partistöden?

Även om de ideologiska skillnaderna i synen på offentlig finansiering stod i fokus för debatten i Sverige 1965 kom även frågorna om fördelningen av medlen att vara särskilt uppmärksammade av aktörerna. När det kommunala partistödet beslutades i riksdagen var debattklimatet förändrat och de ideologiska konflikterna lyste med sin frånvaro. Partierna var redan beroende av de offentliga medlen och även om det inom vissa partier fanns principiella dubier kvar, accepterades det nya finansieringssystemet. Den kvarvarande helt överskuggande frågan för samtliga partier var hur pengarna skulle fördelas. Det har alltid funnits en tendens att partierna fört fram förslag till fördelning som skulle vara mer gynnsamt för det egna partiet. Det mandatbundna partistödet som förordats av socialdemokraterna är exempelvis särskilt gynnsamt för stora partier. En konstruktion med grundbelopp - lika för alla partier (på 25%) kompletterat med en pro-

portionell mandatbaserad del ger däremot mer pengar till medelstora och små partier och förordades av borgerliga partier. En sådan konstruktion är också mer gynnsam för ett parti som får stora förskjutningar i valresultat och annars riskerar att omedelbart förlora delar av partistödet.<sup>45</sup>

En av de viktigaste intresse motsättningarna har över tiden gått mellan små och stora partier; små partier som har sett sig diskriminerade och ansett att bidragen i alltför hög utsträckning gått till partier som redan har betydande ekonomiska resurser.

### **Konstruktionen**

De svenska offentliga partistöden, är som i de flesta andra länder, starkt kopplade till partiernas parlamentariska styrka. Partierna erhåller medel i förhållande till hur framgångsrika de varit i valet. Det kan vara i förhållande till vunna mandat i valet, röstetal eller där både ett fast grundbelopp och en rörlig proportionell del ingår. Proportionaliteten i fördelningsreglerna varierar. Helt utan proportionalitet är den egalitära - lika-för-alla-principen, sedan kommer systemet med ett grundbidrag, lika för alla partier, kompletterad med en rörlig proportionell del. Därefter kommer olika former av proportionella fördelningsgrunder efter partiernas styrka: baserade på antal mandat eller röstetal. I stabiliserande syfte kan även regler införas som fördröjer och jämnar ut skillnader mellan två valresultat så att ekonomisk anpassning kan ske till eventuella valförluster och därmed minskade offentliga resurser. Vid konstruktionen av partistöd finns därför flera viktiga avvägningar att göra och i princip fem olika strategier att välja mellan.

---

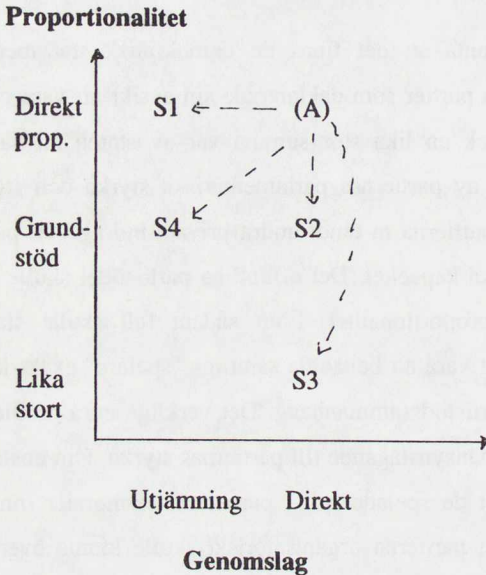
<sup>45</sup> Gidlund, 1983.



I figuren nedan anges enbart några få huvudfält på de kontinuerliga dimensionerna. Ett grundstöd kan vara av så liten omfattning att konstruktionen ligger mycket nära direkt proportionalitet, eller omvänt så stor omfattning att partierna tilldelas nästan lika mycket pengar oavsett storlek. Utjämnningen av partistödet kan avse något enstaka år, men också en eller ett par mandatperioder.

Låt oss hypotetiskt anta att det finns en demokratisk stat med ett partistödssystem där alla partier som deklarerade sin avsikt att vara med i valet till parlamentet fick en lika stor summa var av staten att satsa i valkampen - oberoende av partiernas parlamentariska styrka och storlek (S3). Dessutom kunde partierna ta emot andra privata bidrag och på det sättet öka sin ekonomiska kapacitet. Det offentliga partistödet skulle med andra ord helt sakna proportionalitet. I ett sådant fall skulle statens övergripande målsättning vara att behandla samtliga "spelare" exakt lika - ett slags barnbidrag i partistödssammanhang. Det verkligt stora problemet i detta fall är bristen på hänsynstagande till partiernas styrka. Om anslagen är av den omfattning att de spelade roll i partiernas ekonomier innebär denna egalitetsprincip att partierna organisatoriskt skulle kunna överleva med ytterst minimalt stöd från väljarna, dvs den politiska konkurrensen skulle sättas ur spel och partierna skulle kunna kvittera ut sina pensionsmedel och fortsätta ställa upp kandidater i val. Men den egalitära modellen skulle skapa ambivalenta effekter på partisystemet eftersom ett sådant generöst system även stimulerade ett ökat antal mindre seriösa partier/kandidater att träda fram på den politiska scenen. Hur ska då agnarna sållas från vetet; vilka ska bli berättigade till medlen?

Figur 1. Strategier för konstruktionen av offentligt partistöd utifrån dimensionerna proportionalitet och genomslag. (A) visar utgångspositionen för de kommunala partistöden.



I ett flerpartisystem med proportionalitet i valsystemet skulle en sådan egalitär fördelningsstrategi - fortfarande förutsatt att de offentliga anslagen var av den storleksordningen att de var av betydelse för partiernas ekonomier - vara inkonsekvent och bidra till en situation där både mumifiering och populism befrämjades. Om staten däremot gav en mindre summa pengar, lika för alla partier som ställde upp i val skulle naturligtvis inte sådana effekter uppstå, men fortfarande skulle det vara svårt att förhindra floran av lyckosökare att ställa upp i val och erhålla anslag.

I USA har lagstiftarna sedan 1970-talet utvecklat ett system för offentliga anslag till presidentvalen utan den proportionalitet till parlamentarisk styrka som annars är den vanligen förekommande. Syftet med att införa offentliga medel över huvud taget var att täcka de luckor som uppstått efter år av rigorös negativ lagstiftning med förbud och begränsningar för plutokratisk bidragsgivning och tak för partiernas och kandidaternas valkostnader. Förutom federala anslag till presidentvalen har olika former av offentligt stöd utvecklats i ett tjugotal delstater. På federal nivå går offentliga anslag till kandidaternas kampanjkommittéer. Partiorganisationerna får endast sådana medel för att organisera nomineringskonvent. Innan de två konkurrerande huvudkandidaterna är utsedda pågår en kampanjperiod där kandidater finansieras genom mixade former av privata och offentliga bidrag. Men när så kvalificeringsomgången är klar och den avgörande valkampanjen mellan de båda presidentkandidaterna börjar, erhåller varje huvudkandidat lika stor summa pengar från staten.<sup>46</sup>

Den vanligast förekommande principen för de offentliga partistöden är dock att medel ska ges efter partiernas styrka (i förhållande till vunna mandat eller röstetal), dvs A och S1. Det är en princip som har till syfte att undvika perverteringar av styrkeförhållanden och partiernas "marknadsvärde" hos väljarna. Denna princip är särskilt viktig för de partistöd som är av generell natur och går till partiernas allmänna politiska verksamhet.

Av de nordiska länderna har både Norge och Danmark en fördelning av de generella stöden i förhållande till röstetal. Detta gäller även de (statliga) pengar som anslås för partierna på lokal och regional nivå i respektive länder. Tysklands offentliga partistöd ges formellt som ersättning till partiernas valkostnader i samband med val till Bundestag, delstaternas

<sup>46</sup> Alexander, 1989.



parlament och Europaparlamentet. Författningsdomstolen förklarade tidigt generella partistöd som grundlagsstridiga, men i praktiken fungerar stödet som ett generellt stöd eftersom någon definition inte finns om vad som ska ingå i "valkostnader". Valkostnadsersättningen ges med ett fixerat belopp för varje giltig röst (utöver 0,5%) som partierna erhåller.

Finland har sitt generella stöd fördelat enligt mandat - den fördelning som således särskilt gynnar stora partier. Förvirringen om hur det svenska stödet konstruerat är omfattande. En vanlig föreställning är att hela partistödet är grundstödsbaserat, men så är inte fallet. Riksdagen anslår formellt (enligt lagen om statligt stöd till politiska partier, SFS 1972:625) det generella stödet i två former, nämligen 1) partistöd, vilket utgår som mandatbidrag 2) kanslistöd. Detta senare utgår dels i form av ett grundstöd lika för alla, dels ett mandatbaserat. Grundstödet infördes 1972 och är i praktiken en liten del av det totala anslaget till partierna. Grundstödet var 1990/91 4,8 miljoner kronor, dvs totalt 28,8 miljoner av det totala stödet på 132,1 miljoner kronor.<sup>47</sup> Skillnaderna mellan grundstödet relativa betydelse för ett stort respektive ett litet parti är dock slående. I tabellen redovisas endast de belopp som betalats ut från partibidragsnämnden till det största respektive det minsta partiet för budgetåret 1990/1991 för att den relativa betydelsen ska kunna åskådliggöras.

---

<sup>47</sup> Partibidragsnämndens protokoll.

Tabell 3. Utbetalat stöd till Socialdemokraterna och Miljöpartiet-de gröna för budgetåret 1990/91 från partibidragsnämnden.\*

**Socialdemokraterna:**

Partistöd	43 151 450 kr
Kanslistöd, grundstöd	4 800 000 kr
tilläggsstöd	2 090 400 kr
	-----
Summa:	50 041 850 kr

**Miljöpartiet-de gröna:**

Partistöd	4 672 450 kr
Kanslistöd, grundstöd	4 800 000 kr
tilläggsstöd	402 000 kr
	-----
Summa:	9 874 450 kr

Källa: Partibidragsnämndens protokoll.

\* Mandatbidrag 274 850 kr, grundstöd 4 800 000 kr, tilläggsstöd för varje vunnet mandat 13 400 kr för parti som är företrätt i riksdagen och 20 100 kr för annat parti.

I synnerhet små partier världen över har alltsedan starten för det nya finansieringssystemet argumenterat nästan undantagslöst för mer disproportionerliga - och för dem mer gynnsamma - fördelningar av de offentliga medlen. Grundbelopp - lika för alla - kompletterat med en rörlig del, har ofta varit den konstruktionsstrategi som föreslagits (S2). Argumenten har framförallt varit att en proportionell fördelning är orättvis (omoralisk) därför att de gynnar de stora partierna. Partier bör arbeta efter likartade villkor. Vidare att alla partier har - oberoende storlek - vissa grundkostnader som

är lika, och samtliga partier vill nå ut till alla väljare. Företrädare för grundstödsalternativet har även hävdade att denna konstruktion mildrar effekterna vid valnederlag, dvs att de ekonomiska konsekvenserna inte slår igenom så snabbt. Stora partier har lika ihärdigt fönekat likhet i kostnadsbehov och dessutom varnat för att en sådan konstruktion skulle kunna öka antalet små partier. Synen på det demokratiskt goda med att främja uppkomsten av fler småpartier har inte minst i Sverige varit skiftande från de etablerade partiernas sida. Det tycks som om toleransen varit större för småpartier på kommunal nivå än på riksnivå och i riksdagen.

I Sverige är argumentationen om grundstödet och kraven om förändring av det kommunala partistödets fördelning väl dokumenterade, inte minst i de regelbundna återkommande utredningarna men också i det övriga riksdagstrycket. Sedan kanlistödsdelen i det statliga stödet förändrades till grundstöd och tilläggsstöd har ett ytterligare argument tillkommit. De främsta motståndarna har varit socialdemokraterna som velat behålla de mandatbundna stöden på regional och lokal nivå.

Att införa grundbelopp kombinerat med en exempelvis mandatbunden del som fördelningsprincip i ett generellt partistöd innebär ett visst avsteg från den kravet på full proportionalitet - och kan vara ett sätt att hantera en osäker och instabil väljarkår där riskerna för stora förskjutningar är stora både för stora och små partier.

En annan strategi för att hantera en rörlig väljarkår är att införa s k utjämningsregler, så att valresultaten inte direkt slår igenom i ekonomiskt avseende (S1, S4). Det innebär att de utbetalda partistödsbeloppen successivt anpassas till partiernas valresultat för att underlätta partiernas anpassning till framförallt försämrat läge. I Sverige är det statliga partistödet utformat (sedan 1972) så att antalet mandatbidrag bestäms årligen med hänsyn till utgången av de två närmast föregående ordinarie



valen (1972:625, paragraf 3). Några sådana regler finns däremot inte i de nordiska grannländerna.

Förslag att införa sådan regler för det kommunala partistödet har förekommit. I en undersökning vid mitten av 1980- talet inom ramen för demokratiberedningen studerade jag konsekvenserna för minskat partistöd på grund av valförlust för den regionala partiorganisationen och kunde konstatera att dessa organisationer var mycket sårbara för större ekonomiska förluster i form av kommunalt partistöd. Först och främst handlade det om personalindragningar för de som drabbades. Undersökningen visade också att partiföreträdarna vid förfrågan om vilka poster i budgeten man skulle skära i om detta skulle bli nödvändigt, framförallt angav löner/arvoden/resor och annonser/trycksaker. Däremot tillhörde aktivitskostnader det man minst av allt ville skära ned på.<sup>48</sup>

Ett problem med partiorganisationer som är starkt beroende av offentliga bidrag är att de tycks ha svårigheter att skapa någon buffert och att mobilisera andra inkomstkällor. Det verkar vara lättare att initiera höjningar av partistöd eller att införa eller höja andra selektiva offentliga anslag till partierna än att få fram mera privata medel. Gör man sig mer eller mindre oberoende av andra privata medel är det svårt att plötsligt begära uppoffringar och insatser när valförlusten är ett faktum. På det sättet har partiernas ekonomiska sårbarhet ökat med det offentliga finansieringssystemet.

I svenska kommuner och landsting har utvecklingen av den offentliga finansieringen varit utmärkande i främst två avseenden. Tillväxttakten av det kommunala partistödet är kanske det mest iögonenfallande, men dessutom har politikerna sökt att på olika sätt anslå ytterligare medel till sina partier. Främst har det rört sig om utbildningsbidrag till förtroendeval-

<sup>48</sup> Gidlund (Ds C 1985:8)

da, i vissa fall lokalbidrag, administrativa bidrag. Därutöver tillhandahåller kommuner och landsting viss service för partigrupperna, i vissa fall har man inrättat tjänster som politiska sekreterare, tillsvidareanställda tjänstemän och politiska funktionärer för att serva de företroendevalda. Det gemensamma i den flora som utvecklats vid sidan av det ordinarie partistödet är det att gäller förmåner och bidrag till fullmäktigegrupperna. Det finns således ett starkt behov av egna resurser i dessa strukturer som i vissa fall kanske har mer regelbunden verksamhet än partiföreningar och partiorganisationerna på kommunal nivå. Liksom partigrupperna i riksdagen har fullmäktigegrupperna betydande koordinerings- och beredningsarbete innan besluten formellt är fattade. Frågan är dock om de traditionellt starka partiorganisationerna vill tillåta partigrupperna att skapa sig de ekonomiska villkor som bidrar till ökat oberoende och makt?

Den norska modellen med partistöd i två former, dels i förhållande till styrka (röstetal), dels fullmäktigegruppsstöd (grundstöd + representantstöd efter entalet mandat) är exempel på modell som tillgodoser både partiorganisationernas verksamhet och behovet av egna resurser inom partigrupperna i de politiska församlingarna på lokal och regional nivå. (jmf även Förtroendeuppdragsutredningens förslag, SOU 1988:47)

Vilka tänkbara effekter skulle då en avreglering av det kommunala partistödet få? Det vill säga att kommuner och landsting inte bara skulle få besluta om partistödet skulle införas och storleken av stödet, utan även hur stödet skulle fördelas mellan partierna.

En avreglering skulle innebära ett väsentligt avsteg från den princip som fastlades 1969 att kommuner och landsting fördelar partistödet enligt en konstruktion som fastlagts av riksdagen i lag. En grundläggande tanke bakom förhållandet att fördelningsgrunderna fastlägges i lag av riksdagen är att frågan om fördelning av offentliga medel till partierna rör de



demokratiska spelreglerna i ett samhälle. Det handlar om villkoren för partiernas arbete, och har vidare stora beröringspunkter med valsystemet och den målsättning om proportionalitet som där finns. Frågan om fördelning av offentligt partistöd mellan partier är inte en teknisk och administrativ fråga utan är av sådan dignitet att den kräver en rättslig grund - framför allt ett legalt skydd för minoriteten.

Det är ingen tillfällighet att fördelningsreglerna har varit föremål för särskild omsorg av lagstiftarna i länder med offentlig finansiering. I politiska system som har författningsdomstol är bevakningen av dessa frågor rigorös. Men även i parlamentariska system, exempelvis både Norge och Danmark har bestämda lagstadgade regler (även belopp) för fördelningen av stöden till lägre partinivåer.

Frågan är vilket skydd mot maktmissbruk och godtycke ett parti i opposition kan uppbåda mot en politisk majoritet? Risken för att partistrategiska hänsyn får alltför stort spelrum torde vara betydligt större när politiker och administratörer i 24 landsting och 284 kommuner med varierande partikonstellationer söker sin "egen" lösning för fördelning av partistöd och andra förmåner, än för partierna inom riksdagen. Det finns en stor risk att enskilda partier - trots rekommendationer och allmänt skrivna lagregler om rättvis fördelning - hamnar i svårt underläge i förhandlingssituationer där partistödet sammanvägs med andra förmåner och bidrag. Det är möjligt att rättsläget klarnar efter några år av överklaganden och mer informella förhandlingsprocesser där inte minst partiernas riksorganisationerna kan få ökade uppgifter vad gäller att bistå partivänner i kommuner och landsting som anser sig utsatt för godtycke eller i övrigt fått dåliga "avtal".

Handläggningen av partistödet i kommuner och landsting har med åren fått en alltmer administrativ och intern karaktär. Under första hälften av 1980-talet blev indexuppräknning av partistöden allt vanligare. I min under-



sökning för 1983 års Demokratiberedning (Ds C1985:8) angav 1/4 av landets kommuner att man tillämpade ett system med där partistödet knöts till en viss procentsats av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring för ett bestämt år. I vissa kommuner angavs att indexuppräkningsmetoden användes till och ifrån under de senaste åren. Landstingens indexuppräkningsmetod startade omkring 1977 och 1984 uppger 12 landsting att denna metod tillämpades. Uppgifter om nuläget saknas. I kommuner och landsting har således frågan om partistödets storlek utvecklats till en mer intern administrativ fråga där de formella besluten visserligen tagits av fullmäktige respektive landsting men där förutsättningar för insyn och debatt kring anslagets storlek reducerats.

## Kontrollen

I Sverige har rått en bred uppslutning kring principen att det inte bör vara någon offentlig kontroll av hur de offentliga partistöden används (pkt 6 i de grundläggande principerna). Detta är helt i överensstämmelse med den svenska partiernas syn på offentlig redovisning av partiernas ekonomi över huvud taget; att någon tvingande lagstiftning inte bör införas däremot frivilliga överenskommelser mellan partierna. Denna policy har djupa rötter. Synen på partier som fria och till staten oberoende organisationer var utmärkande under tidigt 1900-tal både i Sverige, Norge och Danmark. I konsekvens härmed fanns bl a en djup misstro hos flera partier mot tanken på att offentligt redovisa sina inkomster och utgifter.

I Sverige slog detta synsätt igenom i den offentliga utredning som tillsattes i slutet av 1940-talet för att granska frågan om partiernas offent-

liggörande av inkomster och utgifter och behovet av lagstiftning.<sup>49</sup> Utredarna framhöll att partierna upprätthöll en sådan position i demokratin att de inte skulle vara föremål för administrativ kontroll och övervakning av myndigheter. Det var en grundläggande demokratisk betydelse att partiernas frihet och oberoende upprätthölls, hävdade utredarna. Man uppmärksammade att partier var frivilliga organisationer och inte hade samma krav att lämna uppgifter om sin ekonomi som företag och ekonomiska föreningar. Vidare framhölls diskretionen i bidragsgivandet. En offentlig redovisning av bidragsgivare skulle kunna skada partierna eller innebära obehag för bidragsgivarna - i värsta fall minska bidragen. Dessutom kunde ett sådant förfarande stå i strid med andan och meningen i författningen, eftersom bidragsgivandet kunde ses analogt med röstandet, vilket innebar krav på skydd för bidragshemligheten. Utredarna tvivlade vidare på att det var praktiskt möjligt att kontrollera efterlevnaden av en sådan lagstiftning. Någon lagstiftning ansågs sammanfattningsvis inte vara nödvändig, i stället rekommenderades frivilliga överenskommelser mellan partierna. Det skulle dröja till 1980 innan riksdagspartierna slöt en frivillig överenskommelse att offentligt redovisa inkomster och utgifter för partierna på riksnivå (dvs att tillhandahålla sådana uppgifter på blankett vid förfrågan).

Detta synsätt som således konfirmerades på slutet av 1940-talet kom att lägga grunden för den officiella synen på policyn om partifinansiering en lång tid framöver. I stället för ett system med lagstiftning och kontroll för att reglera förhållandet partier och pengar föredrogs ett minimum av

---

<sup>49</sup> SOU 1951:56.

lagstiftning i kombination med frivilliga överenskommelser.<sup>50</sup>

Denna **konsensusstrategi** bygger på etiska snarare än legala normer. Lagstiftningen kom så småningom allra främst att gälla de offentliga partistöden.<sup>51</sup>

Sverige - och Norge tillhör i detta sammanhang undantagen vid en internationell jämförelse. Den alternativa, och den allt mer dominerande strategin i regleringen av förhållandet mellan partier och pengar är **lagstiftningsstrategin**. Den bygger på ett nätverk av legala normer för de olika aktörer som interagerar på denna arena. I flera länder, exempelvis USA, (Västtyskland), Japan, har bittra erfarenheter av korrruption, mutor och andra oegentligheter där mäktiga bidragsgivare skapat starka beroendeförhållanden till partier och inte minst enskilda kandidater, förstärkt krav på lagstiftning och kontroll.<sup>52</sup>

Men även i länder som inte skakats av skandaler i den storleksordningen och där den offentliga finansieringen är betydande har den rättsliga strategin

---

<sup>50</sup> Konsensusstrategin har resulterat i följande överenskommelser:

Överenskommelser mellan etablerade partier:

- 1) Att minska den tryckta propagandan under andra världskriget.
- 2) Att offentligt redovisa sin utgifter och inkomster på nationell nivå (från 1980).

Ensidiga partibeslut:

- 1) Att upphöra med mottagande av direkta bidrag från företag (Folkpartiet på riksnivå 1971, hela organisationen 1976. Moderaterna i hela organisationen 1977.
- 2) Att upphöra med kollektivanslutningen av fackföreningsmedlemmar till SAP (Beslut av kongressen 1987 och gällande fr.o.m. 1990).

<sup>51</sup> Gidlund, 1989.

<sup>52</sup> Ibid.



vunnit terräng. Exempel på detta är Finland och Danmark. Visserligen kan inte hävdas att lagstiftning med kontroll av partiernas ekonomiska förhållanden har befriat världen från korruption och oegentligheter i fråga om partifinansiering. Det finns åtskilliga exempel på partier som söker undvika att redovisa viktiga delar och söker kryphål i lagstiftningen etc. Detta till trots kvarstår det faktum att partierna har en sådan central ställning att det kan ses som en skyldighet i ett demokratiskt samhälle att genom lagstiftning garantera medborgarna ett visst mått av insyn i partiernas ekonomiska förhållanden och transaktioner. Ett ytterligare argument för detta är just den offentliga finansieringens framväxt och utveckling som ytterligare förstärker incitamenten för en viss insyn och kontroll av medlen.

När Danmark introducerade det generella partistödet 1986 infördes ytterst liberala trösklar och bestämmelsen om att bidragsmottagarna varje år skulle avge en försäkran att medlen använts till politiskt arbete; konsensusstrategin var sedan lång tid fast förankrat bland de danska partierna, men diskussioner om reglering av området blev allt intensivare. 1990 togs beslut om att reglera betydande delar av partifinansieringsområdet. För det första togs bestämmelser som reglerar förhållandet mellan privata donationer till politiska partier. Vad gäller detta förhållande är principen om frivillighet mellan parti, organisation och medlem grundläggande. Det är tillåtet för fackföreningar att ge bidrag till partier, men å andra sidan kan sådana bidrag endast ges om medlemmarna godkänner detta. Varje medlem har enligt lagen rätt att vägra att vara med och betala ett sådant bidrag och kan ange detta i särskilt kontrakt/formulär. Vidare reglerades i denna lag kontrollen av partiernas ekonomiska förhållanden genom stadgandet att alla partier som nominerar kandidater till folketingsval och Europaval har skyldighet att inlämna årliga redovisningar till myndigheterna över

ekonomin, information om alla inkomstkällor - privata liksom offentliga. Lagen trädde i kraft 1 januari 1991. De danska partiforskarna Mogens Pedersen och Lars Bille förklarade i en analys av lagens tillkomst att den var ett uttryck för att partierna på längre sikt behövde "betala" för de offentliga medlen genom att tillåta offentlig kontroll och insyn. Partierna kan på detta sätt få en slags legitimitet för den offentliga finansieringen.<sup>53</sup>

I den lokala politiska miljön frodas småpartier. Enligt beräkningar ställer 110-tal lokala partier upp i 1991 års kommunalval.<sup>54</sup> Vissa är dagsländor, andra kommer att bestå under längre tid. Under senare val har det förekommit att partier saknar kandidater i valet till fullmäktige i någon eller flera kommuner, men trots detta får röster och även fullmäktigemandat i kommunalvalet. I Sverige ställs nästan inga krav för utbetalning av kommunalt partistöd. Här finns exempelvis inga krav på partiorganisationen (förutom att utbetalning ska ske till juridisk person och inte till privatperson). Det innebär att kommunen inte vet om det överhuvud bedrivs någon verksamhet, finns styrelse och medlemmar. Orsaken till bristen på krav i detta avseende är avsaknaden av legala kontrollmöjligheter.

Det råder vidare vissa kommunalrättsliga oklarheter om vad som händer med partistödsmedlen om partiorganisationen tvinar bort, eller om den enda representant ett parti har i fullmäktige slutar att delta i fullmäktiges arbete, eller om ett parti (med bristande lokal förankring) saknar fullmäktigekandidater men har erövat mandat i valet (s k tomma stolar).

Frågan om transfereringar av partistöd (d v s kommunala medel) uppåt i partihierarkin är också av intresse i detta sammanhang. För partierna

---

<sup>53</sup> Pedersen & Bille, 1991.

<sup>54</sup> Dagens Nyheter, 1991-08-26

själva brukar sådana transfereringar betraktas som "inre angelägenheter".<sup>55</sup> I extremfallet kan denna fråga bli utomordentligt problematisk utifrån både moraliska och kommunalrättsliga grunder. Ett nytt nationellt parti kan idag, utan att möta några juridiska invändningar, tömma mer eller mindre efemära lokala partiorganisationer på de inkomster som influtit i form av kommunalt partistöd. I bästa fall för att återbetala lån och skulder som ådragits i valet, men för detta finns inga garantier. Det strider visserligen både mot andan och meningen med det offentliga stödet till partier på regional och lokal nivå, men det är partierna som själva som står för den etiska kontrollen av hur användningen sker. Några ändamålsbestämmingar om att pengarna ska användas till politiskt arbete finns inte i lagtexterna till vare sig det statliga eller kommunala partistödet och någon kontroll finns inte av hur medlen används. Om ändamålsbestämmingar av typen krav på att medlen ska användas för viss politisk verksamhet i berörd kommun eller landsting skulle införas skulle sådana interna transfereringar i princip bli olagliga.

---

<sup>55</sup> Angående transfereringsmodeller i de svenska partierna, se Gidlund, 1985.



## 6 EPILOG

När väljarnas trohet mot partierna minskar, åsiktsröstandet och partibyten blir ett problem för hela partisystemet ökar incitamenten för att söka stabiliserande lösningar, däribland förändringar av partiernas ekonomiska villkor. I denna uppsats har visats att det finns ett antal ekonomiska strategier som står till buds. De torde ha önskvärd effekt för att i viss mån öka stabiliteten i de ekonomiska resurserna. Men strategierna kan ha andra - inte vare sig förväntade eller önskvärda - effekter för demokratin, konkurrensen mellan partierna och rättssäkerheten. Följande alternativ är tänkbara:

- 1 Att minska proportionaliteten i fördelningen av partistödet. I stället för fördelning efter mandat eller röstetal införs en konstruktion med grundstöd (lika för alla på exempelvis 10-25% -nivån av det totala stödet) i kombination med en rörlig del. En radikalvariant är att låta grundstödet dominera och omvandla partistödet till ett egalitärt system.

Strategin innebär ett avsteg från den princip som är bärande för offentligt partistöd i både Sverige och andra länder - nämligen att stödet ska stå i direkt proportion till styrka (partiernas valresultat). En minskad proportionalitet i partistöden ger incitament till fragmentering av partisystemet, men kan även öka stabiliteten för enskilda partier som får minskat ekonomiskt genomslag av valförluster.

- 2 Att införa utjämningsregler för att mildra de direkta ekonomiska effekterna av stora valförluster.

Gäller det en utjämning under en mandatperiod torde metoden vara gynnsam därför att partierna hinner få en möjlighet att anpassa sig till förändrade förhållanden. I ett offentligt finansieringssystem där beroendet av partistöden är högt gäller det annars "att vinna eller försvinna" på ett sätt som sällan gällde under de gamla privata finansieringsformerna.

- 3 Att avsevärt höja nivån på partistöden inom ramen för en oförändrad konstruktion.

Strategin ger partierna möjlighet att själva skapa buffertar inför eventuella valnederlag. Svagheten är att partiernas redan (alltför) stora beroende av offentligt stöd förstärks och att partisystemet konserveras.

- 4 Att avreglera det kommunala partistödet och låta kommuner och landsting själva besluta om fördelningen i enlighet med en allmänt skriven lag om rättvis fördelning.

Denna strategi innebär att olika lösningar och kombinationer är tänkbara eller möjligen eftersträfvade i olika kommuner och landsting; från det nuvarande med direkt proportionalitet med direkt utslag, till minskande proportionalitet med grundstöd och utjämning över tiden. Den stora risken med denna metod är framförallt godtycke och maktmissbruk från politiska majoriteter och en ökad instabilitet i de politiska spelreglerna. Risken är

reell. Det finns goda belägg i forskningen av hur konstitutionella förändringar i Sverige har starkt präglats av partistrategiska överväganden.<sup>56</sup> På likartat sätt har tidigare partistödsreformer haft tydliga partistrategiska inslag. Denna strategi kan mycket snabbt utvecklas till en förhandlingsmodell där partierna (kanske varje år och speciellt under valår) förhandlar om sina "totala" arbetsvillkor (frågan om ev politisk sekreterare, utbildningsbidrag, sammanträdeslokal och kommunalt partistöd). Riskerna med strategin torde vara större i kommuner och landsting med mycket stabila majoritetslägen, än i politiska miljöer med en effektiv politisk konkurrens och balanslägen.

---

<sup>56</sup>

von Sydow, 1989.



## BIBLIOGRAFI

Adamany, David. 1977. Money, Politics and Democracy: A Review Essay. The American Science Review. Vol 71.

Alexander, Herbert, E. 1972. Money in Politics. Public Affairs Press. Whashington.

Alexander, Herbert, E. 1989. Money in Politics: Rethinking a conceptual framework. (I Alexander. H.E (ed) Comparative Political Finance in the 1980s. Cambridge University Press. Cambridge.)

von Arnim, H.H. 1987. Staatliche Fraktionsfinanzierung ohne Kontrolle? Karl-Bräuer Institut des Bundes der Steuerzahler. Hefte 62.

Dunn, Delmer, D. 1972. Financing Presidential Campaigns. The Brookings Institution. Washington D.C.

Forsell, Harry. 1972. Kommunal information m m. SOU 1972:52

Forsell, Harry. 1975. Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting. SOU 1975:18

Frief, K-H, 1984. Parteienfinanzierung im Spannungsfeld von Bürgergleichheit und staatlicher Neutralitätspflicht. (ur Aus Politik und Zeit, B 8.

Gidlund, Gullan M., 1983. Partistöd. Liber. Lund.

Gidlund, Gullan. 1985. Det kommunala partistödet. En studie av kommunernas och landstingens stöd till politiska partier. Ds C 1985:8

Gidlund, Gullan. 1988. Tendenser i svensk partifinansiering (I Kommunalt stöd till politiska partier SOU 1988:47).

Gidlund, Gullan. 1989. Regulation Strategy of Party Finance in Sweden. Paper delivered at IPSA Round Table, 1989, Tokyo.

Gidlund, Gullan. 1991. Public Investments in Swedish Democracy. Gambling with Gains and Losses (I Wiberg, M (ed) The Public Purse and Political Parties. Public Financing of Political Parties in Nordic Countries.)

Gidlund, Gullan. 1991. Conclusions: The Nature of Public Financing in the Nordic Countries. (I Wiberg, M (ed) a a)

Gidlund, Janerik; Gidlund, Gullan. 1981. Ty riket är ditt och makten Ds Kn. 1981:15

Gilljam, Mikael; Holmberg, Sören. 1990 Rött, Blått, Grönt. Bonniers. Stockholm.

Heard, Alexander. 1960. *The Costs of Democracy*, University of North Carolina Press. Chapel hill.

Heidenheimer, Arnold, J. 1963. *Comparative Party Finance: Notes on Practices and Toward a Theory*. *The Journal of Politics*. Vol 25.

Hrbek, Rudolf. 1988. *Transnational Links: The ELD and Liberal Party Group in the European Parliament* (In *Liberal Parties in Western Europe* (ed) Kirchner, Emil. Cambridge University Press: Cambridge.)

Jacobson, Gary, C. 1980. *Money in Congressional Elections*. Yale University Press. New Haven, London.

Jacobson, Gary, C. 1985. *Money and Votes reconsidered: (US) Congressional Elections 1972-1982*. *Public Choice* Vol. 47.

Jacobson, Gary, C. 1985-1986. *Party Organization and Distribution of Campaign Resources: Republicans and Democrats in 1982*. *Political Science Quarterly*. Vol. 100.

Johnston, R.J. 1986. *Places, Campaigns and Votes*. *Political Geography Quarterly* Vol. 5 (Suppl)

Kohler, Beate; Myrziq, Barbara. 1982. *Transnational Party Links*. (In *Moderates and Conservatives in Western Europe* (eds.) Morgan, Roger & Silvestri, Stefano. Heinemann Educational Books: London.)

Nassmacher, Karl-Heinz. 1989. *Structure and Impact of Public Subsidies to Political Parties in Europe: the examples from Austria, Italy, Sweden and West Germany* (in *Comparative Political Finance in the 1980s* (ed) Alexander, Herbert. Cambridge University press. Cambridge.

O'Shaughnessy, Nicholas, J. 1990. *The Phenomenon of Political Marketing*, Macmillan. London.

Pedersen, Mogens, N; Bille, Lars. 1991. *Public Financing and Public Control of Political Parties in Denmark*. (I Wiberg, M. (ed) *The Public Purse and Political Parties*. Public Financing of Political Parties in Nordic countries.)

Pinto-Duschinsky, Michael. 1981. *British Political Finance 1830-1980*. Washington and London: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Schneider, Hans-Peter. 1989. *The New German System of Party funding: The Presidential Committee Report of 1983 and its Realization*. (I Alexander, H, E (ed) *Comparativ Political Finance*. a a.)

Svåsand, Lars. 1991. *State Subventions for Political Parties in Norway*. (i Wiberg, M. (ed) *The Public Purse and Political Parties*. Public financing of Political Parties in Nordic Countries.)

von Sydow, Björn. 1989. Vägen till enkammarriksdagen. Demokratisk författningspolitik i Sverige 1944-1968. Tidens förlag. Stockholm.

Welch, W. 1974 The Economics of Campaign Funds. *Public Choice* (20) s 83-97.

Wiberg, Matti (red) 1991. The Public Purse and Political Parties. Public Financing of Political Parties in Nordic Countries. The Finnish Political Science Association. Helsinki

Wiberg, Matti, 1991. Public financing of Parties as Arcana Imperii in Finland (I Wiberg, M (ed) a a)





Bilaga 4

**KOMMUNALT STÖD TILL POLITISKA  
ORGANISATIONER OCH POLITISK  
VERKSAMHET**

**Kommunalrättsliga aspekter**

---

**Stig Hellmers**

Södertälje den 30 augusti 1991

KOMMUNALT STÖD TILL POLITISKA  
ORGANISATIONER OCH POLITISKA  
VERKSAMHET

Kommunstyrelsens arbetsutskott

---

Stig Hellqvist



## UPPDRAGET

- 1 KOMMUNAL KOMPETENS
  - 1.1 Allmän kompetens och specialkompetens
  - 1.2 Kompetenskriterier
- 2 LAGEN OM KOMMUNALT PARTISTÖD
  - 2.1 Bakgrund till lagen
  - 2.2 Riksdagsmotioner och kommunalt partistöd
  - 2.3 Departementspromemorian
  - 2.4 Propositionen
  - 2.5 Konstitutionsutskottet
  - 2.6 Partistöd eller anslag för kommunal information
  - 2.7 Partiernas och partistödets kommunalrättsliga status i nya kommunallagen
  - 2.8 Rättspraxis rörande tillämpningen av partistödslagen
    - 2.8.1 Partisplittring
    - 2.8.2 Avvikelse från lagens fördelningsgrund
- 3 ANDRA FORMER AV STÖD TILL POLITISKA ORGANISATIONER OCH POLITISK VERKSAMHET
  - 3.1 Utbildningsbidrag och gruppmötesbidrag
  - 3.2 Informationsbidrag och lokalbidrag
  - 3.3 Bidrag till politiska ungdomsorganisationer
  - 3.4 Tillhandahållande av möteslokaler
  - 3.5 Skrivhjälp och annan administrativ hjälp
  - 3.6 Förtroendevalda på del- och heltid samt parti- /gruppleddarbidrag
  - 3.7 Rättspraxis rörande andra stödformer till politisk verksamhet
- 4 DEN FRAMTIDA REGLERINGEN AV DET KOMMUNALA PARTISTÖDET

INHALT

1	KOMMUNAL-VERFAHREN
1.1	Allgemeine Begriffe und Begriffsbestimmungen
1.2	Kommunale Verträge
2	RECHT IM KOMMUNAL-VERFAHREN
2.1	Rechtliche Grundlagen
2.2	Rechtsverhältnis der Gemeinde zur Gemeinde
2.3	Rechtsverhältnis der Gemeinde zum Staat
2.4	Rechtsverhältnis der Gemeinde zum Bürger
2.5	Rechtsverhältnis der Gemeinde zum Nachbar
2.6	Rechtsverhältnis der Gemeinde zum Fremden
2.7	Rechtsverhältnis der Gemeinde zum Unternehmen
2.8	Rechtsverhältnis der Gemeinde zum Verein
2.8.1	Rechtsverhältnis der Gemeinde zum Verein
2.8.2	Rechtsverhältnis der Gemeinde zum Verein
3	RECHT IM VERFAHREN DER VEREINE
3.1	Rechtsverhältnis der Vereinigung zum Staat
3.2	Rechtsverhältnis der Vereinigung zum Bürger
3.3	Rechtsverhältnis der Vereinigung zum Nachbar
3.4	Rechtsverhältnis der Vereinigung zum Fremden
3.5	Rechtsverhältnis der Vereinigung zum Unternehmen
3.6	Rechtsverhältnis der Vereinigung zum Verein
3.7	Rechtsverhältnis der Vereinigung zum Unternehmen
4	RECHT IM VERFAHREN DER VEREINE

## UPPDRAGET

I samband med behandlingen av den nya kommunallagen (1991:900) begärde riksdagen att regeringen skulle tillsätta en parlamentarisk utredning för att göra en översyn av lagen (1969:596) om kommunalt partistöd, den s k partistödslagen.

Den av regeringen 1991-06-13 för ändamålet tillsatta kommittén har uppdragit åt mig att belysa kommunernas stöd till de politiska partierna i kommunalrättslig synvinkel.

Några närmare riktlinjer för hur ett förändrat partistöd bör utformas har riksdagen inte lämnat. Kommittén har fått direktiv att ta del av förtroendeuppdragsutredningens betänkande (SOU 1988:47), Kommunalt stöd till de politiska partierna, och lämna förslag till hur det kommunala partistödet bör vara utformat.

Kommittén bör enligt direktiven i sina överväganden beakta att kommunerna och landstingen kan stödja partierna också i andra former än mandatstöd. Det påpekas i det sammanhanget att kommunerna och landstingen får anställa särskilda tjänstemän - politiska sekreterare - med uppgift att lämna politiskt biträde åt de förtroendevalda i de kommunala organen. Vidare anförts att det under senare år blivit allt vanligare att kommunerna och landstingen stöder partiernas verksamhet genom t ex utbildningsbidrag och lokalbidrag samt i någon mån administrativa bidrag och informationsanslag till partierna.

Med utgångspunkt från direktiven är den följande utredningen i huvudsak en redovisning av lagmotiven till partistödslagen och de olika stödformerna insatta i sitt kommunalrättsliga sammanhang. Efter en bakgrundsbeskrivning av den kommunala kompetensen lämnas en redogörelse för rättsutvecklingen såsom den avspeglas i lagstiftning och rättspraxis i fråga om dels tillämpningen av partistödslagen dels användandet av andra former av stöd till politiska partier och organisationer. I anslutning till kompetensavsnittet redovisas också skillnaden mellan allmän kompetens och s k specialkompetens och de diskussioner som föregick den lagtekniska lösningen att inarbeta partistödslagen i den nya kommunallagen.

Eftersom kommunallagstiftningen i de flesta fall är gemensam för kommuner och landsting används i fortsättningen ordet kommun för båda organisationsformerna. Endast när skillnader föreligger används de olika organens respektive benämningar.



## KOMMUNAL KOMPETENS

Uttrycket kommunal kompetens är ett samlingsbegrepp för kommunernas vittgående men inte obegränsade befogenheter. Den kommunala kompetensen innefattar dels allmän kompetens dels specialreglerad kompetens eller specialkompetens.

Vad kommunerna får och i vissa fall skall syssla med, skall efter tillkomsten av 1974 års regeringsform anges i lag. Enligt 8 kap 5 § regeringsformen skall nämligen "föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden" meddelas i lag.

Före 1974 års regeringsform kunde det hända att utvidgningar av kommunernas kompetens accepterades genom olika riksdagsuttalanden eller statsbidragssystem utan att detta uttryckligen reglerades genom lag.

I vad mån detta är möjligt i dag är oklart men stadgandet i regeringsformen får anses innebära ett ökat krav på kodificering om kompetensen skall vidgas utanför framförallt de gränser som följer av kommunallagen, förarbeten till denna och rättspraxis.

Den bestämning av framförallt den allmänna kompetensens gränser och innehåll som sker genom prejudikatbildningen i rättspraxis innebär inte någon utvidgning av befogenheterna utan endast en anpassning av innehållet i kompetensrätten till utvecklingen. Detta följer av att regeln i kommunallagen om den allmänna kompetensen är utformad som en generalklausul i syfte att kunna anpassa de kommunala befogenheterna efter samhällsutvecklingens krav.

### 1.1 Allmän kompetens och specialkompetens

Den grundläggande regeln om kommunernas allmänna kompetens finns i 1991 års kommunallag i 2 kap 1 § som anger att "Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan".

Med bestämmelsen avses en fri av detaljregler obunden verksamhetssektor, där kommunerna kan ta egna initiativ, vägleda av de samhälleliga behoven inom den egna kommunen. Denna verksamhetssektor brukar också benämnas den kommunala egenförvaltningen eller fakultativ kommunal verksamhet. Den har således ingen annan lagreglering än generalklausulen i kommunallagen. Denna omgärdas emellertid av några bestämmelser som begränsar kommunernas handlingsfrihet inom ramen för den beskrivna allmänna kompetensen. Bestämmelserna uttrycker kraven på den fria förvaltningen, att behandla kommunmedlemmarna rättvist (likställighetsprincipen) och förbudet mot retroaktiva beslut med negativ verkan.

För att få fullständig kunskap om kommunernas befogenheter och skyldigheter räcker det emellertid inte att läsa kommunallagen.

Under arbetet med 1991 års kommunallag övervägdes och lades fram förslag om att lagen i bl a pedagogiskt och informativt syfte skulle ge en så långt som möjligt heltäckande bild av reglerna om kommunernas befogenheter och skyldigheter. Genom spridningen av rättskällorna ansågs det svårt att få en överblick över vad kommunerna får eller inte får göra respektive är skyldiga att göra.

I det slutgiltiga förslaget till ny kommunallag stannade man emellertid för att inte göra någon uttömmande beskrivning i kommunallagen av den specialreglerade kompetensen utan man nöjde sig med en regel som hänvisar till att det finns särskilda bestämmelser om kommunernas befogenheter och skyldigheter.

De bestämmelser som kommunallagen således hänvisar till brukar benämnas den specialreglerade kompetensen. Denna som är mycket omfattande och till sin art skiftande är av två typer nämligen frivillig och obligatorisk.

Den frivilliga specialreglerade kompetensen är inriktad på att ge ett visst tillskott till eller för visst fall utvidga den allmänna oreglerade kompetensen. Motiven för dessa bestämmelser har varit att de gränser för den allmänna kompetensen som dragits upp i kommunallagarna, dess förarbeten och i rättspraxis i vissa situationer har visat sig alltför snäva. Lagen (1969:596) om kommunalt partistöd (partistödslagen) är ett exempel på sådan lagstiftning. Andra exempel på sådana lagar - som brukar gå under benämningen smålagar - är turistbefogenhetslagen (1968:131), lagen (1975:494) om rätt för kommun och landstingskommun att lämna internationell katastrofhjälp, lagen (1985:1052) om rätt för kommuner och landstingskommuner att vidta bojkottåtgärder mot Sydafrika, lagen (1983:565) om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner, samt lagen (1989:947) om kommunalt stöd till ungdomsorganisationer.

Med två undantag - partistödslagen och lagen om politiska sekreterare - avstod man från att inarbeta smålagarna i själva kommunallagen. Skälen till detta var att flera av dessa berör verksamhetsområden som sällan är föremål för kommunernas intresse samt att det dessutom skulle vara olämpligt att förse kommunallagen med sådana detaljföreskrifter som många av bestämmelserna i smålagarna utgör. Ett avsnitt i kommunallagen med bestämmelser från smålagarna kunde därför kanske också ge en felaktig bild av vad kommunerna egentligen sysslar med.



Syftet med smålagarna har alltid varit att ge kommunerna möjlighet att sköta vissa speciella uppgifter som inte täcks av principerna för den allmänna kompetensen. Det är emellertid inte osannolikt att en förändrad syn från samhällsorganens sida på vissa frågor som regleras i smålagarna kan medföra att de kommer att omfattas av den allmänna kompetensen och behovet av specialreglering komma att upphöra.

Den andra typen av speciallagstiftning tar sikte på att göra vissa angelägenheter obligatoriska för kommunerna. Exempel på sådan lagstiftning är lagarna om plan- och byggnadsväsendet, skolorna, socialtjänsten, miljö- och hälsoskyddet, räddningstjänsten samt hälso- och sjukvården.

Någon uttömmande beskrivning av den obligatoriska specialreglerade kompetensen ansåg man heller inte låta sig göra i kommunallagen. Den nyss nämnda bestämmelsen i kommunallagen som hänvisar till särskilda föreskrifter om kommunernas befogenheter och skyldigheter på vissa andra områden omfattar förutom smålagarna således också lagarna som reglerar den obligatoriska specialkompetensen.

## 1.2 Kompetenskriterier

Som nämnts i det föregående uttrycks kommunernas allmänna kompetens genom en generalklausul vars konkreta innehåll kan anpassas efter samhällsutvecklingens krav. Lagen har i det avseendet karaktär av ramlag. Ramen för kommunernas allmänna kompetens utgörs av ett antal kriterier som bestämdes senast genom lagändring 1948, genom uttrycket "kommun och landsting får själva vårda sina angelägenheter". Någon ändring i sak innebär inte nya kommunallagens utförligare beskrivning av vilka angelägenheter det skall vara frågan om. Förutom att de skall ha anknytning till kommunens område och medlemmar och inte skötas enbart av någon annan skall de vara av allmänt intresse.

Det kommunala allmänintresset eller samhällsintresset som huvudsakligt motiv för all kommunal verksamhet är särskilt betydelsefullt när utvecklingen genom lagstiftning och praxis av frågor om stöd till politiska partier eller andra organisationer skall belysas.

Om en kommunal åtgärd gagnar endast en del av kommunen eller ett större eller mindre antal kommunmedlemmar måste ett allmänt samhälleligt motiv föreligga för att åtgärden skall anses falla inom den allmänna kompetensen. Skulle detta motiv saknas får den inte företas utan stöd av lag.



Således har genom rättspraxis ur kriteriet allmänintresset utvecklats principen om förbud att ge stöd och bidrag åt enskilda utan särskilt stöd av lag.

Hur likställighetsprincipen gjorde det nödvändigt att stifta särskild lag om kommunalt stöd till politiska partier skall belysas i följande avsnitt. Kravet på allmänintresset bör också ses mot bakgrund av reglerna om laglighetprövning i kommunallagen och besvärshandlingarna i tidigare lag. I äldre lag angavs som en särskild besvärgrund att beslut "vilar på orättvis grund". Kravet kan sägas innebära bl a att skälig likställighet upprätthålls mellan kommunens medlemmar. Det är således inte tillåtet att med frångående av objektiva normer gynna enskilda kommunmedlemmar eller grupper av sådana. Denna sk likställighetsprincip är numera inskriven som en av de begränsande reglerna för den allmänna kompetensen i 2 kap 2 § Kommunallagen och lyder: "Kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat". Om ett beslut som innebär otillåten särbehandling överklagas, skall det numera prövas mot grunden "beslutet strider mot lag".

## 2. LAGEN OM KOMMUNALT PARTISTÖD

Även om det redan 1965 i propositionen om statligt partistöd uttalades att partifinansiering var ett samhällsintresse, dvs ett intresse för alla och inte bara för de politiskt organiserade så har det för kommunernas del ansetts oförenligt med den allmänna kompetensen att ge bidrag till politiska partier.

Utan särskilt författningsstöd ingår det således inte i den kommunala kompetensen att ekonomiskt stödja politiska partier och organisationer i deras politiska verksamhet. Den allmänt inriktade service som kommunen kan tillhandahålla det övriga förenings- och organisationslivet inom kommunen kan givetvis även komma de politiska partierna till del.

### 2.1 Bakgrunden till lagen

Under 1960-talet förändrades de politiska partiernas ekonomiska villkor i hög grad. De ökande ekonomiska behoven kunde inte tillgodoses enbart med medlemmarnas bidrag. Direkta bidrag från näringslivet ansågs kunna ifrågasätta eller hota partiernas integritet. Det traditionella sambandet mellan partierna och pressen försvagades samtidigt som radions och TV:s betydelse för den politiska informationen ökade. Denna utveckling påverkade partiernas ambitioner med behov av ökade ekonomiska resurser som följd.

Som argument för offentliga bidrag till politiska partier, så k politisk finansiering anfördes, att samhället bör stödja verksamhet som på ett eller annat sätt sågs vara samhällsnyttig, som exempelvis folkrörelser och opinionsbildning. Som nämnts uttalades i propositionen 1965 om statligt partistöd att partifinansiering var ett samhällsintresse. Det betonades att den svenska demokratin är en folkstyrelse genom partier och att en differentierad opinionsbildning är nödvändig för att väljarna ska kunna ta ställning i politiska frågor.

Den övergripande målsättningen med det statliga partistödet var enligt regeringen, att stärka de politiska partiernas ställning i opinionsbildningen och därigenom förstärka demokratin.

I fråga om det kommunala partistödet aviserades detta redan i propositionen om indelningsreformen. I denna framhöll departementschefen att det var de politiska partiernas uppgift att få till stånd en bred medborgerlig förankring av den kommunala verksamheten och att det därför var angeläget "att de politiska partierna inte av brist på ekonomiska resurser hindrades från att fullgöra sådana uppgifter.

## 2.2 Riksdagsmotioner om kommunalt partistöd

Genom två likalydande motioner i riksdagen 1968 hemställdes, "att riksdagen måtte besluta uttala att beviljande av anslag till politiskt parti för bedrivande av kommunal information och opinionsbildning är en angelägenhet för så k borgerlig primärkommun och landstingskommun."

Konstitutionsutskottet (KU 1968:33) konstaterade, med hänvisning till kompetensregeln i kommunallagen respektive landstingslagen och ett antal avgöranden av regeringsrätten, att kommunerna inte har rätt att lämna ekonomisk stöd till politiska partier, såvitt bidragen används för att stödja partipolitisk verksamhet.

I ett avgörande 1964 till vilket utskottet hänvisade hade regeringsrätten upphävt ett beslut av en stads fullmäktige att tilldela politiska ungdomsorganisationer i staden kommunala hyresbidrag, då regeringsrätten fann att "beslutet inte innefattade något hinder mot att bidragen helt eller till väsentlig del användes till främjande av politisk verksamhet." Även beslut om bidrag till ungdomsföreningar där uttryckligt undantag inte gjorts för politiska föreningar hade ansetts olagliga av regeringsrätten.



I frågan om bidrag till politiska ungdomsföreningar hänvisade KU till det år 1965 antagna tillägget till 3 § barnavårdslagen. Enligt detta skall det ingå i barnavårdsnämnds uppgifter att stödja den personlighetsutvecklande och samhällsfostrande verksamhet som utövas genom ungdomens egna sammanslutningar. Det närmaste syftet med lagregleringen var enligt departementschefen att undanröja det hinder som genom regeringsrättsavgörandena ansågs föreligga mot kommunalt stöd till de politiska ungdomsorganisationernas verksamhet.

Om man ifråga om det statliga stödet särskilt framhöll partiernas samhällsnyttiga roll för stärkande av demokratin och opinionsbildningen fick vid behandlingen av motionerna denna aspekt mindre utrymme för att motivera ett kommunalt stöd. I motionerna och utskottsbehandlingen av dessa betonades i stället de politiska partiernas betydelsefulla uppgift när det gäller att sprida information rörande den kommunala verksamheten. Utskottsmajoriteten, som delade motionärernas uppfattning, ansåg att en vidgning av kommunernas rätt att bevilja partierna anslag skulle ligga i linje med den utveckling som inletts genom möjligheten att lämna anslag till de politiska ungdomsorganisationerna för deras samhällsfostrande verksamhet.

Riksdagen anhöll efter utskottets hemställan hos Kungl Maj:t om utredning av frågan om rätt för kommun att bevilja anslag till politiskt parti för kommunal informationsverksamhet.

En utskottsminoritet, som ville avslå motionerna, anförde i sin reservation, att motionärernas förslag i realiteten innebar att ett allmänt kommunalt partistöd skulle möjliggöras, då någon kontroll av att bidragen användes för bedrivande av kommunal information och opinionsbildning inte kunde åstadkommas.

### 2.3 Departementspromemorian

Med anledning av riksdagsbeslutet upprättades inom kommunikationsdepartementet en promemoria om kommunalt partistöd (stencil K 1969:7).

I promemorian anfördes inledningsvis bl a att den kommunala verksamheten kraftigt expanderat under de senaste årtiondena och att kommunernas uppgifter ökat i antal och betydelse särskilt i fråga om deras roll i samhällsplaneringen. Med anledning av detta hade enligt promemorian innehållet i den kommunala självstyrelsen blivit av allt vitalare intresse för medborgarna. Samtidigt hade utvecklingen medfört att kommunmedlemmarnas möjligheter att utöva ett direkt inflytande på kommunala beslut blivit allt mindre.



I likhet med vad som framhölls i samband med 1965 års beslut om statligt partistöd framfördes nu i promemorian den ståndpunkten att vår demokrati är en folkstyrelse genom partier. Detta gällde inte bara beslut av regering och riksdag utan också kommunala beslut.

Med den beskrivna samhällsutvecklingen som bakgrund förutsatte således enligt promemorian en förstärkning av den kommunala demokratin att de politiska partierna kunde ge väljarna information om de kommunala frågorna och partiernas ståndpunkter.

Den gemensamma valdagen från 1970 års val anfördes också som argument för kommunalt stöd till partiernas ökande kostnader för att ge utrymme och uppmärksamhet åt de kommunala frågorna i valen. Partierna ansågs enligt promemorian också tillgodose ett samhällsintresse genom att underlätta valförättningen på olika sätt.

I promemorian förordades att kommunerna själva skulle få pröva behovet av ekonomiskt stöd till de i kommunen verksamma partierna. Det torde nämligen i första hand ankomma på kommunerna själva att vidta åtgärder för att vidmakthålla en levande demokrati i kommunen.

I valet mellan en utbyggnad av det statliga partistödet till att tillgodose partiernas behov av resurser även för den kommunalpolitiska verksamheten stannade man i övervägandena således för att utvidga den kommunala kompetensen genom att föreslå bestämmelser om kommunalt partistöd i särskild lag. Någon skyldighet att utge bidrag skulle inte föreskrivas och storleken skulle kommunen själv bestämma.

Som allmän princip (likställighetsprincipen) gäller att kommunen inte får med frångående av objektiva normer gynna enskilda kommunmedlemmar eller grupper av sådana. Om någon kommunmedlem eller grupp skall särbehandlas får det inte ske utan att vara sakligt motiverat eller ha stöd i lag. En saklig grund för att begränsa kretsen av bidragsberättigade partier ansågs vara att kräva att partiet fortlöpande bedriver opinionsbildande verksamhet bland sina medlemmar. Kravet kunde anses uppfyllt om partiet blivit representerat i fullmäktige respektive landstinget vid det närmaste föregående valet.

Likställighetsprincipen och kravet på saklig grund för särbehandling ansågs också ha betydelse för frågan om bidrag får utgå med olika belopp till skilda partier. Det ansågs uppenbart att ett kommunalt partistöd borde utgå efter en proportionell grund i likhet med det statliga. Enligt promemorian föreslogs att varje partis bidrag skulle utgå med visst (lika) belopp för varje mandat som partiet fått vid det senaste valet.

I promemorian berörs också frågan om vad som skall förstås med politiskt parti i samband med kommunalt partistöd. Definitionen som utan att tas in i lagen varit vägledande vid ett antal avgöranden av regeringsrätten utgår från riksdagsordningens 16 § där med politiskt parti avses varje politisk sammanslutning eller grupp av väljare som uppträder i val under särskild partibeteckning. Enligt motiven till bestämmelsen bör som parti godkännas varje sammanslutning eller väljargrupp som förekommer på valsedlarna. För att kunna ta emot bidrag måste vidare partiet vara en juridisk person, vilket enligt fast rättspraxis är fallet när den politiska sammanslutningen eller väljargruppen antagit stadgar och valt styrelse. Politiskt parti som inte är juridisk person kan inte uppbära bidrag och beslut om partistöd kan inte avse detta parti. Om två eller flera partier samverkar vid ett val genom att använda gemensam partibeteckning utan att skapa en särskild juridisk person för denna samverkan, får beslut om kommunalt partistöd avse de samverkande partierna var för sig.

## 2.4 Propositionen

I propositionen (1969:126) redovisades en i stort sett enig remissopinion om förslagen i promemorian. Endast i frågorna om utformningen av föreskrifterna om dels den krets av partier som skall kunna få bidrag dels grunderna för beräkningen av bidraget storlek, förelåg delade meningar. Departementschefen anförde som motiv för utformningen av ett proportionellt bidragssystem vad som hade anförts vid införande av det statliga partistödet. Intresset av att undvika system som inbjuder till en uppsplittring på småpartier eller medför andra inte avsedda verkningar på partiförhållanden borde alltså beaktas även vid införande av ett kommunalt partistöd. Samma intresse hade också betydelse för bedömning av frågan hur kretsen av bidragsberättigade partier skulle begränsas. Genom begränsningen till partier som är representerade i fullmäktige respektive landstinget vann man också enligt departementschefen en viss garanti för att stödet bara utgår till partier som fortlöpande bedriver opinionsbildande verksamhet bland sina medlemmar och allmänheten.

Departementschefen delade i övrigt de uppfattningar som kommit till uttryck i promemorian med den avvikelser att kravet på representation skulle anknytas till det år som beslut om bidrag avser och inte som i promemorian, att kravet på representation skall vara uppfyllt när bidraget utgår.

I propositionen underströk departementschefen ytterligare partiernas centrala roll i det demokratiska systemet och för att befästa den kommunala demokratin. För att detta system skall kunna fungera tillfredsställande



förutsätts enligt departementschefen en god kontakt mellan partierna och medborgarna. En fullödlig information om partiernas politik skulle ge medborgarna de bästa förutsättningarna att påverka denna.

## 2.5 Konstitutionsutskottet

I utskottet behandlades förutom propositionen även fem motioner i anslutning till denna. Motionerna innehöll bl a förslag om dels att bidrag skall kunna utgå redan för valåret till parti som inte varit men blir representerat efter valet, dels att bidrag skall utgå med visst grundbelopp lika för alla partier och med visst belopp i förhållande till antal mandat. Motionerna om bidrag för valåret avstyrktes. Däremot föreslog utskottets borgerliga majoritet, som i huvudsak i övrigt godtog propositionen, att en viss del av stödet skulle utgå som ett för alla partier lika stort grundbidrag.

Reservanterna stödde propositionens förslag till fördelningsprincip, som också antogs av riksdagen.

## 2.6 Partistöd eller anslag för kommunal information?

Lagen om kommunalt partistöd som till sitt innehåll och syfte oförändrad inarbetades i 1991 års kommunallag innehåller ingen upplysning om att stödet är till för kommunal information och opinionsbildning genom partierna.

I förarbetena till lagen och i synnerhet i de motioner som initierade lagstiftningen betonades starkt att stödet var ett anslag till kommunal information. Så skrev empelvis reservanterna i konstitutionsutskottet 1968 att förslagen i motionerna om anslag till politiskt parti för kommunal informationsverksamhet i realiteten innebar att ett allmänt kommunalt partistöd skulle möjliggöras.

Även reservanterna i utskottet vid behandlingen av propositionen till lagen var inne på samma linje - men till stöd för lagförslaget och mot förslaget om grundbidrag - och skrev: "Då det gäller den närmare utformningen av regler om kommunalt partistöd är det angeläget att fasthålla utgångspunkten, att syftet är att öka medborgarnas möjligheter till information, inte att gagna partierna i och för sig."

Genom den entydiga betoningen på att stödet främst är ett anslag till kommunal information undanskymdes det förhållandet att det ändå var frågan om ett partistöd. Genom uttalanden i förarbetena och genom lagens utformning kom samma grundprincip att gälla som för det statliga stödet om att någon offentlig kontroll av hur medlen används inte skall förekomma. Mot den bakgrunden och



med hänsyn till de krav som ställs ifråga om den opinionsbildande verksamheten i kommunen och kontinuiteten i denna, måste ändå slutsatsen bli, att även om medlen går in i den lokala partikassan utan att särskiljas för detta ändamål, så tillgodoser de ändå syftet att sprida information om kommunala frågor.

## 2.7 Partiernas och partistödets kommunalrättsliga status i nya kommunallagen

I de olika betänkanden som föregick 1991 års kommunallag diskuterades frågan om att i kommunallagen redovisa utvidgningarna av kommunernas allmänna kompetens som gjorts i olika sammanhang genom de sk smålagarna. Syftet var i första hand pedagogiskt och informativt. Avsikten var emellertid inte att utplåna gränserna mellan den allmänna kompetensen och den fakultativa specialreglerade. Av skäl som nämnts (sid 3) avstod man emellertid från att göra en sådan uttömmande beskrivning av vad kommunerna får respektive skall syssla med.

Emellertid inarbetades i kommunallagen kommunernas tidigare specialreglerade rätt att stödja partierna ekonomiskt och att anställa politiska sekreterare. Dessa befogenheter är således numera inte specialreglerade utan i kommunallagen detaljreglerade befogenheter. 1983 års demokratiberedning kallade denna specialkompetens "tillägg till allmänna befogenheter" i sitt kommunallagsförslag (SOU 1985:29). I kommunallagsgruppens slutbetänkande (DS 1988:52) gavs i lagtextförslaget en uttömmande redovisning av specialkompetensen under rubriken "utökade befogenheter i vissa fall"

Frågan är då om inte partierna bli genom tydliga markeringar i motivuttalanden om deras centrala roll för den kommunala verksamheten och demokratin kommit att bli ett kommunalt rättssubjekt vid sidan om de övriga som nämnts i kommunallagen, nämligen kommunmedlemmar, förtroendevalda, anställda och fullmäktige samt styrelsen och nämnderna. Detsamma gäller de politiska sekreterarna som intar en mellanställning mellan förtroendevalda och anställda.

Accepterandet av partiernas centrala ställning i den kommunala verksamheten och det demokratiska samhällssystemet, (i vart fall de som erhållit mandat i fullmäktige) borde också innebära att det i kompetensrättsligt hänseende mer måste anses ingå i kommunernas allmänna befogenheter att stödja dessa ekonomiskt i det arbete som har så vital betydelse för hela den kommunala verksamheten. Betonandet i förarbetena av deras samhällsnyttiga roll pekar i den riktningen.

Genom den särställning som partistödet och rätten att anställa politiska sekreterare fått, kan det ifrågasättas om de tillhör de utökade befogenheter som innebär avsteg från den allmänna grundläggande kompetensbestämelsen och de kommunalrättsliga grundprinciperna vilket är utmärkande för smålagarna. Speciallagstiftningen kan också påverka den allmänna kompetensen. Som exempel kan nämnas kommunernas rätt att ge stöd åt politiska ungdomsorganisationer som specialreglerades genom ett tillägg till 3 § barnavårdslagen. När barnavårdslagen ersattes av socialtjänstlagen fick denna rätt ingen motsvarande reglering. Trots att lagstöd således saknades fram till den 1 januari 1990, då lagen om kommunalt stöd till ungdomsorganisationer trädde i kraft torde ingen ha ifrågasatt kommunernas rätt att ge sådant stöd. Befogenheten måste anses ha omfattats av det kommunala allmänintresset och hänförts till den allmänt förebyggande verksamheten inom socialtjänstens ram.

Trots att partistödet tidigare varit specialreglerat kan det således med fog hävdas, att den syn på partierna, som kommit till uttryck i lagstiftningsarbetet, medfört att det numera anses vara av allmänt kommunalt intresse att ge stöd åt dessa. Partistödet skulle därigenom kunna anses omfattat av den allmänna kompetensen enligt grundprinciperna. I sammanhanget kan nämnas att kommunernas förhållande till näringsverksamhet och näringslivet liksom partistödet regleras under särskilda rubriker i kompetenskapitlet. Genom rättspraxis hade dock sedan gammalt redan fastslagits att befogenheterna på näringslivets områden omfattades av den allmänna kompetensen. Således finns i dag i kommunallagens befogenhetskapitel en detaljreglering av såväl viss allmän kompetens så som den formats av rättspraxis som tidigare i smålag specialreglerad utökad kompetens.

Kommunalrättsligt har partistödet motiverats med partiernas betydelse för och medverkan i den kommunala informationsverksamheten. Om synen på den partipolitiska verksamheten har förändrats så att den anses allmänt samhällsnyttig och nödvändig bör det inte längre finnas något behov av att koppla ett kommunalt partistöd till kommunens informationsintressen för att göra den kompetensenlig.

## 2.8 Rättspraxis rörande tillämpningen av partistödslagen

De frågor om tillämpningen av lagen om kommunalt partistöd som regeringsrätten avgjort har huvudsakligen gällt rätten till stöd när partiet splittrats eller utbrytning skett från parti under pågående mandatperiod. Några fall har gällt avvikelser från lagens strikta mandatbundna fördelningsgrund. I några fall har andra stödformers förenlighet med lagen prövats. Dessa redovisas inte här utan i följande avsnitt som handlar om andra stödformer.



### 2.8.1 Partisplittring

R 1976:90: En ledamot av kommunfullmäktige lämnade under mandatperioden det parti som han representerat vid valet. Samma år övergick han till ett nybildat parti och begärde att kommunen till honom skulle utbetala det belopp som utgick per mandat och år i partistöd. Kommunfullmäktige beslöt med hänvisning till lagen om kommunalt partistöd att framställningen inte skulle föranleda någon åtgärd. Länsstyrelsen lämnade ledamotens besvär över beslutet utan bifall.

Regeringsrättens majoritet ansåg att det nybildade partiet inte kunde grunda sitt krav på bidrag på lagen om kommunalt partistöd eftersom det inte blivit representerat i fullmäktige vid kommunalvalet. Majoriteten grundade uppenbarligen sitt beslut på den definition av politiskt parti som kommunen åberopat i sitt yttrande över besvären. Med politiskt parti ansågs nämligen enligt uttalande i propositionen till lagen (sid 21) varje politisk sammanslutning eller grupp av väljare som uppträder i val under särskild partibeteckning.

Den ene av två skiljaktiga ledamöter ville bortse från att det nybildade partiet inte deltagit i valet utan gick på lagens ordalydelse att partiet ostridigt var representerat i fullmäktige och i övrigt uppfyllde kravet på att vara en juridisk person som kunde mottaga bidrag.

Den andra skiljaktiga ledamoten ville upphäva fullmäktiges beslut med samma men mer utvecklade motivering. Utgångspunkten var också att partiet var en juridisk person. I anslutning till uttalande i propositionen att parti måste vara en juridisk person gjorde departementschefen också den kommentaren att, om två eller flera partier samverkar vid ett val genom att använda en gemensam partibeteckning utan att skapa en särskild juridisk person för denna samverkan, så torde beslut om partistöd få avse de samverkande partierna var för sig. Vid uppsplittring av ett parti som uppträtt i val syntes det ledamoten naturligt att, som 1971 års partistödsutredning gjorde, därefter betrakta ettvar av de två partierna som ett politiskt parti i lagens mening, eftersom de nya partierna liksom vid valsamverkan borde kunna anses var för sig ha "deltagit i val".

Om en ledamot lämnar sitt parti eller byter parti efter valet saknar således betydelse för fördelningen av partistödet. Stödet utgår således fortsättningsvis till det parti för vilket han blivit vald.



R 1978 2:10: Efter 1976 års kommunalval bildades arbetarepartiet kommunisterna (APK) genom utbrytning ur vänsterpartiet kommunisterna (VPK). Vid valet erhöll VPK tre mandat i fullmäktige i Eskilstuna. I mars 1977 anmälde de tre för VPK valda ledamöterna att de ej längre representerade VPK utan istället APK. Beslutet av kommunstyrelsen att betala ut partistödet för andra halvåret 1977 till VPK överklagades och länsstyrelsen lämnade besvären utan bifall bl a med motiveringen att bidraget utgår till det parti för vilket ledamoten blivit vald.

Regeringsrätten som var enhällig, diskuterade frågan om VPK hade ombildats och helt eller delvis ersatts med ett annat parti. Ett sådant ombildat parti skulle nämligen kunna anses uppfylla representationsvillkoret om det deltagit i det senaste valet och därvid erhållit en eller flera platser i fullmäktige. Regeringsrätten konstaterade att APK inte deltagit i valet, att VPK alltså inte bestod som politiskt parti samt att det i målet inte visats att partiet ombildats efter valet på det sätt som nyss sagts. Att samtliga de för VPK valda ledamöterna sedermera representerade APK grundade därför inte rätt till partistöd för detta parti.

Att partistödet tillfaller partier och inte ledamot personligen har fastslagits i flera rättsfall. I R 1981 Ab 351 lämnades utan bifall besvär av en kommunstyrelseordförande som begärt att "hans andel" av partiets stöd skulle utbetalas till honom själv sedan partiet förklarat att han inte längre representerade detta vare sig i fullmäktige eller i andra sammanhang.

### 2.8.2 Avvikelse från lagens fördelningsgrund

Avvikelse från den av lagen föreskrivna fördelningsgrunden att stöd skall utgå med samma belopp för varje plats som partierna har i fullmäktige har genomgående underkänts av regeringsrätten

R 1977 Ab 491: Kommunfullmäktige i Halmstad beslöt att tillerkänna de politiska partierna, som har mandat i fullmäktige men ej är representerade i kommunstyrelsens arbetsutskott ett extra anslag om 40 000 kronor per år.

Klaganden anförde, att arbetsutskottet bestod av de i kommunen heltidsanställda kommunalråden, samt att beslutet vilade på orättvis grund, då det innebar ett speciellt ekonomiskt gynnande av endast vissa politiska partier.

Länsstyrelsen som hänvisade till den strikta fördelningsregeln i partistödslagen ansåg att fullmäktige hade överskridit sin befogenhet då beslutet innebar att bidraget skulle utgå endast till vissa partier. Länsstyrelsen upphävde därför beslutet och regeringsrätten gjorde ej ändring.

R 1978 Ab 337: Östergötlands läns landsting beslöt att utge administrationsbidrag till de politiska partier som ej var representerade i de centrala nämnderna. Klaganden anförde att beslutet stred mot partistödslagen. Landstinget framhöll i sitt yttrande att beslutet inte grundats på partistödslagen utan tillkommit för att erbjuda alla oppositionspartier - även om de inte är representerade i central nämnd - ekonomiska möjligheter att bedriva ett arbete som syftar till att ge ärendena en allsidig belysning och prövning.

Regeringsrätten anförde i sina domsskäl att ekonomiska bidrag till politiskt parti endast får ges av landsting under de förutsättningar som anges i partistödslagen. Då beslutet inte uppfyller dessa krav ansågs landstinget ha överskridit sin befogenhet, varför regeringsrätten upphävde beslutet.

R 1976 Ab 592: En kommun hade beslutat tillerkänna varje i kommunfullmäktige representerat parti, som kommunen inte tillhandahåller administrativt stöd i form av arbetslokaler och biträdespersonal åt kommunalråd och oppositionsråd, ett årligt administrationsbidrag med belopp motsvarande 3 000 kronor för varje ordinarie plats som partiet har i fullmäktige. Beslutet upphävdes som kompetensöverskridande.

R 1980 2:1: Att bevilja gruppleddarbidrag till parti har ansetts strida mot partistödslagen.

Även om de i rättsfallen upphävda besluten kunde anses strida mot likställighetsprincipen ("vilar på orättvis grund") så har besvärinstanserna tillämpat den parallella besvärsgunden överskriden befogenhet, vilket är normalt om beslutet strider mot kompetensreglerna. Rättsfallen visar att utrymmet för kommunerna att ge ekonomiskt stöd till partierna utanför partistödslagen är obefintligt om stödet inte kan motiveras med några andra godkända principer. Kommunen och landstinget i de redovisade rättsfallen hade uppenbarligen haft det statliga kanslistödet till riksdagspartier som inte är i regeringsställning som förebild.

### 3. ANDRA FORMER AV STÖD TILL POLITISKA ORGANISATIONER OCH POLITISK VERKSAMHET

Vid sidan av de lagreglerade stödformerna partistöd och politiska sekreterare förekommer det att kommuner i varierande omfattning stöder den rent politiska verksamheten genom olika former av bidrag såsom utbildningsbidrag, gruppmötesbidrag, informationsbidrag, lokalbidrag och bidrag till politiska ungdomsorganisationer.



Även annat stöd förekommer såsom skrivhjälp och annan administrativ hjälp, tillhandahållande av möteslokaler samt anställande av förtroendevalda på hel- och deltid.

I det följande avsnittet skall lagligheten av de olika stödformerna belysas med utgångspunkt från kommunallagen och rättspraxis.

### 3.1 Utbildningsbidrag och gruppmötesbidrag

Genom arvodesbestämmelserna i 1977 års kommunallag blev det möjligt för kommun att betala arvode och andra kostnader för de förtroendevaldas deltagande i partiernas utbildning i kommunala frågor. Detsamma gäller arvodet till förtroendevalda vid deltagande i partigruppsmöten som förberedelser för ordinarie sammanträden i fullmäktige och nämnder.

Befogenheten kan inte direkt utläsas i lagtexten men genom departementschefens av KU tillstyrkta propositionsförslag i motiveringen skall arvoden och kostnaderna anses föranledda av förtroendeuppdraget och kunna ersättas av kommunen.

Den nya kommunallagen innebär ingen förändring i berört hänseende.

### 3.2 Informationsbidrag och lokalbidrag

Informationsbidrag utanför det lagreglerade partistödet torde innebära befogenhetsöverskridanden och skulle sannolikt upphävas om besluten överklagades. Detsamma torde gälla bidrag till partiernas administrationslokaler.

### 3.3 Bidrag till politiska ungdomsorganisationer

Den lagstiftning som möjliggjorde för kommuner att ge stöd åt politiska ungdomsorganisationer har berörts i de föregående avsnitten. Det är att märka att stödet endast fick ges för organisationernas personlighetsutvecklande och samhällsfostrande verksamhet. Den rent partipolitiska verksamheten kunde däremot inte stödjas inom ramen för bestämmelsen i barnavårdslagen.

Den åtskillnad som i lagen och rättspraxis gjordes mellan organisationernas politiska verksamhet och den som kommunerna fick stödja undanröjdes genom lagen (1989:977) om kommunalt stöd till ungdomsorganisationer. Stödet får vara generellt och enligt särskild markering i lagtexten också omfatta politisk verksamhet.

Stödet måste lämnas enligt objektiva grunder och något ensidigt gynnande av viss politisk eller religiös riktning får inte förekomma.



### 3.4 Tillhandahållande av möteslokaler

Kommunens allmänna kompetens att tillgodose behovet av samlingslokaler har tidigt blivit principiellt erkänd i rättspraxis. Avgörandena av sådana frågor har inneburit en strikt tillämpning av likställighetsprincipen.

I samband med 1948 års kompetensreform uttalade departementschefen, att kommunal anslagsverksamhet på området borde vara tillåten under förutsättning att den kunde anses tillgodose ett allmänt intresse inom kommunen och skedde på ett objektivt rättvist sätt.

I fråga om upplåtelse eller beviljande av anslag till lokalhållare förutsätts att kommunen iakttar partipolitisk neutralitet eller skaffar sig garantier för detta av anslagsmottagare.

Upplåtelse eller tillhandahållande av samlings- och möteslokaler skall således ske på lika villkor för såväl politiska partier som andra organisationer i kommunen.

### 3.5 Skrivhjälp och annan administrativ hjälp

Särskilda bidrag för ändamålet riktade till partierna torde strida mot partistödslagen. Däremot är det fullt i överensstämmelse med kommunallagens arvodesbestämmelser att ge sådant biträde åt enskilda förtroendevalda eller ersätta kostnader för detta om det behövs för att fullgöra förtroendeuppdraget.

I propositionen till lagen om politiska sekreterare anförde departementschefen, att de politiska sekreterare som är anställda av kommunen naturligtvis har tillgång till kommunförvaltningens administrationsapparat. Han anförde också, att det ligger i sakens natur att de förtroendevalda också har tillgång till denna i den utsträckning det kan anses motiverat av deras uppdrag.

### 3.6 Förtroendevalda på del- och heltid samt parti- /gruppleddarbidrag

Bestämmelsen i 4 kap 15 § kommunallagen om att arvode skall bestämmas till lika belopp för lika uppdrag innebär inte att det inte skulle vara möjligt att differentiera arvoden med hänsyn till tiden för uppdraget. I andra stycket i samma paragraf görs ett undantag från principen när det gäller förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid. Syftet är att klargöra att fullmäktige kan ta hänsyn till hur länge en förtroendevald har haft ett heltidsuppdrag eller ett omfattande deltidsuppdrag, när fullmäktige bestämmer arvodet till den förtroendevalde.

Om bestämmelse om sådant arvode utformas som en föreskrift om parti- /eller gruppleddarbidrag till visst parti kommer den emellertid att strida mot partistödslagen.

### 3.7 Rättspraxis rörande andra stödformer till politisk verksamhet

Rättspraxis i fråga om de stödformer som redovisats ovan är tämligen sparsam. När det gäller de ur legalitetssynpunkt mer tvivelaktiga stödformerna som riktar sig direkt till partierna och står i strid med partistödslagen har en del redovisats i avsnittet ovan om rättspraxis vid tillämpningen av lagen. De troligen vanligast förekommande stödformerna vid sidan om lagens mandatbundna stöd såsom olika former av administrativt stöd till partigrupperna har sällan blivit föremål för rättslig prövning. Däremot är rättsfallsmaterialet tämligen rikligt när det gäller kommunernas förhållande till det politiska livet i kommunen i allmänhet och där de överklagade besluten kan sägas innebära stöd för eller diskriminering av olika politiska organisationer eller meningsyttringar.

Kommunernas och även landstingens stöd till politiska ungdomsorganisationer har behandlats i några rättsfall. I referatet R 1970:14 I fastslogs att kommunen inom ramen för 3 § barnavårdslagen själv ägde avgöra både omfattningen och formen för stödet. I samma referat II har beslut av landsting om anslag till politiska organisationer för anordnande av ungdomens landsting ansetts lagligt. Det senare trots att barnavårdslagen inte gällde landstingens verksamhet.

I RA 84 2:45 (I) hade Stockholms kommun behandlat sitt politiska ungdomsstöd som partistöd fördelat efter antal mandat i fullmäktige. Kommunen hävdade dock att stödet var att betrakta som ett allmänt stöd till den personlighetsutvecklande och samhällsfostrande verksamhet som organisationerna bedrev och åberopade 3 § i den upphävda barnavårdslagen. Regeringsrätten ansåg beslutet lagligt.

I samma rättsfallsreferat (II) hade Stockholms läns landsting däremot behandlat ett informationsstöd till de politiska ungdomsorganisationerna som partistöd. Enligt kammarrätten var landstingets syfte att stödja den rent partipolitiska verksamheten och inte i första hand den personlighetsutvecklande och samhällsfostrande, varför beslutet upphävdes. Regeringsrätten lämnade landstingets besvär utan bifall med motiveringen att definitionen av begreppet politiskt parti inte omfattade de politiska ungdomsorganisationerna och att dessa därför inte var berättigade till partistöd enligt lagen.

I rättsfallet R 1979 Ab 258 hade en kommun anslagit medel till SSU:s jubileumsfestival i kommunen. Kommunen menade att avsikten var att stödja en för allmänheten öppen kulturaktivitet. Då kommunen har bevisbördan för sitt påstående men inte kunde visa i vilken omfattning kommunens ungdomar och kommunmedlemmar i övrigt kunde ta del av jubileumsarrangemanget, fann regeringsrätten att festivalen var en angelägenhet som det inte ankom på kommunen att vårda.



Stöd åt en samhällskritisk teatergrupp med klar politisk målsättning för sin verksamhet har av regeringsrätten i RÅ 2:64 ansetts tillhöra de kommunala angelägenheterna att vårda kulturlivet i dess olika former. Inom ramen för åsikts- och yttrandefriheten ansågs kommunen ha frihet att själv bestämma över teaterverksamhetens inriktning och utformning och själv bestämma vad slags teater den vill stödja.

I några rättsfall, bl a RÅ 1980 2:33, har besvärinstanserna undanröjt beslut om anslag till kultur- och artistarrangemang i samband med politiska möten, där uppträdandenas kulturella karaktär inte kunnat skiljas från den politiska delen av mötena.

Lagligheten av skolstyrelsebeslut att begränsa antalet partier som skulle medverka i skolans samhällsinformation har bedömts i R 1981 2:26 I och II. Besluten innefattade att begränsningar gjorts på objektiv grund och därför inte kunna anses strida mot likställighetsprincipen.

#### 4. DEN FRAMTIDA REGLERINGEN AV DET KOMMUNALA PARTISTÖDET

De synpunkter som framförts ovan (2.7) på partiernas och partistödets kommunalrättsliga status är huvudsakligen avsedda som diskussionsunderlag för övervägandena om hur partistödet i dess olika former skall regleras i framtiden.

Med hänsyn till uttalanden om partiernas roll i samhället och den kommunala verksamheten och reglernas centrala och organisatoriska intresse har partistödet i nya kommunallagen fått en ställning som nära anknyter till kommunernas allmänna kompetens.

Om rättspraxis skall kodificeras och de olika stödformerna legaliseras kan lämpligheten av att specialreglera befogenheterna därför starkt ifrågasättas. Bestämmelserna om partistöd bör således fortsättningsvis ha sin plats i kommunallagen. För att inte tynga lagen med detaljföreskrifter bör reglerna göras så allmänt hållna som möjligt med de kompetensbegränsande principerna som grund (det kommunala allmänintresset och likställighetsprincipen).

Den grundläggande bestämmelsen bör således utformas som en generalklausul och de kompetensbestämmande direktiven ges i lagmotiven.

I fråga om stödobjekt bör de begränsas till politiska partier. Som kompetenskriterier bör förutom erhållna mandat i fullmäktige gälla att den politiska sammanslutningen eller väljargruppen uppfyller kraven på politiskt parti enligt den vedertagna definitionen för ett sådant.



Genom valsystemet kan den egendomliga situationen uppstå, att ett parti erhåller mandat i fullmäktige utan att lokalt ha deltagit i valet eller utan att valsedlarna upptagit något namn på valbar person eller att valsedlar upptagit namn på person(er) som inte förklarar sig ställa upp i valet. Krav bör därför ställas på att partiet fortlöpande bedriver opinionsbildande verksamhet i kommunen. Detta bör kunna anses vara uppfyllt om valsedlarna upptagit namn på valbar person som dessutom accepterat att ta plats i fullmäktige. Med hänsyn till konstitutionella regler bör några längre gående krav inte ställas.

De här uppställda kriterierna bör således vara tillräckliga att ange i motiven för att bestämma bidrags- eller stödobjekt som ryms inom det normerande och till kommunen knutna allmänintresset.

Fördelningsgrunderna måste vila på likställighetsprincipen som här innebär att avvikelse från likformiga bidrag skall ske på objektiv och saklig grund. Som i annan lagstiftning (exempelvis VA-lagen) där kostnadsfördelning mellan brukare av kommunala tjänster sker genom avgiftsuttag, bör även ifråga om fördelning av kommunalt stöd kunna gälla att det skall ske efter "skälig och rättvis grund" eller liknande. Således bör i lagtexten en motsvarande fördelningsprincip uttryckas. I motiven anges vilka minimikrav som måste tillgodoses för att principen om skälighet och rättvisa skall anses uppfyllt.

## BILAGA 5

## Beräkning av effekterna av grundstöd

Bilaga 5:1 Effekterna av grundstöd på 5, 15 och 25 procent av totalbeloppet för partistöd i kommunerna 1989 (milj kronor).

	m	cp	fp	kds	s	vp	mp	övr
(1) Ms	35,9	24,9	22,9	3,8	86,3	11,2	11,3	3,7
(2) Gs 5 %	35,7	25,2	23,3	4,4	83,5	12,1	12,1	3,9
(3) Gs 15 %	35,2	25,7	24,0	5,6	78,0	13,7	13,6	4,3
(4) Gs 25 %	34,6	26,2	24,8	6,8	72,4	15,4	15,2	4,7
<u>Differenser</u>								
Ms-Gs 5 % abs	-0,2	+0,3	+0,4	+0,6	-2,8	+0,9	+0,8	+0,2
Dito procent	-0,6	+1,2	+1,7	+15,8	-3,2	+8,0	+7,1	+5,4
Ms-Gs 10 % abs	-0,7	+0,8	+1,1	+1,8	-8,2	+2,5	+2,3	+0,6
Dito procent	-1,9	+3,2	+4,8	+47,4	-9,5	+22,3	+20,5	+16,2
Ms-Gs 25 % abs	-1,3	+1,3	+1,9	+3,0	-13,9	+4,2	+3,9	+1,0
Dito procent	-3,6	+5,2	+8,3	+78,9	-16,1	+37,5	+34,8	+27,0

Ms = mandatbundet stöd

Gs = grundstöd

Bilaga 5:2 Effekter av reduceringsregler vid 2, 3 resp 4 mandat med grundstöd = 10 procent av totalbeloppet i kommunerna 1989 (milj kronor)].

	m	cp	fp	kds	s	vp	mp	övr
(1) Ms	35,9	24,9	22,9	3,8	86,3	11,2	11,3	3,7
(2) Reduc 0	35,4	25,4	23,7	5,0	80,7	12,9	12,9	4,1
(3) Reduc 1	35,7	25,7	23,9	4,3	81,0	12,7	12,9	4,1
(4) Reduc 2	36,0	26,0	24,2	3,8	81,5	12,2	12,5	4,0
(5) Reduc 3	36,5	26,2	24,2	3,7	82,2	11,8	11,7	3,8
<u>Differenser</u>								
1 - 3 absolut	-0,2	+0,8	+1,0	+0,5	-5,3	+1,5	+1,6	+0,4
Dito procent	-0,6	+3,1	+4,2	+11,6	-6,1	+13,4	+14,2	+10,8
1 - 4 absolut	-0,1	+1,1	+1,3	0	-4,8	+1,0	+1,2	+0,3
Dito procent	-0,3	+4,4	+5,7	0	-5,6	+8,9	+10,6	+8,1
1 - 5 absolut	+0,6	+1,3	+1,3	-0,1	-4,1	+0,6	+0,4	+0,1
Dito procent	+1,7	+5,2	+5,7	-2,6	-4,8	+5,1	+3,6	+2,7

Reduc (reducering) 1, 2 och 3 innebär att parti som erhållit mindre än 2, 3 respektive 4 mandat får inget stöd.

## BILAGA 6

## Beräkningar av effekterna av grundstöd i en fiktiv kommun

## Mandatfördelning:

Parti	Mandat
(1)	16
(2)	10
(3)	5
(4)	4
(5)	3
(6)	2
(7)	1
	41

Partistöd (mandatbundet): 10.000 kr per mandat

## Exempel 1

Fördelning enligt nuvarande regler

Parti	1	2	3	4	5	6	7
Belopp	160.000	100.000	50.000	40.000	30.000	20.000	10.000

## Exempel 2

Fördelning vid grundstöd = 25 procent av totalbeloppet

Grundstöd (Gs) totalt	102.500
Grundstöd/parti	14.643
Mandatbundet stöd (Ms) tot	307.500
Mandatbundet stöd/mandat	7.500

## Fördelning

Parti	1	2	3	4	5	6	7
Gs	14.643	14.643	14.643	14.643	14.643	14.643	14.643
Ms	120.000	75.000	37.500	30.000	22.500	15.000	7.500
Totalt	134.643	89.643	52.143	44.643	37.143	29.643	22.143
Diff	-25.357	-10.357	+2.143	+4.643	+7.143	+9.643	+12.147
%	-15.8	-10.4	+4.3	+11.6	+23.8	+48.2	+121.5



## Exempel 3

Grundstöd = 10 procent av totalbeloppet

Gs totalt	41.000
Gs per parti	5.857
Ms totalt	369.000
Ms per mandat	9.000

## Fördelning

Parti	1	2	3	4	5	6	7
Gs	5.857	5.857	5.857	5.857	5.857	5.857	5.857
Ms	144.000	90.000	45.000	36.000	27.000	18.000	9.000
Totalt	149.857	95.857	50.857	41.857	32.857	23.857	14.857
Diff	-10.143	-4.143	+857	+1.857	+2.857	+3.857	+4.857
%	-6.3	-4.1	+1.7	+4.6	+9.5	+19.3	+48.6

## Exempel 4

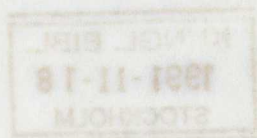
Grundstöd = 25 procent av totalbeloppet

Reducerat grundstöd för parti (5), (6) och (7) = 75 % resp 50 % av helt grundstöd

Gs totalt	102.500
Gs per parti (100 %)	17.826
Ms totalt	307.500
Ms per mandat	7.500

## Fördelning

Parti	1	2	3	4	5	6	7
Gs	17.826	17.826	17.826	17.826	13.370	8.913	8.193
Ms	120.000	75.000	37.500	30.000	22.500	15.000	7.500
Totalt	137.826	92.826	55.326	47.826	35.870	23.913	16.413
Diff	-22.174	-7.174	+5.326	+7.826	+5.870	+3.913	+6.413
%	-13.9	-7.2	+10.7	+19.6	+19.6	+19.6	+64.1



**Exempel 5**

Grundstöd = 10 % av totalbeloppet  
 Reducerat grundstöd enligt exempel 4

Gs totalt	41.000
Gs per parti	7.130 (100 %)
Ms totalt	369.000
Ms per mandat	9.000

**Fördelning**

Parti	1	2	3	4	5	6	7
Gs	7.130	7.130	7.130	7.130	5.348	3.565	3.565
Ms	144.000	90.000	45.000	36.000	27.000	18.000	9.000
Totalt	151.130	97.130	52.130	43.130	32.348	21.565	12.565
Diff	-8.870	-2.870	+2.130	+3.130	+2.348	+1.565	+2.565
%	-5.5	-2.8	+4.3	+7.8	+7.8	+7.8	+25.7

**Exempel 6**

Grundstöd = 25 % av totalbeloppet  
 Reduceringsregel: grundstöd från och med fyra mandat

Gs totalt	102.500
Gs per parti	25.625
Ms totalt	307.500
Ms per mandat	7.500

**Fördelning**

Parti	1	2	3	4	5	6	7
Gs	25.625	25.625	25.625	25.625	-	-	-
Ms	120.000	75.000	37.500	30.000	22.500	15.000	7.500
Totalt	145.625	100.625	63.125	55.625	22.500	15.000	7.500
Diff	-14.375	+625	+1.325	+15.625	-7.500	-5.000	-2.500
%	-9.0	+0.6	+26.5	+39.1	-25.0	-25.0	-25.0



# Statens offentliga utredningar 1991

## Kronologisk förteckning

---

1. Flyktning- och immigrationspolitiken. A.
2. Finansiell tillsyn. Fi.
3. Statens roll vid främjande av export. UD.
4. Miljölagstiftningen i framtiden. M.
5. Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel. Sekretariats kartläggning och analys. M.
6. Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. S.
7. Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. Fi.
8. Beskattning av kraftföretag. Fi
9. Lokala sjukförsäkringsregister. S.
10. Affärstiderna. C.
11. Affärstiderna. Bilagedel. C.
12. Ungdom och makt. C.
13. Spelreglerna på arbetsmarknaden. A.
14. Den regionala bil- och körkortadministrationen. K.
15. Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. S.
16. Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. S.
17. Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitets- säkring och Spris utvecklingsprojekt. S.
18. Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. S.
19. Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. K.
20. Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. Fö.
21. Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedicorådena, m.m. Ju.
22. Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. I.
23. Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. Bo.
24. Visst går det an! Del 1, 2 och 3. C.
25. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. C.
26. Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. C.
27. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Tre expertrapporter. Fi.
28. Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. C.
29. Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. C.
30. Särskolan - en primärkommunal skola. U.
31. Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. U.
32. Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. M.
33. Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. Fö.
34. HIV-smittade - ersättning för ideell skada. Ju.
35. Några frågor om anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. S.
36. Ny kunskap och förnyelse. C.
37. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Fi.
38. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. Fi.
39. Säkrare förare. K.
40. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och rege- ringskansli. C.
41. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och rege- ringskansli. Bilagedel. C.
42. Aborterade foster, m.m. S.
43. Den framtida länsbostadsnämnden. Bo.
44. Examination som kvalitetskontroll i högskolan. U.
45. Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. Ju.
46. Handikapp, Valfärd, Rättvisa. S.
47. På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. S.
48. Bistånd genom internationella organisationer. UD.
49. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. UD.
50. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. UD.
51. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. UD.
52. Alkoholbeskattningen. Fi.
53. Forskning och teknik för flyget. Fö.
54. Skola - skolbarnsomsorg - en helhet. U.
55. Sveriges nationalrapport till FNs konferens om miljö och utveckling - UNCED 1992. M.
56. Kompetensutveckling - en utmaning. A.
57. Arbetslöshetsförsäkringen - finansierings- systemet. A.
58. Ett nytt turistråd. I.
59. Konkurrens för ökad välfärd. Del 1. Konkurrens för ökad välfärd. Del 2. Konkurrens för ökad välfärd. Bilagor. C.
60. Olika men ändå lika. Om invandrarungdomar i det mångkulturella Sverige. C.
61. Statens bostadskreditnämnd - organisation och dimensionering. Bo.
62. Vissa särskilda frågor beträffande integritets- skyddet på ADB-området. Ju.



# Statens offentliga utredningar 1991

## Kronologisk förteckning

---

63. Tillsynen över hälso- och sjukvården. S.
  64. Att förvalta kulturmiljöer. U.
  65. Ett samordnat vuxenstudiestöd. U.
  66. Hemslöjd i samverkan. I.
  67. Samhall i går, i dag, i morgon. A.
  68. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. C.
  69. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. Särskild bilaga. C.
  70. Ombudsman för barn och ungdom. S.
  71. Teaterns kostnadsutveckling 1975-1990 med särskilda studier av Operan, Dramaten och Riksteatern. U.
  72. En kreativ studiemiljö - högskolebiblioteket som pedagogisk resurs. U.
  73. Vänersjöfarten. K.
  74. Krediter för utveckling. UD.
  75. Organiserad rasism. A.
  76. Miljön och förpackningarna. M.
  77. Miljön och förpackningarna. Livscykelanalyser för förpackningsmaterial - beräkning av miljöbelastning. Bilaga. M.
  78. Krav på förändring - synpunkter från psykiskt störda och anhöriga. S.
  79. Det framtida trafiksäkerhetsarbetet. K.
  80. Kommunalt partistöd. C.
-

# Statens offentliga utredningar 1991

## Systematisk förteckning

---

### Justitiedepartementet

- Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. [21]  
HIV-smittade - ersättning för ideell skada. [34]  
Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. [45]  
Vissa särskilda frågor beträffande integritetsskyddet på ADB-området. [62]

### Utrikesdepartementet

- Statens roll vid främjande av export. [3]  
Bistånd genom internationella organisationer. [48]  
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. [49]  
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. [50]  
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. [51]  
Krediter för utveckling. [74]

### Försvarsdepartementet

- Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. [20]  
Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. [33]  
Forskning och teknik för flyget. [53]

### Socialdepartementet

- Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. [6]  
Lokala sjukförsäkringsregister [9]  
Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. [15].  
Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. [16].  
Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitetssäkring och Spris utvecklingsprojekt. [17].  
Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. [18].  
Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. [35]  
Aboterade foster, m.m. [42]  
Handikapp, Valfärd, Rättvisa. [46]  
På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. [47]  
Tillsynen över hälso- och sjukvården. [63]  
Ombudsman för barn och ungdom. [70]  
Krav på förändring - synpunkter från psykiskt störda och anhöriga. [78]

### Kommunikationsdepartementet

- Den regionala bil- och körkortadministrationen. [14]  
Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmö-regionerna. [19]  
Säkrare förare [39]  
Vänersjöfarten [73]  
Det framtida trafiksäkerhetsarbetet. [79]

### Finansdepartementet

- Finansiell tillsyn. [2]  
Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppporten. [7]  
Beskattnings av kraftföretag. [8]  
Kapitalavkastningen i bytesbalansen.  
Tre expertrapporter. [27]  
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. [37]  
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. [38]  
Alkoholbeskattnings. [52]

### Utbildningsdepartementet

- Särskolan - en primärkommunal skola. [30]  
Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. [31]  
Examination som kvalitetskontroll i högskolan. [44]  
Skola - skolbarnsomsorg - en helhet. [54]  
Att förvalta kulturmiljöer. [64]  
Ett samordnat vuxenstudiestöd. [65]  
Teaterns kostnadsutveckling 1975-1990 med särskilda studier av Operan, Dramaten och Riksteatern. [71]  
En kreativ studiemiljö - högskolebiblioteket som pedagogisk resurs. [72]

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Flykting- och immigrationspolitiken. [1]  
Spelreglerna på arbetsmarknaden. [13]  
Kompetensutveckling - en utmaning. [56]  
Arbetslöshetsförsäkringen - finansierings-systemet. [57]  
Samhall i går, i dag, i morgon. [67]  
Organiserad rasism. [75]

# Statens offentliga utredningar 1991

## Systematisk förteckning

---

### Bostadsdepartementet

Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. [23]  
Den framtida länsbostadsnämnden. [43]  
Statens bostadskreditnämnd - organisation och dimensionering. [61]

### Industridepartementet

Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. [22]  
Ett nytt turistråd. [58]  
Hemslöjd i samverkan [66]

### Civildepartementet

Affärstiderna. [10]  
Affärstiderna. Bilagedel. [11]  
Ungdom och makt. [12]  
Visst går det an! Del 1, 2 och 3. [24]  
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. [25]  
Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. [26]  
Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. [28]  
Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. [29]  
Ny kunskap och förnyelse. [36]  
Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. [40]  
Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel. [41]  
Konkurrens för ökad välfärd. Del 1.  
Konkurrens för ökad välfärd. Del 2.  
Konkurrens för ökad välfärd. Bilagor. [59]  
Olika men ändå lika. Om invandrarungdomar i det mångkulturella Sverige. [60]  
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. [68]  
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. Särskild bilaga. [69]  
Kommunalt partistöd. [80]

### Miljödepartementet

Miljölagstiftningen i framtiden. [4]  
Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel.  
Sekretariatets kartläggning och analys. [5]  
Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. [32]  
Sveriges nationalrapport till FNs konferens om miljö och utveckling - UNCED 1992. [55]  
Miljön och förpackningarna. [76]  
Miljön och förpackningarna. Livscykelanalyser för förpackningsmaterial - beräkning av miljöbelastning. Bilaga. [77]







# ALLMÄNNA FÖRLAGET

---

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,  
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.

INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGS GATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.

ISBN 91-38-10877-1  
ISSN 0375-250X