

# Partimedlemskapets förändrade funktioner i Finland\*)

JAN SUNDBERG

## ABSTRACT

The changed function of party membership in Finland

Rational choice theory considers campaign work as the main function of party members. The members are mainly composed by candidates who are highly motivated by the incentive of becoming elected. In Finland, however, membership figures are high and only a minority of party members are involved in campaign work in national elections. According to the theory party membership should therefore decline. But the theory is incomplete because it only deals with national elections. The politicization of local elections multiplied the demand for candidates and campaigning was spread to a large group of members. Still a minority of the members are directly involved in campaign work. By contrast the majority of active members hold seats in the multitude of local boards and committees. Thus the main function of party members has changed from short term campaigning to permanent implementation of party politics in public government.

Joseph Schlesinger konstaterade i en relativt nyutkommen artikel att förändringarna under senaste trettio åren beträffande kommunikation, organisationsteknik, social mobilitet och politiska attityder har förändrat de beståndsdelar som tillsammans bildar ett politiskt parti (Schlesinger 1984, 372). Nämnade förändringar har varit föremål för omfattande studier men däremot är kunskapen synnerligen bristfällig om hur partierna anpassat sig till alla omställningar. Vad värre, partiforskningen saknar en teori om vad som håller i hop ett parti och därtill råder det bristande samförstånd i den mest grundläggande frågan om vad som avses med ett parti. Den enda framkomliga vägen i denna konfysa situation synes vara att studera ett enskilt problemområde. I denna uppsats är det partimedlemskapet och dess förändrade funktioner som utgör studieobjektet. Partimedlemmarna intar en fundamentell roll i dagens partier och därför har alla förändringar i medlemskapets funktioner centrala konsekvenser för partiernas verksamhet. Men genom att partiernas existens och verksamhet inte är given måste den empiriska diskussionen med nödvändighet föregås av en problematisering som frågeställningen gett upphov till.

## Partiernas målsättningar och medlemmarnas funktioner

I litteraturen om partiforskning finner man flere varianter av hur partier definieras. Det stora utbudet sammanhänger bl.a. med om partier i diktaturstater skall medräknas eller ej. Den mest vanliga varianten är mycket kort och avser endast partier i demokratiska två- eller flerpartisystem. Enligt denna definition består ett parti av en grupp anhängare som tävlar unisont i val i avsikt att få utöva makt i det offentliga beslutsfattandet genom de invalda kandidaterna (Downs 1957, 25; Schumpeter 1957, 283; Sjöblom 1968, 21; Sartori 1976, 64; Finer 1984, 1). Partiernas huvudmålsättning är enligt denna definition inriktad på att vinna i val för att få makt och inflytande. Om man godtar definitionen — låt vara att inte alla partier (exempelvis kommunistpartier) självskrivet är intresserade av regeringsmakt — koncentreras partiarbetet med nödvändighet kring valkampanjerna. De löst anslutna anhängarnas huvudsakliga funktion är således att bedriva valarbete. Denna del av definitionen innehåller en begränsning genom att den närmast kan appliceras på de svagt organiserade amerikanska partierna samt på endel nyorganiserade partier i Europa. I regel har de europeiska par-

\*) Paper presenterad på den VIII nordiska kongressen i statskunskap i Köpenhamn i augusti 1987.

tierna en fast organisation med registrerade medlemmar, vilket förmodligen föranlett Joseph LaPalombara och Myron Weiner att utarbeta en mera detaljerad definition. I den ingår följande fyra kriterier som bör uppfyllas: 1) kontinuitet i partiorganisationen, 2) förekomsten av ett permanent nätverk av lokalorganisationer som underlyder den nationella partiorganisationen, 3) en medveten strävan hos partiledare på såväl det nationella och lokala planet att få tillträde till offentligt beslutsfattande, samt att 4) på uppdrag av partiorganisationen införskaffa röster i val (LaPalombara & Weiner 1966, 6).

LaPalombaras och Weiners definition är mycket väl applicerbar på partiorganisationerna i Finland. Samtliga partier i riksdagen har en fast och hierarkiskt uppbyggd partiorganisation med de lokala partiavdelningarna som basenheter. Verksamheten är inriktad vid att inte som ovan endast få partiledare, utan även aktiva partimedlemmar invalda i elektors-, riksdags- och kommunalval. Därtill förväntas åtminstone en del av partimedlemmarna delta aktivt i valarbetet (Sundberg 1987). I båda ovanstående definitionerna framgår det med tydlighet att de löst anslutna partianhängarna i det första fallet och de organiserade partimedlemmarna i det senare fallet, har som enda viktiga uppgift att bedriva valkampanjer. Slutsatsen synes så entydig att den sällan ifrågasatts, fastän partimedlemmarnas funktion ingalunda behöver vara oproblematisk entydig. Innan jag övergår till att problematisera partimedlemskapets funktion är det skäl att först utvärdera till vilka slutsatser man kommit i den forskning där medlemskapet uteslutande är förknippad med valarbete.

De socialistiska arbetarpartierna var först med att utbygga ett massbaserat organisationsnät. För ekonomiskt fattiga arbetarpartier var massmedlemskapet den största rikedom. Genom de regelbundet inbetalda medlemsavgifterna kunde valkampanjkostnaderna täckas åtminstone delvis. För att medlemsavgifterna inte skulle bli alltför betungande aktiverades medlemmarna i de lokala partiavdelningarna att arrangera inkomstbringande sociala aktiviteter (lotterier, danser, basarer osv). Därtill behövdes medlemmarna i själva kampanjarbetet vid spridningen av parti-propaganda, arrangering av valtillställningar och utarbetande av valmaterial. Genom att de bor-

gerliga kaderpartierna fick ekonomiskt stöd av enskilda personer och företag var en massorganisering onödig. Men enligt Maurice Duverger visade det sig snart att de socialistiska massorganisationerna var så effektiva att de borgerliga partierna började imitera dem (Duverger 1978, 63). Framförallt ansågs mängden aktiva partimedlemmar ha en direkt återverkan på partiernas förmåga att mobilisera väljarna till valurnorna. Fastän det kan vara problematiskt att särskilja kader- och masspartier hävdar von Beyme med en annan terminologi än Duverger att de ideologiskt präglade partierna (läs masspartier) fortfarande har fler medlemmar än de pragmatiskt orienterade partierna (kaderpartierna). Enligt honom behöver de ideologiska partierna flere aktiva medlemmar i valarbetet än de pragmatiska partierna som i första hand är inriktade på att maximera inflytande i det offentliga beslutsfattandet (von Beyme 1985, 170—188).

Endast 16 år efter att Duvergers observationer första gången publicerades (1951) hävdade Leon Epstein att massorganisationernas tid var ett övergående fenomen. De gamla beprövade kampanjmetodernas roll har alltmer överskuggats av modern massmediateknik. Framförallt är det televisionen som blivit en effektiv och populär förmedlare av partipropaganda. Eftersom kampanjarbetet rationaliserats är inte partierna längre i behov av ett massmedlemskap. Följaktligen ser Epstein alla sjunkande medlemskapsiffror som ett synligt tecken på en mera omfattande tillbakagång för de massorganiserade partierna (Epstein 1967, 233—260; Epstein 1975, 248—256). Epsteins slutsats kan således härledas från själva partidefinitionen, dvs att partimedlemmarnas funktion uteslutande är förknippad med röstmaximering.

Enligt Gunnar Sjöblom har partierna förutom röstmaximering även en viktig målsättning i att förverkliga sina program och att maximera det parlamentariska inflytandet (Sjöblom 1968, 74). Därtill har Joseph Schlesinger kraftigt understrukit att partiernas huvudsakliga strävan är att få och att behålla platser i det offentliga beslutsfattandet. Resonemanget bygger på att partiorganisationerna går cykliskt i genom tre faser: nominering, val och offentligt beslutsfattande. I varje fas varierar de organisatoriska uppgifterna men huvudmålsättningen är att uppnå offent-

lig makt (Schlesinger 1985, 1153). Varken Sjöblom eller Schlesinger nämner i vilken utsträckning partimedlemmarna är engagerade i att inneha platser i det offentliga beslutsfattandet. Men däremot hävdar Schlesinger att de mest motiverade partimedlemmarna har ambitioner att få en sådan post (Schlesinger 1984, 388). Argumentet bygger på teorin om rationellt handlande där den personliga nyttan med att vara medlem i en organisation måste uppväga kostnaderna för att medlemskapet skall kännas lockande.

Med ovanstående diskussion som utgångspunkt diskuteras i följande avsnitt i hur hög grad partimedlemskapet följt Epsteins pessimistiska utsagor. För det första, kan man skönja någon skillnad i andelen partimedlemmar mellan de ideologiska partierna (masspartier) och de pragmatiska partierna (kaderpartier)? För det andra, har partiernas medlemstal såväl i absoluta tal och i procent av väljarna genomgått en avsevärd minskning? För det tredje, är partimedlemmarnas huvudsakliga och enda funktion endast att medarbeta i valkampanjer, eller har de även en funktion i att implementera partiprogram i det offentliga beslutsfattandet?

### Förändringar i partimedlemskapet

Att bestämma partimedlemskap är behäftat med många problem. Kriterierna för partimedlemskap är olika i partierna. Men även om man gör ett försök att standardisera kriterierna är skevheter likaväl stora. Bristerna i partiernas medlemsredovisning är påfallande, låt vara att situationen förbättrats något under senare år. I detta sammanhang är det emellertid inte motiverat att i detalj redogöra för denna problematik som redan utvärderats (Sundberg 1987).

Onni Rantala har sammanställt en tabell om medlemskapets utveckling under perioden 1950—1980 helt i enlighet med partiernas egna kriterier och uppgifter. Sålunda uppgick den sammanlagda mängden medlemmar år 1950 för fem partier till 416 100 och år 1980 var antalet 700 900, men då hade antalet partier stigit till nio (Rantala 1982, 92). Medlemsökningen uppgick till hela 59 procent. Allt kan emellertid inte tillskrivas de nya partierna utan även samtliga gamla partier d.v.s. DFFF, SDP, SFP, Agrarförbundet/Centerpartiet och Samlingspartiet ökade sina

medlemstal. Som jämförelseobjekt är emellertid organisationsprocenten ett bättre mått än absoluta tal. Härvid avses att antalet partimedlemmar relateras till antalet väljare. En hög organisationsprocent har ofta ansetts vara synnerligen central för partierna speciellt då när behovet att mobilisera väljarna varit stort (von Beyme 1985, 170—171).

Genom att ta i bruk organisationsprocent kan man med hjälp av intervjudata kontrollera riktigheten i partiernas officiella medlemsdata. Gallupdata kan således i detta specifika fall anses vara pålitligare än partidata. Men inte heller intervjudata är problemfria genom att stickprov och bortfall kan äventyra resultaten för små partier med få medlemmar. I följande tabell ingår Gallupdata från fyra tidpunkter under perioden 1973—1984. En viss skevhet kan uppstå i denna korta tidsserie genom att vid det första mätillfället tillfrågades respondenterna om partitillhörighet och vid de följande om de tillhör något parti eller någon politisk kvinno-alternativt ungdomsorganisation. Organisationsprocenten som baserar sig på officiell partidata följer ett kriterium där medlemskapet bestäms om man tillhör en avdelning (ungdoms-, kvinno-, eller studentavdelning) med samma status som en partiavdelning. I Centerpartiet och i Samlingspartiet är avdelningarna i kvinno- och ungdomsförbunden likställda med ordinarie partiavdelningar, vilket lätt resulterar i en omfattande dubbelregistrering. Särskilt problematiskt är kriteriet att tillämpa på DFFF som egentligen inte är ett parti. Endast individmedlemmar är inkluderade med resultatet att organisationsprocenten förmodligen skulle stiga om alla medlemmar i FKP skulle ingå. Därtill ingår partiernas lokalavdelningar genom att de utgör ett relativt tillförlitligt mått på partiernas organisatoriska styrka på det lokala planet. Tillförlitligheten sammanhänger med att varje lokalavdelning skall vara upptecknad i det statliga föreningsregistret, vilket ställer vissa formella krav på verksamheten.

För det första kan konstateras att den sammanlagda organisationsprocenten ingalunda sjunkit under perioden 1945—1983 enligt Epsteins förutsägelser. Partimedlemskapet har i stort sett ökat i samma takt som antalet väljare. Centerpartiets organisationsprocent har vuxit enormt medan folkdemokraterna gått något till-

Tabell 1. Organisationsprocenten enligt officiell partidata (O) 1945—1983 jämfört med motsvarande Gallupdata (G) 1973—1984 samt förekomsten av lokala partiavdelningar (L) under samma period.

	DFFF			SDP			SFP			Agrarförb./ Centerp.			Samlingsp.		
	G	O	L	G	O	L	G	O	L	G	O	L	G	O	L
1945		14	976	15	1115					8	453				186
1948		21	1601	14	1486					26	1199		11		331
1951		16	1462	15	1588					40	1316		31		533
1954		14	1647	12	—		34	83		35	1561		35		586
1958		12	1711	11	—		—	—		56	2533		26		612
1962		12	2018	10	—		34	89		51	2726		25		886
1966		12	1867	8	—		34	88		56	2807		24		638
1970		12	1731	10	—		34	86		66	2876		18		848
1972	23 <sup>1)</sup>	13	1811	19 <sup>1)</sup>	12	1373	19 <sup>1)</sup>	34	85	40 <sup>1)</sup>	63	2868	24 <sup>1)</sup>	19	969
1975	24	11	1764	13	15	1466	21	32	85	32	61	3362	13	15	1123
1979	25	11	1748	18	14	1502	17	32	95	24	61	3757	12	15	1194
1983	20 <sup>2)</sup>	9	1179	15 <sup>2)</sup>	12	1500	14 <sup>2)</sup>	32	140	23 <sup>2)</sup>	58	3935	15 <sup>2)</sup>	12	1113

1), 2) Uppgifterna är från 1973 respektive 1984

baka under senaste år beroende på svåra interna klyvningar. Organisationsprocenten är överlägset störst i de borgerliga Centerpartiet tätt följt av Svenska folkpartiet. De övriga partierna ligger däremot långt efter med en organisationsprocent på ungefär samma nivå. På basen av denna jämförelse kan man inte finna systematiska skillnader mellan borgerliga och socialistiska partier vare sig beträffande medlemsantal eller organisationsprocent. Däremot framträder skillnader med tydlighet under 1940- och 1950- talen. De socialistiska masspartierna hade vid denna tid en synnerligen välutbyggd organisation medan de borgerliga partierna var fullt upptagna med att bygga upp en motsvarighet.

Skillnaden mellan Gallupdata och partidata är synnerligen stor beträffande Centerpartiet och Svenska folkpartiet. En skarp gränsdragning mellan medlem och sympatisör är synnerligen problematisk i dessa två partier. Därtill bidrar de dubbelregistrerade (Centerpartiet) medlemmarna, samt förekommande brister i medlemsregistrering till att skenbart höja organisationsprocenten. Förhållandet är motsatt beträffande DFFF beroende på det redan nämnda kriteriet för medlemskap som missgynnar partiet. Beträffande de övriga partierna är skillnaderna förvånansvärt små. Sammanfattningsvis kan konstateras att organisationsprocenten baserad på Gallupdata märkbart minskar variationen mellan partierna.

Inget parti avviker tillräckligt för att de klart skall kunna särskiljas ur mängden. Då intervjuaterialet därtill kan anses rätt pålitligt ger resultatet ytterligare tyngd för slutsatsen att organisationsprocenten inte har sjunkit och att inga relevanta skillnader kan registreras mellan olika partier. Därför kan man starkt ifrågasätta ifall det alls är ändamålsenligt att göra en uppdelning i kader- och masspartier eller alternativt i pragmatiska och ideologiska partier.

Beträffande antalet lokalavdelningar hade SDP ett fullt utbyggt nät av organisationer långt före de borgerliga partierna. Samma gäller även kommunisterna men deras organisatoriska verksamhet i offentligheten tvingades upphöra genom de sk kommunistlagarna som var i kraft under hela 1930-talet och första hälften av 1940-talet. Genast efter kriget inledde folkdemokraterna ett intensivt uppbyggnadsarbete som mycket snabbt resulterade i ett stort och välfungerande organisationsnät. För de borgerliga partierna däremot var intresset att uppbygga en massorganisation betydligt lägre helt i enlighet med teorin om kaderpartier. Men redan under slutet av 1940-talet inleddes en snabb utbyggnad som pågick under de tre därpåföljande decennierna. Orsaken till varför de borgerliga partierna beslöt följa de socialistiska partiernas organisatoriska modell framgår emellertid inte av tabellen. I teorin borde det finnas ett samband mellan organisatorisk

styrka och valframgång i riksdagsval, men något systematiskt i den vägen går inte att upptäcka. Vad är då orsaken till att partierna i Finland handlat helt motsatt till vad teorierna förutsäger?

### Organisatoriska insatser i olika typer av val

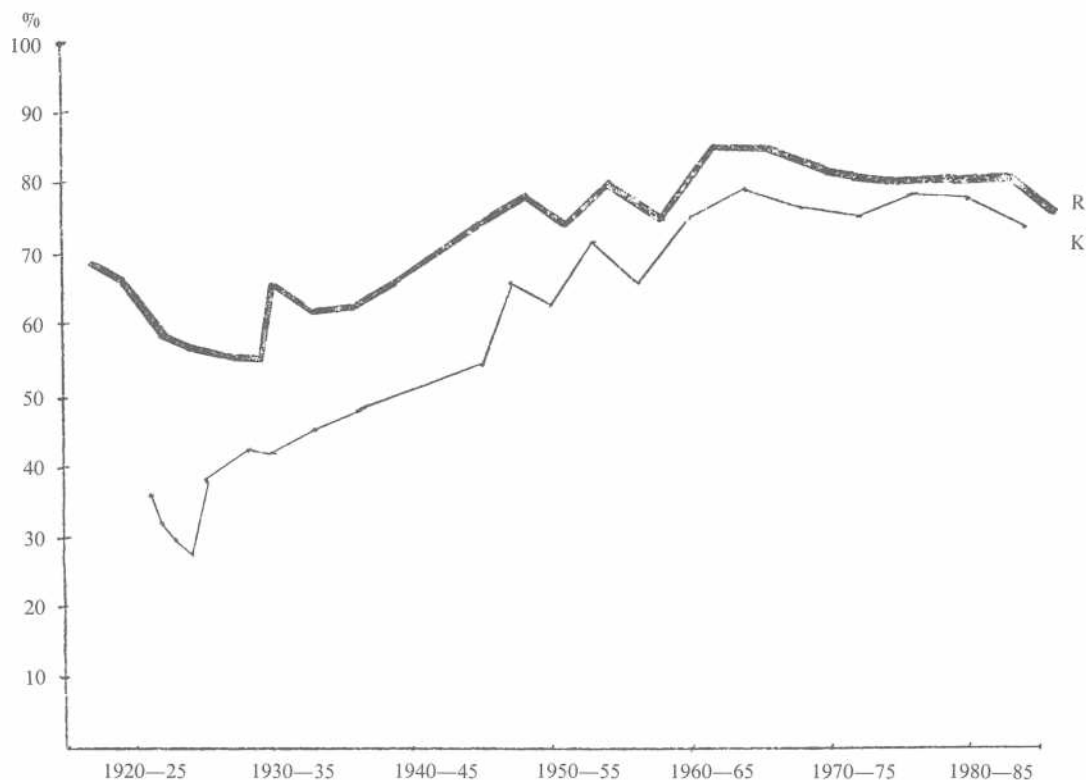
Då partimedlemskapet inte minskat i Finland enligt Epsteins teori kan det förstås vara möjligt att valarbetet här fortfarande utförs på ett traditionellt sätt med en omfattande medlemsinsats. Modern massmediateknik används emellertid lika allmänt i Finland som i övriga västeuropeiska länder. Därtill kan kostnaderna åtminstone delvis täckas med hjälp av offentligt partistöd, vilket inte är fallet i många andra länder. Förklaringen till att partimedlemskapet inte minskat i Finland måste därför sökas på annat håll.

Ovanstående slutsats är kategorisk men samtidigt symptomatisk för att kampanjarbete utslutande relateras till riksdagsval. Visserligen har riksdagsvalen den största politiska betydelsen för partier och väljare genom att de viktigaste besluten fattas i riksdagen. Men för att få en heläckande bild av partimedlemmarnas funktion i valarbete måste nödvändigtvis även andra typer av offentliga val inkluderas i analysen. Härvid avses presidentval (elektrosval) och framförallt kommunalval. Anledningen till att jag understryker kommunalvalen sammanhänger med att antalet valkretsar är lika många som antalet kommuner dvs 461. I riksdagsvalen är valkretsarnas antal 15 och i presidentvalen utgör hela landet en enda valkrets. Valtidpunkten är olika för samtliga av dessa val, vilket i praktiken betyder att valen infaller nästan varje år (riksdags- och kommunalval arrangeras vart fjärde år och presidentval vart sjätte år). Därtill förorsakar skillnaderna i valkretsindelningen att kommunalvalen kräver helt andra organisatoriska resurser av partierna jämfört med riksdags- och presidentvalen. Så har emellertid inte alltid varit fallet eftersom kommunalvalen politiserades långt senare än riksdagsvalen.

I november 1917 instiftades i den nya kommunallagen allmän och lika rösträtt åt alla som fyllt 20 år före valåret. Allmän och lika rösträtt i lantdagsval infördes år 1906, dvs elva år tidigare men märkväl endast åt alla 24 år fyllda. Där-

till inskrevs i kommunallagen att val skall hållas varje år. År 1919 ändrades emellertid lagen så att rösträttsåldern höjdes till 24 år därtill kringskars den kommunala självstyrelsen och möjligheten till kommunal folkomröstning slopades. Samma år efter riksdagsvalet när socialdemokraterna återinträtt i riksdagen ändrades kommunallagen bl.a så att rösträttsåldern sänktes till 21 år. Slutligen år 1925 ändrades lagen ånyo så att kommunalvalen inföll vart tredje år i stället för varje år (Soikkanen 1966, 483—492). Turerna kring utformningen av den kommunala självstyrelsen i riksdagen var många, vilket även lagändringarna vittnar om. Socialdemokraterna var den pådrivande kraften för att utvidga den kommunala demokratin, medan huvudmotståndarna var Samlingspartiet och Svenska folkpartiet. De stora parlamentariska styrkeförskjutningarna kring inbördeskriget gjorde det möjligt att riva upp gamla beslut och ersätta dem med nya. Hur som helst, om den politiska dragkampen i frågan om kommunalt självstyre var högt uppskrivad, hur förhöll det sig då med väljarnas intresse för kommunalvalen? För att utröna politiseringsgraden jämförs valdeltagandet i kommunalvalen under perioden 1921 till 1984 med deltagandet i riksdagsvalen under perioden 1919 till 1987.

Det första allmänna kommunalvalet hölls redan år 1918 men de första statistiska uppgifterna finns dokumenterade i Finlands officiella statistik först från år 1921. Alltnog fastän det rikspolitiska intresset var stort för den kommunala självstyrelsens utformning vittnar avsaknaden av valstatistik och framförallt det ytterst låga valdeltagandet i kommunalvalen om att det politiska intresset var lamt för de lokala valen. Under perioden före andra världskriget låg valdeltagandet i kommunalval på en genomsnittlig nivå om 38 procent medan motsvarande nivå i riksdagsval var 61,3 procent. Först år 1945 röstade över hälften av den röstberättigade i kommunalval. Därefter steg valdeltagandet kraftigt, och numera är skillnaderna små mellan dessa två typer av val. Därtill har deltagarmönstret i kommunalval likformats så att fluktuationerna i valdeltagandet varierar på ett liknande sätt som i riksdagsval. Kommunvalen har m a o alltmer fått prägeln av ett mellanval med funktionen att mäta partiernas rikspolitiska styrkeförhållanden.



Figur 1. Valdeltagandet i kommunal- och riksdagsval under perioden 1919 till 1987

R = riksdagsval

K = kommunalval

Ovannämnda konklusion baserar sig inte endast på förändringar i valdeltagandet utan även på den omfattande politiseringen av kommunalvalen. För att få en bild av hur partierna politiserat kommunalvalen får man inte mycket hjälp av den officiella valstatistiken. Den första statistiska redovisningen över valresultaten per kommun är en sammanställning av sex olika val under perioden 1921 till 1928 (FOS XXIX B1). Därefter räcker det ända fram till 1964 innan ett kommunalval får en liknande officiell dokumentering. Sedan dess har varje kommunalval noggrant redovisats i en för ändamålet speciellt avdelad publikationsserie. Under perioden 1928 till 1964 finns endast statistiska sammanställningar att tillgå i Statistisk årsbok samt i vissa ej publicerade redogörelser. Luckan vittnar med sin tomhet om att inte endast väljarnas utan även partiernas intresse för denna typ av val var lågt. Enda sättet att få en kommunvis redovisning av valresulta-

ten är att själv göra en sammanställning utgående från primärmaterialet inskickad av kommunernas centralvalnämnder till Statistikcentralen.

Har man för avsikt att utöver valdeltagandet få noggranna uppgifter om partiernas röstfördelning blir uppgiften synnerligen problematisk. Den första sammanställningen av denna typ är en redovisning över kommunalvalet år 1968. Före det är partiernas politiska styrkeförhållanden sammanslagna i ett socialistiskt och ett borgerligt block. I förorden till 1964 års valstatistik ges en kort men illustrativ redogörelse över varför statistikmakarna avstått ifrån att presentera partiernas politiska styrkeförhållanden. Trots livlig brevväxling med kommunernas centrala valnämnder fick Statistikcentralen aldrig en fullständig kartläggning över partiernas röstfördelning. Antingen underlät de centrala valnämnderna helt att meddela partiernas röstetal eller så var gränsdragningen mellan partierna i den grad

oklar att man avstod från en statistikföring av källkritiska skäl (FOS XXIX B 2). Därför synes det något motstridigt att Statistikcentralen i efterhand (1980 och 1984) publicerar en tabell om partiernas röstfördelning för varje val sedan 1950 (FOS XXIX B: 6 och XXIX B: 7). Tabellen föregås inte av någon presentation och den källkritiska diskussionen lyser helt med sin frånvaro. Vad värre, en liknande tabell men med utgångspunkt från valet år 1945 finns presenterad i en antologi om kommunalval i Finland. Bokens avsikt är enligt förordet att ge en fördjupad helhetsbild av kommunalvalen i Finlands politiska system. Dessvärre har författarna överhuvudtaget underlåtit att kommentera nämnda tabell och överlåtit tolkningen i sin helhet till läsaren (Oksanen och Pesonen 1985, 14—17).

Problemet med denna tabell är framförallt den att kandidaterna är svåra att kategorisera genom att de vanligen ställde upp i val utan direkta partibetäckningar. Vanligen var de uppställda av en valmansförening som endast behöver samla tio namn för att nominera kandidater. Senare blev det vanligare att två eller flere partier bildade valförbund som nominerade gemensamma kandidater. Beträffande valmansföreningarna kunde det väl hända att en eller flere av kandidaterna var partimedlemmar men föredrog att tävla om kommunfullmäktigeplatserna under opolitiska deviser. Därom inte sagt att valen var helt opolitiska. Den politiska skiljelinjen var rätt skarp mellan de två politiska blocken och gick därför relativt lätt att statistiskt dokumentera. I första hand sammanhänger detta med att socialdemokraterna och senare kommunisterna integrerade kampen om de kommunala mandaten med övrig politisk verksamhet i partiorganisationen. Därtill var de socialistiska partiernas massorganisation väl anpassad till att överta den enorma arbetsbörda som politiseringen av kommunalvalen innebar. Inom det borgerliga blocket å andra sidan fanns det varken organisatoriska förutsättningar eller politiska ambitioner att koordinera partiernas nationella och lokala verksamhet. I stället drog man sig länge från att frånga det gamla representationsmönstret som var rådande före introduktionen av allmän och lika rösträtt i kommunalval.

Fastän intresset generellt var lamt för kommunalvalen under mellankrigstiden fanns det kom-

muner där valdeltagandet var högt och där vallistorna klart följde den nationella partiindelningen (Soikkanen 1966, 593—610). I allmänhet var politiseringsgraden störst på urbana orter där partiorganisationerna var bättre utbyggda. Det räckte emellertid ända fram till år 1945 innan Statistikcentralen ansåg det vara lönt att försöka sammanställa partiernas röst och mandatfördelning. Men som redan påpekats ansåg man inte då att tabellerna var värda en publicering. Istället kom de till användning för internt bruk varefter tabellerna arkiverades. Trots att uppgifterna om partiernas röstfördelning är synnerligen inexakta fyller de en funktion om de relateras till röst- och mandatfördelningen i riksdagsval. Min avsikt är helt enkelt att undersöka i vilken utsträckning partierna gått in för att politisera de lokala valen och hur mycket de förlorat på att inte göra det i jämförelse med angränsande riksdagsval. I följande tabell ingår sålunda partiernas röstandelar i kommunalval parallellt med röstfördelningen i riksdagsval.

Skillnaden mellan de socialistiska partiernas röstfördelning i kommunal- och riksdagsval är synnerligen liten under hela perioden. Samtidigt är det ett synligt tecken på att såväl socialdemokraterna och kommunisterna hade en effektiv massorganisation som fungerade unisont både på det lokala och det nationella planet. Därtill hade båda partierna ett kommunalpolitiskt program som band samtliga lokalavdelningar till ett likformigt handlande. Visserligen hade samtliga partier i allmänhet något kommunalpolitiskt inslag i sina allmänpolitiska program, men socialdemokraterna lanserade redan år 1926 ett separat kommunalpolitiskt handlingsprogram. Folkdemokraterna kom ut år 1945 med ett kommunalt valprogram och år 1951 med sitt första separata kommunalpolitiska program (Laitinen 1978, 8—12). Dessutom gjorde konkurrensförhållandet mellan dess båda arbetarpartier att de sällan gick i valförbund med varandra vilket underlättade statistikföringen av partiernas röster.

Inom det borgerliga blocket å andra sidan är förhållandet avsevärt annorlunda. I början av perioden fick de partipolitiskt obundna borgerliga listorna över 30 procent av alla röster. Denna obestämda kategori erhöll sålunda långt över hälften av alla borgerliga röster. Efter hand minskade denna kategori i betydelse men fortfarande

Tabell 2. Partiernas röstandelar i kommunalval (K) under perioden 1945—1984 jämfört med närliggande riksdagsval (R).

	-45 K	-45 R	-47 K	-48 R	-50 K	-51 R	-53 K	-54 R	-56 K	-58 R	-60 K	-62 R	-64 K	-66 R
Centerpartiet	4,4	21,4	5,8	24,2	8,1	23,3	16,0	24,1	21,9	23,1	20,4	23,0	19,3	21,2
Samlingsp.	6,2	15,0	6,0	17,0	5,9	14,6	7,6	12,8	6,3	15,3	14,0	14,6	10,1	13,8
LFP	2,2	5,2	1,5	3,9	1,2	6,0	3,4	8,2	2,9	6,2	5,1	6,4	3,7	6,5
SFP	8,2	8,4	7,3	7,7	7,3	7,6	6,9	7,0	6,1	6,7	6,3	6,4	5,6	6,0
FLP	0,1	1,2	—	0,3	—	0,3	—	—	—	—	2,7	2,2	1,4	1,0
FKF										0,2	—	0,8	—	0,4
KHP														
FFEP														
PPF														
Övr. borg.	33,1	—	32,8	—	28,6	—	16,8	—	15,6	—	4,6	—	10,1	—
De Gröna														
Övriga	0,8	0,3	1,2	0,5	0,9	0,3	0,6	0,1	0,6	0,5	0,2	0,7	0,2	0,0
SDP	22,0	25,1	24,4	26,3	25,1	26,5	25,5	26,2	25,4	23,2	21,1	19,5	24,8	27,2
DFFF	22,7	23,5	20,4	20,0	23,0	21,6	23,1	21,6	21,2	23,2	22,0	22,0	21,9	21,2
SAP										1,7	3,4	4,4	3,0	2,6
Övr. Soc.	3,4	—	0,5	—	0,1	—	0,1	—	0,1	—	0,1	—	0,0	—
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

	-68 K	-70 R	-72 K	-72 R	-76 K	-75 R	-80 K	-79 R	-84 K	-83 R
Centerp.	18,9	17,1	18,0	16,4	18,4	17,6	18,7	17,3	20,2	17,6
Samlingsp.	16,1	18,0	18,1	17,6	20,9	18,4	22,9	21,7	23,0	22,1
LFP	5,5	5,9	5,2	5,2	4,8	4,3	3,2	3,7	—	—
SFP	5,6	5,7	5,2	5,4	4,7	5,0	4,7	4,6	5,1	4,9
FLP	7,3	10,5	5,0	9,2	2,1	3,6	3,0	4,5	5,3	9,7
FKF		1,1	2,0	2,5	3,2	3,3	3,7	4,8	3,0	3,0
KHP					0,9	1,6	0,5	1,2	0,4	0,4
FFEP					0,5	1,7	0,1	0,3		0,1
PPF			0,2		0,1	0,4		0,0		
Övr. borg.	2,9	—	0,8	—	0,6	—	0,4	—	0,5	—
De Gröna									2,8	1,4
Övriga	1,2	0,2	0,5	—	0,5	0,1	0,5	—	1,2	0,6
SDP	23,9	23,4	27,1	25,8	24,8	24,9	25,5	23,9	24,7	26,7
DFFF	16,9	16,6	17,5	17,0	18,5	18,9	16,6	17,9	13,1	13,5
SAP	1,8	1,4	0,5	1,0	0,1	0,3		0,1		
Övr. Soc	0,1		0,1		0,1		0,1		0,7	
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

de år 1964 erhöj de obundna borgerliga listorna drygt 10 procent av alla röster. Först vid valen 1968 och 1972 förlorade de helt i betydelse. Valet år 1972 var det första där partierna följde exakt samma partibeteckningar i kommunalval som riksdagsval. Före det gick partierna i regel upp till val under benämningen valförbund. Visserligen försvann inte valförbunden år 1972, men oberoende av om två eller flere partier ingick i valförbund eller ej så var kandidaterna uppställda på separata partilistor och inte på gemensamma blandlistor vilket var vanligt tidigare. Genom

förekomsten av dylika blandlistor kunde det vara svårt för väljaren att veta vilket parti hon eller han röstade på. Däremot är det högst troligt att valfunktionärerna i kommunernas centrala valnämnder hade en bättre kunskap om kandidaternas partisympatier än väljarna. Om så är fallet är fördelningen av partiernas röster i mindre grad styrt av partipolitiska preferenser än vad valstatistiken anger, eftersom Statistikcentralen uppgör sin statistik enligt uppgifter från kommunernas centrala valnämnder.

Vid jämförelsen av kommunal- och riksdags-



valen kan lämpligen påpekas att de nominerade i riksdagsval oftast är partimedlemmar. Beträffande kommunalvalen var situationen ofta en annan i synnerhet efter de första valen efter kriget. Många av kandidaterna som i statistiken representerade ett parti var nödvändigtvis inte partimedlemmar utan kanske endast lojala väljare i riksdagsval. I själva verket kan det lätt ha förekommit praktiska svårigheter med att bli partimedlem eftersom förekomsten av lokalavdelningar ännu inte var geografiskt heltäckande vid denna tid (Sundberg 1987). Hur som helst, om vi förbiser alla invändningar mot resultatredovisningen av kommunalvalen och tar dem som givna i likhet med riksdagsvalen kan endel slutsatser göras. För det första kan konstateras att de två stora borgerliga partierna Agrarförbundet/Centerpartiet och Samlingspartiet hade ett synnerligen litet inflytande över det kommunala beslutsfattandet i jämförelse med deras politiska makt i regering och riksdag. Under 1940-talet fick Agrarförbundet ca fem gånger mera röster i riksdagsval än i kommunalval. Samma väljare röstade således olika i kommunal- och riksdagsval av den enkla orsaken att partiorganisationen inte erbjöd dem möjlighet att rösta lika. Endast arbetarpartierna hade genom sina organisatoriska resurser förmåga att ta vara på denna möjlighet.

Först år 1956 förmådde Agrarförbundet effektivt maximera sitt potentiella röstunderlag i kommunalval. För Samlingspartiet kom denna tidpunkt vid därpåföljande val eller ännu senare beroende på hur strikt tabellen skall tolkas. Enligt Samlingspartiets kommunalpolitiska sekreterare räckte det ända till valet år 1972 innan partiet slutligen gick in för att helt politisera kommunalvalen. Inom Agrarförbundet inföll denna tidpunkt något tidigare genom den massiva utbyggnaden av lokala partiavdelningar och ökningen av kommunorganisationer med koordinerande funktion i kommunalval. Partiets första kommunala valprogram utkom år 1950 och det första separata kommunalpolitiska programmet publicerades år 1968 (Laitinen 1978, 8—12). Introduktionen av Samlingspartiets kommunalpolitiska program (1959) faller även väl in i tiden för partiets strävan att politisera valen. Numera får partiet minst lika stor andel röster i kommunalval som i riksdagsval, medan Centerpartiet systema-

tiskt genom sin massiva partiorganisation är framgångsrikare i kommunalval.

Beträffande de övriga borgerliga partierna gäller delvis detsamma som för de två ovanstående d v s att engagemanget för kommunalvalen var lamt till en början. Men när väl dessa partier i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet aktivt engagerade sig i kommunalvalen blev resultatet i regel magrare än utdelningen i riksdagsvalen. Skillnaden sammanhänger i första hand med att de små partierna inte hade organisatoriska resurser att nominera kandidater i alla kommuner. Härvid utgör Svenska folkpartiet ett klart undantag i två avseenden. För det första gör statistiken gällande att partiet skulle ha politiserat kommunalvalen i ett lika tidigt stadium som de socialistiska partierna. Så är emellertid inte fallet. Enligt Svenska folkpartiets organisationssekreterare Peter Heinström sammanhänger resultatet med att kandidater som var uppställda på svenska listor automatiskt kopplats till Svenska folkpartiet. En sådan koppling är visserligen inte helt oriktig men partiets organisatoriska insats var ofta obetydlig. Däremot kom Svenska folkpartiet redan år 1956 ut med ett separat kommunalpolitiskt handlingsprogram, d v s över tio år tidigare än något av de övriga små partierna. För det andra, har Svenska folkpartiet varit ungefär lika framgångsrikt i både kommunal- och riksdagsval, vilket sammanhänger med att partiets geografiska verksamhetsområde huvudsakligen är begränsat till tre kustregioner. Därigenom var det relativt lätt att bygga upp en organisatorisk apparat med resurser att nominera kandidater i de politiskt enhetliga kustkommunerna.

### Den politiska nyttan av massorganisering

I föregående avsnitt diskuterades politiseringen av kommunalvalen, som inte hade varit möjligt utan en omfattande organisatorisk uppbyggnad av partiernas verksamhet. Härvid avses att röster kan endast vinnas om ett parti nominerat en eller flere kandidater per valkrets. I riksdagsval har denna grundförutsättning varit lätt att uppfylla enär valkretsarnas antal är få d v s 15 för tillfället. Därtill var det fullt möjligt att samma kandidat nomineras i flere valkretsar. Rekordet torde innehas av Veikko Vennamo som i riks-

dagsvalet år 1962 nominerades av sitt nygrundade parti i landets alla valkretsar exklusive Åland (Törnudd 1968, 86). Denna möjlighet är sålunda gynnsam för små partier som endast har en eller ett fåtal politiskt kända kandidater att nominera. Situationen är emellertid helt en annan i kommunalval. Där utgör varje kommun en egen valkrets och valbara är endast sådana kandidater som har sin hemort i kommunen (Hannus 1982, 130—137 och 232—235). Genom att antalet kommuner är många kräver nomineringsprocessen helt andra organisatoriska resurser än i riksdagsval. Kommunernas antal var högst under 1930-talet (602) när partipolitiseringen ännu var i sin början (Pystynen 1965, 58—63). Därefter har antalet minskat men inte drastiskt till det nuvarande 461.

För att få en uppfattning om sambandet mellan organisatorisk styrka och resurser att nominera kandidater i val jämförs valkretsarna i kommunalval med närstående riksdagsval. Avsikten är att utreda i hur hög andel valkretsar partierna förmår nominera kandidater i kommunal- och riksdagsval. Alla valkretsar ingår exklusive Åland från det första kommunalval (1968) som Statistikcentralen låtit publicera om partiernas styrkeförhållanden nedbrutet på kommunnivå.

De fyra största partierna har nominerat kandidater i riksdagsval i samtliga valkretsar under

hela perioden. Också i kommunalvalen har dessa partier nominerat kandidater i nästan samtliga valkretsar. Inget parti har lyckats med att nominera kandidater i samtliga valkretsar, vilket åtminstone delvis förklaras av att Svenska folkpartiet starkt dominerar de svenska kustkommunerna. Hur som helst, utan en stor och fungerande partiorganisation med lokalavdelningar i nästan samtliga av landets kommuner hade inte denna nomineringsprocess varit möjlig. Situationen är emellertid helt en annan för de små partierna. I regel har de lyckats väl med att snabbt få igång organiserad verksamhet i alla valkretsar inför riksdagsval. Men däremot har de organisatoriska resurserna inte räckt till att göra detsamma i de nästan 450 valkretsarna i kommunalvalen. Genom kommunsammanslagningar har läget visserligen lättat något men fortfarande är skillnaden enorm beträffande behovet av organisatoriska resurser vid dessa två typer av val. Skillnaden är störst för de allra minsta partierna som visserligen helt eller nästan heltäckande nominerat kandidater i alla valkretsar men med möda högst fått ett mandat i riksdagen. Aktiviteten i kommunalval har däremot varit lam eller helt obefintlig som beträffande Förbundet för Medborgarmakt (FMM).

Utbyggnaden av partiernas lokala verksamhet gav omedelbart utdelning i form av politisk makt.

Tabell 3. Andel valkretsar där partierna nominerat kandidater i kommunal- (K) och riksdagsval (R) under perioden 1968 till 1984.

	K	R	K	R	K	R	K	R	K	R
	-68	-70	-72	-72	-76	-75	-80	-79	-84	-83
SDP	86	100	96	100	98	100	98	100	98	100
Samlingsp.	70	100	84	100	89	100	93	100	94	100
Centerp.	80	100	91	100	92	100	94	100	95	100
DFFF	89	100	92	100	94	100	94	100	91	100
FLP	78	100	90	100	77	100	90	100	93	100
SFP	14	29	15	29	13	29	13	36	15	50
FKF		86	27	100	59	100	74	100	66	100
KHP					12	86	7	100	2	21
LFP	40	100	45	100	47	100	43	100		
FFEP					24	100	11	86		
PPF			2		2	93		21		
SAP	27	100	21	100	5	86		43		
Gröna									14	57
FMM										64
Övriga	24	50	18		11		14		19	
Valkretsar	520	14	468	14	448	14	445	14	445	14

**Tabell 4. Partiernas kommunfullmäktigemandat (K) i procent under perioden 1945—1984 jämfört med mandatfördelningen i riksdagen (R).**

	-45 K	-45 R	-47 K	-48 R	-50 K	-51 R	-53 K	-54 R	-56 K	-58 R
Agrarförb./Centerp.	5,3	24,5	9,3	28,0	11,2	25,5	23,2	26,5	30,3	24,0
Samlingsp.	2,9	14,0	3,3	16,5	3,5	14,0	4,8	12,0	3,4	14,5
LFP	0,5	4,5	0,5	2,5	0,3	5,0	1,0	6,5	0,0	4,0
SFP	7,8	7,0	8,6	7,0	8,6	7,6	7,8	7,0	6,9	6,7
FLP	0,1	0,0		0,0						
FKF										0,0
KHP										
FFEP										
PPF										
Sv Vänstern	0,1	0,5								
Övr borg	36,3	—	36,6	—	32,8	—	18,7	—	16,6	—
De Gröna										
Övriga	0,1	—	0,9	—	0	—	0	—	1,6	—
SDP	22,3	25,0	21,7	27,0	22,0	26,5	22,0	27,0	22,6	24,0
DFFF	23,3	24,5	18,9	19,0	20,6	21,5	20,6	21,5	18,4	25,0
SAP										1,5
Övr Soc	1,4	—	0,2	—	1,0	—	1,9	—	0,1	—
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N:	10 201	200	10 659	200	12 236	200	12 236	200	12 361	200

**Tabell 4. Fortsättning.**

	-72 K	-72 R	-76 K	-75 R	-80 K	-79 R	-84 K	-83 R
Agrarförb./Centerp.	29,5	17,5	30,9	19,5	30,4	18,0	31,5	19,0
Samlingsp.	13,4	17,0	16,1	17,5	18,6	23,5	18,8	22,0
LFP	2,7	3,5	2,6	4,5	1,6	2,0	—	—
SFP	5,8	5,0	5,3	5,0	5,3	5,0	5,4	5,5
FLP	5,8	9,0	1,9	1,0	2,7	3,5	5,0	8,5
FKF	1,2	2,0	2,5	4,5	2,6	4,5	2,0	1,5
KHP			0,1	0,5	0,1	0,0	0,0	0,5
FFEP			0,5	0,5	0,1	0,0		
PPF	0,0		0,0					
Sv Vänstern								
Övr borg	1,1	—	1,5	—	1,0	—	1,3	—
De Gröna							0,8	1,0
Övriga	2,4	—	1,0	—	1,0	—	1,4	—
SDP	22,6	27,5	21,5	27,0	22,1	26,0	22,0	28,5
DFFF	15,1	18,5	16,1	20,0	14,4	17,5	11,5	13,0
SAP	0,3	0,0	0,0	0,0		0,0		
Övr Soc	0,2	—	0,1	—	0,1	—	0,3	—
	100	100	100	100	100	100	100	100
N:	11 191	200	12 739	200	12 777	200	12 881	200

Förklaring till Tabell 2 och 4:

LFP = Liberala folkpartiet, gemensamt namn för Framstegspartiet, Folkpartiet och Frisinnades förbund

SFP = Svenska folkpartiet, inklusive Åländsk Samling

FLP = Finlands landsbygdsparti, förut Småbrukarpartiet och Småbondepartiet

FKF = Finlands kristliga förbund

KHP = Kostitutionella högerpartiet tidigare Konstitutionella folkpartiet

FFEP = Finlands folks enhetsparti

PPF = Privatföretagarnas partiorganisation i Finland

SDP = Socialdemokratiska partiet

DFFF = Demokratiska förbundet för Finlands folk

SAP = Socialistiska arbetarpartiet, tidigare Arbetarnas och småbrukarnas socialdemokratiska förbund

Övriga: antingen borgerliga eller socialistiska blandlistor eller ej partibundna valmansföreningar

-60 K	-62 R	-64 K	-66 R	-68 K	-70 R
29,8	26,5	29,8	24,5	29,8	18,5
9,4	16,0	7,1	13,0	11,7	18,5
2,1	7,0	1,6	4,5	2,6	4,0
7,6	6,4	6,7	6,0	6,4	5,7
2,8	0,0	1,5	0,5	7,7	9,0
	0,0		0,0		0,5
6,9	—	8,9	—	2,9	—
1,6	—	1,6	—	2,9	—
18,2	19,0	20,6	27,5	19,8	25,5
19,4	23,5	19,6	20,5	14,9	18,0
2,1	1,0	2,5	3,5	1,2	0,0
0	—	0	—	0,1	—
100	100	100	100	100	100
2 408	200	12 325	200	11 856	200

I vidstående tabell är den politiska makten kvantifierad i form av mandat i riksdag och kommunfullmäktige. Tabellens uppbyggnad och förkortningar följer samma mönster som i Tabell 2.

Trots kommunsammanslagningar har det sammanlagda antalet fullmäktigemandat ökat med över 20 procent under hela perioden. Därtill ökade antalet suppleanter för fullmäktige med det dubbla då den nya kommunallagen trädde i kraft år 1977 (Hannus 1982, 223—224). Jämfört med de 200 mandat i riksdagen är sålunda utbudet stort men partiernas kamp om dem var lam i början av perioden. När väl kommunalvalen genomgående politiserats fördelade sig platserna ungefär lika som i riksdagen för de stora partierna. Centerpartiet utgör emellertid ett klart undantag från denna generalisering. Sedan ingången av 1970-talet har partiet systematiskt fått något större röstandel i kommunalval än i riksdagsval. Skillnaden har emellertid inte varit så stor att den skulle ha ändrat partiets placering som tidvis andra och numera tredje största partiet i landet. Men beträffande mandatfördelning är partiet det överlägset största. Vid senaste kommunalval fick Centerpartiet nästan 10 procent flere mandat än Socialdemokratiska partiet fastän den senare vid rösträkningen klart vann valet. Sålunda har Cen-

terpartiet klarast av alla borgerliga partier sett nyttan av att utbygga den lokala organisatoriska partiverksamheten. Redan år 1953 när det organisatoriska uppbyggnadsarbetet var i sitt inledningsskede lyckades partiet få de flesta mandaten i fullmäktige med en röstandel som var nästan 10 procent mindre än valets segrare. Vad är förklaringen till att just Centerpartiet starkt gynnas i kommunalval?

En nödvändig förutsättning är förstås att partiet har ett geografiskt heltäckande nät av lokalavdelningar i hela landet. Men som det framgår av tabell 3 är inte Centerpartiet ensamt om att ha ett väl utbyggt organisationsnät. Därför måste orsaken sökas på annat håll. Härvid framstår Centerpartiets starka anknytning till landsbygden i motsats till de övriga partiernas urbana prägel som den mest viktiga. Kommunerna på landsbygden är många som med relativt få röstberättigade väljer in proportionellt ett stort antal fullmäktige. Antalet större städer är å andra sidan få men de röstberättigade är många som proportionellt till sitt antal inväljer en liten mängd fullmäktige. Härigenom gynnar systemet starkt Centerpartiet som inhämtar sitt huvudsakliga röstunderstöd på landsbygden. I princip borde samma fördel gälla för Finlands landsbyggsparti (FLP) men här sätter partiorganisationens lokala svaghet i förhållande till det lokalt starka Centerpartiet hinder i vägen för ett effektivt utnyttjande av situationen. Förutom det regionalt starka Svenska folkpartiet har de övriga småpartierna helt enligt antagandet i regel fått en lägre andel invalda i kommunfullmäktige än i riksdagen. Resultatet verkar något paradoxalt om man betänker att det i riksdagsvalet år 1983 i genomsnitt lades totalt 14898 godkända röster för varje invald ledamot. I kommunalvalet året därpå behövdes totalt endast 209 godkända röster i genomsnitt per varje invald. Sålunda tvingas partierna rekrytera 71 gånger flere röster per varje invald i riksdagen. Trots detta klarar sig de små partierna sämre i kommunalval även om det i de allra minsta kommunerna inte ens behövs tio godkända röster för varje invald kandidat!

Med stöd av ovanstående synes det något inkonsekvent att de små partierna inte i första hand satsat på de lokala valen. Hur som helst, innan vi gör en slutlig konklusion är det kanske skäl att granska var för sig de som här kallas för sto-

ra partier d.v.s. SDP, DFFF, Centerpartiet och Samlingspartiet samt de små partierna som består av alla övriga och därtill de partipolitiskt obundna valmansföreningarna. Avsikten är att systematisera partierna i enlighet med deras framgång i kommunal- och riksdagsval räknat i mandat. Beträffande små partier avses med framgång att man minst fått 5 procent av alla mandat riksdag och kommunfullmäktige räknat som ett medeltal sedan valen slutligen politiserades år 1972. Samma regel gäller valmansföreningarna men under hela tidsperioden i tabell 4. För att ett stort parti skall anses ha större framgång i någondera typen av val gäller också här kriteriet att skillnaden skall i medeltal vara minst 5 procent räknat från valet år 1972.

Figuren avser att konkludera den ovanstående diskussionen om betydelsen av organisatorisk styrka i kommunal-respektive riksdagsval. Härvid framstår de stora partierna som de odiskutabla segrarna vid politiseringen av kommunalvalen. Endast genom att de stora borgerliga partierna var till en början lamt engagerade i kommunalpolitiken fick de partipolitiskt obundna valmansföreningarna en chans. Först när dessa partier genomförde nödvändiga förberedelser genom att utbygga ett nät av lokalavdelningar politiserades kommunalvalen och valmansföreningarna miste sin funktion. Transformationen var möjlig genom att personer som var aktiva i de obundna valmansföreningar på det lokala planet kunde ofta ha partipolitiska band på det nationella planet. De partier som var störst hade gi-

vetvis de flesta anhängarna och fick därigenom ett mycket löst inflytande över de flesta valmansföreningarna. På det ideologiska planet kunde man givetvis tänka sig att de små partierna bättre skulle ha svarat mot de enskilda valmansföreningarnas intentioner. Men genom deras svaga stöd i riksdagsval var de chanslösa mot de stora som mycket effektivt förmådde integrera och organisera aktiva kommunalpolitiker i partiorganisationens verksamhet. Genom att de små partierna stötte på uppenbara svårigheter med att få organisatoriskt fotfäste i kommunerna försvagades deras låga röstunderlag ytterligare i de lokala valen. Kausalt sett synes det sålunda att framgång i kommunalval nödvändigtvis har föregåtts av valframgång på det nationella planet. Slutsatsen är emellertid inte generell eftersom läget förmodligen skulle vara ett annat om inträdet i riksdagen skulle vara belagt med en hög rösttröskel som är fallet i Tyskland och Sverige.

Svenska folkpartiet utgör emellertid ett undantag från denna regel. Partiet är ungefär lika starkt såväl på det lokala som det nationella planet. Exemplet är avvikande genom att Svenska folkpartiet är ett etniskt parti med en regional anknytning endast till de svenska kustområdena i Finland. Motsatsen utgörs av Finlands landsbygdsparti som med relativt små organisatoriska resurser men med hjälp av ett starkt karismatiskt ledarskap lyckades vinna framgång i riksdagsval (Sundberg 1986). Karisma är emellertid betydligt svårare att bryta ned på lokala frågor av praktisk natur. Och över huvudtaget har alla

Figur. 2. Politisk framgång räknat i mandat i riksdag (R) och kommunfullmäktige (K).

	K	R	Förekomst
1. a) Valmansförening	+	—	förut allmän
b) Små partier	+	—	förekommer ej
c) Stora partier	+	—	Centerp.
2. a) Valmansförening	—	+	förekommer ej
b) Små partier	—	+	FLP
c) Stora partier	—	+	SDP
3. a) Valmansförening	+	+	förekommer ej
b) Små partier	+	+	SFP
c) Stora partier	+	+	DFFF, SDP, Centerp. och Samlingsp.
4. a) Valmansförening	—	—	rådande idag
b) Små partier	—	—	KHP, LFP, FFEP, PPF, SAP, Gröna och FMM
c) Stora partier	—	—	förekommer ej

partier svårt att upprätthålla en hög ideologisk profil i den kommunala politiken.

### Är partimedlemskapet till för valarbete eller implementering?

Resultaten från Gallupundersökningar under senare år visar att andelen partimedlemmar av alla väljare varierar mellan 13 och 15 procent. Men också ett tal om endast 8 procent har uppmätts i en valundersökning år 1975. I denna jämförelse ingick även personer som inte uppnått rösträttsålder (Pesonen & Sankiahho 1979, 131). Å andra sidan om vi baserar medlemskapet enbart på partiernas egna uppgifter skulle över 20 procent av väljarna i Finland vara partimedlemmar. I ett läge med motstridiga uppgifter är det givetvis vanskligt att noggrant fastställa partimedlemskapet. Däremot synes det att Gallupmätningarna som upprepats under ett flertal tillfällen skulle bäst motsvara de verkliga förhållandena. I Pesonens och Sankiahos undersökning framgick det att sju procent av väljarna deltagit ofta eller någon gång i valarbete (Pesonen & Sankiahho 1979, 155—160). Endast ca hälften av dessa var partimedlemmar, medan de övriga var väljare som givetvis kan ha varit före detta medlemmar. Hur som helst, ett medlemskap om 13—15 procent av väljarna säger ännu inget om deras aktivitet. I själva verket kanske endast hälften av partimedlemmarna uppvisar i vissa fall någon annan aktivitet än att de innehar partibok.

Med aktivitet avses här i likhet med Epsteins teori att partimedlemmar deltar i kampanjarbete. Minskad aktivitet enligt detta kriterium innebär sålunda att Epstein har rätt angående förutsägelsen att massmedlemskapet blivit obehövligt vid val. Fastän diskussionen i de föregående avsnitten visar att politiseringen av kommunalvalen inte kunnat ske utan partiernas massorganisering är det inta sagt att alla medlemmar deltar aktivt i valarbetet. Enligt de kommunalpolitiska sekreterarna i de fyra stora partierna är det främst kandidaterna och de mest aktiva partimedlemmarna som koordinerar och driver valkampanjerna inom ramen för en kommunorganisation eller ett valutskott. Majoriteten av de ordinarie medlemmarna berörs inte eller i mycket ringa grad av aktiviteten inför lokala val. Man kan sålunda fråga sig vilken funktion den stora

skaran medlemmar sist och slutligen har i partiorganisationen?

Teorierna kan endast delvis hjälpa oss att förklara denna frågeställning. Såväl Epstein och Schlesinger hävdar visserligen att inneha en politisk förtroendepost är den starkaste drivfjädern till att motivera en hög medlemsaktivitet (Epstein 1967, 101—122; Schlesinger 1984, 384—388). Båda hävdar emellertid att de politiska förtroendeposterna är så få att de endast motiverar ett fåtal medlemmar till aktivitet. Iakttagelsen är givetvis riktig om vi i likhet med dem uteslutande håller oss på den nationella nivån. Situationen är emellertid helt en annan som läsarna redan fått erfara på det lokala planet. Som det framgår av tabell 4 invaldes år 1984 sammanlagt 12 881 representanter i kommunfullmäktige, dvs ett antal som var 64 gånger högre än platsantalet i riksdagen. Vad mera, de invalda i kommunfullmäktige utgör endast en liten del av alla engagerade förtroendemän i kommunernas ca 30 lagstadgade nämnder. Därtill kommer många frivilliga nämnder och kommittéer av såväl bestående och temporär karaktär. Samtliga 64 878 fullmäktigekandidater i ovannämnda val behövdes därför att fylla alla nämndplatser. Därutöver behöver partierna ett stort antal medlemmar som inte nominerats i val för att fylla det resterande utbudet av kommunala förtroendeuppdrag.

I Sverige finns en mycket noggrann statistik om de kommunalt förtroendevalda i fullmäktige och nämnder efter varje val sedan början av 1970-talet. Motsvarande uppföljning görs även av kommunförbunden i Finland men insamligen av data är i den grad bristfällig att resultaten inte uppfyller vetenskapliga krav om validitet. Däremot har delegationen för jämställdhetsärenden låtit utföra surveyundersökningar i ett stickprov av kommuner med avsikt att utreda kvinnorepresentationen i kommunernas förtroendeorgan. Också i dessa surveyundersökningar förekommer brister, antingen så att alla nämnder inte ingår (ex. skoldirektionerna) eller att frågorna varit oklart formulerade. Den undersökning som utfördes år 1982 och baserade sig på platsfördelningen enligt kommunalvalet år 1980 visade sig bäst uppfylla kraven om validitet och representativitet. I stickprovet ingick 107 kommuner som levererade uppgifter om antalet förtroendemän med suppleanter i kommunfullmäktige, i lagstad-

gade nämnder samt i många frivilliga nämnder. Utanför hamnade de interkommunala förbunden, de centrala och lokala valnämnderna, en del frivilliga nämnder, samt alla kommittéer av temporär karaktär.

Tabell 5. Andelen förtroendemän, ordinarie och suppleanter år 1982, av de röstberättigade i kommuner klassificerade enligt befolkningsmängd.

Kommunstorlek	Förtroendemän %	Antal kommuner N
— 1999	22,8	7
2000 — 4999	17,2	16
5000 — 9999	10,1	23
10000 — 29999	6,2	40
30000 — 49999	2,9	9
50000 — 99999	2,4	7
100000 —	1,3	5
	X = 9,0	tot. 107

Andelen förtroendemän har ett direkt samband med kommunernas befolkningsmängd. I de minsta kommunerna måste partierna engagera nästan en fjärde del av de röstberättigade ifall förtroendeplatserna skall besättas med olika personer. Utbudet av platser är av den storleksordningen att partierna inte i regel har tillräckligt med medlemmar att täcka behovet. Partierna tvingas därför koncentrera uppdragen på aktiva medlemmar för att klara av uppgiften. I de allra största kommunerna är situationen den motsatta, varvid det lätt kan uppstå en konkurrens i partierna om förtroendeplatserna. Men de stora kommunerna är få genom de sparsamt genomförda kommunsammanslagningarna. I genomsnitt för landet är ca nio procent av de röstberättigade engagerade som förtroendemän, vilket i stort sett överensstämmer med andelen aktiva partimedlemmar. Min konklusion som baserar sig på ovanstående tabell och kompletterad med intervjuer riktade till partifunktionärer i samtliga fem partier är entydig: praktiskt taget alla villiga och aktiva partimedlemmar blir belönade med en kommunal förtroendepost.

Resultatet skiljer sig sålunda markant från Joseph LaPalombaras och Myron Weiners definition där offentliga förtroendeposter är vikta för

partiledare på det nationella och lokala planet. Resultatet skiljer sig även från Raili Ruusala's studier som endast omfattade Socialdemokratiska partiet i fyra partidistrikt år 1968. Enligt Ruusala är de kommunala förtroendeuppdragen helt koncentrerade till partiavdelningarnas ordföranden av vilka 80 procent har minst en plats. Av sekreterarna i lokalavdelningarna har 68 procent minst en plats medan av de ordinarie medlemmarna har endast 30 procent en eller flera förtroendeplatser (Ruusala 1972, 98—107). Under perioden 1968—1982 har emellertid antalet förtroendeplatser ökat genom tillkomsten av nya obligatoriska och frivilliga nämnder. Ett synnerligen stort tillskott tillkom genom grundskolans införande då i varje skola upprättades en politiskt sammansatt råd (senare direktion). Därtill har antalet suppleanter genomgått en kraftig ökning. Därutöver har fördelningen av de kommunala förtroendeplatserna helt övertagits av partierna vilket ännu under inte var helt införd under 1960-talet. Fastän ovanstående tabell inte uppger vem förtroendeposterna tillfaller torde tendensen vara liknande som i Ruusala's undersökning. Lokalavdelningarnas ordföranden och andra styrelsemedlemmar är i större grad engagerade som förtroendemän än ordinarie medlemmar. Men genom att utbudet av förtroendeposter är stort har partierna sett sig tvungna att sänka tröskeln i den grad att platserna nu även är tillgängliga för mindre kvalificerade medlemmar. I en del kommuner är bristen på medlemmar så stor att partierna tvingats rekrytera förtroendemän utanför partiorganisationen. Inte nog med det. Partierna fick enligt ett stickprov 71 procent av alla mandat i de kyrkliga församlingarna vid valet år 1986 (Kauppinen 1987, 54). Därtill är det i Finland mycket vanligt med patronage d v s att partimedlemmar belönas med tjänster i den offentliga förvaltningen. I hur stor utsträckning patronage verkligen tillämpas är däremot problematiskt att fastställa och skulle därför kräva en omfattande undersökning. Uppskattningsvis kan de partimedlemmar som blivit belönade med en offentlig tjänst räknas i tusental. Hur som helst, politiseringen av kommunalvalen kan ses som den viktigaste källan för partierna att ösa uppdrag och belöningar till sina medlemmar men därutöver utnyttjar partierna många andra former i samma syfte.

## Konklusion

I inledningen till denna uppsats diskuterades en teori enligt vilken partimedlemmarnas praktiskt taget enda funktion är att bedriva valarbete. Utgående från denna enda funktion har Epstein teoretiskt kommit till den slutsatsen att massorganisationernas tid är förbi eftersom endast ett fåtal medlemmar numera behövs i valarbete. Helt i motsats till de teoretiska förutsägelseerna har partiorganisationerna i Finland genomgått en omfattande expansion. De borgerliga partierna var svagt organiserade före andra världskriget och ännu en tid därefter helt i enlighet med Duvergers teori om kaderpartier. Det räckte emellertid inte länge innan de borgerliga partierna påbörjade en kraftig organisatorisk uppbyggnad enligt modell från de socialistiska masspartierna. Såväl mängden medlemmar och antalet lokalavdelningar genomgick en kraftig tillväxt. Nu är situationen den att det inte längre går att skilja åt borgerliga och socialistiska partier på basen av medlemskap och förekomst av lokala partiorganisationer. Huruvida de borgerliga partierna lät utbygga sin verksamhet till massorganisationer av rent elektoral skäl är däremot svårt att belägga. Men i kommunalval har klint organiserade partier inte en chans mot de välorganiserade partierna med minst en lokalavdelning i varje kommun.

I denna uppsats framgår det inte vad som var den direkta drivkraften till politiseringen av kommunalvalen. Däremot verkar det helt klart att de borgerliga partierna drog mest nytta av denna politisering. Man kan också diskutera huruvida politiseringen av kommunalvalen var den enda orsaken till att just de borgerliga partierna kraftigt utbyggde sin organisatoriska beredskap. Utan allt tvivel står emellertid faktumet att den organisatoriska utbyggnaden var nödvändig för att de borgerliga partierna skulle få en reell chans att konkurrera med de socialistiska partierna om mandat i kommunfullmäktige. Förut var många av de invalda på de partipolitiskt obundna listorna löst anknutna i främsta hand till de större partierna. Förmodligen underlättade denna anknytning mellan parti och valmansförening integrationen av lokalpolitik med den nationella politiken. För de små partierna med svaga organisationer var den lokalpolitiska debuten betyd-

ligt svårare att genomföra i brist på väljarunderstöd och kontakter till de partipolitiskt obundna valmansföreningarna. Därför är det föga märkligt att politiseringen av kommunalvalen har klart gynnat de stora välorganiserade partierna och missgynnat de små och klint organiserade.

Politiseringen av kommunalvalen medförde för partierna och deras medlemmar ett arbetstillskott. För de mest aktiva tillkom att ombesörja de kommunala valkampanjerna. För den stora massan av medlemmar tillfördes däremot en helt ny funktion som förut var endast ett fåtal förunnade d v s funktionen av att vara offentlig beslutsfattare. Små partier med en plötslig valframgång i mindre kommuner har i regel haft stora svårigheter med att besätta alla mandat i de kommunala nämnderna och kommittéerna. I större städer har partierna däremot haft betydligt lättare att besätta alla platser varigenom i första hand de aktivaste blivit belönade med ett mandat. Genom detta har funktionen för det stora flertalet partimedlemmar förskjutits från ett säsongartat kampanjarbete till ett permanent engagemang i det lokala beslutsfattandet. Förut engagerade sig den stora massan partimedlemmar i kampanjarbete för partiets kollektiva nytta där ett fåtal blev belönade med ett mandat. Nu är endast en minoritet av medlemmarna engagerade i kampanjarbete medan den stora majoriteten medlemmar blir individuellt belönade med ett politiskt mandat. Det är därför knappast konstigt att partiernas massmedlemskap inte visar några tendenser på att avta.

## REFERENSER:

- von Beyme, K. 1985. *Political Parties in Western Democracies*. Aldershot: Gower
- Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Brothers
- Duverger, M. 1978. *Political Parties*. London: Methuen
- Epstein, L.D. 1975. 'Political Parties'. I Greenstein, F.I. och Polsby, N.W. red., *Nongovernmental Politics. Handbook of Political Science*, Vol. 4. London: Addison-Wesley
- Epstein, L.D. 1967. *Political Parties in Western Democracies*. New York: Praeger
- Finer, S.E. 1984. 'The Decline of Party?' I Bogdanor, V. red. *Parties and Democracy in Britain and America*. New York: Praeger
- Hannus, A. 1982. *Den nya kommunallagen*. Helsingfors: Finlands svenska kommunförbund



- Kauppinen, J. 1987. Seurakuntavaalit 1986. Tammerfors: *Kyrkans forskningscentral Serie B* Nr 51
- Laitinen, K. 1978. *Puolueiden tavoitteet kunnallislakia uudistettaessa*. Tammerfors: opublicerad avhandling pro gradu i statskunskap
- LaPalombara, J och Weiner, M. 1966. 'The Origin och Development of Political Parties'. I LaPalombara, J. and Weiner, M. red., *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press
- Oksanen, M och Pesonen, P. 1985. 'Vaalin tulos'. I Grönholm, C. et.al., red., *Kunnallisvaalit Suomen poliittisessa järjestelmässä*. Vanda: Kunnallispaino
- Pesonen, P. och Sänkiäho, R. 1979. *Kansalaiset ja kansanvalta*. Helsingfors: Werner Söderström
- Pystynen, E. 1965. *Kunnan suuruus kunnallishallinnossa*. Helsingfors: Maalaiskuntien liitto
- Rantala, O. 1982. *Suomen puolueiden muuttuminen 1945—1980*. Helsingfors: Gaudeamus
- Ruusala, R. Luottamustehtävien kasautuminen ja jäsenten tavoitevalinnat Sosialidemokraattisessa puolueessa. Tammerfors: *Tampereen Yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos tutkimuksia* No 27
- Sartori, G. 1976. *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press
- Schlesinger, J.A. 1985. 'The New American Political Party'. *The American Political Science Review*, Vol. 79
- Schlesinger, J.A. 1984. 'On the Theory of Party Organization'. *The Journal of Politics*, Vol. 46
- Schumpeter, J. 1957. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. London: Allen and Unwin
- Sjöblom, G. 1968. *Party Strategies in a Multiparty System*. Lund: Studentlitteratur
- Soikkanen, H. 1966. *Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta*. Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Helsingfors: Maalaiskuntien liitto
- Sundberg, J. 1987. 'Lokala partiavdelningar och medlemsinsatser i valarbete'. I Djupsund, G. och Sväsand, L. red., *Partiorganisationer: strukturer och processer i finska, svenska och norska partier*. Åbo: Åbo Academy Press (i tryck)
- Sundberg, J. 1986. Old Parties-New Challenges. Partisan and Social Changes in the Scandinavian Welfare Societies. Helsingfors: *University of Helsinki. Department of Political Science. Discussion Papers*, No. 2
- Törnudd, K. 1968. *The Electoral System of Finland*. London: Hugh Evelyn
- Finlands Officiella statistik. Statistikcentralen. Kommunalvalen XXIX B
- Samtal och intervjuer med aktiva partimedlemmar och partifunktionärer