

Partibyråkrater. Ödmjuka tjänare eller mäktiga ledare?¹

JAN SUNDBERG

ABSTRACT

Party Bureaucrats.
Humble Servants or
Powerful Leaders?

The aim of this paper is to discuss the power and influence of the party staff as compared to the party leadership and the rank-and-file members. Although the size of the party staff has increased during the past 30 years it is still small compared to the number of full-time politicians. However, by including the staff from the ancillary and affiliated organizations and related interest organizations the size and influence grows considerably. The study shows that the staff strongly supports the party leadership, and in some issues the bureaucrats govern with the assistance of the staff from an interest organization. When the leaders and the officials act in concert — as they usually do — the members have very few ways of influencing the party's daily routines.

1. Inledning

Once fully established, bureaucracy is among those social structures which are hardest to destroy. Bureaucracy is the means of transforming social action into rationally organized action. Therefore, as an instrument of rationally organizing authority relations, bureaucracy was and is a power instrument of the first order for one who controls the bureaucratic apparatus. (Weber 1978, 987).

Avsikten med denna uppsats är att diskutera funktionärskåren i partiorganisationer och vilket inflytande byråkraterna dvs. partifunktionärerna intar mellan partiledare och ordinarie partimedlemmar. Frågeställningen har sitt ursprung i en allmänt omfattad uppfattning att partierna byråkratiserats och att medlemsdemokratin försvagats. Härvid avses dels att antalet funktionärer kraftigt ökat och att kravet på sakkunskap ständigt tilltagit i maktutövandet. Partibyråkraterna anses därmed vinna fördelar antingen med hjälp av sin nu-

merär eller i kraft av sin samlade sakkunskap samt givetvis i kombination av dessa två oberoende variabler (Rantala 1982, 105—111; Djupsund 1979, 145—161). Oberoende av vilken av dessa två faktorer som poängteras kan tankegången spåras tillbaka till Robert Michels välkända järnlag om oligarki som ger en synnerligen pessimistisk syn på en formellt demokratisk organisations möjligheter att leva upp till sina intentioner (Michels 1962). Det är emellertid inte enbart Michels utan även Max Weber som hävdar att makten i partierna koncentreras till en liten elit i toppen av organisationshierarkin och att maktutövandet i regel har byråkratiserats (Weber 1978, 1395—1396). Också Maurice Duverger är inne på samma linje men han gör en distinktion mellan personliga och institutionaliserade oligarkier. I partier kan en inre cirkel eller klick utgöra en personlig oligarki medan partibyråkratier utgör basen för den senare varianten. Härvid spelar partifunktionärerna en central roll eftersom de genom sitt dagliga arbete förmår dominera över medlemmarna (Duverger 1978, 151—157).

Även om diskussionen ovan generellt gäller samtliga partier finner man i främsta hand hos

¹ Detta projekt är finansierat av American National Science Foundation, forskningsbidrag SES 8818439.

upphovsmakaren Michels, men även hos andra, synen som ser de starkaste tendenserna till byråkratisering i de socialistiska masspartierna trots att inga komparativa belägg finns dokumenterade i brist på data (Michels 1962; von Beyme 1985, 232-240; Söderfeldt 1969). Hur som helst, eftersom beläggen saknas i partilitteraturen går det lätt att förena sig med Angelo Panebianco då han hävdar:

Bureaucracy is surely the most neglected theme in studies on parties. Little (and no comparative) research has been done on party bureaucracy (e.g. on relations between different hierarchical levels, attitudes of bureaucrats, etc.), and the very number of paid bureaucrats in most parties is unknown. (Panebianco 1988, 221).

På basis av Panebiancos uttalande kan man sist och slutligen inte med säkerhet säga mycket om partibyråkrati men han understryker vikten av att studera fenomenet eftersom det har många viktiga konsekvenser för hur partier styrs. Panebianco hävdar att byråkratins effekter kan indelas i externa och interna. Till den förra kategorin hör organisatorisk autonomi som har ett positivt samband med byråkrati i den meningen att den avser att avskärma organisationen från yttre oönskat inflytande. Till den senare kategorin hör centralisering som framkallas av byråkratisering och utgör ett effektivt verktyg för centralorganisationen att kontrollera den organisatoriska periferin (Panebianco 1988, 220—221). Det gemensamma i samtliga ovannämnda inlägg är att de ser partibyråkratin som något formellt och professionellt som vuxit i omfång och som används för att utöva makt och kontroll såväl utanför som innanför partiorganisationen.

2. En problematisering

Med ovanstående inramning hamnar diskussionen lätt bland det som förknippas med byråkrati i offentlig förvaltning. Härvid är det emellertid skäl att understryka att teorier om byråkratisering inte är helt tillämpliga på partiorganisationer dels eftersom begreppet är oklart och dels för att undersökningar av byråkrati avser i första hand att beskriva den offentliga förvaltningen och dess förhållande till beslutsfattarna (Albrow 1970; Abrahamsson 1977; Lane 1987, 1—31; Petersson 1989, 21—26; March och Olsen 1989, 96—99). Den offentliga förvaltningen är antingen staten som i det finländska exemplet formellt styrs av profes-

nella politiker och besluten verkställs av en högt centraliserad sektorindelad förvaltning, eller kommunen som formellt styrs av amatörpolitiker och besluten verkställs av en sektorindelad förvaltning. Steget till partiorganisationerna blir i detta hänseende långt eftersom de minsta av alla partier saknar heltidsanställda funktionärer och medlemskapet i sin helhet är frivilligt och rekryteringen sker under en ständig konkurrens från såväl politiska partier som andra frivilliga organisationer. Om medlemskapet i ett parti inte motiverar kan medlemmen kvarstå som en passiv medlem, lämna politiken, gå över till ett konkurrerande parti eller protestera inom det egna partiet. I jämförelse med det offentliga styret antas partierna endast kontrollera medlemmarnas politiska handlande (vilket långtifrån alltid uppfylls), medan övrig verksamhet faller utanför organisationens kompetens, även om de mest extrema partierna utövat kontroll över medlemmarnas civila liv. Kort sagt, partiernas verksamhet är begränsad till politisk verksamhet vilket även innefattar funktionärerna som till skillnad från partimedlemmarna inte styrs av frivillighet utan av ett byråkratiskt anställningsförhållande karakteriserat av över- och underordnad.

Trots de ovan anförda begränsningarna karakteriseras partiernas organisation ofta som en miniatyr av staten eftersom den till sin uppbyggnad är hierarkisk och styret baserar sig på en demokratiskt vald representation. Beslutens verkställande tillkommer partiets styrelse som assisteras av ett centralkansli och under dem av distriktskanslier. Något på sidan om denna hierarki kommer riksdagsgrupperna som tillsammans med sina kanslier intar en central funktion för partierna i maktutövandet. I den utsträckning kanslierna är bemannade med avlönade funktionärer, kan de i strikt bemärkelse anses vara partibyråkrater som verkställer medlemmarnas vilja. Partibyråkraterna är emellertid inte ensamma om att vara avlönade eftersom samtliga partier i riksdagen förfogar över en kår av professionella politiker som till sitt arbetsinnehåll avviker från den förstnämnda kategorin. Till kategorin professionella politiker hör partiernas riksdagsledamöter och regeringsmedlemmar i första hand som i många fall kan vara fler till antalet än partibyråkraterna. Därtill kommer olika grader av deltidspolitiker som besitter en tjänst som möjliggör en långtgående professionell verksamhet i politiken. Kärnan av dagens yrkespolitiker företräder sina väljare i den parlamentariska beslutsprocessen och förutsätts följa

partiets politiska linje i det offentliga beslutsfattandet. Deras politiska verksamhet utsträcker sig inte enbart till riksdag och regering utan de innehar även centrala förtroendeposter i partiorganisationen. Genom att dessa professionella politiker får information om förberedelser i den parlamentariska beslutsprocessen och därtill innehar samhällelig makt blir de i regel självskrivna deltagare i partiets policyutformning. Till skillnad från de frivilliga partimedlemmarna har såväl partibyråkraterna som de professionella politikerna ett klart övertag genom att de utövar ett politiskt yrke, låt vara att de professionella sitter på tidsbundna mandat i partistyrelsen. Sammanfattningsvis kan vi konkludera att partiledarna företrädesvis består av professionella politiker och att partibyråkraterna formellt är underställda deras ledarskap och kontroll.

I likhet med byråkraterna i den offentliga förvaltningen deltar partibyråkraterna i politikutformningen och därmed kan vi förkasta den naiva uppfattningen om förvaltningens värdeneutralitet (Heiskanen 1977, 245—253; Ståhlberg 1979, 206—219; Ståhlberg 1984, 237—247). Diskussionen om byråkratins politiska representativitet är inte lika aktuell i en partiorganisation eftersom samtliga funktionärer förutsätts arbeta i enlighet med partiets politiska linje. I den offentliga förvaltningen råder det ständigt en öppen kamp mellan partierna om den politiska linjen medan kampen i partierna förs i det fördolda förutom när det blir till öppen konflikt mellan partifraktioner eller partidistrikt. Den offentliga förvaltningen har kraftigt svällt och byråkraternas kunskapsnivå har radikalt förbättrats, vilket anses ha ett samband med att institutionerna blivit självständiga i förhållande till de politiska beslutsfattarna. Härigenom anses allmänt att byråkraterna inte längre är representativa för folket och att de bildar en svårkontrollerad professionell elit (Laegreid och Olsen 1978; Olsen 1983, 120—147). Ett ofta anfört botemedel mot en dylik utveckling är att invälja en högt kompetent kår av politiska beslutsfattare som i kraft av sin kunskap kan kontrollera administrationen. Problemet är emellertid att vi saknar en välutvecklad teori om relationen mellan politiska beslutsfattare och byråkrater (Peters 1987, 256—282). Beträffande relationen mellan partibyråkrater och professionella politiker är problemet enklare eftersom den senare kategorin är väl rustad att styra den förra. Frågan är snarare hur de vanliga partimedlemmarna kan styra utvecklingen i en partiorganisation. Härvid har

aktivt deltagande anförts som en gångbar väg i motsats till elitcirkulation. Modellen för deltagande demokrati är gammal och har kanske de bästa förutsättningar att lyckas i mindre enheter och inom ramarna för en organisation med klart avgränsat verksamhetsområde. Framförallt har ett aktivt deltagande i beslutsprocessen setts som ett effektivt pedagogiskt medel för att lära deltagarna demokratiskt styre (Rousseau 1968; de Tocqueville 1988, 62—63; Mill 1910, 346—359; Pateman 1970; Pateman 1985, 150—159; Dahl och Tufta 1973; Abrahamsson 1977, 185—226). Formellt ges alla medlemmar lika rättigheter att påverka beslut men i verkligheten begränsas resurserna av bl.a. tid, motivation och kunnande. På basis av den förda diskussionen kan vi hypotetiskt antaga att framväxten av en byråkratkår i partierna bidrar till att centralisera makten i organisationen. Därtill kan vi antaga att ju passivare medlemskår desto större makt tillskjuts de avlönade partibyråkraterna även om den formella demokratin fördjupats.

Diskussionen inleds med att utvärdera förekomsten och tillväxten av partibyråkratin, därefter utvärderas vilka formella och informella kanaler partimedlemmarna ges till påverkan och slutligen vilken roll byråkraterna intar mellan de professionella politikerna och den övriga medlemskåren.

3. Kärnan i byråkratkåren

Som redan i all korthet omnämnts saknar en del av Finlands många registrerade partier fastanställda funktionärer. Alla de partier som inte har partifunktionärer faller givetvis utanför denna studie. Samma gäller också de yngre partierna eftersom deras byråkratkår är liten och deras verksamhetsperiod inte infaller tidsmässigt med denna studie som inkluderar förändringar från 1960 till 1990. Fem stora partier kvarstår, d.v.s. Demokratiska Förbundet för Finlands Folk (DFFF), Socialdemokratiska partiet (SDP), Centern (C), Svenska Folkpartiet (SFP) och Nationella Samlingspartiet (NSP). Perioden omfattar 30 år för att bättre kunna fånga in förändringar i byråkratkårens numerära sammansättning. Härvid är det synnerligen centralt att tiden såväl före som efter 1967 finns inkluderad eftersom det offentliga partiunderstödet infördes nämnda år. Det offentliga partistödet utpekades allmänt som den förklarande faktorn till partiernas byråkratisering (Gidlund 1983, 252—257; Gidlund 1991, 173—186; Nassmacher 1989, 336—

Tabell 1. Funktionärer i de centrala partikanslierna (cp) och i partidistriktet (pd) under perioden 1960 till 1989 (medeltal 5 års intervaller)

	DFFF		SDP		C		SFP		NSP	
	cp	pd	cp	pd	cp	pd	cp	pd	cp	pd
1960—64	14,0	16,0	8,8	16,6	16,2	—	9,4	4,6	13,2	5,0
1965—69	12,2	16,0	9,6	16,0	20	—	10,0	5,1	18,8	16,2
1970—74	13,0	16,0	14,0	15,4	26,6	—	11,7	9,4	28,0	22,8
1975—79	14,2	16,0	22,2	15,0	26,0	—	14,0	7,2	33,0	29,8
1980—84	15,8	15,0	29,6	15,0	24,8	—	15,0	7,6	37,8	25,0
1985—89	13,4	15,0	25,6	15,0	23,0	—	13,2	6,6	42,2	26,8

DFFF: Endast partiets politiska sekreterare är inkluderade. Inga data från det centrala partikansliet för åren 1960—1962.

SDP: Endast partiets politiska sekreterare är inkluderade.

C: Alla partianställda är inkluderade. Inga data från det centrala partikansliet för åren 1966—1969 samt för år 1986.

SFP: Alla partianställda är inkluderade.

NSP: Alla partianställda är inkluderade. Inga data från det centrala partikansliet för år 1961 samt från partidistriktet för åren 1960—1961.

Källa: Sundberg och Gylling 1992, 273—316.

267; von Beyme 1985, 202—11). I tabell 1 redovisas tillgängliga uppgifter om antalet partifunktionärer i de centrala partikanslierna och i partidistriktet.

I likhet med alla andra kvantifierbara data om partiorganisationer är också uppgifterna om partifunktionärer problematisk att erhålla över en längre tidsperiod. Därtill är det inte entydigt vad som avses med en partifunktionär, vare sig beträffande arbetsuppgift eller placering. Beträffande de båda socialistiska partierna har en skillnad gjorts på arbetsuppgifter i den mening att all assisterande sekreterarpersonal är exkluderad medan de borgerliga partierna inkluderar alla funktionärer oberoende av arbetsuppgifter. De olika beräkningsgrunderna ger visserligen kunskap om hur funktionärskåren varierat i styrka över tid inom respektive parti men ger inte valida möjligheter för jämförelser mellan partier. I de fall uppgifter funnits tillgängliga har även funktionärerna i distriktskontoren medtagits.

I medeltal fanns det sammanlagt 61 funktionärer i centralkanslierna enligt gällande kriterier för varje parti under perioden 1960—64. Under perioden 1985—89 hade det totala antalet nästan fördubblats. Antalet är nästan det samma i DFFF under hela den 30 åriga perioden. Ökningen är även obetydlig i Centern och i Svenska Folkpartiet. Det är socialdemokraterna och Samlingspartiet som står praktiskt taget för hela ökningen. Antalet funktionärer har trefaldigats i dessa partier. Om alla anställda i centralkansliet medräknas har socialdemokraterna för tillfället en lika

stor arbetsstyrka till sitt förfogande som Samlingspartiet. På basis av dessa uppgifter tycks inte det offentliga partistodet ge samma utslag i partierens personalkrävering. Partier med starka band till intresseorganisationer har inte varit lika beroende av det offentliga partistodet för att bygga upp en kår av byråkrater. Effekten är uppenbar inom Samlingspartiet som fått helt andra resurser att förstora sin centraladministration. Tillväxten får emellertid inte i sin helhet betraktas i absoluta tal utan relateras till t.ex. medlemstal, väljare eller mandat i riksdagen. Under perioden 1966 till 1987 har Samlingspartiet fördubblat antalet riksdagsledamöter och väljare medan antalet partimedlemmar har varit i stort sett konstant. För de övriga partierna har medlemstalet, antalet väljare och antalet riksdagsledamöter hållits i stort sett konstant förutom för folkdemokraterna som genomlidit stora bakslag på alla tre områden för att slutligen år 1990 upphöra att existera. Sett ur detta perspektiv — som utan tvivel ger den bästa jämförelsen — har byråkratiseringsgraden drivits längst i det Socialdemokratiska partiet. En ökning av mandaten i riksdagen ger direkt ekonomisk utdelning och öppnar möjlighet för nyrekrytering av funktionärer, vilket Samlingspartiet också dragit full fördel av. Vi kan sålunda konkludera att byråkratiseringsgraden i förhållande till medlemstalet har vuxit i samtliga partier men mest i Samlingspartiet som fått ett kraftigt tillskott av ekonomiska resurser genom upprepade valframgångar.

Byråkratiseringen har inte uteslutande varit ett fenomen i partiernas centralkanslier. Också par-

tidstrikten har i flera år varit bemannade med anställda funktionärer. Distriktskanslierna är många och har en liten bemanning vilket bidragit till att försvåra insamlingen av valid data. Beträffande Centern har det inte varit möjligt att uppgöra en tidsserie enär distriktet inte systematiskt har in-skickat årsrapporter till det centrala partikansliet. Trots uppenbara brister i materialet är tillgången tillräckligt stor för att möjliggöra en analys. Vi kan sålunda konkludera att socialdemokraterna inte alls byggt ut sina distriktskontor utan tillväxten har enbart tillkommit centralkansliet. Utvecklingen är en helt annan i Centern. I brist på tidsserie data kan vi endast konstatera att partiet hade lika många funktionärer i distriktet (21) år 1964 som det fanns i centralkansliet (20), vilket betyder att partiets 21 distrikt hade en funktionär var. År 1991 hade antalet stigit till drygt 40, vilket tyder på att varje distrikt i genomsnitt har två anställda funktionärer. Folkdemokraterna och Svenska folkpartiet har i det närmaste en oförändrad bemanning under observationstiden medan Samlingspartiet kraftigt ökat sin bemanning såväl i centralkansliet som i distriktskontoren. Vi kan sålunda konstatera att den totala mängden anställda visserligen har ökat kraftigt i omfång under den undersökta perioden men att partikanslierna trots detta inte påminner om statliga ämbetsverk möjligen med undantag av socialdemokraternas partikansli. Genom att de anställda i början av perioden var få har inte den kraftiga tillväxten resulterat i stora byråkratier. Därtill har en icke oansenlig del av tillväxten skett på distriktskontoren där i bästa fall en tredubbling av de anställda lyft arbetsstyrkan till tre personer. Skillnaden mellan en och tre är visserligen stor men kontoret är trots detta fortfarande litet. Härvid framstår en skillnad mellan borgerliga och socialistiska partier genom att de förra totalt vuxit mera och att tillväxten i högre grad har skett i distriktskontoren. Av alla partier med kraftig tillväxt är det endast socialdemokraterna som i sin helhet koncentrerat byråkratikåren till partiets centralkansli. Även om det Socialdemokratiska partiet härigenom är mera centraliserat än de övriga finns det inte någon systematisk skillnad mellan borgerliga och socialistiska partier beträffande antalet anställda funktionärer. Av allt att döma har det offentliga partistödet som är bundet till riksdagsmandaten utjämnat skillnaderna mellan partierna och gett dem möjligheter till expansion på lika premisser. Vid förluster av mandat i riksdagen är emellertid partier utan anknytning till en intresseorganisation betydligt mera sårbara

vilket bl.a. Landsbygdspartiets funktionärer fått känna av. Varken för folkdemokraterna, socialdemokraterna eller Centern har en valförlust haft drastiska följder på bemanningen i partikanslierna, vilket tyder på att dessa partier fått ekonomisk uppbackning från intresseorganisationerna eller andra näranknutna organisationer.

Till skillnad från funktionärskåren i partiorganisationen kan riksdagsgruppernas sekretariats existens nästan i sin helhet tillskrivas det offentliga stöd (kanslistöd) som utdelats sedan 1967. Innan nämnda år var det endast folkdemokraterna som med hjälp av det ekonomiskt starka kommunistpartiet kunde avlöna heltidsanställda funktionärer. De övriga fick nöja sig med tillfällig hjälp eller någon deltidanställd vars arbete huvudsakligen finansierades från riksdagsledamöternas löner. Jämfört t.ex. med Tyskland där det i

Tabell 2. Förändringar i riksdagsgruppernas sekretariatår från 1960 till 1991

ÅR	DFFF/ Vänsterf.	SDP	C	SFP	NSP
1960—61	tillf.	tillf.	deltid	tillf.	tillf.
1962—63	1	tillf.	deltid	tillf.	tillf.
1964	3	tillf.	deltid	tillf.	tillf.
1965	2	tillf.	deltid	tillf.	tillf.
1966	3	tillf.	deltid	tillf.	tillf.
1967	4	1	1	1	1
1969	2	1	1	1	1
1970	2	3	3	1	1
1972	3	3	3	1	1
1973	2	3	3	1	1
1974	4	3	3	1	3
1975	3	4	4	1	3
1977	3	4	4	1	4
1978	4	5	5	1	4
1979	4	7	5	1	5
1980	5	7	5	1	6
1981	5	8	5	1	6
1982	9	8	5	1	7
1983	9	8	5	2	7
1984	8	8	5	2	7
1985	7	8	5	2	7
1986	5	8	5	2	7
1987	2	8	7	2	7
1989	2	8	7	2	8
1990	3	8	7	2	8
1991	4	8	9	2	8

Uppgifterna från Centerns sekretariat baserar sig på en uppskattning om när förändringarna i sammansättningen inträffade. Även för de övriga partierna kan vissa skevhet förekomma i taimningen under periodens första hälft.

Källa: Sundberg och Gylling 1992, 273—316.

genomsnitt går 5 sekreterare på varje riksdagsledamot är situationen i Finland synnerligen utvecklade (Poguntke 1992). Även i jämförelse med Sverige är riksdagsgruppernas sekretariat underbemannade i Finland. I Sverige gick det år 1989 0,37 sekreterare på varje riksdagsledamot när motsvarande i Finland var endast 0,14 samma år för de fem ovanstående partierna (Pierre och Widfeldt 1992). Trots litenheten gäller samma grundregel i det finländska parlamentet som i övrig offentlig partifinansiering, d.v.s. ju fler ledamöter desto större offentligt kanslistöd. Av nämnda orsak varierar storleken från ett val till ett annat. Också en splittring i riksdagsgruppen kan förorsaka plötsliga förändringar, vilket skedde i DFFF då sekretariatets sammansättning krympte från 5 till 2 i slutet av år 1986.

I brist på tillförlitliga data kan vi inte ge en utförlig bild av arbetsfördelningen inom samtliga ovan diskuterade funktionärskårer. De arbetsuppgifter som handhas av partisekreteraren, informationssekreteraren, utredningssekreteraren, kommunalpolitiska sekreteraren, distriktsombudsmannen o.s.v. å ena sidan och de uppgifter som handhas av kanslichefen, ordbehandlare, löneräknare, receptionist, lokalvårdare o.s.v. å andra sidan kan i all enkelhet indelas enligt vilket inflytande de har över beslutsfattandet i partiet. De förstnämnda är politiska i den meningen att deras arbete direkt syftar till beslutsfattande medan de senare är till sitt innehåll administrativa. De politiska funktionärerna är här föremål för vårt primära intresse medan den administrativa personalen intar en mera undanskymd roll. Eftersom det inte praktiskt går att hålla dessa kategorier i sär med hjälp av våra data kommer diskussionen huvudsakligen att kretsa kring den förstnämnda kategorin. Det är emellertid viktigt att påpeka vilken central roll den senare kategorin intar i partibyråkratin eftersom det utan dem vore praktiskt omöjligt att upprätthålla de dagliga kontorsrutinerna.

4. Den utvidgade byråkratikåren

Den byråkratikår som diskuterats ovan avser alla anställda funktionärer vid partiorganisationen och riksdagsgruppen. Alla med någon erfarenhet av partiarbete har observerat att de anställda i kanslihusen är betydligt fler än vad här anförs. I samma kanslilokaler arbetar i regel också funktionärer vid kvinno-, ungdoms och andra partianknutna organisationer. Kort sagt, i partiets lokaliteter arbetar

upp till dubbelt fler personer och i vissa fall ännu fler än vad som framgår av ovanstående tabell. För att få en bild av vilken anknytning de anställda i sidoorganen har till partiet gäller i princip samma som vid bestämningen av organens status i partiets formella beslutsfattande. Härvid avses att om en lokalförening i någon medlemsorganisation har samma rätt att skicka delegater till partikongressen som en partiavdelning anses de ha partistatus. I klartext betyder det att Samlingspartiets kvinno-, ungdoms- och studentorganisation under hela den undersökta perioden har full partistatus. Samma gäller för motsvarande organisationer i Centern sedan 1974. Eftersom de anställda inom dessa förbund sitter på partiernas centralkanslier och likaledes på partiernas distriktskontor samt formellt underlyder partiets högsta beslutande organ kan de hänföras till kategorin av partianställda även om deras arbetsuppgifter är riktade till en specifik målgrupp.

För det andra, finns det en kategori politiska kvinno-, ungdoms- och studentorganisationer som inte uppfyller kraven på fullvärdigt medlemskap enligt ovanstående kriterium. Visserligen är medlemsorganisationerna representerade på partikongresserna men deras medlemmar är inte i strikt mening partimedlemmar utan endast medlemmar i respektive förbund. Av de fem undersökta partierna faller nämnda medlemsorganisationer i DFFF, SDP och SFP inom kategorin av näranknutna organisationer. Folkdemokraterna är ett särfall genom att också Kommunistpartiet räknas in i denna kategori. Samtliga av dessa organisationer har anställd personal på centralkanslierna som i likhet med organisationerna i den förra kategorin har sin arbetsplats i det centrala partikansliets lokaliteter. Samma förfarande gäller på distriktskontoren där organisationerna ofta representeras av en ombudsman per förbund. Det forna Kommunistpartiet däremot har på alla nivåer haft en större funktionärskår än DFFF, vilket även syns i det starka beroendeförhållandet till FKP.

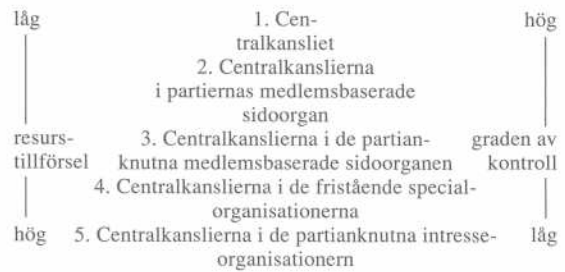
För det tredje, samtliga partier i undersökningen har ett varierande antal av specialorganisationer som saknar medlemmar i den bemärkelsen som de ovanstående organisationerna. Och om de har medlemmar består de huvudsakligen av kollektivt medlemskap från partiorganisationen. Deras huvudsakliga verksamhet kretsar kring frågor såsom nykterhet, upplysning, utbildning, konsumentfrågor, rekreation o.s.v. Partiernas fantasi och initiativförmåga har varit stor i att finna nya verksamhetsområden och att utvidga de gamla. Även om

dessa organisationer inte formellt är kopplade till partiets beslutande organ går deras verksamhet ut på att assistera partiet och dess medlemmar inom det egna verksamhetsområdet. Verksamheten finansieras huvudsakligen med offentligt stöd som är helt fristående från partistödet. Organisationernas byråer är antingen lokaliserade vid den centrala partibyran och om så inte är fallet strävar man till att koncentrera verksamheterna i närheten av det centrala partikansliet. Genom verksamhetens art vilar aktiviteten i betydligt högre grad på funktionärskåren än vad är fallet i partiorganisationerna. Därför är också funktionärskåren förhållandevis stor i dessa organisationer.

För det fjärde, folkdemokraterna, socialdemokraterna och Centern är nära kopplade till en intresseorganisation som ansvarar för den ekonomiska och långt även den sociala delen för partiernas ursprungliga klassbas, d.v.s. arbetare och bönder. Intresseorganisationerna är ekonomiskt starka och deras politiska inflytande är stort (Helanders och Anckar 1983; Huuska 1968). Därtill har den av socialdemokraterna dominerade fackföreningen snabbt vuxit till en mäktig medlemsorganisation med drygt en million medlemmar (Borg 1980; Komulainen 1988; Sipponen 1991, 206—208). Fackets funktionärskår är större än i de alla övriga organisationerna tillsammans och i kombination med medlemskåren utgör de en väldigt stor resurskälla för socialdemokraterna i första taget men också för folkdemokraterna. Även om producenternas MTK är mindre (268 000 medlemmar år 1990) är den och den tillhörande forskningsinstitution en stor resurstillgång för Centern.

De olika kategorierna av anknutna organisationer gör inte anspråk på att vara heltäckande men avser att rama in i vilken ordning partikansliet kan förfoga över och kontrollera byråkratin i de övriga organisationerna. Utanför blir företag som står partierna nära samt arbetarnas idrottsförbund som förlorat sin roll av propagandaspridare bland ungdomen. I figur 1 sammanställs den förda diskussionen i avsikt att åskådliggöra hur funktionärerna i de övriga organisationerna är anknutna till partiets centralkansli.

Den pyramidliknande figuren avser att visa hur å ena sidan i vilken grad de olika organisationerna tillför personella resurser till partikansliet och å andra sidan i vilken grad de olika organisationernas politiska verksamhet kontrolleras från partikansliet. Rangordningen av de olika organisationerna är också betydelsefull med tanke på hur mycket resurser de kan tänkas tillföra partiet och



Figur 1. En graderad tillgång av byråkreaturer i partierna

på vems villkor. Kategori 1 som består av partiets centralkansli är som vi redan erfarit inte stor men den är hjärtat i hela den politiska organisationen. Det är här partiets ledande byråkrater är placerade och det är härifrån hela den politiska verksamheten koordineras och kontrolleras. Kategori 2 består av en relativt liten kår av funktionärer som handlägger sidoorganens administration. Genom att dessa sidoorgan är formellt länkade till partiet och därmed en del av den är de redan av den anledningen att betrakta som egentliga partibyråkrater. Deras målgrupp är emellertid segregerad och i den meningen är de avdelade att enbart handlägga ärenden anknutna till organisationens målgrupp. Eftersom de är specialiserade på området är arbetsfördelningen naturlig. Nyrekryteringen sker i hög grad via dessa sidoorgan eftersom folk har lättare att identifiera sig med t.ex. ett kvinnoförbund eller ett ungdomsförbund som är knutet till kön och ålder än med ett parti utan klara politiska ståndpunkter. Genom att Centern och Samlingspartiet integrerat sidoorganen i partiet synes det att deras betydelse ökat. Riksdagsgruppernas små sekretariat kan antingen tillföras denna kategori eller alternativt kategori 3 beroende på i hur hög grad respektive grupp är formellt integrerad med sitt parti.

Kategori 3 består av en liknande kategori av funktionärer som i kategori 2 även om de förra inte är lika bundna till partiet. I princip utför de emellertid samma arbete och har liknande målgrupper. Genom deras självständighet är inte partiets formella kontroll över dem lika stor men deras verksamhet strävar till att tillvarata partiets intressen. De flesta partier följer fortfarande en dylik organisatorisk lösning. Som redan omnämnts faller DFFF och FKP inom denna kategori men i det nya Vänsterförbundet följer man samma prin-

cip som i kategori 2. Kategori 4 som består av de fristående specialorganisationerna tillför partierna en hel del resurser i form av utbildning, information och service till medlemmarna. Utan dylika kringresurser vore det synnerligen problematiskt att motivera de frivilliga medlemmarna till olika former av aktiviteter. Därtill sitter funktionärerna med kunskap från respektive verksamhetsfält vilket också är en resurs vid partiets policyutformning. Å andra sidan styrs specialorganisationerna relativt självständigt också av rent formella skäl, enär partianknytningen ofta endast är implicit inskrivna i stadgarna. Eftersom målgruppen är partiet och dess medlemmar bör de emellertid följa partiets allmänna politiska målsättningar. Också rent ekonomiskt är de beroende av partiernas riksdagsgrupper enär den huvudsakliga finansieringen kommer genom statsbudgeten.

I Kategori 5 ingår de två intresseorganisationer som är kopplade till något parti. Eftersom intresseorganisationerna klart överträffar partierna såväl beträffande ekonomiska som administrativa resurser har de en hel del att tillföra partierna vid behov. Genom att intresseorganisationerna inte formellt är kopplade till något parti är de inte heller underställda deras kontroll och ledning. I själva verket har relationen mellan intresseorganisation och parti ibland blivit problematisk och i vissa frågor har det snarare varit den förra som dikterat partiets policy. Hur som helst, intresseorganisationerna intar ett central position för de tre ovan nämnda partier var förutom deras politiska och ekonomiska bas dramatiskt skulle försvagas. Av den anledningen bevakar intresseorganisationerna centrala poster i partiledningen.

Den sammanlagda tilläggsresurs som partierna tillförs via den utvidgade byråkratikåren är mångfaldig men eftersom de alla har sina specialfunktioner används resurserna selektivt. Under valkampanjer är det ytterst viktigt att intresseorganisationerna sprider ut partiets budskap till alla medlemmar och allra helst när intresseorganisationen har egna medlemmar på partiets kandidatlista. Likaledes är det viktigt att funktionärerna kontinuerligt ger information om partiets linje i regering och riksdag där intresseorganisationen agerar aktivt såväl direkt som indirekt (Sipponen 1991, 204—225). Väldigt mycket av koordineringen faller inom ramarna för information och propaganda där funktionärerna i intresseorganisationerna informerar sina medlemmar och upprätthåller kontakt med partiet för att säkerställa ett kontinuerligt förtroende mellan den politiska ledningen och intresse-

organisationen. Kärnan i partiets sociala bas står att finna bland intresseorganisationens medlemmar eftersom klassanknytningen är betydligt starkare i en ekonomisk intresseorganisation än i ett politiskt parti eftersom den förra rekryterar medlemmar enligt yrke och den senare appellerar till ett brett fält av väljare långt över klassgränserna (Uusitalo 1985, 169—175; Alestalo, Flora ja Uusitalo 1985, 204—210; Alestalo ja Uusitalo 1988, 254—259). Likaledes har funktionärerna i de medlemsbaserade sidoorganen en central roll i val, även om medlemsmängden för vart förbund inte är lika stort som intresseorganisationernas. Till saken hör emellertid att medlemsförbunden uppmannas av partiet att nominera kandidater och att föra en valkampanj som har en skild profil. Eftersom kulturen skiljer sig från partiets har funktionärerna i dessa förbund en synnerligen viktig roll i att organisera valkampanjer (Sundberg och Högnabba 1992, 133—161). Även om de finansiellt skall stå på egna ben blir ofta ändå ekonomiskt beroende av partiet vilket ger den senare ett instrument till kontroll. Kvinnoförbunden är i en särställning genom att de sedan offentliga parti-stödets introduktion år 1967 tillskrivits 8 procent från respektive partistöd.

På basis av den förda diskussionen kan vi konkludera att ju fler organisationer som är anknutna till ett parti desto mera resurser tillförs de i form av tillgång till professionell arbetskraft. De största tillgångarna tillförs från de stora organisationerna som samtidigt kan ge upphov till osäkerhet eftersom de också är svårare att kontrollera och koordinera in enligt partiets politiska linje. De mindre organisationerna som är ekonomiskt direkt eller indirekt beroende av partiet är också lättare att kontrollera och koordinera och i den egenskapen är de lojala partifunktionärer. De små partier, som inte ingår i denna studie, saknar resurser att bygga upp en liknande apparat av organisatorisk infrastruktur vilket är nödvändigt för att få administrativa resurser och tillförskansa sig kontroll och inflytande över ett brett medlemsfält. Därför är de ekonomiskt ytterst sårbara och är nästan helt hänvisade till att lyckas väl i val. Om valen leder till förlust av riksdagsmandat får det omedelbara konsekvenser i partikansliet i form av uppsägningar. De stora partierna däremot har resurser att omfördela och därvid är byråkratin i betydligt mindre utsträckning utsatt för tillfälliga svängningar i väljarkåren. För byråkratikåren framstår därför de stora partierna som en betydligt tryggare arbetsplats.

5. Det formella och informella medlemsinflytandet

Tidigare partistudier ger klara signaler om att medlemsinflytandet i stora massorganisationer praktiskt taget är en omöjlighet och att makten med nödvändighet koncentreras till partieliten inklusive partibyråkraterna (Michels 1962; Duverger 1978; Epstein 1967). Argumentationen baserar sig dels på partiernas hierarkiska organisation som gynnar framväxten av en oligarkisk elit och dels på framväxten av en byråkratkår som övertar medlemmarnas uppgifter och därmed bidrar till att förstärka de oligarkiska tendenserna. Om vi inleder med att bemöta det förra postulatet kan vi konstatera att samtliga av de fem diskuterade partierna har en utbredd massorganisation styrd av representativa organ på varje hierarkisk nivå. I princip har samtliga här diskuterade partier följt denna modell under hela den undersökta perioden d.v.s. från 1960 till 1990 även om det förekommer vissa skillnader. Före 1969 gav de socialistiska partierna större tyngd åt partikongresserna vid val av partiledning och de representativa organen tenderade även att dominera över riksdagsgruppen. I de borgerliga partierna var kongressens roll inte lika framträdande — förutom i SFP — och t.ex. de viktiga valfunktionerna styrdes huvudsakligen från partifullmäktige. Därtill hade riksdagsgruppen en relativt självständig roll och det var snarare riksdagsgruppen som dominerande partiet än tvärtom (Nojonen 1964, 255—263; von Bonsdorff 1982, 421—430; Borg 1982, 457—46; Oksanen 1972, 203—221; Nousiainen 1989, 180—183; Oksanen och Pitkänen 1989, 247—250; Sundberg och Gylling 1992; Sundberg 1992). Sedan dess har emellertid riksdagsgruppens och partiets relationer formaliserats och den förra har förlorat en del av sin självständiga makt. Formellt har riksdagsgruppen mycket små möjligheter att styra partiet och istället är det partiordföranden och sekreteraren som givits fullmakter att övervaka riksdagsgruppen.

Gränsdragningen före och efter 1969 sammanhänger med att nämnda år blev partierna för första gången omnämnda i lagstiftningen. Partiernas ställning i det politiska systemet befästes genom tillkomsten av partilagen och den nya vallagen. Samtidigt med partiernas nationalisering garanterades medlemmarna ett större demokratiskt inflytande i partiorganisationen. Det viktiga är härvid att medlemskapet formaliserades i lag och att organisationens interna verksamhet regleras enligt

demokratiska principer (Partilag 1969/10). Ett intrång i medlemmarnas formella rättigheter kan efter lagens tillkomst prövas inför domstol, vilket också skett i samband med de inre stridigheterna i kommunistpartiet. Den nya vallagen ger medlemmarna i partidistriktet en suverän makt att nominera kandidater utan intrång från partiledningen (Lag om riksdagsmannaval 1969/391; Tarasti 1987). Med denna lag försvann de hierarkiska parallella valorganisationerna som var ett medel för partiledningen att effektivt styra nomineringsprocessen, bildandet av valförbund och valet av tema i kampanjen (Nousiainen 1960, 32—36; Tarkiainen 1971, 225—36; Rantala 1972, 23—35; Virkunen 1976, 62—71; Timonen 1981; Rantala 1982, 136—141; Sundberg 1989, 54—60; Sundberg och Högnabba 1992, 133—161). Nu ankommer det distriktet och deras medlemmar att inte enbart besluta om nominering, utan också långt om och med vem valförbund skall ingås i valkretsen, samt vilka temata som är viktiga i valkretsen. I den meningen har partimedlemmarnas formella inflytande klart förbättrats och standardiserats mellan partierna. Slutligen reformerades föreningslagen år 1989 vilket också fick konsekvenser för partimedlemmarna. Innan lagen trädde i kraft kunde partikongresserna besluta om program och uttalanden som inte omnämns i kallelsen. Med de nya stadgarna är delegaterna på förhand garanterade med stöd av lagen en information om vad som kommer att behandlas på kongressen, därtill gavs nya preciseringar om bl.a. rösträtt, omröstning, val av styrelse, styrelsens organisation och regler om beslutsfattande (Föreningslag 1989/503; Halila och Tarasti 1989, 268—414). Partimedlemmarnas formella kanaler till inflytande är större än någonsin vilket vore ägnat att garantera ett massivt medlemsinflytande.

Det är emellertid ett välkänt faktum att lagar och förordningar inte förmår garantera att intentioner även efterföljs i praktiken. I en europeisk jämförelse är partierna unika i Finland genom att partiorganisationerna ingen annanstans är lika formaliserade och genomreglerade i lag. Som nu är fallet regleras partiernas verksamhet förutom av grundlagen även av föreningslagen, partilagen samt vallagarna i president-, riksdags- och kommunalval. För att intentionerna i lagstiftningen skall uppfyllas krävs det emellertid att medlemmarna är aktiva och har lika sociala förutsättningar till organisatorisk verksamhet. Dessvärre uppfyller inte medlemmarna nämnda krav utan en övervägande del av medlemmarna är passiva med ett

litet uppsving inför val och de aktiva fördelas på en kategori som till övervägande del är män med förtroendeposter på det lokal-, kommunal- eller distriktsnivå. Med undantag för de allra största kommunerna har partierna ingen anställd personal i kommunorganisationen, vilket innebär att praktiskt taget hela det lokala och kommunala planet sköts med frivilliga krafter. Även om professionaliseringen tilltagit i partidistriktet är den fortfarande mycket låg och i den meningen är de beslut som är delegerade till distriktet i hög grad i händerna på medlemmarna. Härvid avses att nomineringsprocessen i riksdagsval är distriktets viktigaste uppgift och där medlemmarna är garanterade inflytande som är svårt att manipulera. Situationen var en helt annan före 1969 när t.ex. samma kandidat med partiledningens beslut kunde vara uppställd i alla valkretsar utan att distriktet hade någon formell rätt att vägra kandidatur. Kort sagt, med stöd av vallagen filtrerar partidistriktet genom medlemsomröstning vilka medlemmar som nomineras till att bli rekryterade till partiets professionella politiker i riksdagen och vilka professionella politiker som inte ges en chans till förnyat mandat. Även om partiledningen ges en formell möjlighet att justera kandidatlistan har lagstiftningen skapat en kultur i distriktet som inte tillåter intrång utan öppen konflikt.

Formellt är partikongressen partiets ledande beslutsorgan som sammanträder vanligen vartannat år. Dess verksamhet bereds och verkställs av ett partifullmäktige som vanligen sammanträder två gånger i året. Partifullmäktiget i sin tur biträds av en partistyreelse som bland de borgerliga partierna också innefattar ett arbetsutskott. Partistyrelsen allena inom de socialistiska partierna och tillsammans med arbetsutskottet inom de borgerliga partierna sammanträder praktiskt taget varje vecka året om. Till alla dessa organ har partimedlemmarna formellt lika möjlighet att bli invalda. Som regel kan allmänt sägas (1) att ju större beslutande organ desto längre tid mellan mötena (år) och (2) att ju fler frivilliga partimedlemmar är involverade på dessa möten desto mindre betydelse har de för utformning av partiets policy. För det första kan konstateras att en partikongress av samma storlek som Centerns med några tusen deltagare inte praktiskt går att ordna alltför ofta. Svenska folkpartiet och Vänsterförbundet avviker från denna modell genom att det förstnämnda håller möte varje år och det senare håller inga kongresser utan endast fullmäktigemöten två gånger i året. Genom att också deltagantalet är mindre på

dessa möten har medlemmarna en bättre möjlighet till inflytande. Stora möten kräver mycket förberedelse och en stor stab av funktionärer som åtar sig uppdraget. Härvid har det skett en klar förändring sedan början av 1960 talet då dokumenten endast hanterades av partisekreteraren och inga handlingar skickades till kongressdeltagarna (Fagerholm 1977, 29). Sedan dess har kongresserna ändrat karaktär från en diskussionsklubb om aktuella politiska frågor till ett forum där delegaterna aktivt deltar i policyutformningen. Delegaternas instrument i policyutformningen är rätten att motionera som tillhör alla lokalorganisationer, alla medlemmar (förutom i Centern) och även aktionsgrupper anknutna till Vänsterförbundet (Sundberg och Gylling 1992, 273—316). Antalet motioner på kongresserna har inte ökat enbart i Finland sedan 1960-talet utan trenden tycks vara liknande också i de övriga nordiska länderna (Heidar 1990, 132—149; Pierre 1990, 152—66). Den kraftiga ökningen av kongressmotionerna tillskrivs både interna strategi- och procedurfrågor och externa policyfrågor, som klart dominerar hela motionsverksamheten. Härvid är det skäl att notera att det i främsta hand är lokalföreningarna som använder rätten att motionera och att deras andel tillsammans med enskilda medlemmar varit stigande i Socialdemokratiska partiet sedan 1960 talet. Samtidigt som de sk. gräsrotternas aktivitet ökat har partistyrelsens andel av motionerna minskat. Ungefär lika stor andel av motionerna på den socialdemokratiska partikongressen bemöttes av ett positivt (accepterades) och ett negativt (förkastades) beslut, medan den återstående hälften av motionerna kringgicks genom att kongressen inte tog ställning. Dessa sk. bortbeslut utgjorde 48 procent av alla motioner (Ramstedt-Silén 1982, 79—101; Ramstedt-Silén 1990, 96—29). Dessvärre uppföljer inte Ramstedt-Silén de positiva besluten vilket vore ändamålsenligt med tanke på om de någonsin blir realiserade. Motionärernas möjligheter till en sådan uppföljning är synnerligen begränsad och de politiska effekterna av de spridda motionerna är inte stora. Förmodligen är detta också huvudorsaken till att partistyrelsen inte längre finner det lika ändamålsenligt att föra policyärenden till kongresserna när de stora besluten ändå fattas av dem långt från medlemmarna i lokalföreningarna. Det är endast stora principiella frågor med ett brett stöd bland delegaterna som blir moraliskt bindande för partiledningen. Och omvänt kan sägas att partikongresserna snarare har funktion av att mottaga och

godkänna den politik ledningen fört och planerar att genomföra.

Partikongressen har också andra funktioner. Till dem hör att välja partiledare i första hand, men också att välja medlemmar till partifullmäktige och i endel partier även representanter till partistyrelsen. Också i de fall representanterna inte väljs på kongressen går de genom det demokratiska beslutsfattandets filter i partifullmäktige, i distriktet eller i något av partiets sidoorgan. Tillsammans med valet av kandidater i nationella och lokala val har medlemmarna en avgörande beslutsrätt beträffande personval men samma gäller inte beträffande makt och inflytande i partiets policy. Endast indirekt kan medlemmarna styra partiets policy genom att inte ge partiledningen prolongation vid nästa kongress eller vägra en riksdagsledamot kandidatur vid nästa val. För att upprätthålla en balans av förtroende tvingar systemet partiledningen till varsamhet för stämningarna ute bland medlemmarna. I den meningen har kongresserna en viktig kontrollerande funktion i övergripande principfrågor varförutan ledarskapets kontakt till partifältet vore synnerligen bristfälligt. Enligt Viveca Ramstedt-Silén har kongresserna karaktären av en bolagsstämma för det interna beslutsfattandet och utgör därtill en plattform för externa policyfrågor (Ramstedt-Silén 1989, 42—65). Den livliga motionsverksamheten ger en hel del information till partiledningen om stämningarna på partifältet och därtill har den stora massmediebevakningen gjort kongresserna till ett viktigt politiskt instrument för partiledningen.

6. Styr byråkraterna partiet?

Även om partidemokratin är inskriven i lag finns det skillnader mellan partierna beträffande reell makt och inflytande. Härvid är det av central betydelse huruvida partiet styrs av ett starkt karismatiskt ledarskap eller av en institutionaliserad form av styre. Redan Max Weber hade synpunkter på detta och förtjänar ett citat:

Men framförallt kan maskinen också komma i händerna på de partifunktionärer som sköter det löpande arbetet. Enligt många socialdemokraters mening har deras parti förfallit till en sådan 'byråkratisering'. Emellertid fogar sig 'funktionärer' relativt lätt efter en ledarpersonlighet, en med stark, demagogisk kraft. Deras materiella och ideella intressen är ju intimt förknippade med partimakten, som de hoppas ledaren skall stärka, och att arbeta för en le-

dare känns i sig mer tillfredställande. (Weber 1977, 68).

Vad som här utspelas är en form av dualistisk dominans där den ena parten anses dominera över den andra beroende på hur partiets styre är organiserat. Den byråkrat- och politikerkår Weber diskuterar var inte i lika hög grad professionaliserad som vårt exempel från dagens Finland. Grundproblemet kvarstår likaväl om vem som styr vem dock med det tillägget att medlemskåren endast implicit har plats i Webers argumentation. Vad vår diskussion emanerar är en indelning i tre komponenter, d.v.s. ledare, byråkrater och medlemmar som är beroende av varandra men inte jämbördiga i maktutövandet. Därtill förutsätter ovanstående diskussion att den ena inte kan utöva makt över de båda övriga. Den ena parten behöver assistans för att effektivt kunna styra i organisationen. Enligt detta resonemang finns det en pådrivande kraft som assisteras av en annan medan lotten som mottagare faller på den tredje komponenten.

Styrande	Uppbackade av	Styrda
1. Ledare	Byråkrater	Medlemmar
2. Ledare	Medlemmar	Byråkrater
3. Byråkrater	Ledare	Medlemmar
4. Byråkrater	Medlemmar	Ledare
5. Medlemmar	Ledare	Byråkrater
6. Medlemmar	Byråkrater	Ledare

Figur 2. Möjliga kombinationer i partiernas interna maktutövning

Även om komponenten »uppbackade av» kunde tänkas ha en annan funktion likaledes som de »styrda». Eftersom avsikten med denna studie är att diskutera partibyråkraternas inflytande i partiorganisationen mellan ledare och medlemmar blir en koalitionsmodell gångbar. Detta sammanhänger med att partiorganisationerna är hierarkiskt uppbyggda och att varje komponent fyller en given plats genom den arbetsfördelning som karakteriserar dagens partier. Ingen av komponenterna verkar oberoende av varandra och endast i undantagsfall (små partier) saknas en av komponenterna (byråkrater). För att kunna bestämma vem som styr vem och hur kan vi på basis av den förda diskussionen särskilja två centrala variabler. Den första är graden av byråkratisering som i vår diskussion är liktydig med antalet funktionärer i första hand i partiorganisationen men även i partiets sidoorgan. Den andra centrala variabeln är styrkan i partiledarskapet som i dess mest extrema

		Ledarskapet är:	
		Starkt	Svagt
Byråkratiserings- graden är:	hög	1	3 och 4
	låg	2	5 och 6

Figur 3. Vem styr vm och hur i partiorganisationen

form är personifierad i en stark karismatisk ledare och den andra ytterligheten av en långt gången institutionalisering. I figur 3 korstabuleras de sex ovanstående koalitionsalternativen.

Den första av ovanstående sex kombinationer hör till de mest omdiskuterade i partiforskningen, d.v.s. när ledarskapet är starkt och byråkratiseringsgraden är hög ges partiledaren eller ledarna styret uppbackad av en samarbetsvillig byråkratkår. I denna kombination har inte medlemmarna mycket att sätta emot förutom de formella maktinstrumenten reglerade i lagar och partiregler. För medlemmarna blir det en praktisk omöjlighet att värja sig mot en kompakt kår av professionella ledare och en stor och yrkeskunnig funktionärskår. I verkligheten är det knappast många medlemmar som bekymrar sig aktivt utan organisationen leds och administreras enligt en given arbetsfördelning.

I den andra rutan kombineras ett svagt ledarskap med en hög byråkratiseringsgrad. Utfallet av denna kombination blir antingen att byråkraterna styr med hjälp av ledarna eller att med hjälp av medlemmarna. Mönstret är emellertid helt olika beroende på vem som deltar i uppbackandet av byråkraterna. Om de styrande i realiteten är partibyråkraterna har ledarskapet endast funktionen av att vara synliga representanter för partiet utan reellt inflytande. Genom att ställa upp för byråkraterna säkerställs däremot deras chimärt höga position inför medlemmar och massmedier. Uppbackas byråkraterna däremot av medlemmarna måste det vara frågan om en öppen förtroendeklyfta mellan medlemmar och ledare samt mellan byråkrater och ledare.

I den tredje rutan som karakteriseras av ett starkt ledarskap i kombination med låg byråkratiseringsgrad har partiets ledare ett stöd hos medlemmarna i maktutövningen. Denna modell kan anses ordinär i partier där byråkratin inte är särdeles utvecklad. Ledarna styr med ett stöd från medlemmarna och denna växelverkan baserar sig i hög grad på frivillig verksamhet. Slutligen i den fjärde rutan där ledarskapet är svagt och byråkra-

tiseringsgraden är låg faller initiativet över till medlemmarna. Antingen är modellen av tillfällig art eller så har en instutionaliserad form av direkt demokrati utformats assisterad av byråkraterna. För att modellen skall kunna förverkligas krävs det en hög aktivitet och handlingskraft hos medlemmarna.

Av de fyra anförda fallen synes det att det första och det tredje fallet är mest sannolikt, medan det andra inte är lika troligt och det fjärde osannolikt med nuvarande form av organisation.

Sannolik preferensordning

I kombination	1
II kombination	2
III kombination	3
IV kombination	4
V kombinationerna	5 och 6

Den första kombinationen (1) är den mest sannolika i partier med en utbyggd byråkrati i såväl partiet som i sidoorganen. Ett starkt professionellt ledarskap hindrar emellertid byråkraterna att överta initiativet i de stora frågorna men de förlorande är utan tvivel medlemmarna som förutsätts vara passiva för att inte rubba rutinerna. Den andra kombinationen (2) är mest sannolik i alla små partier som har en dåligt utvecklad infrastruktur av sidoorgan. I ett sådant fall behöver inte ledarskapet vara särdeles starkt för att kunna hävda sig över den lilla byråkratkåren. Modellen förutsätter emellertid en aktiv medlemskår. Denna kombination är också gällande för samtliga riksdagsgrupper oberoende av storlek eftersom byråkratkåren är ytterst minimal i förhållande till de professionella politikerna. Den tredje kombinationen (3) kan väl vara rådande i många offentliga ämbetsverk där förhållandet politiker/byråkrater klart kantrar till byråkraternas fördel såväl beträffande antal som kunskap. Förhållandet är det omvända i partierna där politikerkåren är större. Det hindrar emellertid inte att byråkratkåren kan alliera sig med företrädare från närliggande organisationer och då särskilt en intresseorganisation som har en omfattande och politiskt mäktig byråkratkår. I ärenden som ansluter till intresseorganisationernas kompetens är det sannolikt att partiledarna fogligt samarbetar för att uppnå politiska resultat. Om så inte vore fallet skulle såväl arbetar- som bonderörelsen hamna i en djup intern kris med drastiska följder. Denna konstellation är däremot inte aktuell i övriga partier. Den fjärde kombinationen (4) kan uppkomma vid en konflikt som diskuterades i det föregående fallet, d.v.s. fackliga

byråkrater kan behöva mobilisera stöd från medlemskåren för att driva igenom en fråga mot partiledningens vilja. Här är det endast frågor om enstaka frågor som engagerar medlemmarna och inte av politiska skäl entusiasmerar ledningen. Kombinationerna fem (5) och sex (6) är inte bara osannolika utan även förknippade med stora omvälvningar i en organisation. Förhållandet påminner om myteri där ledarna och/eller byråkraterna förlorat medlemmarnas förtroende. Därtill skall förtroendeklyftan ha nått såpass djupt att medlemmarna öppet revolterar. Åtgärderna kräver en stor medlemsaktivitet men pågår knappast längre än tills ett nytt ledarskap är installerat med stöd hos medlemskåren.

7. Avslutning

På basis av den förda diskussionen kan vi konkludera att det professionaliserade ledarskapet styr i partierna och att byråkratkåren endast i vissa speciella frågor kan hävda sig. Detta är främst möjligt i partier med ett brett fält av sidoorgan inklusive en nära anknytning till någon intresseorganisation. Men i förhållande till medlemskåren är byråkraterna synnerligen mäktiga eftersom ett omfattande medlemsinflytande i det kontinuerliga arbetet skulle kräva en omfattande aktivitet. Rutinfrågorna sköts av partikanslierna samt även förberedande och verkställande av beslut, vilket i hög grad bidrar till en centralisering av det faktiska maktutövandet. I denna process har inte medlemmarna många instrument i praktiken att styra partiledarnas och byråkraternas nära samarbete. Kort sagt och något tillyxat: inför partiledarna tenderar byråkraterna att vara ödmjuka tjänare men inför medlemmarna framstår de högsta i hierarkin snarare som mäktiga ledare.

Författaren är tacksam för de synpunkter som framförts av prof. Dag Anckar (Åbo Akademi) under skrivprocessen.

REFERENSER

- Abrahamsson, B. (1977): *Bureaucracy or Participation*. Sage, London.
- Albrow, M. (1970): *Bureaucracy*. Macmillan, London.
- Alestalo, M. och H. Uusitalo (1988): Finland. Ingår i *Growth to Limits*, red. P. Flora, de Gruyter, New York.
- Alestalo, M., P. Flora och H. Uusitalo (1985): Structure and Politics in the Making of the Welfare State. Finland in a Comparative Perspective. Ingår i *Small States in Comparative Perspective*, red. R. Alapuro et al. Norwegian University Press, Oslo.
- von Beyme, K. (1985): *Political Parties in Western Democracies*. Gower, Aldershot.
- von Bonsdorff, G. (1982): Eduskuntaryhmien toiminta ja edustajien muut ryhmittymiset. Ingår i *Suomen kansanedustuslaitoksen historia XII*. Eduskunnan historiakomitea, Helsinki.
- Borg, O. (1982): Puolueiden ja eduskuntaryhmien suhteet. Ingår i *Suomen kansanedustuslaitoksen historia XII*. Eduskunnan historiakomitea, Helsinki.
- Borg, O. (1980): *Palkansaajien järjestövoiman kasvu 1945—80*. University of Tampere, Institute of Political Science.
- Dahl, R. och E. Tufte (1973): *Size and Democracy*. Stanford University Press, Stanford.
- Djupsund, G. (1979): Föränderlighet i partiorganisationen. En orsakssökande diskussion och empirisk illustration. *Statsvetenskaplig Tidskrift* nr 3.
- Duverger, M. (1978): *Political Parties*. Methuen, London.
- Epstein, L. D. (1967): *Political Parties in Western Democracies*. Praeger, New York.
- Fagerholm, K.-A. (1977): *Talmannens röst*. Söderströms, Borås.
- Gidlund, G. (1991): Conclusions. The Nature of Public Financing in the Nordic States. Ingår i *The Public Purse and Political Parties. Public Financing of Political Parties in Nordic Countries*. The Finnish Political Science Association, Helsinki.
- Gidlund, G. (1983): *Partistöd*. CWK Gleerup, Lund.
- Halila, H. ja L. Tarasti (1989): *Yhdistysoikeus*. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Heidar, K. (1990): Landsmotespolitikk. På verkstedsgolvet i Det Norske Arbeiderparti. Ingår i *Partiorganisasjoner. Studier i strukturer og prosesser i finske, norske og svenske partier*, red. G. Djupsund och L. Svåsand. Åbo Akademis Förlag, Åbo.
- Heiskanen, I. (1977): *Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen*. University of Helsinki, Department of Political Science.
- Helander, V. och D. Anckar (1983): *Consultation and Political Culture*. The Finnish Society of Sciences and Letters, Helsinki.
- Huuska, V. (1968): *Etujärjestöjen painostuspolitiikka Suomessa*. WSOY, Porvoo.
- Komulainen, S. (1988): *Järjestösiirtymä työmarkkinoiden kasvu- ja kehitystekijänä*. University of Tampere, Institute of Political Science.
- Lane, J.-E. (1987): Introduction. The Concept of Bureaucracy. Ingår i *Bureaucracy and Public Choice*, red. J.-E. Lane. Sage, London.
- Laegreid, P. och J. Olsen (1978): *Byråkrati och beslutningar*. Universitetsforlaget, Bergen.
- March, J. och J. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. The Free Press, New York.
- Michels, R. (1962): *Political Parties*. The Free Press, New York.
- Mill, J.S. (1910): *Representative Government*. Dent & Sons, London.
- Nassmacher, K.-H. (1989): Structure and Impact of Public Subsidies to Political Parties in Europe. The Examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany. Ingår i *Comparative Political Finance in the 1980s*, red. H. Alexander. Cambridge University Press, Cambridge.
- Nojonen, M. (1964): *Kansanedustajien sosiaalinen tausta Suomessa*. Valtiotieteellinen yhdistys, Helsinki.
- Nousiainen, J. (1989): *Suomen poliittinen järjestelmä*. WSOY, Helsinki.

- Nousiainen, J. (1960): *Finlands politiska partier*. Sveriges Finlandsföreningars Riksförbund, Stockholm.
- Oksanen, M. (1972): *Kansanedustajan rooli*. Gaudeamus, Helsinki.
- Oksanen, M. ja W. Pitkänen (1989): Kansanedustajan rooli. Roolikäsitteet, niiden synty ja merkitys. Ingår i *Suomen kansanedustajajärjestelmä*, red. M. Noponen. WSOY, Helsinki.
- Olsen, J. (1983): *Organized Democracy*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Panebianco, A. (1988): *Political Parties. Organization & Power*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Pateman, C. (1985): *The Problems of Political Obligation*. Polity Press, Oxford.
- Pateman, C. (1970): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Peters, G. (1987): Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making. Ingår i *Bureaucracy and Public Choice*, red. J.-E. Lane. Sage, London.
- Petersson, O. (1989): *Makten i det öppna samhället*. Carlssons, Stockholm.
- Pierre, J. (1990): Rörelsens parlament eller partioligarkins fiktion? Ingår i *Partiorganisasjoner: Studier i strukturer og prosesser i finske, norske og svenske partier*, red. G. Djupund och L. Svåsand. Åbo Akademis Förlag, Åbo.
- Pierre, J. och A. Widfeldt (1992): Sweden. Ingår i *The Development of Party Organizations in Western Democracies, 1960—1990. A Data Handbook*, red. R. Katz och P. Mair. Sage, London (under tryckning).
- Poguntke, T. och B. Boll (1992): Germany. Ingår i *The Development of Party Organizations in Western Democracies, 1960—1990. A Data Handbook*, red. R. Katz och P. Mair. Sage, London (under tryckning).
- Ramstedt-Silén, V. (1990): Högt i tak och brett mellan väggarna! Ingår i *Partiorganisasjoner: Studier i strukturer og prosesser i finske, norske og svenske partier*, red. G. Djupund och L. Svåsand. Åbo Akademis Förlag, Åbo.
- Ramstedt-Silén, V. (1989): Partikongressens dagordning. Ingår i *Esseitä politiikan päiväjärjestyksestä*, red. M. Wiberg. Turun Yliopisto, Valtio-oppi.
- Ramstedt-Silén, V. (1982): Bortbeslut och partistrategi. Ingår i *Partier, ideologier, väljare*, red. D. Anckar, E. Damgaard och H. Valen. Stiftelsen för Åbo Akademis forskningsinstitut, Åbo.
- Rantala, O. (1982): *Suomen puolueiden muuttuminen*. Gaudeamus, Helsinki.
- Rantala, O. (1972): Vaalikampanjan yleislinjat. Ingår i *Protestivaalit nuorisovaalit*. Ylioppilastuki, Helsinki.
- Rousseau, J.-J. (1968): *The Social Contract*. Penguin Books, Harmondsworth.
- Sipponen, K. (1991): The Political Life of Economic Interest Organizations in Finland. Ingår i *The Political Life of Institutions*, red. M. Wiberg. The Finnish Political Science Association, Helsinki.
- Ståhlberg, K. (1984): Diskriminerande drag i utnämningpolitiken. *Förvaltningsforskning*, Årsbok, del 2.
- Ståhlberg, K. (1979): Den partipolitiska förvaltningen. *Finsk Tidskrift* nr 4—5.
- Sundberg, J. (1992): Nationalized Parties — Professionalized Organizations. Ingår i *The Development of Party Organizations in Western Democracies, 1960-1990. A Data Handbook*, red. R. Katz och P. Mair. Sage, London (under tryckning).
- Sundberg, J. (1989): *Lokala partiorganisationer i kommunala och nationella val*. Finska Vetenskaps-Societeten, Helsingfors.
- Sundberg, J. och S. Högnabba (1992): Finland. The 1991 Campaign. Ingår i *Electoral Strategies and Political Marketing*, red. S. Bowler och D. Farrell. Macmillan, London (under tryckning).
- Sundberg, J. och C. Gylling (1992): Finland. Ingår i *The Development of Party Organizations in Western Democracies, 1960—1990. A Data Handbook*, red. R. Katz och P. Mair. Sage, London (under tryckning).
- Söderfeldt, B. (1969): Oligarkins järnlag. Partistruktur och partidemokrati. *Statsvetenskaplig Tidskrift* nr 1.
- Tarasti, L. (1987): *Suomen vaalilainsäädäntö*. Kunnallispaino, Helsinki.
- Tarkiainen, T. (1971): Eduskunnan valitseminen 1907-1963. Ingår i *Suomen kansanedustajain historia IX*. Eduskunnan historiakomitea, Helsinki.
- Timonen, P. (1981): *Puolueiden ehdokkaiden asettaminen eli kansanedustajain vaalilain 26§ ja 26a—26f § syntyä, soveltamista ja seurauksia*. Tampereen yliopisto, Poliittikan tutkimuksen laitos.
- de Tocqueville, A. (1988): *Democracy in America*. Harper & Row, New York.
- Uusitalo, H. (1985): Luokkarakenne ja intressien organisointi. *Sociologia* 3.
- Weber, M. (1978): *Economy and Society. Vol. I and II*. University of California Press, Berkeley.
- Weber, M. (1977): *Vetenskap och politik*. Bokförlaget Korpen, Göteborg.

Lagar och förordningar

Partilag 10. 1. 1969/10

Lag om riksdagsmannaval 13. 6. 1969/391

Föreningslag 26. 5. 1989/503