

Ny Tid

Rapport 17



Sverker Lindström

Pengar till politikerna och risken för korrupktion

**ARENA-
GRUPPENS
VÄNNER**
(BILDAT I NOVEMBER 2009)

arenaidé

Sverker Lindström

Pengar till politikerna och risken för korruption

Publicerat i april 2013

©Författaren och Arena Idé

Bild:Sippeangelo/Flickr.com

Arena Idé är en del av Arenagruppen
www.arenagruppen.se

Arenagruppen
Drottninggatan 83
111 60 Stockholm
Tel (vx) 08-789 11 60

Ny Tid är ett projekt inom tankesmedjan Arena Idé. Syftet är att befrämja en radikal och progressiv idéutveckling inom olika politikområden. Projektet kommer att söka inspiration från såväl andra länder som de senaste forskarrönen.

Inom projektet kommer vi att publicera rapporter och uppsatser kring en rad frågor och med en bred ansats. Rapporterna kommer att presenteras och diskuteras på offentliga seminarier.

Inledning	5
Europarådets korruptionsbekämpning och Sverige	6
Krav på lag om öppenhet om partiernas pengar	6
Förslaget till lagstiftning från 2004 som stoppades	7
Oeftergivliga krav på innehållet i lag om politisk finansiering	8
Hittillsvarande ordning – otillräcklig överenskommelse mellan partierna	8
Historisk bakgrund – pengar från företagen till vissa partier	9
Krav i riksdagsmotioner – alltid nej till lagstiftning från regeringspartierna	10
Partiernas ekonomiska bidragskultur	10
<i>Moderaterna</i>	10
<i>Centerpartiet</i>	11
<i>Folkpartiet</i>	12
<i>Kristdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet</i>	12
<i>Socialdemokraterna</i>	12
<i>Sverigedemokraterna</i>	12
Risk för fortsatt fördröjning – var står Moderaterna?	13
Källor	14

Inledning

Sverige anses inte ha någon omfattande korruption. Ett resultat av den uppfattningen är att vi hittills har saknat lagstiftning om de politiska partiernas finansiering. En annan förklaring är att Moderaterna i sex år motarbetat en lagstiftning. Under tiden har Moderaterna tagit emot mer än 90 miljoner kronor från anonyma givare.

Transparency Internationals svenska sektion driver sedan början av 2013 en kampanj, "Öppna bidrag", för att visa på behovet av lagen. Föreningens mål är att bekämpa korruptionsförhållanden och förebygga att sådana uppkommer. De har uppfattningen att korruption kan "handla om att gynna ett intresse som står beslutsfattaren nära, till exempel en politiker som tar emot ett bidrag till sitt parti mot löfte att verka för ett visst politiskt beslut. Integritet är motsatsen till korruption."

Sedan 2008 jagas Sverige av Europarådets antikorrupsionsenhet GRECO för att vi saknar en lagstiftning. Det är endast Sverige och tre andra länder, Malta, San Marino och Schweiz, som saknar lagar om politikens finansiering. I plenarmöte efter plenarmöte inom GRECO har den svenska regeringen kritiserats, nu senast i december 2012, för att inte agera. Europarådets generalsekreterare gavs då på nytt i uppdrag att formellt skriva till regeringen och påminna om Sveriges ansvar. Sveriges hållning har hela tiden kallats "globally unsatisfactory".

Bakgrunden är att den utredning som 2004 lade fram förslag om en lag om regler för redovisning av partiernas ekonomi lades i en byrålåda i regeringskansliet. Trots GRECOs krav avslutade regeringen 2009 ärendet formellt. Först under 2012 när Moderaterna på nytt tagit emot uppemot tio miljoner kronor sattes en utredning i gång i justitiedepartementet. Målet är att den ska gå ut på remiss under våren 2013 och leda till en proposition hösten 2013 för att en lag ska kunna träda i kraft 2014.

En tydlig lagstiftning om hur politiker och deras partier finansierar sin verksamhet är ett instrument för att minimera risken för korruption i samhället. Risken finns alltid att privata penningbidrag kan förutsätta löften om ett visst politiskt resultat eller innebära andra otillbörliga relationer. Rykten om flera sådana förhållanden cirkulerar.

Nu tycks dock enighet finnas i de svenska partierna om att en lagstiftning ska vara på plats innan valet i september nästa år. Detta blev möjligt sedan Moderaterna på några veckor gick från ett mer än tioårigt stenhårt nej till lagstiftning till att partiet plötsligt sade sig vilja ha en lagreglering.

Under motståndstiden samlade man in cirka 90 miljoner kronor från hemliga bidragsgivare.

En utredning görs nu bakom justitiedepartementets stängda dörrar utan insyn och utan att några direktiv redovisats öppet. Det sägs att resultat ska remissbehandlas och ligga till grund för lagstiftning senast i början av nästa år.

I den här rapporten redovisas en rad krav på innehållet i en sådan lag, dels krav som GRECO ställt på Sverige och dels krav som kan härledas ur det utredningsförslag som publicerades 2004 samt krav som bygger på erfarenheter från senare års diskussioner.

Europarådets korruptionsbekämpning och Sverige

Inom Europarådet har två konventioner utarbetats som siktar på att bekämpa korruption. Sverige har ratificerat båda, dels den straffrättsliga konventionen mot korruption (ETS nr 173), dels den civilrättsliga konventionen mot korruption (ETS nr 174).

Europarådets ministerråd har antagit en rad rekommendationer till medlemsstaterna, bland annat om en uppförandekod för offentliga tjänstemän (2000) och om gemensamma regler mot korruption i finansieringen av politiska partier och valkampanjer (2003).

Inom Europarådets Group of States against Corruption (GRECO), sker utvärdering av medlemsstaternas efterlevnad av sina åtaganden enligt konventionerna. Utvärderingsrapporterna finns på GRECOs hemsida.

Krav på lag om öppenhet om partiernas pengar

GRECO är väldigt tydliga i sina krav på innehållet i den lag som måste stiftas. De framfördes till Sverige redan 2009 och upprepades senast för tre månader sedan.

Så här ser kraven ut i fri översättning till svenska:

1. Öka genomlysningen av partiernas ekonomi på central, regional och lokal nivå speciellt med sikte på valkampanjer. Målet är att säkerställa att inkomster, utgifter, tillgångar och skulder bokförs och registreras på ett tydligt och begripligt sätt. Det ska ske på ett sådant sätt att räkenskaperna ska inkludera lokal verksamhet samt olika organisationer eller andra organ som direkt eller indirekt är relaterade till partiet eller under dess kontroll. Räkenskaperna ska vara öppna och tillgängliga för allmänheten.

2. Introducera ett system för redovisning av inkomster och utgifter som rör valkampanjer och säkerställa att all betydelsefull information blir offentlig.
3. Inför ett generellt förbud att ta emot bidrag från givare vars identitet är okänd och inför ett system där bidrag till partier och personvalskandidater och givare ska redovisas om bidraget överstiger en viss nivå.
4. Ta fram en omsorgsfullt utarbetad plan på exakt vad som ska rapporteras och säkerställ att redovisningarna görs tillgängliga offentligt.
5. Utforma ett system för oberoende revision.
6. Säkerställ ett system med oberoende kontroll av partiernas och personvalskandidaternas finansiering av valkampanjer.
7. Inför sanktioner i händelse av att något parti eller någon valkandidat inte följer reglerna.

Förslaget till lagstiftning från 2004 som stoppades

I betänkandet SOU 2004:22 från den statliga utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter föreslogs en lagstiftning om partiernas ekonomi. Den föreslagna lagen skulle ge allmänheten en rimlig insyn i partiernas finansiering. Efter en remissrunda lade regeringen Reinholdt förslaget på is och i december 2009 avslutade regeringen formellt ärendet, vilket innebar att det avfördes och att regeringen inte tänkte lägga fram något lagförslag.

Det förslag till lag som presenterades av kommittén skulle ha inneburit att de politiska partierna och även kandidater som bedrivit personvalskampanjer skulle vara skyldiga att redovisa hur man finansierat sin verksamhet. Ett viktigt krav var att samtliga intäkter noggrant skulle redovisas som till exempel bidrag från olika givare. För bidrag på över 20 000 kronor skulle namnet på bidragsgivaren uppges. Den årliga redovisningen skulle skrivas under av partiets ledare och innehålla en förklaring att partiet inte mottagit andra intäkter än de som angivits.

Oeftergivliga krav på innehållet i lag om politisk finansiering

Det förslag som fanns 2004 är inte längre tillräckligt för att få grepp om partiernas ekonomier. Lagtexten måste uppfylla GRECOs krav men också ha ett mycket tydligt innehåll. Följande delar måste finnas med i lagtexten:

Alla intäkter och utgifter ska redovisas för partiets centrala verksamhet för sig, regionala enheter för sig, lokala föreningar för sig och för varje personvalskandidat för sig enligt en mall som lagen uppställer. Mallen ska finnas i lagtexten.

Partiernas intäkter ska innehålla specificerade uppgifter om offentligt partistöd, medlemsavgifter, inkomster från försäljningar, aktieinnehav, bidrag från enskilda, företag, organisationer, stiftelser och fonder, insamlingar och eventuellt andra inkomster eller annat stöd. Även sidoordnade verksamheter, som till exempel insamlingsstiftelser och andra stödverksamheter ska redovisas. Överföringar av medel mellan olika led i ett parti ska tydligt redovisas. Varje bidrag och namnet på givaren ska redovisas om värdet på central nivå överstiger 20 000 kronor. På andra nivåer ska alla bidrag redovisas.

En enskild valkandidat ska redovisa sina inkomster och utgifter för genomförd personvalskampanj. Det stöd, ekonomiskt eller praktiskt, som erhållits ska redovisas i en öppen och tillgänglig redovisning som ska innehålla namn och belopp för varje bidrag som överstiger 1 000 kronor. Sådan redovisning ska inlämnas till valmyndigheten senast tre veckor efter ett val.

Redovisningar ska fastställas av behörigt organ och skrivas under av partiets ledare, ordförande eller motsvarande och innehålla en försäkran att partiet eller dess enskilda företrädare inte haft andra intäkter än som uppgivits. Personvalskandidat ska skriva under sin redovisning som ska innehålla en försäkran om att alla intäkter har uppgivits.

Partiernas olika redovisningar ska vara öppet tillgängliga för envar och även tillställas valmyndigheten.

Hittillsvarande ordning – otillräcklig överenskommelse mellan partierna

Flera av partierna har varit motståndare till lagstiftning och i stället hänvisat till den frivilliga överenskommelse som finns mellan "de gamla" riksdagspartierna, medan Sverigedemokraterna inte accepterar överenskommelsen. Den senaste överenskommelsen är från april 2000. Den innebär

att partierna ska redovisa sina intäkter ”så öppet som möjligt”. Den gäller endast partierna på central nivå även om det anges som önskvärt med regionala och lokala redovisningar.

Flera av de sju punkter som finns i överenskommelsen följs dåligt av flera partier. Det gäller till exempel kravet om indirekt stöd ”i form av stödannonsering, subventionering av annonskostnader och personella resurser” som ska redovisas och att juridiska bidragsgivare ska redovisas med namn och belopp. Den viktigaste avvikelsen från överenskommelsen har Moderaterna stått för som inte offentliggjort någon ”intäktsredovisning” under flera år.

Historisk bakgrund – pengar från företagen till vissa partier

Under den tidiga demokratiska utvecklingen under 1900-talet erhöll framför allt Allmänna valmansförbundet/Högerpartiet och de liberala partierna starkt stöd från näringslivet i bred mening. Den liberale statsministern C G Ekman fick till exempel avgå på 1930-talet sedan han förnekade att han tagit emot stora bidrag från finansmannen Ivar Kreuger. I dag motsvarar stödet ett värde på nära 3 miljoner kronor.

Under 1940-talet fanns i Sverige olika konstellationer av företrädare för de stora företagen som bidrog med stora summor till de politiska partier som stod näringslivet nära, det vill säga Högerpartiet och Folkpartiet. De aktiviteter som genererades och betalades ägde i huvudsak rum i hemlighet.

Under 1960- och 1970-talet mottog Högerpartiet/Moderaterna och Folkpartiet årligen stora hemliga bidrag från de svenska storföretagen. Detta uppmärksammades av SSU som via aktieägarskap begärde faktiska uppgifter om stödet. Det tvingade företagen att på de årliga bolagsstämmorna offentligt redovisa de summor som de betalade till de näringslivsvänliga politiska partierna. Det förekom även att unga politiker erhöll lön av storföretag så att de utan problem skulle kunna ägna sig åt politisk verksamhet. Carl Bildt var en av dem som fick lön från ett storföretag för att i praktiken kunna fungera som ung heltidspolitiker.

Under hela denna period av stark koppling mellan storföretagens ledare, Svenska Arbetsgivareföreningen och Industriförbundet (numera Svenskt Näringsliv), och borgerliga partiers företrädare fick Socialdemokraterna praktiskt och ekonomiskt stöd av Landsorganisationen, systerorganisationen som anses vara en del av arbetarnas folkrörelse.

Folkpartiet beslöt 1971 att inte längre ta emot pengar från näringslivet medan Moderaterna fortsatte att ta emot subsidier fram till 1977. Framför allt Moderaterna fortsatte dock att ta emot stora ekonomiska bidrag utan att det bekantgjorts några detaljer om givarnas identitet.

De statliga och kommunala partistöden har sedan 1970-talet byggts ut kraftigt i olika etapper. För flera av de mindre partierna, Centerpartiet undantaget, torde det vara den enda större inkomstkällan, vid sidan av medlemsavgiften. Moderaterna har under 2 000-talet mottagit mångmiljonbelopp av olika givare. Centerpartiet är ägare till ett investmentbolag med en miljardförmögenhet och erhåller flera tiotals miljoner kronor i vinstmedel varje år. Socialdemokraterna äger ett lotteribolag som ger årliga vinstbidrag med tiotals miljoner kronor och erhåller i sin samverkan med Landsorganisationen även direkt ekonomiskt stöd.

Krav i riksdagsmotioner – alltid nej till lagstiftning från regeringspartierna

Under en rad av år har det funnits motioner från framför allt Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet med krav på beslut om lagreglering. Under tiden med alliansregeringen har motionerna alltid avvisats, även om några av regeringspartierna i andra sammanhang sagt att de inte är motståndare till lagstiftning. De har dock i riksdagen stött regeringens avslagslinje.

En förändring ägde rum under behandlingen av motioner under senhösten 2011. Då enades framför allt Moderaterna och Socialdemokraterna att ta upp diskussioner om en eventuell lagstiftning. Därmed hade Moderaterna plötsligt bytt fot från det beslut att säga nej till lagstiftning som fattades på partistämman så sent som i oktober 2011.

Partiernas ekonomiska bidragskultur

Så länge man håller sig till de centrala partierna är de nuvarande ekonomiska redovisningarna hyggligt överblickbara. Men om man vill se helheten med de regionala och lokala föreningarna inkluderade och kontakterna mellan nivåerna får man inte mycket hjälp. Oklarheterna är stora. Hur valkampanjerna finansieras finns det inte heller någon särskild redovisning av. Speciellt allvarligt är det med personvalskampanjerna.

Moderaterna

Det som stått i fokus under en längre tid är framför allt Moderaternas ekonomi och partiets ståndpunkter när det gäller frågan om lagstiftning. Under de tio första åren på 2000-talet kunde man ta emot cirka 90 miljoner kronor från olika bidragsgivare.

För åren 2001 till och med 2010 har moderaterna tagit emot 86 852 000 kronor från för allmänheten okända bidragsgivare. Lägger man till en donation på 9 miljoner kronor som man erhållit samt ett belopp på några miljoner kronor för år 2 000 blir det en bra bit över 90 miljoner kronor under 2 000-talet. Under 2011 mottogs 1 499 kronor i bidrag.

Så här ser Moderaternas bidragskedja ut i ett tioårsperspektiv med början 2001.

År	Intäkter	Bidrag	Resultat
2001		4 500	
2002	143 394	10 723	-27 821
2003	94 626	2 948	2 331
2004	97 120	10 493	7 830
2005	115 307	11 238	27 572
2006	159 660	31 841	31 841
2007	138 494	3 507	37 638
2008	144 981	2 408	-1 931
2009	159 660	2 000	-9 155
2010	179 288	7 194	-19 500

Källa: *Moderaternas årsredovisningar 2002–2010. För år 2001 uppgift i SOU 2004:22.*

Bidragen har haft stor betydelse. Så här sade Fredrik Reinfeldt på partistämman 2007:

”Utan de resurser vi fick av enskilda bidragsgivare hade vi inte haft möjlighet att formulera vår fördjupning av vår politik, vi hade inte haft den kraft vi hade i valrörelsen.”

Centerpartiet

Partiet är det ekonomiskt starkaste av alla riksdagspartier. Det beror på en försäljning av ett antal dagstidningar som partiet ägde. Vinsten från försäljningen placerades i bolaget Randello Invest som koncernredovisas i Centerpartiets Riksorganisation. Bolaget har ett bokfört eget kapital på cirka 1,6 miljarder kronor som består av aktier och olika finansiella instrument. På grund av utnyttjandet av förmånliga skatteregler taxerar bolaget endast för cirka 8 miljoner kronor i skatt per år, vilket motsvarar ungefär 6 procent av vinsten.

Under åren från 2004 då företaget bildades har Centern erhållit drygt 300 miljoner kronor i koncernbidrag från Randello. Sedan några år betalar medlemmar i Centerpartiet ingen central medlemsavgift. Centerpartiet fick inför den senaste valrörelsen 2010 vinstmedel på 110 miljoner kro-

nor som utbetalades i april 2010. Vinstmedlen har använts till att bland annat avskaffa den centrala medlemsavgiften och genomföra omfattande utbildningsinsatser. Dessutom har tankesmedjan Fores startats med ett bidrag på 25 miljoner kronor.

Inkomster från förmögenhetsförvaltning som gått till partiet: 2007: 50 mkr, 2008: 50 mkr, 2009: 35 mkr, 2010: 110 mkr (april 2010), 2011: 50 mkr.

Närmare upplysningar om hur Centerns helägda bolag har placerat sina pengar lämnas inte i den officiella redovisningen. Det går således inte att se hur kopplingarna mellan det politiska partiet och finansvärlden ser ut. För att slippa kritik har man ett placeringsråd som sägs ha full beslutsrätt över bolagets placeringar. Men det går inte för någon utomstående att få vetskap om vilka hänsyn som tas och hur beslut fattas.

Folkpartiet

Årsredovisningarna för 2010 upptar en post som heter "Intäkter för fakturerade kostnader och övriga intäkter" på 17,6 miljoner kronor som inte närmare specificeras. Det är cirka 30 procent av intäkterna. I övrigt är gåvor och personliga bidrag av liten omfattning.

Kristdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet

Partiernas redovisade ekonomiska förhållanden visar att nära nog alla inkomster kommer från olika statliga partibidrag kompletterat med smärre summor i gåvor från partisympatisörer.

Socialdemokraterna

Partiet har den mest utförliga redovisningen. Av den framgår att man under 2010 fick 16,7 miljoner kronor från LO och dess fackförbund. Från privatpersoner fick partiet bidrag på 3,2 miljoner kronor. Därtill erhöles 53 miljoner kronor i överskott från den lotteriverksamhet som bedrivs i bolaget A-lotterierna som partiet är delägare i.

Sverigedemokraterna

Partiet saknar en öppen ekonomisk redovisning. På partiets hemsida finns en uppmaning: "Stöd oss ekonomiskt via bank eller plusgiro." Det finns också särskild information om hur man från utlandet kan överföra pengar till partiet.

Risk för fortsatt fördröjning – var står Moderaterna?

De sju "gamla" riksdagspartierna har enats om att en lagstiftning ska genomföras och vara på plats före valet i september 2014. Det egendomliga är att den utredning som är nödvändig och som måste remissbehandlas innan en lagstiftning kan bli proposition i riksdagen genomförs inom justitiedepartementet, utan vanlig öppenhet om dess direktiv.

Det är oroväckande med tanke på hur Moderaterna har agerat i frågan tidigare med det viktigaste målet att på olika sätt attackera Socialdemokraternas finansiering. Även Folkpartiet har haft detta som mål i diskussionerna som föregick omsvängningen. Om sådana idéer förs fram i det lagförslag som ska remissbehandlas riskerar lagstiftningen att hamna i stora svårigheter.

Moderaternas partiledning hävdade vid sin stämma i oktober 2011 och en tid därefter en rad olika motiv för sin hållning. Vilka direktiv som getts till de tjänstemän på departementet som arbetar med frågan är oklart.

Moderaterna har angripit Socialdemokraterna för att de får ekonomiskt stöd av arbetarrörelsens andra gren LO och fackförbunden. Vidare talar man om det fördärliga i att partiet får inkomster från lotteriverksamhet medan man aldrig nämnt Centerpartiets beroende av aktie- och värdepappersmarknaden. Numera är Moderaterna stora aktieägare i börsföretag sedan man placerat sin förmögenhet på cirka 20 miljoner kronor, skapad av de hemliga bidragen, i en aktieportfölj.

Moderaterna talar om begreppet frivillighet när det gäller att ge bidrag till de politiska partierna. Med det avses att man vill ingripa i LO:s och förbundens rätt att fatta beslut i den ordning föreningarnas stadgar reglerar. Moderaterna vill stoppa möjligheten för till exempel ett fackförbund att besluta om bidrag till Socialdemokraterna eftersom inte alla medlemmar vill det. Om det inte endast är debatteknik så kommer lagstiftningsprocessen att stöta på svåra problem och bli svårhanterlig. Föreningsfriheten är grundlagsfäst och kan inte hotas så enkelt. Även andra av Moderaternas tidigare ståndpunkter är oacceptabla.

Källor

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp

<http://www.transparency-se.org/>

<http://oppnabidrag.se/>

SOU 2004: 22 Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter

Partiernas intäktsredovisningar och årsredovisningar