

Fjölmenustu flokkar heims Meðlimaskipulag íslenskra stjórnámálflokka

Gunnar Helgi Kristinsson,
prófessor í stjórnmálafræði
við Háskóla Íslands

2. tbl. 6. árg. 2010
Fræðigreinar



Útdráttur

Ísland hefur þá sérstöðu meðal lýðræðisþjóða að mun hærra blutfall kjósenda er skráð í stjórnmálaflokka en þekkt annars staðar. Þetta vekur spurningar um edli og blutverk flokksaðildar og kallar á skýringar á sérstöðu Íslands. Auk þess hefur meðlimum stjórnmálaflokkanna fjölgað hér á landi, þvert á reynsluna í öðrum löndum. Viða um þeim veldur fækkun meðlima í stjórnmálaflokkunum ábyggjum, en spyrja má hvort mikill fjöldi meðlima í þeim íslensku sé heilbrigðismerki á íslenska flokkakerfinu. Í þessari grein er leitast við að kortleggja og skýra meðlimaþróun íslensku stjórnmálaflokkanna með bliðsjón af kenningum um skipulag stjórnmálaflokka. Forsenda mikils meðlimafjölda er að aðild að flokkunum er í raun frjágæði á Íslandi en þróun prófkejaranna hefur átt meginþátt í því að gera þá möguleika til fjölgunar meðlima sem frjágæðin skapa að veruleika.

Abstract

Political parties in Iceland are distinguished by higher membership density than exists in other democratic states. This raises questions concerning the nature and role of party membership and calls for an explanation of this distinguishing feature of Icelandic party politics. In addition, the number of party members has been increasing, contrary to experience from other states. In many countries the declining number of party members has given cause for alarm, but in Iceland the question may well be asked if the large number of party members is a sign of good health for the party system. In this article we seek to map and explain the development of membership of the Icelandic parties in light of theories of party organization. Membership being in effect a free good in Iceland is a precondition for the great number of members which prevails while the development of party primaries has played the main role in actualizing the membership potential provided by the nature of party membership.

Inngangur

Í þessari grein er gerð tilraun til að skýra þá staðreynd að tölur yfir meðlimi íslenskra stjórnmálaflokka benda til að stærra hlutfall kjósenda þeirra séu skráðir meðlimir en dæmi eru um annars staðar í þróuðum lýðræðisríkjum.¹ Að forminu til eru íslensku flokkarnir fjöldaflakkar, sem byggja á þeirri starfsreglu að stuðningsfólk þeirra geti gengið í flokksfélög sem í flestum tilvikum eru skipulögð í sömu landfræðilegu einingum og sveitarfélögin.² Mikill hluti stuðningsmanna flokkanna virðist gera einhvers konar greinarmun á því að vera eða vera ekki meðlimir í þeim, sem sést á því að í könnunum endurspeglast hátt hlutfall meðlima í íslensku flokkunum, þótt tölurnar sem fást með því móti séu að vísu ekki

- 1 Höfundur er þakklátur tveimur ónafngreindum ritrýnum tímaritsins fyrir gagnlegar athugasemdir við fyrri drög greinarinnar.
- 2 Í fámennum byggðum ná flokksfélög stundum yfir stærra svæði og í Reykjavík eru fleiri en eitt flokksfélag, t.d. í Sjálfstæðisflokknum. Auk þess starfa í flokkunum sérsambönd (kvenna, ungliða, eldri borgara) og í sumum þeirra sérstök önnur félög.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

alveg jafn háar og ætla mætti út frá félagaskráum flokkanna. Bæði félagaskrár flokkanna og þær upplýsingar sem fá má úr könnunum benda jafnframt til að mikil fjölgun hafi átt sér stað í flokkunum undanfarin ár. Þessi þróun er alveg gagnstæð þeirri sem orðið hefur annars staðar í rótgrónum lýðræðisríkjum, þar sem fækkun flokksmeðlima hefur víða verið talin áhyggjuefni og merki um veikari samfélagslegar rætur stjórnmálaflokkanna (Gallagher, Laver og Mair 2006, 311-314). Meira vafamál er hins vegar að háar meðlimatölur íslensku flokkanna lýsi skipulagslegum styrk þeirra eða að almennt félagsstarf hafi eflst undanfarin ár og áratugi.

Mikilvægt er, bæði af fræðilegum og hagnýtum ástæðum, að fá skýringu á þeirri sérstöðu íslensku stjórnmálaflokkanna sem fram kemur í háum félagatölum þeirra. Frá fræðilegum sjónarhóli getur rannsókn á þróun aðildar að íslensku flokkunum varpað ljósi á eðli flokkanna sem skipulagsheilda og þeirra hvata sem hafa áhrif á starf fólks í þeim. Frá hagnýtum sjónarhóli gefa þessar upplýsingar tilefni til að leggja mat á raunverulegan styrk íslensku flokkanna sem grundvallarstofnana íslenska lýðræðiskerfisins. Þótt fræðilega sjónarhornið sé ráðandi í þessari grein gefur hún tilefni til umræðu um hið hagnýta.

Efnistöð er þau að fyrst eru skoðaðar upplýsingar um meðlimi stjórnmálaflokka úr alþjóðlegum rannsóknum og tölur um þá íslensku settar í það samhengi, m.a. til að undirbygga þá grundvallarstaðhæfingu greinarinnar að meðlimir séu hér hlutfallslega fleiri en í öðrum löndum. Því næst er leitað í kenningar um skipulag stjórnmálaflokka, til skýringar á þróun meðlimaskipulags og hlutverkum meðlima í flokkum. Á grundvelli þeirrar umfjöllunar eru þróaðar tilgátur um meðlimi íslensku flokkanna sem leitast verður við að prófa síðar í greininni. Því næst er farið yfir mælingar og aðferðir sem notaðar eru við að prófa tilgátur og loks gerð grein fyrir niðurstöðum rannsóknarinnar.

Meðlimir flokkanna í alþjóðlegum samanburði

Tölur um meðlimi stjórnmálaflokka í öðrum löndum benda til að þeim fari nær alls staðar fækkandi í rótgrónum lýðræðisríkjum. Það á við hvort sem skoðaðar eru hreinar meðlimatölur eða hlutfallstölur (meðlimir sem hlutfall af kjósendum). Mair og van Biezen (2001) komast að þeirri niðurstöðu að um síðustu aldamót hafi innan við 5% kjósenda í lýðræðiskerfum Vestur-Evrópu verið meðlimir í stjórnmálaflokkum, samkvæmt uppgefnum tölum frá flokkunum, en sambærileg tala frá því í upphafi sjöunda áratugarins var um 15% (bls. 9). Hlutfall meðlima í stjórnmálaflokkum í ríkjum þar sem það var yfir meðallagi á síðari hluta tíunda áratugarins samkvæmt tölum Mair og van Biezen (2001) og Scarrow (2000) má sjá í töflu 1.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Tafla 1. Meðlimir í stjórnmalaflokkum sem hlutfall af kjósendum í sjö Evrópuríkjum.

Ríki	Scarrow (2000)	Mair og van Biezen (2001)
Austurríki	17,1	17,7
Finnland	10,5	9,6
Noregur	7,9	7,3
Grikkland	(-)	6,8
Belgía	7,6	6,5
Sviss	8,7	6,4
Svíþjóð	7,1	5,5

Gallagher, Laver og Mair (2006, 312) bæta við að á Íslandi og Möltu séu meðlimatölur háar, en talan sem þeir nefna fyrir Ísland (16,9%) er ósambærileg við aðrar tölur sem þeir birta þar sem hún byggist á mati út frá könnunum en ekki uppgæfnum tölum frá flokkunum.³ Séu þessar tölur hins vegar bornar saman við þær sem íslensku flokkarnir hafa gefið upp um meðlimi sína kemur í ljós að meðlimir íslensku flokkanna eru ekki bara hlutfallslega mun fleiri, heldur hefur meðlimafjöldi flokkanna nærri þrefaldast undanfarna þrjá áratugi. Uppgæfnar tölur flokkanna um meðlimafjölda má sjá í töflu 2.

Tafla 2. Meðlimir samkvæmt skráum stjórnmalaflokkanna 1979-2010.

Stjórnmalaflokkur	1979	1995	2007	2010
Alþýðuflokkurinn	5.000	5.500	-	
Alþýðubandalagið	3.000	5.000	-	
Framsóknarflokkurinn	(vantar)	7.000	12.000	13.400
Frjálslyndi flokkurinn	-	-	1.600	1.650
Samfylkingin	-	-	20.000	20.500
Sjálfstæðisflokkurinn	15-20.000	33.000	50.000	50-60.000
Vinstri – græn	-	-	3.000	5.400
Samtals	*32.500	55.000	86.600	**95.950

Heimildir: Ólafur Þ. Harðarson (1979) og (2006); Fréttablaðið 24. mars 2007; upplýsingar frá flokks-skrifstofum í nóvember 2010. Hreyfingin heldur engar skrár yfir meðlimi í samræmi við samþykktir flokksins.

* Mat, byggt á að meðlimir Framsóknar hafi verið jafnmargir og þeir voru 1995 og meðlimir Sjálfstæðisflokksins 17.500.

** Gengið út frá að Sjálfstæðisflokkurinn hafi 55.000 meðlimi.

3 Hins vegar eru 30% kjósenda á Möltu meðlimir stjórnmalaflokka samkvæmt þeirra tölum.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Samanlagður meðlimafjöldi íslensku flokkanna er tæplega eitt hundrað þúsund ef byggt er á tölum sem þeir gefa upp og meðlimunum hefur fjölgað mun meira en sem nemur fjölgun kjósenda. Séu tölurnar í töflu 2 umreiknaðar í hlutfall af kjósendum gefa þær til kynna að meðlimum íslensku flokkanna hafi fjölgað sem hlutfalli af kjósendum á kjörskrá úr 21,5% árið 1979, í 28,6% 1995, 39,1% 2007 og 41,7% árið 2010. Það er talsvert meira en tvöfalt hærra hlutfall en í Austurríki, þar sem meðlimafjöldinn er mestur samkvæmt töflu 2, og um fjórfalt hærra en í Finnlandi, þar sem hann er næst mestur. Það eitt að til eru listar yfir meðlimi segir hins vegar lítið um hvað réði því að þeir voru upphaflega skráðir í flokkana, hvers eðlis starf þeirra í flokkunum er eða hvað getur haft áhrif á skráninguna (t.d. framlög til flokksins o.s.frv.). Einar sér segja þess vegna tölurnar lítið um raunverulegan skipulagslegan styrk íslensku flokkanna eða virkni í grasrótinni. Í þessari grein er grafið fyrir um þann pólitíska veruleika sem að baki tölunum liggur.

Kenningar um meðlimi stjórnmalaflokka

Skipta má kenningum um meðlimi stjórnmalaflokka í tvennt, í meginatriðum, eftir því hvort áhersla þeirra er á framboðshliðina (viðleitni eða áhuga flokkanna á að fá meðlimi til liðs við sig) eða eftirspurnarhliðina (í hvaða mæli kjósendur sækjast eftir aðild að stjórnmalaflokkum). Þótt líklegt virðist að sannfærandi skýring á meðlimafjölda stjórnmalaflokka fái ekki nema tekið sé tillit til beggja þátta hljóta áhersluþættir skýringa sem miðast við þarfir flokkanna annars vegar og þarfir kjósenda hins vegar að vera ólíkir. Sú hugmynd að þarfir stjórnmalaflokka geti verið aðrar en þarfir kjósenda þeirra á rætur í aðgreiningunni á milli atvinnustjórnmalamanna og áhugastjórnmalamanna. Hinir fyrrnefndu lifa „á“ stjórnmalum, eins og Weber (1973, 133) orðaði það, ekki síður en fyrir þau. Þeir hafa sérstaka hagsmuni af stöðugleika og viðhaldi flokkanna sem skipulagsheilda sem leiða má af því að þeir hafa af stjórnmalavafstri sínu ekki bara lífsviðurværi heldur einnig von um frama og viðurkenningu. Eftir því sem ítök atvinnustjórnmalamanna eflast byrja stjórnmalaflokkarnir að lifa eigin lífi sem skipulagsheildir með hag af farsælli aðlögun að umhverfinu frekar en umbreytingu þess í þágu hugmynda og hugsjóna (Panbianco 1988). Í eftirspurnarkenningum er hins vegar fjallað um þætti sem gera aðild að stjórnmalaflokkum áhugaverða fyrir stuðningsmenn þeirra. Einhvers konar mat meðlimanna á því hvað þeir fái út úr því að vera meðlimir stjórnmalaflokks hlýtur að liggja til grundvallar ákvörðun þeirra um að ganga í flokk, nema sú ákvörðun sé þeim alveg að kostnaðarlausu. Umbun getur verið í því formi að flokkur berjist fyrir tilteknum málstað en einnig að meðlimirnir njóti einhverra hlunninda sem utanfélagsmenn njóta ekki. En ef aðild að flokki kostar meðlimina hvorki fjármuni, fyrirhöfn né óþægindi kann að vera að þeir láti sig einu varða hvort þeir eru skráðir í flokkana eða ekki.

Ef eftirspurn er meiri en framboð má líta á það sem merki um að flokksaðild sé „útilokandi“ (e. exclusionary) gæði, sem ekki allir geta öðlast fyrirhafnarlaust eða sér að kostnaðarlausu. Líti flokkar hins vegar á aðild sem frígræði getur hver sem er

Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (fræðigreinar)

öðlast aðild án þess að vinna nokkuð til þess. Ef mjög margir eru á skrá án þess að leggja mikið upp úr aðild sinni að þeim eða jafnvel án öruggrar vitneskju um að vera skráðir þar gæti það verið merki um að það að vera meðlimur sé frígæði. Slíkt gæti birst í að mun færri teldu sig meðlimi flokkanna í könnunum en félagaskrár þeirra bentu til.

Framboðshliðin

Flokkar hafa í gegnum tíðina lagt mismunandi mikla áherslu á að efla skipulögð samtök borgaranna sér til stuðnings. Sögulega er viðleitni flokka til að skipuleggja almenna stuðningsmenn sína tengd útvíkkun kosningarréttarins, sem virtist gefa vel skipulögðum fjöldaflokkum ákveðið forskot í samkeppni um atkvæði. Stórir hópar skipulagðra stuðningsmanna sem fórnauðu fé og vinnu í flokksstarfið veittu fjöldaflokkum aðgang að björgum sem nýttust þeim vel í samkeppni við vel skipulagða flokka. Lýðræðisleg uppbygging skapaði forystu þeirra einnig lýðræðislegt umboð sem ekki var til að dreifa í kjarnaflokkum fyrri tíðar. Þá var almennt meðlimastarf vettvangur fyrir þjálfun forystufólks og stuðlaði að því að framlína flokkanna var í góðum tengslum við stuðningsmannagrundvöll þeirra (Scarrow 2005).

Árið 1951 kom út í Frakklandi rit Duverger, *Les Partis Politiques*, sem mótaði umræðu um skipulag stjórnmálaflokka á síðari hluta tuttugustu aldar (Duverger 1964). Duverger hélt því fram að flokkar sem mynduðust utan þjóðþinga fyrir útbreiðslu kosningarréttarins, t.d. flokkar verkalyðshreyfingarinnar, hefðu visst forskot í samkeppninni um hylli kjósenda vegna þess að skipulagið auðveldaði þeim að ná til mikils fjölda kjósenda. Aðrir flokkar væru líklegir til að líkja eftir slíku skipulagi og skipulagsformið sem ætti upptök sín á vinstra helmingi stjórnmálanna myndi því smitast yfir í aðra flokka. Lykilhugtakið í greiningu Duvergers á nútímastjórnmálaflokkum er „fjöldaflokkur“, en það sem greinir fjöldaflokka frá eldri skipulagsformum er þó ekki fjöldinn, sem slíkur, heldur skipulagið. Skipulagið er ekki bara tæki leiðtoga til að beita í kosningum. Það er ekki síður sá lýðræðislegi grundvöllur sem starf flokkanna byggist á, þar sem forystan ber ábyrgð gagnvart almennum félagsmönnum um leið og framlög meðlimanna gera flokkinn óháðan utanaðkomandi fjarsterkum aðilum.

Þótt greining Duvergers hafi haft mikil áhrif á skrif um skipulag stjórnmálaflokka töldu ýmsir höfundar að hann annaðhvort ýkti kosti þess að hafa mikinn fjölda skipulagðra meðlima (Epstein 1980) eða að sá tími sem fjöldaskipulag hafi haft ótvíræða yfirburði yfir forystumiðaðri flokka væri liðinn (Kirchheimer 1966). Epstein telur ástæðu til að efast um að „smitun frá vinstri“ hafi átt sér stað í þeim mæli sem Duverger taldi og bendir auk þess á að fjarvera almenns meðlimaskipulags í Bandaríkjunum og Kanada styðji ekki kenninguna um almenna þróun í átt til slíkra skipulagsforma sem Duverger taldi eiga sér stað (Epstein 1980, einkum bls. 126-129). Kirchheimer taldi að hugmyndafræðileg kjölfesta fjöldaflokka væri íþyngjandi fyrir kosningamiðaða flokka nútímans sem þyrftu

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

umfram allt að hafa sveigjanlega stefnu til að höfða til sem breiðstra hópa kjósenda. Til að skapa slíkan sveigjanleika væru flokkarnir líklegir til að draga úr hlutverki venjulegra flokksmeðlima, og þar með úr íhaldssömum áhrifum þeirra á flokksímyndina (Kirchheimer 1966, 190).

Panebianco (1988) er ef til vill helsti talsmaður þeirrar hugmyndar að stofnanaævæðing stjórnmalaflokka hafi umbreytt eðli þeirra, úr skipulagsheildum sem vinna að umbreytingu á þjóðfélagslegu umhverfi sínu yfir í heildir sem leita aðlögunar og jafnvægis gagnvart umhverfinu. Þróun skrifræðis innan flokkanna leiðir til þess að samkennd hugmynda víkur í vissum mæli fyrir sameiginlegum hagsmunum atvinnufólks. Kjarna þeirra sem starfa að hinu daglega flokksstarfi nefnir Panebianco „hina virku“ (e. activists), en meðal þeirra er að finna mikilvægasta kjarna flokksmeðalima fyrir utan forystuna. Hinum virku skiptir hann aftur í framafólk (e. careerists) og áhangendur (e. believers). Þeir fyrrnefndu eru sá minnihluti virkra flokksmanna sem hyggur á frama í stjórnálum og er stundum gagnrýnin á forystu flokkanna, skapi þeim ekki viðunandi tækifæri til áhrifa. Áhangendurnir, á hinn bóginn, eru mjög flokkshollir og taka oftast ekki mjög ákveðna afstöðu í innri valdabaráttu flokkanna.

Leiðtogar stjórnmalaflokka hafa ekki bara áhuga á virkni fólks í flokkunum heldur „réttri tegund af virkni“ eins og Panebianco orðar það (1988, 31). Hagsmunir leiðtoganna liggja fyrst og fremst í innri samstöðu og eins miklu frelsi til athafna fyrir þá sjálfa og mögulegt er. Katz og Mair (1995) hafa útfært þessa grundvallarsýn í kenningunni um samtryggingarflokka (e. cartel parties). Með því að flokkar reiða sig í sífellt minna mæli á vel skilgreinda samfélagshópa og meir á atvinnumennsku við rekstur viðfangsefna verða þeir stöðugt háðari aðgangi að ríkisvaldinu til að útvega sér gæði eins og fjármagn, aðgang að sérþekkingu og tækifærum til að láta rödd sína heyrast. Samtrygging flokkanna gengur út á að þeir veiti hver öðrum aðgang að slíkum gæðum í vissum mæli, óháð því hvort þeir eru í stjórn eða stjórnarandstöðu. Slíkt samstarf krefst hins vegar stöðugleika í innbyrðis samskiptum flokkanna og að þeir séu reiðubúnir til að gera mála-miðlanir, oft í ríkari mæli en hinir virku meðal stuðningsmanna þeirra myndu kjósa. Hagsmunir flokksforystunnar gætu því verið að draga úr áhrifum hinna virku, sérstaklega þeirra sem eru líklegir til að gagnrýna forystuna, en útvíkka áhangendahópinn um leið til að draga tennurnar úr hinum virku (Katz 2001). Slíkt fjölgar hinum flokkshollu innan flokkanna en veikir stöðu gagnrýnisradda. Fjöldi skráðra meðlima þarf samkvæmt þessu ekki að endurspegla styrk eða lýðræðislegt aðhald meðlimanna gagnvart forystunni.

Eftirspurnarhliðin

Í eftirspurnarkenningum er leitast við að skýra hvers vegna viss hluti borgaranna sér ástæðu til að skrá sig formlega í stjórnmalaflokka. Minna hefur verið rannsakað hvað ræður tilhneigingu fólks til að ganga í stjórnmalaflokka en þörf flokkanna fyrir meðlimi. Scarrow (2005) nefnir þætti eins og þörfina fyrir að tjá

Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (fræðigreinar)

sannfæringu sína, kynnast stjórnmalum betur, hafa áhrif, persónulegan metnað, félagslegan ábata (t.d. status) og efnahagslegan ábata. Slík upptalning getur verið lýsandi, svo langt sem hún nær, en gagnast lítið við að varpa ljósi á hvers vegna meðlimir stjórnmalaflokka eru mismunandi margir á mismunandi tímum og ólíkum stöðum.

Panebianco (1988) telur gagnlegt að skilja á milli sameiginlegra hvata (e. collective incentives) og sérhvata (e. selective incentives) til að greina hvað fær fólk til að starfa í stjórnmalaflokkum, þótt báðar tegundir sé sennilega að finna í einhverjum mæli í öllum flokkum. Skiptinguna má rekja til hagrænna kenninga um stjórnmal þar sem glímt er við vanda sameiginlegra athafna (Barry 1970). Sameiginlegir eru hvatar þar sem ábata er dreift til heildarinnar en sérhvatar eru til staðar þar sem ábata er dreift ójafnt til einstaklinga (Panebianco 1988, 9). Framafólk (svo notað sé orðfæri Panebiancos) verður fyrir sterkari áhrifum af sérhvötum en áhangendur af sameiginlegum hvötum.

Sameiginlegir hvatar eru einkum þau stefnumál sem stjórnmalaflokkur fylgir eða lofar að fylgja ef hann kemst til valda. Þar sem þeim er til að dreifa er lítið á stefnu stjórnvalda sem samgæði sem falla öllum í hlut, óháð því í hvaða mæli þeir hafa stuðlað að tilurð þeirra. Slíkir sameiginlegir hvatar geta verið tengdir tjáningu á sjálfsmynd einstaklinga og hópa (t.d. stétt, trú, landshluta) eða hugmyndafræði. Slíkir hvatar eru almennt meira ríkjandi því neðar sem dregur í skipulagsheildina og eru ráðandi hjá almennum meðlimum, nema þar sem fyrirgreiðslustjórnmal eru mjög útbreidd. Þar sem fyrirgreiðslustjórnmal ríkja getur hins vegar ásókn í valdaaðstöðu, sem skilar meiri fyrirgreiðslugæðum, verið mun sterkari hvati fyrir flokksmenn en almenn stefnumótun. Úthlutun sérhvata er oft háð árangri flokka í kosningum og aðgangi að valdastöðum (t.d. ríkisstjórn eða meirihluta í sveitarstjórn).

Tilgátur

Kenningar um flokksskipulag benda til þess að meðlimatölur flokkanna sé ekki hægt að túlka sem annaðhvort vitnisburð um gróskumikið eða dauflegt flokksstarf. Ef mun fleiri eru á formlegum meðlimaskráum flokkanna en samræmist því sem fram kemur í könnunum getur það verið merki um að það séu frígæði að gerast aðili að stjórnmalaflokki. Flokkarnir geri ekki kröfur um framlög af neinu tagi – hvorki í formi starfs né fjármuna - og það að vera skráður eða ekki skráður varði meðlimina, eða a.m.k. hluta þeirra, í rauninni engu.

Óljós aðgreining meðlima og annarra er merki um að flokkar virki ekki í reynd eins og lýðræðisleg félög að hætti kenningarinnar um fjöldaflökka. Íslensku flokkarnir tóku að forminu til upp skipulag fjöldaflökka á millistríðsárunum. Tveir flokkanna voru myndaðir utan þings, Alþýðuflokkurinn og Kommúnistaflokkurinn, en sá fyrrnefndi hafði óbeint skipulag fram í síðari heimsstyrjöld, því verkalýðsfélögin mynduðu grunneiningar í flokknum. Meðlimaskipulag Alþýðuflokksins var veikt eftir að losnaði um tengslin við verkalýðshreyfinguna,

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

en Sósíalístaflokkurinn bjó að öllum líkindum við öflugra félagsstarf, þótt innra lýðræði í flokknum hafi ef til vill liðið fyrir ólýðræðislegar hugmyndahefðir sem áttu rætur í tengslum við Sovétríkin. Framsóknarflokkurinn og Sjálfstæðisflokkurinn voru hins vegar stofnaðir á þingi og tóku ekki upp skipulag fjöldaflokka fyrr en á fjórða áratug tuttugustu aldarinnar. Um innri starfshætti gömlu fjórflokka segir Gunnar Helgi Kristinsson (2007, 119):

Vafamál er ... að flokkarnir hafi nokkurn tíma virkað sem mjög lýðræðislegar skipulagsheildir í þeim skilningi að almennir meðlimir eða flokksskipulagið utan þings hafi verið afgerandi fyrir stefnu-mótun þeirra. Flokksfélög voru ekki til nema á stærri þéttbýlissstöðum og mörg þeirra störfuðu lítið sem ekkert. Þingflokkarnir mótuðu stefnu flokkanna til einstakra mála og ákváðu í reynd með hverjum þeir ættu að starfa í ríkisstjórn.

Tilgátan, samkvæmt þessu, ætti að vera sú að meðlimir flokkanna gegni í raun litlu hlutverki og skortur á sterkum lýðræðishefðum í anda fjöldaflokka skýri hvers vegna hægt var að gera aðild að nær hreinum frígæðum í stað þess að takmarka hana við þá sem hefðu sterkari tengsl við flokksstarfið. Þetta ætti að birtast í því, m.a., að mun fleiri væru skráðir meðlimir í flokkana en teldu sig sjálfir vera meðlimir samkvæmt könnunum.

Tilgáta 1. Aðild að íslensku stjórnmalaflokkunum er í grundvallaratriðum frígæði. Það birtist í því að mun fleiri eru skráðir meðlimir í flokkana en telja sig til þeirra samkvæmt könnunum.

Gagnsemi meðlima, samkvæmt framboðskenningum, getur falist í mismunandi hlutum. Samkvæmt kenningunni um fjöldaflokka gerir mikill fjöldi meðlima stjórnmalaflokka samkeppnishæfari í kosningum. Það krefst þess hins vegar að meðlimirnir séu virkir með einum eða öðrum hætti. Óvirkir meðlimir skila flokkunum ekki hliðstæðri samkeppnisástöðu. Hins vegar gætu kenningar sem taka útgangspunkt í innri valdabaráttu í flokkunum séð kosti í meðlimum sem virkja mætti í tengslum við einstaka viðburði eins og leiðtogasamkeppni eða prófkjörum (eða hefðu áhrif á fulltrúafjölda á flokksþingi), þótt þeir væru ekki virkir að öðru leyti. Fyrri kenningahefðin myndi spá því að flokkarnir hefðu ekki mikið af óvirkum meðlimum, sú síðari að vissum hagsmunum innan flokkanna gæti verið þjónað með því að þenja út meðlimaskrár þar sem mikill fjöldi óvirkra meðlima væri fyrirferðarmikill.

Þótt hluti meðlima líti hugsanlega á aðild að stjórnmalaflokki sem frígæði útilokar það hins vegar ekki að annar hluti meðlimanna sé virkur í starfi innan þeirra. Virkni meðlima kallar þess vegna á sérstaka mælingu og sérstaka skýringu. Hins vegar kæmi á óvart, miðað við það sem að framan er sagt, ef flokksstarfið einkenndist af mikilli virkni almennra meðlima. Mikill fjöldi meðlima hefur

Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (fræðigreinar)

ráðist af viðleitni flokkanna til að leysa sín innri vandamál fremur en sterkri ósk stuðningsmanna þeirra um að taka þátt í pólitísku starfi. Því virðist eðlilegt að setja fram tilgátu sem byggist á því að meðlimastarf í flokkunum sé veikt, í þeim skilningi að þorri meðlima sé óvirkur í flokksstarfi.

Tilgáta 2. Þrátt fyrir báar meðlimatölur íslensku flokkanna er þorri meðlima þeirra óvirkur í flokksstarfi og skipulag þeirra í þeim skilningi veikt.

Í framboðskeningum er gert ráð fyrir að hagsmunir forystumanna stjórnmalaflokka geti stundum verið að draga úr áhrifum almennra félagsmanna. Ástæðurnar fyrir því geta verið að búa til meira svigrúm til sveigjanleika við mótun kosningastefnu, samninga í ríkisstjórn eða aðrar málamiðlanir sem hún telur sig þurfa að gera. Minni áhrif meðlima getur líka verið leið til að draga úr opinskáum deilum milli ólíkra sjónarmiða í flokknum, mismunandi hagsmuna eða landsvæða. Ein leið til að draga úr áhrifum meðlima, eins og Katz (2001) bendir á, getur verið að fjölga þeim, þannig að „áhangendum“ fjölgi hlutfallslega en vægi virkra meðlima minnki.

Íslenskir stjórnmalaflokkar tóku upp prófkjör sem aðferð við val á frambjóðendum um og eftir 1970, að hluta til að bregðast við gagnrýni á flokkana og forðast átök innan þeirra (Svanur Kristjánsson 1993). Prófkjörin voru opin í mörgum tilvikum (þó ekki hjá Alþýðubandalaginu) og í sumum tilvikum tóku fleiri þátt í prófkjörum en kusu síðan viðkomandi flokk (Svanur Kristjánsson 1994). Síðari tíma þróun hefur hins vegar verið í þá átt að flokkarnir gera í vaxandi mæli flokksaðild að forsendu kosningarréttar í prófkjörum.⁴ Með því hefur dregið nokkuð úr þeirri röskun sem prófkjörin gátu áður verið í flokksstarfinu. Líklegt virðist að helsta ástæða þess að meðlimir stjórnmalaflokkanna á Íslandi eru jafnmargir og raun ber vitni, og hefur auk þess fjölgað verulega undanfarna áratugi, sé útbreiðsla prófkjaranna og þó einkum þess forms á prófkjörum sem gerir kröfu um flokksaðild eða aðildarumsókn.

Tilgáta 3. Helsta ástæðan fyrir háum meðlimatölum íslensku stjórnmalaflokkanna er með hvaða hætti prófkjör hafa verið notuð við val á frambóðslista. Samræmi ætti samkvæmt þessu að vera á milli þátttöku í prófkjörum flokkanna og meðlimatalna þeirra.

- 4 Þannig segir nú m.a. í 2. gr. reglna um prófkjör Sjálfstæðisflokksins: „Þátttaka í prófkjöri er heimil:
- a) Öllum fullgildum meðlimum sjálfstæðisfélaganna í kjördæminu sem þar eru búsettir.
 - b) Þeim stuðningsmönnum Sjálfstæðisflokksins, sem eiga munu kosningarrétt í kjördæminu við kosningarnar og undirritað hafa inntökubeiðni í sjálfstæðisfélag í kjördæminu fyrir lok kjörfundar.“

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Burtséð frá áhuga flokkanna og valdahópa innan þeirra á skráningu meðlima stendur útaf spurningin hvað ráði óskum almennra stuðningsmanna um að gerast aðilar að stjórnmalaflokkum. Gagnlegur útgangspunktur í því efni er skipting Panebiancos (1988) í sérhvata og sameiginlega hvata. Íslensku stjórnmalaflokkarnir byggjast á gamalli hefð fyrirgreiðslustjórnmála (Gunnar Helgi Kristinsson 1995) sem gengur út á að bjóða sérhvata fyrir meðlimi stjórnmalaflokka. Jafnvel þótt nokkuð kunni að hafa dregið úr umfangi fyrirgreiðslu í starfsemi flokkanna á undanförunum árum er ástæða til að gera ráð fyrir að sérhvatar af því tagi sem fyrirgreiðslustjórnmalamenn bjóða upp á hafi áhrif á meðlimi flokkanna (sbr. Gunnar Helgi Kristinsson 2011). Þetta á ekki síst við þar sem stór hluti íbúa sveitarfélaganna telur að fyrirgreiðslustarfsemi gegni ennþá fyrirferðarmiklu hlutverki í sinni heimabyggð (sjá nánar hér fyrir neðan).

Tilgáta 4. Aðgangur að fyrirgreiðslugæðum hefur mikil áhrif á meðlimafjölda flokkanna í sveitarfélögunum. Þar sem slíkur aðgangur er greiður fjölgar á meðlimaskrár flokkanna.

Breytur og mælingar

Greiningin byggist á gögnum rannsóknar á íbúalýðræði, sem unnin var að á tímabilinu 2008-2010, auk annarra heimilda.⁵ Kannanir voru gerðar meðal íbúa og sveitarstjórnarfólks í sveitarfélögum með yfir tvö þúsund íbúa árið 2008, sem voru 22 talsins. Meðal íbúa voru tekin 300 manna úrtök auk þess sem eitt úrtak var tekið úr fámennari sveitarfélögum, sem skilaði sér í 3.904 viðmælendum. Könnunin var framkvæmd sumarið 2009. Samhliða var framkvæmd könnun meðal kjörinna fulltrúa í sömu sveitarfélögum og fengust svör frá 170 fulltrúum. Auk þessara gagna er byggt á ýmsum heimildum, m.a. hálfopnum viðtölum við 46 íbúa (stjórnmalamenn og embættismenn) sveitarfélaganna 22, kosningarannsóknnum, sveitarfélagarannsókn frá 2000, upplýsingum frá stjórnmalaflokkunum ásamt fyrirbyggjandi heimildum og gögnum.

Flokksskrár og viðtalskannanir

Flokksskrár eru mjög mismunandi ítarlegar þegar kemur að talningu meðlima. Á níunda áratug tuttugustu aldarinnar mátti t.d. fá mjög ítarlegar upplýsingar um meðlimafjölda miðflokka í Noregi og Svíþjóð í höfuðstöðvum flokkanna, en þegar leitað var hliðstæðra upplýsinga hjá systurflokki þeirra á Íslandi, Framsóknarflokknum, var því góðfúslega svarað að meðlimafjöldinn væri einhvers

5 Rannsóknin naut styrkja frá Rannís, Rannsóknasjóði Háskóla Íslands, Aðstoðarmannasjóði Háskóla Íslands, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Orkuveitu Reykjavíkur og Landsbanka Íslands. Framkvæmdastjórn verkefnisins hafði Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir með höndum.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

staðar á bilinu fimm til fimmtán þúsund (Gunnar Helgi Kristinsson 1991, kafli 7). Skýringin er ekki sú að skrifstofuhald Framsóknarflokksins hafi verið í molum heldur, eins og Duverger (1964, 62-63) bendir á, að í vissum tegundum flokka hafa tölur um meðlimafjölda nánast enga merkingu. Í stjórnmalaflokki sem gerir engar kröfur til meðlima um vinnuframlag eða fjárframlög og veitir meðlimum sínum lítil forréttindi við stefnumótun umfram aðra stuðningsmenn eru skilin milli meðlima og stuðningsmanna eru óskýr. Tilraunir til að skerpa skilin geta reyndar leidd til þeirrar dapurlegu niðurstöðu að meðlimum fækki ört. Hin síðari ár virðist hins vegar hafa verið gert átak í því af hálfu flokkanna að greina betur á milli skráðra meðlima og annarra stuðningsmanna, a.m.k. á pappírnum. Á slíkri vinnu byggja þær tölur sem vísað er til í upphafi þessarar greinar um meðlimafjölda flokkanna samkvæmt uppgefnum tölum þeirra sjálfra. Í prófkjörum flokkanna er hin síðari ár þátttaka oftast en áður bundin við skráða meðlimi flokka eða þá sem sótt hafa um aðild. Þessar reglur eru þó mismunandi strangar.

Önnur aðferð við að leggja mat á fjölda meðlima er að byggja á spurningakönnunum. Ýmis aðferðafræðileg vandamál eru því tengd að mæla aðild að stjórnmalaflokkum með könnunum. Widfelt (1995) bendir á að hugsanlega séu flokksmeðlimir líklegri til að svara slíkum könnunum en aðrir, sundum svari þeir rangt til um aðild sína og í tilvikum þeirra sem eru óviljugir óbeinir meðlimir (t.d. í gegnum verkalyðsfélög) sé vandi að meta hvað sé rétt svar. Auk þess séu kannanagögn um fjölda meðlima fágætari en gögn byggð á upplýsingum frá stjórnmalaflokkum. Almennt segir hann samt, að þótt vænta megi viss misræmis, sé það ekki afgerandi mikið (bls. 141).

Í kosningakönnunum á Íslandi hefur verið spurt um aðild að stjórnmalaflokkum allt frá árinu 1983. Hlutfall kjósenda sem segist vera í stjórnmalaflokkum má sjá í töflu 3.

Tafla 3. Hlutfall íslenskra kjósenda sem segist vera í stjórnmalaflokki samkvæmt kosningakönnunum 1983-2009 (%).

1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2009
19	18	16	17	16	18	30	26

Heimild: Gögn fengin úr kosningarannsókn frá Ólafi Þ. Harðarsyni.

Sjá má að þær tölur sem úr könnunum koma eru talsvert lægri en þær sem íslensku flokkarnir gefa upp, eins og nánar er vikið að hér að neðan. Í sveitarstjórnarkönnunum árin 2000 og 2009 var einnig spurt um aðild að stjórnmalaflokkum. Í fyrra tilvikinu sögðust 17% vera í stjórnmalaflokkum en í hinu síðara 27%. Síðari könnunin hefur þann kost að hún býður upp á niðurbrot eftir sveitarfélögum, sem notað er í greiningunni hér á eftir. Þannig er mögulegt að bera saman tölur úr könnuninni við útkomu flokkanna í sveitarstjórnarkönnunum. Þótt eðlilegast væri ef til vill að bera útkomuna saman við kosningarnar

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

2010 þótt óráðlegt að byggja eingöngu á þeim samanburði, vegna þess að niðurstöður þeirra voru mjög óvenjulegar í mörgum sveitarfélögum. Í staðinn var því notast við meðaltalið af atkvæðahlutfalli flokkanna í kosningunum 2006 og 2010.⁶ Meðlimahlutföll flokkanna í sveitarfélögum 22 samkvæmt þessari mælingu má sjá í töflu 4.

Tafla 4. Meðal meðlimahlutfall flokkanna í 22 sveitarfélögum: skráðir meðlimir sem hlutfall af kjósendum flokks.

Flokkur	Meðlimahlutfall miðað við kosningaúrslit		
	2006	2010	2006 og 2010
Framsóknarflokkur	23	25	24
Sjálfstæðisflokkur	32	38	35
Samfylking	17	27	22
Vinstri græn	16	18	15

Athugasemd: Meðaltal er bara reiknað þar sem flokkur hefur boðið fram bæði 2006 og 2010 – talan í aftasta dálknum þarf þess vegna ekki að vera meðaltal þeirra sem birtar eru í þeim tveimur fremri, sbr. VG.

Hæst er meðlimahlutfallið samkvæmt þessari mælingu að meðaltali hjá Sjálfstæðisflokknum eða 35%. Næsthæst er það hjá Framsóknarflokknum, 24%. Því næst kemur Samfylkingin með 22% og loks Vinstri græn með 15%.

Mælingar á virkni

Miðað við tæplega eitt hundrad þúsund meðlimi á skrá virðist mega álykta að í stjórnmalaflokkunum sé að finna stærstan hóp pólitískt virks fólks á Íslandi. Eigi að síður er talsverður munur á þeim fjölda sem telja má til meðlima flokkanna og hinna sem hægt er að líta á sem virka meðlimi. Í könnun á íbúalýðræði voru þátttakendur spurðir hvort þeir væru virkir í stjórnmalaflokkunum, eftir að spurt hafði verið um aðild að stjórnmalaflokki. Svarendum var sjálfum eftirlátið að meta hvað í því fælist að vera virkur meðlimur.⁷ Hlutfall virkra og óvirkra eftir sveitarfélögum má sjá í töflu 5.

- 6 Í sveitarstjórnarkosningunum 2010 urðu miklar sveiflur í fylgi stóru flokkanna, einkum á stærri þéttbýlisstöðum, m.a. fyrir tilstilli nýrra stjórnmalaafla (svo sem Besta flokksins) sem ekki hafa staðið fyrir hefðbundnu stjórnmalastarfi í aðildarfélögum. Kosningaúrslitin 2006 voru hefðbundnari og færa því samanburðinn til samræmis við eitthvað sem líta mætti á sem venjulegra ástand.
- 7 Ef þeir spurðu var hins vegar í leiðbeiningum spyrsla bent á það viðmið að hafa mætt á a.m.k. einn fund undanfarið ár.

Tafla 5. Virkir og óvirkir meðlimir stjórnmalaflokkanna eftir sveitarfélögum (%).

Íbúar	Virkir meðlimir	Óvirkir meðlimir	Ekki meðlimir	Samtals
Færri en 2.000	15	16	69	100
2.000-3.999	16	16	68	100
4.000-9.999	15	17	68	100
10.000-4.0000	12	14	74	100
Reykjavík	9	15	75	100
Samtals	12	15	73	100

Fjöldi svarenda var 3904.

Samkvæmt þessari aðferð eru um það bil 12% kjósenda virk í stjórnmalaflokkunum en 15% að auki telja sig meðlimi þeirra. Virknin er heldur meiri í minni sveitarfélögum en hinum stærri, en munurinn er ekki mikill. Vegna óvissu þessarar mælingar um merkingu þess að vera virkur í stjórnmalaflokkum var aflað gagna frá fólki sem þekkir til í sveitarfélögum 22 í viðtölum 2008 og það beðið um að meta hversu margir væru starfandi í flokkunum. Að öðru jöfnu voru tekin tvö slík viðtöl í hverju sveitarfélagi, oftast við einn fulltrúa meirihlutans og einn fulltrúa minnihlutans. Þar sem tölum bar ekki saman var notað meðaltal þeirra talna sem gefnar voru upp fyrir hvern flokk. Samkvæmt þessu mati eru tæplega 2.300 manns virkir í íslensku stjórnmalaflokkunum á landsvísi eða á bilinu 40-400 í hverju sveitarfélagi. Talsverður hluti hinna virku í smærri sveitarfélögum gegnir formlegum trúnaðarstörfum fyrir sinn flokk, m.a. í nefndakerfi sveitarfélagsins. Til að manna trúnaðarstöður þarf ákveðinn lágmarksstokk fólks ef halda á úti flokksstarfi á annað borð. Viss tilhneiging er til þess að fleiri séu virkir í flokksstarfi í minni sveitarfélögum, af þessum sökum. Fylgnin milli íbúafjölda og fjölda virkra í flokksstarfi er $r = -.49^*$.

Sérhvatarn

Tvær leiðir voru farnar til að meta hugsanleg áhrif sérhvata á meðlimi stjórnmalaflokkanna í rannsókninni. Hin fyrri gekk út á að meta umfang atvinnu-mennsku í stjórnmalaflokkunum á sveitarstjórnarstigunum með því að byggja á svörum sveitarstjórnarfólks um vinnuframlag þess og laun fyrir störf að sveitarstjórnarmálum. Atvinnu-mennska er ekki útbreidd í íslenskum stjórnmalum. Pólitíska atvinnu-mennsku má finna hjá 63 þingmönnum, starfsfólki á aðalskrifstofum stjórnmalaflokkanna (samkvæmt heimasíðum þeirra eru það 22), pólitískum aðstoðarmönnum ráðherra (sem eru rösklega 20 sé gert ráð fyrir að ráðherrar hafi að meðaltali tvo aðstoðarmenn) og nokkrum hópi sveitarstjórnarfólks. Fyrir utan sveitarstjórnarfólkið er þetta ríflega eitt hundrað manns. Óvíst er í hvaða mæli telja má sveitarstjórnarfólk atvinnu-menn í stjórnmalum, því mjög er

Stjórnmál og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

misjafnt hversu mikill starfi það er að sitja í sveitarstjórn og í hvaða mæli laun koma fyrir. Panebianco (1988, 235) telur sveitarstjórnarfólk til þess sem hann kallar „hálfgera atvinnufólk“ (e. semi-professionals) og bætir við að áhrif þess á innri valdahlutföll í stjórnmálaflokkum séu að mörgu leyti óstöðug. Hluti þess tilheyrir því sem í flokkafræðum er gjarnan kallað „framámenn“ (e. notables) og eru í meginatriðum óháðir tekjum af stjórnmálastörfum fyrir afkomu sína, enda eru þær stundum litlar eða engar (Weber (1978) nefnir lögfræðinga, háskóla- prófessora og blaðamenn sem dæmi um fólk af þessu tagi). Annar hluti hefur hins vegar tekjur af slíkum störfum og leggur á sig mikla vinnu þeirra vegna. Í könnun meðal sveitarstjórnarfólks 2009 var það spurt hve miklum tíma það verði að meðaltali í störf tengd sveitarstjórninni og hversu stóran hluta þess tíma það fengi greitt fyrir. Niðurstöðurnar má sjá í töflu 6.

Tafla 6. Meðalfjöldi greiddra vinnustunda sveitarstjórnarfólks á viku eftir sveitarfélögum 2009.

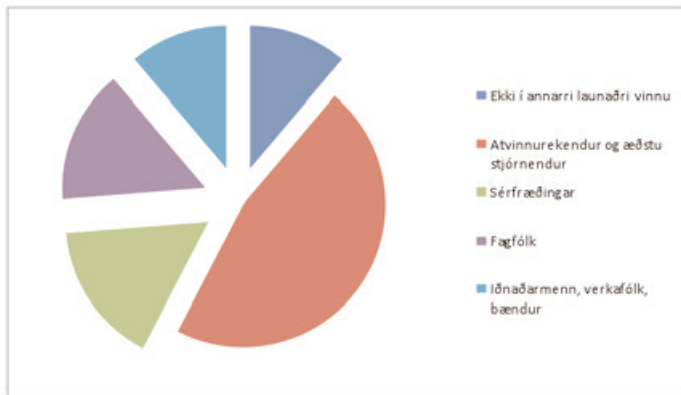
Íbúafjöldi	Vinnustundir	N	Staðalfrávik
Reykjavík	44,5	1	-
10-31 þúsund íbúar	12,9	5	3,9
4.000–9.999 íbúar	10,5	6	5,5
Færri en 4.000 íbúar	8,9	10	4,0
Samtals	11,9	22	8,5

Einungis sveitarfélög með yfir 2.000 íbúa.

Taflan sýnir að einungis í Reykjavík er starf sveitarstjórnarfólks fullt starf. Annars staðar nær það hvergi að vera hálf starf að meðaltali, en talsvert samband er milli þess hversu marga tíma sveitarstjórnarfólk fær greitt fyrir vinnu sína og íbúafjölda.⁸ Sveitarstjórnarfólk utan Reykjavíkur hefur þannig stjórnmál einungis að aukastarfi, jafnvel þótt þar fái það að meðaltali einungis greiddan u.þ.b. 3/5 hluta þess tíma sem það ver í sveitarstjórnarstörfum. Þetta gerir kröfu til þess að kjörnir fulltrúar séu í störfum sem veita talsverðan sveigjanleika, eins og störf æðstu stjórnenda og sérfræðinga gera gjarnan.

8 Fylgnin milli íbúafjölda sveitarfélaga og meðalvinnustundafjölda er $r = .89^{**}$ sé Reykjavík talin með, en $r = .48^*$ án Reykjavíkur.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (fræðigreinar)



Mynd 1. Sveitarstjórnarfólk í launuðum störfum utan sveitarstjórnar.

Svör fengust frá 159 manns.

Mynd 1 bendir til þess að sá hluti meðlima stjórnmalaflokkanna sem situr í sveitarstjórnnum sé að miklu leyti af þeim toga sem Weber kallaði „framámenn“ og að litlu leyti atvinnufólk í stjórnmalum. Einungis 11% eru í engri launaðri vinnu fyrir utan sveitarstjórnina og 62% tilheyra atvinnurekendum, æðstu stjórnendum og sérfræðingum; störfum sem njóta sennilega virðingar í samfélaginu og hafa að öllum líkindum nægilegan sveigjanleika til að sinna þeim samhliða stjórnmalastarfi. Draga má þá ályktun út frá gögnum um stjórnmalastörf sveitarstjórnarfólks að launahvatar gegni mjög litlu hlutverki í að laða fólk að slíkum störfum.

Síðari aðferðin við að meta áhrif sérhvata í starfi íslensku stjórnmalaflokkanna lýtur að fyrirgreiðslustjórnmalum. Í könnunum meðal íbúa og sveitarstjórnarfólks var spurt um útbreiðslu fyrirgreiðslustjórnmalá með þessum hætti: „Telur þú að frændsemi, kunningsskapur og pólitísk fyrirgreiðsla skipti mjög miklu, frekar miklu, nokkru, litlu eða engu máli til að fá málum framgengt í þínu sveitarfélagi?“

Tafla 7. Mat á útbreiðslu fyrirgreiðslu í sveitarfélögunum.

	Mjög miklu	Frekar miklu	Nokkru	Litlu	Engu	Alls
Íbúar 2000	25	34	20	13	9	100
Íbúar 2009	26	35	18	14	7	100
Sveitarstjórnarfólk í meirihluta 2009	3	2	12	41	43	100
Sveitarstjórnarfólk í minnihluta 2009	21	21	31	16	10	100
Sveitarstjórnarfólk 2009 alls	10	9	19	32	30	100

Samtals svöruðu 164 sveitarstjórnarmenn spurningunni, þar af 103 stuðningsmenn meirihluta og 61 stuðningsmenn minnihluta. 3.904 íbúar svöruðu spurningunni 2009.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Úthlutun fyrirgreiðslugæða byggist ekki á hugmyndafræði flokkanna, enda myndu flestir forsvarsmenn þeirra neita því opinberlega að um slíkt væri að ræða í þeirra eigin flokki. Það er hins vegar viðvarandi og útbreidd skoðun, samkvæmt töflu 7, að fyrirgreiðslustjórnmal gegni miklu hlutverki í sveitarfélögunum. Í töflu 8 er skoðuð fylgnin eftir sveitarfélögum á milli mats ólíkra hópa á útbreiðslu fyrirgreiðslu. Þar er auk þess bætt við fylgni við mat sveitarstjórnarfólks á áhrifum lóðareigenda og verktaka á skipulagsmál í sínu sveitarfélagi, sem gera má ráð fyrir að sé nátegt útbreiðslu fyrirgreiðslustjórnála.⁹

Tafla 8. Fylgni mats á fyrirgreiðslustjórnmalum milli sveitarfélaga (r).

	Mat kjósenda á útbreiðslu fyrirgreiðslu	Mat sveitarstjórnarfólks á áhrifum lóðareigenda og verktaka	Mat sveitarstjórnarfólks á útbreiðslu fyrirgreiðslu	Mat meirihlutafulltrúa á útbreiðslu fyrirgreiðslu
Mat kjósenda á útbreiðslu fyrirgreiðslu	-			
Mat sveitarstjórnarfólks á áhrifum lóðareigenda og verktaka	.71**			
Mat sveitarstjórnarfólks á útbreiðslu fyrirgreiðslu	.56**	.52*		
Mat meirihlutafulltrúa á útbreiðslu fyrirgreiðslu	.12	.02	.45	

Athugasemd: Grunneiningar í fylgnireikningunum eru sveitarfélögin 22 (N = 22) en fylgnin er reiknuð út frá meðaltali svara íbúa og fulltrúa.

Mat kjósenda á útbreiðslu fyrirgreiðslustjórnála er í góðu samræmi við mat sveitarstjórnarfólks á áhrifum lóðareigenda og verktaka í skipulagsmálum og í nokkuð góðu samræmi við mat sveitarstjórnarfólks í heild útbreiðslu fyrirgreiðslustjórnála. Hins vegar virðist mat meirihlutafulltrúa skera sig nokkuð frá mati annarra. Það er vel þekkt mynstur úr rannsóknum á spillingu í heiminum að því nær sem fólk stendur miðju valdsins, því minni líkur eru á að það skynji spillingu í umhverfi sínu (Holmberg 2009).

9 Spurningin var svona: Hversu mikil áhrif telur þú að eftirtaldir aðilar hafi á skipulagsmál í þínu sveitarfélagi? (ÝTA: Mjög mikil, frekar mikil, hlutlaus, frekar lítil, mjög lítil). Stjórnmalamenn? Fagfólk á skrifstofum sveitarfélagsins? Lóðareigendur og verktakar? Skipulagsstofnun? Íbúar?

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Tilgáta 4 hér að framan gerir ráð fyrir að valdastaða flokkanna hafi áhrif á meðlimatölur þeirra, í þá veru að eftir því sem valdastaða flokkanna er sterkari sé hvatinn til að gerast meðlimur meiri, vegna þess aðgangs að fyrirgreiðslugæðum sem aðildinni fylgir. Valdastaða flokkanna í sveitarfélögunum var mæld með því að skoða stöðu þeirra í meirihlutum sveitarstjórna á tímabilinu 2002-2010. Annars vegar var litið til þess tíma sem flokkarnir hefðu átt aðild að meirihluta í sveitarfélögunum 22 sem lágu rannsókninni til grundvallar og hins vegar hversu stóran hluta af meirihlutafulltrúunum þeir hefðu átt.¹⁰ Útkoman er meðalhluutfall af meirihlutafulltrúum, frá 0 (þar sem flokkur hefur ekki tekið þátt í myndun meirihluta á tímabilinu) upp í 100 (ef flokkur hefur átt alla meirihlutafulltrúana allan tímann).

Tafla 9. Valdastaða stjórnmalaflokkanna í sveitarfélögunum: meðalhluutfall af meirihlutafulltrúum 2002-2010.

Flokkur	Hluutfall af meirihlutafulltrúum	N	Staðalfrávik
Framsóknarflokkur	18	22	16
Sjálfstæðisflokkur	50	22	30
Samfylking	23	22	23
Vinstri græn	8	22	10

Sterkust er valdastaða Sjálfstæðisflokksins, sem á um helming allra meirihlutafulltrúa í sveitarfélögunum á umræddu tímabili. Valdastaða Samfylkingarinnar og Framsóknarflokksins nemur um fimmtungi meirihlutafulltrúa og Vinstri grænna um 8%.

Niðurstöður

Samkvæmt tilgátu 1 er aðild að íslensku stjórnmalaflokkunum í meginatriðum frígæði, sem hefur þær afleiðingar m.a. að mun fleiri eru skráðir í flokkana en telja sig, samkvæmt könnunum, vera meðlimi þeirra.

10 Formúlan er þannig: $T*H = V$, þar sem T er hluutfall tímans (á bilinu 0-1) sem flokkur var hluti af meirihluta, H er hluutfall af fulltrúum meirihlutans (meðaltal ef um marga meirihluta var að ræða) og V er valdastaða.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Tafla 10. Flokksfélagar samkvæmt félagaskrá og könnunum sem hlutfall af kjósendum.

	Flokkskrár 2010			Könnun 2009		
	Fjöldi meðlima	Hlutfall af eigin kjósendum 2009	Hlutfall af öllum kjósendum 2009*	Umreiknaður meðlimi samkvæmt könnun	Meðlimir sem hlutfall af kjósendum flokka 2009	Meðlimir hlutfall af svarendum
Framsóknarflokkur	13.400	48,4	5,9	6.300	22,7	2,8
Samfylkingin	20.500	36,8	9,0	10.800	19,4	4,8
Sjálfstæðisflokkur	**50-60.000	124,0	24,1	28.700	64,7	12,6
Vinstri græn	5.400	13,3	2,4	5.300	13,1	2,3
Frjálslyndir	1.650	39,8	0,7	1.200	28,9	0,5
Borgarahreyfingin	-	-	-	800	5,9	0,4
SAMTALS	95.950	-	42,5	53.100	28,4	27,3

Heimildir: Sveitarstjórnarkönnun 2009; Hagstofa Íslands (2010); upplýsingar frá framkvæmdastjórum flokkanna.

* Hér reiknað út frá kjósendum á kjörskrá.

** Gert ráð fyrir 55.000 í útreikningum

Mikið misræmi er á milli félagafjölda íslensku flokkanna eins og hann birtist í skráum flokkanna annars vegar og samkvæmt svörum kjósenda hins vegar. Upplýsingar frá kjósendum samsvara því að 53 þúsund kjósendur hafi talið sig meðlimi stjórnmalaflokka árið 2009, en 96 þúsund samkvæmt félagaskráum flokkanna. Misræmið bendir til þess að flokkarnir skrái mun fleiri sem félagsmenn en þá eina sem sjálfir líta á sig sem meðlimi stjórnmalaflokka, þótt það sé að vísu mismikið tíðkað eftir flokkum.

Gera má ráð fyrir að meðlimaskrár flokkanna breytist hægar en kjörfylgi þeirra. Sveiflur í kjörfylgi leiða þannig til þess að meðlimahlutfallið (e. membership density – hlutfall meðlima af kjósendum flokks) virðist tiltölulega hátt þegar flokkur er í lægð hvað kjörfylgi varðar en lágt þegar flokkur er í uppsveiflu. Skýrasta dæmið um þetta í töflu 10 er meðlimahlutfall Sjálfstæðisflokksins, þar sem talsvert fleiri eru meðlimir í flokknum samkvæmt skráum hans en kusu hann í kosningunum 2009 (þegar kjörfylgi hans var mjög lítið). Hjá Samfylkingunni og þó einkum Vinstri grænum, sem fengu góða útkomu í kosningunum 2009 er hins vegar meðlimahlutfallið talsvert lægra.

Tafla 11. Mismunur meðlimaskráa og uppgefinnar aðildar að flokkum 2009/2010.

Flokkur	Mismunur meðlimaskráa og uppgefinnar aðildar að flokkum 2009/2010	Mismunur sem % af fjölda á meðlimaskrá
Framsóknarflokkur	7.100	53,0
Samfylkingin	9.700	47,3
Sjálfstæðisflokkur	26.300	47,8
Vinstri græn	100	1,9
Frjálslyndir	450	27,3

Tafla 11 sýnir að enginn grundvallarmunur er á þremur „fjórflokkanna“ hvað það varðar að tölur á félagaskráum þeirra eru verulega miklu hærri en vænta mætti út frá svörum kjósenda. Á skrá hjá Framsóknarflokknum, Samfylkingunni og Sjálfstæðisflokknum eru um það bil tvisvar sinnum fleiri en samsvarar þeim fjölda sem segist vera í flokkunum samkvæmt könnunum. Hins vegar er ekki síður athyglisvert að hjá Vinstri grænum er í meginatriðum gott samræmi á milli meðlimaskráa og aðildar að flokknum eins og hún endurspeglast í viðtalskönnuninni. Vinstri græn virðast þannig vera sá eini íslensku stjórnsmálaflokkanna sem starfar í anda hugmynda um flokkslýðræði, þar sem félagaskrár flokksins endurspeglar sams konar raunveruleika og meðlimirnir sjálfir upplifa. Tilgáta 1 fær því stuðning af gögnumum hvað varðar alla flokkana nema Vinstri græn. Starfshættir Samfylkingarinnar gætu verið dæmi um smitun frá hægri, þar sem flokkurinn hefur tileinkað sér starfsaðferðir sem eiga uppruna sinn á hægri væng stjórnsmálanna í mun ríkari mæli en Vinstri græn.

Tilgáta 2 gekk út á að þrátt fyrir háar meðlimatölur megi gera ráð fyrir að þorri meðlima íslensku flokkanna sé óvirkur í flokksstarfi. Mikill meðlimafjöldi hafi mótast fyrir tilstilli innri valdabátta en ekki sterkra óska kjósenda um virkni í pólitísku starfi.

Tafla 12. Skipting meðlima í virka og óvirka samkvæmt könnun 2009 (%).

Flokkur	Virkir meðlimir	Óvirkir meðlimir	Samtals
Framsóknarflokkurinn	54	46	100
Vinstri græn	48	52	100
Sjálfstæðisflokkurinn	45	55	100
Samfylkingin	43	57	100
Samtals	46	54	100

Of fáir gáfu upp aðra flokka til að reikna hlutföll.

Hlutfallslega mest virkni, samkvæmt töflu 12, er í Framsóknarflokknum en minnst í Samfylkingunni. Hins vegar er ekki afgerandi munur á virkni meðlima í íslenskum stjórnmálaflokkum, samkvæmt þessum gögnum, og í heildina segist tæplega helmingur þeirra sem telja sig til flokkanna vera virkur í þeim. Þegar haft er í huga hversu háar meðlimatölur íslensku flokkanna eru má segja að furðustór hluti íslenskra kjósenda segist vera virkur í stjórnmálaflokkum. Vandinn er hins vegar að segja til um hvað svarendur eiga við þegar þeir segjast vera virkir eða óvirkir. Ekki er ástæða til að ætla að virkni í þessu samhengi vísi til greiðslu á félagsgjöldum. Orðið virkni í málinu hefur aðra merkingu en að reiða fram fé, auk þess sem almennt er ekki gengið hart eftir því að félagsgjöld séu greidd og í engum flokki missir fólk félagsréttindi þótt það vanræki slíkar greiðslur. Í flestum þeirra greiðir, að því er virðist, lítill hluti fólks félagsgjöld.¹¹

Þeir sem segjast virkir í flokkunum gætu átt við að þeir sæki reglulega fundi á þeirra vegum. Gerð var tilraun, eins og fyrr segir, til að meta fjölda virkra meðlima þeirra með því að biðja fólk sem hefur þekkingu á pólitísku starfi í sínu sveitarfélagi um að leggja mat á fjölda þeirra sem mættu nokkuð reglulega á fundi í sínum flokki. Sú aðferð skilaði tölum um virkni sem nema einungis broti af þeirri virkni kom út úr spurningakönnuninni. Á meðan 12% kjósenda á landsvísu segjast samkvæmt könnun vera virk í stjórnmálaflokkum nemur sú tala sem fæst með því að spyrja fólk sem þekkir til starfsemi flokkanna tæplega 2.300 manns eða um 1,1% af kjósendum á kjörskrá í sveitarfélögunum 22 (miðað við sveitarstjórnarkosningar 2010). Jafnvel þótt einhverrar ónákvæmni kunni að gæta í þessu mati er ljóst að 12% er stórkostlegt ofmat á þeim fjölda sem er virkur í starfi stjórnmálaflokkanna. Líklegt er því að stór hópur þeirra sem telja sig virka í flokkunum eigi ekki við annað en að þeir kjósi í prófkjörum. Tilgáta 2 fær stuðning af gögnunum hvað það varðar að ekkert bendir til að um mikla virkni almennra félaga sé að ræða í íslensku stjórnmálaflokkunum.

Samkvæmt tilgátu 3 er helsta skýringin á háum meðlimatölum íslensku stjórnmálaflokkanna notkun prófkjaranna við val framboðslista. Í töflu 13 má sjá hve stór hluti kjósenda segist, samkvæmt kosningarannsóknnum, hafa kosið í prófkjörum fyrir Alþingiskosningar á tímabilinu 1983-2009.

Tafla 13. Hlutfall sem kaus í prófkjörum flokkanna 1983-2009.

Ár	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2009
%	29	19	17	19	28	15	30	32

Heimild: Kosningarannsóknir, birt með góðfúslegu leyfi Ólafs Þ. Harðarsonar.

Mikill fjöldi kjósenda tekur reglulega þátt í prófkjörum flokkanna. Árið 1999 kusu 28% í prófkjörunum, 30% 2007 og 32% 2009. Þessi þróun hefur átt sér

11 Byggt á upplýsingum frá flokksskrifstofum.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

stað samhliða miklum fjáraustri frambjóðenda í prófkjörsbaráttu og meiri árangri þeirra við að ná kjósendum á kjörstað en áður.¹² Þannig var meðalþátttaka í prófkjörnum 1983-1995 um 21%, samanborið við 26% 1999-2009. Jafnframt hafa prófkjörin í vaxandi mæli verið bundin við skráða meðlimi flokkanna eða a.m.k. þá sem sótt hafa um aðild að flokkunum, eins og fyrr er getið. Sú þróun er líkleg skýring þess að tölur um meðlimi stjórnmalaflokkanna hafa hækkað umtalsvert á undanförunum áratug, úr tæplega 20% kjósenda upp í tæplega 30%. Með aðstoð þriggja flokka, Samfylkingar, Sjálfstæðisflokks og Vinstri grænna, var aflað gagna um þátttöku í prófkjörum árið 2009.¹³

Tafla 14. Þátttaka í prófkjörum flokkanna 2009 og prófkjörsatkvæði sem hlutfall af atkvæðum í Alþingiskosningum.

	Reykja- vík	Suð- vestur- kjör- dæmi	Norð- vestur- kjör- dæmi	Norð- austur- kjör- dæmi kjördæmi	Suður- kjör- dæmi
Samfylking					
Atkvæði í prófkjöri					
Hlutfall af atkvæðum	3.543 15,2%	2.833 18,0%	854 21,3%	2.574 48,5%	2.389 31,7%
Sjálfstæðisflokkur					
Atkvæði í prófkjöri	7.855	5.609	2.696	2.041	4.428
Hlutfall af atkvæðum	50,0%	41,7%	66,8%	50,0%	62,6%
VG					
Atkvæði í prófkjöri	1.101	738	375	467	-
Hlutfall af atkvæðum	6,7%	8,7%	9,3%	6,7%	

Stór hluti af kjósendum Sjálfstæðisflokksins (42-67%) virðist hafa tekið þátt í prófkjörum hans. Þrátt fyrir að prófkjör Sjálfstæðisflokksins í seinni tíð séu svokölluð flokksprófkjör, þar sem kosningarréttur er bundinn við þá sem eru skráðir í flokkinn eða hafa sótt um aðild, virðist mjög stór hluti kjósenda hans

12 Upplýsingar um kostnað við stjórnmalastarfsemi má nálgast á heimasíðu Ríkisendurskoðunar, <http://www.ríkisendurskodun.is/hlutverk/eftirlit-med-fjarmalum-tengdum-stjornmalastarfsemi/> en heildstæð stjórnmálafræðileg rannsókn á útgjöldunum hefur, eftir því sem greinarhöfundur best veit, ekki farið fram.

13 Leitað var eftir sams konar upplýsingum frá Framsóknarflokknum, en þar virðast upplýsingar um þessi mál ekki liggja á lausu.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

mæta í prófkjör til að styðja við sitt fólk.¹⁴ Mun lægra hlutfall kjósenda Samfylkingarinnar mætir í prófkjör, nema þar sem það er alveg opið (Norðausturkjördæmi og Suðurkjördæmi árið 2009) en Samfylkingin hefur jafnframt gert tilraunir til að auka kosningabátttöku í prófkjörum og öðrum kosningum innan flokksins með beitingu rafrænna aðferða við kosningu. Hlutfall kjósenda Vinstri grænna sem taka þátt í prófkjörum er mun lægra en hjá hinum flokkunum, en hefðir fyrir prófkjörum í VG eru ekki jafnstærkar og í öðrum íslenskum flokkum. Innan við tíundi hver kjósandi VG kys í prófkjörum flokksins.

Framkvæmdastjórar flokkanna eru sammála um að prófkjörin hafi mikil áhrif á meðlimatölur þeirra. Það þýðir að þótt krafa um aðild að flokki kunni að vera viss hindrun á þátttöku (sbr. meiri þátttöku hjá Samfylkingunni 2009 þar sem prófkjör voru opin) virðast stórir hópar kjósenda ekki setja það fyrir sig að sækja um aðild að stjórnmalaflokkunum (eða jafnvel láta gera slíkt fyrir sig) gagngert til þess að kjósa í prófkjörum og án þess að hafa nein áform um frekari stuðning við flokkinn. Þótt um það séu engin opinber gögn til er vel þekkt að ýmsir eru skráðir í fleiri en einn flokk, eða jafnvel alla. Þegar þar við bætist að ekki eru gerðar kröfur um mætingu á fundi eða störf fyrir flokkana og félagsgjöld eru í reynd valkvæð virðist sem óhætt sé að telja tilgátu 3 hafa stuðning af gögnunum. Meginástæðan fyrir miklum fjölda skráðra meðlima flokkanna eru prófkjörin og breytingar á framkvæmd þeirra (aukin krafa um flokksaðild) skýrir einnig fjölgun meðlima á undanförunum árum.

[Redacted text]

Reykjavík 8. júlí 2007

Vinsamlegast afskráðu okkur hjónin úr [Redacted]
Kosningasmala þeim sem sá um innskráningu okkar í félagið hefur greinilega láðst að taka okkur út af félagaskrá að kosningum loknum. Við höfum aldrei tekið neinn þátt í starfi félagsins og erum hvorki kjósendur né stuðningsmenn [Redacted]

Virðingarfyllst,

[Redacted signature]

Mynd 2. Tölvupóstur til stjórnmalaflokks eftir prófkjör

¹⁴ Vegna fylgishruns flokksins í kosningunum 2009 eru tölurnar það ár líklega óvenjuháar. Hliðstæðar tölur (hlutfall kjósenda í prófkjörum af atkvæðum í alþingiskosningum) fyrir 2007 voru eftirfarandi: Rvík: 40,8%; SV: 33,2%; NV: -; NA: 46,5% og S: 53,0%. Tölurnar eru lægri en 2009 en samt mun hærri en í flokksprófkjörum hjá hinum flokkunum.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Eftir stendur hins vegar spurningin hvers vegna kjósendur láta til leiðast að taka þátt í þessu. Þótt engin einföld svör sé ef til vill að finna við þeirri spurningu hefur, samkvæmt tilgátu 4, aðgangur að fyrirgreiðslugæðum mikil áhrif á meðlimafjölda flokkanna í sveitarfélögunum. Samkvæmt því ætti að vera samhengi á milli valdastöðu flokka og þess hversu líklegir stuðningsmenn þeirra eru til að gerast meðlimir. Því sterkari valdaaðstaða, því hærra hlutfall stuðningsfólks ætti að ganga í flokkana. Ef á hinn bóginn fyrirgreiðslugæði hafa engin áhrif á tilhneigingu stuðningsmanna flokkanna til að ganga í þá mætti gera ráð fyrir að ekkert samband væri á milli valdastöðu og meðlimahlutfalls.

Mælingarnar byggjast á samanburði meðlimahlutfalls og valdastöðu, en áður hefur verið gerð grein fyrir mælingu á þeim breytum. Takmarkanir þessarar aðferðar eru ýmsar. Margir ganga í flokkana í tengslum við prófkjör fyrir Alþingiskosningar, þar sem ólíklegt er að valdastaða í sveitarstjórn hafi megináhrif. Meðlimahlutfallið sveiflast auk þess talsvert eftir fylgi flokkanna frá einum kosningum til annarra og þótt reynt hafi verið að takmarka áhrif slíkra sveiflna með því að byggja hlutfallið á meðaltali tveggja sveitarstjórnarkosninga (2006 og 2010) má gera ráð fyrir að áreiðanleiki mælingarinnar sé ekki jafnmikill og æskilegt væri. Loks eru tölur um meðlimafjölda byggðar á gögnum frá 2009 en kjósendafjölda frá 2006 og 2010 sem getur skekkt þá mynd sem fæst.

Sambandið milli valdaaðstöðu stjórnmalaflokkanna og meðlimahlutfalls þeirra í sveitarfélögunum er $r = .51^{**}$ sem er marktækt samband byggt á 60 athugunum og skýrð dreifing upp á 26%. Tilgáta 4 fær stuðning af þessum gögnum. Þótt einfaldast sé að skýra sambandið þannig að valdastaða flokks veiti stuðningsmönnum hans aukinn hvata til að skrá sig í hann gætu aðrir þættir komið við sögu. Hugsanlegt er t.d. að valdastaða auðveldi frambjóðendum að fá aðgang að fjármagni, t.d. vegna prófkjörsbaráttu, sem aftur hjálpi þeim að virkja stuðning við sig í prófkjörsbaráttu. Fjöldmenn prófkjör hafa síðan þau áhrif að það fjölgar á félagaskráum flokkanna. Þessi skýring gerir ekki endilega ráð fyrir að sérhvarar stjórni gerðum almennra félaga, en það samband sem stofnast í prófkjörsbaráttu milli styrktaraðila, frambjóðenda og kjósenda er sérstakt rannsóknarefni sem ekki er mögulegt að skoða nánar hér.

Samantekt og umræða

Íslensku stjórnmalaflokkarnir státa af hlutfallslega fleiri skráðum meðlimum en flokkar í nokkru öðru lýðræðisríki. Forsenda þess að meðlimir íslensku flokkanna eru jafnmargir og raun ber vitni er að aðild að flokkunum er frígæði fyrir þorra þeirra sem í þá ganga. Samkvæmt kenningunni um fjöldaflökka gegna stjórnmalaflokkar sem byggjast á innra lýðræði grundvallarhlutverki í að skapa tengsl milli almennings og pólitískrar forystu samfélagsins. Skýr afmörkun á réttindum og skyldum meðlima – og greinarmunur á milli meðlima og annars stuðningsfólks – er grundvallarforsenda þess að slíkt fyrirkomulag gangi upp. Þessi afmörkun er ekki skýr í íslensku flokkunum. Eini íslenski flokkurinn sem kemst

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

nálægt því að halda uppi skipulagi fjöldaflökks er Vinstri hreyfingin – grænt framboð – sá stóru flokkanna sem hefur fæsta á skrá. Þar er betra samræmi á milli félagaskrár og þess að fólk kannist við að vera meðlimir flokksins. En einnig þar má greina sömu einkenni og í hinum flokkunum, þar sem prófkjör og mikill fjöldi óvirkra meðlima setja svip á flokkstarfið.

Stór hluti meðlima íslensku flokkanna starfar hvorki fyrir flokk sinn né greiðir til hans gjöld. Eina form virkni hjá stærstum hluta flokksfólks er að öllum líkindum þátttaka í prófkjörum. Prófkjörin er hins vegar hvorki hægt að líta á sem málefnnastarf né merki um sterkt innra lýðræðiskerfi vegna þess að kosningin er í reynd ekki bundin við fólk sem komið hefur að ráði við sögu flokksstarfsins. Prófkjörin grafa undan stöðu þeirra í flokkunum sem vilja hafa áhrif í gegnum almennt flokksstarf eða vinna sig á grundvelli þess til frekari frama í stjórnmalum. Það sem gerist í prófkjörunum er að frambjóðendur, sem stundum hafa lítinn bakgrunn í flokksstarfinu, virkja mikinn fjölda utanaðkomandi stuðningsmanna sinna og skila þeim inn á flokkskránnar, án þess að það skili sér í starfi flokksins að öðru leyti. Prófkjörin eru þess vegna – samhliða því að aðild að flokkunum er frígæði – helsta ástæða þess að meðlimafjöldi íslensku flokkanna er meiri en í öðrum lýðræðisríkjum. Auknar kröfur flokkanna um að kjósendur séu meðlimir eða hafi sótt um aðild til að öðlast kosningarrétt í prófkjörum hafa, að því er virðist, ekki haft þau áhrif að draga úr prófkjörspáttökunni. Hluti kjósenda virðast ekki setja það fyrir sig að skrá sig í flokkana til að fá að kjósa í prófkjörum, jafnvel þótt þeir hafi engin áform um að starfa í þeim að öðru leyti. Auknar kröfur um að kjósendur í prófkjörum séu meðlimir flokkanna hafa þess vegna einfaldlega leitt til þess að fjölgað hefur verulega á meðlimaskráum flokkanna. Þeir sem einu sinni eru skráðir í flokkana eru ógjarnan teknir út af þeim skráum aftur.

Þótt meðlimafjöldinn sé mikill í íslensku stjórnmalaflokkunum merkir það ekki að forystufólk búi við sterkt aðhald frá flokksfólki. Mjög fáir hafa atvinnu af stjórnmalum fyrir utan þingmenn, aðstoðarfólk ráðherra og nokkra starfsmenn á aðalskrifstofum. Prófkjörin lúta eigin lögmálum, þar sem reynsla úr innra flokksstarfi kemur lítið við sögu, enda má gera ráð fyrir að flestir kjósendur í prófkjörunum þekki lítið til þess. Miklum fjármunum hefur í sumum tilvikum verið eytt í prófkjörbaráttu, sem hefur átt sinn þátt í að skila fleiri atkvæðum í prófkjörin og um leið meðlimum á flokkskránnar. Prófkjörin veita kjörnum fulltrúum vissulega aðhald, á sinn hátt, en þau gera það að verulegu leyti framhjá reglubundnu flokksstarfi.

Eftir stendur spurningin hvers vegna kjósendur sjá ástæðu til að taka þátt í prófkjörum í þeim mæli sem raun ber vitni. Í greininni er fjallað um tvenns konar svör við þeirri spurningu. Annars vegar sameiginlega hvata og hins vegar sérhvata. Sameiginlegir hvatar geta skýrt hvers vegna fólk sem vill hafa áhrif án tillits til einkahagsmuna tekur þátt í stjórnmalum. Litlar sem engar rannsóknir eru til um hvernig frambjóðendur höfðu til kjósenda í prófkjörum á Íslandi, þótt það sé verðugt rannsóknarefni. Þótt málefni beri oft á góma í prófkjörbaráttu er ljóst að frægð, fjármunir og persónulegt tengslanet koma þar einnig við sögu.

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

Sérhvarar hafa samkvæmt gögnum um áhrif valdaaðstöðu flokka á meðlimafjölda viss áhrif á hvort fólk gengur í stjórnmalaflokka. Þar sem stjórnmalaflokkar eru í valdaaðstöðu eykur það líkurnar á að stuðningsfólk þeirra gangi í flokkinn. Hins vegar er ekki vert að útiloka, eins og bent var á að framan, að sambandið milli valdaaðstöðu og meðlimafjölda megi skýra með því að frambjóðendur í prófkjörum hafi betri aðgang að fjármagni þar sem flokkarnir eru í sterki valdastöðu.

Færa má fyrir því rök að mikill og vaxandi meðlimafjöldi sé ekki styrkleika-merki íslensku flokkanna. Að vísu hafa flokkarnir vissan hag af því að hafa á skrá mikinn fjölda fólks sem þeir geta náð til með upplýsingar og áróður og hugsanlegt er að formlegri flokksaðild fylgi í einhverjum tilfellum sterkari flokkshollusta, jafnvel hjá alveg óvirkum meðlimum. Á móti grefur sá óljósi greinarmunur sem gerður er milli meðlima og virkra flokksfélaga undan því sambandi milli samfélags og stjórnmalaforystu sem stjórnmalaflokkum er ætlað að sinna í flestum lýðræðisríkjum, a.m.k. þar sem þingræði ríkir. Óvirkir meðlimir taka ekki þátt í innra starfi eða stefnumótun og veita ekki forystu flokkanna aðhald nema e.t.v. í prófkjörum á nokkurra ára fresti, þar sem sitjandi þingmenn eða bæjarfulltrúar hafa umtalsvert samkeppnisforskot á aðra frambjóðendur.

Fyrir þá sem aðhyllast lýðræði sem byggist á fjölda flokkum skapar sérstaða íslensku flokkanna flókin álitæfni. Ólíklegt virðist að sterkt fjölda flokkaskipulag muni ryðja sér til rúms á Íslandi á sama tíma og það er á undanhaldi í umheiminum. Á sama tíma hafa hins vegar prófkjörin sætt vaxandi gagnrýni, ekki síst vegna þeirra skuldbindinga sem í þeim skapast milli kjörinna fulltrúa og þeirra sem greitt hafa götu þeirra. Hugmyndir um persónukjör í Alþingis- og sveitarstjórnarkosningum hafa m.a. verið ræddar sem hugsanlegur valkostur við prófkjörin. Ef aukið persónukjör í kosningum myndi leysa prófkjör af hólmi myndi það, samkvæmt því sem hér hefur komið fram, hafa víðtækar afleiðingar fyrir meðlimafjölda flokkanna. Frambjóðendur hefðu ekki lengur hag af að skrá mikinn fjölda stuðningsmanna sinn í flokkana og forsendur flokkanna til að gera skýrari greinarmun á meðlimum og öðrum stuðningsmönnum myndu batna.

Heimildaskrá

- Barry, B. 1970. *Sociologists, economists and democracy*. London: Collier-Macmillan.
- Duverger, M. (1964). *Political parties* London: Methuen.
- Epstein, L. (1980). *Political parties in western democracies* (2. útg.). New Brunswick: Transaction Books.
- Gallagher, M., Laver, M., og Mair, P. (2006). *Representative government in modern Europe*. Boston: McGraw Hill.
- Gunnar Helgi Kristinsson (2011). „Rewards and control appointments in Iceland“, væntanleg í P. Kopecký og P. Mair (ritstj.), *Party Government and Party Patronage in Contemporary European Democracies*.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

- Gunnar Helgi Kristinsson (2007). *Íslenska stjórnkerfið* (2. útg.). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Gunnar Helgi Kristinsson (1995). „Parties, states and patronage“ *West European Politics* 19 (3), 433-457.
- Gunnar Helgi Kristinsson (1993). „Valdakerfið fram til Viðreisnar“ í Guðmundur Hálfðanarson og Svanur Kristjánsson (ritstj.), *Íslensk þjóðfélagsþróun 1880-1990* (bls. 321-354.). Reykjavík: Félagsvísindastofnun og Sagnfræðistofnun.
- Gunnar Helgi Kristinsson (1991). *Farmers' parties*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun.
- Hagstofa Íslands (2010). *Sveitarstjórnarkosningar 29. maí 2010*. Reykjavík: Hagstofa Íslands.
- Holmberg, S. (2009). *Perceptions of corruption in mass publics*. QoG Working paper series 24.
- Katz, R. (2001). „The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy.“ *Party Politics* 7 (3), 277-296.
- Katz, P., og Mair, P. (1995) „Changing models of party organization and party democracy.“ *Party Politics* 1 (1): 5-28.
- Kirchheimer, O. (1966). „The transformation of the Western European party systems“, í J. LaPalombara og M. Weiner (ritstj.), *Political parties and political development* (bls. 177-200). Princeton: Princeton University Press.
- Mair, P., og van Biezen, I. (2001). „Party membership in twenty European democracies, 1980-2000.“ *Party Politics* 7 (1), 5-21.
- Ólafur Þ. Harðarson (2006). „Iceland“, í *World Encyclopedia of Political Systems and Parties*. New York: Schlager Group.
- Ólafur Þ. Harðarson (1979). „Iceland“ í *World Encyclopedia of Political Systems and Parties*. New York: Schlager Group.
- Panbianco (1988). *Political parties: Organization & power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scarrow (2005). *Political Parties and democracy in theoretical and practical perspective*. Washington: The national Democratic institute for international Affairs.
- Scarrow (2000). „Parties without members? Party organization in a changing electoral environment“, í R. Dalton og M. Wattenberg (ritstj.), *Parties without partisans*. Oxford: Oxford University Press.
- Svanur Kristjánsson (1993). „Stjórnmalaflokkar, ríkisvald og samfélag 1959-1990“, í Guðmundur Hálfðanarson og Svanur Kristjánsson (ritstj.), *Íslensk þjóðfélagsþróun 1880-1990* (bls. 355-398). Reykjavík: Félagsvísindastofnun og Sagnfræðistofnun.
- Svanur Kristjánsson (1994). *Frá flokksræði til persónustjórnmalá*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun og Háskólaútgáfan.
- Weber, M. (1978). *Economy and society I*. Berkley: University of California Press.
- Weber, M. (1973). *Mennt og máttur*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Widfelt, A. (1995). „Party membership and party representativeness“, í H.-D. Klingemann og D. Fuchs (ritstj.) *Citizens and the state* (bls. 134-182). Oxford: OUP.