

Att hålla ord: partiers löftesgivande och löftesuppfyllande

HENRIK OSCARSSON – ELIN NAURIN – NICKLAS HÅKANSSON¹

I en representativ valdemokrati har medborgarna två huvuduppgifter: att vid regelbundet återkommande val ge mandat till och att utkräva ansvar från sina representanter. I alla statsvetenskapliga modeller för politisk representation är mandatgivande och ansvarsutkrävande centrala mekanismer (Przeworski, Stokes och Manin 1999, Kelley 1983, Dahl 1990, Manin 1997, Gilljam och Hermansson 2003). Partiers vallöften i samband med valen har dubbel funktionalitet: som *avsiktsförklaringar* inför kommande mandatperioder och som *grund för utvärdering* av vad partierna har åstadkommit under gångna mandatperioder.

Att studera partiers vallöften – vilka de är, hur de uppfattas av väljarna, hur de framträder i mediernas bevakning, i vilken utsträckning de uppfylls och vilken påverkan de har på medborgares preferenser och röstningsbeteende – borde därför vara självklara uppgifter för statsvetare. Men i själva verket saknas ännu systematisk grundforskning om vallöftenas roll i den representativa demokratin. Projektet

1 Docent Henrik Oscarsson och doktorand Elin Naurin är verksamma vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

E-post: henrik.oscarsson@pol.gu.se,
elin.naurin@pol.gu.se

Fil. dr. Nicklas Håkansson är verksam vid Sektionen för hälsa och samhälle, Högskolan i Halmstad.

E-post: nicklas.hakansson@hos.hh.se

Att hålla ord: Partiers löftesgivande och löftesuppfyllande avser att avhjälpa denna brist. Vårt mål är att gifta samman partiforskning, medieforskning och väljarforskning, att genomföra en serie ambitiösa vallöftesstudier i Sverige för mandatperioderna 1994-2006 samt att fördjupa samarbetet inom nätverket *Comparative Party Pledges Group*.

Vallöften är ett självklart men också kontroversiellt inslag i den representativa demokratin. Partiers löften om vad de tänker göra under den kommande mandatperioden inger hopp och förväntningar hos många medborgare. Samtidigt bär vallöften med sig frön till besvikelse och misstänksamhet. Bland medborgare är ordet "vallöfte" laddat med misstro. Endast 15 procent av de svenska väljarna tror att politiker ens försöker hålla sina löften (Naurin 2001).

Den hittillsvarande forskningen om vallöften ger en annorlunda bild. Flertalet studier visar att partier håller de flesta av sina vallöften. Andelen löften som uppfylls skiljer sig dock åt mellan olika system, och eftersom studierna är gjorda på enskilda fall, med olika metoder och definitioner har vi begränsade möjligheter att förklara partiers agerande. (Royed 1996, Thomson 2001).

Comparative Party Pledges Group (CPPG)

Vetenskapsrådets finansiering av vårt projekt ger Sverige en ledande roll i det nystartade forskningsnätverket *Comparative Party Pledges Group*. Målsättningen med nätverket är att förklara och förstå vilka mekanismer som ligger bakom partiers givande, uppfyllande och brytande av vallöften. Genom att utveckla gemensamma definitioner och tillvägagångssätt kan

gruppen bygga upp slagkraft när det gäller länderjämförande studier.

Den teoretiska utmaningen för CPPG är att ta ett större grepp om den representativa demokratins mandatgivande och ansvarsutkrävande än vad som tidigare varit fallet. Vi menar att vallöften på ett illustrativt sätt följer den representativa processen hela vägen från väljarpreferenser till partiers ståndpunkter och åtaganden, vidare genom partiers agerande och förvaltningens genomförande och, slutligen, till effekterna av de ursprungliga intentionerna. På så vis öppnar studiet av vallöften för en dynamisk syn på representativ demokrati.

CPPG-samarbetet strävar efter att kartlägga och förstå skillnader mellan olika politiska system när det gäller partiers givande och uppfyllande av vallöften. I tidigare forskning om representativ demokrati har "god representation" fått stanna vid åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda (Esaïasson 2003). Vi vidgar perspektivet och studerar även *ageranderepresentation*. God *ageranderepresentation* innebär att representanterna inte bara tycker som väljarna, utan att de också agerar som väljarna *skulle ha gjort* om de hade suttit i samma situation (Esaïasson och Holmberg 1996, Holmberg 1999). Vallöftesstudier ger därmed värdefulla bidrag till forskning om politisk representation.

Den svenska vallöftesstudien

Vi avser att studera partiers givande och uppfyllande av vallöften, mediernas bevakning av vallöften och väljarnas uppfattningar av och påverkan av vallöften. Vi kommer att strukturera våra delstudier efter följande sju punkter:

1. Undersöka vilka löften partier ger väljarna i samband med valkampanjer.

2. Undersöka huruvida partierna faktiskt försöker och lyckas uppfylla dessa vallöften.
3. Utredda om och i vilken utsträckning de vallöften som partierna ger faktiskt förmedlas till väljarna.
4. Utredda om och hur partiernas agerande för att uppfylla vallöften rapporteras till väljarna.
5. Undersöka vilka vallöften som väljarna uppfattar att det är som partierna går till val på.
6. Undersöka om väljarna uppfattar dessa vallöften som uppfyllda eller brutna.
7. Pröva vilken effekt väljarnas uppfattning om partiernas vallöften har för deras formering av preferenser och partival.

1-2) *Vilka vallöften ges och vilka uppfylls?* Partiernas valbudskap riktade till väljarna har undersökts systematiskt av *Party Manifesto Group* (t ex Klingemann m fl 1994, Budget m fl 2001), vars fokus har varit överensstämmelsen mellan valmanifest och policy på olika politikområden. Men begreppet vallöfte har inte problematiserats eller särstudierats. CPPG avser att utveckla denna forskningstradition.

Undersökningar av vallöften är gjorda i ett flertal länder. Regeringar med stabil parlamentarisk majoritet verkar uppfylla flest vallöften (Storbritannien, ca 80%), medan maktdelade eller koalitionspräglade system visar på lägre siffror (ca 60 % i USA, Nederländerna och Irland). (Royed 1996, Pomper och Lederman 1980, Thomson 2001, jmf Rallings 1987). I Sverige har Elin Naurin genomfört omfattande analyser av socialdemokraternas vallöften. Socialdemokraterna har agerat för att uppfylla 80-90 procent av sina vallöften under perioderna 1994-1998 och 1998-2002 (Naurin 1999, kommande). Inom

CPPG-nätverket pågår ansträngningar för att nå jämförbarhet och komplettera studier av Thomson (Holland & Irland), Royed (USA & Storbritannien), McCluskey (Nya Zeeland pågående) och Naurin (Sverige).

Vi undersöker tre tydliga situationer med enpartiregeringar i minoritetsställning (Sverige 1994-2006). Frågan är hur enpartiregeringar i minoritet lyckas med att uppfylla sina löften i förhållande till koalitionsregeringar och majoritetsregeringar. I vilken grad får samarbetspartier igenom sina löften? Den nuvarande situationen med en tydligt sammanhållen koalitionsregering i majoritet (Allians för Sverige 2006-2010) skapar unika möjligheter till intressanta jämförelser med perioden med enpartiregering i minoritet med fasta samarbetspartner.

3-4) Vilka löften förmedlas till väljarna? Avvikelserna mellan väljarnas uppfattningar om och forskarnas studier av vallöftesinfriande utgör en intressant paradox (Naurin kommande). De vanligaste diskuterade förklaringar har inom löftesforskningen hittills varit att medierna förmedlar en annan bild till väljarna än den som forskarna visar (t ex Rallings 1987). Emellertid finns endast enstaka undersökningar av medieeffekter på väljare avseende vallöften (Andersson 2006, Thomson kommande 2007, jmf Krukones 1984).

Massmediernas roll i de politiska processerna är att bidra med information, granska makthavarna samt att verka mobiliserande på publiken (t ex Norris 2000; Brug, Franklin & Eijk 2007). Informationsfunktionen innefattar uppgiften att berätta om partiernas ståndpunkter. Dagordningsforskningen visar dock på att medierna, mer än de politiska aktörerna, sätter agendan för mediernas innehåll (McCombs & Shaw 1972; Dearing & Ro-

gers 1996). Mediologiken medför också att medierna lyfter fram vissa aspekter av politiken. Relevant i vallöftessammanhang är tendensen att konkretisera och favorisera entydighet. Esaiasson & Håkansson (2002) visar att i de tv-valprogram där journalister frågar politiker förekommer fler handlingsförslag och entydiga ståndpunkter än i program utan journalister. Vidare är granskningsfunktionen viktig för hur löftesuppfyllandet rapporteras. Flera svenska studier visar att medierna inte prioriterar granskningen av sittande regeringars agerande särskilt högt (Strömbäck 2004; Esaiasson & Håkansson 2002).

Vi kommer att undersöka nyhetsmediernas hantering och rapportering av vallöften i samband med valrörelserna 1994-2006 genom en systematisk jämförelse av mediematerial och valmanifest: Hur ofta förekommer vallöften i nyhetsmedierna? I vilken utsträckning överensstämmer partiernas och mediernas bild av de vallöften som givits? Vilka tolkningar och förklaringar görs av de vallöften som förmedlas? Hur beskriver nyhetsmedierna uppfyllandet och brytandet av vallöften?

(5-7) Hur uppfattar medborgarna partiernas vallöften? Och vilka effekter har dessa uppfattningar för väljarnas politiska preferenser? När de misstroende väljarna får förklara varför de inte tilltror sina representanter svarar hälften att det beror på att politikerna inte håller ord (Naurin kommande). Synen på vallöften verkar därför, åtminstone enligt väljarna själva, vara en viktig del i varför man misstror partierna. För att kunna undersöka om partierna agerar på ett sätt som väljarna skulle ha agerat om de hade varit i samma situation (ageranderepresentation), så behöver vi studera väljarnas syn på vilka vallöften partierna har givit och i vad mån väljarna upplever att löfterna är uppfyllda. Trots vallöftenas centrali-

tet i mandatmodeller för politisk representation saknas kunskap på denna punkt.

Väljarstudierna äger rum fortlöpande under mandatperioden (inom ramen för e-panelen, en webbpanelstudie med ca 3 500 aktiva deltagare) samt under valrörelsen 2010 (Valundersökningen 2010). Vi genomför experiment för att studera hur variationer i parti- och mediebudskap påverkar väljarnas perceptioner: Vilka slags valbudskap uppfattas som vallöften? Vilken betydelse har vallöften för allmänt politikerförtroende, åsikter i sakfrågor och attityder till de olika partierna? Vilken tyngd tilldelar väljarna partiernas vallöften i sina beslutsalkyler när de väljer parti i 2010 års riksdagsval?

Betydelse för forskningsområdet

Projektet *Att hålla ord: partiers löftesgivande och löfteshållande* kommer att generera nödvändiga nya kunskaper om hur demokratiska mandat formuleras och hur politiskt ansvar utkrävs i moderna representativa demokratier. Projektets metodologiska bredd och strävan efter en helhetssyn på representativ demokrati visar projektets höga ambitioner. Projektet kommer därmed att få betydelse för såväl normativa diskussioner om representativ demokrati som den empiriska forskningen om densamma. Forskningsresultaten kommer också att ge konkret hjälp i väljares, mediers och partiers politiska vardag genom att tillhandahålla viktig grundforskning om huruvida politiker håller sina löften.

Referenser

- Altheide, D L & R P Snow (1979). *Media Logic*. Beverly Hills: Sage.
- Andersson, J (2006). *Mediebilden av vallöften vad talar för att media utgör en förklaringsfaktor till väljarnas mistroende mot vallöften?* Kandidatuppsats vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Brug, W, M N Franklin & C. van der Eijk (2007). *The economy and the vote : economic conditions and election in fifteen countries*, New York: Cambridge University Press.
- Budge, I, D Robertson & D Hearle (1987). *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of PostWar Election Programmes in 19 Democracies*. Cambridge: Cambridge U P.
- Budge, I, H-D Klingemann, A Volkens, J Bara, and E Tannenbaum with R. C. Fording, D. J. Hearl, Hee Min Kim, M.D. McDonald, and S M. Mendes (2001). *Mapping Policy Preferences. Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998*. Oxford: Oxford U P.
- Dahl, R A. (1990). "Myth of the Presidential Mandate", *Political Science Quarterly*, Vol.105, No. 3 (Autumn 1990): 355-372.
- Dearing, J & E Rogers (1996). *AgendaSetting*. Thousand Oaks: Sage.
- Entman, R (1993). "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm". *Journal of Communication* 43:4.
- Esaiasson, P & N Håkansson (2002). *Besked ikväll! Valprogrammen i svenska radio och TV*. Stockholm: Stiftelsen Etermedierna i Sverige/ Prisma.
- Esaiasson, P, N Håkansson & D Jahn (1997). On the Nature of Negative Campaigning: Evidence from Germany and Sweden, paper presented at the Europe Researched Conference, Prague, Oct. 1997.
- Esaiasson, P & S Holmberg (1996). *Representation from Above: Members of parliament and representative democracy in Sweden*, Aldershot : Dartmouth
- Gilljam, M & J Hermansson (red) (2003). *Demokratis mekanismer*. Lund: Liber.
- Holmberg, S (1999). *Representativ demokrati*, SOU 1999:64.
- Håkansson, N (1999). *Valretorik: Om politiskt språk i partipropagandan*. Göteborg Studies in Politics 65. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Jahn, D. and Henn, M. (2000). "Ideological Election Rhetorics of Social Democratic Labour Parties in Sweden, Germany and Great Britain", *West European Politics*, 23(1): 26-47.

- Kelley, S (1983). *Interpreting elections*: Princeton University Press.
- Kepplinger, H M (2002). Mediatization of politics: Theory and data. *Journal of Communication* 52: 972-986.
- Klingemann, H-D, R Hofferbert & I Budge (1994). *Parties, policies, and democracy*. Boulder: Westview.
- Krukones, M (1984). *Promise and Performance: Presidential Campaigns as Policy Predictors*. Lanham, MD: University Press of America.
- Manin, B (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge U P.
- Mansergh, L E (2004). *Do Parties Make a Difference? The Relationship Between Government Intention and Government output in the Public Sphere. The Case of Governments in Ireland 1977-1997*. Trinity College, Dublin. Zipfile skickad av Robert Thomson.
- Mazzoleni, G & Schulz, W (1999). "Mediatization of politics: A challenge for democracy?" *Political Communication* 16, 247261.
- McCombs, M & Shaw, D (1972). "The Agenda-Setting Function of the Mass Media". *Public Opinion Quarterly* 36: 176187.
- Naurin, E (1999). *De lovar runt men håller tunt, en studie av i vilken mån partier uppfyller sina valloften*, magisteruppsats vid statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Naurin, E (2001). "Dom lovar guld och gröna skogar, men sen?", i *Land, Du välsignade*, red Sören Holmberg och Lennart Weibull. SOM Institutet, Göteborgs universitet.
- Naurin, E (2006). "Kan vi lita på våra politiker? Om den goda studien av partiernas valloften" i *Valets mekanismer*, red Hanna Bäck och Mikael Gilljam, Malmö: Liber.
- Naurin, E (kommande). *The Promising Democracy*, kommande avhandling, statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Norris, P (2000). *A Virtuous Circle: Political Communications in Postindustrial Societies*. Cambridge: Cambridge U P.
- Pierce, R (1999). *MassElite Issue Linkages and the Responsible Party Model. Policy Representation in Western Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Pomper, G M. och S S. Lederman (1980). *Elections in America. Control and Influence in democratic politics*. New York: Longman Inc
- Przeworski, A, Stokes, S C. & Manin, B (red.) (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rallings, C (1987). *The Influence of Election Programmes: Britain and Canada 1945-1979*. I Budge, I, Robertson, D & Hearl, D (red): *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Royed, T (1996). "Testing the Mandate Model in Britain and the United States: Evidence from the Reagan and Thatcher Eras." *British Journal of Political Science* 26: 4580.
- Scheufele, D A (1999). "Framing as a theory of media effects". *Journal of Communication* 49:1
- Strömbäck, J (2004). *Den medialiserade demokratin: Om journalistikens ideal, verkligheten och makten*. Stockholm: SNS förlag
- Thomassen, J (1994). *Empirical Research into Political Representation: Failing Democracy or Failing Models?* I Jennings, M. K & Mann, T E. (red): *Elections at Home and Abroad. Essays in Honor of Warren E. Miller*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Thomson, R. (2001). "The programme to policy linkage: The fulfilment of election pledges on socioeconomic policy in the Netherlands, 1986-1998." *European Journal of Political Research* 40: 171197.
- Thomson, R, (kommande 2007) I panelen Comparative Research on Election Pledges and Government Actions, 4th ECPR Conference, Pisa 68 September 2007
- Tsebelis, G (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press
- Winter, S C. (2003). *Implementation Perspectives: Status and Reconsideration*, i B G Peters & J Pierre (red): *Handbook of Public Administration*, London: Sage Publications.