

# Efter valet 2014: Regeringsbildningen och det inställda extra valet

Hanna Bäck & Johan Hellström

## **After the Swedish parliamentary elections in 2014: The Government formation process and the cancelled early election**

In this article we discuss government formation after the parliamentary elections in 2014 in a historical and comparative European context, while at the same time connecting our discussion to the research on government formation and duration in parliamentary democracies. The paper raises and tries to answer the following questions: Why did the Social Democrats form a minority government with the Green Party after the parliamentary elections in 2014, excluding the Left party? What can we say about the allocation of ministerial portfolios between the Social Democrats and the Green Party in the new government? And what are the consequences of the so called December agreement between the new government on its ability to govern and survive until the next regular election in 2018?

*Varför bildade Socialdemokraterna och Miljöpartiet en minoritetsregering efter riksdagsvalet 2014 och exkluderade Vänsterpartiet? Vad kan vi säga om fördelningen av ministerposterna mellan Socialdemokraterna och Miljöpartiet i Löfvéns regering? Och vad innebär Decemberöverenskommelsen för regeringens möjligheter att regera och överleva till nästa val 2018?*

I stora drag kan viktiga delar av regeringsbildningen 2014 sammanfattas på följande vis: I Sverige och i många andra länder är det redan på valnatten tydligt vilka partier som kan tänkas samarbeta, men i andra fall påbörjas en mer komplex process med förhandlingar. Den regeringsbildningsprocess som påbörjades direkt på valnatten efter 2014 års val kan beskrivas som relativt komplicerad, då den parlamentariska situationen var mer otydlig än den varit de senaste valen. Det faktum att varken det rödgröna blocket eller den borgerliga Alliansen hade stöd av en majoritet i Riksdagen, och läget där Sverigedemokraterna, ett parti som betraktas som "paria" av de andra partierna i Riksdagen, skulle kunna ges betydande inflytande över regeringsbildningen, skapade en viss komplexitet, vilket ledde till diskussioner om risk för en kommande regeringskris och extra val i media.

Hanna Bäck är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet; Johan Hellström är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.  
E-post: [hanna.back@svet.lu.se](mailto:hanna.back@svet.lu.se); [johan.hellstrom@umu.se](mailto:johan.hellstrom@umu.se)

I denna artikel kommer vi att behandla regeringsbildningsprocessen efter riksdagsvalet 2014, genom att sätta denna i en historisk och jämförande kontext, och genom att koppla samman det som hände efter valet med forskningen om regeringsbildning i parlamentariska demokratier. Inom denna forskning har regeringsbildningen generellt beskrivits som en process bestående av tre steg, där en regeringsbildare eller en så kallad "formateur" väljs i ett första steg, och där en regering bildas i ett andra steg, det vill säga regeringens politiska sammansättning bestäms, och ett tredje steg där ministerposterna fördelas mellan partierna i en regering (se t.ex. Laver 1998).

## Talmannens roll vid valet av regeringsbildare

I regeringsbildningens första steg utses alltså en regeringsbildare, vilket vanligtvis sker genom att statschefen, eller i det svenska fallet talmannen, konsulterar ett antal aktörer. I den svenska regeringsformen (6 kap. 4 § RF) beskrivs processen så här: "När en statsminister ska utses, kallar talmannen företrädare för varje partigrupp inom riksdagen till samråd. Talmannen överlägger med vice talmännen och lämnar sedan förslag till riksdagen." Partiledarna utgör de viktigaste aktörerna när en regering bildas och de konsulteras i detta steg. På basis av dessa konsultationer utses en regeringsbildare, som försöker bilda en regering, men om denna misslyckas, kan en ny regeringsbildare utses av talmannen (se t.ex. Bäck 2015)

Denna beskrivning av regeringsbildningsprocessen ger en mycket förenklad bild av hur regeringsbildningen går till och i själva verket varierar statschefens inflytande över denna process mellan länder. I vissa länder spelar statschefen enbart en ceremoniell roll, där parlamentet presenterar en premiärministerkandidat för nominering efter att förhandlingarna mellan partierna har avslutats, och en regering i praktiken redan har bildats (vilket är exempelvis fallet i Sverige, Tyskland och Irland). I Sverige har praxis varit att talmannen har ett mycket lite "reellt" inflytande över vem som blir regeringsbildare. I andra länder, som exempelvis Holland och Italien, har statschefen däremot ett betydande inflytande över valet av regeringsbildare. Dessa två typer av system har inom forskningen kallats "formateur"-system och "free-style bargaining"-system, där Sverige tillhör den senare varianten (Bäck & Dumont 2008). Oavsett vilken typ av system som används går normalt uppdraget att försöka bilda regering formellt till partiledaren för det största partiet i parlamentet (eller det största partiet inom en valallians) och denna person blir vanligtvis dessutom regeringschef (Warwick 1996). Det som hände efter valet 2014, och som även diskuterades i media, var hur mycket inflytande den sittande talmannen (i det här fallet, Per Westerberg) skulle ha över processen, då Westerberg tycktes tolka det som sin uppgift att sondera möjligheterna för en regering att kunna få igenom sin budget (Sveriges riksdag 2014). Den typen av tolkning ligger dock relativt

långt ifrån praxis i Sverige och har inget stöd regeringsformen, och bemöttes därför av en omfattande kritik. Dessutom, vem skulle kunna avgöra om en budgetomröstning skulle passera eller inte i september när det inte fanns ett budgetförslag att ta ställning till?

## En rödgrön minoritetsregering bildas

### HUR OFTA FÖREKOMMER MINORITETSREGERINGAR?

I regeringsbildningsprocessens andra steg, då regeringsbildaren utsetts, sker normalt sett förhandlingar mellan representanter från regeringsbildarens parti och andra partier för att skapa en regering med stöd av en majoritet i parlamentet. Det som är kännetecknande för svensk regeringsbildning i detta skede är framför allt att minoritetsregeringar har bildats i mycket stor utsträckning, och att dessa ofta varit socialdemokratiska enpartiregeringar (se t.ex. Bergman 2000). Under valkampanjen 2014 lyfte vissa forskare och Alliansen fram att en rödgrön minoritetsregering i princip inte skulle vara regeringsduglig, vilket på sätt och vis kan ses som relativt förvånande uttalanden i ljuset av svensk politisk historia och det faktum att Alliansen styrde landet i minoritet under förra mandatperioden. Minoritetsregeringar är inte heller något ovanligt inom svensk parlamentarism. Tvärtom har en majoritet av regeringarna styrt utan majoritet i riksdagen (c:a 70 procent) och de flesta av dessa har varit socialdemokratiska enpartiregeringar (c:a 80 procent). Med undantag för Erlanders och Palmes regeringar i slutet av 1960-talet har alla socialdemokratiska regeringar under 1980- och 1990-talen, samt regeringen Persson som styrde fram till valet 2006, varit minoritetsregeringar. Av den dryga fjärdedel av borgerliga regeringar som styrt Sverige under efterkrigstiden har även ungefär hälften varit minoritetsregeringar.

Är den höga andelen minoritetsregeringar speciellt för det svenska systemet eller förekommer sådana regeringar även på andra håll? Vi vet från den jämförande forskningen om regeringsbildning att minoritetsregeringar är vanligt förekommande i en handfull länder, däribland Sverige, Norge, Danmark och Spanien. I genomsnitt har ungefär 35 procent av de Västeuropeiska regeringarna under efterkrigstiden varit minoritetsregeringar. I Sverige är siffran kring 70 procent. Endast i Danmark är andelen minoritetsregeringar högre (Mitchell & Nyblade 2008).

### VARFÖR BILDAS MINORITETSREGERINGAR?

Varför har vi då haft så många minoritetsregeringar i Sverige? Inom den tidigare forskningen har de regler som omgärdar regeringsbildningen föreslagits förklara varför vissa länder har fler minoritetsregeringar än andra. Vissa forskare pekar på att man bör göra en distinktion mellan de författningar som kräver att regeringen inleder sin regeringstid med att bevisa att den åtnjuter

förtroende i parlamentet, de som föreskriver en så kallad investituromröstning, och de som inte gör det. I den svenska författningen ingår ett sådant krav sedan 1975. Ännu viktigare tycks det vara att skilja på olika typer av omröstningsregler. Torbjörn Bergman (1995) har visat att det bildas fler minoritetsregeringar i länder som tillämpar en negativ omröstningsregel när en regering tillsätts. I Sverige tillämpas en sådan omröstningsregel och den innebär att en ny regering inte behöver ha ett aktivt stöd i parlamentet, utan det som krävs är att en majoritet (175 ledamöter) inte röstar *emot* regeringen för att den skall få tillträda. Detta innebär att det är lätt för minoritetsregeringar att bildas. I länder med en positiv omröstningsregel (t.ex. Belgien, Finland och Tyskland) måste en majoritet av parlamentarikerna rösta *för* en regering för att den skall få tillträda.

Att en minoritetsregering bildades efter 2014 års val kan alltså inte ses som på något sätt uppseendeväckande. Minoritetsregeringar är regel snarare än undantag i svensk politik. Det faktum att vi har en negativ omröstningsregel när en ny regering väljs är givetvis en del i förklaringen till att vi såg en minoritetsregering även efter 2014 års val. Både Vänsterpartiet och Alliansen lade ner sina röster i omröstningen då Löfven valdes, och det faktum att partier kan ge sitt informella stöd till en regering genom att man lägger ner sin röst underlättar helt enkelt för en minoritetsregering att bildas. Innan valet hade även Alliansledarna klagat om de skulle släppa igenom en röd-grön regering om de röd-gröna partierna fick fler mandat än den sittande Alliansregeringen och behövde därmed inte förlita sig på stöd från Sverigedemokraterna för att fortsätta regera (Reinfeldt et al. 2014).

Det som diskuterades tidigt efter valet var huruvida Vänsterpartiet skulle ingå i en regering, vilket Löfven snabbt avvisade, och vilket Vänsterpartiets ledare Jonas Sjöstedt beklagade i media. Det är dock svårt att se varför Socialdemokraterna skulle välja att inkludera Vänsterpartiet i ett regeringssamarbete, när man sannolikt kan lita på dess stöd även om det inte får ministerposter, då Vänsterpartiet inte skulle fälla en rödgrön regering, eftersom alternativet, en Alliansregering, ideologiskt ligger så långt ifrån partiets ståndpunkter. Ett mer formaliserat samarbete med Vänsterpartiet skulle även kunna försvåra ett samarbete i enskilda frågor med något av mittpartierna i den före detta Alliansen, vilket efter 2014 års val var nödvändigt, då de rödgröna inte erhöll en majoritet i Riksdagen.

## **HUR SKILJER SIG REGERINGEN LÖFVEN FRÅN ANDRA SVENSKA MINORITETSREGERINGAR?**

När man diskuterar svenska minoritetsregeringar bör ytterligare ett särdrag lyftas fram, det faktum att vi i Sverige har sett tydliga stödpartisamarbeten mellan Socialdemokraterna i regering och vissa oppositionspartier: med Centerpartiet (1995–1998) och med Vänsterpartiet och Miljöpartiet (1998–2006). Vissa minoritetsregeringar har relationer med sina ”stödpartier” som

är så institutionaliserade att dessa i det närmaste liknar majoritetsregeringar. Tidigare forskning har visat att den här typen av institutionaliserade samarbeten har inneburit explicita skriftliga kontrakt och policyöverenskommelser mellan en regering och ett eller flera partier som står utanför regeringen. I vissa fall har regeringen inte bara haft en skriftlig policyöverenskommelse, utan stödpartierna har även utsett representanter i regeringskansliet (Bale & Bergman 2006; Bäck & Bergman 2015).

Något som kan noteras är att den regering som bildades efter 2014 års val har relativt litet regeringsunderlag (38 procent), men det finns även historiska exempel på regeringar med ännu mindre underlag: regeringen Persson 1998, regeringen Fälldin 1981 och regeringen Ullsten 1978. Vad som skiljer regeringen Löfven från Perssons regering (1998–2002) och Fälldins regering (1981–1982), är att Persson kunde regera med stöd från Vänsterpartiet och Miljöpartiet, och Fälldins koalitionsregering (mellan Centern och Folkpartiet) med stöd från Moderaterna.

En intressant jämförelse i relation till Löfvens regering är Ullstens regering, Sveriges historiskt sett svagaste regering med stöd av endast 11 procent av ledamöterna i riksdagen. Regeringen kom till makten i oktober 1978, drygt två år efter riksdagsvalet 1976, efter det att Fälldins borgerliga koalitionsregering (Centerpartiet, Folkpartiet och Moderaterna) avgick på grund av osämja i kärnkraftsfrågan. Centerpartiet hade gått till val på att stoppa fortsatt kärnkraftsutbyggnad och Torbjörn Fälldin hade offentligt uttalat att han inte skulle ingå i en regering som startade nya kärnkraftverk. Folkpartiet och Moderaterna stödde dock en fortsatt utbyggnad av kärnkraften och efter det att en ny reaktor fått tillstånd att starta mot Centerpartiets vilja, samt att Folkpartiet och Moderaterna avfärdade Fälldins krav om att kärnkraftsfrågan skulle avgöras genom en folkomröstning, var regeringskrisen att faktum (Petersson 1979). När Fälldin lämnade över sin avskedsansökan stod också moderatledaren Gösta Bohman bakom en regeringsupplösning, då han förväntade sig att en tvåpartiregering som inkluderade Moderaterna och Folkpartiet skulle ta över. Dock valde Ullsten att presentera en folktoppartistisk enpartiregering, inte minst då flera inom partiledningen ansåg att de hade mer gemensamt med Socialdemokraterna än Moderaterna. Folkpartiet hade fört diskussioner med Moderaterna om att bilda regering, men även parallella diskussioner med Socialdemokraterna om att bilda en folktoppartistisk enpartiregering, och vid investituromröstningen lade Socialdemokraterna ner sina röster och släppte fram Ullstens regering (Petersson 1979; Bergstrand 2010). De parlamentariska styrkeförhållandena gav den folktoppartistiska regeringen möjlighet att uppnå en riksdagsmajoritet både med Socialdemokraterna och, alternativt, tillsammans med Moderaterna och Centerpartiet. Ullsten uttryckte därmed en önskan om att överbrygga blockpolitiken genom att inte bara försöka nå överenskommelser med Moderaterna och Centern, utan även med Socialdemokraterna. Samma

önskan, inte minst på grund av det parlamentariska läget, hade Löfven när han signalerade för blocköverskridande överenskommelser innan valet 2014 (se t.ex. Löfven 2013).

Löfvens situation skiljer sig dock från Ullstens. För *det första*, även om blockpolitiken var närvarande även i slutet av 1970-talet, så var de ideologiska skiljelinjerna betydligt mindre mellan de borgerliga partierna på 2000-talet och blockpolitiken mindre uttalad (Aylott & Bolin 2007). Dessutom bör det "pre-elektoral" valsamarbete som inleddes med bildandet av *Allians för Sverige* (senare Alliansen) inför valet 2006 tas i beaktning. Inom tidigare forskning har "pre-elektoral allianser" lyfts fram som något som kan underlätta bildandet av regeringar, men även underlätta för väljarna att ta ställning till möjliga regeringsalternativ (Golder 2006). Inte sällan gör partier i parlamentariska system uttalanden i en valrörelse om vilka andra partier de kommer att samarbeta med, och ibland uttalanden om vilka partier man *inte* avser samarbeta med (Debus 2009). I detta avseende gick de borgerliga partierna inför valen 2006 och 2010 ut med tydliga uttalanden om att de kommer samarbeta i en regering och presenterade ett gemensamt valprogram (se t.ex. Allern & Aylott 2009). Den här typen av samarbeten har både för- och nackdelar för partierna: för Allianspartierna var det framför allt inför 2006 års val viktigt att visa att man utgjorde ett trovärdigt regeringsalternativ till Socialdemokraterna för att vinna röster. Dessutom underlättades möjligheterna att överbrygga kvarstående skiljelinjer mellan partierna. Efter 2014 års val och den relativt komplicerade parlamentariska situation som följde med Sverigedemokraterna som ett "tungan-på-vågen-parti", kan Allianssamarbetet sägas utgöra en nackdel då det försvårar blocköverskridande samarbeten i syfte att undvika att ge Sverigedemokraterna en stark förhandlingsposition. Dessutom försvårar samarbetet i Alliansen för Centern och Folkpartiet att hålla vissa vallöften, nämligen vallöften som handlar om frågor där man skulle kunna samarbeta och få en riksdagsmajoritet tillsammans med Socialdemokraterna och Miljöpartiet. Med andra ord, partierna riskerar att förlora trovärdighet, och röster i framtida val, om de inte följer de uttalanden de gjort under valrörelsen. Här kan dock det faktum att Sverigedemokraterna ses som "paria" underlätta för mittenpartierna att frånga sina vallöften och valallianser.

För *det andra*, även om regeringen Löfven inte har ett historiskt exceptionellt litet regeringsunderlag, inte minst jämfört med regeringen Ullsten, återstår det faktum att regeringen, även med Vänsterpartiets stöd, inte åtnjuter en riksdagsmajoritet. Där Ullsten-regeringen kunde söka riksdagsmajoriteter både genom samarbete vänsterut med Socialdemokraterna och högerut med Centerpartiet och Moderaterna (dock med varierade framgång), måste regeringen Löfven söka stöd hos ett av allianspartierna (eller få indirekt stöd från Sverigedemokraterna). Med andra ord, det ringa regeringsunderlaget försvårar situationen för regeringen att kunna få igenom sina förslag i Riksdagen då det

krävs stöd från fler partier än Vänsterpartiet för att man ska få en majoritet (se även Bergman 2014). Man skulle därför kunna påstå att Löfvens regering i realiteten är en av de svagaste regeringarna som Sverige haft, åtminstone så länge som inte ett mer omfattande samarbete över blockgränsen kommer till stånd.

## Ministerposterna fördelas i en rödgrön regering

### **PARTIERNA FÖRHANDLAR OM HUR MÅNGA POSTER DE OLIKA PARTIERNA SKA FÅ**

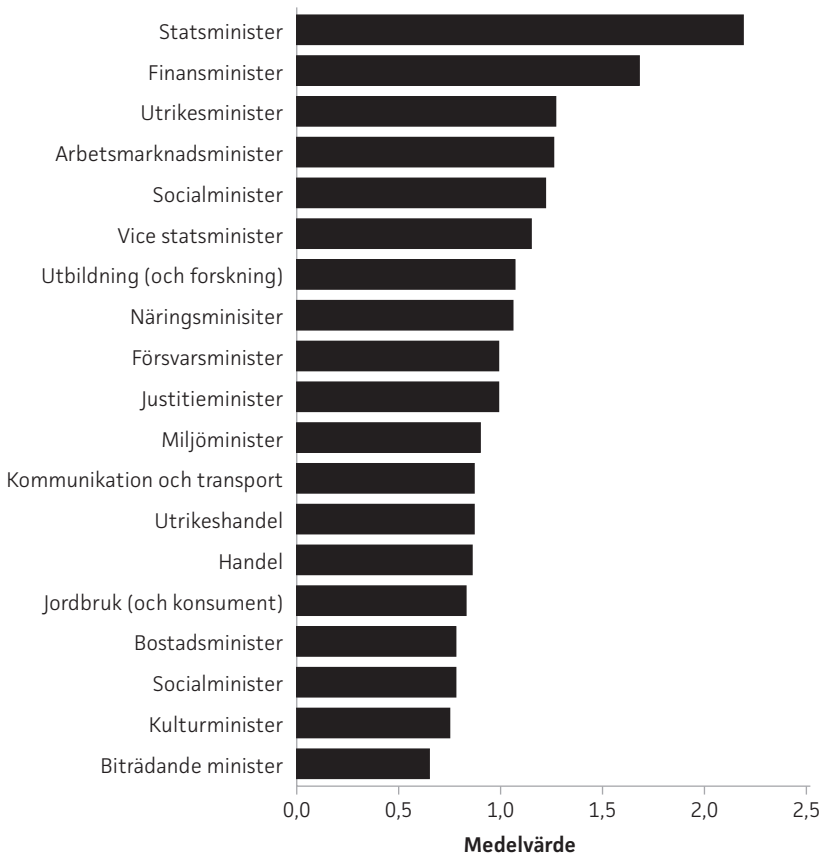
Fördelningen av ministerposter utgör ett betydelsefullt steg i regeringsbildningsprocessen, och i koalitionsregeringar utgör ministerposter en av de mest värdefulla "varor" som partierna förhandlar om (Bäck et al. 2011). En fråga som ett flertal forskare fokuserat på är varför partier erhåller ett visst *antal* ministerposter. Här är den viktigaste hypotesen att finns ett starkt samband mellan hur många parlamentariska mandat ett parti bidrar med till regeringen och hur många ministerposter partiet får (Gamson 1961). Tidigare studier av ett stort antal Västeuropeiska regeringar har visat att det finns ett mycket starkt samband mellan partiets andel mandat i parlamentet och den andel ministerposter de erhåller (se t.ex. Browne & Franklin 1973; Warwick & Druckman 2006; Bäck et al. 2009).

Den förväntan vi kan ha utifrån tidigare forskning vore alltså att Socialdemokraterna och Miljöpartiet skulle fördela ministerposterna enligt en så kallad "proportionalitetsprincip", där Socialdemokraterna skulle få lite över 80 procent av ministerposterna, medan Miljöpartiet skulle få lite under 20 procent av ministerposterna (Socialdemokraterna bidrog med 82 procent av mandaten till regeringens underlag, och Miljöpartiet med 18 procent av mandaten). Som noterades i media då Löfven presenterade sin regering hade Miljöpartiet erhållit 25 procent av ministerposterna, och kom därmed att bli relativt kraftigt överrepresenterade i regeringen i förhållande till de mandat de hade. Detta är dock inte heller något överraskande resultat, då den jämförande forskningen visat att små partier ofta blir något överkompenserade i koalitionsregeringar (Warwick & Druckman 2006).

En anledning till att de små partierna i en regering överkompenseras skulle kunna vara att dessa partier inte erhåller några av de mer betydelsefulla posterna i regeringen. Forskningen om hur ministerposter fördelas har betonat att det är viktigt att ta hänsyn till att olika poster är olika "tung" eller betydelsefulla. I figur 1 presenteras de svenska resultaten i en enkätundersökning som genomfördes av Druckman och Warwick (2005), där experter i olika länder ombads ange hur stor vikt de ansåg att olika poster hade generellt i det egna landet. Studien, som var jämförande, visade att premiärministerposten i de allra flesta fall är dubbelt så betydelsefull som en genomsnittlig ministerpost. Och i de flesta av de 14 länder som ingick i studien var posten som

utrikesminister och som finansminister också viktiga. Sverige följer detta mönster, och experterna har angett att de viktigaste ministerposterna är statsministerposten, finansministerposten och utrikesministerposten. Mindre viktiga poster är till exempel posten som jordbruks- eller kulturminister.

Figur 1. Betydelsen av olika ministerposter (resultat från en expertenkät)



Det som vi kan notera efter 2014 års val var alltså att Socialdemokraterna fick de mest betydelsefulla posterna i regeringen, medan Miljöpartiet inte fick några uppenbart tunga ministerposter. De tyngsta av partiets poster kan anses vara posten som utbildningsminister som gick till Gustav Fridolin, och posten som vice statsminister, som gick till Åsa Romson, det vill säga till partiets båda språkrör.

### **PARTIERNA FÖRHANDLAR OM VILKET PARTI SOM SKA FÅ VILKEN POST**

Den här typen av "viktning" tar dock inte hänsyn till att partier kan värdera poster olika, vilket är mycket sannolikt. Det vill säga, vi kan förvänta oss att vissa partier föredrar vissa specifika poster. Tidig forskning på detta område indikerade att vissa typer av partier fick de typer av poster som passade deras



ideologiska profil. Till exempel förväntade man sig att partier som definierade sig som landsbygdspartier (eller agrara partier) skulle föredra posten som jordbruksminister. Den här typen av forskning har också pekat på att liberala partier kan förväntas erhålla posten som finansminister och justitieminister, att konservativa partier sannolikt får posten som utrikesminister och försvarsminister, och att socialistiska partier troligtvis får poster som social- och arbetsmarknadsminister (Budge & Keman 1990). En annan, liknande hypotes om hur ministerposter fördelas, baseras på tanken på att vad som är av betydelse vid fördelningen av ministerposter är hur viktigt ett specifikt politikområde är för ett parti. Tankegången är att ju viktigare ett politikområde är för ett parti, desto större är sannolikheten att partiet kommer att erhålla den ministerpost som motsvarar detta politikområde, och att man kan studera vilka politikområden partierna prioriterar genom att analysera hur mycket de betonar en fråga i sitt valmanifest (Bäck et al. 2011).

Efter 2014 års val, då den rödgröna regeringen fördelade ministerposterna, var det givet att Miljöpartiet skulle erhålla posten som miljöminister (Åsa Romson fick posten som miljö- och klimatminister), då miljöområdet är partiets kärnfråga. Posten är sannolikt även viktig för partiet, då innehavet kan förväntas leda till att man får större möjligheter att genomföra partiets politik. Miljöministerposten var sannolikt inte heller en post som Socialdemokraterna strävade efter (miljöfrågor betonas inte uttryckligen i deras valmanifest), vilket underlättade för partiet att ge upp denna post i förhandlingarna. Däremot kan man tänka sig att förhandlingarna om utbildningsdepartementet var mycket hårdare, då både Miljöpartiet och Socialdemokraterna betonade utbildningsfrågor i sina valkampanjer. Här drog Miljöpartiet det längsta strået och fick posten som utbildningsminister (Gustav Fridolin).

Intressant att lägga märke till här är att Socialdemokraterna även tillsatte två (biträdande) ministrar inom utbildningsdepartementet: Aida Hadzialic, som blev gymnasie- och kunskapslyftsminister, och Helene Hellmark Knutsson, som blev minister för högre utbildning och forskning. Att partier tillsätter underordnade ministrar i "varandras" departement är dock inte heller något helt ovanligt i de Västeuropeiska länderna. Inom forskningen talar man om den här typen av underordnade ministrar som "watchdog junior ministers" (dock har framför allt statssekreterare avsetts här), som tillsätts i princip för att partierna i en regering ska kunna kontrollera varandras ministrar och ha full insyn i den politik som förs i olika departement (se t.ex. Thies 2001). Enligt tidigare forskning har ungefär hälften av de koalitionsregeringar som bildats under efterkrigstiden haft den här typen av "watchdog junior ministers". De tycks dock vara mer vanligt förekommande i vissa länder, som Italien, Belgien och Holland, länder som har ett relativt stort antal partier i parlamentet och i de regeringar som bildats (Verzichelli 2008). Teoretiskt sett har det lyfts fram att den här typen av tillsättningar sker när partierna i en regering inte "litar"

på varandra, men i bildandet av Löfvens regering är det mer sannolikt att det helt enkelt handlar om att båda regeringspartierna ville ha inflytande på det utbildningspolitiska området och att lösningen på detta förhandlingsproblem blev att man tillsatte fler ministrar.

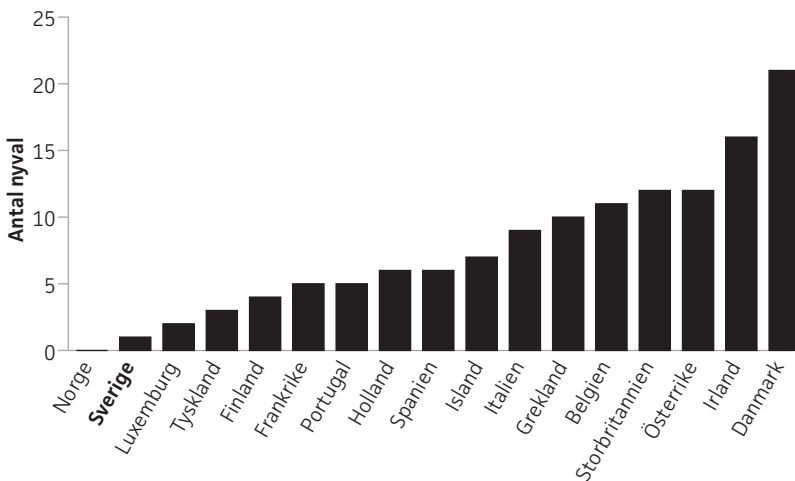
## Hotet om extraval och Decemberöverenskommelsen

### VARFÖR SÅ FÅ NYVAL I SVERIGE?

Även när regeringen tillträdde 3 oktober 2014 återstod den kommande kritiska omröstningen om budgeten. Partiledarna för Alliansen hade gjort klart att de skulle lägga fram ett eget budgetförslag även i opposition (Reinfeldt et al. 2014), så redan efter valet stod det klart att regeringen Löfven skulle förlora budgetomröstningen om Sverigedemokraterna skulle rösta på Alliansens budgetförslag, vilket även hände i budgetomröstningen den 3 december. Samma dag meddelade statsminister Löfven att han avsåg att besluta om extra val, som planerades hållas i slutet av mars.

Det var en sensationell nyhet, då Sverige endast har haft ett nyval (eller extra val) sedan den allmänna rösträttens införande, nämligen 1958 efter det att koalitionsregeringen mellan Socialdemokraterna och Centerpartiet föll p.g.a. oenighet i pensionsfrågan. I jämförelse med andra europeiska länder, med undantag för Norge, som saknar ett konstitutionellt utrymme för nyval, är Sverige det land med minst antal nyval. Hur kan detta komma sig? Och hur står sig Sverige i förhållande till andra länder i detta avseende? I figur 2 nedan visas antalet nyval per land för perioden 1945–2013.

Figur 2. Antal nyval i Västeuropa 1945–2013



Källa: Data från Andersson et al (2014), med egna uppdateringar.

Figur 2 visar samtliga nyval i de europeiska länderna som ägt rum under perioden 1945–2013. Vanligast är nyval i de länder som saknar fasta valdatum, t.ex. Danmark, Irland, Österrike, Belgien och Storbritannien (t.o.m. 2010 års parlamentsval), dvs. det har varit upp till den sittande regeringen att själv bestämma valdag (även om detta är förenat med vissa restriktioner i Irland, Österrike och Belgien). I dessa länder har majoriteten av alla nyval ägt rum när regeringen haft medvind i opinionen, vilket kan ses som ett resultat av strategiska överväganden. Teoretiskt antas incitamenten och benägenheten att utlysa nyval öka med tiden, dvs. desto närmare det ordinarie valdatumet eller maximala mandatperioden en regering sitter. Anledningen till detta är att regeringar oftast lyckas få igenom mycket av sin politik i början och mitten av sin mandatperiod och nyttan av att sitta kvar i regeringsställning minskar ju mer förslag och reformer som regeringen lyckas implementera. Därmed ökar även incitamenten till att utlysa opportunistiska eller strategiska nyval (t ex. Lupia & Ström 1995). Detta gäller dock inte i Sverige. Orsaken till detta ligger främst i den svenska regeringsformen som, till skillnad från många andra länders konstitutionella regleringar om nyval, anger att ett extra val inte påbörjar en ny mandatperiod (3 kap. 11 § RF).<sup>1</sup> Med andra ord, en regering som bildas efter ett svenskt extra val sitter endast återstående tiden av ordinarie mandatperiod, dvs. incitamenten att utlysa nyval i Sverige minskar över tid snarare än ökar.

Hur kan vi då föreställa oss att Löfven resonerade när han valde att utlysa extra val efter budgetomröstningen? I forskningen om partier och koalitioner har fyra olika mål för partierna lyfts fram: "office-seeking", dvs. målet att erhålla och behålla regeringsmakten, "policy-seeking", dvs. målet att kunna påverka politikens innehåll i en viss riktning, "vote-seeking", dvs. målet att maximera sin andel av rösterna i framtida val respektive målet att uppnå eller behålla intern sammanhållning i partiet (Müller & Ström 1999; Sjöblom 1968; Ström 1990). Här är det troligt att både viljan att behålla regeringsmakten (office-seeking) och möjligheterna att kunna implementera sin politik (policy-seeking) främst spelade en roll i det beslut som fattades. För det första är det sannolikt att Löfven resonerade att han skulle förlorat regeringsmakten om han hade avgått och talmannen hade fått i uppdrag att utse en ny regeringsbildare, eftersom allianspartierna visade tydligt att de var beredda att ta över regeringsmakten om tillfälle gavs. För det andra är det även sannolikt att Löfven insåg att möjligheterna att påverka politikens innehåll i en viss riktning skulle vara mycket små om han skulle fortsätta att regera med framtida alliansbudgetar, inte minst om allianspartierna samtidigt blockerade regeringens förslag i riksdagen (eftersom allianspartierna indikerade att de inte var intresserade av förhandlingar över blockgränsen).

1 Det är av denna anledning som svenska nyval benämns som "extra val" och inte "nyval" i svensk lagtext.

## DECEMBERÖVERENSKOMMELSEN OCH REGERINGENS FRAMTIDSUTSIKTER

Extra valet som skulle ha hållits i mars 2015 avlystes i slutet av december, två dagar innan Löfven hade möjligheten att utlysa extra val (dvs. 3 månader från den nyvalda riksdagens första sammanträde). I och med den så kallade *Decemberöverenskommelsen* annonserade regeringen Löfven och allianspartierna att det politiska block som är mindre kommer att avstå från att rösta för sitt eget (eller sina egna) förslag till statsbudget om det finns risk att det största politiska blockets förslag förlorar i huvudvoteringen. Där tidigare försök till blocköverskridande överenskommelser hade misslyckas, fick hotet om extra val – ett val som ingen av riksdagspartierna förutom Sverigedemokraterna önskade – partierna att nå en kompromiss som främst skulle garantera att en minoritetsregering skulle kunna få igenom sin budget utan stöd från Sverigedemokraterna. Hot om extra val kan, som von Sydow (2005) noterat, paradoxalt nog underlätta förhandlingar och samarbeten över blockgränsen. Detta skedde 1993 när regeringen Bildt förhandlade med Ny demokrati om ett ekonomiskt krispaket, 2004 när Folkpartiet förhandlade med regeringen Persson angående övergångsregler för arbetskraften från de nya EU-staterna och med *Decemberöverenskommelsen* 2014.

Trots att denna överenskommelse kom till stånd, så är det en relevant fråga om regeringen Löfven kommer att mäktas med att regera hela mandatperioden? Svenska regeringar har historiskt varit relativt förskonade från regeringskriser i form av egeninitierade avgångar eller förlorade misstroendeomröstningar. Senast en svensk regering avgick (i förtid) i praktiken var 1981 när den andra Fälldin-regeringen först entledigade alla moderata statsråd och sedan, när misstroendevotum hägrade, valde att lämna in sin avgångsansökan till talmannen. En ytterligare regering har visserligen avgått i förtid efter detta, Ingvar Carlssons första regering 1990, men i detta fall tillträdde Carlsson som statsminister igen kort därefter (så det ledde i praktiken inte till någon egentlig förändring av regering). Men Sverige är inget representativt land jämfört med andra länder i Europa i detta avseende. Faktum är att nästan 60 procent av alla regeringar i Europa sedan andra världskriget har avgått i förtid, antingen genom att utlysa nyval, eller genom att ersättas av en annan regering mellan ordinarie parlamentsval.<sup>2</sup>

I litteraturen om regeringsstabilitet, där man studerar vad som påverkar hur länge regeringar lyckas sitta kvar, har främst betydelsen av de formella politiska institutionerna, kritiska händelser (både politiska och ekonomiska), partisystemet, ekonomin, samt regeringens sammansättning och parlamentariska styrka, lyfts fram som betydelsefulla faktorer (se t.ex. Bergman et al.

2 Siffran baserar sig på egna beräkningar utifrån data från Andersson et al (2014) med egna uppdateringar till och med år 2013.

2015). Starka tvåkammerssystem, där lagförslag måste få stöd i båda kamrarna, tenderar att öka risken för handlingsförklarade regeringar och tidiga regeringsavgångar (Druckman et al. 2005). I semi-presidentiella system har statschefen inte sällan stora möjligheter att på egen hand avsätta en regering. Även detta bidrar till en ökad regeringsinstabilitet (Bergman et al. 2015; Saalfeld 2008). Dessutom, länder där en majoritet av parlamentarikerna måste rösta för en regering för att den skall få tillträda (dvs. länder med s.k. positiv parlamentarism), har också i genomsnitt mer kortvariga regeringar. Detta beror på att de regeringar som bildas i dessa länder ofta blir ideologiskt heterogena, bestående av partier som inte alltid har så många ideologiska likheter och därmed kan få det svårt att hålla ihop en hel mandatperiod (Saalfeld 2008; Warwick 1994). Dessa institutionella förutsättningar gäller dock inte Sverige. Två faktorer av relevans för den svenska kontexten i tidigare forskning är däremot regeringens sammansättning och parlamentariska styrka, samt fragmenteringen av partisystemet.

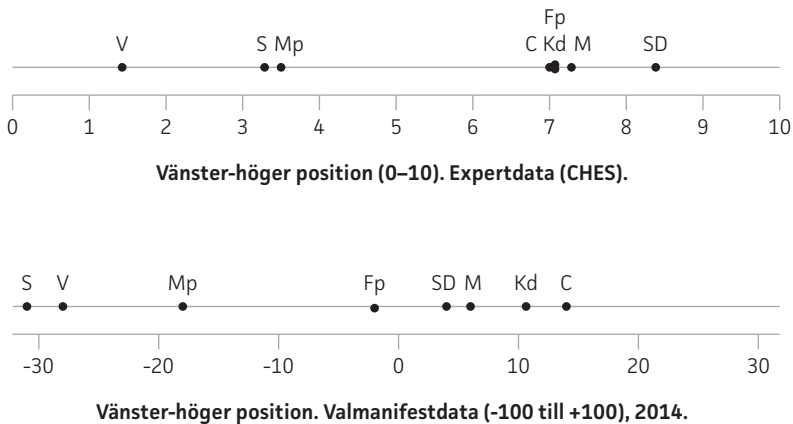
Till exempel drabbas minoritetsregeringar av fler avgångar än de som har majoritetsstöd i parlamentet, och det gäller i synnerhet de minoritetsregeringar som består av fler än ett regeringsparti. Detta beror på att partier som har egen majoritet har lätt att få igenom sina lagförslag och riskerar inte heller att förlora misstroendeomröstningar eller andra viktiga omröstningar som är nödvändiga för att effektivt kunna styra landet. De regeringar som har sämst förutsättningar att lyckas inneha regeringsmakten en hel mandatperiod är, liksom Löfvens regering, koalitionsregeringar utan starkt stöd i parlamentet (Bergman et al. 2015; Saalfeld 2008). Enpartiregeringar i minoritet har det något lättare, inte minst på grund av att dessa ofta bildas när det finns stödpartier eller i situationer där det saknas andra tydliga regeringsalternativ, vilket varit fallet för ett flertal svenska enpartiminoritetsregeringar (Bale & Bergman 2006). Sätillvida har Löfvens regering ett stödparti i form av Vänsterpartiet, men det underlättar inte i nämnvärt då detta stöd inte ger en riksdagsmajoritet.

Det är dock inte enbart förmågan att erhålla en parlamentarisk majoritet som är av betydelse i detta sammanhang, utan även regeringspartiers förmåga att samarbeta och hitta en gemensam politik. Regeringspartier som ligger ideologiskt nära varandra (dvs. regeringar som är ideologiskt homogena) har självfallet betydligt lättare att komma överens om en gemensam plattform för vilken politik man vill driva under mandatperioden (Bergman et al. 2015; Warwick 1992). I detta avseende kan koalitionsöverenskommelser också underlätta för att enas om en gemensam position i frågor där man tycker olika (Strøm & Müller 1999). Viktigast är dock att regeringskoalitionen är ideologiskt sammanhängande och att det inte finns en alternativ mer ideologisk homogen regeringskoalition som skulle kunna bildas (Saalfeld 2008; Lupia & Strøm 2008).

Hur ser det ut för Löfvens regering i detta avseende? Inom koalitionsforskningen används i huvudsak två olika metoder för att bestämma partipositioner

– expertundersökningar och analyser av partiernas egna valmanifest. Figur 3 visar hur de svenska riksdagspartierna placerar sig på en generell vänster-höger skala, utifrån expertbedömningar respektive utifrån vad partierna skriver i sina valmanifest. Expertbedömningarna kommer från Chapel Hill Expert Survey (Bakker et al 2015) och utgår från att ett antal experter (dvs. statsvetare) har tillfrågats om partiets positioner i olika sakpolitiska frågor och övergripande positioner på politiska konfliktdimensioner. I denna undersökning har experterna placerat in partierna på en skala från 1–10 där 1 är längst till vänster och 10 längst till höger. Medelvärdet av de olika experternas bedömningar antas beskriva partiets position. Då expertundersökningen för 2014 i skrivande stund inte är färdig används 2010 års undersökning. Ett annat sätt att mäta parti-positioner utgår från partiernas valstrategiska dokument, valmanifesten, som publiceras inför varje val. Partiernas placering på en vänster-högerdimension utifrån partiernas valmanifest visar utrymmet (i procent) som respektive parti ägnar åt olika frågor som kan klassificeras som vänster- respektive högerfrågor dvs. andelen högerfrågor i procent minus andelen vänsterfrågor i procent (se Budge et al. 2001). Negativa värden kan därför tolkas som mer vänster och positiva värden som mer höger i figuren.<sup>3</sup>

Figur 3. Riksdagspartiernas vänster-höger position enligt två undersökningar



I figur 3 framgår att oavsett mätmetod och enligt den viktigaste konfliktdimensionen, vänster-höger dimensionen, är de politiska blocken ideologiskt distinkta. Enligt expertbedömningarna från 2010 befann sig Socialdemokraterna och Miljöpartiet ideologiskt närmast varandra, och det är rimligt att anta att detta inte har förändrat sig speciellt mycket till valet 2014. Valmanifesten ger

3 För Moderaterna baserar sig siffrorna på Alliansens gemensamma valmanifest då Moderaterna inte presenterade något eget manifest. Data kommer från Bergman, Bolin & Sandström (2015).

en något annorlunda bild, då Vänsterpartiet har en valretorik som är mest lik Socialdemokraternas. Men även utifrån den information som ges av valmanifesten, befinner sig Miljöpartiet närmare Socialdemokraterna på vänster-höger skalan än något Alliansparti. Med andra ord, regeringen Löfven är en ideologiskt sammanhållen koalition. Det betyder dock inte att det finns frågor som de två regeringspartierna inte är överens om, inte minst gällande kärnkraften och mer kostsamma reformer inom miljö- och klimatpolitiken. Samtidigt lyckades de två partierna överbrygga många skiljaktigheter i och med de förhandlingar som ägde rum i samband med regeringsbildningen, vilket framkom i både offentligt gjorda överenskommelser (Socialdemokraterna 2014) och regeringsförklaringen (Löfven 2014). Att regeringen skulle falla på grund av interna stridigheter över policyfrågor ter sig därför i skrivande stund som osannolikt. Utöver detta kan även *Decemberöverenskommelsen* underlätta regeringens arbete, men det återstår dock att se vilken betydelse överenskommelsen har i praktiken, inte minst då den bygger på att de sex partierna är överens om vilka förslag och områden som faktiskt hör hemma i statsbudgeten.

Därutöver är det oklart om minoritetsregeringen kommer att stå ut med att förlora omröstningar på andra områden, även om dessa inte har direkta budgetkonsekvenser. Det parlamentariska läget har i hög grad förändrats under de tre senaste decennierna. Sverige var fram till 1980-talet ett typexempel på en skandinavisk fempartimodell, med ett dominerande socialdemokratiskt parti (Berglund & Lindström 1978). Med inträdet av nya riksdagspartierna, Miljöpartiet 1988, Kristdemokraterna 1991, och Sverigedemokraterna 2010, har fragmenteringen av det svenska politiska systemet ökat. I kombination med förändrade styrkeförhållandena mellan de etablerade partierna, den förstärkta blockpolitiken, och Sverigedemokraternas ökade parlamentariska styrka – ett parti som ingen av de andra sju riksdagspartierna önskar samarbeta med – har detta bidragit till att Löfven-regeringens parlamentariska läge är betydligt svårare jämfört med läget för tidigare svenska minoritetsregeringar. Så länge *Decemberöverenskommelsen* består finns det sannolikt inget akut hot mot regeringens överlevnad, men likväl kommer det att vara svårt för regeringen att få igenom mycket av sin politik så länge regeringen inte lyckas göra blocköverskridande överenskommelser. Till skillnad från Reinfeldts minoritetsregering (2010–2014) kan regeringen Löfven inte förlita sig på ett passivt stöd i riksdagen från Sverigedemokraterna, av den enkla anledningen att antalet politiska frågor där regeringen och Sverigedemokraterna är överens är ytterst begränsat.

## Referenser

- Allern, Elin Haugsgjerd & Nicholas Aylott, 2009. "Overcoming the fear of commitment: Pre-electoral coalitions in Norway and Sweden", *Acta Politica* 44 (3), s 259–85.
- Aylott, Nicholas & Niklas Bolin, 2007. "Towards a two-party system? The Swedish parliamentary election of September 2006", *West European Politics* 30 (3), s 621–33.
- Bakker, Ryan, Catherine de Vries, Erica Edwards, Liesbet Hooghe, Seth Jolly, Gary Marks, Jonathan Polk, Jan Rovny, Marco Steenbergen & Milada Vachudova, 2015. "Measuring party positions in Europe The Chapel Hill expert survey trend file, 1999–2010", *Party Politics* 21(1), 143–152.
- Bale, Tim & Torbjörn Bergman, 2006. "Captives No Longer, but Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand", *Government and Opposition* 41 (3), s 422–49.
- Berglund, Sten & Ulf Lindström, 1978. *The Scandinavian Party System(s)*. Lund: Studentlitteratur.
- Bergman, Torbjörn, Niklas Bolin & Camilla Sandström, 2015. "Det finns möjligheter till blocköverskridande samarbeten", i *Om makt och politik*, tillgänglig på <<https://maktochpolitik.wordpress.com/2015/04/17/det-finns-mojligheter-till-blockoverskridande-samarbeten/>>, citerad 26/4 2015.
- Bergman, Torbjörn, Svante Ersson & Johan Hellström, 2015. "Government formation and breakdown in Western and Central Eastern Europe", *Comparative European Politics* 13 (3), s 345–75.
- Bergman, Torbjörn, 1995. *Constitutional rules and party goals in coalition formation*. Umeå: Umeå universitet.
- , 2014. "Sitter Löfven i en historiskt svår situation?", i *Om makt och politik*, tillgänglig på <<https://maktochpolitik.wordpress.com/2014/10/15/sitter-lofvens-regering-i-en-historiskt-svar-situation/>>, citerad 10/4 2015.
- Bergstrand, Mats, 2010. "Ullsten", *Sveriges statsministrar under 100 år*, vol. 18. Stockholm: Bonniers.
- Browne, Eric C. & Mark N. Franklin, 1973. "Aspects of coalition payoffs in European parliamentary democracies", *American Political Science Review* 67 (02), s 453–69.
- Budge, Ian & Hans Keman, 1990. *Parties and democracies, Coalition formation and government functioning in 20 States*. Oxford: Oxford University Press.
- Budge, Ian., H. D. Klingemann, A. Volkens, J. Bara, & E. Tanenbaum, 2001. *Mapping Policy preferences: Estimates for parties, electors, and governments 1945–1998*. Oxford: Oxford University Press.
- Bäck, Hanna, 2015. "Partierna och regeringsbildningen", i Hagevi, Magnus (red.), *Partier och partisystem*. Lund: Studentlitteratur.
- Bäck, Hanna & Torbjörn Bergman, 2015. "The Parties in Government Formation", i Pierre, J. (red.), *Oxford University Press Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Bäck, Hanna, Marc Debus & Patrick Dumont, 2011. "Who gets what in coalition governments? Predictors of portfolio allocation in parliamentary democracies", *European Journal of Political Research* 50 (4), s 441–78.
- Bäck, Hanna & Patrick Dumont, 2008. "Making the first move", *Public Choice* 135 (3–4), s 353–73.
- Bäck, Hanna, Henk Erik Meier & Thomas Persson, 2009. "Party size and portfolio payoffs: The proportional allocation of ministerial posts in coalition governments", *The Journal of Legislative Studies* 15 (1), s 10–34.



- Debus, Marc, 2009. "Pre-electoral commitments and government formation", *Public Choice* 138 (1-2), s 45-64.
- Druckman, James N., Lanny W. Martin & Michael F. Thies, 2005. "Influence without confidence: Upper chambers and government formation", *Legislative Studies Quarterly* 30 (4), s 529-48.
- Druckman, James N. & Paul V. Warwick, 2005. "The missing piece: Measuring portfolio salience in Western European parliamentary democracies", *European Journal of Political Research* 44 (1), s 17-42.
- Gamson, William A., 1961. "A theory of coalition formation", *American sociological review*, s 373-82.
- Golder, Sona Nadenichek, 2006. "Pre-electoral coalition formation in parliamentary democracies", *British Journal of Political Science* 36 (02), s 193-212.
- Laver, Michael, 1998. "Models of government formation", *Annual Review of Political Science* 1 (1), s 1-25.
- Lupia, Arthur & Kaare Strøm, 1995. "Coalition termination and the strategic timing of parliamentary elections", *American Political Science Review*, s 648-65.
- , 2008. "Bargaining, transaction costs, and coalition governance", i K. Strøm, W. C. Müller & T. Bergman (eds.), *Cabinets and coalition bargaining: the democratic life cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Löfven, Stefan, 2013. "Vinner vi är vi beredda att regera över blockgränsen", *Dagens Nyheter*, 8 november.
- Löfven, Stefan, 2014. *Regeringsförklaringen*. Stockholm: Regeringskansliet. Tillgänglig på <<http://www.regeringen.se/content/1/c6/24/71/20/9d251590.pdf>>, citerad 28/4 2015.
- Mitchell, P. & B. Nyblade, 2008. "Government Formation and Cabinet Type", i K. Strøm, W. C. Müller & T. Bergman (eds.), *Cabinets and coalition bargaining: the democratic life cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Müller, W. C. & K. Strøm, 1999. *Policy, office, or votes?: how political parties in Western Europe make hard decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Petersson, Olof, 1979. *Regeringsbildningen 1978*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Reinfeldt, Fredrik, Jan Björklund, Annie Lööf & Göran Håggglund, 2014. "Vi godtar inte en regering som saknar stöd för budgeten", *Dagens Nyheter*, 21 augusti.
- Saalfeld, T., 2008. "Institutions, Chance and Choices: The Dynamics of Cabinet Survival", i K. Strøm, W. C. Müller & T. Bergman (eds.), *Cabinets and coalition bargaining: the democratic life cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Sjöblom, Gunnar, 1968. *Party strategies in a multiparty system*. Lund: Studentlitteratur.
- Socialdemokraterna, 2014. "Överenskommelse mellan Socialdemokraterna och Miljöpartiet de gröna". Tillgänglig på <[http://www.socialdemokraterna.se/upload/Overenskommelse\\_mellan\\_Socialdemokraterna\\_och\\_Miljopartiet\\_de\\_grona.pdf](http://www.socialdemokraterna.se/upload/Overenskommelse_mellan_Socialdemokraterna_och_Miljopartiet_de_grona.pdf)>, citerad 28/4 2015.
- Strom, Kaare, 1990. "A behavioral theory of competitive political parties", *American Journal of Political Science*, s 565-98.
- Strøm, Kaare & Wolfgang C. Müller, 1999. "The keys to togetherness: Coalition agreements in parliamentary democracies", *The Journal of Legislative Studies* 5 (3-4):255-82.
- Sveriges riksdag, 2014. *Presskonferens: Pressträff med talman Per Westerberg och Stefan Löfven (S), 18 September 2014*. Stockholm: Sveriges Riksdag. Tillgänglig på <<http://www.riksdagen.se/sv/Sa-funkarriksdagen/Talmanen/Presskonferens/?did=H1C220140918pk1>>, citerad 1/4 2015.

- Thies, Michael F., 2001. "Keeping tabs on partners: The logic of delegation in coalition governments", *American Journal of Political Science*, s 580–98.
- Verzichelli, Luca, 2008. "Portfolio allocation", in *Cabinets and Coalition Bargaining* (eds.), M. Strøm and T. Bergman. Oxford: Oxford University Press.
- von Sydow, Björn, 2005. "Författningsutvecklingen och parlamentarismen sedan 1970", *Statsvetenskaplig tidskrift* 107 (1).
- Warwick, Paul V., 1992. "Ideological diversity and government survival in Western European parliamentary democracies", *Comparative Political Studies* 25 (3).
- , 1994. *Government survival in parliamentary democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- , 1996. "Coalition government membership in West European parliamentary democracies", *British Journal of Political Science* 26 (04), s 471–99.
- Warwick, Paul V. & James N. Druckman, 2006. "The portfolio allocation paradox: An investigation into the nature of a very strong but puzzling relationship", *European Journal of Political Research* 45 (4), s 635–65.