

Budsjettprosedyrer og mindretallsregjeringer

Forskjeller mellom Sverige og Norge

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Budget procedures and minority governments – Differences between Sweden and Norway

The Swedish and the Norwegian parliaments introduced quite similar budget procedures at the end of the 1990's. Since then, the Swedish government has lost three votes on the budget approval. The Norwegian government has not lost any. The voting procedure in the Swedish parliament makes it easier for a minority government to collect a majority for their budget proposal, by a final alternative vote between the two most supported alternatives and an opportunity for members to abstain. However, this also makes it easier to collect an alternative majority during budget implementation. The Norwegian parliament's system is more demanding, as it does not accept members to abstain, and demands an absolute majority among all members of parliament to support a decision. A member is not forced to vote for a proposal he or she disagrees with. Consequently, a member can oppose the implementation of an alternative vote. By that, it also implies a risk for not reaching any decision. This leaves a disproportionate influence to the partner(s) needed to collect a majority. This study on the difference between the budget procedures in the Swedish and the Norwegian parliaments, reveals arguments pro and con the different alternatives. What weight is given to these advantages and disadvantages will decide which alternative is preferable.

The Swedish parliament seems to have a particular challenge related to the fact that the fiscal budget may be approved without support from an absolute majority. The Norwegian parliament on the other hand seems to have a particular challenge related to the fact that the budget process may conclude without approval of any budget alternative. If a budget has not been approved by an absolute majority in the parliament in any other way, a possible solution may be to introduce a final alternative vote where all members are obliged to vote. The overall budget decision has such significant importance that a defeat for the government should be expected to trigger the government's resignation. Nonetheless, the performance in such a situation cannot be seen in isolation from the parliamentary situation.

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen har bakgrunn som minister og stabssjef ved Statsministerens kontor, finansminister, fiskeriminister, leder for Stortingets finanskomite, og som leder av Stortingets budsjettreformvalg. Han er fra 2022 riksrevisor og leder for den norske Riksrevisjonen. Denne artikkelen er ikke knyttet til hans rolle som riksrevisor. E-post: schjott.pedersen@gmail.com

1. Innledning

Nasjonalforsamlingene i Sverige og Norge innførte ganske like budsjettprosedyrer på slutten av 1990-tallet. Etter det har svenske regjeringer tapt tre voteringer over det samlede budsjettet (rammevedtaket). Ingen norske regjeringer har tapt en slik votering.

Forskjeller i voteringsreglene kan bidra til å forklare utfordringen. Voteringsreglene i Sveriges Riksdag gjør det enklere for en mindretallsregjering å samle flertall for sitt budsjettforslag, gjennom en alternativ votering mellom de to budsjettalternativene som har mest støtte, og gjennom en mulighet for representantene til å avstå fra å stemme. Det gjør det imidlertid også enklere å etablere et alternativt flertall for endringer gjennom budsjettåret.

Det norske Stortinget har et mer krevende system ved at det ikke tillater at medlemmer avstår fra å stemme, og at et vedtak krever et absolutt flertall blant alle representantene. Ingen representanter tvinges til å stemme for noe representanten er mot. Et enkelt medlem kan derfor motsette seg alternativ votering. Det betyr imidlertid at det er risiko for at det ikke blir flertall for noe budsjettalternativ. Dette gir en uforholdsmessig sterk forhandlingsposisjon for det eller de partiene som regjeringen er avhengig av for å oppnå flertall. Denne studien av forskjellene mellom de svenske og norske prosedyrene viser at det kan være argumenter for og mot de ulike alternativene. Hvilken vekt man legger på disse fordelene og ulempene vil avgjøre hvilket alternativ man foretrekker.

* * *

Noen forskere har funnet at *hierarkiske* budsjettprosedyrer bidrar mer til finansiell disiplin enn *kollegiale* prosedyrer (von Hagen 1992; von Hagen & Harden 1995; Alesina & Perotti 1996). Hierarkiske prosedyrer kjennetegnes ved at finansministeren har en sterk posisjon under regjeringens budsjettforberedelse, at det er begrensede muligheter for å endre regjeringens budsjettforslag under budsjettbehandlingen i nasjonalforsamlingen, og at de samlede budsjett-rammene blir vedtatt før behandlingen av de enkelte budsjettkapitlene – kjent som en *ovenfra og ned* (top-down) tilnærming.

Kollegiale prosedyrer gir derimot større innflytelse til fagministrene i forhold til finansministeren, begrenser ikke muligheten for endringer i regjeringens budsjettforslag under behandlingen i nasjonalforsamlingen, og er basert på en *nedenfra og opp* (bottom-up) tilnærming.

Andre forskere har funnet at en ovenfra og ned-tilnærming ikke nødvendigvis fører til mindre budsjetter (Ferejohn & Krehbiel 1987; Erhart, Gardener, von Hagen & Keser 2006).

I følge fellesfinansierings-problemet (common pool-problemet) (se Olson 1965; Weingast 1981; von Hagen & Harden 1995) kjemper ulike interessegrupper om fordelingen av offentlige midler uten å ta hensyn til budsjettmessige

begrensninger siden finansieringen er fordelt på hele samfunnet gjennom felles beskatning. Hallerberg, Strauch og von Hagen (2009) fant at *sentralisering* av budsjettprosessen fremmer finansiell disiplin. Crain og Muris (1995) fant likeså at en sentralisering av det overordnede ansvaret for å forberede budsjettbehandlingen til én komite i nasjonalforsamlingen kan bidra til å begrense fellesfinansierings-problemet.

I siste halvdel av 1990-tallet ble det innført nye prosedyrer for budsjettbehandlingen i nasjonalforsamlingen i begge nabolandene Sverige (Mattson 1997, 1998; Wehner 2007; Molander & Holmquist 2013) og Norge (Helland & Rasch 1997; Rasch 2000; Schjøtt-Pedersen 2024). I begge landene ble reformen kjennetegnet ved en ovenfra og ned-tilnærming, og at det ble innført rammer for de totale utgiftene og for et antall utgiftsområder (i Norge et samlet rammevedtak for både utgifts- og inntektsområder). Wehner (2007) bekrefter at reformen i Sveriges Riksdag hadde bidratt til økt finansiell disiplin, mens Schjøtt-Pedersen (2024) bekrefter det samme for Norges Storting.

Schjøtt-Pedersen (2024: 35–36) konkluderer med at ”Det som er blitt bekreftet er at den kombinerte innføringen av en hierarkisk budsjettprosess [ovenfra og ned-tilnærming] og en hierarkisk komiteforberedelse [sentralisert i parlamentenes finanskomiteer] synes å ha bidratt til budsjettdisiplin i begge systemene” (forfatterens oversettelse og forklaring).

Rasch (2000) og Molander (2001) påpekte en betydelig forskjell mellom Sverige og Norge: Ifølge praksis er medlemmer av det norske Stortinget forpliktet til å stemme under budsjettbehandlingen, mens man i Sverige tillater at medlemmer avstår fra å stemme – og normalt støtter de heller ikke andre alternativ enn sitt eget partis. Rasch (2000) peker også på en annen viktig forskjell. Etter tradisjonen i det norske Stortinget blir medlemmene ikke tvunget til å stemme for noe alternativ som de er imot. Det betyr at det ved avslutningen av budsjettvoteringen ikke er en alternativ votering mellom de to meste aktuelle alternativene dersom noe medlem motsetter seg det. I Sverige derimot, avsluttes budsjettbehandlingen med en alternativ votering mellom de to mest aktuelle alternativene, normalt regjeringspartienes alternativ og det alternativet som har sterkest støtte i opposisjonen.

Konsekvensene av disse forskjellene er vesentlige. Ifølge Molander (2001: 36), gjør det svenske systemet med en avsluttende alternativ votering og mulighet for medlemmene til å avstå fra å stemme, at regjeringens mulighet for å få vedtatt sitt budsjettalternativ øker. I Norge må regjeringen oppnå absolutt flertall i nasjonalforsamlingen for å få sitt budsjett vedtatt, mens regjeringen i Sverige får sitt budsjett vedtatt dersom ikke noe annet alternativ får flere stemmer blant de avgitte stemmene, et relativt flertall. Ifølge Rasch (2000, s. 2), betyr dette at man i Norge kan oppleve at alle alternative forslag til totale budsjettammer kan bli avvist.

Mattson (2023) har pekt på alvorlige utfordringer under budsjettbehandlingen i den svenske nasjonalforsamlingen. Under den siste valgperioden 2018-2022, tapte regjeringen avstemningen om den samlede budsjetttrammen to av fire ganger. Totalt har svenske regjeringer tapt denne viktige avstemningen tre ganger, ved behandlingen av budsjettene for henholdsvis 2015, 2019 og 2022.

Mattson (2023) fant også at det har vært langt hyppigere endringer gjennom budsjettåret den siste perioden hvor det har vært over førti budsjettrevisjoner, som hver har inneholdt en rekke endringer. Ifølge budsjettreformen skulle slike budsjettrevisjoner begrenses til to ganger i budsjettåret, en om våren og en om høsten. Riksdagens vedtak av slike budsjettrevisjoner har ikke de samme krav til helhet som ved behandlingen av selve budsjettet.

Mange av budsjettrevisjonene har blitt foreslått av regjeringen som følge av Covid-19 pandemien og Russlands invasjon i Ukraina. Det har like fullt også vært enkeltstående initiativ i Riksdagen. To eksempler illustrerer det. I februar 2020 samlet partier som ikke hadde vært part i regjeringens budsjettavtale, et flertall for å øke støtten til kommunene med SEK 2,5 mrd. Budsjettbalansen ble ikke svekket da det samtidig ble gjort andre endringer i budsjettet (Riksdagen 2020). I april 2021 samlet partier som ikke hadde vært part i regjeringens budsjettavtale et flertall for å øke bevilgningen til omsorg for eldre med SEK 4,3 mrd. Denne gangen var det ikke finansiert gjennom andre budsjettendringer, og budsjettbalansen ble svekket med det samme (Riksdagen 2021).

Partiene som hadde vært del av regjeringens budsjettavtale motsatte seg at det ble gjennomført budsjettrevisjoner i strid med det som det var enighet om i budsjettreformen. Disse partiene, som utgjorde et flertall blant de avgitte stemmene ved budsjettbehandlingen, men som ikke hadde flertall blant det samlede antall representanter i Riksdagen (et relativt flertall), uttalte:

Det är oroväckande att man medvetet frångår en process ... som sedan den infördes i mitten av 1990-talet haft ett grundmurat stöd i riksdagen oavsett politisk inriktning. ... det inte enbart är regelverken som är av stor betydelse för tillämpningen av budgetprocessen, utan också att alla de som deltar i den har en gemensam grundsyn och är överens om syftet med processen och vilken roll de själva spelar i den. (Riksdagen 2020: 8)

I Norge har regjeringens budsjettalternativ aldri tapt avstemningen om de samlede budsjetttrammene siden budsjettreformen ble innført. Regjeringens budsjettforslag har imidlertid blitt noe endret etter forhandlinger i Stortinget. Det har heller ikke de senere år vært noen større budsjettrevisjoner utover den årlige halvårs revisjonen, og de som var knyttet til pandemien eller krigen i Ukraina (Stortinget 2023).

Sverige har stått overfor ekstraordinære parlamentariske utfordringer i perioden etter at budsjettreformen ble innført. Gjennom hele perioden fra 3.

oktober 2014 fram til nå, har Sverige vært styrt av en mindretalls koalisjonsregjering, med unntak av tiden fra 30. november 2021 til 18. oktober 2022 hvor det var en mindretallsregjering utgått fra Socialdemokraterna alene (Riksdagen 2023). Dette kan være del av forklaringen bak regjeringens tap av disse viktige avstemningene. Norge har imidlertid hatt den samme utfordringen i årene etter reformen. Norge har hatt mindretalls koalisjonsregjeringer gjennom hele tiden etter stortingsvalget høsten 1997, unntatt i perioden 17. mars 2000 til 19. oktober 2001 hvor det var en mindretallsregjering utgått fra Arbeiderpartiet alene, og periodene 17. oktober 2005 til 16. oktober 2013, og 22. januar 2019 til 24. januar 2020, hvor det var flertallsregjeringer (Stortinget 2023).

Spørsmålene i denne artikkelen er: Hvordan kan forskjellen mellom den svenske og den norske voteringsprosedyren bidra til å forklare ulikhetene i resultatene av budsjettbehandlingen i de to landene etter budsjettreformene? Og i tillegg, hvordan er parlamentariske prinsipper utfordret av den utviklingen vi har sett?

Denne artikkelen gir en kvalitativ analyse basert på en sammenligning av systemene i Sverige og Norge, med en diskusjon knyttet til budsjettvedtakene. Analysen bygger på de observerte forskjellene mellom de svenske og norske regjeringene når det gjelder tap av budsjettvoteringer, og de observerte budsjettretvisjonene utover de som var planlagt i budsjettreformene.

I del 2 redegjør jeg i større detalj om forskjellene mellom reformene i Sverige og Norge. I del 3 drøfter jeg hvordan forskjellige voteringsprosedyrer kan ha virket inn på situasjonen i hvert av landene, og politiske konsekvenser av å tape avstemningen om de totale budsjetttrammene. I del 4 vil jeg summere opp og gi noen tilløp til konklusjoner.

2. Lignende reformer med vesentlige forskjeller

2.1 ULIKE AVSTEMNINGSREGLER

I Riksdagen og i Stortinget avgjøres avstemninger ved flertall av de avgitte stemmer med mindre annet er særskilt bestemt (Riksdagsordningen, 11 kapittel, 10 paragraf; Stortingets forretningsorden, paragraf 61). Med flertall menes i fortsettelsen slikt alminnelig flertall. Ved budsjettbehandlingen betyr flertall for regjeringens forslag at det er flertall for det forslaget som regjeringspartiene i nasjonalforsamlingen har fremmet.

Et flertall kan imidlertid ha mange innhold: et flertall for regjeringspartiet eller – partiene blant alle medlemmene i nasjonalforsamlingen; et flertall blant alle medlemmene i nasjonalforsamlingen basert på en avtale mellom partiene som står bak en mindretallsregjering og andre partier, eller et flertall blant avgitte stemmer i en særskilt votering i nasjonalforsamlingen hvor det er tillatt

for medlemmene å avstå fra å stemme, med eller uten en avtale med andre partier.

Et *absolutt* flertall blant alle medlemmene i nasjonalforsamlingen forutsetter at regjeringspartiene selv har et absolutt flertall eller at et slikt flertall oppnås gjennom en avtale eller samarbeid med andre partier. Flertall blant avgitte stemmer, et *relativt* flertall, kan oppnås selv med et begrenset antall stemmer hvis en andel av nasjonalforsamlingen velger å avstå fra å stemme. En mindretallsregjering vil derfor lettere kunne oppnå et flertall av de avgitte stemmene, et relativt flertall, enn flertall blant alle medlemmene, et absolutt flertall.

Fordelen med et system som aksepterer at medlemmer avstår fra å stemme under budsjettbehandlingen, motsvares av økt risiko for å bli møtt av budsjettrevisjoner i løpet av året. I en slik situasjon kan antallet av de som *ikke har* støttet budsjettvedtaket være til dels mye større enn de som *har* støttet vedtaket. Blant partiene eller medlemmene som *ikke har* støttet budsjettvedtaket, kan det følgelig samles ulike flertall som i løpet av budsjettåret kan gjøre vedtak i strid med det allerede vedtatte budsjettet.

En slik risiko er også til stede hvis den avtalen som sikrer flertall ved budsjettbehandlingen ikke inneholder en klausul som hindrer budsjettpartnerne fra å bidra til slike alternative flertall. Hvis dette ikke er avklart kan budsjettpartneren eller budsjettpartnerne slå seg sammen med noen av dem som ikke bidro til flertallet bak budsjettvedtaket, og til sammen kan de samle et alternativt flertall.

Dersom det foreligger flere forslag ved en avstemning, og ingen av forslagene er fremmet av partier eller representanter som til sammen utgjør et flertall i forsamlingen, kan det oppstå en situasjon hvor ingen av de framsatte forslagene oppnår flertall. Et flertall kan da bare oppnås ved at så mange gir subsidiær støtte til et forslag at det til sammen oppnås flertall. Ifølge Rasch (2001, kap. 2) vil det da "være voteringsmetoden forsamlingen benytter, som definerer nærmere hvordan subsidiære syn får telle med som grunnlag for flertallsvedtak". Stortingets forretningsorden bestemmer (paragraf 59) "Foreligger det i en sak flere forslag, skal presidenten sette hvert av dem under avstemning i logisk rekkefølge. Voteringsordningen må være oppgitt og godtatt på forhånd". Det innebærer at det skal gjennomføres serievotering, at rekkefølgen i voteringen skal være logisk, men likevel slik at det er flertallet i Stortinget som avgjør hvordan voteringen skal foregå. I budsjettsaker er det normalt at de forslagene som er fremmet av partier med færrest representanter voterer over først, og deretter over forslagene med stigende støtte, og til slutt over innstillingen fra komiteen. Møtelederen foreslår ("skal være oppgitt") voteringsordningen, men det er Stortinget i plenum som i siste instans avgjør rekkefølgen ("skal være ... godtatt på forhånd").

Ifølge Rasch (2001, kap. 2.1) betyr en serievotering forenklet sagt "at forslag tas opp til avstemning enkeltvis ... Hvis det første forslaget det blir votert over

oppnår flertall, er vedtak truffet og alle de øvrige forslagen å anse som bortfalt. I motsatt fall tas det neste forslaget i serien opp til avstemning. Dette kan også vedtas eller avvises. Blir forslaget avvist går en videre til neste forslag.” Når det gjenstår to forslag, foreligger to muligheter. I en *åpen* serievotering stemmes det først over det ene. Hvis det avvises, tas det siste forslaget i serien opp til avstemning. I en slik åpen serievotering, som i det følgende benevnes serievotering, kan da dette siste forslaget vedtas eller avvises. Hvis det ikke oppnår flertall, betyr det at alle framsatte forslag er nedstemt. Det er følgelig ikke flertall for noe forslag. I en *lukket* serievotering blir de to siste forslagene stilt opp mot hverandre. Ved en slik avstemning, som i det følgende benevnes alternativ votering, er det ikke mulig å nedstemme alle forslag. Det blir derfor flertall for et forslag.

Ifølge Stortingets budsjettevalueringsutvalg (BEU 2001, kap. 4.3.4) er det i Stortinget ”etablert praksis for at det ikke legges opp til alternativ votering dersom noen av representantene motsetter seg det fordi de ønsker å stemme imot begge alternativer”. Det vises til at “[d]et kan være gode grunner til å anse representantenes mulighet til å stemme imot alt de er imot, som en sedvanerett som er etablert gjennom lang praksis, og som i så fall bør anses å ha samme rang som de skrevne regler i Stortingets forretningsorden”. Dersom en representant i det norske Stortinget motsetter seg det, vil det vil følgelig ikke kunne gjennomføres en alternativ votering. Avstemningen må da gjennomføres som en serievotering med den mulighet at alle forslag kan bli nedstemt. En slik situasjon kan for eksempel tenkes hvis begge de to gjenværende forslag inneholder forslag om en skatteøkning, mens representanten sterkt motsetter seg en slik økning. Motsetningene kan imidlertid også være på utgiftssiden hvis de gjenværende forslag inneholder henholdsvis forslag om økte bevilgninger til forsvaret og reduserte bevilgninger til miljøvern, og en representant eller et parti sterkt motsetter seg både økte bevilgninger til forsvaret og reduserte bevilgninger til miljøvern.

Stortinget legger til grunn en plikt for representantene til å stemme ved avgjørelse av framsatte forslag. Samtidig følger det av det ovenfor nevnte, at det legges til grunn at ingen representant skal tvinges til å stemme imot noe representanten er imot. Denne doble forutsetningen kan løses i en serievotering ved at det er mulighet til å stemme mot alle framsatte forslag. Stemmeplikten i Stortinget betyr at det kreves et absolutt flertall i Stortinget for at et forslag skal vedtas. Retten til å avstå fra å stemme og den derav følgende serievoteringen, betyr samtidig at det er risiko for at ingen forslag blir vedtatt. For en regjering som ikke har et flertall bak seg i Stortinget betyr dette at det er risiko for at regjeringen ikke får flertall for sitt (eventuelt justerte) budsjettforslag med mindre det sikres støtte fra andre partier eller representanter slik at det til sammen oppnås absolutt flertall.

En nestor i norsk rettsvitenskap (Andenæs 1999) mener imidlertid at denne avvisningen av alternativ votering ikke kan gjelde budsjettbehandlingen, fordi

”spørsmålet om statsbudsjettet står i en annen stilling enn saker flest. Andre saker kan som regel utstå. ... Et statsbudsjett må man derimot ha iallfall før neste budsjettår begynner”. Rasch (2001, kap. 5.2: 405) hevder at “[u]t fra praksis er det lite tvil om at alternativ votering kan gjennomføres hvis det *må* treffes vedtak i en sak”, og at budsjettvedtak er et vedtak som *må* gjøres.

Når Riksdagen gjør beslutning ved avstemning, bestemmer Riksdagsordningen (11 kap., 10 §) at “[d]et yrkende som enligt talmannens oppfattning har bifallits med acklamation, eller det yrkende som talmannen bestemmer, utgör huvudförslag vid omröstningen. Mot huvudförslaget ställs ett annat yrkende som motförslag. Om det finns fler än ett yrkende som kan ställas mot huvudförslaget, ska kammaren först i ett eller flera förberedande beslut avgöra vilket yrkende som ska vara motförslag i huvudomröstningen”. Den grunnleggende bestemmelsen er derfor at avstemningen skal avsluttes med en alternativ votering, og at et av forslagene følgelig blir vedtatt. I Riksdagen praktiseres imidlertid en rett til å avstå fra å stemme (se for eksempel Molander 2001: 36). Når det ikke er noe tema i Sverige at en alternativ votering betyr at en representant kan bli tvunget til å stemme for noe representanten er mot, skyldes det at representantene kan avstå fra å stemme.

Selv om de svenske og de norske budsjettprosedyrene er svært like, avviker de derfor på to vesentlige dimensjoner knyttet til hvordan vedtak blir gjort. Den første dimensjonen, *voteringsdeltakelsen*, avviker ved at medlemmene av den norske nasjonalforsamlingen er pliktig til å votere under budsjettbehandlingen, mens medlemmene av den svenske nasjonalforsamlingen kan avstå fra å votere. Hvis alt annet er likt, er det grunn til å anta at det er en større utfordring for en regjering å skulle samle et flertall blant alle representantene (et absolutt flertall), enn å skulle samle flertall blant avgitte stemmer (et relativt flertall), der medlemmer som ikke støtter regjeringens alternativ kan velge å avstå fra å stemme.

Den andre dimensjonen, *voteringsrekkefølgen*, avviker ved at et medlem av den norske nasjonalforsamlingen kan nekte å stemme for et alternativ medlemmet er imot, og som en følge av det kan nekte at det blir gjennomført en alternativ votering mellom to alternativ hvis medlemmet er uenig i begge. Motsatt må et medlem av den svenske nasjonalforsamlingen akseptere en avsluttende votering mellom de to alternativene som har mest støtte. Hvis alt annet er likt er det grunn til å anta at det er en større utfordring for regjeringen å oppnå et flertall for regjeringens alternativ i en separat votering enn hvis det er satt opp mot et annet alternativ som de som er uenig i regjeringens alternativ kan finne enda dårligere.

2.2 ULIK UTVIKLING

I Sverige har regjeringen ved tre budsjettbehandlinger tapt voteringen i nasjonalforsamlingen over de totale budsjetttrammene (Riksdagen 2014,

2018 og 2021). En gjennomgang av disse tre hendelsene viser to forskjellige omstendigheter:

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2015 oppnådde det budsjettalternativet som fikk flest stemmer et absolutt flertall. Det betyr at det ikke bare var flertall blant de avgitte stemmene, men flertall blant det samlede antall medlemmer av nasjonalforsamlingen. Ved behandlingene av statsbudsjettene for 2019 og 2022 var det ikke støtte fra et flertall blant det samlede antall medlemmer av nasjonalforsamlingen. Begge disse årene oppnådde imidlertid opposisjonens alternativ et relativt flertall, altså flertall blant de avgitte stemmene.

Ved alle tre hendelsene var det slik at de ulike sosialdemokratiske ledede regjeringene som hadde tapt voteringen, eller en ny sosialdemokratisk ledet regjering som ble utnevnt rett etter budsjettvedtaket, måtte basere sin finanspolitikk det kommende året på et budsjettalternativ som var foreslått av en opposisjon ledet av det konservative partiet.

Imidlertid var de politiske omstendighetene svært spesielle. Valget til nasjonalforsamlingen i 2014 og også i 2018 stilte Sverige i en politisk situasjon hvor ingen av de to hovedalternativene på sentrum-venstre eller sentrum-høyre side oppnådde flertall. Et parti på høyrefløyen, Sverigedemokratene, ble den tredje største gruppen i nasjonalforsamlingen. Ingen av de to tradisjonelle alternativene ville inngå noe kompromiss med Sverigedemokratene. Det var derfor ikke mulig for noen av de to tradisjonelle blokkene å oppnå et flertall.

Så lenge alle partiene bare stemte for sitt eget budsjettalternativ, slik de vanligvis hadde opptrådt, kunne dette systemet holdes flytende. Under behandlingen av 2015-budsjettet annonserte imidlertid Sverigedemokratene at de ville "agera för att försöka fälla varje regering som väljer att verka för en ökad invandring och ge Miljöpartiet ett avgörande inflytande över svensk migrationspolitik" (vikarierende partileder Mattias Karlsson, aftenbladet.se, 2. desember 2014). De varslet at de ville stemme mot den sosialdemokratiske ledede regjeringens alternativ og stemme for sentrum- høyre opposisjonens alternativ. Det ble derfor vanskeligere for regjeringen å samle flere stemmer enn alternativet.

I Norge har situasjonen vært svært annerledes (se Stortingets finanskomite 1997-2022). Ved de budsjettbehandlingene hvor det har vært en flertallsregjering, det vil si for budsjettårene 2006-2013 og 2020, har det ikke vært behov for forhandlinger med andre parti. De andre årene etter at budsjettreformen ble innført i 1997 har det imidlertid vært krevende forhandlinger for å samle et flertall blant Stortingets medlemmer (se Stortinget X). Under behandlingen av 2002-budsjettet klarte man ikke å oppnå noen avtale. Budsjettet ble først vedtatt etter at statsministeren hadde varslet at regjeringen ville gå av hvis de ikke oppnådde flertall (kabinettspørsmål). Like fullt har det alle andre år blitt oppnådd en avtale, om nødvendig lenge etter at finanskomiteens innstilling til

Stortinget var avgitt. Det samlede inntrykket er at en regjering som er avhengig av en avtale med andre parti for å oppnå flertall i nasjonalforsamlingen har blitt presset til å akseptere ganske store endringer i sitt budsjettforslag, selv om budsjettbalansen ikke har blitt svekket (Schjøtt-Pedersen 2024).

Det norske systemet gir en ekstrem forhandlingsstyrke selv for en liten gruppe i nasjonalforsamlingen, dersom støtten er nødvendig for å oppnå flertall. Det kan illustreres med en situasjon hvor nasjonalforsamlingens 169 seter er delt i to grupper på 84 som støtter regjeringens budsjettforslag og 84 seter som er imot. Regjeringen er da helt avhengig av den siste stemmen. Denne representanten er da i en posisjon hvor han eller hun kan stille betydelige krav om kompensasjon for å støtte budsjettet, noe som også betyr en betydelig utfordring for budsjett disiplinen.

Rasch (2000) foreslo at Stortingets budsjettprosedyre skulle endres slik at det ble åpnet for at budsjettvoteringen skulle avsluttes gjennom en alternativ votering mellom de to alternativene som har sterkest støtte slik at man var sikker på at man ville få en beslutning. Han oppfordret også Stortinget til å vurdere å oppheve stemmeplikten ved voteringer om budsjetttrammene, slik det allerede er unntak ved valg (2000: 21). Slike endringer ville være på linje med den svenske reformen.

Stortingets budsjettevalueringsutvalg (BEU 2001) vurderte forslaget fra Rasch. Utvalget fant at et slikt forslag kan reise tvil om legitimiteten til budsjettvedtaket og at det kan reise "tvil om 'holdbarheten' til budsjettet" (BEU 2001:18). Et medlem eller en fraksjon av nasjonalforsamlingen kunne da foreslå en endring i budsjettet så snart budsjettbehandlingen er over og det nye budsjettåret starter. Utvalget mente derfor at en reform som åpner for at budsjettet kan vedtas uten å ha støtte fra et flertall i nasjonalforsamlingen ville måtte kombineres med begrensninger i muligheten til å foreslå endringer i budsjettet i løpet av budsjettåret. Ifølge utvalget kan dette "ha negative virkning på budsjettets fleksibilitet og Stortingets muligheter til å endre budsjettet gjennom året som følge av endrede forutsetninger og nye behov" (BEU 2001:18). Utvalget ville derfor ikke anbefale forslaget. Utvalget pekte like fullt på muligheten for at Stortinget i en særskilt situasjon kan gjøre et eksplisitt vedtak om å benytte en slik avvikende prosedyre.

Før budsjettreformen vedtok Stortinget statsbudsjettet gjennom en votering som i prinsippet kunne skje post for post. Det var selvfølgelig viktig for regjeringen å få flertall for hver enkelt av postene. Nederlag ved avstemningene over de enkelte poster ble imidlertid vanskelig for regjeringen først og fremst dersom regjeringen ikke fikk flertall for budsjettposter av stor økonomisk eller politisk betydning, eller dersom endringene hadde et slikt omfang at det enten endret den samlede profilen på budsjettet eller dersom det endret det samlede finanspolitiske opplegget. Det ble derfor gjennomført forhandlinger med andre partier for å sikre flertall for regjeringens opplegg med minst mulig endringer.

Etter budsjettreformen vedtar imidlertid Stortinget hovedlinjene i budsjettet i en enkelt votering der både de samlede budsjettammene og fordelingen mellom de ulike utgifts- og inntektsområdene fastlegges. Dersom det gjennomføres en serievotering hvor regjeringen ikke får tilslutning til sitt budsjettforslag eller et framforhandlet justert budsjettforslag, er det derfor dramatisk. Hvis det ikke blir flertall for noe budsjettforslag, vil ikke regjeringen ha utført en av sine viktigste oppgaver – å sikre landet et statsbudsjett. Hvis det ikke blir flertall for regjeringens (eventuelt justerte) budsjettforslag vil Stortinget også ha stemt ned en helt avgjørende del av regjeringens politiske program.

Praksis etter at reformen ble innført har derfor vært å forsøke å oppnå støtte for budsjettet fra et flertall. Avhengigheten av å sikre flertall har gitt forhandlingspartneren eller forhandlingspartnerne en svært sterk posisjon i forhandlingene. Det er et relevant spørsmål hvorvidt en så sterk innflytelse fra selv en liten fraksjon blant nasjonalforsamlingens medlemmer er rimelig sett i et demokratisk perspektiv. Dette knytter seg direkte til plikten til å stemme og retten til å avvise en alternativ votering.

I Norge har imidlertid regjeringen aldri tapt en votering over den totale budsjettammen etter at budsjettreformen ble innført. Regjeringen har heller ikke hatt noen vesentlige tap når det gjelder budsjettendringer gjennom budsjettåret. Det hindrer ikke at regjeringspartienes budsjettforslag kan ha blitt betydelig endret under behandlingen. I Sverige har regjeringen hatt flere slike nederlag. I et bilag til den svenske Langtidsutredningen 2023, har Lindvall vurdert ”hur regler och praxis för den statliga budgetprocessen passar in i det parlamentariska systemet i stort” (2023: 14). Han analyserer her hvilke effekter den svenske budsjettreformen har hatt på den økonomisk-politiske beslutningsprosessen, og diskuterer mulige reformer ”som är ägnade att anpassa den statliga budgetprocessen, författningen, eller båggedera till de politiska förutsättningar som för närvarande råder här i landet” (2023:15). Han peker på tre muligheter for å håndtere de utfordringene Sverige har stått overfor: å videreføre den nåværende ordningen med eventuelle justeringer, å endre budsjettprosessen slik at de politiske partiene får et sterkere incitament for å komme fram til en løsning som et flertall av Riksdagens medlemmer kan stille seg bak, eller å endre reglene for regjeringdannelse med sikte på å øke sannsynligheten for regjeringer som utgår fra partier som har et flertall i Riksdagen eller som har et fast samarbeid som til sammen kan sikre et flertall.

Her er det av særlig interesse å vurdere Lindvalls forslag til mulige endringer i budsjettprosessen. Lindvall sikter her mot ”i viktige avseenden efterlikna den norske modellen för den statlige budgetprocessen” (2023: 112). Ifølge Lindvall (2023: 111-112) forutsetter et slikt alternativ minst to endringer fra dagens ordning, for det første ”en praxis för förhandlingar mellan regeringen och övriga partier i riksdagen efter att regeringen har lämnat sin bugetproposition” og for det andre å etablere ”en norm att regeringen alltid avgår eller utlyser extra val

om det budgetforslag regeringen står bakom förlorar omröstningen om budgetramarna”. Om dette ikke er tilstrekkelig, mener han at ytterligere en endring bør vurderes: ”Efter att riksdagen har genomfört omröstningen om budgetramarna ställs det segrande förslaget mot avslag.” Dersom forslaget ikke får flertall av de avgitte stemmene forutsettes regjeringen enten å gå av eller utlyse nytt valg. Lindvall mener at regjeringen på samme vis bør gå av eller skrive ut nyvalg dersom regjeringen lider nederlag ”i omröstningar om omfattande förslag om ändringar i statens budget under budgetåret” (2023: 113). I Norge gir Grunnloven ingen åpning for å skrive ut nyvalg i løpet av valgperioden.

3. Diskusjon

3.1 PROSEDYREN OG RESULTATET

Men kan se den svenske nasjonalforsamlingens voteringsregler som en samlet pakke med en alternativ votering og mulighet til å avstå fra å stemme, slik også den norske nasjonalforsamlingens regler kan sees som en samlet pakke med serievotering og en plikt til å votere (se også Molander 2001; Rasch 2001).

Den norske pakken synes å gjøre det vanskeligere å oppnå tilslutning til budsjettforslaget, mens den på samme tid gjør det vanskeligere å fravike. Den svenske pakken synes å gjøre det enklere for regjeringen å oppnå den nødvendige tilslutningen for sitt forslag, mens den på samme tid gjør det lettere å fravike.

Ved at den gjør det lettere for regjeringen å oppnå den nødvendige tilslutningen, har den svenske pakken likhet med det franskmennene kaller ”le parlamentarisme rationalisé”, der regjeringen må ha flertall i nasjonalforsamlingen for å få vedtatt sitt budsjettforslag, men hvor det er etablert institusjonelle løsninger ”som ‘legger til rette for’ at det blir gjort beslutninger dersom det ikke er et avklart politisk flertall i nasjonalforsamlingen” (forfatterens oversettelse) (Huber 1996: 2). Både muligheten til å avstå fra å stemme og en tvunget alternativ votering er institusjonelle løsninger som gjør det enklere for regjeringen å få sitt forslag vedtatt i nasjonalforsamlingen.

Den norske pakken synes derimot å legge større vekt på hensynet til medlemmene av nasjonalforsamlingen. Ved å benytte serievotering og ikke benytte en tvungen alternativ votering, er medlemmene ikke forpliktet til å stemme for noe alternative som de er imot. Andre elementer endrer imidlertid dette inntrykket. Både den norske og den svenske nasjonalforsamlingen har innført en ovenfra og ned budsjettprosedyre, noe som reduserer muligheten for nasjonalforsamlingens medlemmer til å foreslå endringer i de enkelte kapitler i budsjettforslaget. Den nye budsjettprosedyren innebærer en samlet votering over budsjetttrammene ved budsjettbehandlingen, som normalt styrker regjeringens

mulighet til å få tilslutning til sitt budsjett. Likeså har både den norske og den svenske nasjonalforsamlingen anerkjent at statsministeren kan definere en votering om budsjettet eller et en hvilken som helst annet sak, som et spørsmål om tilliten til regjeringen (kabinettspørsmål). Det gir statsministeren et dominerende maktmiddel for å kunne tvinge igjennom støtte til budsjettet (Huber 1996: 3-7).

Sett i lys av forskjellen i utfordringene i Sverige og Norge, kunne man anta at den norske pakken ville gjøre det lettere å håndtere de utfordringene man har sett i Sverige og vise versa. Hvis et flertall blant de medlemmene som under det svenske systemet ville avstått fra å stemme, under det norske systemet med voteringsplikt hadde votert imot regjeringens forslag og støttet opposisjonens alternativ, ville imidlertid muligheten til å få flertall for regjeringens alternativ bli redusert. De svenske regjeringenes tap ved budsjettvoteringene over 2019- og 2021-budsjettet kunne i et system med voteringsplikt bare vært unngått hvis en tilstrekkelig stor andel av de som under det svenske systemet avsto fra å stemme, hadde støttet regjeringens forslag hvis de ble tvunget til å votere.

Likeså, hvis et flertall blant de som etter det svenske systemet ville avstått fra å stemme, under det norske systemet med serievoteringer og stemmeplikt hadde votert mot alle alternativene i serievoteringen, ville muligheten for å få flertall så vel for regjeringens forslag som for alle andre forslag blitt enda mindre.

Hvis medlemmene av den norske nasjonalforsamlingen fikk mulighet til å avstå fra å stemme under en serievotering ville muligheten til å oppnå et relativt flertall for regjeringssiden øke, men bare dersom flere avsto fra å stemme blant dem som under stemmeplikt ikke ville støttet regjeringssidens forslag enn blant dem som ville støttet regjeringssidens forslag. En serievotering ville like fullt kunne resultere i en situasjon der ikke noen av alternativene oppnådde verken absolutt eller relativt flertall. Da ville det ikke blitt vedtatt noe budsjett. Det norske systemet med serievotering ville derfor være en utfordring enten det var mulig å avstå fra å stemme eller ikke (se også Rasch 2001).

Hvis Norge innførte et system, som tvang alle medlemmene i nasjonalforsamlingen til å velge mellom to alternativ i en avsluttende votering, ville det vært lettere å oppnå flertall uten den type forhandlinger som man ser i Norge der "kingmakeren" får en unik posisjon for å kunne presse regjeringen til store motytelser for å bidra til å skape et flertall. Da ville "kingmakeren" måtte velge hvilket alternativ de ville støtte. Det er grunn til å anta at et parti som er villig til å være regjeringens partner, ville finne det ønskelig å støtte regjeringens alternativ framfor opposisjonens alternativ.

Når Lindvall (2023) ønsker å etterligne den norske modellen, hvor partiene i Stortinget må forhandle seg fram til et flertall for regjeringens eller regjeringspartienes budsjettforslag, legger han ikke vekt på den betydelige utfordringen som ligger i at den eller de partier som må bidra til et slikt flertall, får en svært

sterk forhandlingsposisjon. Innenfor det svenske systemet vil imidlertid de som skal bidra til å sikre flertall for budsjettet ikke ha en like sterk forhandlingsposisjon. Dels skyldes det at kravet om en alternativ votering gjøre at alle representantene må forholde seg til at det forslaget som settes opp mot regjeringens forslag kan komme til å bli vedtatt, og at dette kan være et mindre ønsket alternativ. Dels skyldes det at muligheten til å avstå fra å stemme gjør at det antall representanter som må stemme for regjeringens framforhandlede forslag blir lavere dersom noen avstår. Det er derfor tilstrekkelig at det gjennom forhandlingene sikres et relativt flertall, mens det i Norge kreves et absolutt flertall.

Dersom det ikke er oppnådd flertall for regjeringspartienes forslag etter forhandlingene i den norske finanskomiteen, er det en mulig løsning at regjeringspartiene også uten å ha nådd fram til en forhandlingsløsning endrer regjeringens budsjettforslag slik at man i større eller mindre grad kommer opposisjonspartiene i møte. I en situasjon hvor det er risiko for at regjeringssidens forslag ikke får det nødvendige flertall, kan statsministeren benytte muligheten til å definere en avstemning over regjeringens (eventuelt endrede) forslag som en avstemning over tilliten til regjeringen (kabinettspørsmål). Det var dette den norske statsministeren gjorde under behandlingen av statsbudsjettet for 2002. Regjeringens forslag ble da vedtatt.

For å tvinge fram en fram en forhandlingsløsning mellom partiene i Riksdagen, holder Lindvall åpent for at det forslag som har fått flertall i den avsluttende alternative voteringen, i en etterfølgende avgjørende votering stilles opp mot avslag. Dersom regjeringspartienes forslag har fått flertall i den alternative voteringen, men taper en slik avstemning hvor det stilles opp mot avslag, forutsetter han at regjeringen skal gå av eller skrive ut nyvalg. Dette innebærer reelt sett et spørsmål om tilslutning til budsjettet eller regjeringens avgang. Dette må ha samme virkning som et kabinettspørsmål.

Etter Lindvalls forslag skal regjeringen uansett gå av eller utlyse nyvalg hvis den taper den avsluttende alternative voteringen. Forskjellen må da bestå i at man ikke bare må støtte regjeringssidens forslag stilt opp mot et alternativ som enkelte andre partier ønsker mindre, man må også oppnå flertall for regjeringssidens forslag isolert sett. Dette vil stille enda større krav til oppslutning. Det endrer imidlertid ikke den grunnleggende forskjellen i forhold til det norske systemet, om at det ikke kreves et absolutt flertall. Et flertall av Riksdagens medlemmer kan da faktisk være uenig i forslaget selv om det blir vedtatt. Det vil gi mindre press på å komme fram til en forhandlingsløsning enn det man har i Norge, selv om presset vil øke i forhold til i dag. På den andre siden blir forhandlingsstyrken til "kingmakeren" mindre enn i Norge (2023: 112).

Dersom det oppnås absolutt flertall for et av alternativene i den avsluttende alternative voteringen, vil denne utfordringen være løst. Hvis ikke, kan en

mulig endring være at man gjennomfører en slik etterfølgende votering som Lindvall foreslår, men hvor alle er pliktig til å stemme.

Når det gjelder muligheten til å få budsjettet vedtatt med et relativt flertall, er det nødvendig å minne om at dersom det ikke står et absolutt flertall blant medlemmene bak rammevedtaket, vil regjeringssiden kunne tape en avstemning allerede over fordelingen av de sektorvise budsjetttrammene. I et slikt tilfelle ville regjeringssiden få tilslutning til den totale budsjetttrammen og de forskjellige sektorvise budsjetttrammene, men de ville kunne tape voteringene om den videre fordelingen av de sektorvise rammene.

Et bemerkelsesverdig eksempel fra Sverige så man ved behandlingen av budsjettet for 2014 (Mattson 2014). Et forslag fra regjeringen om endring i loven om inntektsskatt var allerede vedtatt som del av det helhetlige budsjettvedtaket. Alle de fire opposisjonspartiene, som til sammen hadde flertall blant medlemmene av nasjonalforsamlingen, var uenige i forslaget. De la imidlertid ikke frem et felles budsjettalternativ for det samlede budsjettet. Regjeringens forslag ble vedtatt. Samme høst la disse fire partiene fram forslag om endringer i loven om inntektsskatt hvor de reverserte det som nettopp var vedtatt. Dette bekrefter at en beslutning som ikke støttes av flertallet blant alle medlemmene, åpner for at andre medlemmer av nasjonalforsamlingen kan samle flertall for å endre budsjettet i løpet av budsjettåret – og i dette tilfellet allerede før det nye budsjettåret.

Dette var også en bekymring som ble understreket av det norske Stortingets budsjettevalueringsutvalg i deres rapport (BEU 2001). I en utredning for utvalget foreslo professor Rasch (2000) å endre de norske prosedyrene ved å åpne for en alternativ votering mellom de to alternativene som har mest støtte. Stortingets budsjettevaluerings utvalg (2001) tilrådte ikke forslaget. De pekte på at selv om noen hadde blitt tvunget til å votere til støtte for en total budsjetttramme, så kunne et flertall av medlemmene i nasjonalforsamlingen være uenig i deler av forslaget. Så snart budsjettåret startet kunne de derfor komme til å foreslå endringer i budsjettet. Utvalget uttrykte samtidig bekymring for mulige begrensninger i mulighetene til å gjøre endringer i budsjettet gjennom budsjettåret. Dette “kan imidlertid ha negative virkning på statsbudsjettets fleksibilitet og Stortingets mulighet til å endre budsjettet gjennom året som følge av endrede forutsetninger og nye behov” (2001: 18). De endringene i løpet av budsjettåret som har skjedd i Sverige viser at den svenske prosedyren ikke i tilstrekkelig grad forebygger slike endringer.

Denne gjennomgangen av forskjellene mellom de svenske og norske prosedyrene viser at det kan være argumenter for og mot de ulike alternativene. Hvilken vekt man legger på disse fordelene og ulempene vil derfor være avgjørende for hvilket alternativ man foretrekker. Også Molander (1999: 42) konkluderte med at “[d]en generelle lærdommen fra voteringsteori er at det ideelle demokratiske systemet finnes ikke, og at valget av prosedyre grunnleggende

sett handler om å bestemme hvilken imperfeksjon som det er lettest å leve med” (forfatterens oversettelse).

3.2 PARLAMENTARISKE KONSEKVENSER AV Å TAPE VOTERINGEN OVER DET SAMLEDE BUDSJETTET

I tråd med parlamentariske prinsipper må en regjering gå av dersom de taper en votering om tilliten til regjeringen (Regjeringsformen, kapittel 6, paragraf 7; Grunnloven, paragraf 15). I motsetning til situasjonen når noe medlem av en nasjonalforsamling reiser forslag om mistillit til regjeringen, er kabinettspørsmål en situasjon hvor statsministeren selv setter regjeringens stilling på spissen. Lindvall (2023: 114) siterer Eka (2012) som uttaler at ”kabinettsfrågor inte medför ‘någon rättslig förpliktelse för regeringen att avgå i händelse av et nederlag vid voteringen’”. I dag er det imidlertid mange ledende jurister som, i hvert fall for Norges del, mener at også når regjeringen selv har definert en votering som en votering over tilliten til regjeringen (stilt kabinettspørsmål) er de forpliktet til å gå av dersom de taper voteringen (se for eksempel Stavang 1976).

En budsjettvotering er ikke i seg selv en votering over tilliten til regjeringen. Like fullt er behandlingen av de totale budsjetttrammene en av de viktigste beslutninger som nasjonalforsamlingen gjør i løpet av året. En av regjeringens viktigste oppgaver er å sørge for at det blir vedtatt et budsjett. Denne beslutningen er avgjørende for styringen av statens finanser, den økonomiske politikken og for regjeringens politiske prosjekt. Derfor er en votering over de totale budsjetttrammene et spørsmål av så stor betydning at det synes vel begrunnet når Mattson (2023: 167) beskrev det som ”en ‘automatisk’ kabinettsfråga”.

Hvis opposisjonen i Norge får støtte fra et absolutt flertall for deres budsjettalternativ, betyr det at flertallet av nasjonalforsamlingens medlemmer aktivt har bestemt at det skal føres en annen finanspolitikk enn regjeringens. Det synes svært lite sannsynlig at en regjering ville kunne akseptere et slikt nederlag.

I Norge er det også en mulighet for at man ikke når fram til noe budsjettvedtak. I en slik situasjon har ikke regjeringen klart å gjøre sin oppgave. Det kan imidlertid være mulig at regjeringen får gjøre et nytt forsøk på å etablere et flertall, med mindre nasjonalforsamlingen ønsker å votere over mistillit til regjeringen allerede på dette stadiet. Hvis regjeringen fortsatt ikke er i stand til å samle flertall for budsjettet er det grunn til å forvente at statsministeren går av.

I Sverige er man sikret at det vil bli gjort et vedtak i den avsluttende alternative voteringen. Hvis regjeringen taper voteringen over det totale utgiftstaket, er det er betydelig nederlag. Det synes svært lite sannsynlig at en regjering vil akseptere et slikt nederlag. Lindvall foreslår at det etableres som norm at regjeringen skal gå av eller skrive ut nyvalg dersom den taper den siste alternative voteringen over budsjetttrammene, eventuelt etter å ha tapt en votering mot avslag (2023: 112).

Under normale omstendigheter er det derfor grunn til å anta at statsministeren ville varsle at regjeringen går av eller skrive ut nyvalg hvis regjeringen har tapt en slik helt vesentlig votering i nasjonalforsamlingen. De tre tapte voteringene over de totale budsjetttrammene i Sverige har like fullt ikke i seg selv utløst statsministerens avgang eller nyvalg (svt.se, 20. august 2022). Den politiske situasjonen var imidlertid unik i alle disse tilfellene.

Etter vedtaket av 2015-budsjettet gikk statsministeren ikke av, men varslet nyvalg. Før valget ble holdt inngikk imidlertid regjeringen og de sentrale opposisjonspartiene en avtale om hvordan man skulle møte slike situasjoner i nasjonalforsamlingen i årene framover. Det varslede valget ble etter det avlyst. Det viktigste for regjeringen var sannsynligvis å forebygge tilsvarende hendelser under senere budsjettbehandlinger. Regjeringen fortsatte derfor sitt arbeid basert på budsjettet som var vedtatt (Mattson 2023).

Forut for behandlingen av 2019-budsjettet hadde statsministeren tapt voteringen om posisjonen som statsminister, som fulgte etter valget til ny nasjonalforsamling. Han hadde derfor søkt avskjed, og ledet en overgangsregjering. Det tok 134 dager å samle den nødvendige oppslutningen for å kunne velge statsminister, hvor den sittende statsministeren ble gjenvalgt (Mattson 2023). I løpet av denne perioden tapte overgangsregjeringen avstemningen om de totale budsjetttrammene. Regjeringen kunne imidlertid ikke varsle sin avgang da den allerede var gått av. Valget som gjorde det mulig å fortsette som statsminister skjedde med støtte fra to av de partiene som hadde avstått fra å stemme under behandlingen av budsjettet. Det er vanskelig å kunne se hvordan denne vanskelige situasjonen kunne vært håndtert hvis den nye regjeringen ikke hadde akseptert å regjere på grunnlag av det allerede vedtatte budsjettet.

Ved behandlingen av 2022-budsjettet var en ny statsminister valgt tidligere på dagen samme dag som det ble votert over de samlede budsjetttrammene, men hadde enda ikke rukket å tiltre. Den nye statsministeren var beredt til å regjere på grunnlag av det vedtatte budsjettforslaget fra sentrum-høyre opposisjonen og uttalte at "Helheten er først og fremst vårt budsjett. Jeg mener det er en helhet jeg kan styre på" (aftenposten.no, 25. november 2021). En av regjeringspartnerne forlot like fullt regjeringen da de ikke kunne akseptere å styre på grunnlag av et budsjett hvor Sverigedemokratene hadde hatt noen innflytelse. Statsministeren måtte derfor varsle sin avgang allerede før hun hadde tiltrådt. Hun kom tilbake med en ny regjering, og aksepterte å regjere på grunnlag av det budsjettet som allerede var vedtatt.

Selv om et tap i voteringen over de totale budsjetttrammene i en normal situasjon ville utløse statsministerens avgang eller nyvalg, kan dette ikke sees isolert fra den parlamantariske situasjonen. I dette perspektivet er antakelig den nylig valgte statsministerens aksept av å ville regjere på grunnlag av opposisjonens forslag til 2022-budsjett sannsynligvis det mest overraskende av disse eksemplene. Det kan imidlertid ikke være uten betydning hvilke politiske

forskjeller som det vedtatte budsjettet innebærer sett i forhold til regjeringens forslag.

Disse erfaringene kan imidlertid ikke sees som en generell aksept for at regjeringen kan bli overkjørt under budsjettbehandlingen. Likefullt, dersom regjeringene aksepterer tap i voteringer over de totale budsjetttrammene, kan det tilsløre det politiske ansvaret så vel som de politiske skillelinjene. Det kan også svekke regjeringens autoritet i forhold til nasjonalforsamlingen. Dette kan gjøre at det oppleves enklere og med mindre konsekvenser, dersom man stemmer ned regjeringens forslag eller etablerer alternative flertall for å endre budsjettet gjennom budsjettåret. Lindvall foreslår at regjeringen også skal gå av eller skrive ut nyvalg ”om regeringen lider nederlag i omröstningar om omfattande förslag om ändingar i statens budget under budgetåret” (2023: 113).

De svenske mindretallsregjeringene har opplevd at det er gjennomført budsjettendringer underveis i budsjettåret etter initiativ fra opposisjonen i nasjonalforsamlingen, mens norske mindretallsregjeringer ikke har opplevd det samme. Dette kan ha sammenheng med den svekkede autoriteten til regjeringer som har tapt den helhetlige budsjettvoteringen i nasjonalforsamlingen. Det kan også ha sammenheng med en sterkere lojalitet blant budsjettpartnere som har bidratt til et flertall bak rammevedtaket til ikke å bidra til alternative flertall, selv om det ikke skulle være en formell avtale som hindrer det.

Utfordringen i Sverige synes imidlertid å ha sammenheng med muligheten for å vedta budsjettet med et relativt flertall, noe som betyr at det er et absolutt flertall som enten stemte mot budsjettet eller avsto fra å stemme. Hvis det er en svak minoritetsregjering og en opposisjon som ser det ønskelig å svekke regjeringens posisjon ytterligere, kan opposisjonen etablere et flertall blant dem som enten stemte imot budsjettet eller som avsto fra å stemme, slik at de kan gå sammen om å endre budsjettet ved å overkjøre regjeringen.

I en situasjon hvor det er særlig krevende å oppnå selv et relativt flertall, kan det oppfattes som mindre problematisk å akseptere utfall som under normale omstendigheter ikke ville blitt akseptert. Den parlamentariske situasjonen i Sverige de to foregående valgperiodene kan ha gjort det nødvendig med løsninger som er mer kreative. Det vil imidlertid være bekymringsfullt hvis det utvikler seg en alminnelig forståelse av at tap for regjeringen ved behandlingen av de totale budsjetttrammene skal sees som noe normalt, og hvis gjentatte budsjettendringer underveis i budsjettårene undergraver ikke bare regjeringens autoritet, men også de vedtatte budsjettprosedyrene.

Det norske kravet om absolutt flertall gjør konsekvensene av en votering tydeligere enn man ser i Sverige. På den andre siden vil den norske anerkjennelsen av at man kan avvise en alternativ votering, kunne sees som om man ignorerer det faktum at et moderne samfunn avhenger av at et statsbudsjett blir vedtatt.

4. Konklusjon

Voteringsprosedyren i den svenske nasjonalforsamlingen gjør det mye lettere for en mindretallsregjering å oppnå et relativt flertall for deres budsjettalternativ, sammenlignet med voteringsprosedyren i den norske nasjonalforsamlingen som krever et absolutt flertall. Det er imidlertid på samme vis mye enklere å samle et alternativt flertall som kan overkjøre regjeringen gjennom budsjettendringer i løpet av budsjettåret i Sverige enn i Norge.

Det svenske systemet kan gi noe større fleksibilitet i parlamentariske situasjoner hvor det er vanskelig å etablere et flertall, samtidig som det også gir større sårbarhet i slike situasjoner. Det norske systemet er mer krevende da det ikke bare krever et flertall som foretrekker regjeringens alternativ i forhold til andre alternativ, men som også krever støtte fra et absolutt flertall for regjeringens alternativ sett isolert. Dette gir en uproporsjonal innflytelse til den eller de partnerne som er nødvendig for å sikre flertall.

Ifølge Stortingets budsjettevalueringsutvalg (BEU 2021: 17) kan praksisen med at medlemmene av Stortinget skal kunne stemme mot alt de er mot etter sedvane ha rang på linje med de skrevne reglene i Stortingets forretningsorden. Utvalget antok imidlertid at vedtak om å benytte alternativ votering kunne gjøres med vanlig flertall ”dersom det kombineres med å åpne muligheten for å avstå fra å stemme”. Da vil ingen være tvunget til å stemme for noe de er imot. Selv om utvalget ikke foreslo noen endring, pekte de på muligheten for at nasjonalforsamlingen kunne gjøre et særskilt vedtak som åpner for en slik avvikende prosedyre i en spesiell situasjon. Erfaringene fra Sverige viser imidlertid at det kan være problematisk om et budsjett vedtas uten støtte fra et absolutt flertall.

En ordning som kunne gi sikkerhet for at et budsjett blir vedtatt i det norske Stortinget er at det avgrenset til de tilfeller hvor ikke noe budsjettalternativ har oppnådd flertall gjennom serievoteringen og ikke noe budsjett er vedtatt, innføres en forpliktelse til å avslutte budsjettbehandlingen med en alternativ votering med stemmeplikt mellom de to mest støttede alternativene. Ved å ta en slik bestemmelse inn i Stortingets forretningsorden som en prosedyre i tilfelle ikke noe vedtak ellers er blitt gjort, ville det sikre at et vedtak blir gjort og hindre at et flertall i en kritisk situasjon kan blokkere for en slik votering. En slik ordning ville også gi alle representantene mulighet for å gi uttrykk for sin motstand mot begge forslagene ved å stemme mot begge forslagene i den forutgående serievoteringen.

Det at det svenske systemet bare krever relativt flertall, gjør at de som avstår fra å stemme ”slipper” å ta ansvar for beslutningen og at det blir enklere å etablere alternative flertall. På den måten blir beslutningen mindre robust. Dette kan bidra til å forklare de utfordringene med endringer under budsjettåret som man har sett i Sverige etter at reformen ble innført.

Muligheten til å avstå fra å stemme ivaretar imidlertid det samme som den norske praksisen med at ingen tvinges til å stemme for noe de er mot. Selv om

det svenske systemet er mindre robust, gir det sikkerhet for at det blir vedtatt et budsjett. For å møte den utfordringen som ligger i at budsjettet kan vedtas uten støtte fra et absolutt flertall i Riksdagen, kan en mulig endring være at man gjennomfører en etterfølgende votering slik Lindvall (2023) foreslår, men hvor alle er pliktig til å stemme dersom det ikke allerede er oppnådd absolutt flertall for budsjettet.

Institusjonell design kan ha betydning for budsjettbehandlingen. Det kan være gjennom en rasjonell innretting av parlamentet (Huber 1996) og det kan være gjennom en voteringsrekkefølge som bidrar til at det blir gjort vedtak (Helland & Rasch 1997; Molander 2001; Rasch 2001).

I den svenske Riksdagen synes det å være en særlig utfordring at statsbudsjettet kan vedtas uten at et absolutt flertall i Riksdagen står bak budsjettet. I det norske Stortinget synes det å være en særlig utfordring at man kan avslutte budsjettbehandlingen uten at noe budsjett er vedtatt. Dersom man ikke på annen måte har fått vedtatt et budsjett som et absolutt flertall i nasjonalforsamlingen står bak, kan en mulig løsning for begge landene være å innføre en avsluttende alternativ votering hvor alle representantene er forpliktet til å stemme.

Den helhetlige budsjettbeslutningen har så stor betydning at et tap for regjeringen under normale omstendigheter skulle antas å utløse regjeringens avgang. I motsatt fall ville regjeringens autoritet bli undergravd. Hvordan man opptrer i en slik situasjon kan like fullt ikke sees isolert fra utfordringene man står overfor i en sterkt fragmentert nasjonalforsamling. Det er derfor ikke mulig å etablere noen generell forståelse av hvordan man da skal opptre, utover å vektlegge betydningen av autoriteten både for regjeringen og for budsjettprosessen.

Referanser

aftonbladet.se, Stockholm, 2 desember 2014.

aftenposten.no, Oslo, 25 november 2021.

Alesina, A. & Perotti, R., 1996. "Fiscal Discipline and the Budget Process", *The American Economic Review* 86(2), Papers and Proceedings of the Hundredth and Eighth Annual Meeting of the American Economic Association San Francisco, CA, January 5-7, 1996 (May, 1996), s. 401-407.

Andenæs, J., 1999. "Budsjettbehandling i Stortinget", *Lov og Rett*, s. 449-450.

Crain, M.W. & Muris, T.J., 1995. "Legislative organization of fiscal policy", *Journal of Law and Economics* 38(2), s. 311-33.

Eka, A., 2012. Kommentar till 6 kap. 4 paragraf regjeringsformen. *Lexino* 2012-07-01 (JUNO)

Erhard, K-M., Gardener, R., Hagen, J. von & Keser, C., 2006. "Budget Processes: Theory and Experimental Evidence", GESY, Discussion Paper No. 146, March 2006.

Ferejohn, J. & Krehbiel, K. 1987. "The Budget Process and the Size of the Budget", *American Journal of Political Science* 31(1), s. 296-320.

- von Hagen J., 1992. "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities", *European Economy Economic Papers* 96, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Community, Bruxelles, 1992.
- von Hagen, J. & Harden, I. J., 1995. "Budget processes and commitment to fiscal discipline", *European Economic Review* 39, s. 771-779.
- Hallerberg, M., Strauch, R. & von Hagen, J., 2009. "The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries", i Ayuso-i-Casals, J. et al. (eds.), *Policy Instruments for Sound Fiscal Policies. Fiscal Rules and Institutions*. Bruxelles, European Community.
- Helland, L. & Rasch, B. E., 1997. *Reformer i Stortingets budsjettbehandling?* Utrykt vedlegg til rapporten fra Stortingets budsjettreformutvalg. Oslo: Stortinget.
- Huber, J. D., 1996. *Rationalizing Parliament. Legislative Institutions and Party Politics in France*. Cambridge: Cambridge University Press. Doi: 10.1017/CBO9780511896446.
- Lindvall, J., 2023. Budgetprosessen i det finanspolitiske ramverket, Bilaga 8 till *Långtidsutredningen 2023*, SOU 2023:93, Stockholm.
- Mattson, I., 1997. "Reformerad budgetberedning", i Mattson, I. & Wängnerud, L. (red.), *Riksdagen på nära håll. Sju studier av riksdagsarbetet*. Stockholm: SNS.
- Mattson, I., 1998. *Den statliga budgetprosessen: rationell resursfördelning eller meningslös ritual?* Stockholm: SNS.
- Mattson, I., 2014. "Formal vs. Informal Fiscal Rules: Lessons from Sweden", *Public Financial Management Blog: Making Public Money Count*, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, Washington DC, USA, 11 April 2014.
- Mattson, I., 2023. "På spaning efter den mandatperiod som flytt", i Bull, Thomas, Mattson, Ingvar & Teorell, Jan (red.), *Makt, opinion och politik. En vänskrift till Olof Petterson*. Stockholm: Dialogos Förlag.
- Molander, P., 2001. "Budgeting procedures and democratic ideals", *Journal of Public Policy* 21(1), s. 23-52
- Molander, P. & Holmquist, J., 2013. *Reforming Sweden's Budgetary Institutions - Background, Design and Experiences*, Rapport til Finanspolitiske rådet 2013/1.
- Olson, M., 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rasch, B. E., 2000. *Alternativ votering over rammeforslag ved behandlingen av finansinnstillingen*. Upublisert vedlegg til rapporten fra Stortingets budsjettevneringskomite, 2001. Oslo: Stortinget.
- Rasch, B. E., 2001. "Bør alternativ votering benyttes?", *Makt- og demokratiutredningens rapportserie*, Rapport 29.
- Schjøtt-Pedersen, K. E., 2024. "The Swedish-Norwegian Experience of Increased Budget Control Due to Hierarchical Budget Reforms in their National Parliaments", *International Journal of Parliamentary Studies* 4(1), s. 9-43. Tilgjengelig på <https://doi.org/10.1163/26668912-bja10081>.
- Stavang, P., 1976. "Parlamentarismen i Norge", *Tidsskrift for Retsvitenskap*, s. 423.
- svt.se, 20 augusti 2022.
- Wehner, J., 2007. "Budget reform and legislative control in Sweden", *Journal of European Public Policy* 14(2), s. 313-332. Tilgjengelig på <https://doi.org/10.1080/13501760601122704>.

Weingast, B.R., Shepsle, K.A. & Johnsen, C., 1981. "The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics", *Journal of Political Economy* 89(4), s. 642-664

OFFISIELLE DOKUMENTER

Norge

Grunnloven, paragraf 15.

Regjeringen, 2023. Norske regjeringer 1814 – Tillgänglig på https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere-regjeringer-og-historie/historiske-artikler/ministerier_regjeringer/id410056/.

Stortinget, 2023. Note fra sekretariatet for Stortingets finanskomite.

--- (X = 1998, 2001, 2002, 2004, 2016, 2020, 2021, 2022) Referat fra Stortingets forhandlinger om finanspolitikken for det kommende år (finansdebatten).

Stortingets budsjettevaluerings utvalg (BEU), 2001. Innstilling fra utvalget for evaluering av Stortingets behandling av stats- og nasjonalbudsjettet.

Stortingets finanskomite (SFK), 1997-2022. Budsjett-innst. S. I/Innst. 2 S (for den aktuelle sesjonen) Innstilling fra finanskomiteen om Nasjonalbudsjettet for kommende år og forslaget til statsbudsjett medregnet folketrygden for kommende år i perioden 1998-2023 inklusive tilleggsinnstillinger for årene 1999, 2003, 2015.

Stortingets forretningsorden.

Sverige

Regeringsformen.

Riksdagen, 2014, 2018, 2021. Statens budget 2015, 2019, 2022 Rambeslutet, hentet fra riksdagen.se, 21 March 2022.

Riksdagen, 2020. Ändringar i statens budget för 2020 – Stöd til kommunsektorn för at stärka välfärden, Finansutskottets betänkande 2019/2020: FiU49.

Riksdagen, 2021. Ändringar i statens budget för 2021 – Stöd til äldreomsorgen med anledning coronaviruset, Finansutskottets betänkande 2020/2021: FiU46.

Riksdagen, 2023. Regeringar sedan 1876. Tillgänglig på <https://www.riksdagen.se/sv/sa-fungerar-riksdagen/demokrati/sa-bildas-regeringen/tidigare-regeringsbildningar-och-statsministrar/#regeringar-sedan-1876-10>.

Riksdagsordningen.

TAKK

Forfatteren er takknemlig for verdifulle kommentarer fra Associate Professor Joachim Wehner ved LSE, utskottsråd for den svenske Riksdagens finanskomite Hans Hegeland, komiteråd for det norske Stortingets finanskomite Unni Feiring og gjennom peer-review.