

# Riksdagspartierna och finansmakten

## *Informella institutioner i budgetprocessen*

Helena Wockelberg<sup>1</sup>

### **Political parties and financial power: Informal institutions in the budget process**

While formal rules regarding the Swedish budget process are scarce, informal rules have, with varying success, stabilized this crucial dimension of government. This article analyses how the Swedish political parties have applied the latter type of rules since the 1990's. Two types of informal rules are at the centre of the budget process and have caused both debate and conflict. The first concerns whether opposition parties should abstain, or not, from pushing proposals that will effectively counter the government's budget. The second concerns voting behaviour, namely that parties abstain from voting on other budget proposals than their own. Both types of rules support minority government and the overall fiscal policy aim of expenditure control. Using Helmke and Levitsky's (2004) definition, this article also finds that the political parties treat the informal rules of the budget process as informal institutions. The parties adjust their behaviour and rhetorical strategies to their current parliamentary positions but continuously make the institutional dimension of the informal rules explicit. Moreover, situations where the rules are broken or perceived as challenged trigger blame games and accusations of irresponsible behaviour.

## 1. Inledning

Vem som ska fatta beslut om statens intäkter och utgifter och hur detaljerade besluten ska vara är viktiga maktfrågor i alla typer av styrelseskick. Den här studien analyserar hur de svenska riksdagspartierna förhållit sig till den del

<sup>1</sup> Författaren vill tacka textens anonyma granskare samt Vilhelm Persson och Henrik Wenander för konstruktiva kommentarer.

av finansmakten som rör beslut om statsbudgeten sedan det finanspolitiska ramverkets tillkomst i mitten av 1990-talet. Tidigare forskning om denna typ av frågor intresserar sig i huvudsak för formella institutioner. Här står istället den svenska budgetpolitikens informella institutioner i fokus.

Medan vissa hävdar att spelregler som är viktiga för aktörerna vanligtvis också är formaliserade (Müller & Sieberer 2014) argumenterar andra för att informella spelregler kan utgöra det faktiska styrelseskicket och möjliggöra maktförhållanden som står i motsats till de som är grundlagsstadgade (Helmke & Levitsky 2004). Den svenska författningstraditionen är ett exempel på att formella och informella institutioners relativa vikt bör behandlas som en empirisk fråga. Sterzel (2018) konstaterar att svensk grundlag aldrig på allvar givit uttryck för hur finansmakten de facto utövas. 1809 års regeringsform markerade ständernas finansmakt men var otydlig om hur precisa deras anslagsbeslut kunde vara. Dragkampen mellan ständerna och kungamakten fick sin upplösning till fördel för riksdagen i den process som till sist resulterade i ett parlamentariskt styrelseskick (Sterzel 2018; se också Lindvall 2023). Sedan dess har regeringsmaktens roll blivit mer tongivande i lagstiftningen om finansmakten och i praxis, men också utmanats av riksdagens sätt att handskas med beslut om statsbudgeten.

När Demokratirådet 2017 analyserade den parlamentariska demokratins funktionssätt var en av slutsatserna att ”det vore önskvärt om den oro och osäkerhet som präglade det första året efter valet 2014 inte upprepades” (Lindvall et al. 2017: 183). Här syftade Demokratirådet på regeringen Löfvens nederlag i budgetomröstningen 2014, en förlust som ledde till tal om extraval och den så kallade Decemberöverenskommelsen. Svenska regeringar har vid flera tillfällen sedan 2014 utmanats i beslut om statsbudgeten. Sådana förhållanden är inte ett principiellt problem i en demokrati. Intressantare är istället att så centrala beslut som de om statsbudgeten fattas under oordnade snarare än ordnade former och att preciseringar av de formella spelreglerna uteblir.

Budgetprocessens formella ramar är som diskuteras nedan ganska återhållsamma och ger utrymme för en flexibilitet som motiverar en närmare granskning av den praxis som utvecklas. Informella spelregler kan lösa problem men det är i sammanhanget relevant vilka informella spelregler som är verksamma och hur fast eller institutionaliserad praxis är. Denna studie syftar till att analysera partiernas uppfattningar om budgetprocessens informella spelregler genom att besvara följande forskningsfrågor: 1) Hur beskriver riksdagspartierna praxis, vilka informella spelregler är centrala enligt dem? 2) Vad ska de informella spelreglerna åstadkomma, vilka slags beteenden är enligt partierna önskvärda? Och till sist, 3) vilken status ger partierna dessa beteenden, betraktas de som institutioner? Informella beteendemönster kan vara regelbundna utan att vara institutionaliserade. Informella institutioner har, som diskuteras vidare nedan, specifika kännetecken och att bryta mot dem innebär en kostnad för aktörerna (Helmky & Levitsky 2004).

I det följande presenteras studiens teoretiska utgångspunkter, tidigare forskning och metod. Därefter presenteras finansmaktens formella reglering med fokus på budgetprocessen. De följande avsnitten presenterar resultaten från den empiriska analysen och studiens slutsatser.

## 2. Teoretiska utgångspunkter och tidigare forskning

I det här avsnittet presenteras de teoretiska utgångspunkterna för analysen utifrån tidigare forskning på området.

### 2.1 LAGSTIFTANDE FÖRSAMLINGAR OCH STATSBUDETEN

Tidigare forskning om lagstiftande församlingar och budgetprocessen domineras av studier av formella institutioner. Wehner (2014) urskiljer två huvudtyper av inflytande som lagstiftande församlingar kan ha över statsbudgeten: ex ante-beslut om själva budgeten – sådana beslut som studeras här – och ex post aktiviteter som fokuserar på uppföljning och utvärdering. Variationen är stor mellan olika lagstiftande församlingars inflytande över budgetbeslut men konstitutionella variabler som grad och typ av maktindelning verkar inte spela en systematisk roll. Majoritetsförhållanden påverkar dock – minoritetsregeringar som de svenska kan förvänta sig större utmaningar från parlamentet än majoritetsregeringar kan (Wehner 2014). Som Schjøtt-Pedersens (2024) jämförelse mellan de norska och svenska budgetprocesserna visar kan liknande budgetsystem i jämförbara politiska kontexter rymma viktiga skillnader vad gäller saker som regeringars behov av att förhandla med stödpartier och statsbudgetens stabilitet över budgetåret.

Formella regler för lagstiftande församlingars inflytande över budgetfrågor syftar ofta till att försvåra vissa beteenden, som att hindra att ledamöter (eller partier) driver upp nivån på de offentliga utgifterna. Det kan ske genom krav på att beslut ska tas om statsbudgeten i dess helhet och genom att ramar sätts för eventuella detaljbeslut om olika budgetposter (Müller & Sieberer 2014). Denna typ av begränsningar återfinns i det formella svenska regelverket (Wehner 2014, se vidare avsnitt 4 nedan).

### 2.2 INFORMELLA INSTITUTIONER

Politiska institutioner är formella och informella begränsningar som kan sänka de transaktionskostnader som social interaktion medför. Institutioner vägleder, möjliggör och begränsar agerande (North 1990; 1991). Vilka sådana institutioner som är viktiga för beslutsfattandet i lagstiftande församlingar varierar förstås (Martin & Strøm 2023). Både formella och informella spelregler kan ha direkt påverkan på arbetet, också för individuella ledamöter (Erikson & Josefsson 2019). I den här studien är aktörerna politiska partier som antas sträva efter att minska men inte utplåna osäkerhet om spelreglerna. I den svenska kontexten verkar nämligen konsensuskulturens strävan efter bred enighet gagnas av att

vissa spelregler tillåts vara vaga och/eller ofullständiga, egenskaper som möjliggör flexibilitet och justeringar av den levande författningen (Ahlbäck Öberg & Wockelberg 2015; Wockelberg 2015).

Med Helmke och Levitskys (2004) definition är informella institutioner gemensamma sociala regler som ”skapas, kommuniceras och upprätthålls” (s. 727, författarens översättning) av andra krafter än officiella maktcentra. Om riksdagen lagstiftar skapas en formell institution medan spelregler som vilar på att riksdagspartier utanför officiella beslutsprocesser kommer överens om hur de ska bete sig i en viss situation betraktas som informella. För att sådana *informaliteter* ska ha status av informella institutioner måste brott mot förväntade beteenden vara förenade med någon typ av bestraffning eller kostnad. I riksdagspartiernas fall är sådana kostnader rimligen indirekta, som att bli anklagad för att bryta mot gemensamma värderingar, vara ansvarslös eller opålitlig. Informella institutioner är sällan nedteknade men det förekommer att aktörer sluter faktiska avtal (Araya 2013) som Decemberöverenskommelsen. Informella institutioner skapas av olika anledningar, som att de formella regelverken inte är fullständiga eller för att aktörer som inte gynnas av de formella reglerna inte förmår förändra dem (Helmke & Levitsky 2004).

### 2.3 ATT FÖRÄNDRA INFORMELLA INSTITUTIONER

Ett centralt antagande är här att riksdagspartierna kan göra strategiska överväganden om vilka spelregler som tjänar dem bäst och om de vid ett givet tillfälle ska försöka leva upp till, tänja på eller bryta mot specifika institutioner. Politik bedrivs både med hjälp av befintliga institutioner och med en medvetenhet om vilken institutionell förändring som är möjlig och önskvärd (se t.ex. Sieberer et al. 2016).

Tidigare forskning om lagstiftande församlingar och institutionell förändring fokuserar på formella regelverk men liknande antaganden om vad som driver förändring är rimliga då det är informella institutioner som analyseras. Förändring av informella institutioner kan ha många orsaker. När formella institutionerna reformeras kan vikten av de informella spelreglerna påverkas. Förändringar i informella spelregler kan också orsakas av kulturella förändringar eller av att maktförhållanden skiftar, som när nya partier tillkommer i ett partisystem (Helmke & Levitsky 2004).

Det svenska partisystemet – länge ett flerpartisystem med ett dominerande mittenparti – har varit avgörande för det frekventa bildandet av minoritetsregeringar. Att dessa minoritetsregeringar kunnat regera har tillskrivits partiernas förmåga att sluta långsiktiga överenskommelser där inflytande i sakfrågor bytts mot stabilt stöd av partier utanför regeringen (Bergman 1995; Bale & Bergman 2006; Bäck 2010; Bergman & Bolin 2011; Rasch 2011). Denna *kontraktsparlamentarism* (Bale & Bergman 2006) innebär att faktiska skriftliga avtal sluts om ett stort antal frågor och ackompanjeras av budgetsamarbete under långa

perioder. Förutsättningarna för denna typ av samarbete har påverkats av förändringar i partisystemet i form av nya riksdagspartier och nya konfliktmönster (se t.ex. Bjereld et al. 2016).

### 3. Metod

Den empiriska analysen berör perioden sedan det finanspolitiska ramverket skapades på 1990-talet och fokuserar särskilt på de senaste decenniernas utveckling. Identifikationen av centrala händelser då finansmakten i termer av beslut om statsbudgeten varit föremål för diskussioner har baserats på tidigare forskningsinsatser. Särskilt centrala källor har varit, på det rättsliga området, Sterzels (2018) analys av finansmakten som grundlagsfråga och Asks (2004) analys av skattefrågor i budgetprocessen. Den tidigare statsvetenskapliga forskning som använts bygger på studier av olika slags källor, som massmedia, intervjuer och voteringsdata. De senaste decenniernas utveckling har analyserats med hjälp av Lindvalls (2023) rapport till *Långtidsutredningen* (SOU 2023: bilaga 8) som erbjuder både överblick och fördjupade analyser. Centrala källor har också varit Bjereld et als. (2016) skildring av händelseförloppet som ledde fram till Decemberöverenskommelsen 2014; Demokratirådets rapport om tillståndet i den svenska parlamentariska demokratin (Lindvall et al. 2017) samt Teorell et als. (2020) analys av den utdragna regeringsbildningen efter riksdagsvalet 2018.

Primärkällor i form av statliga offentliga utredningar, riksdagstryckets utskottsbetänkanden och kammardebatter samt annat riksdagsinternt material har analyserats med syfte att observera riksdagspartiernas uppfattningar om budgetprocessens informella institutioner. De företrädare som representerar partierna i utredningsväsendet och riksdagsarbetet betraktas som centrala källor för att beskriva respektive partis position. För partibeteckningar används gängse förkortningar.

Beskrivande idéanalys har använts för att identifiera riksdagspartiernas ståndpunkter och argument ifråga om budgetprocessens informella spelregler. Fokus har varit på uttalanden där partierna explicit beskriver de informella spelreglernas innebörd och ger uttryck för vilka slags beteenden som är önskvärda. En viktig del i tolkningsarbetet är att utröna om partierna beskriver informella beteenden i institutionella termer. Indikationer på institutionell status är att partierna explicit talar om förväntat beteende som praxis eller att de refererar till tidigare beteenden som förväntade, betydelsefulla eller självklara. När påstådda brott mot förväntat beteende kopplas till frågor om skuld och ansvar signalerar det också institutionsstatus.

## 4. Finansmakt och budgetprocess, formella förutsättningar

Av förarbetena till 1974 års Regeringsform (RF) framgår att arbetet med, och reglerna för, statsbudgeten inte uppfattades vara frågor som lämpade sig för grundlagsreglering. Behovet av anpassning och flexibilitet ansågs för stort (Kungl. Maj:ts proposition nr. 90 år 1973). Hållningen verkar stå sig över decennierna, också i arbetet med 2010 års grundlagsreform betonades behovet av flexibilitet i budgetprocessen (SOU 2008:125). RF är sammantaget sparsmakad ifråga om bestämmelser om finansmakten och budgetprocessen. Av RF 1:4 framgår att det är riksdagen som beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Beslut om statsbudgeten regleras i nionde kapitlet som påminner om riksdagens roll och stadgar att det är riksdagen som beslutar om skatter och avgifter till staten samt om statens budget (RF 9:1).

Riksdagen ska fatta årliga beslut om budgeten och dessa ska innehålla en beräkning av statens inkomster och täcka statens utgifter genom anslag för bestämda ändamål. Beslut om budgetens anslag rör vad utgifterna gäller och är samtidigt ett beslut om att medel ska anvisas för ändamålet. Dessa beslut ger riksdagen en möjlighet att ange villkor för anslagen. En av RFs huvudprinciper är budgeten ska vara fullständig och ta upp all statlig verksamhet. En annan central princip är bruttoprincipen, alla inkomster och utgifter ska ingå i budgeten. Undantag från dessa principer är i vissa fall tillåtna. Det är också möjligt att riksdagen under pågående budgetår beslutar om nya beräkningar av statens inkomster och om nya eller ändrade anslag. Avsikten är att sådana beslut ska användas restriktivt. I RF 9:5 medges vidare en möjlighet för riksdagen att anslå tillfälliga anslag i det fall att en budget inte hunnit beslutas trots att budgetperioden startat. Om så inte sker gäller den senaste budget riksdagen beslutat om. Flera andra uttryck för riksdagens makt i statsfinansiella frågor återfinns i kapitlet (RF 9:7, 9:8 och 9:9).

Regeringens roll i budgetprocessen anges också i RF. Regeringen ska lämna budgetpropositioner till riksdagen (RF 9:2) och (med vissa undantag) förvalta och förfoga över statens tillgångar (RF 9:8). Regeringen ska också lämna en årsredovisning för staten till riksdagen (RF 9:10).

Den återhållna regleringen i RF kompletteras av bestämmelser i Riksdagsordningen (RO) och i annan lagstiftning. RO ger uttryck för den så kallade rambeslutsmodellen. Modellen utvecklades med början på 1980-talet (se t.ex. Lindvall 2023, kap. 3) och finanskrisen på 1990-talet ökade motivationen för reformer. En offentlig utredning, Ekonomikommisionen, argumenterade för att det svenska politiska systemet var illa rustat för att handskas med politik som var inriktad på andra behov än de som innebar ökade inkomster och utgifter. Kommissionen ansåg att parlamentarismen som system krävde handlingskraftiga regeringar och att den svenska regeringsmaktens ställning behövde stärkas. Riksdagen var oförmögen att ta helhetsansvar och agerade

istället expansivt för att blidka särintressen. Kommissionens idé var därför att kringskära riksdagens handlingsfrihet vad gäller budgeten genom att bindande rambeslut fattades tidigt i processen (SOU 1993:16: 150ff).

Riksdagsordningen (RO 11:18) stadgar vad statsbudgeten ska innehålla och beskriver beslutsprocessens två steg. I ”ett enda beslut” i det första steget slår riksdagen fast inkomstberäkning, utgiftsramar för de angivna 27 utgiftsområdena, beräkningar om statens lånebehov och beslut som motiveras av de budgetpolitiska målen. I det andra steget fastställs, igen genom ”ett enda beslut”, anslag för respektive utgiftsområde. Ändringar ska, om de inte är mycket omfattande, också beslutas i ett enda beslut. Dessa regler syftar till att motverka att budgetens olika delar bryts ut och blir föremål för hoppande majoriteter och begränsar alltså på olika sätt riksdagens handlingsutrymme. Som påpekas av Lindvall (2023) kan riksdagen fortfarande fatta statsfinansiella beslut av vikt och politiska förhållanden påverkar regeringars framgång i budgetfrågor. Följande avsnitt visar hur sådan framgång varit beroende av informella spelregler.

## 5. Riksdagspartierna och budgetprocessen

I det här avsnittet presenteras resultaten av den empiriska analysen som en kronologi över centrala händelser där konflikter över budgetprocessens spelregler utspelat sig. I fokus står de informella spelreglerna och deras institutionella status. Två typer av spelregler framstår som centrala, dels oppositionspartiernas möjligheter att lägga motförslag i utskottsarbetet, dels röstningsbeteenden. Analysen tar sin början 1996 då den nyligen inrättade rambeslutsmodellen gav upphov till en informell överenskommelse om oppositionspartiernas motförslag till regeringens budgetproposition. Motförslag var en stridsfråga 2010 samt vid det så kallade brytpunktsbeslutet 2013. Att merparten av partierna har specifika förväntningar på omröstningsbeteenden stod klart vid budgetomröstningen 2014. Den händelsen och andra tillfällen när frågan diskuterats analyseras också nedan, liksom den informella institution som Decemberöverenskommelsen utgjorde.

### 5.1 TALMANSKONFERENSEN OCH RESERVATIONSFÖRBUDET 1996

Rambeslutsmodellens syfte att fatta samlade beslut om statens utgifter har sällan ifrågasatts. En större stridsfråga har varit vad som ska anses möjligt för riksdagen att besluta om och när vad gäller statens intäkter (t.ex. skatter). RO likställde först i princip beslut om utgifter och intäkter men en tidig ändring tog bort centrala skrivningar om intäkterna (Ask 2004) och lämnade därmed frågan om intäktssidan mer öppen. Snart blev tolkningsutrymmet och dess potentiella oönskade konsekvenser uppenbart. Lösningen på det uppfattade problemet blev en informell överenskommelse som haft, och i viss mån kanske fortfarande har, institutionell status – det så kallade reservationsförbudet.

Riksdagspartierna kan på olika sätt åstadkomma motförslag till regeringens propositioner, som motioner, utskottsinitiativ och reservationer i utskottsbehandling. Beroende på majoritetsförhållandena kan sådana motförslag vara i olika grad framgångsrika. Vad som så småningom resulterade i det frivilliga så kallade reservationsförbudet i budgetprocessen var en diskussion om huruvida beslut om intäktssidan hade samma status som beslut om utgifterna i budgetprocessens första steg. Hur borde riksdagen handskas med reservationsrätten i *inkomstpåverkande skatteförslag*, alltså sådana reservationer som om de fick bifall rev upp de intäktsberäkningar som beslutade ramar vilade på? Lösningen blev en uppgörelse om att undvika sådana reservationer i Skatteutskottets hantering. Överenskommelsen, som slöts helt informellt av Talmanskonferensen, byggde på en del starka antaganden om förväntat agerande i riksdagen, som att partierna i omröstningar lägger ned sina röster när deras budgetförslag fallit och att minoritetsregeringar är framgångsrika i att söka stöd för sin budget (Ask 2004).

Det så kallade reservationsförbudet framstår som en informell institution. Överenskommelsen var muntlig och Talmanskonferensen kan inte sägas ha ett erkänt officiellt mandat att fatta beslut om hur ledamöter i ett visst utskott ska bete sig. Den informella ordningen var fast, enligt Ask (2004) följdes den i Skatteutskottet. Slutsatsen att den informella överenskommelsen haft och har institutionell status stärks också av den fortsatta analysen (nedan) som visar att riksdagspartierna över tid diskuterat reservationsförbudet i termer av förväntat beteende.

## **5.2 2010 ÅRS BESLUT OM MINSKAT ANSLAG TILL REGERINGSKANSLIET**

Hösten 2010 enades oppositionspartierna (S, V, MP och SD) om ett motförslag gällande minskade anslag till Regeringskansliet, 300 miljoner kronor mindre jämfört med budgetpropositionen (2010/11: KU1: 23 ff.) Riksdagen hade redan fattat beslut om intäktsberäkningen och om ramar för respektive utgiftsområde men oppositionen argumenterade för att en minskning av ett anslag inte utmanade reglerna. Agerande mötte kritik. Per Bill (M) lyfte i kammardebatten upp två typer av informella spelregler. Den första var i linje med det ovan beskrivna reservationsförbudet, partierna förväntades enligt Bill markera sin politik utan att obstruera regeringens. Konkret skulle oppositionspartierna därför formulera särskilda yttranden men avstå från att reservera sig. Den andra typen av praxis som gjordes explicit av Bill handlade om omröstningsreglerna och förväntan att oppositionspartier vars förslag förlorat slutar att rösta, och alltså inte deltar i huvudvoteringen (Anf. 3 Per Bill (M). Riksdagens protokoll 2010/11:31).

Oppositionen gick inte i direkt polemik om frågorna om praxis. Peter Hultqvists (S) inlägg dominerades istället av sakfrågan och beskrev minskningen av ramanslaget som en rimlig justering av en onödigt stor budget (Anf. 2 Peter



Hultqvist (S). Riksdagens protokoll 2010/11:31). Att Bills kritik inte bemöttes gör det svårt att uppskatta spelreglernas status som informella institutioner. Betyder tystnaden att statusen underkänns eller är det tvärtom så att oppositionens företrädare vet att det blir svårt att samtidigt erkänna spelreglerna och vidhålla rimligheten i sitt beteende?

### 5.3 BRYTPUNKTSBESLUTET 2013

I budgetprocessen 2013 enades oppositionen (S, V, MP och SD) om ett utskottsinitiativ som utmanade rambeslutet på statsbudgeten inkomstsida genom att föreslå en lägre brytpunkt för statlig inkomstskatt än den som riksdagen fastslagit i budgetprocessens första fas. Den konfliktfyllda parlamentariska hantering som följde blottade olika tolkningar av det formella regelverket och av de informella spelreglerna.

Utskottsinitiativet byggde på en tolkning av de formella reglerna som annonserats redan i september samma år, då i reservationer till den så kallade Budgetprocesskommitténs betänkande (SOU 2013:73). Budgetprocesskommitténs tolkning av lagen vad gällde rambesluten gick ut på att delvisa ändringar i efterhand stred mot idén om en samlad budgetbehandling som verktyg för en stabil och förutsebar budgetprocess. Den praxis som utvecklats beskrevs som stabil, tydlig och tillräcklig. Riksdagen hade inte tidigare brutit upp redan fattade rambeslut. Budgetprocesskommittén var dock oenig i frågan om vad en samlad budgetbehandling innebar. S och MP argumenterade i en gemensam reservation för att kommittén gick för långt i kraven på en samlad budgetprocess. SD och V reserverade sig också och framförde att beslutens innehåll måste tas i beaktande så att budgetförstärkande ändringar var tillåtna.

Konflikten i riksdagsbehandlingen blev ovanligt skarp då talmannen, mot bakgrund av en riksdagsintern rättsutredning (Sveriges riksdag, dnr 829-2013/14), drog slutsatsen att motförslaget stred mot ROs krav att riksdagen ska fastställa ”utgiftsramar och inkomstberäkning i ett enda beslut” och därför inte kunde bli föremål för omröstning. Talmannen hävdade vidare att den praxis som gällt sedan rambeslutsmodellens införande nu utmanades vilket kunde få långtgående konstitutionella konsekvenser (Riksdagens protokoll 2013/14:40). Eftersom riksdagen inte godkände talmannens propositionsvägran blev det Konstitutionsutskottets sak att avgöra om förslaget stred mot lagen eller inte. Frågan avgjordes av majoritetsförhållandena till oppositionens fördel.

Olika synsätt fördes fram av riksdagspartierna men framkom också i den rättsutredning talmannen initierat och som redovisade inspel från olika sorters expertis. Här refererades till exempel en av budgetprocessens skapare, Per Molander, som uttalat stöd för den typ av förändringar i efterhand som förstärkte budgeten. I rättsutredningens argumentation vägde dock den rättsliga expertisen tyngst i form av Fredrik Sterzels slutsats att RO kräver ett

samlat beslut där också inkomstberäkningen ingår. Tolkningen ställde lagens *explicita* lydelse i centrum och slog fast att denna del av RO var *lex specialis*. Därmed gick den före ROs regleringar om utskottsinitiativ (Sveriges riksdag, dnr 829-2013/14).

Konstitutionsutskottet som till sist beredde frågan om utskottsinitiativets rättsliga status argumenterade för att det är skillnad på inkomster och utgifter, dels vad gäller hur strikt regelverket är och dels vad gäller förutsättningarna för att ta ett samlat beslut. Ett tidigare yttrande i frågan från Finansutskottet var centralt i argumentationen. Enligt Finansutskottet var ett överordnat mål att riksdagen inte tog initiativ som gav svagare budgetsaldon (yttr. 2006/07:FiU3y). Tolkningen innebar alltså att ändringar av rambesluten var möjliga om de hade en positiv effekt på budgeten som helhet. Konstitutionsutskottet anslöt till denna idé (bet. 2013/14:KU32: 24).

Regeringspartiernas ledamöter i Konstitutionsutskottet reserverade sig mot beslutet och påpekade att utskottsinitiativ inte ska användas

för att under stor politisk oenighet, driva igenom beslut som innebär att grunderna för inkomstberäkningen bryts upp efter att den fastställts i steg ett av budgetprocessen, och det finns inget i riksdagsordningens förarbeten som stöder att initiativmöjligheten är avsedd att användas på det sättet. Tvärtom finns det gott stöd i förarbetena för att hävda att initiativmöjligheten inte bör användas som ett verktyg i en sakpolitisk strid. (bet. 2013/14:KU32, Reservation M, FP, C och KD)

I den diskussion som följde om oppositionens agerande intog ledande socialdemokratiska företrädare ståndpunkten att minoritetsregeringar själva är ansvariga för att förhandla fram parlamentariskt stöd för sina budgetar. Samma perspektiv verkar ha präglat informella diskussioner mellan Alliansen och Socialdemokraterna. I Bjereld et als. (2016) skildring av händelsen framtonar dock brytpunktsbeslutet som kortsiktigt och misslyckat, en insikt som så småningom också kom att delas av socialdemokrater i ledande ställning. Vid tiden för budgetbehandlingen var oppositionens fokus på sakpolitiska framgångar och det stundande valåret. En ytterligare förklaring kan ha varit de parlamentariska nybörjarnas bristande förståelse för praxis betydelse:

Bortom den hårda retoriken förekom också informella kontakter om beslutet. Alliansföreträdare uppmanade Socialdemokraterna att tänka sig noga för. Vad kunde bli konsekvenserna efter ett maktskifte? Sådana samtal var förgäves. Kanske spelade det roll att både Stefan Löfven och Magdalena Andersson saknade erfarenhet av riksdagsarbetet. Säkert betydde det en hel del att det så kallade supervalåret närmade sig. (Bjereld et al. 2016: 74f)

Att förutsättningarna för minoritetsregerande till stor del vilar på praxis blev tydligt 2013. Händelserna visar samtidigt att partiernas idéer om hur viktigt det är att följa inarbetade mönster påverkades av deras position och maktanspråk. De informella spelreglernas fasthet kan därmed ifrågasättas men Lindvall (2023) konstaterar att partierna sedan 2013 verkar dela bilden av att utbrytningar är olämpliga. Av analysen ovan framgår också att spelreglerna diskuteras i explicita ordalag och på ett sätt som stärker bilden av dem som informella institutioner. Utmaningar som brytpunktsbeslutet passerar inte obemärkt utan blir föremål för explicita konflikter.

#### 5.4 BUDGETOMRÖSTNINGEN 2014

Budgetprocessen 2014 blev dramatisk då den röd-gröna minoritetskoalitionens proposition inte fick stöd. Nederlaget inträffade redan i det första steget, i omröstningen om rambeslutet (Lindvall 2023: 69). Den direkta orsaken var SDs beslut att inte följa praxis vad gäller omröstningar – att sluta rösta när det egna förslaget förlorat. I den diskussion som följde var hänvisningar till praxis och tidigare konflikter om informella spelregler, som den om brytpunktsbeslutet 2013, explicita teman. Att minoritetsregeringars framgång i budgetprocessen vilat på praxis om röstningsbeteendet var förstås redan känt (se t.ex. Ask 2004) men SDs agerande överraskade då det avvek från ett beteende som hade en institutionaliserad status.

Huvudsakligt motförslag till regeringens budgetproposition 2014 var Allianspartiernas budgetmotion, den sista gemensamma i opposition<sup>2</sup>. Om alla partier följt praxis för omröstningsförfarandet hade matematiken varit på regeringens sida. SD hade dock en tydlig sakpolitisk agenda och hade sedan länge gjort klart att partiet skulle agera för att till stånd en förändring av invandringspolitiken (Bjereld et al. 2016: 179ff). Precis så, i termer av sakpolitik, motiverades också beslutet att inte följa praxis i omröstningen:

Herr talman! Som enda parti röstade Sverigedemokraterna nej till talmannens förslag att utnämna Stefan Löfven till statsminister. Vi kommer givetvis att följa upp vår kritiska syn och rösta nej även till regeringens budgetproposition i den votering som kommer att äga rum i eftermiddag. [...] Vi, Sverigedemokraterna, står i total beredskap att rösta nej igen, även till en annan budget, om vi inte ges inflytande eller om nuvarande inriktning på invandringspolitiken fortsätter på det sätt som den har gjort. Sverigedemokraterna kommer inte att aktivt eller passivt stödja vare sig en regeringsbildare eller en budgetproposition där nuvarande inriktning ligger fast. Det är en väldigt tydlig signal

2 I resterande budgetprocesser under mandatperioden skulle Allianspartierna istället lämna egna motioner.

till en eventuellt ny regeringsbildare. (Anf. 14 Oscar Sjöstedt (SD). Riksdagens protokoll 2014/15:31)

Reaktionerna blev kraftiga. Finansminister Magdalena Andersson (S) beskrev SDs agerande som att det ”förändrar...i grunden förutsättningarna för regerandet” (Anf. 20 Finansminister Magdalena Andersson (S). Riksdagens protokoll 2014/15:31). Budgetdebatten fick ett parallellt spår, ett *blame game*, där vem som borde ta ansvar för regeringens förutsättningar och hur avhandlades. Finansminister Andersson gjorde gemensam sak med V:s Ulla Andersson i upprepade försök att lägga skulden för budgetnederlaget på Allianspartierna. Finansministern, med uppenbar blick på kommande regeringsförhandlingar, uppehöll sig också vid frågor om andra partiers ambitioner vad gällde samarbete. Allianspartiernas företrädare replikerade med att upprepa Anderssons uttalande från 2013 om att det inte är oppositionspartiernas ansvar att regeringar ska få stöd för sina budgetpropositioner (Riksdagens protokoll 2014/15:31).

Referensen till Anderssons uttalande om minoritetsregeringars ansvar har återkommande ingått i oppositionspartiets retorik (se nedan) och är ett exempel på hur partierna lyfter fram tidigare beteenden som betydelsefulla mönster. På samma sätt gjordes 2014 referenser till brytpunktsbeslutet av SD (Bjereld et al. 2016: 189). I budgetdebatten 2014 sammanfattade SDs ekonomisk-politiska talesperson Oscar Sjöstedt sitt intryck av praxis svaga ställning i riksdagen:

Praxis följs och lyfts fram av partier när det gynnar deras eget syfte. När det inte gynnar deras eget syfte är det inte lika viktigt med praxis. Som exempel kan nämnas när Sverigedemokraterna tillsammans med de rödgröna partierna under förra mandatperioden bröt mot dåvarande praxis för att stoppa en skattesänkning som vi inte tyckte var motiverad. Då var praxis inte viktigt. Nu är det viktigt. Det argumentet faller ganska hårt. (Anf. 62 Oscar Sjöstedt (SD). Riksdagens protokoll 2014/15:31.)

Också Anna Kinberg Batra (M) blickade i debatten tillbaka på hur praxis tolkats i brytpunktsbeslutet 2013. Hon formulerade vidare frågor om budgetprocessen och framtida regeringsbildning som hon ansåg att Socialdemokraterna hittills lämnat obesvarade (Anf. 94 Anna Kinberg Batra (M). Riksdagens protokoll 2014/15:31.). Kvällen före hade Kinberg Batra och de andra borgerliga partiledarna i samtal med regeringen gjort klart att de ville komma överens om förutsättningar för minoritetsregerande (Bjereld et al. 2016: 196ff), med andra ord sluta en informell överenskommelse om spelreglerna. Svaren på hur Socialdemokraterna kunde tänka sig att möjliggöra stabila minoritetsregeringar kom en dryg månad senare, i den så kallade Decemberöverenskommelsen.

## 5.5 DECEMBERÖVERENSKOMMELSEN – INFORMELL KONSTITUTION

Statsminister Löfvens omedelbara respons på den förlorade budgetomröstningen 2014 var att annonsera planer på ett extraval. Under de veckor som följde förhandlade regeringspartierna och Alliansen om spelregler för regeringsbildning och regerande. Alliansens alternativ – reformer av RO – avfärdades av motparten som för ingripande i relation till riksdagen. Att lagstifta om regeringsbildning och budgetprocessen borde alltså undvikas (Bjereld et al. 2016: 207).

Decemberöverenskommelsen mellan sex av riksdagspartierna (alla utom V och SD) hade flera drag av informell institution, den reglerade beteenden men hade inte sitt ursprung i något officiella maktcentra. Innehållsmässigt innebar den att minoritetsregeringars budgetförslag skulle släppas igenom av oppositionen genom nedlagda röster i de fall det behövdes. Oppositionen skulle också släppa fram lagstiftning som på olika sätt var en förutsättning för budgeten. De konflikter om praxis som varit brytpunktsbeslutets stora stötestenar löstes, dels genom ett reservationsförbud, dels genom att utgifter och inkomster likställdes vad gällde deras status som ej utbrytbara delar av rambeslutet. Decemberöverenskommelsens tänkta minoritetsregeringar skulle på så sätt kunna regera på egen budget. En återupptagen översyn av lagstiftningen om budgetprocessen annonserades också (för överenskommelsen i dess helhet, se Bjereld et al. 2016, appendix 1).

Decemberöverenskommelsen skulle omöjliggöra några av de slags beteenden som oppositionspartier ägnat sig åt under 2010-talet. Riksdagspartiernas idéer om spelreglerna är dock starkt förknippade med deras intressen (se Bjereld et al. 2016, kapitel 8 och där anförd litteratur) och som Barrling (2015) i en tidig kommentar konstaterade var fördelarna med överenskommelsen mindre uppenbara för partier i opposition än för regeringspartier. Överenskommelsen blev som bekant inte långvarig och i oktober 2015 befann sig riksdagspartierna i en situation som i högre grad präglades av osäkerhet om budgetprocessen.

## 5.6 MINORITETSREGERANDE PÅ RIKSDAGENS VILLKOR, AVTAL OCH OREDA

Sedan 2015 har svenska minoritetsregeringar periodvis skapat stabila förutsättningar genom omfattande avtal med stödpartier, som Januariavtalet (2019) och Tidöavtalet (2022). Andra perioder har präglats av osäkerhet. Möjligheterna att regera på egen budget har utmanats av oppositionen, inte bara i det sedvanliga budgetarbetet utan också med hjälp av misstroendeinstitutet (se Lindvall 2023: 70ff). Om utvecklingen pekar mot en ny ordning är det en där riksdagen flyttat fram sina positioner gentemot regeringen.

Försök att undanröja osäkerheter gjordes under perioden men konflikter på den parlamentariska arenan underminerade arbetet. Så var fallet när *Kommittén om en tydligare budgetprocess* (SOU 2017:78) misslyckades att nå enighet.

S och MP reserverade sig tillsammans med V mot de flesta av förslagen som ansågs gå för långt vad gällde begränsningar av riksdagens inflytande. Reservationen gav samtidigt uttryck för att de formella spelreglerna i sig inte var lika viktiga som en samsyn om budgetprocessen i bredare bemärkelse. Att oppositionen hotat om misstroendeförklaring i samband med vårpropositionen 2017 (se 2016/17:FiU20, särskilt yttrande 1, M, SD, C, L, KD) gjorde försöken att nå en gemensam syn på spelreglerna poänglösa (SOU 2017:78, reservation S, MP och V). Vad gäller M, C, L och KD skyllde dessa partier i sin tur misslyckandet på de övrigas ovilja att försöka komma överens (SOU 2017:78, särskilt yttrande M, C, L och KD).

När vårpropositionen 2017 debatterades i kammaren var hotet om misstroendeförklaring överspelat men händelsen återkom i inlägg som kretsade kring vad som var ett ansvarsfullt agerande givet budgetreglerna. Regeringspartierna anklagade oppositionen för att ge upp den gemensamma idén om en sammanhållen budgetprocess:

Nu är det hoppande majoriteter, hoppande utgiftskoalitioner och hoppande skattesänkarkoalitioner som i beslut efter beslut i denna kammare riskerar att slita sönder statsfinanserna. Det är det oppositionen nu står för. Kristdemokraterna, Liberalerna, Centerpartiet och Moderaterna – tillsammans med Sverigedemokraterna vinglar man nu hand i hand på det sluttande plan som riskerar att föra oss tillbaka till 90-talskrisen. (Anf. 41 Magdalena Andersson (S). Riksdagens protokoll 2016/17:130)

Oppositionen la istället ansvaret på regeringen, med en påminnelse om finansministerns tid i opposition:

Jag håller inte alltid med finansministern i varje detalj; det medges. Men hon sa för några år sedan att det alltså inte är en riksdagsmajoritets uppgift att leda en liten minoritetsregerings budget genom riksdagen. Det är för att lösa den uppgiften som man har regeringar. (Anf. 6 Ulf Kristersson (M). Riksdagens protokoll 2016/17:130)

I den utdragna regeringsbildningen efter 2018 års val blev det övergångsregeringens uppgift att lägga fram en budgetproposition i riksdagen. I omröstningen avvek SD återigen från praxis (se ovan) medan C och L höll fast vid de informella spelreglerna på den punkten. Resultatet blev att ett motförslag (en för M och KD gemensam budgetmotion) vann över övergångsregeringens budgetproposition (Teorell et al. 2020: 72f). Oppositionens agerande diskuterades i termer av dess betydelse för konstitutionell praxis. M argumenterade för riksdagens ansvar och överhöghet i budgetfrågor medan S, V och MP fokuserade på hur man uppfattade att övergångsregeringar borde behandlas (bet. 2018/19:FiU1,

särskilt yttrande S, V, MP; Riksdagen protokoll 2018/19:27). Följande inlägg av Ulla Andersson (V) ger uttryck för flera förväntade beteenden, där strävan efter enighet om spelreglerna är en central dimension:

När lagstiftningen skrevs antogs det att man inte skulle motionera på en övergångsbudget. Det är både rimligt och logiskt att anta det eftersom den ju ska underlätta regeringsprocessen för den kommande regeringen. Vi hade väntat oss en ansvarsfull och ordnad process, att övergångsbudgeten skulle passera genom riksdagen som det var tänkt när lagstiftningen antogs och som de principer som den bygger på och som vi sju partier har varit överens om tillsammans skulle garantera. (Anf. 11 Ulla Anderson (V). Riksdagens protokoll 2018/19:27)

När Januariavtalet 2019 möjliggjorde en ny regering säkrades en stor minoritet för regeringens budget men framgång i budgetprocessen krävde fortsatt att V (som lämnats utanför avtalet) gav sitt stöd. Under Covid 19-pandemin togs många initiativ till extrabudgetar och V gjorde vid några tillfällen gemensam sak med andra oppositionspartier om utskottsinitiativ i Finansutskottet. När den samlade oppositionen i början av 2020 enades om ett utskottsinitiativ om förändrade budgetramar<sup>3</sup> argumenterade man för att förslaget rymdes inom budgetprocessens idé om sammanhållna ramar. Riksdagspartierna och deras stödpartier C och L lyfte i sin motargumentation fram de informella spelreglerna vilka beskrevs som fasta och allmänt accepterade:

Vi instämmer däremot inte i att en majoritet i utskottet väljer att behandla frågan utanför den ordnade och sammanhållna budgetprocess som Sverige haft i åtskilliga decennier och som har tillräcklig flexibilitet för att även hantera olika situationer som kan uppkomma under löpande budgetår. Det är oroväckande att man medvetet frångår en process för beslut om statens budget som sedan den infördes i mitten av 1990-talet haft ett grundmurat stöd i riksdagen oavsett politisk inriktning. Det är värt att betona att 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. (2019/20:FiU 49: 8)

I kammardebatten upprepades samma argumentationslinjer. Fredrik Olovsson (S) tog upp det så kallade reservationsförbudet som en del av den praxis som budgetprocessen vilade på. Ledamöter från MP, C och L instämde i kritiken.

3 Motförslaget innebar en extrabudget om ökade statsbidrag till kommunerna motiverat av Covid-pandemin.

Inläggen innehöll referenser både till vad som påstods vara en fast praxis och till tidigare konflikter om samma spelregler. Vikten av att alla tar ansvar för spelreglerna underströks. Partierna bakom utskottsinitiativet fokuserade istället på sakfrågan, även om ledamöter från SD och KD också framförde slutsatsen att riksdagen hade makten över finanspolitiken (Riksdagens protokoll 2019/20:77).

Under Covid 19-krisens andra år togs ånyo ett utskottsinitiativ till en extra budget i Finansutskottet. Den debatt som fördes om förslaget följde i stort samma mönster som året före. Elisabeth Svantesson (M) påminde om att hennes parti önskat ”reglera hur man kan ta initiativ utanför budgeten, men Socialdemokraterna tyckte att det var en dålig idé. Nu spelar vi efter de spelregler som finns här i Sveriges riksdag. Vi kommer att fortsätta att göra det” (Anf. 7 Elisabeth Svantesson (M). Riksdagens protokoll 2020/21:103).

Hösten 2021 förlorade regeringen i riksdagens budgetomröstning. Det vinnande motförslaget kom till stånd genom att M, KD och SD jämkade ihop sina respektive budgetmotioner (bet. 2021/22:FiU1). En orsak till utfallet var att C och L följde praxis att rösta på respektive budgetmotion och därefter lägga ned sina röster. Beteendet lyftes av Cs företrädare fram som i linje med praxis (Anf. 46 och 48 Martin Ådahl (C). Riksdagens protokoll 2021/22: 33). I sammanhanget är det också intressant att notera att V inte agerade enligt denna praxis utan fortsatte rösta när det egna förslaget föll med argumentet att den nya regeringen skulle få regera på sin egen budget (Anf. 65 Ulla Andersson (V). Riksdagens protokoll 2021/22:33). MP beslöt att lämna regeringen varpå den nyutnämnda statsministern Magdalena Andersson avgick. När hon senare fick riksdagens förtroende att bilda en enpartiregering i minoritet regerade Andersson inte med hjälp av sin egen budget (Lindvall 2023: 73ff).

## 6. Slutsatser

Den här studien syftar till att besvara frågor om hur riksdagspartierna ser på informella spelregler i budgetprocessen. Den första frågan fokuserar på hur riksdagspartierna beskriver praxis och vilka informella spelregler som är centrala enligt dem. Partierna är överens om att det som står på spel är dels formerna för oppositionspartiets deltagande i budgetpolitiken, i termer av motförslag till budgetpropositionen, dels hur partierna ska bete sig i omröstningar. Formerna för motförslag, vad de kan innehålla och när de bör avlämnas, blir föremål för konflikter under den undersökta perioden. En starkare enighet finns om återhållsamhet vid röstning, där praxis påbjuder att partier bara röstar på sitt eget förslag.

Den andra frågan som studien vill besvara handlar om vad de informella spelreglerna ska åstadkomma. Listan över de slags beteenden partierna beskriver som önskvärda är lång och delvis motstridig. Den innehåller förväntningar som rör budgetprocessen i sig men också sådana som rör hur spelregler bör



skapas och eventuellt förändras. En återkommande idé är att budgetprocessen ska vara ordnad och ge stabila förutsättningar. Att avstå från att utmana regeringars budgetförslag genom att inte lämna skarpa motförslag och att inte rösta på andra förslag än sitt eget är beteenden som möjliggör minoritetsregerande. Riksdagspartierna ifrågasätter inte dessa förhållanden i sak men framför olika perspektiv på vad de ska betyda för arbetet i riksdagen. Oppositionens ansvar för minoritetsregeringars regerande betonas av regeringspartier snarare än av partier i opposition. Oppositionspartier hävdar istället riksdagens överhöghet och regeringens ansvar för att säkra stöd för sin budget. Vad gäller frågan om hur beslut om spelregler ska fattas framhålls samarbete i syfte att nå bred enighet som ett förväntat beteende och anklagelser om bristande ansträngningar i den riktningen är vanliga. Att komma överens om spelreglerna framhålls vid flera tillfällen som viktigare än spelreglerna i sig.

De spelregler som studerats här är enligt studiens teoretiska definition informella institutioner vad gäller ursprung och form – det är överenskommelser som slutits utanför officiella maktcentra och nästan alltid utan att sättas på pränt. Den tredje frågan rör vilken status partierna ger de informella spelreglerna, uppfattar partierna dem som institutioner? En indikation på institutionell status är att partierna i studien refererar till praxis som fast och beskriver vissa beteenden som förväntade och självklara. Partierna etablerar aktivt idéer om informella institutioner genom att referera till egna och andras beteenden som betydelsefulla. Påståenden om brott mot förväntade beteenden aktualiserar ofta diskussioner om skuld och ansvar vilket signalerar institutionsstatus. Institutionaliseringsgraden skiftar dock över tid, vilket framgår av Tabell 1.

Tabell 1. De informella spelreglernas institutionaliseringsgrad

spelregel	institutionaliseringsgrad	kommentar
Motförslag		
1996–2010	hög	Enighet, men om oprecis spelregel?
2010–2013	låg	Oppositionen utmanar, idén om budgetförstärkande motförslag artikuleras.
2014–2015	hög	Decemberöverenskommelsen.
2015–	låg	Oppositionen utmanar vid flera tillfällen.
Röstningsregler	hög	Stabil institution, markeras i Decemberöverenskommelsen, men avgörande avvikelser förekommer.

Partierna blev under perioden varse att enigheten om motförslag byggde på att ingen part ifrågasatte vad överordnade mål som en samlad budgetprocess och minoritetsregerande egentligen kräver av oppositionen: Är alla motförslag uteslutna eller kan budgetförstärkningar tillåtas? Konflikten blottar nya mönster av relevans för frågan om institutionell status.

Decemberöverenskommelsens förbud mot skarpa motförslag är ett explicit försök att återupprätta en hög grad av institutionalisering, när överenskommelsen faller sjunker spelregelns institutionella status. Det blir också tydligt att partiernas ståndpunkter skiftar med deras parlamentariska position, i opposition är forna regeringspartier mer positiva till motförslag och tvärtom. Att denna spelregel är föremål för upprepade konflikter sedan 2010 innebär dock inte att den saknar institutionsstatus, snarare att statusen utmanas och är lägre än tidigare. Retoriskt behandlar partierna fortsatt egna och andras motförslag som att de är uttryck för en institution. När den nya finansministern 2014 försöker hävda ett gemensamt ansvar för förutsättningarna att regera påminns hon genast av oppositionen om sitt svala intresse för denna spelregel under sin tid i opposition. På detta sätt sätts spelregeln status ifråga och konflikten kan bli ett sätt att återupprätta, omforma eller skrota den. I kontrast till den pågående diskussionen om motförslag framstår den informella spelregeln om röstningsförfarandet som i hög grad institutionaliserad. Givet de parlamentariska förhållandena sätts spelregeln dock enkelt ur spel, som när SD valde att fortsätta rösta i budgetbeslutet 2014.

Budgetprocessen har en, i partiernas ögon, informell institutionell inramning som skapats för att underlätta minoritetsregerande. Detta utesluter inte att praxis utmanas. Även om det informella ramverket i viss mån står emot dessa utmaningar har svenska minoritetsregeringar under 2000-talet bara i varierande grad kunnat regera på basis av dessa spelregler. Istället har de fått vänja sig vid att lida nederlag i budgetprocessen (och i regeringsbildning) vilket i sin tur understryker vikten av att bilda breda koalitioner och etablera samarbeten med stödpartier. En rimlig fråga för vidare studier är om denna relativa ordning är ett problem, för vem i så fall och hur? Partiernas ansträngningar att upprätta en stabil jämvikt av förutsebarhet och flexibilitet har hittills inte varit framgångsrika. Kanske kan riksdagspartier och presumtiva regeringsbildare handskas med osäkerheten, men frågan är om väljarna kan det?

## Källförteckning

- Ahlbäck Öberg, Shirin & Wockelberg, Helena, 2015. "The Public Sector and the Courts" i Pierre, Jon (red.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Araya Arana, Ignacio, 2013. "Informal Institutions and Horizontal Accountability: Protocols in the Chilean Budgetary Process", *Latin American Politics and Society* 55(4), s. 74–94. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2013.00215.x>.
- Ask, David, 2004. "Den nya budgetprocessen och skatterna", i Gäverth, Leif & Lindgren, Per Anders (red.), *Vänbok till Per Anclow*. Uppsala: Iustus Förlag.
- Bale, Tim & Bergman, Torbjörn, 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. 422–449.

- Barrling, Katarina, 2015. *Decemberöverenskommelsen till minne*, tillgänglig på <https://politologerna.wordpress.com/2015/10/12/decemberoverenskommelsen-till-minne/>, hämtad 2024-01-14.
- Bergman, Torbjörn, 1995. *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation. An analysis of Winning Minority Governments in Sweden*. Doktorsavhandling. Umeå: Umeå Universitet.
- Bergman, Torbjörn & Bolin, Niklas, 2011. "Swedish Democracy: Crumbling Parties, a Feeble Riksdag, and Technocratic Power Holders?", i Bergman, Torbjörn & Ström, Kåre (red.), *The Madisonian Turn. Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Bjereld, Ulf, Eriksson, Karin & Hinnfors, Jonas, 2016. *Förhandla eller dö. Decemberöverenskommelsen och svensk demokrati i förändring*. Stockholm: Atlas Förlag.
- Bäck, Hanna, 2010. "Den svenska regeringsbildningen i ett jämförande perspektiv", i Hermansson, Jörgen (red.), *Regeringsmakten i Sverige. Ett experiment i parlamentarism 1917–2009*. Stockholm: SNS.
- En sammanhållen budgetprocess*. Betänkande från Kommittén om en tydligare budgetprocess, SOU 2017:78. Tillgänglig på <https://www.regeringen.se/contentassets/6aa4f54793784494be8507ce67064949/en-sammanhallen-budgetprocess-sou-201778.pdf>, hämtad 2024-01-14.
- En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur*. Budgetprocesskommitténs betänkande, SOU 2013:73. Tillgänglig på <https://www.regeringen.se/contentassets/2a7433c05a094152ae3155eace209b17/en-utvecklad-budgetprocess--okad-tydlighet-och-struktur-sou-201373/>, hämtad 2024-01-14.
- Erikson, Josefina & Josefsson, Cecilia, 2019. "The legislature as a gendered workplace: Exploring members of parliament's experiences of working in the Swedish parliament", *International Political Science Review* 40(2), s. 197-214.
- Finansutskottets betänkande 2019/20:FiU49.
- Finansutskottets betänkande 2021/22:FiU1.
- Finansutskottets yttrande 2006/07:FiU3y.
- En reformerad grundlag*, Grundlagsutredningens betänkande, SOU 2008:125. Tillgänglig på <https://www.regeringen.se/contentassets/08a9477bc90648bfbd2614cbabf4d0bc/en-reformerad-grundlag-del-1-av-2-sammanfattning-och-kapitel-1-38-sou-2008125/>, hämtad 2024-01-14.
- Helmke, Gretchen & Levitsky, Steven, 2004. "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", *Perspectives on Politics* 2(4), s. 725-740. Doi:10.1017/S1537592704040472.
- Januariavtalet (Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna)* 2019. Tillgänglig på <https://www.socialdemokraterna.se/download/18.1f5c787116e356cdd25a4c/1573213453963/Januariavtalet.pdf>, hämtad 2024-01-14.
- Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*; given Stockholms slott den 16 mars 1973.
- Konstitutionsutskottets betänkande 2010/11:KU1.
- Konstitutionsutskottets betänkande 2013/14:KU32.
- Lindvall, Johannes, Bäck, Hanna, Dahlström, Carl, Naurin, Elin & Teorell, Jan, 2017. *Samverkan och strid i den parlamentariska demokratin*. Stockholm: SNS.

- Lindvall, Johannes, 2023. *Budgetprocessen i det finanspolitiska ramverket*. Bilaga 8 till Långtidsutredningen (SOU 2023:93). Tillgänglig på <https://www.regeringen.se/contentassets/c3c8d6e9fao74489a0424e84d87e04f9/budgetprocessen-i-det-finanspolitiska-ramverket-sou-202393.pdf>, hämtad 2024-01-14.
- Martin, Shane & Strøm, Kaare W., 2023. "Organization and Leadership" i Martin, Shane & Strøm, Kaare W. (red.). *Legislative Assemblies*. Oxford: Oxford University Press.
- Michalski, Anna & Wockelberg, Helena, 2022. "The Nordic countries in EU public policy-making: between change and continuity" i Graziano, Paolo Roberto & Tosun, Jale (red.), *Elgar Encyclopedia of European Public Policy*. Edward Elgar Publishing.
- Müller, Wolfgang C. & Sieberer, Ulrich, 2014. "Procedure and Rules in Legislatures", i Martin, Shane, Saalfeld, Thomas & Strøm, Kaare W. (red.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (2014; online edn, Oxford Academic), tillgänglig på <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199653010.013.0023>.
- North, Douglass C., 1990. *Institutions, institutional change, and economic performance*. New York: Cambridge University Press.
- North, Douglass C., 1991. "Institutions", *The Journal of Economic Perspectives* 5(1), s. 97-112.
- Nya villkor för ekonomi och politik*. Ekonomikommisionens betänkande, SOU 1993:16. Tillgänglig på <https://lagen.nu/sou/1993:16?attachment=index.pdf&repo=soukb&dir=downloaded>, hämtad 2024-01-14.
- Rasch, Bjørn Erik, 2011. "Why Minority Governments? Executive-Legislative Relations in the Nordic Countries", i Persson, Thomas & Wiberg, Matti (red.), *Parliamentary Government in the Nordic Countries at a Crossroads. Coping with the Challenges from 'Europeanization' and 'Presidentialization'*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Regeringsformen* (SFS 2011:109 Regeringsform).
- Riksdagens protokoll* 2010/11:31, 9 december.
- Riksdagens protokoll* 2013/14:40, 5 december.
- Riksdagens protokoll* 2014/15:31, 3 december.
- Riksdagens protokoll* 2019/20:77, 19 februari.
- Riksdagens protokoll* 2020/21:103, 7 april.
- Riksdagens protokoll* 2021/22:33, 4 november.
- Riksdagsordningen* (SFS 2014:802 Riksdagsordning).
- Rättsutredning*, Sveriges riksdag, dnr. 829-2013/14, 2013-12-03.
- Schjøtt-Pedersen, Karl Eirik, 2024. "Budsjettprosedyrer og mindretallsregjeringer. Forskjeller mellom Sverige og Norge", *Statsvetenskaplig tidskrift* 126(2), s. 205-226.
- Sieberer, Ulrich, Meißner, Peter, Keh, Julia F. & Müller, Wolfgang C., 2016. "Mapping and explaining parliamentary rule changes in Europe: A research program", *Legislative Studies Quarterly* 41(1), s. 61-88.
- Sterzel, Fredrik, 2018. *Finansmakten i författningen*. Lund: Studentlitteratur.
- Teorell, Jan, Bäck, Hanna, Hellström, Johan & Lindvall, Johannes, 2020. *134 dagar*. Göteborg: Makadam.
- Tidöavtalet: Överenskommelse för Sverige*, 2022. Tillgänglig på <https://www.liberalerna.se/wp-content/uploads/tidoavtalet-overenskommelse-for-sverige-slutlig.pdf>, hämtad 2024-01-14.

Wehner, Joachim, 2014. "Legislatures and Public Finance", i Martin, Shane, Saalfeld, Thomas & Strøm, Kaare W. (red.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (online edn, Oxford Academic), tillgänglig på <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199653010.013.0017>.

Wockelberg, Helena, 2015. "Weak Investiture Rules and the Emergence of Minority Governments in Sweden" i Rasch, Bjørn Erik, Martin, Shane & Cheibub, José (red.), *Parliaments and Government formation: Unpacking Investiture Rules*. Oxford: Oxford University Press.