

Budgetprocessen i det finanspolitiska ramverket

Johannes Lindvall

Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2023

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:93

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Långtidsutredningen 2023, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0804-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-0805-3 (pdf)

ISSN 0375-250X

Förord

Långtidsutredningen 2023 har utarbetats av ett fristående projektgrupp inom Finansdepartementets enhet för ekonomisk politik och fördelning. Inom ramen för utredningen har ett antal specialstudier tagits fram, vilka publiceras som fristående bilagor. Av huvudbetänkandet framgår hur bilagornas analyser och slutsatser använts i utredningens arbete.

Denna bilaga har utarbetats av Johannes Lindvall, professor vid Göteborgs universitet.

Arbetet med bilagan har följts av en referensgrupp bestående av Teodora Borota Milicevic, Lars Calmfors, Urban Hansson Bruswitz, Johan Lyhagen, Marcus Mossfeldt, Hovick Shahnazarian och Karl Walentin.

Thomas Eisensee, Harry Flam, Nils Gottfries, Anna Seim, Lars E.O. Svensson och Hanna Ågren har gett värdefulla bidrag som kommentatorer.

Ett särskilt tack riktas till Mona-Lisa Fränneby, Tilda Lidman, Maria Neijnes och Charlotte Nömmera för hjälp med redigering av manus.

Bilagans författare vill särskilt tacka följande personer för hjälp och goda råd: Torben Andersen, Folketinget, Köpenhamn; Philippe Bezes och Olivier Rozenberg, Institut d'études politiques de Paris; Håkon Block och Mahmoud Farahmand, Høyres stortingsgrupp, Oslo; Jørgen Grønnegård Christensen, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet; Benny Engelbrecht, Socialdemokratiets folketingsgrupp, Köpenhamn; Unni Feiring, Finanskomitéen, Oslo; Svein Flåtten, Sandefjord; Colin Forthun och Hans Henrik Scheel, Finansdepartementet, Oslo; Mark Hallerberg, Hertie School, Berlin; Hans Hegeland och Mikael Åsell, finansutskottets kansli, Stockholm; Johan Hellström, statsvetenskapliga institutionen, Umeå Universitet; Anders Morris Hjelholt, Annemarie Lauritsen

och Lars Høgsbro Østergaard, Finansministeriet, Köpenhamn; Lotte Jensen, Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, Köpenhamn; Dag Kristoffersen, Stortingets ledelsessekretariat, Oslo; Magnus Linnarsson, historiska institutionen, Stockholms universitet; Ingvar Mattson, Riksdagsförvaltningen, Stockholm; Joakim Nergelius, juridiska institutionen, Örebro universitet; Scherie Nicol, Organisation for Economic Co-Operation and Development, Paris; Peder Nielsen, konstitutionsutskottets kansli, Stockholm; Vilhelm Persson, juridiska institutionen, Lunds universitet; Olof Petersson, Göteborg; Bjørn Erik Rasch, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo; Mikael Sandström, Moderaternas riksdagskansli, Stockholm; Karl Eirik Schjøtt-Pedersen, Riksrevisjonen, Oslo; Søren Serritzlew, Institut for Statskundskab, Aarhus universitet; Rune Sørensen, Handelshøyskolen BI, Oslo; Jan Teorell, statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet; Joachim Wehner, London School of Economics and Political Science, London; Långtidsutredningens sekretariat och medlemmarna i Långtidsutredningens referensgrupp.

Stockholm december 2023

Marcus Mossfeldt

Hovick Shahnazarian

Projektledare, Långtidsutredningen

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	9
1 Inledning	11
2 Finansmakten	19
2.1 Statens budget och budgetprocessen.....	19
2.2 Finansmakten i grundlagen	22
2.3 Riksdagens finansmakt i historisk belysning	25
2.4 Riksdagsordningen och rambeslutsmodellen.....	28
3 Budgetreformen	33
3.1 Idéerna bakom rambeslutsmodellen.....	33
3.2 Senare utredningar	38
3.3 Budgetreformen och statens utgifter.....	42
3.4 Budgetreformen och riksdagens makt.....	47
4 Parlamentarism och finansmakt	51
4.1 Parlamentarism.....	52
4.2 Olika former av parlamentarism	53
4.3 Parlamentarismen i Sverige.....	57
4.4 Parlamentarism och finansmakt.....	60

5	Budgetpolitiken sedan 2010.....	65
5.1	Budgetpolitiken 2010–2014	66
5.2	Budgetpolitiken 2014–2018	68
5.3	Budgetpolitiken 2018–2022	72
5.4	Författningspolitiska och budgetpolitiska problem.....	75
6	Danska och norska erfarenheter.....	81
6.1	De skandinaviska ländernas politiska system	81
6.2	Budgetprocessen i Danmark.....	87
6.3	Budgetprocessen i Norge.....	93
6.4	Lärdomar från Danmark och Norge	99
7	Överväganden och förslag	103
7.1	Utgångspunkter.....	104
7.2	Det första alternativet: Status quo.....	108
7.3	Det andra alternativet: Ny budgetprocess	111
7.4	Det tredje alternativet: Ny författning	118
	Referenser.....	123

Sammanfattning

Under det senaste årtiondet har den statliga budgetprocessen i Sverige präglats av återkommande konflikter mellan riksdagen och regeringen. Riksdagen har vid flera tillfällen beslutat om ändringar i statens budget med metoder som regeringspartierna har ansett strida mot intentionerna med 1990-talets budgetreform, och partierna i riksdagen har använt okonventionella parlamentariska metoder för att påverka innehållet i budgetpropositionen. Regeringen har också vid tre tillfällen förlorat den avgörande budgetomröstningen i kammaren, vilket vid åtminstone ett tillfälle väckte frågan om en regering bör sitta kvar, i ett parlamentariskt system som det svenska, om dess budgetförslag har fallit. Syftet med denna bilaga till 2023 års Långtidsutredning är att redogöra för bakgrunden till de återkommande konflikterna om statens budget och budgetreglerna sedan 2010 och att diskutera och föreslå reformer som är ägnade att undvika en upprepning av de budgetpolitiska och författningsmässiga konflikter som präglade 2010-talet och början av 2020-talet.

Riksdagens finansmakt, dess rätt att besluta om statens inkomster och utgifter, är i grunden mycket omfattande. Det hänger bland annat samman med att Sverige i jämförelse med de flesta andra länder sällan styrs av majoritetsregeringar. Genom 1990-talets budgetreform ålade riksdagen emellertid sig själv betydande restriktioner på finansmaktens område. Det normala har sedan dess varit att regeringens budgetproposition har röstats igenom i riksdagen utan ändringar. Under de första femton åren efter budgetreformen var denna ordning ganska okontroversiell, eftersom alla regeringar mellan mitten av 1990-talet och slutet av 2000-talet gjorde upp om budgeten på förhand med en grupp partier som tillsammans utgjorde en riksdagsmajoritet. Efter valet 2010 visade det sig emellertid snart att riksdagen har svårt att fördrå att en regering som inte utgår från en majoritet av ledamöterna kan få igenom politiska förslag som inte

har riksdagens stöd – och avstå från att lägga fram andra förslag som faktiskt har stöd av en majoritet.

I Danmark och Norge fungerar budgetprocessen annorlunda. Jämförelsen är av stort intresse eftersom Danmark, Norge och Sverige tillhör de europeiska länder som har haft allra flest minoritetsregeringar i modern tid. I Danmark och Norge är det normalt när en minoritetsregering sitter vid makten att regeringen kompromissar med något eller några av de andra politiska partierna om ändringar i regeringens budgetförslag efter att budgetpropositionen har lämnats till Folketinget och Stortinget, Danmarks och Norges motsvarigheter till den svenska riksdagen. Målet med dessa förhandlingar är att en majoritet av ledamöterna ska kunna ställa sig bakom regeringens förslag i den avgörande budgetomröstningen.

Det finns åtminstone tre möjliga sätt att hantera de budgetpolitiska och författningpolitiska problem som har präglat svensk politik under 2010-talet och i början av 2020-talet. Det första alternativet är att bevara den nuvarande ordningen och fortsätta leva med återkommande budgetpolitiska och författningpolitiska konflikter, eventuellt i kombination med ytterligare skärpningar av budgetreglerna som i ännu högre grad än i dag underlättar för minoritetsregeringar att få igenom sin ekonomiska politik utan ändringar i riksdagen. Det andra alternativet är att med danska Folketinget och norska Stortinget som förebild ändra regler och praxis för budgetprocessen i syfte att stärka de politiska partiernas incitament att nå överenskommelser som en majoritet av riksdagens ledamöter kan ställa sig bakom. Det tredje alternativet är att ändra reglerna för regeringsbildningen i syfte att öka sannolikheten för majoritetsregeringar eller åtminstone för regeringar som utgår från ett fast samarbete inom en grupp partier som tillsammans företräder en riksdagsmajoritet. Bilagan diskuterar för- och nackdelar med dessa tre handlingsalternativ och vilka förändringar av regler och praxis som skulle fordras för att genomföra dem.

Summary

Over the past decade, the central budgetary process in Sweden has been characterized by recurring conflicts between the legislature and the executive. The Swedish parliament, the Riksdag, has on several occasions decided to amend or change the central government budget using methods that the governing parties have argued contradict the ideas behind the big budget reform the Riksdag adopted in the 1990s. The political parties have also employed unconventional parliamentary methods to influence the content of the government's budget proposal, and on three occasions, the government has lost the decisive budget vote in the parliament, which raises the question whether a government ought to leave office, in a parliamentary system such as Sweden's, if its budget proposal has been rejected. The purpose of this contribution to the 2023 Long-Term Survey of the Swedish Economy is to explain the recurring conflicts over the state budget and the budget rules and to discuss and propose reforms that are designed to prevent a repetition of the budgetary and constitutional conflicts that defined Swedish politics in the 2010s and the beginning of the 2020s.

According to the Swedish Constitution, the Riksdag has extensive powers over the budget. One of the reasons is that Sweden is rarely governed by majority governments, compared with most other European states. However, with the big budget reform in the 1990s, the parliament, by amending its rules of procedure, imposed significant restrictions on the exercise of its budgetary powers. Since that time, the government's budget proposals have typically been approved by the Riksdag without any amendments whatsoever. During the first fifteen years after the budget reform, this arrangement was widely seen as uncontroversial, since all governments between the middle of the 1990s and the end of the 2000s were able to negotiate their budget bills beforehand within a group of parties

that formed a parliamentary majority. However, after the 2010 election, it became clear that the Riksdag has difficulty accepting that a government that lacks the support of a parliamentary majority can push through policy proposals that don't have the parliament's backing – and refrain from making other proposals that do have broad support.

In Denmark and Norway, the annual budget process works differently. The comparison is of great interest because Denmark, Norway, and Sweden are among the European countries that have been governed by minority governments most frequently since the Second World War. When a minority government is in power in Denmark or Norway, it typically seeks compromises with one or more political parties that are not part of the government about changes to the government's budget proposal after the budget bill has been sent to the Folketing and the Storting, the Danish and Norwegian parliaments. The goal of these negotiations is to ensure that a majority of the members support the government's proposal in the decisive vote on next year's budget.

There are at least three possible ways to address the budgetary and constitutional problems that have defined Swedish politics during the 2010s and in the beginning of the 2020s. The first option is to maintain the existing arrangements and continue to live with recurring budgetary and constitutional conflicts, possibly in combination with a further tightening of the budget rules that make it even easier for minority governments to push through and implement their economic policies without changes in the parliament. The second option is to change the rules and practices of the budget process by importing some elements from the budgetary processes in the Danish Folketing and the Norwegian Storting, to strengthen the incentives of the political parties to reach agreements that a majority of the members of the Riksdag can get behind, or at least accept. The third option is to change the constitutional rules concerning government formation, to increase the likelihood of majority governments or at least governments that are based on political compromises within a group of parties that together represent a parliamentary majority. This contribution to the Long-Term Policy Survey discusses the advantages and disadvantages of each of these courses of action and what changes to rules and practices might be required to implement them.

1 Inledning

Under 2010-talet och i början av 2020-talet präglades den statliga budgetprocessen i Sverige av återkommande konflikter mellan riksdagen och regeringen. Riksdagen har vid flera tillfällen beslutat om ändringar i statens budget med metoder som regeringspartierna har ansett strida mot intentionerna med den stora budgetreform som genomfördes på 1990-talet. Så skedde senast när finansutskottet i april 2021 använde sin initiativrätt för att föreslå ökade anslag till äldreomsorgen (bet.2020/21:FiU46). De politiska partierna i riksdagen har också använt okonventionella parlamentariska metoder för att påverka innehållet i regeringens budgetproposition. Så skedde i juni 2017, när de fyra partierna i Allians för Sverige tillsammans med Sverigedemokraterna hotade att rikta misstroendeförklaringar mot vissa statsråd om inte regeringen avstod från att lägga fram tre omstridda skatteförslag i budgetpropositionen för 2018 (bet. 2016/17:FiU20, 104). Regeringen har också vid tre tillfällen förlorat den avgörande budgetomröstningen i riksdagen. Så skedde senast i november 2021, och åtminstone den gången väckte resultatet av omröstningen frågan om en regering bör sitta kvar, i ett parlamentariskt system som vårt, när dess budgetförslag har fallit.

Dessa återkommande konflikter om budgeten och budgetreglerna har utsatt det politiska systemet i allmänhet och den statliga budgetprocessen i synnerhet för betydande påfrestningar. Syftet med denna bilaga till 2023 års Långtidsutredning är att förklara varför konflikterna har uppstått och att diskutera och föreslå reformer som är ägnade att anpassa budgetprocessen, författningen eller båggedera till de rådande politiska förutsättningarna i Sverige. Målet är att undvika en upprepning av de budgetpolitiska och författningpolitiska konflikter som präglade 2010-talet och början av 2020-talet.

Bakgrunden till de många konflikterna om budgetreglerna och budgeten under denna period är att de politiska partierna har små möjligheter att få igenom ändringar i statens budget i samband med den ordinarie budgetprocessen under hösten, även när regeringen har svagt stöd i riksdagen. Det är därför riksdagen vid flera tillfällen har beslutat att ändra budgeten i efterhand, och det är därför de politiska partierna har försökt påverka innehållet i budgeten innan budgetpropositionen har lämnats till riksdagen.

Sedan 1996 beslutar riksdagen om statens budget i två steg. Först bestämmer den i ett enda beslut de samlade utgifterna för vart och ett av budgetens 27 utgiftsområden och beräknar statens inkomster. Detta så kallade rambeslut inbegriper även beslut om de övergripande budgetpolitiska målen och fattas i regel i slutet av november eller, om det är valår, i början av december. Därefter röstar riksdagsledamöterna om de totalt 500–600 enskilda anslagen inom de 27 utgiftsområdena. Dessa omröstningar äger rum i december. För att få igenom ändringar i statens budget i det första beslutssteget måste de politiska partierna komma överens om innehållet i hela budgeten – det räcker inte att komma överens om enskilda skattesatser eller anslag. I det andra beslutssteget kan partierna föreslå och få igenom sänkta utgifter eller omprioriteringar inom de beslutade budgetramarna, men det sker sällan.

Fram till början av 2010-talet var denna ordning ganska okontroversiell, vilket hängde samman med att alla regeringar mellan mitten av 1990-talet och slutet av 2000-talet hade stöd av en grupp partier som tillsammans utgjorde en riksdagsmajoritet. De socialdemokratiska regeringarna under andra hälften av 1990-talet och första hälften av 2000-talet samarbetade först med Centerpartiet och sedan med Vänsterpartiet och Miljöpartiet, vilka tillsammans med Socialdemokraterna företrädde fler än hälften av riksdagsledamöterna. Därefter hade regeringen Reinfeldt egen majoritet från 2006 till 2010. Mellan införandet av rambeslutsmodellen på hösten 1996 och riksdagsvalet 2010 gjorde regeringspartierna och i förekommande fall deras samarbetspartier alltså upp om innehållet i budgetpropositionen innan den lämnades till riksdagen. När riksdagen väl beredde och beslutade om statens budget för det kommande året hade en majoritet av riksdagens ledamöter därför redan ställt sig bakom regeringens förslag.

Mellan 2010 och 2022 styrdes Sverige i stället av minoritetsregeringar som inte på förhand kunde räkna med att en majoritet av riksdagens ledamöter skulle ställa sig bakom deras ekonomiska politik. Denna period inleddes när Sverigedemokraterna valdes in i riksdagen i valet 2010 och avslutades, åtminstone tillfälligt, efter valet 2022, när Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna bildade regering efter att ha ingått en politisk överenskommelse med Sverigedemokraterna, det så kallade Tidöavtalet. Erfarenheterna från åren 2010–2022 visar att riksdagspartierna har svårt att fördrå att en regering som inte utgår från en majoritet av riksdagsledamöterna kan få igenom politiska förslag som inte har stöd i riksdagen – och avstå från att lägga fram förslag som faktiskt har brett stöd.

Sedan rambeslutsmodellen började tillämpas 1996 har det nästan aldrig förekommit att regeringen har förhandlat med andra politiska partier om ändringar i budgeten *efter* att budgetpropositionen har lämnats till riksdagen. Det viktigaste undantaget, som gällde statens budget för 2003, berodde på de särskilda omständigheter som rådde efter 2002 års val, då Miljöpartiet tillfälligt övervägde att inleda ett politiskt samarbete med de borgerliga mittenpartierna i stället för att fortsätta samarbeta med Socialdemokraterna. Det normala har annars varit att regeringens budgetförslag i oförändrat skick har ställts mot de förslag som andra partier, eller grupper av partier, har lagt fram i sina motioner och utskottsreservationer.

I våra skandinaviska grannländer, Danmark och Norge, fungerar budgetprocessen annorlunda. Jämförelsen är av stort intresse eftersom Danmark, Norge och Sverige tillhör de europeiska länder som har haft allra flest minoritetsregeringar i modern tid. Mellan andra världskriget och år 2014 hade Norge minoritetsregeringar 65 procent av tiden, Sverige 73 procent av tiden och Danmark 89 procent av tiden (Lindvall m.fl. 2017, 88–89). Sedan 2014 har de skandinaviska länderna *enbart* haft minoritetsregeringar, bortsett från perioden 2019–2020 i Norge och perioden sedan slutet av 2022 i Danmark.

I Danmark och Norge är det normala när en minoritetsregering sitter vid makten att regeringen kompromissar med något eller några av de andra politiska partierna om ändringar i regeringens budgetförslag efter att budgetpropositionen har lämnats till Folketinget och Stortinget, vilka är Danmarks och Norges motsvarigheter till riksdagen. Målet med förhandlingarna är att en majoritet av leda-

möterna ska kunna ställa sig bakom regeringens förslag i den avgörande omröstningen om budgeten, vilken i Danmark äger rum i slutet av budgetprocessen och i Norge äger rum i början. Det har i själva verket inte förekommit i vare sig Danmark eller Norge att en minoritetsregering har fått igenom sitt ursprungliga budgetförslag utan ändringar i den lagstiftande församlingen.

I gengäld är tillämpningen av budgetreglerna mindre omstridd i Danmark och Norge än i Sverige. Skillnaderna mellan Sverige och Norge är av särskilt stort intresse eftersom Stortinget började tillämpa en rambeslutsmodell för statsbudgeten på hösten 1997, ett år efter att riksdagen gjorde det i Sverige. I Norge har rambeslutsmodellen inte medfört samma slags konflikter och problem som i vårt land. Tillämpningen av budgetreglerna har inte lett till några politiska motsättningar om själva regelverket, de politiska partierna har inte använt mistroendevapnet eller liknande parlamentariska instrument för att påverka innehållet i budgetpropositionen, och regeringen har inte någon gång förlorat den avgörande omröstningen om budgetramarna.

De skilda erfarenheterna i de tre skandinaviska länderna väcker frågan om regleringen av budgetprocessen i Danmark och Norge möjligen är bättre anpassad till villkoren i politiska system med många minoritetsregeringar än regleringen av budgetprocessen i Sverige. Den jämförande forskningen om parlamentariska demokratier visar nämligen att de politiska partierna i länder med många minoritetsregeringar brukar ha goda möjligheter att utöva politiskt inflytande över lagstiftningen och den ekonomiska politiken via parlamentet även i perioder när de inte själva ingår i regeringen.

En huvudfråga för denna bilaga till Långtidsutredningen är hur regler och praxis för den statliga budgetprocessen passar in i det parlamentariska systemet i stort. Kapitel 2 beskriver den statliga budgetprocessen i Sverige och redogör för bestämmelserna om finansmakten – det vill säga rätten att bestämma om statens inkomster och utgifter – i regeringsformen och riksdagsordningen. Kapitel 3 diskuterar tankarna bakom den stora budgetreform som genomfördes i Sverige på 1990-talet och analyserar reformens effekter på det ekonomisk-politiska beslutsfattandet. Kapitel 4 sammanfattar den statsvetenskapliga forskningen om hur parlamentariska demokratier fungerar i olika delar av Europa och analyserar förhållandet mellan parlamentarism och finansmakt i ett

jämförande perspektiv. Kapitel 5 analyserar de budgetpolitiska och författningpolitiska konflikter som satte sin prägel på svensk politik under 2010-talet och i början av 2020-talet. Kapitel 6 beskriver och analyserar budgetpolitiken i Danmark och Norge. Kapitel 7 diskuterar tänkbara reformer som är ägnade att anpassa den statliga budgetprocessen, författningen, eller båggedera till de politiska förutsättningar som för närvarande råder här i landet.

Den viktigaste lärdomen av de återkommande budgetpolitiska och författningpolitiska konflikterna under 2010-talet och i början av 2020-talet är att regler och praxis för den statliga budgetprocessen som ger regeringen goda möjligheter att få igenom sitt budgetförslag utan ändringar i parlamentet fungerar mindre bra när regeringen inte på förhand har stöd av en riksdagsmajoritet. Om de politiska partierna inte kan påverka innehållet i statens budget i samband med den ordinarie budgetprocessen kommer de att försöka använda andra metoder för att uppnå sina politiska mål – metoder som riskerar att både undergräva förtroendet för de budgetpolitiska spelreglerna och försämra den parlamentariska demokratins funktionsätt. Som Sterzel uttrycker det i sitt arbete *Finansmakten i författningen* (2018, 175–176): ”Hur man än förskjuter makten från riksdagen till regeringen, lär man inte komma ifrån tvånget för regeringen att någon gång ... stå öga mot öga med den riksdagsmajoritet, som ju faktiskt är uttryck för folkviljan i senaste val.” Sterzel drar slutsatsen att det är ”tveksamt om man kan bespara en minoritetsregering detta möte”.

Det finns åtminstone tre möjliga sätt att hantera de budgetpolitiska och författningpolitiska problem som har präglat svensk politik under 2010-talet och i början av 2020-talet. Det första alternativet är att bevara den nuvarande ordningen och fortsätta leva med återkommande budgetpolitiska och författningpolitiska konflikter, eventuellt i kombination med ytterligare skärpningar av budgetreglerna som i ännu högre grad än i dag underlättar för minoritetsregeringar att få igenom sin ekonomiska politik utan ändringar i riksdagen.

Det andra alternativet är att med danska Folketinget och norska Stortinget som förebild ändra regler och praxis för budgetprocessen i syfte att stärka de politiska partiernas incitament att nå överenskommelser som en majoritet av riksdagens ledamöter kan ställa sig bakom. Att döma av de danska och norska erfarenheterna förut-

sätter en sådan modell att regeringen och riksdagen etablerar en ny praxis för politiska förhandlingar mellan regeringspartierna och övriga partier i riksdagen efter att regeringen har överlämnat sin budgetproposition. Dessa förhandlingar kan antingen ha formen av direkta överläggningar mellan finansministern och de partier som är representerade i parlamentet, som i Danmark, eller överläggningar i finansutskottet med indirekt stöd av finansdepartementet, som i Norge. Att döma av erfarenheterna från Folketinget och Stortinget förutsätter en förhandlingsmodell av detta slag även att regeringen avgår om den förlorar den avgörande budgetomröstningen, så att både regeringspartierna och de övriga partier som vill undvika en regeringskris har starka incitament att komma överens. Om dessa två ändringar i praxis inte får avsedd effekt kan man också överväga att ändra reglerna för den avgörande budgetomröstningen i riksdagen och kräva absolut majoritet för det vinnande förslaget, som i Danmark och Norge, i stället för relativ majoritet, som i Sverige i dag.

Det tredje alternativet är att ändra reglerna för regeringsbildningen i syfte att öka sannolikheten för majoritetsregeringar eller åtminstone för regeringar som utgår från ett fast samarbete inom en grupp partier som tillsammans företräder en riksdagsmajoritet. Mellan 1996 och 2010 styrdes Sverige av sådana regeringar, och under denna femtonårsperiod var rambeslutsmodellen förhållandevis okontroversiell. Den metod som ligger närmast till hands vore en övergång till positiv parlamentarism i kombination med införandet av konstruktivt misstroendevotum. Positiv parlamentarism innebär att statsministern måste ha aktivt stöd av en majoritet av ledamöterna i den lagstiftande församlingen. Konstruktivt misstroendevotum innebär att parlamentet bara kan avsätta regeringschefen genom att på samma gång utse en ny regeringschef. Bägge dessa regeländringar skulle öka sannolikheten för regeringar med brett underlag i riksdagen.

I skrivande stund, sensommaren 2023, uppvisar den politiska situationen i Sverige större likheter med perioden 1996–2006 än med perioden 2010–2022 eftersom den nuvarande regeringen har ingått en politisk överenskommelse med Sverigedemokraterna, Tidöavtalet, som innebär att de fyra partierna i regeringsunderlaget förhandlar om budgetpropositionen innan denna lämnas till riksdagen. Men det är inte säkert att regeringsbildningen 2022 innebär ett

definitivt brott med 2010-talets och det tidiga 2020-talets minoritetsparlamentarism. Det förblir därför angeläget att studera olika möjliga lösningar på det slags konflikter och problem som kännetecknade budgetpolitiken under denna period.

2 Finansmakten

De budgetpolitiska och författningspolitiska konflikter som präglade svensk politik under perioden 2010–2022 handlade i grunden om finansmakten, det vill säga rätten att bestämma om statens inkomster och utgifter. Finansmakten regleras i regeringsformen, som är en av Sveriges fyra grundlagar, i riksdagsordningen, som är en särskild lag med bestämmelser om riksdagens arbetsformer, och i budgetlagen, som reglerar innehållet i statens budget och anger de medelfristiga målen för finanspolitiken. Enligt grundlagen har riksdagen en mycket stark ställning på finansmaktens område men genom 1990-talets budgetreform ålade riksdagen sig själv viktiga begränsningar när det gäller att påverka innehållet i budgeten. Avsnitt 2.1 beskriver kortfattat statens budget och den statliga budgetprocessen. Avsnitt 2.2 redogör för bestämmelserna om finansmakten i regeringsformen. Avsnitt 2.3 sätter in grundlagsbestämmelserna om finansmakten i ett historiskt sammanhang. Avsnitt 2.4 analyserar bestämmelserna om finansmakten i riksdagsordningen, särskilt beträffande den rambeslutsmodell för statens budget som infördes i mitten av 1990-talet. Idéerna bakom rambeslutsmodellen beskrivs sedan mer utförligt i nästa kapitel.

2.1 Statens budget och budgetprocessen

Riksdagen beslutar om skatter och avgifter till staten och om statens budget. När riksdagen beslutar om budgeten görs en beräkning av statens inkomster samtidigt som riksdagen ställer medel till regeringens förfogande genom att bestämma om anslag till olika ändamål. Riksdagens, regeringens och de statliga förvaltningsmyndigheternas arbete med att bereda och fatta beslut om statens budget kallas med en övergripande term för den statliga budgetprocessen.

Sedan 1997 sammanfaller budgetåret med kalenderåret. I år, 2023, beräknas den svenska statens inkomster uppgå till ungefär 1280 miljarder kronor. De består i första hand av skatter på konsumtion, arbete och kapital. Statens utgifter beräknas i år vara något lägre än inkomsterna. Utgifterna är för närvarande fördelade på 27 olika utgiftsområden, som anges i en tilläggsbestämmelse till 9 kap. 5 § riksdagsordningen: (1) rikets styrelse, (2) samhällsekonomi och finansförvaltning, (3) skatt, tull och exekution, (4) rättsväsendet, (5) internationell samverkan, (6) försvar och samhällets krisberedskap, (7) internationellt bistånd, (8) migration, (9) hälsovård, sjukvård och social omsorg, (10) ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning, (11) ekonomisk trygghet vid ålderdom, (12) ekonomisk trygghet för familjer och barn, (13) jämställdhet och nyanlända invandrades etablering, (14) arbetsmarknad och arbetsliv, (15) studiestöd, (16) utbildning och universitetsforskning, (17) kultur, medier, trossamfund och fritid, (18) samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik, (19) regional utveckling, (20) allmän miljö- och naturvård, (21) energi, (22) kommunikationer, (23) areella näringar, landsbygd och livsmedel, (24) näringsliv, (25) allmänna bidrag till kommuner, (26) statsskuldräntor m.m. och (27) avgiften till Europeiska unionen. Utgifterna varierar mycket mellan de 27 utgiftsområdena. De allmänna bidragen till kommunerna (utgiftsområde 25) beräknas under 2023 uppgå till 158 miljarder kronor, medan utgifterna för internationell samverkan (utgiftsområde 5) endast beräknas uppgå till 2 miljarder.

Även om det i sista hand är riksdagen som beslutar om statens budget utförs mycket av det praktiska arbetet med budgeten i Regeringskansliet, särskilt i Finansdepartementet, och av de statliga förvaltningsmyndigheterna, som lämnar in sina budgetunderlag till regeringsdepartementen i början av den årliga budgetprocessen (för en övergripande beskrivning av finansmakten och budgetprocessen, se t.ex. Petersson 2021, kapitel 6). Nästan alla beslut riksdagen fattar om budgeten utgår från förslag som regeringen har lämnat i sina ekonomisk-politiska propositioner, särskilt i budgetpropositionen, som lämnas till riksdagen i september varje år (förutom när det är valår, då får den lämnas senare).

Både regeringens och riksdagens budgetarbete vägleds av budget-politiska mål som riksdagen har bestämt. Utgiftstaket, som är en

övre gräns för statens utgifter, började tillämpas år 1997. Överskottsålet för den offentliga sektorns finansiella sparande började gälla år 1999. Det kommunala balanskravet, vilket är ett förbud mot underskott i kommunerna och regionerna, trädde i kraft år 2000. Skuldankaret, som är ett implicit mål för statens bruttoskuld, började gälla år 2019. Lars Calmfors bidrag till 2023 års Långtidsutredning, i bilaga 7, redogör i detalj för tillämpningen och uppföljningen av de budgetpolitiska målen alltsedan de började införas för ungefär 25 år sedan.

Arbetet med regeringens budgetförslag inleds i början av året, när de statliga myndigheterna lämnar sina budgetunderlag till Regeringskansliet. Därefter lämnar de olika departementen in beräkningar av budgetkonsekvenserna av oförändrade regler och oförändrad politik till Finansdepartementet. De anger alltså vilka utgifter de kommer att ha i frånvaro av nya utgiftspåverkande beslut. Finansdepartementet tar sedan fram ekonomiska prognoser och analyser som tillsammans med departementens underlag ligger till grund för regeringens ekonomiska vårproposition. Denna lämnas till riksdagen i mitten av april och innehåller förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. Normalt lämnas i samband med den ekonomiska vårpropositionen även en proposition med förslag om justeringar i budgeten för det innevarande budgetåret. Regeringen överlägger därefter om budgetpropositionen under återstoden av våren och under sommaren. Budgetpropositionen bereds i första hand i Finansdepartementet på basis av de förslag som de andra departementen har lämnat in. Regeringen ska om det inte är valår lämna sin budgetproposition till riksdagen senast den 20 september. Om inte synnerliga skäl föreligger får regeringen efter detta datum inte lämna fler propositioner till riksdagen som påverkar statens inkomster och utgifter under det kommande året.

När budgetpropositionen har överlämnats till riksdagen har ledamöterna möjlighet att lägga fram följdmotioner. De politiska partierna lämnar normalt in partimotioner som undertecknas av partiledaren och som innehåller partiernas alternativa budgetförslag. Det förekommer också att grupper av partier lämnar in gemensamma budgetmotioner. Budgetprocessen på hösten sammanfaller också med den allmänna motionstiden i riksdagen, vilket är den period då riksdagsledamöterna får lämna in motioner som inte föranleds av förslag från regeringen. Motioner med förslag som påverkar statens

inkomster eller utgifter under det kommande budgetåret bereds i riksdagen tillsammans med regeringens budgetförslag och partiernas budgetmotioner och omfattas av den rambeslutsmodell som riksdagen tillämpar för statens budget.

Rambeslutsmodellen innebär att riksdagen beslutar om budgeten i två steg. Det första beslutssteget bereds i första hand av riksdagens finansutskott, även om de övriga utskotten bereds möjlighet att yttra sig. I samband med rambeslutet fattar riksdagen också beslut angående nivån på utgiftstaket för det tredje kommande året och angående överskotts målet, om inte nivån på överskotts målet ligger fast i enlighet med tidigare fattade riktlinjebeslut. Det andra beslutssteget, i december, bereds i samtliga utskott. När riksdagen har beslutat om utgifterna inom varje utgiftsområde sammanställer finansutskottet alla riksdagens budgetbeslut i en skrivelse till regeringen, vilken normalt kan överlämnas strax före jul.

Ett av syftena med rambeslutsmodellen är att riksdagen ska bestämma om budgeten ”uppifrån och ned” eftersom budgetarbetet blir mer överskådligt och planmässigt om riksdagen fattar ett enda, övergripande beslut om skatterna och de totala statsutgifterna, och därmed också det förväntade saldot, innan den beslutar om enskilda anslag. Före 1997 års budget var de totala utgifterna och det förväntade saldot i stället ett resultat av riksdagens beslut om de många enskilda anslagen. Budgeten växte såtillvida fram ”nedifrån och upp”.

2.2 Finansmakten i grundlagen

Det praktiska arbetet med statens budget utförs alltså av både riksdagen, regeringen, Regeringskansliets tjänstemän och de statliga förvaltningsmyndigheterna i en komplicerad budgetprocess som pågår under hela året, men enligt grundlagen är det i sista hand riksdagen som bestämmer. I regeringsformens första kapitel slås fast att riksdagen ”beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas” (1 kap. 4 § regeringsformen). Som Hegeland (2021) framhåller anges i regeringsformens inledningskapitel fyra huvudsakliga uppgifter för riksdagen, och två av dessa gäller finansmakten (de två andra uppgifterna är att stifta lagar, det

vill säga lagstiftningsmakten, och att granska rikets styrelse och förvaltning, det vill säga kontrollmakten).

Den närmare innebörden av de allmänt hållna bestämmelserna om riksdagens finansmakt i regeringsformens första kapitel framgår av det nionde kapitlet, som handlar specifikt om finansmakten. Där framgår att riksdagen fattar beslut om skatter och avgifter till staten och om statens budget (9 kap. 1 §) och att statens medel bara får användas så som riksdagen har bestämt (9 kap. 7 §). Regeringen ska varje år lämna en budgetproposition till riksdagen (9 kap. 2 §), varefter riksdagen ska göra en beräkning av statens inkomster och besluta om anslag för olika ändamål under det kommande budgetåret (9 kap. 3 §). Som nämndes i avsnitt 2.1 är det denna beräkning och dessa anslagsbeslut som utgör statens budget, och det är samspelet mellan riksdagen, regeringen och förvaltningsmyndigheterna när det gäller statens budget som brukar kallas för den statliga budgetprocessen.

Riksdagen får under budgetperioden besluta om en ny beräkning av statens inkomster och om nya eller ändrade anslag (9 kap. 4 §). Om riksdagen inte fattar beslut om en ny budget före den innevarande budgetperiodens slut får den fatta provisoriska beslut om anslag, som gäller tills en ny budget har antagits. Om så ej sker gäller i stället den senast beslutade budgeten tillsammans med de ändringar som följer av redan fattade riksdagsbeslut (9 kap. 5 §). Bestämmelserna om provisoriska anslagsbeslut i 5 § är i första hand avsedda att tillämpas om de politiska omständigheterna skulle försvåra för riksdagen att slutföra sitt budgetarbete, exempelvis på grund av ett nära förestående extra val eller i samband med en utdragen regeringsbildningsprocess (se Holmberg m.fl. 2019 ang. 9 kap. 5 § regeringsformen).

Det framgår också av regeringsformens nionde kapitel att regeringen ska förvalta statens tillgångar i enlighet med de riktlinjer som riksdagen har bestämt och att regeringen efter budgetperiodens slut ska lämna en årsredovisning till riksdagen (9 kap. 8–10 §). Regeringen har även ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor (9 kap. 12 §), medan penningpolitiken däremot är delegerad till en oberoende centralbank, Riksbanken (9 kap. 13–16 §), som är en myndighet under riksdagen. Närmare bestämmelser om riksdagens och regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område meddelas i riksdagsordningen eller i särskild lag (9 kap.

11 §). Med ”särskild lag” avses här i första hand budgetlagen (2011:203), vilken i början av 2010-talet ersatte den tidigare lagen om statsbudgeten (1996:1059). Budgetlagen reglerar innehållet i budgeten och anger de medelfristiga målen för finanspolitiken.

Kännetecknande för bestämmelserna om finansmakten i regeringsformen är att riksdagens makt över statens budget är mycket omfattande. Det finns ”inga i grundlag inbyggda spärrar” i riksdagens rätt att fatta beslut om statens utgifter, och det finns till skillnad från vad som är fallet i många andra länder inte något ”förbud för en enskild riksdagsledamot att i en motion föreslå eller för riksdagen att besluta om högre anslag och andra anslag än regeringen föreslagit” (se Holmberg m.fl. 2019 under rubriken ”Bestämmandet av utgifterna”; för direkta jämförelser med förhållandena i andra stater, se kapitel 4 i denna bilaga).

Med tanke på att mycket av arbetet med statens budget i praktiken utförs i Regeringskansliet kan man med visst fog fråga sig om beskrivningen av maktförhållandet mellan riksdagen och regeringen i regeringsformens nionde kapitel ger en rättvisande beskrivning av hur det svenska styrelseskicket fungerar. Sterzel (2018) skriver att det länge har funnits en diskrepans mellan den formella regleringen av finansmakten i grundlagen och hur finansmakten har utövats i praktiken. Han konstaterar att regeringen under 1900-talets lopp blev det ”tyngsta statsorganet” på finansmaktens område och drar slutsatsen att varken 1809 års regeringsform, som gällde fram till 1974, eller den nu gällande regeringsformen, som trädde i kraft 1975, ”på ett tillnärmelsevis korrekt sätt speglar verkligheten i fråga om finansmakten” (2018, 27).

Som Sterzel framhåller berodde denna maktförskjutning från riksdagen till regeringen emellertid i åtminstone någon mån på de rådande politiska omständigheterna. De flesta regeringar som styrde Sverige mellan 1930-talet och början av 2000-talet hade en tillräckligt stark ställning i riksdagen för att kunna utöva ett avgörande inflytande över statens budget utan att riksdagen invände däremot. De senaste åren har situationen varit annorlunda. Regeringarna på 2010-talet och i början av 2020-talet var väsentligt svagare än nästan alla andra svenska regeringar sedan andra världskriget, och när riksdagen under denna period från tid till annan insisterade på rätten att besluta om statens inkomster och utgifter fick den i regel sin vilja igenom, oaktat de begränsningar som följer av bestämmelserna om budget-

processen i riksdagsordningen (se avsnitt 2.4). Grundlagstexten får förnyad aktualitet när de politiska omständigheterna ändras och de politiska aktörerna ställs inför nya situationer, och bestämmelserna i regeringsformens nionde kapitel är entydiga: finansmakten tillkommer riksdagen, och den kan därför bara regleras av riksdagen själv.

I samband med den stora grundlagsreform som beslutades 2010 avstod riksdagen från att ändra bestämmelserna om finansmakten i regeringsformen. En referensgrupp som bistod Grundlagsutredningen föreslog att vissa av bestämmelserna om rambeslutsmodellen – vilka diskuteras i avsnitt 2.4 i denna bilaga – borde överföras från riksdagsordningen till regeringsformen och därmed få grundlagsstatus (SOU 2008:115). Grundlagsutredningen följde emellertid inte referensgruppens rekommendation på denna punkt. Kapitlet om finansmakten i regeringsformen reviderades i samband med grundlagsreformen i andra viktiga avseenden. Till de paragrafer som ändrades hörde regleringen av beslut om anslag i händelse av krigsfara, prolongeringsregeln för budgeten samt bestämmelsen att regeringen varje år ska lämna en årsredovisning till riksdagen (prop. 2009/10:80, SFS 2010:1408). Men formerna för riksdagsbehandlingen av budgeten regleras fortfarande inte i grundlagen.

En viktig skillnad mellan Sverige och många andra länder i Europa är att statens budget inte betraktas som lagstiftning. I vårt grannland Danmark har statsbudgeten formen av en särskild lag, *finansloven* (finanslagen), vilket bland annat medför att danska Folketingets budgetarbete omfattas av den allmänna författningsregleringen av lagstiftningsprocessen. Budgetens intäktssida påverkas emellertid i mycket hög grad av de skatteregler som riksdagen antar, och skatteregler betraktas även i Sverige som lagstiftning.

2.3 Riksdagens finansmakt i historisk belysning

Principen att finansmakten tillkommer riksdagen har en lång historia här i landet. Med undantag för det karolinska enväldet i slutet av 1600-talet och början av 1700-talet och det gustavianska enväldet i slutet av 1700-talet och början av 1800-talet har riksdagens inflytande över statens inkomster och utgifter varit stort i jämförelse med de lagstiftande församlingarna i andra europeiska stater. Det var

detta faktum som avsågs i den berömda 57 § i 1809 års regeringsform, vilken ursprungligen löd ”Svenska Folkets urgamla rätt, at sig beskatta, utöfwad af Riksen Ständer allena wid Allmän Riksdag” och vilken efter representationsreformen 1865–1866 löd ”Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utöwas av riksdagen allena” (för 1809 års regeringsform i dess olika lydelse, se SNS Författningsprojekt 1999, 192–330; när 1809 års regeringsform trädde i kraft levde den gamla ståndsriksdagen ännu kvar, varför riksdagen alltjämt utgjordes av adelsståndet, prästeståndet, borgarståndet och bondeståndet).

Under första hälften av 1800-talet hävdade kung Karl XIV Johan och hans rådgivare uppfattningen att riksdagen inte fick bestämma om statens utgifter i detalj eftersom § 62 i regeringsformen angav att ständerna skulle ”fastställa, huru serskilda summor ... skola til serskilda ändamål användas, och desse summor under bestämda Hufwudtitlar uti Riks-Staten anslå”. Enligt kungen och hans rådgivare gav denna paragraf ständerna rätten att bestämma om ”huvudtitlarna” (som vi i dag skulle kalla utgiftsområden), men inte om de enskilda anslagen. Ständerna gick emellertid segrande ur striden (se särskilt Stjernquist 1946). Herlitz konstaterade i sitt arbete *Riksdagens finansmakt* (1934) att regeringen under 1800-talet och i början av 1900-talet gradvis upphörde att ”sätta en självständig vilja mot riksdagens” (Herlitz 1934, 401). Riksdagen kom att i detalj bestämma om de statliga utgifterna på ett sätt som i dag framstår som främmande. Med Stjernquists ord gick det sist så långt att ”varje skrivbiträdestjänst var en riksdagsfråga” (Stjernquist 1984, 22).

Riksdagens grepp om statens finanser var en av förutsättningarna för den framväxande parlamentarismen och i förlängningen därför också för det demokratiska genombrottet i Sverige i början av 1900-talet. Parlamentarism är som framgår av kapitel 4 ett styrelseskick i vilket regeringen för sin politiska överlevnad är beroende av parlamentets stöd. Herlitz (1934, 408) konstaterar intressant nog att § 107 i 1809 års regeringsform, som gällde statsrådets politiska ansvarighet, inte hade någon större praktisk betydelse för parlamentarismens framväxt, men han framhåller att riksdagens finansmakt spelade desto större roll. Genom att hävda sin finansmakt kunde riksdagen begränsa regeringens handlingsutrymme, vilket ibland medförde att statsråden hellre avgick än genomförde den politik riksdagen hade bestämt. I sin stora studie av statsrådets

ansvarighet visar Brusewitz (1938) också att remissdebatten, den årliga debatten om budgetpropositionen (då kallad statsverkspropositionen), redan under 1800-talet utvecklades till ett av de politiska sammanhang där konflikterna mellan regeringen och riksdagsoppositionen tydliggjordes och oppositionen kunde hålla regeringen ansvarig för dess politik.

Stjernquist (1946, 424) framhåller att det knappast var grundlagsförfattarnas avsikt att på detta vis bana väg för parlamentarismen och att parlamentarismens framväxt ”berodde på omständigheter, som ej kunde förutses 1809”. Det hindrar emellertid inte att riksdagens makt över statens inkomster och utgifter var en av förutsättningarna för det parlamentariska genombrottet i Sverige i början av 1900-talet.

Under de första åren efter parlamentarismens slutliga genombrott på hösten 1917 fortsatte riksdagen att utöva ett betydande direkt inflytande över statens finanser. Som Herlitz framhåller fanns under dessa år också ett starkt samband mellan utövandet av finansmakten och parlamentarismens funktionssätt. Han konstaterar till exempel att ”[a]v de ministerkriser, som omedelbart framkallats av riksdagens hållning (1906, 1917, 1923, 1926 och 1930) hava de fyra sistnämnda förorsakats av voteringar i finansiella frågor: 1917 om neutralitetskrediten, 1923 och 1926 om arbetslöshetspolitiken, 1930 om åtgärder till jordbrukets skydd” (Herlitz 1934, 412; se också Sterzel 2004, 106).

Under de följande årtiondena försköts makten över statens budget i realiteten åter från riksdagen till regeringen och efter hand blev regeringen, med Sterzels ord, det ”tyngsta statsorganet” på finansmaktens område. Budgetreformen på 1990-talet, som beskrivs i detalj i nästa avsnitt och i kapitel 3, var i den meningen det senaste skedet i en utveckling som hade påbörjats långt tidigare (Sterzel 2018, 22). Att finansmakten i praktiken försköts från riksdagen till regeringen hängde samman med den offentliga sektorns expansion, vilken medförde att riksdagen inte längre kunde överblicka hela statens budget utan måste förlita sig på den expertis som finns i Regeringskansliet. En liknande utveckling skedde under 1900-talet i många länder världen över (se exempelvis Posner och Park 2007, 5–6).

Maktförskjutningen från riksdagen till regeringen berodde emellertid också på parlamentarismen som sådan. Sedan 1917 har alla

regeringar i Sverige utgått från riksdagen, och under långa perioder har det inte rått något egentligt motsatsförhållande mellan regeringen och riksdagen, åtminstone inte på samma sätt som under 1800-talet, då kungen i högre grad kunde välja statsråden efter eget huvud. Regeringar som har egen majoritet i riksdagen eller av andra skäl har en stark parlamentarisk ställning kan normalt räkna med att i allt väsentligt få riksdagens stöd för sina budgetförslag.

Men alla regeringar har inte samma förutsättningar. ”Disponerar regeringen över en pålitlig egen majoritet, kan riksdagen bli en inregistreringsapparat eller ett transportkompani,” skriver Stjernquist i sin uppsats ”Riksdagen och finansmakten” (1984, 22), men han tillägger också: ”Om inte blir riksdagen som arena betydelsefull.” Det är en iakttagelse som är viktig att ha med sig när man analyserar de återkommande konflikterna om statens budget och budgetreglerna sedan valet 2010. I ett längre historiskt perspektiv har finansmakten gradvis förskjutits från riksdagen till regeringen, och de flesta bedömare är eniga om att det inte vore vare sig möjligt eller önskvärt för parlamentet i en modern stat som Sverige att i detalj styra över de offentliga utgifterna. Men maktförhållandet mellan riksdagen och regeringen varierar alltjämt med majoritetsförhållandena i riksdagen, eftersom det svenska parlamentariska styrelsekicket innebär att ”[r]egeringens reella maktställning skiftar med det underlag som den har i riksdagen och med de partikonstellationer som där finnas” (Holmberg m.fl. 2012, 43).

2.4 Riksdagsordningen och rambeslutsmodellen

Förhållandet mellan riksdagen och regeringen påverkas också i hög grad av de regler för budgetprocessen som anges i riksdagsordningens elfte kapitel. Av särskild vikt är bestämmelserna i 18 §, som reglerar rambeslutsmodellen för statens budget. Paragrafen har för närvarande följande lydelse:

Beslut om statens budget ska fattas enligt andra–sjätte styckena, om inte riksdagen genom lag har beslutat något annat.

Statens budget för det närmast följande budgetåret beslutas i två steg.

I ett första steg fastställs genom ett enda beslut

1. en beräkning av inkomsterna på statens budget,

2. för varje utgiftsområde det belopp som utgiftsområdets anslag högst får uppgå till (utgiftsram),
3. en beräkning av andra betalningar som påverkar statens lånebehov, och
4. beslut med anledning av de budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat att använda.

Sedan ett beslut enligt tredje stycket har fattats fastställs i ett andra steg genom ett enda beslut för varje utgiftsområde anslag och bemyndiganden om ekonomiska åtaganden.

Ändringar i statens budget beslutas genom ett enda beslut. Endast om ändringarna är mycket omfattande får beslut fattas i två steg, enligt tredje och fjärde styckena.

Lagförslag som har en tydlig anknytning till statens budget och som lämnas i eller i anslutning till en proposition om statens budget ska ingå i något av besluten i tredje–femte styckena.

Innebörden av denna centrala paragraf i riksdagsordningen är att riksdagen har ålagt sig själv betydande restriktioner på finansmaktens område. Som avsnitt 2.2 och 2.3 visade är riksdagens finansmakt i grunden mycket omfattande, särskilt vid en jämförelse mellan Sverige och andra demokratier i vår närhet. Men med 11 kap. 18 § riksdagsordningen har riksdagen kraftigt begränsat sitt handlingsutrymme på finansmaktens område.

Den första och viktigaste begränsningen är att rambeslutet i första steget i budgetprocessen har formen av ett enda beslut som omfattar både de beräknade inkomsterna för staten och de maximala utgifterna för vart och ett av de 27 utgiftsområdena. Det innebär att både finansutskottets budgetförslag och reservationerna till finansutskottets betänkande måste omfatta alla delar av rambeslutet och att en grupp partier som vill lägga fram förslag om ändringar i budgeten därför måste komma överens om alla punkter som rambeslutet omfattar (se Holmberg m.fl. 2019, under rubriken ”Rambeslutsprocessen”).

Den andra begränsningen är att rambeslutet är överordnat alla de senare besluten om enskilda anslag, vilka i sin tur ska ha formen av ett enda beslut per utgiftsområde. Anslagen inom varje utgiftsområde får alltså inte överstiga den ram som riksdagen har beslutat om i det första steget. Det står i och för sig riksdagen fritt att i det andra beslutssteget besluta om lägre anslag än det maxbelopp den tidigare har bestämt genom rambeslutet, eller att omfördela det belopp som är tillgängligt inom utgiftsramen, men i praktiken har

riksdagen sällan utnyttjat dessa möjligheter. De partier som förlorat budgetomröstningen i steg ett har i stället som regel förklarat att de avstår från att alls delta i steg två. Endast vid enstaka tillfällen har partier vars budgetalternativ har förlorat i det första steget i processen enats om minskade eller förändrade anslag och sedan fått stöd för sina förslag i riksdagen (så skedde exempelvis på hösten 2010, då riksdagen mot regeringspartiernas vilja beslutade att minska förvaltningsanslaget till Regeringskansliet).

Bestämmelserna i riksdagsordningen begränsar också utövandet av riksdagens finansmakt i andra avseenden. Av punkt 4 i 11 kap. 18 § tredje stycket riksdagsordningen framgår att det finns vissa medelfristiga mål för budgetpolitiken och att rambeslutet förutsätts vara konsekvent med dessa mål. Av femte stycket framgår vidare att eventuella ändringar i statens budget under budgetårets gång i normalfallet ska ha formen av ett enda beslut. Endast i undantagsfall, när ändringarna är mycket omfattande, får en ändring av budgeten ha formen av två beslut. Av sjätte stycket, slutligen, framgår att lagförslag som är budgetpåverkande och som lämnas i anslutning till budgetpropositionen eller en annan proposition om statens budget ska behandlas som en del av budgetprocessen och därigenom ingå i rambeslutet. Riksdagsordningen innehåller också bestämmelser om extra ändringsbudgetar, det vill säga ändringar i statens budget utöver dem som föreslås i anslutning till budgetpropositionen på hösten och den ekonomiska vårpropositionen på våren. Huvudregeln är att regeringen ”vid högst två tillfällen [får] lämna en proposition med förslag till ändringar i statens budget för det löpande budgetåret”, nämligen i budgetpropositionen och vårpropositionen. Undantaget är ”om regeringen anser att det finns särskilda skäl”; i sådana fall får propositioner med förslag till ändringar i statens budget också lämnas vid andra tillfällen (se 9 kap. 6 § riksdagsordningen; för en diskussion om bruket av extra ändringsbudgetar, se Riksrevisionens granskning av de extra ändringsbudgetarna under covid-19-pandemin i RiR 2022:16 samt OECD:s landrapport om Sverige från 2023).

De budgetpolitiska och författningpolitiska konflikterna under perioden 2010–2022 är lättare att förstå om man erinrar sig att riksdagen med 1990-talets budgetreform kraftigt begränsade sin makt att besluta om enskilda anslag var för sig, men att riksdagens finansmakt så som den bestäms i regeringsformen har förblivit i

princip oinskränkt. Eftersom riksdagen i grunden har en så stark ställning på finansmaktens område var det på 2010-talet och i början av 2020-talet möjligt för de politiska partierna att finna vägar runt de restriktiva budgetregler som anges i riksdagsordningen. Till exempel påverkade budgetreformen på 1990-talet i första hand bestämmelserna om den ordinarie budgetprocessen, inte budgetpåverkande beslut som fattas vid andra tidpunkter. När budgetåret väl har påbörjats är riksdagen oförhindrad att besluta om ändringar i statens utgifter i efterhand – en möjlighet som oppositionspartierna både 2020 och 2021 utnyttjade för att föreslå och få igenom ändringar i statens budget för dessa år.

När de politiska partierna i riksdagen har utnyttjat möjligheten att i efterhand ändra innehållet i budgeten har regeringspartierna genomgående hävdad uppfattningen att riksdagens agerande strider mot intentionerna med 1990-talets stora budgetreform. Argumentet har varit att det viktigaste syftet med budgetreformen var att riksdagen ska besluta om hela budgeten på en gång, i ett enda sammanhang. Nästa kapitel diskuterar vilka problem riksdagen ville lösa när budgetreformen förbereddes på 1990-talet och redogör för hur reformen motiverades och utformades.

3 Budgetreformen

För ungefär trettio år sedan, efter den djupa ekonomiska nedgång som drabbade Sverige i början av 1990-talet, genomfördes en stor reform av den statliga budgetprocessen. Den viktigaste delen av reformen – som egentligen bestod av flera sammanhängande reformer mellan slutet av 1980-talet och slutet av 1990-talet (se Mattson 2000) – var införandet av den rambeslutsmodell för statens budget som beskrevs i avsnitt 2.4. Rambeslutsmodellen tillämpades för första gången hösten 1996, när riksdagen beredde och beslutade om statens budget för år 1997. Avsnitt 3.1 beskriver idéerna bakom rambeslutsmodellen. Avsnitt 3.2 redogör för senare utvärderingar av budgetreformen och senare utredningar om den statliga budgetprocessen. Avsnitt 3.3 analyserar budgetreformens effekter på spelet mellan riksdagen och regeringen med hjälp av ett datamaterial som ursprungligen sammanställdes av Wehner (2006b, 2013). Under arbetet med denna bilaga har datamaterialet uppdaterats med nya uppgifter angående utvecklingen under 2010-talet och i början av 2020-talet. Avsnitt 3.4 diskuterar om och i så fall hur budgetreformen stärkte regeringen på riksdagens bekostnad.

3.1 Idéerna bakom rambeslutsmodellen

Genom att införa en rambeslutsmodell för statens budget inskränkte riksdagen kraftigt sitt eget handlingsutrymme på finansmaktens område. Det var inte bara så det gick till i den elementära meningen att det bara är riksdagen som kan stifta lag. Det var också så det gick till i den konkreta meningen att det var riksdagen själv som tog initiativet till att ändra reglerna för budgetbehandlingen. Förslaget om att införa rambeslutsmodellen föregicks i och för sig av ett reformarbete inom Regeringskansliet, som bland annat tog sig

uttryck i Budgetpropositionsutredningen (SOU 1990:83), men det togs fram av en utredning inom riksdagen själv, Riksdagsutredningen. Utredningen tillkallades av Talmanskonferensen på hösten 1990, påbörjade sitt arbete 1991, överlämnade ett principbetänkande 1993 och överlämnade ett betänkande med specifika förslag angående budgetprocessen 1994. Den leddes av talmannen Ingegerd Troedsson.

Riksdagsutredningen ville genom att införa en ny modell för riksdagens behandling av statens budget lösa flera problem samtidigt. Dels tog budgetarbetet i riksdagen enligt utredningen onödigt mycket tid i anspråk eftersom regeringen lämnade sin budgetproposition till riksdagen redan i mitten av januari, mer än fem månader innan budgeten skulle träda i kraft (på den tiden löpte budgetåret från 1 juli till 30 juni och inte som i dag från 1 januari till 31 december). Dels tenderade budgetarbetet att bli splittrat och detaljinriktat och inget utskott hade ett helhetsansvar för att väga samman alla förslag om ändringar i skatter och anslag, något som tenderade att leda till växande statsutgifter. Dels ägnade riksdagen alltför lite uppmärksamhet åt uppföljning och utvärdering. Riksdagsutredningen utgick i sitt betänkande från iakttagelsen att Sverige oftast styrs av minoritetsregeringar. Detta faktum ställde enligt utredningen höga krav på formerna för budgetarbetet i riksdagen.

Sedan enkammarriksdagen infördes har Sverige – med några undantag – haft flera minoritetsregeringar som har varit relativt sett starka i den meningen att det krävts att samtliga oppositionspartier behövt gå samman för att kunna avvisa ett regeringsförslag. I situationer med svagare parlamentariskt stöd växer självfallet risken för bakslag i riksdagen. Det kan få allvarliga följder för budgetutvecklingen om inte riksdagens beslutsformer anpassas till detta. (1993/94:TK1, 36)

Bakgrunden till utredningen var den djupa ekonomiska kris som Sverige befann sig i under första hälften av 1990-talet. Den ekonomiska krisen medförde mycket stora budgetunderskott och en snabbt växande statsskuld efter några år med fallande statsskuld i samband med den ekonomiska överhettningen i slutet av 1980-talet.

Riksdagsutredningen tog i sitt arbete starkt intryck av två rapporter från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO, vilka byggde på jämförande samhällsvetenskaplig forskning om finanspolitiken i andra demokratiska stater i Europa och Nord-

amerika. Den ena, Daniel Tarschys studie *Parlamentet och statsutgifterna* (Ds 1984:18), kartlade budgetreglerna i olika lagstiftande församlingar i Västeuropa och USA. Den andra, Per Molanders studie *Statsskulden och budgetprocessen* (Ds 1992:126), granskade sambandet mellan budgetpropositionens utformning, regeringens och den lagstiftande församlingens beslutsformer och statsskuldens utveckling i olika länder (se också Molander 1999 och 2001).

Riksdagsutredningen lämnade förslag på flera områden. Bland annat föreslog den att budgetåret skulle ändras till kalenderår. Det viktigaste förslaget handlade emellertid om införandet av en rambeslutsmodell för budgetbehandlingen. Den nu gällande regleringen av budgetprocessen i 11 kap. 18 § riksdagsordningen, som diskuterades i förra kapitlet, följer i stora drag Riksdagsutredningens förslag från 1993 (1993/94:TK1, 2.2; 1993/94:TK2).

Utredningen övervägde också tre andra modeller. Den första, ”avstämningsmodellen”, skulle ha inneburit förhållandevis små ändringar av budgetreglerna jämfört med den ordning som gällde vid 1990-talets början. Idén var att regeringens budgetförslag också framgent skulle beredas i samtliga utskott, men att finansutskottet skulle få i uppgift att följa utskottens budgetarbete för att i slutskedet av budgetbehandlingen i riksdagen kunna föreslå de ändringar som bedömdes önskvärda med hänsyn till de ekonomisk-politiska målen för budgeten som helhet. Denna modell företer vissa likheter med budgetprocessen i Norge före den norska budgetreformen 1997, även om det i Norge var regeringen som i slutet av budgetbehandlingen, när fackutskottens arbete var avslutat, lade fram en så kallad salderingsproposition med det slutliga budgetförslaget. Även den andra modellen, ”yttrandemodellen”, skulle ha inneburit att budgeten från början bereddades i samtliga utskott, men i stället för att lägga fram sina förslag för beslut i kammaren skulle fackutskottens ändringsförslag skickas till finansutskottet, vars betänkande sedan skulle innehålla hela förslaget till statsbudget. Den sista modellen, ”paketbeslutsmodellen”, skulle ha inneburit att hela budgeten togs eller förkastades i ett enda beslut. Proceduren skulle till en början likna yttrandemodellen, eftersom beredningen skulle börja i fackutskotten, varefter finansutskottet skulle skriva ett samlat betänkande om budgeten. Men betänkandet skulle med denna modell bara innehålla en enda beslutspunkt. Skillnaden mellan paketbeslutsmodellen och rambeslutsmodellen, som utredningen

alltså till sist valde, var att fackutskottet med paketbeslutsmodellen endast skulle ta fram underlag för finansutskottets betänkande – de skulle inte ha en självständig roll senare i processen, eftersom alla enskilda anslagsbeslut ju skulle ingå i paketbeslutet.

Riksdagsutredningen avvisade avstämningsmodellen, yttrandemodellen och paketbeslutsmodellen av delvis olika skäl. Avstämningsmodellen och yttrandemodellen avvisades på praktiska, budgetpolitiska grunder. Den förra modellen bedömdes vara otillräcklig för att hålla samman budgetarbetet och den senare bedömdes vara alltför komplicerad och tungrodd. Paketbeslutsmodellen avvisades däremot på mer principiella, författningpolitiska grunder.

Paketbeslutsmodellen förutsätter mycket stora förändringar i nuvarande budgetprocess. Framför allt blir det fråga om en maktförskjutning vad gäller den ekonomiska politiken från riksdagen till regeringen. Den skulle leda till ett system som närmast påminner om det franska eller brittiska. (1993/94:TK1, 52)

Utredningen drog slutsatsen att det vore svårt att överblicka konsekvenserna av en så radikal förändring av budgetarbetet och föredrog därför rambeslutsmodellen. Denna ansågs ge bättre förutsättningar för en sammanhållen budgetprocess än både avstämningsmodellen och yttrandemodellen, men den betraktades samtidigt som mindre långtgående och radikal än paketbeslutsmodellen i ett författningpolitiskt perspektiv.

Erfarenheterna av tillämpningen av rambeslutsmodellen sedan mitten av 1990-talet (se avsnitt 3.3) väcker frågan om Riksdagsutredningen möjligen kan ha underskattat hur stora konsekvenser rambeslutsmodellen skulle få för utskottets roll i budgetprocessen och för förhållandet mellan riksdagen och regeringen. Fackutskottets initiala granskning av regeringens budgetförslag verkar inte ha blivit den viktiga första fas i budgetprocessen som utredningen förväntade sig, och i den avslutande utskottsbehandlingen, efter att riksdagen har fattat rambeslutet, har det endast i undantagsfall skett att utskottet har föreslagit en omfördelning eller minskning av anslagen inom utgiftsramarna. Skillnaderna mellan rambeslutsmodellen och paketmodellen har alltså när det gäller utfallet visat sig vara mindre än Riksdagsutredningen förefaller att ha tänkt sig, även om fackutskottet fortsatt bereder besluten om enskilda anslag i det andra beslutssteget. Eftersom beslut om ändringsbudgetar enligt

11 kap. 18 § riksdagsordningen ska fattas i ett steg, inte två, tillämpas paketbeslutsmodellen också i realiteten för ändringsbudgetar.

Daniel Tarschys anförde i ett särskilt yttrande att han skulle ha föredragit yttrandemodellen men att rambeslutsmodellen var en förbättring jämfört med den befintliga regleringen av budgetprocessen. I övrigt var utredningen enig om förslaget att införa rambeslutsmodellen. Flera av ledamöterna anförde emellertid att de skulle ha föredragit att flytta valdagen till våren i samband med att budgetåret ändrades till kalenderår.

När förslaget om rambeslutsmodellen behandlades i riksdagen föreslog Carl B. Hamilton (fp) mer långtgående inskränkningar i riksdagsledamöternas rätt att föreslå ändringar i statens budget än Riksdagsutredningen hade föreslagit (mot. 1992/93:K313) medan Birgitta Hambræus (c) tvärtom motsatte sig rambeslutsmodellen med argumentet att det är "finansutskottets uppgift att finna vägar att finansiera det som riksdagen på förslag från fackutskotten beslutat genomföra" (mot. 1993/94:K29, 1993/94:K47). Vissa enskilda företrädare för Socialdemokraterna och Vänsterpartiet ville avvakta ytterligare utredningar. Sören Lekberg och Lennart Nilsson (s) menade till exempel att förslaget om rambeslutsmodellen byggde på överdrivna föreställningar om riksdagens benägenhet att öka de offentliga utgifterna och ville få klarhet i reformens implikationer för fackutskottens ställning och för oppositionens möjligheter att få gehör för sina förslag (mot. 1993/94:K49). Liknande synpunkter framfördes av Lars Bäckström och Rolf L. Nilson (v), vilka i och för sig ansåg att rambeslutsmodellen var principiellt riktig men samtidigt menade att den medförde risker beträffande beredningen i utskotten och utskottens roll i riksdagsarbetet (mot. 1993/94:K50). Johan Lönnroth m.fl. (v) anförde emellertid att rambeslutsmodellen borde prövas eftersom en mer samlad budgetbehandling förhoppningsvis skulle leda till "en fördjupad diskussion" och "ökad överskådlighet" (mot. 1993/94:K48).

Förutom att själva riksdagsbehandlingen av regeringens budgetförslag förlades till hösten och reglerades i enlighet med rambeslutsmodellen medförde budgetreformen att regeringen ålades att lägga fram alla sina förslag för nästa års budget i en enda proposition, budgetpropositionen. "Det budgetförslag som redovisas där skall vara fullständigt", skrev Riksdagsutredningen. "Nuvarande system med kompletteringsproposition samt särpropositioner i budget-

frågor avskaffas.” (1993/94: TK2, 9) Före budgetreformen var det vanligt att regeringen efter att den hade lämnat sin budgetproposition till riksdagen återkom med ytterligare förslag i separata propositioner. Som avsnitt 3.3 visar innehöll dessa propositioner ofta stora utgiftsökningar jämfört med det ursprungliga förslaget i budgetpropositionen.

3.2 Senare utredningar

Sedan rambeslutsmodellen infördes i mitten av 1990-talet har den statliga budgetprocessen varit föremål för en rad olika utredningar, både i form av statliga kommittéer som har tillsatts av regeringen och i form av parlamentariska utredningar inom riksdagen.

I mitten av 1990-talet, när riksdagen hade beslutat att övergå till en rambeslutsmodell för den egna budgetbehandlingen, riktades uppmärksamheten mot budgetberedningen inom Regeringskansliet och mot förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna. I skrivelsen *Fortsatt reformering av budgetprocessen* (Ds 1995:73, 7) konstaterades att tiden sedan riksdagens budgetbehandling reformerats var kommen för ”en motsvarande uppstramning av processens övriga faser – den inledande som leder fram till ett budgetförslag, och den avslutande i vilken riksdagsbesluten förverkligas, följs upp och återrapporteras”.

Några år efter införandet av rambeslutsmodellen utvärderades den av Riksdagskommittén (2000/01:RS1). Kommittén konstaterade att rambeslutsmodellen ”innebär att en minoritetsregerings möjlighet att få igenom budgetpropositionen i riksdagen har ökat”, vilket hade medfört en maktförskjutning från riksdagen till regeringen, men detta var enligt kommittén en ”avsedd effekt” av budgetreformen (2000/01:RS1, bilaga 4, 40). Kommittén såg i huvudsak positivt på utvecklingen eftersom den ansåg det vara ”bra att budgetprocessen försvårar att hoppande majoriteter för ökade anslag utan finansiering bildas” (2000/01:RS1, bilaga 4, 40).

I Riksdagskommitténs betänkande framkom att flera riksdagsledamöter hade uttryckt missnöje över att riksdagen i så liten utsträckning utnyttjade möjligheten att ändra i budgeten under budgetarbetet i utskotten. Kommittén menade emellertid att detta i första hand berodde på den parlamentariska situationen.

Regeringen har alla fyra gångerna förhandlat – inför år 1997 med Centerpartiet, de följande tre åren med Vänsterpartiet och Miljöpartiet – innan budgetpropositionen lagts fram för riksdagen. Det är då knappast förvånande att budgetförslaget i de allra flesta fall också har accepterats av riksdagen. I en annan parlamentarisk situation, t.ex. om en minoritetsregering inte skaffar sig stöd på förhand från andra partier, kan man vänta sig att riksdagens behandling av budgetpropositionen leder till större förändringar. (2000/01:RS1, bilaga 4, 65)

I det politiska läge som rådde i Sverige i början av 2000-talet uppfattades det alltså som ganska oproblematiskt att 1990-talets budgetreform hade stärkt regeringsmakten, eftersom regeringen i alla händelser hade ett nära samarbete med andra partier, vilket ledde till att en majoritet av riksdagsledamöterna stödde regeringens ekonomiska politik när den lades fram i riksdagen. Riksdagskommitténs viktigaste förslag när det gällde budgeten handlade i stället om den ekonomiska vårpropositionens funktion i budgetprocessen. Behandlingen av vårpropositionen var enligt kommittén alltför tidskrävande och alltför lik behandlingen av själva budgetpropositionen.

Budgetprocessen utreddes ytterligare några år senare i Grundlagsutredningen, som hade till uppgift att göra en samlad översyn av regeringsformen. Som diskuterades i kapitel 2 föreslog den referensgrupp som bistod utredningen när det gällde finansmakten i sitt betänkande att rambeslutsmodellen borde grundlagsfästas genom att vissa av bestämmelserna överfördes från riksdagsordningen till regeringsformen (SOU 2008:115). Utredningen gick emellertid inte på referensgruppens linje, eftersom den ville undvika att ta in bestämmelser i regeringsformen som ”förhindrar en utveckling av budgetprocessen” eller ”inskränker riksdagens och regeringens möjligheter att vidta de åtgärder som den ekonomiska situationen kan tänkas kräva” (SOU 2008:125, 569).

Under 2010-talet har den statliga budgetprocessen varit föremål för två stora så kallade Budgetprocesskommittéer, varav den ena avgav sitt huvudbetänkande 2013 (SOU 2013:73) och den andra avgav sitt huvudbetänkande 2017 (SOU 2017:78). Utgångspunkten för den första Budgetprocesskommitténs betänkande var att de regler för budgetprocessen som infördes i mitten av 1990-talet i huvudsak fungerade bra men att det vore önskvärt med en ännu tydligare författningsreglering av budgetprocessen eftersom en ordning som bygger på ”praxis och överenskommelser” riskerar att ”skapa en otydlighet om vad som gäller” (SOU 2013:73, 16). Utred-

ningen föreslog bland annat att en bestämmelse skulle införas i riksdagsordningen om att riksdagen i rambeslutsprocessens första steg ska fatta beslut om de budgetpolitiska målen och om att rambeslutsmodellen i normalfallet ska tillämpas närhelst riksdagen fattar beslut om statens budget. För första gången sedan rambeslutsmodellen infördes i mitten av 1990-talet märktes emellertid i den första Budgetprocesskommitténs betänkande ett visst mått av politisk oenighet om den fortsatta reformeringen av budgetprocessen, vilken bland annat tog sig uttryck i att Socialdemokraterna och Miljöpartiet reserverade sig mot vissa av förslagen. Även Sverigedemokraterna lämnade in en reservation.

Några år senare lade Överskottsmålskommittén (SOU 2016:67, 279–284) fram vissa förslag om hanteringen av budgetpåverkande förslag i riksdagens budgetprocess. Regleringen av budgetprocessen i riksdagen omfattades inte av kommitténs direktiv, men kommittén valde ändå att lägga fram förslag som syftade till att ”bringa större klarhet” i tre slags frågor ska hanteras av riksdagen (1) lagstiftning med budgetpåverkan, (2) budgetrelaterade tillkännagivanden och (3) förslag som väckts utanför den ordinarie budgetprocessen. Kommittén ställde sig gång bakom vissa förslag om fortsatt reglering som Budgetprocesskommittén hade kommit fram till, men inte nått politisk enighet om. Mer specifikt föreslog kommittén att regeringen skulle inleda arbetet med att reglera lagstiftning med budgetpåverkan (1) och överväga om budgetrelaterade tillkännagivanden och förslag som väckts utanför den ordinarie budgetprocessen (2 och 3) skulle kunna regleras på motsvarande vis. Det första förslaget blev verklighet, men inte de två andra.

I den andra Budgetprocesskommitténs betänkande från 2017 framhölls att regleringen av budgetprocessen inte fick gå så långt att riksdagen åsidosattes.

Även om det är viktigt att en minoritetsregering kan styra landet effektivt får budgetprocessen inte innebära att möjligheten för en majoritet i riksdagen att agera beskärs i alltför stor utsträckning. Ett starkt skydd för en minoritetsregerings budgetförslag riskerar också att försvaga viljan att träffa breda överenskommelser i riksdagen. En balans måste finnas mellan en samlad budgetprocess ... och oppositionspartiernas och de enskilda ledamöternas möjlighet att påverka budgeten. Denna balans måste beaktas när nya regleringar av budgetprocessen övervägs. (SOU 2017:78, 26)

Av kommitténs betänkande framgår också att konflikterna mellan de politiska partierna om budgeten och budgetreglerna återigen hade fördjupats, och även denna gång reserverade sig Socialdemokraterna och Miljöpartiet, och Vänsterpartiet, mot vissa av utredningens förslag. Reservationerna hängde samman med den politiska konflikt mellan regeringen och vissa av riksdagspartierna som utspelade sig på försommaren 2017, då de fyra partierna i Allians för Sverige tillsammans med Sverigedemokraterna hotade att avsätta vissa statsråd om inte regeringen avstod från att lägga fram vissa förslag om skattehöjningar i budgetpropositionen (se avsnitt 5.3). Reservanterna skrev bland annat följande:

De senaste månadernas utveckling vad gäller det parlamentariska samarbetet gör att vi kan konstatera att en gemensam syn både på processen och på den egna rollen i denna saknas. Ett tydligt uttryck för detta är det särskilda yttrande med hot om misstroendeförklaring som lämnades i finansutskottets betänkande med anledning av den ekonomiska vårpropositionen. Det framstår inte som meningsfullt att söka överenskommelser om begränsade frågor avseende hanteringen av budgetförslaget i riksdagen när några parter aktivt ägnar sig åt att undergräva grunden för budgetprocessen.

Både den första Budgetprocesskommittén, som överlämnade sitt betänkande 2013, och den andra Budgetprocesskommittén, som överlämnade sitt betänkande 2017, var alltså på väg att nå enighet om vissa förändringar i budgetreglerna som skulle hindra eller åtminstone försvåra för riksdagen att göra ändringar i budgeten utanför den ordinarie budgetprocessen. I bägge fallen misslyckades kommittéerna emellertid med att nå bred enighet, vilket hängde samman med de konflikter om budgeten och budgetreglerna som har beskrivits kortfattat i kapitel 1 och som kommer att beskrivas mer utförligt i kapitel 5 i denna bilaga.

De utredningar som sedan mitten av 1990-talet har haft i uppgift att ta fram förslag på fortsatta förändringar av budgetprocessen kan således delas in i tre lite olika faser. Fram till början av 2000-talet handlade utredningarna i första hand om att fullfölja budgetreformen och de politiska partierna förklarade sig i regel vara ganska nöjda med resultatet. Under 2000-talet och fram till mitten av 2010-talet diskuterade utredningarna i första hand om regleringen av budgetprocessen borde skärpas ytterligare genom nya ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen. I de allra senaste utredningarna har utredningsarbetet i hög grad påverkats av de åter-

kommande konflikterna mellan partierna om statens budget och om den praktiska tillämpningen av budgetreglerna.

3.3 Budgetreformen och statens utgifter

Som detta kapitel har visat hade 1990-talets budgetreform flera syften. Ett uttalat syfte var att förenkla beredningen av och besluten om statens budget i riksdagen. Ett andra uttalat syfte var att låta riksdagen besluta om budgeten ”uppifrån och ned” i stället för ”nedifrån och upp”, för att på så vis göra budgetarbetet mer överskådligt och planmässigt. Ett tredje uttalat syfte, som hängde samman med det andra, var att hålla tillbaka de offentliga utgifterna, vilka enligt Riksdagsutredningen tenderade att öka i samband med budgetbehandlingen i riksdagen. Senare utvärderingar och utredningar har också angett att ett av målen med budgetreformen var att underlätta för minoritetsregeringar att få igenom sina budgetförslag i riksdagen.

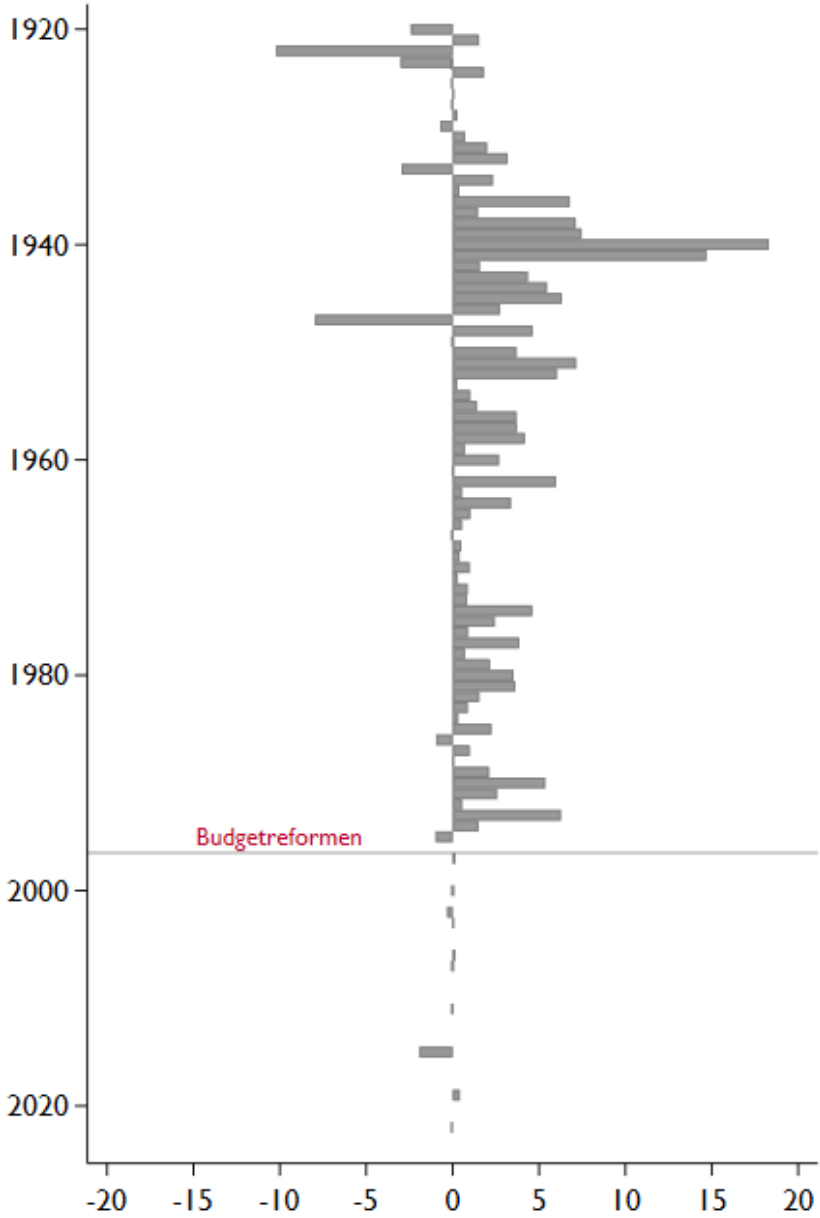
Konsekvenserna av budgetreformen för utvecklingen av de statliga utgifterna i Sverige har analyserats i två studier av Wehner (2006b, 2013). De två studierna använder delvis olika metoder för att beskriva budgetreformens effekter, men resultatet är entydigt: reformen har på ett avgörande sätt förändrat både regeringens och riksdagens agerande under budgetprocessen. I den första uppsatsen, från 2006, analyserar Wehner de nettoförändringar i statens utgifter som har initierats inom riksdagen under behandlingen av regeringens budgetpropositioner. Denna metod överensstämmer i allt väsentligt med den metod som används i Mattsons jämförande studie av budgetarbetet i danska Folketinget och svenska riksdagen (1996). I den andra uppsatsen, från 2013, analyserar Wehner i stället alla förändringar i statens utgifter som har beslutats mellan att regeringen har lämnat sin budgetproposition till riksdagen och riksdagens sammanställning av den färdiga budgeten. I den andra studien ingår alltså alla ändringar i budgeten som har skett under budgetprocessen, vare sig de har initierats inom riksdagen och dess utskott eller i propositioner som regeringen har lämnat till riksdagen efter den huvudsakliga budgetpropositionen (något som sedan 1996 inte är tillåtet, men som var tillåtet, och vanligt förekommande, före budgetreformen).

Det material som används i uppsatsen från 2013 kan användas för att beskriva hur stora ändringar som har skett under budgetprocessen ända sedan det parlamentariska genombrottet på 1910-talet. Figur 3.1 använder materialet för att beskriva hur mycket de totala utgifterna i den färdiga budgeten har skilt sig från det förslag regeringen lagt fram i sin budgetproposition, uttryckt i procent av de totala utgifterna i propositionsförslaget, sedan budgeten för 1920. Den första budgeten i figuren beslutades i juni 1919, det vill säga under Edénregeringens sista år vid makten, vilket var samma år som riksdagen bestämde att införa allmän och lika rösträtt för kvinnor och män. Den sista budgeten i figuren är budgeten för innevarande år, 2023, vilken fastställdes i december 2022. När det gäller perioden efter 2012 har Wehners datamaterial kompletterats med uppgifter från de betänkanden i vilka finansutskottet i slutet av varje år sammanställer riksdagens beslut om statens budget.

Figuren beskriver bara förändringen av de totala utgifterna, det vill säga huruvida riksdagen har beslutat om högre eller lägre sammanlagda utgifter än vad regeringen har föreslagit i sin budgetproposition. Om riksdagen under ett och samma år har beslutat att höja ett anslag med 2 miljarder och att sänka ett annat anslag med 2 miljarder blir nettosumman 0. Låt oss ta budgeten för 2022 som exempel. Eftersom regeringen förlorade budgetomröstningen i november 2021 utgick budgeten för 2022 från Moderaternas och Kristdemokraternas budgetreservation, vilket innebär att de samlade utgifterna sänktes med ungefär en miljard jämfört med regeringens förslag (0,1 procent). Men på anslagsnivå skedde betydligt större förändringar, eftersom riksdagen beslutade om både utgiftsökningar och utgiftsminskningar. Dessa framgår inte av figur 3.1. Figuren säger inte heller någonting om vilka beslut som fattades beträffande statens inkomster, vilket innebär att den inte säger någonting om förändringarna av budgetsaldot (det vill säga utgifterna minus inkomsterna). Slutligen säger figuren ingenting om eventuella ändringar i budgeten under budgetåret, det vill säga efter att budgeten har börjat gälla. Exempelvis ingår inte de beslut om ändringar i statens budget som 2020 och 2021 fattades med utgångspunkt i utskottsinitiativ i finansutskottet.

Figur 3.1 Utgiftsändringar sedan budgetpropositionen lämnats till riksdagen

Procent av de totala utgifterna i regeringens förslag i budgetpropositionen



Källor: Wehner (2013), Mattson (2023) och egna beräkningar på grundval av finansutskottets betänkande FiU10 (olika år).

Trots dessa begränsningar går det på basis av figur 3.1 att dra flera viktiga slutsatser om samspelet mellan riksdagen och regeringen i olika skeden av Sveriges moderna historia. Wehners undersökning handlar primärt om skillnaderna mellan budgetprocessens karaktär i början, mitten och slutet av mandatperioderna. Han visar att ändringarna i budgeten i regel har varit större i slutet av varje mandatperiod, när nästa val har närmat sig, än i början, när det föregående valet just har ägt rum. Men det framgår också av datamaterialet att utgifterna ökade kraftigt under riksdagsbehandlingen i slutet av 1930-talet och början av 1940-talet, i samband med upprustningen inför och under andra världskriget. Man kan också konstatera att det finns ett starkt empiriskt samband mellan inflationen och nivån på utgiftsförändringarna. Det finns dessutom, som tabell 3.1 visar, ett tydligt samband mellan regeringens sammansättning och de genomsnittliga ändringarna i utgifterna efter att budgetpropositionen har lagts fram. Eftersom vissa typer av regeringar har varit mycket mer vanliga efter än före budgetreformen redovisas uppgifterna för perioden före 1997 separat. Uppgifterna i den fjärde kolumnen i tabellen gäller hela perioden från 1920 till i dag, medan uppgifterna i den femte kolumnen bara avser perioden 1920–1996.

Tabell 3.1 **Nettoförändring av de totala utgifterna under olika slags regeringar**

Typ	Ställning	År	Förändring	Förändring (före 1997)
Enpartiregering	Majoritet	2	0,7 procent	0,7 procent
Enpartiregering	Minoritet	61	0,9 procent	0,9 procent
Koalition	Majoritet	17	2,4 procent	3,4 procent
Koalition	Minoritet	17	0,7 procent	2,7 procent
Koalition	Samling	6	8,4 procent	8,4 procent

Anm.: Avser perioden efter 1920.

Källa: Wehner (2013) och egna beräkningar.

Som konstaterades i början av detta avsnitt är det viktigt att erinra sig att det före 1990-talets budgetreform inte fanns något hinder för regeringen att lämna fler propositioner om statens budget efter att budgetpropositionen hade lagts fram. Regeringen lämnade i själva verket i normalfallet flera sådana propositioner varje år, inklusive en så kallad kompletteringsproposition med tilläggsförslag som hade arbetats fram under våren. Uppgifterna i figur 3.1 och tabell 3.1 beskriver alltså de totala effekter på utgifterna som följde dels av

regeringens tilläggsförslag, dels av själva riksdagsbehandlingen. En jämförelse mellan uppgifterna i figur 3.1 och de uppgifter som tidigare sammanställts av Mattson (1996) – vilka också används i Wehner (2006b) – visar att de förändringar i budgeten som beskrivs i figur 3.1 före budgetreformen i första hand har berott på förslag från regeringen, inte på uppgörelser som träffats i riksdagen. En slutsats som kan dras av denna jämförelse är att förbudet mot att regeringen lämnar fler propositioner om statens budget mellan budgetpropositionen och budgetårets början av allt att döma har haft en stark effekt på samspelet mellan regeringen och riksdagen – inte bara rambeslutsmodellen i sig.

Som tabell 3.1 visar är det inte i första hand minoritetsregeringar utan koalitionsregeringar som är förknippade med stora öknings av statens utgifter under budgetprocessens gång. Detta är värt att lägga märke till eftersom oron för stora utgiftsökningar när Sverige styrs av minoritetsregeringar hade stor betydelse för Riksdagsutredningens förslag om en ny budgetprocess på 1990-talet och för alla senare utvärderingar av budgetprocessen. Man kan här konstatera att de offentliga utgifterna enligt Wehners datamaterial inte ökade särskilt mycket efter att statsverkspropositionerna hade lämnats till riksdagen under minoritetsparlamentarismens tid på 1920-talet och i början av 1930-talet – en period då Sverige styrdes av en rad enpartiregeringar med svagt stöd i riksdagen. Detta hängde emellertid också samman med att det ekonomiska tänkandet på 1920-talet var annorlunda än det ekonomiska tänkandet i dag. De flesta partierna i riksdagen hade i början av mellankrigstiden en påfallande konservativ syn på de statsfinansiella frågorna (se särskilt Lewin 1967).

Att statens utgifter ökar mer under koalitionsregeringar än under enpartiregeringar är inte överraskande i sig. En rad studier i national-ekonomi och statsvetenskap har visat att de offentliga utgifterna ökar snabbare när flera partier delar på regeringsmakten än när ett parti regerar på egen hand (se t.ex. Bawn och Rosenbluth 2006 och Persson, Roland och Tabellini 2007). Vad som möjligen är mer överraskande är att en såpass stor del av utgiftsökningarna har skett först efter att budgetpropositionen har lämnats till riksdagen. En tänkbar förklaring är att Sverige har styrts av koalitionsregeringar under perioder som har kännetecknats av kriser av olika slag, såsom upprustningen inför kriget (regeringen 1936–1939), inflationen i samband med Koreakriget (regeringarna på 1950-talet), 1970-talets

strukturkriser i tillverkningsindustrin (regeringarna 1976–1978 och 1979–1982) och slutligen 1990-talskrisen (regeringen 1991–1994). En annan tänkbar förklaring är att koalitionsregeringar ofta inte har hunnit komma överens om den ekonomiska politiken innan de har lämnat budgetpropositionen till riksdagen utan i stället fortsatt att förhandla inom regeringen och sedan lämnat kompletterande förslag till riksdagen. Det är svårt att skilja mellan dessa två tänkbara förklaringar eftersom koalitionsregeringar har varit ovanliga i Sverige. Sannolikt har både situationen i omvärlden och utdragna förhandlingar inom regeringarna bidragit till att de offentliga utgifterna har tenderat att öka mer när Sverige har styrts av koalitionsregeringar än när landet har styrts av enpartiregeringar.

Figur 3.1 visar sammanfattningsvis att budgetreformen har haft en mycket stor effekt på samspelet mellan riksdagen och regeringen, vilket har tagit sig uttryck i att riksdagen sedan mitten av 1990-talet genomgående har beslutat om mycket små nettoförändringar i statens utgifter i förhållande till regeringens förslag i budgetpropositionen. Det normala har i själva verket varit att riksdagen har godkänt regeringens förslag utan att göra några ändringar alls. Före mitten av 1990-talet beslutade riksdagen alltid om ändringar i regeringens ursprungliga budgetförslag, vilket i regel ledde till ökade utgifter. Men de utgiftsökningarna tycks alltså inte i första hand ha berott på att riksdagen själv har föreslagit ökade utgifter, för åtminstone under den period för vilken det är möjligt att jämföra uppgifterna i figur 3.1 med de uppgifter som tidigare redovisas i Wehner (2006b) och i Mattson (1996) berodde utgiftsökningarna före budgetreformen till övervägande delen på förslag som lagts fram av regeringen, inte på förslag som initierats inom riksdagen. Det är emellertid tänkbart eller kanske till och med troligt att vissa förslag i kompletteringspropositionerna och i andra ekonomisk-politiska propositioner föranleddes av krav som andra politiska partier ställde som villkor för att stödja regeringens budgetförslag.

3.4 Budgetreformen och riksdagens makt

I flera av de utvärderingar och utredningar som diskuterades i avsnitt 3.2 konstaterades att budgetreformen har stärkt regeringsmakten i Sverige eftersom det har blivit lättare för en minoritets-

regering att få igenom sitt budgetförslag och svårare för partierna i riksdagen att föreslå och få igenom ändringar i budgeten. Detta är en i huvudsak riktig tolkning av reformens resultat, men det är inte hela bilden.

För det första har riksdagens makt begränsats i ett speciellt avseende, nämligen när det gäller att senare under hösten föreslå och besluta om andra inkomster och högre anslag än de ramar riksdagen har bestämt i det första steget i budgetprocessen. Riksdagens makt har inte nödvändigtvis begränsats i andra avseenden. Under den ordinarie budgetprocessen på hösten kan partierna bara få igenom ändringar i budgeten genom att lägga fram och få stöd för egna alternativa budgetförslag som innefattar alla delar av rambeslutet. Det är en viktig begränsning. Men när det exempelvis gäller de övergripande ekonomisk-politiska målen för finanspolitiken, snarare än enskilda delar av budgeten, har riksdagens makt inte minskat på samma sätt. Det går till och med att hävda att riksdagens makt över statens lånebehov ökat, inte minskat, eftersom regeringen är bunden av överskottsmålet, som numera ingår i riksdagens rambeslut.

Den andra och kanske viktigare tillägget är att det även med de nya budgetreglerna finns gränser för regeringens makt över budgeten, vilket framgick av den politiska utvecklingen under åren 2014–2021, då regeringen vid tre tillfällen förlorade den avgörande budgetomröstningen i kammaren. På 2000-talet konstaterade bedömare såsom Mattson (2000) och Ask (2004) att budgetreglerna ännu inte hade prövats i en situation med svaga regeringar som inte på förhand försäkrat sig om att en majoritet av riksdagens ledamöter skulle stödja deras budgetförslag. Ask (2004) frågade sig till exempel följande:

Håller verkligen den nya budgetordningen stånd i ett läge då en minoritetsregering lägger fram ett budgetförslag som riksdagsmajoriteten i och för sig skulle vara beredd att fälla men vart och ett av budgetalternativen stöds av en mindre grupp av ledamöter än den som regeringen kan vänta sig stöd från i riksdagen? Riksdagskommittén ansåg att rambeslutsmodellen har förstärkt en minoritetsregerings möjlighet att få igenom sitt budgetförslag, men är det verkligen så? Tanken är att riksdagsminoriteternas budgetalternativ undan för undan skall falla bort i förberedande voteringar enligt den beslutsordning som gäller i kammaren. Denna beslutsordning innebär att den minsta minoritetens förslag först ställs mot den närmast större minoritetens förslag. Vinnaren i den voteringen ställs därefter mot det förslag som stöds av den näst största gruppen. För att budgetsytemet skall fungera för en

minoritetsregering måste flera förutsättningar vara uppfyllda. En sådan förutsättning är att den grupp som stöder ett budgetalternativ som faller bort i en förberedande votering lägger ned sina röster i kommande voteringar. Om en sådan grupp röstar för ett annat budgetalternativ än regeringens i slutvoteringen, kan ju detta andra alternativ komma att överflygla regeringens. En annan förutsättning för att det skall fungera är att minoritetsregeringens stöd i riksdagen inte är alltför magert. (Ask 2004, 23)

Regeringsmakten har i och med budgetreformen stärkts med hänsyn till riksdagens möjligheter att modifiera regeringens budgetförslag efter att budgetpropositionen har lämnats till riksdagen. Riksdagens möjligheter att *fälla* regeringens budgetförslag begränsas emellertid inte av de bestämmelser i riksdagsordningen som infördes i samband med budgetreformen.

4 Parlamentarism och finansmakt

Ett huvudtema för denna bilaga till 2023 års Långtidsutredning är att det i ett parlamentariskt system som det svenska finns ett nära samband mellan regeringens parlamentariska ställning och de politiska partiernas strategiska agerande under budgetprocessen. Det är lätt att belägga att så är fallet i Sverige. Under de första 10–15 åren efter 1990-talets stora budgetreform var de nya reglerna för budgetprocessen förhållandevis okontroversiella. Under de 10–15 följande åren ledde tillämpningen av budgetreglerna däremot till återkommande konflikter mellan regeringen och riksdagen och mellan de politiska partierna – konflikter som tog sig uttryck i reservationer mot förslagen i flera av de statliga utredningarna om den statliga budgetprocessen (se kapitel 3) och i partiernas agerande i riksdagen (se kapitel 5). Huvudförklaringen till den plötsliga förändringen i början av 2010-talet är att de politiska förutsättningarna för budgetprocessen förändrades när Sverigedemokraterna valdes in i riksdagen i 2010 års val och den utpräglade blockpolitik som hade kännetecknat perioden mellan slutet av 1990-talet och slutet av 2000-talet gick mot sitt slut. Sverige övergick då från en politisk modell som brukar kallas kontraktsparlamentarism till en period med mer renodlad minoritetsparlamentarism.

För att förstå hur den statliga budgetprocessen fungerar i praktiken måste man alltså beakta hur relationen mellan regeringen och parlamentet ter sig i ett politiskt system som det svenska. Syftet med detta kapitel är att sätta in budgetpolitiken i ett större politiskt sammanhang. Avsnitt 4.1 förklarar hur parlamentariska styrelseskick skiljer sig från andra styrelseskick, såsom presidentialism och semipresidentialism. Avsnitt 4.2 diskuterar de viktigaste skillnaderna mellan olika slags parlamentarism bland de västeuropeiska demokratierna. Avsnitt 4.3 redogör för den svenska parlamentarismens utveckling och särdrag. Avsnitt 4.4, slutligen, diskuterar sambandet

mellan olika slags styrelseskick i Europa och olika sätt att reglera den statliga budgetprocessen.

4.1 Parlamentarism

Nästan alla stater i Västeuropa, och många stater i Central- och Östeuropa, har i likhet med Sverige parlamentariska styrelseskick. Parlamentarism innebär att regeringen för sin politiska överlevnad är beroende av den lagstiftande församlingens stöd. Alla andra demokratiska stater i Europa förutom Schweiz tillämpar i stället semipresidentialism, vilket är ett styrelseskick som innebär att regeringsmakten är uppdelad mellan en president, som inte är beroende av parlamentets stöd, och en premiärminister, som är beroende av parlamentet. Ingen av de demokratiska staterna i Europa tillämpar det tredje huvudalternativet, presidentialism, vilket är ett styrelseskick som är vanligt förekommande i både Nord- och Sydamerika och som innebär att regeringsmakten utövas av en direktvald president. I Schweiz styr en permanent koalitionsregering, Förbundsrådet, i vilken de fyra största partierna i parlamentet ingår.

Parlamentarismen växte fram i Västeuropa under 1700- och 1800-talen och i början av 1900-talet. Före parlamentarismens genombrott bestod europeiska regeringar oftast av en grupp rådgivare som utsågs av kungen eller drottningen utan parlamentets godkännande och utan att parlamentet hade möjlighet att avsätta vare sig regeringschefen eller de övriga medlemmarna i regeringen.

I vårt land brukar det parlamentariska genombrottet dateras till hösten 1917, när kung Gustaf V såg sig tvingad att utse en liberal statsminister, Nils Edén, trots att kungen själv skulle ha föredragit någon av tidens ledande konservativa politiker. Kungen lovade också att rätta sig efter riksdagen när det gällde regeringsbildningen och att avstå från att göra uttalanden som gick emot regeringens politik. Men Sverige hade i realiteten ett parlamentariskt styrelseskick redan under frihetstiden, 1719–1772, eftersom medlemmarna i regeringen, då kallad riksrådet, kunde skiljas från sina ämbeten med hjälp av ett särskilt riksrettsförfarande, så kallad licentiering (Linnarsson 1943). Många bedömare menar också att det svenska politiska systemet fick fler och fler drag av parlamentarism under loppet av 1800-talet och i början av 1900-talet, det vill säga perioden mellan att Gustav IV

Adolf avsattes och en ny författning infördes år 1809 och det slutliga parlamentariska genombrottet på 1910-talet. Händelserna på hösten 1917, när kungen utsåg Nils Edén till statsminister i spetsen för en regering som utgick från Liberalerna och Socialdemokraterna, var i den meningen det sista skedet i en utveckling som hade påbörjats långt tidigare (Davidsson 2022). Som framgick av avsnitt 2.3 hängde utvecklingen mot parlamentarism under 1800-talet och i början av 1900-talet samman med att riksdagen kunde använda sin redan då vidsträckta finansmakt för att hålla regeringen ansvarig och inskränka dess handlingsutrymme, även om detta inte var den enda faktor som bidrog till parlamentarismens genombrott.

4.2 Olika former av parlamentarism

Gemensamt för alla parlamentariska stater är att regeringen är beroende av parlamentets stöd. Om en majoritet av ledamöterna i parlamentet vill ha en annan regering måste den sittande regeringen avgå. Men de parlamentariska systemen i Europa, och i andra delar av världen, skiljer sig samtidigt åt i flera viktiga avseenden, särskilt när det gäller regeringsbildningen och maktförhållandet mellan regeringen och parlamentet i de centrala politiska beslutsprocesserna.

Den första och viktigaste förklaringen till skillnaderna mellan olika parlamentariska system är att parlamentarismens sätt att fungera beror på partisystemet, som i sin tur beror på valsystemet. I Storbritannien, ett av parlamentarismens ursprungsländer, tillämpas majoritetsval, och partisystemet domineras av två partier, Labour och Konservativa partiet. Regeringarna i Storbritannien är därför i regel både enpartiregeringar och majoritetsregeringar (det regerande partiet företräder alltså en majoritet av ledamöterna i underhuset). Men Storbritannien är ett undantag. Alla andra länder i Västeuropa, med undantag för Frankrike, har betydligt mer proportionella valsystem än Storbritannien har, och det normala i de europeiska demokratierna är därför att fler än två partier har tillräckligt mycket politiskt inflytande för att kunna påverka regeringsbildningen. De flesta europeiska regeringar är därför koalitionsregeringar, som består av flera partier, eller minoritetsregeringar, som inte företräder en majoritet av ledamöterna i parlamentet. Många regeringar är också, i likhet med alla regeringar i Sverige sedan 2010 förutom

Magdalena Anderssons enpartiregering 2021–2022, både koalitionsregeringar och minoritetsregeringar på samma gång.

Den andra förklaringen till att förhållandet mellan parlamentet och regeringen skiljer sig åt mellan de parlamentariska demokratierna är att olika länder tillämpar olika regler för att avgöra om en regering har tillräckligt starkt stöd i parlamentet för att kunna tillträda och sitta kvar vid makten. Den generella principen att regeringsmakten utgår från parlamentet följer av själva definitionen av parlamentarism, men författningsregleringen varierar mycket mellan olika stater när det gäller parlamentets roll vid regeringens tillblivelse (regeringsbildningen), hur parlamentet tillkännager att det saknar förtroende för regeringen (misstroendeinstitutet) och regeringens möjligheter att upplösa parlamentet (extra val).

Tabell 4.1 Regeringsbildning i Västeuropa

Land	Styrelseskick	Investitur	Omröstningsregel
Belgien	Parlamentarism	Ja	Positiv
Danmark	Parlamentarism	Nej	–
Finland	Parlamentarism	Ja	Positiv
Frankrike	Semipresidentialism	Nej	–
Grekland	Parlamentarism	Ja	Positiv
Irland	Parlamentarism	Ja	Positiv
Island	Parlamentarism	Nej	–
Italien	Parlamentarism	Ja	Positiv
Luxemburg	Parlamentarism	Ja	Positiv
Nederländerna	Parlamentarism	Nej	–
Norge	Parlamentarism	Nej	–
Portugal	Semipresidentialism	Ja	Negativ
Schweiz	Rådsrepublik	Ja	Positiv
Spanien	Parlamentarism	Ja	Positiv
Storbritannien	Parlamentarism	Nej	–
Sverige	Parlamentarism	Ja	Negativ
Tyskland	Parlamentarism	Ja	Positiv
Österrike	Parlamentarism	Nej	–

Anm.: I kolumnen "Investitur" anges om regeringsbildningen föregås av en omröstning i parlamentet om den nya regeringen. Om ingen investituromröstning krävs är omröstningsregeln irrelevant, varför denna information utelämnats i den fjärde kolumnen i dessa fall. I Belgien krävs sedan 1993 endast att regeringen inte har en majoritet i parlamentet emot sig, men enligt praxis fortsätter man att tillämpa positiv parlamentarism (André m.fl. 2015).

Källa: Teorell m.fl. (2020, 22) förutom uppgifterna angående Schweiz, vilka är hämtade från Klöti m.fl. (2004).

Tabell 4.1, som utgår från sammanställningen i Teorell m.fl. (2020), beskriver reglerna för regeringsbildningen i de västeuropeiska demokratierna. Det finns två huvudtyper av parlamentarism: ”positiv” parlamentarism, som innebär att en ny regering måste ha aktivt stöd av en majoritet av ledamöterna i parlamentet, och ”negativ” parlamentarism, som innebär att en regering kan sitta kvar vid makten så länge parlamentet inte tvingar den att avgå. Negativ parlamentarism förekommer i länder där det antingen inte sker någon investituromröstning alls i samband med att en ny regeringschef utses eller där omröstningsregeln i investituromröstningen är negativ. I Sverige råder negativ parlamentarism. Riksdagen röstar i och för sig om en ny regering i en investituromröstning – till skillnad från parlamenten i våra skandinaviska grannländer Danmark och Norge – men omröstningsregeln är negativ eftersom det räcker att den statsminister talmannen har föreslagit inte har en majoritet emot sig (6 kap. 4 § regeringsformen).

Bland stater med proportionella valsystem finns ett empiriskt samband mellan negativ parlamentarism och förekomsten av minoritetsregeringar (se Bergman 1993, Cheibub, Martin och Rasch 2021 och Thürk, Hellström och Döring 2021). Positiv parlamentarism ökar i stället sannolikheten för breda koalitionsregeringar. Skälet är att det går lättare att bilda minoritetsregeringar om en ny regering kan tillträda utan att en majoritet av ledamöterna i parlamentet behöver ge regeringen sitt aktiva stöd.

Den tredje förklaringen till att förhållandet mellan parlamentet och regeringen skiljer sig åt mellan olika stater med parlamentariska styrelseskick hänger samman med parlamentets befogenheter och organisation. Flera jämförande statsvetenskapliga studier har visat att minoritetsregeringar är särskilt vanliga i länder med starka parlament och välorganiserade, permanenta utskott, eftersom oppositionspartierna oftare har anledning att släppa fram regeringar som de inte själva ingår i om de vet att de kan utöva politiskt inflytande inifrån den lagstiftande församlingen (se Strøm 1984; se också, för nyare studier på området, bidragen till Field och Martin 2023). Förekomsten av minoritetsregeringar tycks alltså bero både på reglerna för regeringsbildningen och på parlamentets konstitutionella ställning och organisation.

En fjärde förklaring till skillnaderna mellan olika parlamentariska demokratier har att göra med informella normer snarare än formella

regler. Alla författningar är ett slags ofullständiga kontrakt, eftersom det inte går att detaljreglera eller ens förutse alla de konfliktsituationer som kan uppstå i ett politiskt system. Normer och praxis spelar därför alltid stor roll i det politiska livet. Ett exempel är att Nederländerna trots att reglerna för regeringsbildningen liknar regleringen i de skandinaviska länderna (se tabell 4.1) i realiteten tillämpar positiv parlamentarism eftersom det sedan ett århundrade tillbaka finns en stark förväntan om att alla regeringar ska ha egen majoritet.

På grund av de konstitutionella och historiska skillnader mellan de västeuropeiska staterna som har beskrivits i detta avsnitt fungerar de parlamentariska demokratierna i Europa på olika sätt. Storbritannien skiljer sig som sagt ut genom sitt majoritetsvals-system, sina två dominerande partier och det faktum att nästan alla regeringar under efterkrigstiden har varit majoritetsregeringar. Även i vissa sydeuropeiska stater, såsom Grekland och Spanien, har valsystemen tenderat att gynna de största partierna, vilket har medfört att deras politiska system under långa perioder har dominerats av två stora partier, såsom Partido Socialista Obrero Español och Partido Popular i Spanien och Penellinio Sosialistiko Kinima och Nea Dimokratia i Grekland. I Italien och i de kontinentaleuropeiska staterna norr om Alpena, såsom Belgien, Nederländerna, Tyskland och Österrike, har antalet partier varit större, liksom i Finland, men de skiljer sig från de skandinaviska länderna genom att minoritetsregeringar har varit utomordentligt ovanliga. I stället har dessa länder tenderat att regeras av breda koalitionsregeringar. Till denna grupp kan också Island räknas. Kännetecknande för Danmark, Norge och Sverige är alltså å ena sidan att de har proportionella valsystem och därmed många partier som kan påverka regeringsbildningen, vilket skiljer dem från Storbritannien och Frankrike och i viss mån också från de sydeuropeiska staterna, och å andra sidan att de har haft många minoritetsregeringar, vilket skiljer dem från länder som Belgien, Finland, Island, Italien, Nederländerna, Tyskland och Österrike.

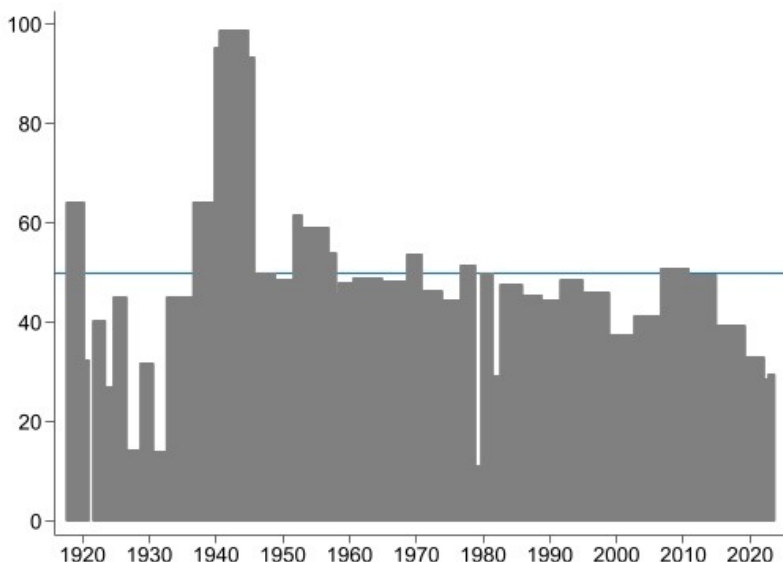
4.3 Parlamentarismen i Sverige

Den svenska parlamentarismen präglas av vårt lands flerpartisystem, vilket i sin tur är en konsekvens av det proportionella valsystemet. För närvarande är åtta partier representerade i Sveriges riksdag. Den svenska parlamentarismen präglas också av att en mycket stor andel av regeringarna under det senaste århundradet har varit minoritetsregeringar. Som figur 4.1 visar har Sverige sedan det demokratiska genombrottet i början av 1920-talet bara styrts av majoritetsregeringar vid enstaka tillfällen: 1936–1939 och 1951–1957, när Socialdemokraterna regerade tillsammans med Bondeförbundet; under andra världskriget, när Sverige styrdes av en samlingsregering; 1968–1970, när Socialdemokraterna under en kort period hade egen majoritet i andra kammaren; och 1976–1978, 1979–1981 och 2006–2010, när Sverige styrdes av borgerliga koalitionsregeringar som hade majoritet i riksdagen. I övrigt har Sverige enbart styrts av minoritetsregeringar under de senaste etthundra åren.

Den stora andelen minoritetsregeringar i Sverige beror bland annat på att riksdagen tillämpar en negativ omröstningsregel när den utser statministern, vilket underlättar bildandet av regeringar som inte företräder en majoritet av ledamöterna i parlamentet. Före 1975 hade avsaknaden av investituromröstning motsvarande effekt. Den beror också på att riksdagen är en konstitutionellt och organisatoriskt stark lagstiftande församling. Bägge dessa faktorer diskuteras i ett jämförande perspektiv i avsnitt 4.2.

Figur 4.1 Regeringspartiernas andel av riksdagsmandaten 1917–2023

Procent av riksdagsmandaten



Anm.: För perioden före enkammarreformen 1970 avses regeringspartiernas andel av mandaten i andra kammaren, inte första kammaren.

Källor: Lindvall m.fl. (2017) samt egen beräkning.

Men det parlamentariska systemet i Sverige har förstås inte fungerat på ett och samma sätt sedan det parlamentariska genombrottet i slutet av 1910-talet. Alldeles bortsett från att landet under korta perioder har styrts av majoritetsregeringar har perioderna med minoritetsregeringar varit påtagligt olika varandra.

Under 1920-talet och i början av 1930-talet inträffade den period i Sveriges historia som i den statsvetenskapliga litteraturen brukar kallas "minoritetsparlamentarismen" (se exempelvis Nyman 1947) men som med tanke på erfarenheterna från perioden 2010–2022 kanske hellre borde kallas "den första minoritetsparlamentarismen". Som figur 4.1 visar hade samtliga regeringar mellan 1920 och 1936 en svag ställning i riksdagen. Perioden mellan 1920 och mitten av 1930-talet präglades också av återkommande regeringskriser. Den politiska situationen mellan 2010 och 2022 har företett stora likheter med 1920-talets och det tidiga 1930-talets minoritetsparlamentarism, även om det också finns stora skillnader mellan nu och då (den viktigaste skillnaden är att inga regeringar avgick självmant mellan

2010 och 2022, något som var vanligt förekommande på 1920-talet och 1930-talet).

Under stora delar av efterkrigstiden regerades Sverige av socialdemokratiska minoritetsregeringar som i regel kontrollerade mellan 45 och 50 procent av riksdagsmandaten. Även om regeringarna 1945–1951, mellan 1957–1976 och 1982–1991 styrde i minoritet hade de en väsentligt starkare parlamentarisk ställning än minoritetsregeringarna hade under perioden med utpräglad minoritetsparlamentarism på 1920- och 1930-talet (eller för den delen 2010–2022). För att fälla regeringen skulle nämligen Vänsterpartiet kommunisterna, sedermera Vänsterpartiet, ha behövt göra gemensam sak med de borgerliga partierna, och sannolikheten för det var oftast liten. Det var alltså inte bara Socialdemokraternas storlek som förklarade att de kunde regera effektivt i minoritet; det förklarades också av att svensk politik dominerades av ekonomiska vänster-högerkonflikter på ett sätt som gjorde det svårt för andra partier att utmana de socialdemokratiska regeringarna.

Under andra hälften av 1990-talet och första hälften av 2000-talet, liksom efter valet 2022, har vi i stället fått se exempel på minoritetsregeringar som har försäkrat sig om stöd av en riksdagsmajoritet genom att ingå politiska överenskommelser med ett eller flera partier innan regeringarna har bildats. I gengäld har regeringspartiet eller regeringspartierna gjort vissa utfästelser angående den politik regeringen avsett att föra under mandatperioden. Bale och Bergman (2006) kallar denna form av parlamentarism för ”kontraktsparlamentarism” eftersom den bygger på att partierna i samband med regeringsbildningen ingår mer eller mindre formella, offentligt tillkännagivna avtal.

Kontraktsparlamentarismen är inte unik för Sverige. Vad som emellertid är speciellt för vårt land är att övergången till kontraktsparlamentarism har inneburit att regeringens stödpartier har utövat ett betydande inflytande över regeringens politiska förslag innan dessa har lämnats till riksdagen, bland annat genom att stödpartierna har fått möjlighet att utse politiska tjänstemän inom Regeringskansliet som har bevakat deras intressen i lagstiftningsarbetet och budgetarbetet. I Danmark och Norge har regeringarnas stödpartier inte i samma omfattning påverkat regeringens politik i förväg, även om det också i våra grannländer har förekommit att regeringar har

bildats på grundval av skriftliga överenskommelser om regeringspolitikens innehåll.

4.4 Parlamentarism och finansmakt

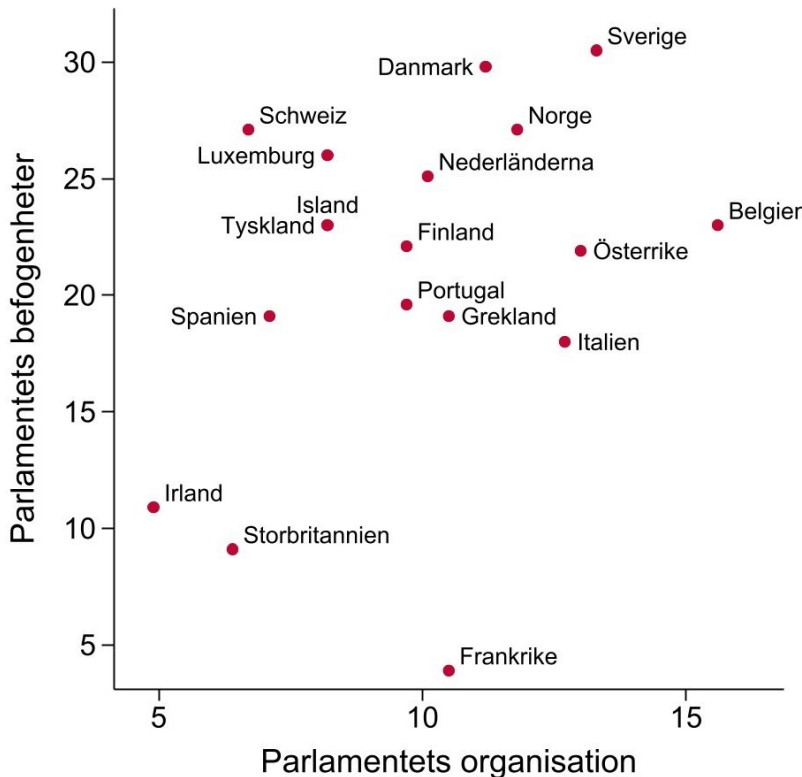
I sista hand är det i moderna demokratier alltid parlamentet som godkänner budgeten, men i många europeiska stater är parlamentets finansmakt väsentligt mer begränsad än den är här i landet. Ett tydligt exempel är Frankrike, vars författning förbjuder ledamöterna i Nationalförsamlingen att lägga fram förslag som minskar statens inkomster eller ökar de offentliga utgifterna (se artikel 40 i författningen från 1958). Den franska författningen ger också regeringen möjligheten att driva igenom sitt budgetförslag utan att någon budgetomröstning alls äger rum i Nationalförsamlingen (artikel 49, tredje stycket). När regeringen använder sig av denna procedur går dess budgetförslag igenom om inte ett förslag om misstroendeförklaring mot regeringen läggs fram inom 24 timmar och sedan godkänns (angående budgetprocessen i Frankrike, se särskilt Camby 2004 och Mordacq 2006). När minoritetsregeringar har förekommit i Frankrike har regeringen ofta fått igenom sin budget med hjälp av den procedur som anges i tredje stycket i artikel 49. Så var till exempel fallet mellan 1988 och 1993, när Michel Rocard, Édith Cressons och Pierre Bérégovoy's regeringar använde sig av denna bestämmelse i samtliga budgetprocesser utom den 1989 (Rozenberg 2023, 177). Det är emellertid viktigt att komma ihåg att minoritetsregeringar är mycket ovanliga i Frankrike.

Skillnaderna mellan olika demokratier när det gäller parlamentets möjligheter att påverka innehållet i budgeten har inte uppstått av en slump. De hänger samman med de konstitutionella och historiska skillnaderna mellan olika länders politiska system.

Figur 4.2 beskriver de viktigaste skillnaderna mellan de västeuropeiska staterna när det gäller parlamentets formella befogenheter och organisatoriska kapacitet på budgetområdet. Måtten som används i figuren har tagits fram av Kim (2018) på basis av en metod som ursprungligen utvecklades av Wehner (2006a, 2010). Måttet på parlamentets maktbefogenheter på det budgetpolitiska området, *financial authority* (den vertikala axeln i figuren), utgår i första hand från information om parlamentets befogenheter att göra ändringar i

regeringens budgetförslag (*amendment authority*) men också från information om konsekvenserna om parlamentet inte antar någon budget (*reversionary budget*) och regeringens möjligheter att själv styra över hur anslagen används (*executive flexibility during implementation*). Måttet på parlamentets organisation, *organizational capacity* (den horisontella axeln i figuren), utgår i första hand från information om utskottens ställning (*committee capacity*) men också från information om hur mycket tid parlamentet har på sig att bereda budgetförslaget (*time for scrutiny*) och parlamentets tillgång till information (*access to budgetary information*).

Figur 4.2 Parlamentens budgetpolitiska organisation och maktbefogenheter



Källa: Kim (2019) baserat på en metod som ursprungligen utvecklades av Wehner (2006a).

Uppgifterna i figuren bekräftar att Frankrike är ett särfall. Det franska parlamentet är unikt svagt i förhållande till regeringen på finansmaktens område. De engelsktalande länderna Irland och

Storbritannien sticker också ut med sina relativt svaga parlament. Danmark, Norge och Sverige sticker ut av andra skäl: de tillhör tillsammans med Schweiz en grupp länder med påtagligt starka parlament, formellt sett, vilket de kombinerar med hög organisatorisk kapacitet för att bereda budgetpolitiska frågor. I de flesta kontinentaleuropeiska demokratierna har parlamenten inte riktigt lika stora befogenheter som Folketinget, Stortinget och riksdagen.

Om man jämför uppgifterna i figur 4.2 med den kategorisering av olika slags demokratier som gjordes i avsnitt 4.2 lägger man strax märke till att det finns ett starkt samband mellan valsystemet och reglerna för regeringsbildningen och det nationella parlamentets befogenheter att granska, föreslå ändringar i och besluta om regeringens budgetförslag. Längst ned i figur 4.3 finner vi de europeiska stater som har majoritetsvals system (Irland använder sig av systemet *single transferable vote* och har därför fler politiska partier än Frankrike och Storbritannien, men valsystemet skiljer sig ändå från andra europeiska länder). Lite längre upp finner vi de sydeuropeiska länderna, vilka i regel har proportionella vals system som tenderar att gynna de stora partierna. Ännu lite längre upp finner vi de kontinentaleuropeiska länderna norr om Alperna, samt Finland och Island. Dessa länder har proportionella vals system, men på grund av reglerna för regeringsbildningen och av andra, historiska skäl har de nästan aldrig minoritetsregeringar. Längst upp i figuren finner vi de tre skandinaviska länderna och Schweiz, i vilka parlamentet historiskt har spelat en mer aktiv roll, antingen på grund av att de flesta regeringarna har varit minoritetsregeringar (Skandinavien) eller på grund av att regeringen består av en permanent koalition mellan de största politiska partierna (Schweiz).

Uppgifterna i figur 4.2 visar att det vore ett misstag att studera regleringen av budgetprocessen utan att ta hänsyn till hur det politiska systemet i stort fungerar. Ett viktigt resultat i den empiriska forskningen om budgetreformer i Europa under 1990-talet och 2000-talen är följdriktigt att stater med olika slags parlamentariska system har valt att reformera sina budgetprocesser på olika sätt. Hallerberg (2004) och Hallerberg, Strauch och von Hagen (2007) har till exempel framhållit att stater med breda koalitionsregeringar i högre grad har genomfört budgetreformer som har gått ut på att införa regler och medelfristiga mål för budgetförhandlingarna inom regeringen och i den lagstiftande församlingen, medan stater med

många enpartiregeringar eller ideologiskt sammanhållna koalitionsregeringar i högre grad har använt sig av metoden att delegera en stor del av makten över budgeten till regeringen och i förlängningen till finansministern.

Uppgifterna i figur 4.2 bekräftar iakttagelsen i avsnitt 4.2 att det finns två demokratiska stater som mer än andra liknar Sverige när det gäller det parlamentariska systemets sätt att fungera, och därmed också när det gäller förutsättningarna för budgetpolitiken, nämligen Danmark och Norge. Den statliga budgetprocessen i Danmark och Norge analyseras därför i detalj i kapitel 6.

5 Budgetpolitiken sedan 2010

Detta kapitel redogör för de budgetpolitiska konflikter som satte sin prägel på svensk politik under 2010 talet och i början av 2020-talet. Avsnitt 5.1 handlar om budgetpolitiken under regeringen Reinfeldt efter att Allians för Sverige förlorade sin riksdagsmajoritet i valet 2010. Avsnitt 5.2 beskriver budgetpolitiken under regeringen Löfven I, som styrde Sverige 2014–2018. Avsnitt 5.3 analyserar budgetpolitiken under den övergångsregering som bildades efter valet 2018 och under regeringarna Löfven II (2019–2021) och III (2021) och regeringen Andersson (2021–2022). Avsnitt 5.4 sammanfattar lärdomarna från de tolv år av utpräglad minoritetsparlamentarism som Sverige upplevde mellan 2010 och 2022.

Före denna period var budgetpolitiken mindre omstridd, vilket hängde samman med att de politiska förutsättningarna var annorlunda. Mellan 1996 och 2006 styrdes Sverige av en minoritetsregering som leddes av Göran Persson och som försäkrade sig om brett stöd för sin politik genom att samarbeta först med Centerpartiet och sedan med Miljöpartiet och Vänsterpartiet. Med ett undantag fick regeringen igenom sin budget i riksdagen utan större ändringar, och budgetreglerna bidrog sannolikt till stabiliteten i samarbetet mellan Socialdemokraterna och deras samarbetspartier. Som genomgången i avsnitt 3.3 visade beslutade riksdagen ibland om något lägre anslag totalt sett än regeringen föreslagit, men det rörde sig om små justeringar som hade regeringspartiernas stöd. Det enda viktigare undantaget var budgeten för 2003. Efter 2002 års riksdagsval inledde Miljöpartiet förhandlingar med Centerpartiet, Folkpartiet och Kristdemokraterna om möjligheten att bilda en minoritetsregering i mitten. Budgetförhandlingarna mellan Socialdemokraterna och Vänsterpartiet å ena sidan och Miljöpartiet å andra sidan ägde därför rum först efter att budgetpropositionen hade lämnats till riksdagen. De tre partierna lade då fram en gemensam

partimotion som innehöll de ändringar Miljöpartiet hade fått igenom i trepartiförhandlingarna (se mot. 2002/03:Fi230 och bet. 2002/03:FiU1). Genom motionen utvidgades den gröna skatteväxling som regeringen hade föreslagit. Mellan 2006 och 2010 styrdes Sverige sedan av en borgerlig majoritetsregering som leddes av Fredrik Reinfeldt. Även under denna period uppfattades reglerna för budgetprocessen som okontroversiella, vilket är naturligt eftersom budgetreformen ju i första hand ändrade villkoren för minoritetsregeringar, inte majoritetsregeringar.

5.1 Budgetpolitiken 2010–2014

Mellan 2010 och 2022 styrdes Sverige som tidigare diskuterats av minoritetsregeringar som inte i förväg gjorde upp om budgeten med ett eller flera partier som tillsammans med regeringspartierna företrädde en riksdagsmajoritet. Denna period inleddes när regeringen Reinfeldt i 2010 års val förlorade sin riksdagsmajoritet, varefter Fredrik Reinfeldt fortsatte som statsminister i spetsen för en borgerlig minoritetsregering utan att i förväg göra upp om sina budgetpropositioner med andra partier. I mars 2011, några månader efter valet, slöt regeringen i och för sig en politisk överenskommelse med Miljöpartiet, men denna omfattade inte budgeten utan endast migrationspolitiken.

Redan i december 2010 förlorade regeringen Reinfeldt en budgetomröstning i riksdagen. Rambeslutet i det första beslutssteget hade gått regeringens väg, men i budgetprocessens andra fas beslutade riksdagen att minska förvaltningsanslaget till Regeringskansliet med 300 miljoner kronor jämfört med det förslag regeringen hade lagt fram i budgetpropositionen (bet. 2010/11:KU1, rskr. 2010/11:84). Det var första gången sedan budgetreformen som regeringen hade förlorat en omröstning om budgeten, men det rörde sig denna gång om en mycket liten ändring, vilken dessutom blev kortvarig eftersom regeringen året därpå kom överens med Socialdemokraterna om att inför budgetåret 2012 återställa anslaget till den nivå som regeringen hade föreslagit i budgetpropositionen för 2011.

Betydligt mer omdiskuterat blev riksdagens beslut i december 2013 att återta sitt tidigare fattade beslut att höja skiktgränsen för den statliga inkomstskatten. I budgetpropositionen för 2014 före-

slog regeringen att brytpunkten för statlig skatt skulle höjas från 36 100 till 37 400 kronor i månaden. Finansutskottet använde i oktober sin initiativrätt för att föreslå att riksdagen i ett tillkännagivande skulle uppmana regeringen att ta tillbaka detta förslag (bet. 2013/14:FiU15) men när omröstningen ägde rum förlorade Miljöpartiet, Socialdemokraterna, Sverigedemokraterna och Västerpartiet med en röst eftersom ett litet antal riksdagsledamöter var frånvarande när omröstningen ägde rum. I december använde finansutskottet därför ånyo sin initiativrätt för att föreslå att riksdagen skulle ändra sitt tidigare fattade beslut om brytpunkten (bet. 2013/14:FiU16). Denna gång fick förslaget stöd i riksdagen.

Omröstningen genomfördes emellertid först sedan riksdagen på förslag från konstitutionsutskottet hade beslutat att förslaget inte stred mot riksdagsordningen (bet. 2013/14:KU32), ett beslut som i sin tur föranleddes av att talmannen inte ville ställa proposition på finansutskottets yrkande eftersom han ansåg att det stred mot 5 kap. 12 § riksdagsordningen (prot. 2013/14:40). Konstitutionsutskottet framhöll å sin sida att riksdagsordningen inte innehåller ”något uttryckligt förbud ... mot att riksdagen fattar ett beslut som innebär att inkomsterna på statens budget skulle avvika från den beräkning av inkomsterna som fastställts i det första steget”, det vill säga rambeslutet, och att ”ett yrkande som om det bifalls innebär att inkomsterna blir högre än vad riksdagen har beräknat i första steget dessutom måste anses ligga inom ramen för syftet med rambeslutsmodellen och praxis” (bet. 2013/14:KU32, 24).

Finansutskottet genomförde den 28 november 2013 en offentlig utfrågning med statsvetaren Sverker Gustavsson, ämbetsmännen Per Molander och Ove Nilsson och juristen Fredrik Sterzel om förslaget att riva upp beslutet om brytpunkten för statlig inkomstskatt (2013/14:RFR6). Nilsson och Sterzel menade att finansutskottets agerande stred mot riksdagsordningen och mot reglerna för den statliga budgetprocessen. Molander och Gustavsson argumenterade för motsatt ståndpunkt.

Denna konflikt om riksdagens agerande när det gällde beslutet om brytpunkten för statlig inkomstskatt i december 2013 var den första allvarliga konflikten om budgetreglerna sedan 1990-talets budgetreform. Att riksdagen på hösten 2010 mot regeringens vilja beslutade att sänka Regeringskansliets förvaltningsanslag visade i och för sig att regeringen inte kunde räkna med att få igenom hela

sitt budgetförslag utan ändringar, men det rådde inget tvivel om att riksdagen hade rätt att agera som den gjorde. På hösten 2013 var situationen en annan, eftersom partierna inte bara var oeniga i sakfrågan utan också om själva regelverket. Regeringspartierna menade att riksdagen agerade på ett sätt som om det inte stred mot lagens bokstav åtminstone stred mot syftet med budgetreformen. De övriga partierna hävdade att riksdagen var oförhindrad att göra ändringar i budgeten i det andra beslutssteget om det inte medförde minskade intäkter eller ökade utgifter i jämförelse med rambeslutet, eftersom syftet med budgetreformen var att budgeten inte skulle försvagas under riksdagsbehandlingen.

I efterhand förefaller de politiska partierna ha blivit eniga om att utbrytningar ur budgeten liknande det beslut riksdagen fattade i december 2013 bör undvikas. Något motsvarande har inte heller skett sedan dess. De konflikter som utspelade sig under de följande två mandatperioderna föranleddes i stället av riksdagens ansträngningar att påverka innehållet i budgetpropositionen innan den lämnades till riksdagen (2017) och riksdagens beslut att ändra budgeten för det innevarande budgetåret, inte nästa budgetår (2020 och 2021).

5.2 Budgetpolitiken 2014–2018

Efter 2014 års val bildade Socialdemokraternas partiledare Stefan Löfven en minoritetsregering tillsammans med Miljöpartiet, vilken i sin tur hade ett budgetsamarbete med Vänsterpartiet. De tre partierna var efter valet tillsammans större än de fyra borgerliga partierna i Allians för Sverige, men regeringen kunde inte räkna med att få majoritet för sitt budgetförslag eftersom de tre ”rödgröna” partierna inte företrädde en majoritet av riksdagens ledamöter.

Eftersom riksdagspartierna före 2014 alltid hade lagt ned sina röster i omröstningarna om rambeslutet om deras egna förslag hade förlorat i en tidigare omröstningsomgång väntade sig de flesta bedömare att den nytillträdde regeringens budgetförslag skulle få riksdagens stöd. I rambeslutsomröstningen den 3 december röstade riksdagen emellertid oväntat på Centerpartiets, Folkpartiets, Kristdemokraternas och Moderaternas gemensamma budgetreservation eftersom Sverigedemokraterna inte lade ned sina röster utan i slutomröstningen anslöt sig till de fyra allianspartierna.

Efter budgetomröstningen meddelade statsministern att regeringen avsåg att utlysa extra val, vilket dock inte kunde ske omedelbart eftersom 3 kap. 11 § regeringsformen anger att extra val inte får utlysas förrän tre månader efter en nyvald riksdags första sammanträde. Den 27 december, innan regeringen hann utlysa det extra valet, meddelade sex av riksdagens åtta partier emellertid att de hade slutit en politisk överenskommelse, Decemberöverenskommelsen, som syftade till att underlätta för minoritetsregeringar att styra Sverige. Socialdemokraterna, Centerpartiet, Folkpartiet, Kristdemokraterna, Miljöpartiet och Moderaterna förband sig i och med Decemberöverenskommelsen att fram till 2022 års val låta den största partikonstellationen bilda regering. Mer specifikt innebar Decemberöverenskommelsen att en minoritetsregering ”ska kunna få igenom sin budget” och att ”[u]tbrytningar ur budgeten [inte ska] vara möjliga” (en direkt hänvisning till riksdagens beslut året före valet att riva upp sitt tidigare beslut om brytpunkten för statlig skatt). En dylik överenskommelse mellan en grupp politiska partier saknar författningsmässig och juridisk verkan och förutsatte därför att alla partier som ingick i överenskommelsen fortsatte att agera i enlighet därmed. Överenskommelsen upphörde i praktiken att gälla efter mindre än ett år, den 9 oktober 2015, då Kristdemokraterna meddelade att de inte längre ansåg sig bundna av Decemberöverenskommelsen, varefter även Moderaterna förklarade att de ansåg att överenskommelsen var överspelad (Lindvall m.fl. 2017, 21–23).

Regeringen Löfvens nederlag i budgetomröstningen den 3 december 2014 var första gången riksdagen gick emot regeringen i omröstningen om budgetramarna. Regeringen Reinfeldts nederlag i omröstningen om anslaget till Regeringskansliet i december 2010 och omröstningen om brytpunkten för statlig skatt i december 2013 inträffade ju i bägge fallen efter att beslutet om ramarna hade fattats och beräkningen av inkomsterna hade gjorts i det första beslutssteget. Omedelbart efter budgetomröstningen drog regeringen slutsatsen att den inte kunde sitta kvar och att det var nödvändigt att utlysa extra val. Att regeringen ändå satt kvar berodde på att de flesta andra partierna i riksdagen genom Decemberöverenskommelsen förband sig att inte på nytt försätta regeringen i samma situation som på hösten 2014.

Situationen under senhösten 2014 visar också att riksdagspartierna inte såg framför sig att budgetfrågan kunde lösas med den

metod som är gängse i Danmark och Norge (se kapitel 6), där regeringen eller regeringspartierna i regel kompromissar med ett eller flera partier i Folketinget eller Stortinget *efter* att budgetpropositionen har lagts fram. Syftet med Decemberöverenskommelsen var i stället att oppositionspartierna frivilligt skulle åta sig att *inte* försöka påverka innehållet i budgeten, så att regeringen fortsatt kunde få igenom sitt budgetförslag utan ändringar i riksdagen.

Nästa stora budgetpolitiska konflikt inträffade i slutet av våren 2017. Regeringen hade för avsikt att i budgetpropositionen för 2018 lägga fram tre skatteförslag som de borgerliga partierna och Sverigedemokraterna motsatte sig – dels ett förslag om ändrade regler för flygskatt, dels ett förslag om en mindre höjning av brytpunkten för statlig skatt än den uppräknings som anges i inkomstskattelagen och dels ett förslag om ändringar i de så kallade 3:12-reglerna för fåmansbolag. Vid denna tidpunkt, ett och ett halvt år efter att Decemberöverenskommelsen upphört att gälla, hade Kristdemokraterna och Moderaterna förklarat att de var beredda att fälla regeringen, men det ville inte Centerpartiet och Liberalerna. De fyra borgerliga partierna valde därför en annan metod för att påverka innehållet i budgeten: de förklarade att de avsåg att rikta misstroendeförklaringar mot vissa enskilda statsråd om inte regeringen avstod från att lägga fram de tre omstridda skatteförslagen. Sverigedemokraterna förklarade sig beredda att rösta för misstroendeförklaringarna. Uttalandet från oppositionspartierna ingick som ett särskilt yttrande i finansutskottets betänkande med anledning av den ekonomiska vårpropositionen i juni 2017 (se bet. 2016/17:FiU20, 104):

Regeringen har aviserat tre skattehöjningar inför budgetpropositionen för 2018 som vi finner särskilt skadliga för jobb och företagsklimat; förändringar av brytpunkten för statlig inkomstskatt, höjd skatt på småföretag genom förändrade 3:12-regler och införande av flygskatt. Om dessa skattehöjningar ingår i budgetpropositionen för 2018 är vi beredda att agera i riksdagen för att stoppa dessa, t.ex. i form av en misstroendeförklaring.

Förslaget om flygskatt ingick i modifierad form i budgetpropositionen för 2018, men inte de två andra förslagen.

Medan konflikten om 2014 års budget under hösten 2013 hängde samman med att regeringspartierna ansåg att riksdagen bröt mot riksdagsordningens bestämmelser om själva budgetprocessen hand-

lade konflikten om 2018 års budget under sommaren 2017 i stället om att oppositionspartierna använde sig av möjligheten för riksdagen att rikta misstroendeförklaringar mot enskilda statsråd för att tvinga regeringen att göra ändringar i budgetpropositionen *innan* den lämnades till riksdagen. I bägge fallen utspelade sig konflikterna under året före nästa riksdagsval och gällde budgeten för valåret.

Misstroendeinstitutet reglerades i regeringsformen i samband med den partiella författningsreformen 1968–1969. § 107 i 1809 års regeringsform, vilken gällde statsrådets ”politiska ansvarighet”, fick då en helt ny lydelse som uttryckligen gav riksdagen makten att avlägsna ett statsråd från dess post eller att genom att rikta en misstroendeförklaring mot statsministern avsätta hela regeringen. Enligt regeringsformen behöver ett beslut om misstroendeförklaring inte motiveras och ska inte beredas i utskott, vare sig det riktas mot statsministern eller mot ett annat statsråd.

Det finns starka skäl att tro att avsikten med misstroendeinstitutet inte var att de politiska partierna skulle använda möjligheten att avsätta enskilda statsråd för att utöva politiska påtryckningar mot regeringen. När den partiella författningsreformen förbereddes på 1960-talet ifrågasatte justitieministern Herman Kling om riksdagen borde få möjligheten att rikta misstroendeförklaringar mot enskilda statsråd, eftersom han menade att regeringen är ”ett kollektiv vars medlemmar är solidariskt ansvariga för alla regeringens åtgärder” (citerad i Herlitz 1970). Han konstaterade dock att vissa regeringar skulle kunna ha en sådan sammansättning ”att det finns visst utrymme för kritik mot enskild ledamot av statsrådet som inte drabbar regeringen i övrigt”. Konstitutionsutskottet anslöt sig till denna idé och tillfogade att ”möjligheten av misstroendeförklaring mot enskilt statsråd bör ses i samband med utskottets granskning av statsrådets ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning” (KU 1968:20).

Konstitutionsutskottets resonemang gick alltså ut på att misstroendevapnet kunde användas mot enskilda statsråd om de förtjänade kritik ”som inte drabbar regeringen i övrigt”, särskilt om kritiken utgick från statsrådets ämbetsutövning snarare än regeringens politik. Inga av dessa villkor var uppfyllda i samband med konflikten om budgeten på försommaren 2017. Oppositionspartierna använde alltså misstroendevapnet på ett okonventionellt sätt. De hot om misstroendeförklaringar som senare under sommaren

2017 riktades mot vissa enskilda statsråd i samband med utredningen av Transportstyrelsens upphandling av IT-tjänster utgick däremot från hur de enskilda statsråden hade agerat gentemot förvaltningsmyndigheterna. I det fallet användes alltså misstroendevapnet på ett mer konventionellt sätt.

Sedan 2017 har det inte förekommit att de politiska partierna i riksdagen har försökt påverka innehållet i budgetpropositionen genom att hota med att rikta misstroendeförklaringar mot enskilda regeringsmedlemmar.

5.3 Budgetpolitiken 2018–2022

Regeringsbildningen efter 2018 års val blev mycket utdragen (se Teorell m.fl. 2020). Omedelbart efter valet röstade riksdagen nej till att låta Stefan Löfven fortsätta som statsminister, varefter talmannen inledde sitt arbete med att ta fram förslag på en ny regeringschef. Medan regeringsbildningen ännu pågick fattade riksdagen beslut om budgeten för 2019. I omröstningen den 12 december 2018 fick Moderaternas och Kristdemokraternas budgetförslag 153 röster mot 141 för regeringen. Denna gång påverkade regeringens nederlag dock inte regeringens parlamentariska ställning, eftersom budgetpropositionen hade lagts fram av en övergångsregering – den nya regeringen, Löfven II, tillträdde ju först i januari 2019. I samband med regeringsbildningen slöt regeringen en överenskommelse med Centerpartiet och Liberalerna, det så kallade Januariavtalet, men Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna hade inte majoritet, så regeringen riskerade nederlag i riksdagen om Vänsterpartiet gjorde gemensam sak med Moderaterna, Kristdemokraterna och Sverigedemokraterna.

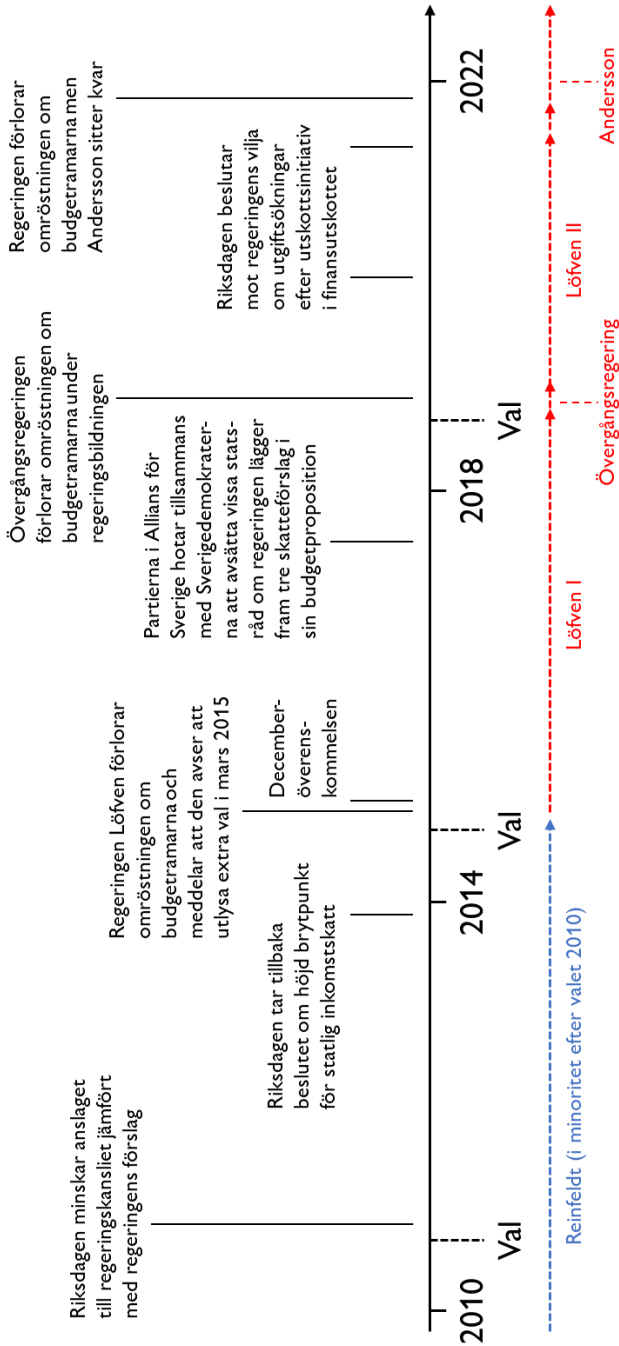
Så skedde vid två tillfällen i början av 2020-talet, då finansutskottet mot regeringens vilja beslutade att göra ändringar i statens budget för det innevarande budgetåret. I februari 2020 föreslog finansutskottet genom ett utskottsinitiativ 2,5 miljarder i extra anslag till kommunerna utöver det tillskott regeringen avsåg att föreslå i den kommande ändringsbudgeten (bet. 2019/20:FiU49). Bakom utskottsinitiativet stod en koalition bestående av Kristdemokraterna, Moderaterna, Sverigedemokraterna och Vänsterpartiet, vilka samtidigt ändrade vissa beslut om ökade anslag som hade tagits

med i budgeten för att tillgodose önskemål från Miljöpartiet och Centerpartiet. Även förslag från Socialdemokraterna och Liberalerna berördes av ändringarna. Året därpå, i april 2021, föreslog finansutskottet genom ett utskottsinitiativ 4,3 miljarder i ökade utgifter inom utgiftsområde 9, som omfattar hälsovård, sjukvård och social omsorg (bet. 2020/21:FiU46). Denna gång var utgiftsökningen till skillnad från vad som var fallet ett år tidigare ofinansierad. De ökade utgifterna motsvarades alltså inte av ökade intäkter eller minskade utgifter på andra områden, något som utskottet ansåg var ”motiverat i den krissituation som Sverige befinner sig i”.

Eftersom rambeslutsmodellen i första hand reglerar budgetprocessen under hösten finns inget förbud i riksdagsordningen mot att riksdagen under budgetåret beslutar om extra ändringsbudgetar, men man kan konstatera att flera av de partier som låg bakom de budgetpolitiska utskottsinitiativen i början av 2020 och 2021 i den andra Budgetprocesskommittén (SOU 2017:78, 6.3.2) hade ställt sig bakom förslaget att ”[e]n bestämmelse bör införas i riksdagsordningen som anger att ett utskott får väcka förslag om ändringar i statens budget för löpande budgetår endast om det finns särskilda skäl”. I betänkandena med utskottsinitiativen 2020 och 2021 anges i och för sig att förslagen om ökade anslag till kommunerna och om ökade anslag till äldreomsorgen föranleddes av att kommunerna befann sig i svårigheter (2020) och att Sverige befann sig i kris (2021), men betänkandena innehåller inte någon närmare analys av krisernas karaktär och varför det var nödvändigt att agera så som utskottet gjorde. De flesta ändringsbudgetarna under perioden 2020–2022 har beslutats på initiativ från regeringen, inte från finansutskottet. Utskottsinitiativen 2020 och 2021 var de två enda undantagen.

I november 2021, slutligen, röstade riksdagen på Kristdemokraternas, Moderaternas och Sverigedemokraternas budgetförslag i stället för regeringens. Så kunde ske eftersom Centerpartiet lade ned sina röster. Till skillnad från situationen under hösten 2014, då regeringen reagerade på nederlaget i budgetomröstningen genom att meddela att den avsåg att utlysa extra val, och situationen under hösten 2018, då Sverige styrdes av en övergångsregering, väcker situationen under hösten 2021 frågan om regeringen bör avgå om den förlorar den avgörande budgetomröstningen i den lagstiftande församlingen. Den frågan diskuteras mer utförligt i nästa avsnitt och i kapitel 7.

Figur 5.1 Viktiga budgetpolitiska händelser 2010–2022



5.4 Författningspolitiska och budgetpolitiska problem

Konflikterna om statens budget under perioden 2010–2022 har lett till tre slags författningspolitiska och budgetpolitiska problem. De viktigaste budgetpolitiska händelserna under dessa år sammanfattas i figur 5.1.

1. Oppositionspartierna har vid flera tillfällen beslutat om ändringar i budgeten på ett sätt som regeringspartierna har ansett strida mot intentionerna bakom 1990-talets budgetreform, särskilt rambeslutsmodellen. Så skedde till exempel när riksdagen rev upp det tidigare fattade budgetbeslutet om statlig skatt i december 2013 och när finansutskottet mot regeringens vilja ändrade anslagen till kommunerna i början av 2020 och anslagen till äldreomsorgen i början av 2021.
2. Oppositionspartierna har använt okonventionella metoder för att påverka innehållet i själva budgetpropositionen. Det viktigaste exemplet är när de fyra partierna i Allians för Sverige tillsammans med Sverigedemokraterna under försommaren 2017 hotade att avsätta vissa statsråd om inte regeringen avstod från att lägga fram tre omstridda skatteförslag i sin budgetproposition.
3. Vid tre tillfällen har regeringen lidit nederlag i omröstningen om budgetramarna, vilket åtminstone beträffande det tredje tillfället, budgetomröstningen i november 2021, väcker frågan om en regering bör sitta kvar, i ett parlamentariskt system som vårt, om dess budgetförslag har fallit. Att förhållandet mellan regeringsfrågan och budgetpolitiken har varit ett centralt författningspolitiskt problem i Sverige på senare år framgår också av Decemberöverenskommelsen från 2014, vilken föranleddes av regeringens nederlag i budgetomröstningen detta år.

Den tredje punkten fordrar några ytterligare kommentarer. Vid tre tillfällen under 2010-talet och i början av 2020-talet har regeringen lidit nederlag när riksdagen har röstat om budgetramarna. Första gången det skedde var den 3 december 2014, då de fyra allianspartiernas reservation fick 182 röster mot 153 för regeringens förslag. Andra gången var den 12 december 2018, då Moderaternas och Kristdemokraternas budgetförslag fick 153 röster mot 141 för

regeringens. Tredje gången var den 24 november 2021, då Moderaternas, Kristdemokraternas och Sverigedemokraternas gemensamma budgetförslag fick 154 röster mot 143 för regeringens.

Vid det första tillfället, 2014, var regeringens budgetnederlag oväntat eftersom de partier vars förslag hade fallit i tidigare omröstningar förväntades lägga ned sina röster i omröstningen om budgetramarna. Efter att ha förlorat omröstningen meddelade regeringens att den hade för avsikt att utlysa extra val till riksdagen under våren 2015. Att det extra valet inte genomfördes berodde på att regeringens i december 2014 kom överens med de fyra partierna i Allians för Sverige om villkoren för minoritetsregeringar under de kommande åtta åren, den så kallade Decemberöverenskommelsen.

Vid det andra tillfället, 2018, styrdes Sverige som tidigare konstaterats av en övergångsregering. Riksdagen hade efter valet i september röstat nej till Stefan Löfven som statsminister, och regeringens Löfven II bildades inte förrän i januari 2019. Eftersom budgeten lades fram av en övergångsregering kunde budgetnederlaget förstås inte få några följder för regeringens överlevnad. Regeringen satt ju kvar i väntan på att en ny regering kunde bildas.

Situationen vid det tredje tillfället, 2021, är mer principiellt intressant. Stefan Löfven begärde den 10 november att bli entledigad som statsminister. Statsministeromröstningen ägde rum den 24 november 2021. Riksdagen röstade då ja till förslaget att utse Magdalena Andersson som statsminister i spetsen för en regering bestående av socialdemokrater och miljöpartister. Samma dag röstade riksdagen emellertid om budgeten, som föll eftersom Centerpartiet lade ned sina röster i stället för att rösta för regeringens budgetförslag, vilket hängde samman med att Centerpartiet menade att Vänsterpartiet hade fått alltför stort inflytande över budgeten. Miljöpartiet meddelade därpå att partiet önskade lämna regeringen. Eftersom den tänkta regeringens partisammansättning hade ändrats begärde Magdalena Andersson att få bli entledigad. En ny omröstning om statsministern hölls nästa dag, och Magdalena Andersson blev statsminister i spetsen för en rent socialdemokratisk minoritetsregering. Regeringen som förlorade budgetomröstningen satt alltså inte kvar, och i denna strikt formella mening vore det fel att säga att regeringen satt kvar trots att den inte fick igenom sin budget. Men Magdalena Andersson sade i förväg, innan det stod klart att Miljöpartiet var på väg att lämna regeringen, att hon avsåg

att sitta kvar även om regeringens budgetalternativ skulle falla (se SVT Nyheter, ”Det händer om regeringens budget röstas ner”, den 24 november 2021).

När det gäller konflikten om budgetreglerna år 2013, vilken diskuterades i avsnitt 5.1, framstår det som olyckligt att en central författningpolitisk fråga avgjordes genom en omröstning i kammaren där den ena sidan vann en knapp seger. Traditionen i Sverige är annars att de politiska partierna försöker nå brett samförstånd i författningsfrågor. Det är en inställning som också har präglat konstitutionsutskottets arbete under det senaste årtiondet. När det gäller oppositionspartiernas bruk av misstroendevapnet på försommaren 2017 finns det som avsnitt 5.2 visade starka skäl att anta att möjligheten för riksdagen att rikta misstroendeförklaringar mot enskilda statsråd inte var avsedd att användas som ett allmänt politiskt påtryckningsmedel när den infördes i samband med den partiella författningsreformen på 1960-talet. När det slutligen gäller de extra ändringsbudgetar som finansutskottet tog initiativ till på våren 2020 och våren 2021, vilka diskuterades i avsnitt 5.3, finns det en risk att syftet med 1990-talets budgetreform omintetgörs om de politiska partierna sätter i system att riva upp delar av budgeten i början av budgetåret, när den nya budgeten just har trätt i kraft. Konsekvensen skulle ju bli att delar av budgeten återigen växte fram ”nedifrån och upp” i stället för att beslutas ”uppifrån och ned”, vilket var tanken med budgetreformen.

Det är å andra sidan inte särskilt svårt att förklara varför de politiska partierna agerade som de gjorde under 2010-talet och i början av 2020-talet. I de flesta av de situationer som har tagits upp i detta kapitel försökte riksdagen förhindra att en minoritetsregering via budgetprocessen fick igenom ett eller flera politiska förslag som en majoritet av riksdagens ledamöter motsatte sig. Det är lätt att förstå att de politiska partier som inte ingår i regeringen söker efter alternativa vägar till inflytande över budgetens innehåll när deras möjligheter att påverka budgeten i samband med den ordinarie budgetprocessen på hösten är begränsade.

Det är med all säkerhet ingen slump att de häftigaste konflikterna och de mest uppseendeväckande händelserna har inträffat året före ett riksdagsval (2013, 2017 och 2021), vilket tydligt framgår av figur 5.1. När nästa val närmar sig och valårets budget ska beslutas har både regeringspartierna och övriga partier i riksdagen starka skäl

att försöka sätta sin prägel på budgetpolitiken. Som avsnitt 3.3 visade var ändringarna i budgeten under budgetprocessens gång före budgetreformen väsentligt större i slutet av varje mandatperiod, när nästa val närmade sig, än i början, när det föregående valet just hade ägt rum. Det är troligt att samma underliggande politiska drivkrafter som förklarar detta mönster också förklarar varför konflikterna om statens budget och budgetreglerna under minoritetsparlamentarismen på 2010-talet och i början av 2020-talet har varit som mest intensiva när nästa val har närmats sig.

Ett av de viktigaste argumenten för 1990-talets budgetreform var att Sverige så ofta styrs av minoritetsregeringar. Idén var att undvika ”bakslag i riksdagen” som skulle kunna få ”allvarliga följder för budgetutvecklingen” (1993/94:TK1, 36). Senare utredningar har angett att en av poängerna med budgetreformen var att den förbättrade ”en minoritetsregerings möjlighet att få igenom budgetpropositionen i riksdagen” (2000/01:RS1, bilaga 4, 40). Mellan 2010 och 2022 styrdes Sverige för första gången sedan budgetreformen av minoritetsregeringar som inte på förhand hade försäkrat sig om att en majoritet av riksdagens ledamöter skulle ställa sig bakom deras budgetförslag. Hur väl fungerade budgetreglerna under dessa omständigheter?

Frågan har inget enkelt svar. Statsskulden har inte vuxit mellan 2010 och 2022 (se figur 6.1 i nästa kapitel), så minoritetsparlamentarismen tycks inte ha fått några ”allvarliga följder för budgetutvecklingen”, åtminstone inte på kort sikt. Det är emellertid svårt att veta vilket utfallet skulle ha blivit om regelverket hade varit annorlunda, eftersom statsskulden inte heller har vuxit i Danmark eller Norge, trots att budgetprocessen fungerar annorlunda i dessa två länder. ”Bakslag i riksdagen” har dock förekommit. Utvecklingen mellan 2014 och 2021 visar att budgetreglerna inte garanterar att en minoritetsregering får igenom sin budgetproposition i riksdagen. Vid tre tillfällen har riksdagen i budgetprocessens första steg röstat på ett annat budgetförslag än regeringens. Budgetreglerna har däremot medfört att budgetpropositionen om den går igenom brukar gå igenom utan ändringar. Som avsnitt 3.4 visade har regeringens budgetförslag sedan budgetreformen oftast antagits av riksdagen utan några ändringar alls, även under perioden med utpräglad minoritetsparlamentarism mellan 2010 och 2022. Men riksdagspartierna har haft svårt att fördrå att svaga minoritets-

regeringar har kunnat få igenom sina budgetförslag utan att kompromissa med övriga partier, vilket har resulterat i återkommande budgetpolitiska och författningpolitiska konflikter om budgeten och budgetreglerna. Budgetreglerna har alltså medfört dels skarpare konfrontationer mellan regeringen och oppositionen, dels att partierna i riksdagen på olika sätt har försökt kringgå budgetreglerna genom att påverka innehållet i budgetpropositionen i förväg eller ändra budgeten i efterhand.

6 Danska och norska erfarenheter

Inga andra politiska system i världen liknar Sveriges mer än Danmarks och Norges. Detta kapitel redogör för den statliga budgetprocessen i Danmark och Norge och identifierar de viktigaste likheterna och skillnaderna mellan de tre skandinaviska länderna. Avsnitt 6.1 beskriver Danmarks, Norges och Sveriges politiska system och sammanfattar den statsfinansiella utvecklingen i de tre länderna under de senaste årtiondena. Avsnitt 6.2 analyserar budgetprocessen i Danmark, där Folketinget till skillnad från Sveriges riksdag inte har infört en rambeslutsmodell för statens budget. Avsnitt 6.3 analyserar budgetprocessen i Norge, där Stortinget införde en rambeslutsmodell för statens budget året efter att riksdagen gjorde det i vårt land. Avsnitt 6.4 drar lärdomar av likheterna och skillnaderna mellan Danmarks, Norges och Sveriges budgetpolitiska institutioner och beslutsprocesser.

6.1 De skandinaviska ländernas politiska system

Danmark, Norge och Sverige är konstitutionella monarkier och enhetsstater och har enkammarparlament. Alla tre länderna har proportionella valsystem. Alla tre tillämpar också negativ parlamentarism, även om procedurerna för regeringsbildningen är olika – i Danmark och Norge är det monarken som utser statsministern, och det krävs ingen investituromröstning i vare sig Folketinget eller Stortinget när en ny regering ska tillträda; i Sverige är det sedan 1970-talet i stället talmannen som utser statsministern, och statsministern tillträder först efter en investituromröstning i vilken riksdagen ges möjligheten att avvisa talmannens förslag.

Det är inte bara de grundläggande politiska institutionerna i Danmark, Norge och Sverige som liknar varandra utan också parti-

systemen och de viktigaste konfliktlinjerna de politiska partierna emellan. Tabell 6.1 beskriver alla regeringar i Danmark sedan 1990, tabell 6.2 beskriver regeringarna i Norge och tabell 6.3 beskriver regeringarna i Sverige.

Tabell 6.1 Danska regeringar sedan 1990

Regering	Period	Partier	Typ av regering
Schlüter IV	1990–1993	K och V	Minoritet
Nyrup Rasmussen I	1993–1994	S, C, KF och R	Minoritet
Nyrup Rasmussen II	1994–1996	S, C och R	Minoritet
Nyrup Rasmussen III	1996–1998	S och R	Minoritet
Nyrup Rasmussen IV	1998–2001	S och R	Minoritet
Fogh Rasmussen I	2001–2005	V och K	Minoritet
Fogh Rasmussen II	2005–2007	V och K	Minoritet
Fogh Rasmussen III	2007–2009	V och K	Minoritet
Løkke Rasmussen I	2009–2011	V och K	Minoritet
Thorning-Schmidt I	2011–2014	S, R och SF	Minoritet
Thorning-Schmidt II	2014–2015	S och R	Minoritet
Løkke Rasmussen II	2015–2016	V	Minoritet
Løkke Rasmussen III	2016–2019	V, LA och K	Minoritet
Frederiksen I	2019–2022	S	Minoritet
Frederiksen II	2022–	S, V och M	Majoritet

Anm.: C: Centrumdemokraterne, K: Det Konservative Folkeparti, L: Liberal Alliance, M: Moderaterne, R: Radikale Venstre, S: Socialdemokratiet, SF: Socialistisk Folkeparti, V: Venstre.

Källa: Statsministeriet 2023.

Det första man lägger märke till när man jämför tabell 6.1, 6.2 och 6.3 är att de allra flesta regeringarna i Danmark, Norge och Sverige har varit minoritetsregeringar. I Danmark har alla regeringar sedan 1979 har varit minoritetsregeringar förutom den nuvarande, som bildades i december 2022. Norge har styrts av minoritetsregeringar sedan 1985, med undantag för åren 2005–2013 och en kort period 2019–2020. I Sverige var Fredrik Reinfeldts första regering, som styrde mellan 2006 och 2010, den första majoritetsregeringen sedan 1981. Alla de tre skandinaviska länderna har alltså rika erfarenheter av minoritetsregerandets problem. I Norge och Sverige har det varit vanligare än i Danmark att enpartiregeringar har styrts i minoritet, medan Danmark har haft fler koalitionsregeringar. Det hänger samman med att norska Arbeiderpartiet och svenska Socialdemokraterna länge hade starkare väljarstöd än danska Socialdemokratiet. På

senare år har minoritetskoalitioner emellertid blivit vanliga också i Norge och Sverige.

Tabell 6.2 Norska regeringar sedan 1990

Regering	Period	Partier	Typ av regering
Brundtland III	1990–1996	Ap	Minoritet
Jagland	1996–1997	Ap	Minoritet
Bondevik I	1997–2000	Krf, S och V	Minoritet
Stoltenberg I	2000–2001	Ap	Minoritet
Bondevik II	2001–2005	KrF, H och V	Minoritet
Stoltenberg II	2005–2013	Ap, S och SV	Majoritet
Solberg	2013–2018	H och Frp	Minoritet
	2018–2019	H, FrP och V	Minoritet
	2019–2020	H, FrP, KrF och V	Majoritet
	2020–2021	H, KrF och V	Minoritet
Støre	2021–	Ap och S	Minoritet

Anm.: Ap: Arbeiderpartiet, FrP: Fremskrittspartiet, H: Høyre, KrF: Kristelig Folkeparti, S: Senterpartiet, SV: Sosialistisk Venstreparti, V: Venstre.

Källa: Norges regering (2023).

Nästan alla regeringar i Danmark, Norge och Sverige utgår antingen från det största partiet till vänster (Socialdemokratiet i Danmark, Arbeiderpartiet i Norge och Socialdemokraterna i Sverige) eller det största partiet till höger (först Det Konservative Folkeparti och sedan Venstre i Danmark, Moderaterna i Sverige och Høyre i Norge). De enda undantagen sedan 1990 är Kjell-Magne Bondeviks mittenregeringar i Norge i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet. De stora partierna till vänster och höger samarbetar i regel med andra partier, som antingen ingår i själva regeringen eller fungerar som stödpartier. Den viktigaste skillnaden mellan de tre länderna är härvidlag att Danmark och Norge har haft flera regeringar som i Sverige skulle beskrivas som blocköverskridande, medan Sverige inte har haft någon sådan regering sedan 1957. Mellan 1982 och 2019 byggde till exempel alla socialdemokratiskt ledda regeringar i Danmark på koalitioner med borgerliga mittenpartier, särskilt socialliberala Radikale Venstre, och alla socialdemokratiskt ledda regeringar i Norge sedan 2001 har byggt på koalitioner med Senterpartiet. I de norska majoritetsregeringarna mellan 2005 och 2013 ingick också vänsterpartiet Sosialistisk Venstre, vilket skiljer Norge

från Danmark och Sverige, där partierna till vänster om Socialdemokraterna aldrig har ingått i regeringen.

Även om statsministrarna i Danmark, Norge och Sverige nästan alltid kommer från ett av de gamla, stora partierna till vänster eller höger har partisystemen förändrats mycket i alla tre länderna under det senaste halvsekle. Denna utveckling började tidigare i Danmark och Norge än i Sverige. I både Danmark och Norge har det uppstått nya partier till vänster om de gamla vänstersocialistiska partierna Socialistisk Folkparti och Socialistisk Venstre – exempelvis Enhedslisten i Danmark och Rødt i Norge – och i Sverige har det uppstått ett grönt parti, Miljöpartiet. På högern har nya högnationalistiska partier vuxit sig starka: Dansk Folkeparti och Nye Borgerlige i Danmark, Fremskrittspartiet i Norge och Sverigedemokraterna i Sverige. Sedan 2001 i Danmark, 2013 i Norge och 2022 i Sverige har högnationalistiska partier ingått i underlaget för alla borgerliga regeringar i de tre länderna, I Norge var Fremskrittspartiet dessutom ett regeringsparti mellan 2013 och 2020. Partiets ledare Siv Jensen var finansminister.

Tabell 6.3 Svenska regeringar sedan 1990

Regering	Period	Partier	Typ av regering
Carlsson II	1990–1991	S	Minoritet
Bildt d.y.	1991–1994	M, C, FP och KD	Minoritet
Carlsson III	1994–1996	S	Minoritet
Persson	1996–2006	S	Minoritet
Reinfeldt	2006–2010	M, C, FP och KD	Majoritet
	2010–2014	M, C, FP och KD	Minoritet
Löfven I	2014–2019	S och MP	Minoritet
Löfven II	2019–2021	S och MP	Minoritet
Löfven III	2021	S och MP	Minoritet
Andersson	2021–2022	S	Minoritet
Kristersson	2022–	M, KD och L	Minoritet

Anm.: C: Centerpartiet, FP/L: (Folkpartiet) Liberalerna, KD: Kristdemokraterna, M: Moderaterna, MP: Miljöpartiet, S: Socialdemokraterna.

Källa: Sveriges riksdag (2023).

Det finns också flera skillnader mellan de politiska systemen i Danmark, Norge och Sverige. Den viktigaste när det gäller att förklara hur budgetprocessen fungerar är att Folketinget, Stortinget och Sveriges riksdag tillämpar olika omröstningsregler när leda-

möterna har att ta ställning till flera motstridiga förslag, såsom regeringens budgetproposition och de budgetförslag som läggs fram av andra politiska partier. Den omröstningsmetod riksdagen tillämpar, eliminationsmetoden, beskrivs i 11 kap. 10 § riksdagsordningen. Ett visst förslag, normalt utskottets, väljs som huvudförslag, varefter de övriga förslagen ställs mot varandra tills endast ett återstår. Detta förslag ställs sedan mot huvudförslaget i den avgörande omröstningen. Eftersom partierna i regel lägger ned sina röster i de efterföljande voteringarna om deras eget förslag har fallit i en tidigare votering behöver ett förslag inte nödvändigtvis ha stöd av en majoritet av riksdagens ledamöter för att gå segrande ur slutomröstningen. Det räcker att det får fler röster än det största motförslaget.

I Folketinget och Stortinget används en annan metod, som brukar kallas seriemetoden. Seriemetoden innebär att man röstar om de alternativa förslagen vart och ett för sig. Om seriemetoden används i den avgörande budgetomröstningen i parlamentet, som i Danmark och Norge, måste regeringen alltså samla en majoritet för sitt budgetförslag; det räcker inte att besegra det största alternativa förslaget i slutomröstningen. I Stortinget får ledamöterna dessutom inte avstå i omröstningarna – det finns bara två alternativ: ja eller nej. I Norge krävs därför i princip att en absolut majoritet av alla Stortingets ledamöter ställer sig bakom ett förslag för att förslaget ska antas.

Frågan om Sverige borde övergå till att använda seriemetoden har behandlats i riksdagen många gånger. Den togs också upp i Författningsutredningen på 1950-talet, i Grundlagberedningen under 1960- och 1970-talen och senast i Grundlagsutredningen på 2000-talet. Hittills har riksdagen valt att fortsätta tillämpa eliminationsmetoden. Det viktigaste argumentet har varit att denna metod av hävd har tillämpats inte bara i riksdagen utan också i kommunerna, regionerna och organisationsväsendet. Det har i första hand varit de borgerliga mittenpartierna som då och då har framfört uppfattningen att Sverige, i likhet med många andra europeiska parlament, borde övergå till seriemetoden.

Det finns andra skillnader mellan de tre skandinaviska länderna. Den politiska kulturen skiljer sig till exempel åt mellan Danmark å ena sidan och Norge å andra sidan, eftersom danska Folketinget i högre grad fungerar som ett förhandlingssystem, där de politiska partierna av tradition ofta ingår breda överenskommelser, så kallade

forlig (se t.ex. Mattson 1996). I ett bredare jämförande perspektiv framstår emellertid likheterna mellan Danmark, Norge och Sverige som påfallande stora.

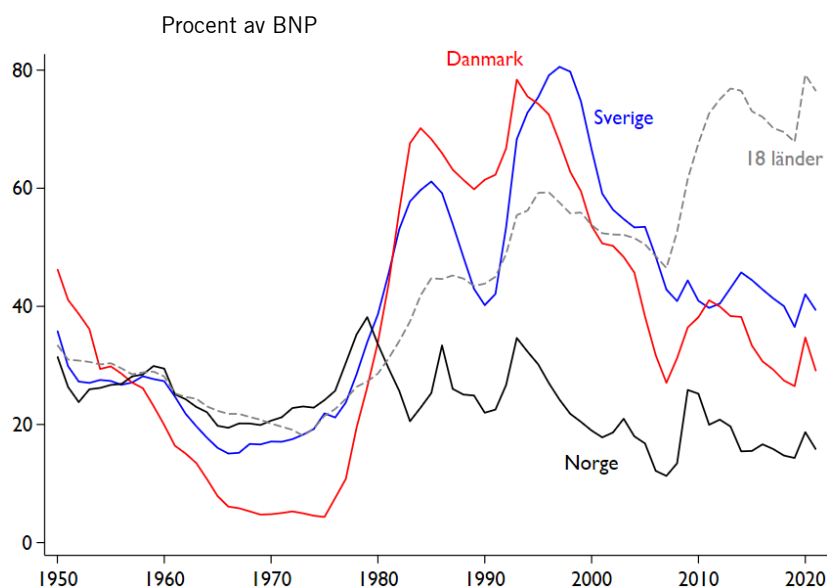
Figur 6.1 beskriver statsskuldens utveckling i de tre skandinaviska länderna under perioden 1950–2022 jämfört med medeltalet för 18 europeiska stater som har varit demokratier åtminstone sedan mitten av 1970-talet (Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Portugal, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland och Österrike, det vill säga samma stater som i tabell 4.1). Uppgifterna i figuren avser statens egna skulder och omfattar alltså inte kommunerna, regionerna eller övriga delar av den offentliga sektorn.

Som figuren visar låg statsskulden i Norge och Sverige nära det europeiska genomsnittet under perioden fram till mitten av 1970-talet, medan Danmark under 1960-talet och första hälften av 1970-talet hade påtagligt lägre statsskuld än sina skandinaviska grannländer. Från mitten av 1970-talet växte statsskulden sedan snabbt i Danmark och Sverige, också jämfört med andra europeiska demokratier. När Danmarks finansminister Knud Heinesen avgick i oktober 1979 sade han i en berömd TV-intervju att Danmark var på väg mot en avgrund (se Lindvall 2010, 46): ”Nogle fremstiller det, som om vi kører på kanten af afgrunden. Det gør vi ikke, men vi har kurs imod den, og vi kan se den.” Statsskulden förblev däremot låg i Norge, som under 1970-talet började utvinna olja i stor skala, och den norska statsskulden har varit låg sedan dess. Både Danmarks och Sveriges statsskuld nådde ungefär 80 procent av BNP under 1990-talet. Därefter minskade skulden snabbt i bägge länderna fram till finanskrisen i slutet av 2000-talet. Nedgången påbörjades något tidigare i Danmark än i Sverige. Till skillnad från Sverige drabbades Danmark inte av någon djup ekonomisk kris i början av 1990-talet.

Den viktigaste slutsatsen av figur 6.1, åtminstone för denna undersöknings vidkommande, är att statsskulden har förblivit stabil i både Danmark, Norge och Sverige sedan den globala finanskrisen i slutet av 2000-talet och den europeiska skuldskrisen i början av 2010-talet. Under samma period har den genomsnittliga statsskulden i de västeuropeiska demokratierna ökat kraftigt. Trots att budgetprocessen i de skandinaviska länderna skiljer sig åt i viktiga avseenden har det statsfinansiella utfallet alltså varit ungefär det samma i ett jämförande perspektiv.

Om man inkluderar kommunerna och regionerna framstår likheterna mellan de tre skandinaviska länderna som ännu större än i figur 6.1, eftersom kommunernas och regionernas skuldsättning är relativt större i Danmark och Norge än i Sverige. Med ett sådant bredare skuldbegrepp visar sig de skandinaviska länderna ha haft ungefär samma skuldnivå alltsedan mitten av 2000-talet, medan skillnaden jämfört med resten av Västeuropa förblir stor: den genomsnittliga offentliga skuldsättningen i Västeuropa ökade kraftigt under denna period.

Figur 6.1 Statsskuden i Danmark, Norge och Sverige sedan 1950



Anm.: Med "18 länder" avses genomsnittet för Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Portugal, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland och Österrike.

Källa: IMF, Global Debt Database, 2022 (se Mbaye m.fl. 2018).

6.2 Budgetprocessen i Danmark

Sedan valet 2022 styrs Danmark för första gången sedan 1978–1979 av en majoritetsregering. Regeringen består av tre partier: Socialdemokratiet, som är statsministerns parti; Venstre, som är det största liberala partiet i Danmark och ett av de två historiskt dominerande högerpartierna (det andra är Konservativ Folkeparti); och

Moderaterne, ett nytt parti som leds av Venstres tidigare partiledare Lars Løkke Rasmussen. Som tabell 6.1 visade styrs Danmark emellertid nästan aldrig av majoritetsregeringar. Danmark är i själva verket det land i Västeuropa som allra oftast styrs av minoritetsregeringar. De flesta danska regeringar är också koalitionsregeringar. Med andra ord har Danmark rika erfarenheter av det slags regering som med undantag för Magdalena Anderssons regering 2021–2022 har styrt Sverige sedan 2010, nämligen regeringar som består av flera partier men som inte kontrollerar en majoritet av mandaten i den lagstiftande församlingen.

I likhet med både Norge och Sverige har Danmark en stramare budgetprocess i dag än för tjugo–trettio år sedan, men till skillnad från Norge och Sverige har Danmark inte genomfört några större förändringar när det gäller parlamentets beslutsformer. Den viktigaste förändringen i budgetprocessen är i stället införandet av en ny budgetlag år 2012. Med utgångspunkt i det finanspolitiska regelverket i eurozonen infördes då ett medelfristigt mål för det strukturella budgetunderskottet i Danmark (det vill säga den del av budgetunderskottet som inte beror på konjunktursvängningar). Budgetlagen innebar också viktiga förändringar när det gäller statens budgetförhandlingar med kommunerna och regionerna, vilka äger rum under våren och vilka historiskt sett har visat sig vara mer utgiftsdrivande än Folketingets förhandlingar om statens budget under hösten varje år.

Den statliga budgetprocessen regleras i första hand av § 45 i Danmarks grundlag, grundloven:

Forslag til finanslov for det kommende finansår skal fremsættes for Folketinget senest fire måneder før finansårets begyndelse.

Kan behandlingen af finanslovforslaget for det kommende finansår ikke ventes tilendebragt inden finansårets begyndelse, skal forslag til en midlertidig bevillingslov fremsættes for Folketinget.

Till skillnad från vad som är fallet i Norge och i Sverige, men i likhet med förhållandena i många andra europeiska länder, är statens budget alltså en lag i Danmark och kallas *finansloven*. Det får viktiga konsekvenser för beredningen av budgeten i Folketinget. Samma regler som gäller för all annan lagstiftning gäller nämligen också för budgeten, inklusive regeln att alla lagar sskas behandlas tre gånger i kammaren. Av citatet från grundloven framgår också en annan skillnad mellan Danmark och de två andra skandinaviska länderna, näm-

ligen att budgeten ska skickas till parlamentet förhållandevis tidigt, redan i slutet av augusti.

Det andra stycket i § 45 i grundloven reglerar tillfälliga budgetbeslut, vilka i Danmark, liksom i Sverige, får fattas om Folketinget inte hinner slutföra budgetarbetet under hösten. Folketinget har i första hand fattat tillfälliga budgetbeslut i samband med val till Folketinget, och sedan 1953 har tillfälliga budgetlagar inte förekommit vid andra tillfällen. Det är praxis att sådana tillfälliga budgetbeslut fattas med bred majoritet.

Det praktiska budgetarbetet i Folketinget regleras av kapitel IV i Folketingets forretningsorden, vilken är Danmarks motsvarighet till riksdagsordningen, medan innehållet i själva budgeten regleras i budgetlagen, som alltså antogs av Folketinget år 2012 och började tillämpas år 2014 (Lov nr. 547 af 18/06/2012). Bestämmelserna i budgetlagen innebär bland annat att Folketinget ska besluta om utgiftstak för staten, regionerna och kommunerna på fyra års sikt (taken kan dock justeras i efterhand) och att det strukturella budgetunderskottet inte får överskrida 1 procent av bruttonationalprodukten. Denna gräns höjdes nyligen från 0,5 till 1 procent (Lov nr. 886 af 21/06/2022; se också Finansministeriet 2022).

När budgeten har skickats till Folketinget i slutet av augusti inleds finansudvalgets beredning av budgetförslaget, vilken fortgår under september månad. Finansudvalgets arbete är i Danmark av budgetteknisk art, vilket ger den danska motsvarigheten till riksdagens finansutskott en mindre framträdande politisk roll än Finanskomitéen har i Norge och finansutskottet har i Sverige.

De centrala politiska förhandlingarna om regeringens budgetförslag påbörjas först efter Folketingets öppning, den första tisdagen i oktober, och de sker inte i Folketinget utan i Finansministeriet på andra sidan Christiansborgs Slotsplads. Finansministern bjuder till en början in samtliga partier som är representerade i Folketinget till så kallade finanslovsförhandlingar i syfte att pröva förutsättningarna för politiska kompromisser och överenskommelser som kan ge regeringen en majoritet för budgeten. Ganska snart brukar förhandlingarna dock riktas in på ett mindre antal partier med vilka regeringen i första hand söker samarbete. Syftet med förhandlingarna är att regeringen ska försäkra sig om att inte få en majoritet emot sig i den avslutande budgetomröstningen i december, när den slutliga budgeten ska fastställas.

För att uppnå det målet eftersträvar regeringen att sluta en överenskommelse, ett *finanslovsaftale*, som inrymmer förändringar i budgetförslaget och som syftar till att tillgodose önskemål från andra partier, mot att dessa sedan röstar för budgeten och röstar emot de ändringsförslag som läggs fram av andra partier som inte har ställt sig bakom budgetavtalet. I syfte att underlätta förhandlingarna brukar regeringens budgetproposition reservera ett visst belopp som är avsett att finansiera andra partiers förslag.

När det gällde budgeten för 2022 kom den socialdemokratiska regeringen Frederiksen den 6 december 2021 överens om en finanslovsaftale med vänsterpartierna Enhedslisten och Socialistisk Folkeparti och med mittenpartierna Alternativet, Kristendemokraterne och Radikale Venstre. Budgeten för innevarande år, 2023, antogs först sent på våren, efter budgetårets början, eftersom den nuvarande regeringen, Frederiksen II, bildades först i mitten av december 2022. Trots att den nuvarande regeringen är en majoritetsregering ingick den ett brett avtal om budgeten med fyra ytterligare partier, nämligen Socialistisk Folkeparti, Liberal Alliance, Radikale Venstre och Dansk Folkeparti, vilket innebar att endast en liten andel av ledamöterna i Folketinget står utanför budgetöverenskommelsen.

Det är vanligt att regeringen i Danmark ingår flera olika avtal, med olika grupper av partier, om statens budget (Blöndal och Ruffner 2004). Det finns ett huvudsakligt finanslovsaftale, som skrivs under av de partier som förbinder sig att rösta för regeringens budget och emot de tilläggsförslag som regeringen motsätter sig. Därtill kommer typiskt sett flera andra avtal. Jensen m.fl. (2019, 134) framhåller att det för de politiska partierna ligger ”prestige i at være med i dele af finanslovsforliget og dermed kunne vise vælgerne, at man har indflydelse på centrale politikområder”. Det är viktigt att notera att en sådan modell inte vore möjlig i Sverige med gällande lagstiftning, eftersom riksdagen fattar ett enda beslut i den första budgetomröstningen om budgetramarna. Det är alltså inte möjligt för partierna i Sveriges riksdag att rösta för vissa delar av budgeten men emot andra.

Om regeringen visar att den efter förhandlingarna med Folketingets partier har lyckats få majoritet för ett finanslovsaftale brukar de stora partierna i Danmark av hävd rösta *för* statsbudgeten i den slutliga budgetomröstningen i december. Det har förekommit vissa undantag från denna parlamentariska norm (se särskilt Rasmussen

1989) men de stora, gamla partierna har med några få undantag hållit sig till normen och gör det alltjämt. Det uppfattas allmänt som oansvarigt att rösta emot finansloven om regeringen har visat att den kan få majoritet för sin budget.

Man utgår i Danmark allmänt från att regeringen måste utskriva val om den förlorar den sista, avgörande omröstningen om budgeten i slutet av året. Jensen m.fl. (2019, 134) framhåller att denna ordning har medfört en ökad stabilitet i budgetprocessen eftersom den ger partierna i Folketinget en möjlighet att bygga upp tydliga förväntningar om processen och på denna grundval formulera sina politiska strategier. Det har bara skett två gånger att regeringen har förlorat omröstningen om finanslovsavtalet. Det senaste tillfället var 1983, när både Fremskridtspartiet och Socialdemokratiet röstade emot den dåvarande borgerliga regeringen och statsministern, Poul Schlüter, utlyste ett folketingsval som genomfördes den 10 januari 1984 (och som vanns av regeringspartierna, varför regeringen satt kvar).

I det norska fallet, som tas upp i nästa avsnitt, är det förhållandevis enkelt att beräkna hur omfattande förändringar i skatter och anslag som förhandlingarna i Stortinget brukar leda till. I det danska fallet är det inte lika enkelt. Danmark tillämpar inte en rambeslutsmodell för statens budget, varför de totala förändringarna i skatter och anslag måste beräknas på anslagsnivån, och Danmarks statsbudget innehåller betydligt fler enskilda anslag än Norges och Sveriges (ungefär 2 000, vilket ska jämföras med ungefär 1 200 i Norge och 550 i Sverige). Det mesta tyder emellertid på att förhandlingarna i Folketinget leder till ganska små förändringar jämfört med regeringens budgetproposition (se t.ex. Blöndal och Ruffner 2004, 61). Jensen m.fl. (2019, 131) konstaterar följande:

Tages de økonomiske briller på, er det kun et par procent af alle finanslovens udgifter, der forhandles om i den politiske fase, hvor medieberedskabet er oppe i det røde felt.

I Danmark är det emellertid långt ifrån självklart att alla de stora budgetpåverkande politiska förslagen först antas i budgetpropositionen på hösten. Danska regeringar ingår nämligen under hela året överenskommelser, eller *forlig*, i vilka olika konstellationer av partier ingår, och dessa överenskommelser påverkar i hög grad statens inkomster och utgifter under det kommande budgetåret. En viktig uppgift för Finansministeriet i samband med regeringens interna

budgetarbete på våren är därför att sammanställa budgeteffekterna av alla de avtal partierna i Folketinget har ingått med varandra, både under innevarande år och tidigare år. Som Jensen m.fl. (2019, 131) uttrycker det är budgetprocessen under hösten därför ”blot toppen af isbjerget i en fortløbende og kompleks proces”. På senare år har det blivit allt vanligare att regeringen och partierna i Folketinget redan under våren förhandlar om stora, budgetpåverkande politiska reformer, vilket innebär att det ”[i] en vis forstand forhandles ... finanslov hele året”. Finansministeriets tjänstemän övervakar denna process och ser till att de statliga utgifterna håller sig inom den uppställda ramen. De övervakar också förhandlingarna med regionerna och kommunerna, vilka även de påverkar statens budget i hög grad.

Som framgår av denna redogörelse för budgetprocessen i Danmark finns det stora skillnaderna mellan de politiska beslutsprocesserna i Danmark och Sverige. Det danska politiska systemet fungerar i högre grad än det svenska som ett system av kontinuerliga förhandlingar mellan olika partier, institutioner och intressegrupper, och de mest avgörande politiska besluten har ofta formen av breda överenskommelser. Detta gäller både förhållandet mellan regeringen och Folketinget, förhållandet mellan de politiska partierna och förhållandet mellan staten, kommunerna och regionerna. Mattson (1996) använde för snart trettio år sedan termen ”förhandlingsparlamentarism” för att beskriva både det danska och det svenska politiska systemet, men han drog slutsatsen att förhandlingsparlamentarismen var starkare i Danmark än i Sverige. Sedan dess har skillnaderna mellan Danmark och Sverige bara ökat. Den danska förhandlingsparlamentarismen har fördjupats, medan den svenska har försvagats.

Budgetlagen från 2012 har satt vissa ramar för budgetförhandlingarna i Folketinget eftersom Folketinget numera beslutar om utgiftstak i förväg. Jensen (2019, 150) framhåller att de politiska partierna sedan budgetlagen infördes har accepterat de uppsatta utgiftstaken. Det gäller också de partier som röstade emot lagen, såsom Enhedslisten och Dansk Folkeparti. Finansministeriets utvärdering av budgetlagen (2022) visar också att utgiftstaken har hållit varje år sedan lagen infördes.

Det finns en hävdvunnen procedur för ändringsbudgetar i Danmark, vilken går tillbaka till perioden före parlamentarismens genombrott i början av 1900-talet. Proceduren innebär att rege-

ringen framlägger ett så kallat *aktstykke* för Finansudvalget. Finansudvalget har sedan rätt att godkänna ändringsförslaget för hela Folketingets räkning. I slutet av året godkänner Folketinget därefter alla årets *aktstykker* genom att vidta en särskild lag som korrigerar budgeten i efterhand, den så kallade *tillleggsbevillingsloven*. Det är alltid regeringen som lägger fram förslag om extra ändringsbudgetar, inte partierna i Folketinget. Det totala antalet ändringar i budgeten under det löpande budgetåret är i regel mycket större i Danmark än i Sverige. Antalet *aktstykker* under folketingsåret 2021–2022 var 388. Det kan jämföras med det totala antalet ändringsbudgetar som behandlas av riksdagen under budgetåret 2022, vilket var 14.

6.3 Budgetprocessen i Norge

Norge har precis som Danmark och Sverige haft många minoritetsregeringar under de senaste årtiondena. Som tabell 5.3 visade har Norge sedan 1990 endast styrts av majoritetsregeringar under två perioder – en längre period mellan 2005 och 2013, när Arbeiderpartiet regerade i majoritet tillsammans med Senterpartiet och Sosialistisk Venstreparti, och en kortare period mellan 2019 och 2020, när Kristelig Folkeparti anslöt sig till Erna Solbergs regering, vilken därmed fick majoritet i Stortinget (i regeringen Solberg ingick då redan statsministerns parti Høyre, Fremskrittspartiet och Venstre, som i likhet med danska Venstre är ett högerparti, men Fremskrittspartiet lämnade sedan regeringen under 2020).

Stortinget beslutade våren 1997 att införa en rambeslutsmodell för statsbudgeten som i mångt och mycket liknar den modell riksdagen hade beslutat att införa i Sverige tre år tidigare. Rambeslutsmodellen togs fram av en kommitté som tillsattes av Stortingets presidentskap 1996 (Innst. S. nr. 243, 1996–1997). Eftersom vissa av partierna i Stortinget ville genomföra reformen på prov innan den genomfördes permanent, bland annat för att hinna lära mer av de svenska erfarenheterna, tillämpades budgetreformen i Norge först under en prövoperiod mellan 1 oktober 1997 och 30 september 2001 innan den slutligen genomfördes fullt ut från och med den 1 oktober 2001 (Innst. S. nr. 174, 2000–2001). Vid det laget var alla partier i Stortinget förutom Fremskrittspartiet positiva till reformen, som alltså åtnjuter brett stöd (Foss 2012, 75).

Budgetarbetet i Stortinget regleras av § 43 i Stortingets forretningsorden, vilken är Norges motsvarighet till riksdagsordningen, och själva budgeten regleras i Bevilgningsreglementet, som senast antogs av Stortinget år 2005. Regeringens budgetproposition ska läggas fram för Stortinget inom sex dagar efter Stortingets högtidliga öppnande, som sker den första vardagen i oktober. När budgeten läggs fram håller finansministern ett tal i Stortinget, vilket följs av en kort debatt med företrädare för övriga partier. Därefter inleds Stortingets egen budgetprocess med att Stortingets presidentskap beslutar hur budgetens olika delar ska fördelas mellan de tolv utskotten, vilka tidsfrister utskotten ska ha, och när omröstningarna planeras äga rum.

De partier som inte ingår i regeringen tar sedan fram sina egna, alternativa budgetförslag. De övriga partiernas alternativa budgetförslag brukar offentliggöras i samband med presskonferenser som anordnas av partierna själva, men de läggs inte fram som motioner utan sammanfattas i stället i det betänkande som inför rambeslutet lämnas av Finanskomitéen. Finanskomitéen är Norges motsvarighet till riksdagens finansutskott. När regeringen inte har majoritet i Stortinget använder de övriga partierna sina budgetförslag för delvis olika syften. De partier som regeringen i första hand avser att samarbeta med använder sina budgetförslag för att skicka en signal till regeringen om vilka krav de tänker driva i de kommande budgetförhandlingarna. De partier som räknar med att inte samarbeta med regeringen använder i stället sina budgetförslag för att lägga fram utpräglade skuggbudgetar, motsvarande de alternativa budgetförslag oppositionspartierna lägger fram i Sverige.

Sedan vidtar arbetet i Finanskomitéen, som enligt forretningsorden ska lämna ett betänkande med förslag på rambeslut senast den 20 november. När detta betänkande är lämnat ska Stortinget fatta beslut om budgetramarna inom en vecka. Rambeslutet är därefter bindande för den fortsatta budgetbehandlingen i utskotten fram till mitten av december, precis som i Sverige.

De avgörande politiska förhandlingarna inför rambeslutet äger emellertid inte rum vid Finanskomitéens formella möten utan i bilaterala kontakter mellan regeringspartierna och de partier som regeringen i första hand samarbetar med. I normala fall är regeringen inte direkt delaktig i budgetförhandlingarna, men Finansdepartementets personal bistår med ekonomiska beräkningar, regeringens

statssekreterare följer stortingsförhandlingarna och finansministern och statsministern hålls informerade av deras partiets företrädare i Finanskomitéen. Om ledamöterna i Finanskomitéen inte kan komma överens på egen hand kan förhandlingarna också lyftas till en högre politisk nivå.

Vid flera tillfällen på senare år har Finanskomitéen behövt anhålla om ytterligare förhandlingstid för att kunna avsluta samtalen mellan partierna. Det har också förekommit att regeringen och dess samarbetspartier inte har kunnat komma överens före dagen för rambeslutet och att budgetfrågan därför har avgjorts först under själva debatten i kammaren genom ett så kallat løst forslag som inte har tagits upp i Finanskomitéens betänkande. Det är viktigt att notera att en sådan lösning inte vore möjlig i Sverige eftersom det råder beredningstvång i riksdagen. Sedan budgetreformen genomfördes 1997 har det emellertid inte någonsin hänt att en norsk regering har misslyckats med att få igenom sin budget efter förhandlingarna i Stortinget. Senast en norsk regering avgick på en budgetfråga var 1986, när Kåre Willochs ministär demissionerade på ett förslag om höjd bensinavgift, men det skedde inte i samband med den ordinarie budgetbehandlingen på hösten utan i samband med en extra ändringsbudget under våren som föranleddes av ett stort fall i oljepriserna.

Till följd av budgetförhandlingarna inför rambeslutet i slutet av november eller början av december skiljer sig Stortingets beslut om budgetramarna nästan alltid från regeringens förslag i budgetpropositionen (Anderson m.fl. 2006). När regeringen har majoritet i Stortinget är skillnaderna mellan budgetpropositionen och budgetbeslutet oftast små. Som exempel kan nämnas att Stortingets ändringar i budgeten för 2012 motsvarade utgiftsökningar om 295,2 miljoner kronor och utgiftsminskningar om 295,3 miljoner kronor (uppgifterna kommer från Stortingets budgetdatabas Storbud). Vid denna tidpunkt styrdes Norge av en majoritetsregering som leddes av Jens Stoltenberg och som bestod av Arbeiderpartiet, Senterpartiet och Socialistisk Venstreparti. När regeringen inte har majoritet i Stortinget är ändringarna normalt sett betydligt större. Som exempel kan nämnas att Stortingets ändringar i budgeten för 2023 motsvarade 7,0 miljarder i ökade utgifter, 7,2 miljarder i ökade intäkter, 0,8 miljarder i minskade intäkter och 0,8 miljarder i minskade utgifter. Den nuvarande regeringen, vilken består av Arbeiderpartiet

och Senterpartiet, styr i minoritet och fick hösten 2022 igenom sin budget för 2023 efter förhandlingar med Socialistisk Venstreparti.

När rambeslutet är fattat ska vart och ett av utskotten i Stortinget lämna ett betänkande beträffande anslagen inom de budgetramar som de har blivit tilldelade. Slutligen ska Stortinget fatta beslut om alla anslag senast den 15 december. I omröstningen om rambeslutet, som alltså normalt sett äger rum i slutet av november, fattar Stortinget beslut om Finanskomitéens förslag i dess helhet, inte om de enskilda ramarna var och en för sig. I den andra omröstningen, som alltså ska äga rum senast i mitten av december, fattar Stortinget beslut om utskottens förslag i deras helhet, inte om de enskilda anslagen vart och ett för sig (budgetprocessen i Norge beskrivs i Finansdepartementet 2014 och regeringens förhållande till Stortinget beskrivs i Statsministerens kontor 2022).

Det finns alltså stora likheter mellan budgetprocessen i Norge och budgetprocessen i Sverige. Bägge länderna har en "uppifrån och ned"-process för budgeten, vilken innebär att budgetsaldot bestäms redan i början av processen. Både Stortinget och riksdagen fattar först ett rambeslut som bereds i finansutskottet och sedan, i december, anslagsbeslut som bereds i övriga utskott. Omröstningarna i kammaren äger rum ungefär samtidigt, även om processen inleds något senare i Norge, eftersom budgetpropositionen skickas till Stortinget först i oktober i stället för som i Sverige i slutet av september. En viktig skillnad är att Norge inte har några lagar med övergripande budgetpolitiska mål. Finanspolitiken vägleds i stället av en så kallad handlingsregel för statens uttag ur oljefonden (uttagen motsvarar ungefär fondens förväntade reala avkastning på längre sikt). Stortinget i Norge antar inte några fleråriga utgiftstak, vilket riksdagen gör i Sverige.

Införandet av rambeslutsmodellen har emellertid haft olika politiska konsekvenser i Norge och Sverige. Den viktigaste skillnaden är att den norska regeringen alltid samlar en majoritet av Stortingets ledamöter bakom sitt budgetförslag, vilket hänger samman med att det inte finns något avstår-alternativ i Stortinget – ledamöterna måste rösta antingen för eller emot i varje omröstning. Dessutom använder Stortinget seriemetoden när det röstar om alternativa förslag, så Finanskomitéens förslag ställs mot avslag när Stortinget röstar, inte mot en alternativ budget. Konsekvensen av ett budgetnederlag för regeringspartierna är därför inte att oppositionens

budget vinner, utan att ingen budget antas. Det finns ingen pro-longeringsregel för budgeten i Norge, eftersom grundloven fordrar att alla anslag förnyas varje år.

En annan skillnad mellan Norge och Sverige är att rambeslutsmodellen har legat helt fast i Norge sedan den infördes permanent på hösten 2001. Den har inte varit föremål för några större utredningar eller utvärderingar, den har inte ändrats, och tillämpningen har inte lett till några betydande konflikter mellan partierna i Stortinget eller mellan Stortinget och regeringen. Som framgick av kapitel 3 har de svenska budgetreglerna däremot varit föremål för flera stora utredningar och utvärderingar, budgetprocessen har ändrats flera gånger, och tillämpningen av budgetreglerna har som framgick av kapitel 5 lett till upprepade konflikter inom riksdagen och mellan riksdagen och regeringen.

Den högre graden av samförstånd i Norge hänger samman med att rambeslutsmodellen inte har påverkat maktbalansen mellan den lagstiftande församlingen och regeringen på samma sätt som i Sverige. I Sverige har rambeslutsmodellen som framgick av kapitel 3 stärkt regeringen på riksdagens bekostnad, åtminstone när det gäller att bestämma om enskilda skatter och anslag. Denna förändring i maktbalansen mellan riksdagen och regeringen har till och med betraktats som ett av syftena med rambeslutsmodellen. I Norge tycks rambeslutsmodellen inte ha stärkt regeringen gentemot Stortinget på samma sätt, och alla minoritetsregeringar i Norge har fått betala ett politiskt pris för att få igenom sin budget i förhandlingarna med de andra partierna. Thorsvik (2016, 26) framhåller att budgetreformen ”styrker Finanskomitéens samordningsfunksjon ... i begynnelsen av budsjetbehandlingen” men han drar inte slutsatsen att budgetreformen generellt har försvagat Stortinget i relation till regeringen. Även Grønlie (2014, 137–142) analyserar budgetreformens effekter på maktbalansen mellan Stortinget och regeringen. Han menar att det är oklart om reformen har lett till att Stortingets makt har minskat eller om den tvärtom har ökat. Hans slutsats är att reformen kanske ”først og fremst endret balanser internt på Stortinget”, särskilt mellan Finanskomitéen och övriga utskott. Rambeslutsmodellens olika effekter på maktförhållandet mellan den lagstiftande församlingen i Norge och i Sverige har i den svenska debatten särskilt framhållits av Molander (2014), som var med och beredde budgetreformen i Sverige på 1990-talet och som därefter anlätades

som expert i den kommitté som förberedde Stortingets reform några år senare.

En annan skillnad mellan budgetpolitiken i Norge och Sverige är att regeringen inte alltid har tydligt utpekade stödpartier. Kjell-Magne Bondeviks första regering (1997–2000) samarbetade till exempel med Høyre och Fremskrittspartiet om budgeten vid två tillfällen och med Arbeiderpartiet vid ett tillfälle. I likhet med de flesta svenska minoritetsregeringar på senare år bygger de norska regeringarna ibland på skriftliga överenskommelser mellan regeringspartierna och ett eller flera partier i Stortinget. Ett exempel är Erna Solbergs första regering efter valet 2013, vilken utgick från den så kallade Sundvollen-plattformen, en överenskommelse mellan Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti och Venstre som slöts den 7 oktober 2013. Men även när en sådan överenskommelse finns på plats har samarbetspartierna inte inflytande över själva budgetpropositionen på samma sätt som i Sverige. Samarbetspartierna har inte kunnat utse några politiska sakkunniga inne i Regeringskansliet, utan förhandlingarna mellan regeringen och samarbetspartierna har ägt rum i samband med Stortingets budgetbehandling.

Finanskomitéens kansli i Oslo har lämnat detaljerade uppgifter om utfallet av alla budgetförhandlingar i Norge sedan 2004 med hänsyn till skillnaden i budgetsaldot, och därmed också med hänsyn till uttaget från oljefonden, under perioden mellan budgetpropositionen och Stortingets rambeslut (före 2004 är uppgifterna svårare att sammanställa eftersom Stortingets så kallade budgetininställing hade ett annat format än i dag). Med tre undantag skedde under denna period inga ökningars alls i överföringen från oljefonden. De tre undantagen är förhandlingarna om budgeten för 2014, när uttaget ur oljefonden ökade med 29 miljoner kronor, förhandlingarna om budgeten för 2017, när uttaget ökade med 300 miljoner kronor, och förhandlingarna om budgeten för 2021, när uttaget ökade med 4,6 miljarder kronor. År 2014 hade regeringen föreslagit att budgeten skulle gå med överskott, så den lilla ändringen till följd av budgetförhandlingarna i Stortinget innebar att överskottet blev något mindre än avsett. Den stora ändringen år 2021 hängde samman med den pågående covid-19-pandemin och med ökade anslag till försvaret (en flygpassageraravgift avskaffades, mervärdesavgiften minskades, bidragen till näringslivet ökade och partierna kom överens om en ny långtidsplan för Försvarsmakten).

Alla andra år sedan 2014 har förhandlingarna i Stortinget i och för sig resulterat i ändrade skatter och utgifter, särskilt under perioder när Norge har haft minoritetsregeringar, men sänkta skatter i förhållande till regeringens proposition har kompensrats med sänkta utgifter och ökade utgifter har finansierats med skatte- och avgiftshöjningar.

6.4 Lärdomar från Danmark och Norge

Det finns en rad likheter mellan budgetprocessen i Danmark och budgetprocessen i Norge som skiljer bägge länderna från Sverige.

1. När en minoritetsregering styr i Danmark eller Norge är det normalt att regeringen efter att budgetpropositionen har lämnats till Folketinget och Stortinget inleder politiska förhandlingar med ett eller flera andra partier för att nå en överenskommelse om budgeten. Syftet är att en majoritet av ledamöterna ska ställa sig bakom budgetförslaget i den avgörande omröstningen, vilken i danska Folketinget är slutomröstningen i december och i norska Stortinget är omröstningen om utgiftsramarna.
2. I gengäld är regeringens samarbetspartier normalt inte direkt involverade i arbetet med själva budgetpropositionen. I Sverige brukar regeringens närmaste samarbetspartier utse politiska tjänstemän i Regeringskansliet som bevakar samarbetspartiernas intressen i regeringsarbetet. Någon motsvarighet till denna ordning finns inte i vare sig Danmark eller Norge.
3. De budgetar som till slut antas av Folketinget och Stortinget skiljer sig alltid något från regeringens budgetproposition, men förändringarna är i regel ganska små. Förhandlingarna i Folketinget och Stortinget har med mycket få undantag inte resulterat i växande underskott.
4. Det har inte förekommit i vare sig Danmark eller Norge under de senaste fyrtio åren att regeringen har lidit ett nederlag i den avgörande budgetomröstningen.
5. I gengäld förefaller det att vara en självklar utgångspunkt för budgetprocessen i Danmark och Norge att regeringen inte kan sitta kvar vid makten om dess budgetförslag har fallit. Regeringen

behöver dock inte få igenom alla förslag i budgetpropositionen för att sitta kvar. Det viktiga är att den budget som förhandlas fram med partierna i Folketinget och Stortinget till sist får stöd av en majoritet.

6. I både Danmark och Norge har det hänt att regeringen har samarbetat om budgeten med andra partier än de partier som en gång bidrog till regeringens tillblivelse. Det är alltså inte en självklarhet i något av länderna att regeringen måste samarbeta om budgeten med de partier som annars uppfattas vara dess stödpartier och som valde att släppa fram regeringen.
7. Omröstningsreglerna i parlamentet skiljer sig åt mellan Danmark och Norge å ena sidan och Sverige å andra sidan. Det innebär att regeringarna i Danmark och Norge måste få stöd av en enkel majoritet i Folketinget respektive Stortinget för sina budgetförslag. Det räcker inte att regeringens förslag vinner över det alternativa budgetförslag som har starkast stöd, vilket är fallet i Sverige.

Men det finns också skillnader mellan Danmark och Norge som är viktiga att ha i åtanke för den som vill dra lärdomar av hur budgetprocessen fungerar i våra skandinaviska grannländer.

1. Till skillnad från norska Stortinget och svenska riksdagen använder sig Folketinget inte av en rambeslutsmodell när man röstar om budgeten. Folketingets budgetprocess företer vissa likheter med budgetprocessen i riksdagen innan rambeslutsmodellen infördes i mitten av 1990-talet, med den viktiga skillnaden att regeringen, via finansministern, är direkt involverad i politiska förhandlingar med de politiska partierna medan budgetförslaget bereds i Folketinget.
2. Danmark använder sig i likhet med Sverige av övergripande budgetpolitiska mål som regleras i lag. Så är inte fallet i Norge. Danmark har med budgetlagen från 2012 infört medelfristiga mål för finanspolitiken som styr regeringens, Folketingets, kommunernas och regionernas budgetpolitiska beslut. I Norge använder man sig endast av den informella regeln att uttaget från statens oljefond inte får överstiga 3 procent av behållningen.

3. De politiska förhandlingarna om budgeten sker i Danmark i Finansministeriet, under finansministerns ledning, medan de i Norge sker i Finanskomiteén, som är den norska motsvarigheten till finansutskottet. Regeringen och finansministern är emellertid indirekt involverade i budgetförhandlingarna i Stortinget. I realiteten är skillnaderna mellan Danmark och Norge alltså mindre än det kan verka i förstone.
4. I Danmark brukar regeringen i sin budgetproposition reservera ett visst belopp som inte anvisas till något särskilt anslag utan som är till för att finansiera förslag från de andra partierna i Folketinget under budgetförhandlingarna. Så sker inte i Norge.

Sammanfattningsvis är den statliga budgetprocessen i både Danmark och Norge mer inriktad på att nå en kompromiss om budgeten än budgetprocessen är i Sverige. De politiska förhandlingarna ter sig lite olika, men utfallet är ungefär det samma: när en minoritetsregering sitter vid makten brukar Folketinget och Stortinget besluta om ändringar i regeringens budgetförslag som motsvarar någon procent av den totala budgeten. Det handlar alltså inte om så stora summor, vilket emellertid inte hindrar att budgetprocessen på hösten får stor uppmärksamhet i både Danmark och Norge och uppfattas som en viktig händelse under det politiska året.

7 Överväganden och förslag

Syftet med denna bilaga är att förklara de återkommande konflikterna om budgetpolitiken och budgetreglerna under 2010-talet och i början av 2020-talet och att diskutera och föreslå institutionella reformer som är ägnade att anpassa antingen den statliga budgetprocessen, författningen eller bäggedera till de politiska förutsättningar som för närvarande råder här i landet. Kapitel 2 redogjorde för författningsregleringen av riksdagens finansmakt. Kapitel 3 diskuterade idéerna bakom 1990-talets budgetreform och analyserade dess effekter. Kapitel 4 jämförde de demokratiska styrelseskicken i de västeuropeiska staterna och visade hur olika former av parlamentarism hänger samman med olika sätt att reglera finansmakten. Kapitel 5 beskrev de konflikter om budgetpolitiken och budgetreglerna som satte sin prägel på svensk inrikespolitik under perioden 2010–2012. Kapitel 6 undersökte hur budgetprocessen fungerar i Danmark och Norge, vars politiska system företer stora likheter med Sveriges.

Detta avslutande kapitel diskuterar tre olika vägar framåt för budgetpolitiken i Sverige. Det första alternativet är att bevara status quo, eventuellt i kombination med vissa ytterligare skärpningar av budgetreglerna som begränsar riksdagens möjligheter att besluta om ändringar i budgeten i efterhand. Det andra alternativet är att med inspiration från Danmark och Norge stärka incitamenten för både regeringen och de övriga politiska partierna att förhandla om innehållet i budgeten efter att budgetpropositionen har lämnats till riksdagen. Det tredje alternativet är att ändra författningen i syfte att minska sannolikheten att svaga minoritetsregeringar bildas. Avsnitt 7.1 sammanfattar resultaten av de undersökningar som har redovisats i kapitel 2–6 och diskuterar de principiella utgångspunkterna för de förslag som läggs fram i de avsnitt som följer. Avsnitt 7.2–7.4

redogör för de tre huvudalternativen när det gäller att utveckla budgetprocessen framöver.

7.1 Utgångspunkter

I kapitel 2–6 har följande iakttagelser gjorts:

- Enligt regeringsformen är det riksdagen som beslutar om statens inkomster och utgifter (kapitel 2). Riksdagens finansmakt är enligt grundlagen i stort sett obegränsad, vilket skiljer Sverige från många andra europeiska stater. Så har det varit åtminstone sedan mitten av 1800-talet. I samband med 1990-talets stora budgetreform skapade riksdagen emellertid frivilligt en ordning som har inneburit att riksdagen begränsat sina egna möjligheter att besluta om de enskilda anslagen var för sig.
- Syftet med 1990-talets budgetreform var att lägga grunden för en mer sammanhållen och ordnad budgetprocess (kapitel 3). Samtidigt förväntades riksdagen och dess utskott fortsatt spela en aktiv roll i budgetarbetet, varför Riksdagsutredningen avvisade den så kallade paketmodellen som alltför långtgående. I efterhand kan man konstatera att budgetreformen förändrade samspelet mellan regeringen och riksdagen på ett radikalt sätt, kanske mer radikalt än riksdagen avsåg när reformen genomfördes. Konsekvensen har blivit att regeringens budget – om den antas av riksdagen – normalt antas utan ändringar.
- Det finns ett starkt empiriskt samband mellan förekomsten av minoritetsregeringar och omfattningen av parlamentets lagstiftnings- och finansmakt (kapitel 4). Förklaringen är enkel: renodlad minoritetsparlamentarism innebär att en majoritet låter en minoritet styra, vilket i regel förutsätter att ett eller flera partier bedömer att de kan utöva politiskt inflytande i parlamentet utan att själva ingå i regeringen.
- Mellan 2010 och 2022 präglades den statliga budgetprocessen i Sverige av återkommande konflikter mellan regeringen och riksdagen (kapitel 5). Dessa konflikter resulterade i tre slags budgetpolitiska och författningpolitiska problem. För det första har riksdagen vid flera tillfällen beslutat om ändringar i budgeten på

ett sätt som regeringspartierna har ansett strida mot intentionerna bakom 1990-talets budgetreformer. För det andra har oppositionspartierna använt okonventionella parlamentariska metoder för att påverka innehållet i budgetpropositionen innan den har lämnats till riksdagen. För det tredje har regeringen vid tre tillfällen förlorat omröstningen om budgetramarna.

- I Danmark och Norge har det funnits få motsvarigheter till de konflikter och problem som präglade budgetpolitiken i Sverige under åren 2010–2022 (kapitel 6). Danska Folketinget och norska Stortinget har valt att reglera sitt budgetarbete på delvis olika sätt, men det finns en stor skillnad mellan bägge länderna och Sverige: minoritetsregeringar i Danmark eller Norge försöker i regel inte få igenom sina budgetförslag utan att förhandla om budgeten med ett eller flera av de partier som inte ingår i regeringen efter att budgetpropositionen har lämnats till Folketinget eller Stortinget. I gengäld har ingen regering i Danmark eller Norge förlorat den avgörande budgetomröstningen i parlamentet under de senaste fyrtio åren. Regleringen av budgetprocessen är också mindre omstridd och omdiskuterad än i Sverige.

Det ligger nära till hands att dra slutsatsen att 1990-talets budgetreform byggde in en motsättning i den svenska författningen mellan regleringen av regeringsbildningen och regleringen av budgetprocessen. Mellan 1997 och 2010 var denna motsättning endast latent, eftersom de socialdemokratiska regeringarna fram till 2006 samarbetade med ett eller två partier som tillsammans med regeringen kontrollerade en riksdagsmajoritet och eftersom regeringen Reinfeldt mellan 2006 och 2010 hade egen majoritet i riksdagen. Motsättningen blev manifest efter 2010 års val. Det hängde samman med att varken regeringen Reinfeldt (efter 2010–2014), regeringen Löfven (2014–2021) eller regeringen Andersson (2021–2022) hade stöd av en majoritet av riksdagens ledamöter.

När det gäller regeringsbildningen har Sverige alltsedan det parlamentariska genombrottet på 1910-talet först de facto och sedan, från 1975, också de jure tillämpat negativ parlamentarism, vilket innebär att en statsminister kan tillträda och sitta kvar så länge hon eller han inte har en majoritet av riksdagens ledamöter emot sig. En svensk regering behöver alltså inte ha ”positivt” stöd av en riksdagsmajoritet. Syftet med den negativa omröstningsregel som tillämpas när

riksdagen röstar om statsministern är att det ska vara möjligt att bilda en regering även om de politiska partierna inte har kommit överens om vilken politik regeringen ska föra. Grundlagberedningen anförde i sitt huvudbetänkande från 1972 att ”man inte bör kräva att statsministerkandidaten får uttryckligt stöd av en majoritet bland ledamöterna” eftersom en sådan omröstningsregel skulle ”försvåra regeringsbildning” (SOU 1972:15, 95). Fem år tidigare förde Grundlagberedningen i sitt delbetänkande ett mer utförligt resonemang om vilka slags konkreta problem utredningen ville föregripa:

I situationer då regeringens parlamentariska underlag är förhållandevis svagt kan en partigrupp tänkas visserligen tolerera regeringen som den bästa i förhandenvarande situation men samtidigt inte vilja positivt stödja regeringens hela politiska program (SOU 1967:26, 175).

Förutsättningen för att partierna i riksdagen ska kunna agera på det sätt Grundlagberedningen förutsatte är emellertid att de har möjlighet att utöva politiskt inflytande *efter* att regeringen har bildats. Det är här rambeslutsmodellen, så som den tillämpas i Sverige för närvarande, har medfört svårigheter. Den nu gällande regeringen av den statliga budgetprocessen innebär att även en i mandat räknat svag regering har goda möjligheter att få igenom sitt budgetförslag i riksdagen utan ändringar, eftersom riksdagspartierna måste enas om ett gemensamt motförslag för att kunna besegra regeringens förslag. När en regering väl har bildats är det alltså mycket svårt för riksdagspartierna att påverka budgetens innehåll. Det har i den meningen blivit svårare för de politiska partierna i riksdagen att förhindra att regeringen genomför sitt ”politiska program”. Den åtskillnad som Grundlagberedningen förutsatte 1967 har därmed blivit svårare att upprätthålla.

Denna utveckling bidrar till att förklara framväxten av en form av parlamentarism som kan kallas kontraktsparlamentarism (se kapitel 4) och som innebär att regeringsbildningen bygger på förhandsöverenskommelser mellan regeringen och dess stödpartier om vilken politik regeringen ska föra. Eftersom det har blivit svårare att utöva inflytande efter att regeringen har bildats har partierna i högre grad än tidigare velat tillförsäkra sig inflytande över regeringens politik, särskilt statens budget, *innan* regeringen bildas. Utvecklingen förklarar också den frustration bland oppositionspartierna som ledde till konflikten om brytpunkten för statlig skatt 2013, konflikten om budgeten för 2018 under försommaren 2017 och finansutskottets

initiativ om ändrade och höjda anslag i början av 2020 och i början av 2021 (se kapitel 5). I våra grannländer Danmark och Norge har partierna i Folketinget och Stortinget bättre möjligheter att påverka innehållet i budgeten efter att regeringen har lämnat sin budgetproposition. Regleringen av budgetprocessen i Danmark och Norge stämmer i den meningen bättre överens än regleringen av budgetprocessen i Sverige med den form av minoritetsparlamentarism som av tradition har tillämpats i de skandinaviska länderna.

Det finns ingen självklar lösning på motsättningen mellan å ena sidan regleringen av regeringsbildningen och parlamentarismen och å andra sidan regleringen av budgetprocessen. Åtminstone tre möjliga lösningar kan tänkas. Det första alternativet är att fortsätta leva med motsättningen, som mellan 2010 och 2022. Det andra alternativet är att med inspiration från Danmark och Norge ändra budgetprocessen så att den passar bättre ihop med den svenska formen av parlamentarism. Det tredje alternativet är att ändra författningen i syfte att öka sannolikheten för majoritetsregeringar eller åtminstone för starka minoritetsregeringar som i förväg kan försäkra sig om att en majoritet av riksdagens ledamöter ställer sig bakom deras budgetförslag. I princip skulle man också kunna tänka sig en återgång till den ordning som gällde före 1996, det vill säga till att riksdagen fattar ett beslut per anslag. Denna möjlighet kommer emellertid av två skäl inte att ägnas någon större uppmärksamhet i den fortsatta diskussionen. För det första förefaller rambeslutsmodellen att åtnjuta brett stöd bland riksdagspartierna. För det andra skulle en sådan återgång innebära att den statliga budgetprocessen i Sverige blev mer lik budgetprocessen i danska Folketinget, och som kapitel 6 visade ingår budgetprocessen i Danmark i ett slags löpande politisk förhandlingsprocess under hela året – den bygger alltså på förutsättningar som i dag inte är uppfyllda i Sverige.

Budgetprocessen bör utformas på ett sådant sätt att den å ena sidan uppnår statens ekonomisk-politiska mål och å andra sidan passar ihop med reglerna för regeringsbildningen och det parlamentariska styrelseskicket i stort. Det viktigaste ekonomisk-politiska målet är att förebygga de så kallade common pool-problem som tenderar att uppstå i politiska system i vilka makten är uppdelad mellan flera olika partier och institutioner. Med den engelska termen "common pool" menas att de politiska aktörerna hämtar resurser från en gemensam tillgång som kan överanvändas. Mer specifikt

avses i detta sammanhang de problem som kan uppstå när varje enskilt parti försöker att få igenom sina egna favoritförslag utan att se till konsekvenserna för hela budgeten. Ett exempel är när partierna inriktar sig på att få igenom utgiftsökningar och skattesänkningar som deras egna väljare efterfrågar utan att samtidigt föreslå utgiftsminskningar eller skatteökningar som håller budgeten i balans. Som Riksdagsutredningen diskuterade i sitt betänkande från 1993 finns det också ett mer allmänt behov av att samordna budgetarbetet i både regeringen och riksdagen så att de politiska beslutsfattarna kan få överblick över hur olika beslut påverkar varandra och på denna grundval föra en konsekvent ekonomisk politik. Ett tredje ekonomiskt-politiskt mål för utformningen av budgetprocessen är att de politiska besluten håller hög kvalitet. Mycket talar för att detta mål lättare uppfylls om de förslag som ligger till grund för riksdagens beslut om statens budget har beretts i Regeringskansliet. Om riksdagen fattar beslut om extra ändringsbudgetar som grundas på utskottsinitiativ eller om regeringen förlorar omröstningen om budgetramarna blir konsekvensen att åtminstone vissa delar i budgeten utgår från förslag som inte har beretts inom Regeringskansliet utan som enbart har beretts med hjälp av de mer begränsade utredningsresurser som står till riksdagens förfogande.

7.2 Det första alternativet: Status quo

Det första alternativet är att bevara status quo, eventuellt i kombination med ytterligare skärpningar av budgetreglerna som i högre grad än i dag begränsar riksdagens möjligheter att besluta om ändringar i budgeten utanför den ordinarie budgetprocessen.

Det främsta argumentet för detta alternativ är att det av allt att döma råder bred enighet bland de politiska partierna om de budgetregler som riksdagen införde på 1990-talet. Den politiska oenighet som framgår av Budgetprocesskommittéernas betänkanden från 2013 och 2017 handlade inte om grunderna för det befintliga regelverket utan om behovet av ytterligare regelförändringar. Det finns ett värde i att bevara denna enighet, varför det finns skäl att vara försiktig med nya reformer.

Det främsta argumentet emot status quo-alternativet är att de återkommande budgetpolitiska och författningpolitiska konflik-

terna under 2010-talet och i början av 2020-talet redan har undergrävt förtroendet för budgetreglerna på ett sätt som hotar den politiska sammanhållningen här i landet. En anpassning av regler och praxis för budgetprocessen som syftar till att förebygga och hantera det slags konflikter som kännetecknade åren 2010–2022 skulle mot den bakgrunden kunna vara ett sätt att förverkliga det ursprungliga syftet med budgetreformen. Fortsatta strider om regelverket skulle på sikt också öka risken för ett oordnat och oöverlagt byte av budgetmodell nästa gång Sverige går igenom en period av utpräglad minoritetsparlamentarism. Återigen uppstår frågan om riskerna med att förändra budgetreglerna (som i det andra alternativet) eller att förändra författningen (som i det tredje alternativet) i själva verket vore mindre än riskerna med att bevara status quo.

Att döma av erfarenheterna från perioden 2010–2022 kommer det inte att gå att lösa de budgetpolitiska och författningpolitiska problem som har präglat svensk politik under det senaste årtiondet genom att uppmana partierna att frivilligt låta regeringen få igenom sitt budgetförslag, vilket var tanken bakom Decemberöverenskommelsen 2014. Som kapitel 5 visade har de partier som inte har suttit i regeringen under varje mandatperiod sedan valet 2010 använt någon ny metod för att påverka innehållet i statens budget, och det har varje gång skett året före valet. År 2013, året före 2014 års val, rev riksdagen upp sitt tidigare fattade beslut om brytpunkten för statlig skatt. År 2017, året före 2018 års val, använde oppositionen misstroendevapnet för att hindra regeringen från att lägga fram vissa förslag om skattehöjningar i budgetpropositionen. År 2021, året före 2022 års val, använde finansutskottet för första gången sedan budgetreformen sin initiativrätt för att lägga fram förslag om en ofinansierad ökning av de offentliga utgifterna. I efterhand har partierna i flera fall tagit avstånd från sitt tidigare agerande, men mönstret har likafullt upprepats varje gång ett nytt val har närmat sig. Det förefaller att vara svårt för de politiska partierna i ett politiskt system som det svenska att acceptera att en minoritetsregering via budgetprocessen får igenom politiska förslag som den inte har majoritet för i riksdagen utan att förhandla med de andra partierna – särskilt när mandatperioden går mot sitt slut.

En vanlig uppfattning är att riksdagen borde fatta beslut om att skärpa budgetreglerna ytterligare och till exempel införa förbud mot att ändra skatterna eller utgifterna efter att rambeslutet är fattat

(som 2013) eller mot att genom utskottsinitiativ ändra i budgeten under budgetårets gång (som 2020 eller 2021). Det är i första hand denna lösning på minoritetsregerandets problem som under 2010-talet diskuterades i de två Budgetprocesskommittéerna och i Överskottsmålskommittén. Nackdelen med en sådan lösning är att den minskade risken för framtida *budgetpolitiska* konflikter liknande dem som inträffade 2013, 2020 och 2021 troligen skulle komma till priset av en ökad risk för framtida *författningspolitiska* konflikter liknande den som inträffade 2017. Ytterligare begränsningar av riksdagens möjligheter att påverka innehållet i statens budget med konventionella metoder skulle troligen medföra att partierna i stället väljer okonventionella metoder som i förlängningen får det parlamentariska systemet att fungera sämre.

Det finns emellertid en regeländring som vore konsekvent med idén om en samordnad budgetprocess och som torde kunna genomföras utan stora kostnader inom ramen för status quo-alternativet. Den rör förfarandet när riksdagen fattar beslut om extra ändringsbudgetar. Sedan covid-19-pandemin har det blivit betydligt vanligare att regeringen föreslår extra ändringsbudgetar under budgetåret, och vid två tillfällen under 2020 och 2021 har riksdagen dessutom beslutat om extra ändringsbudgetar efter initiativ från oppositionen i finansutskottet. Det finns skäl att tro att extra ändringsbudgetar kommer att vara vanliga också i framtiden. Av bilaga 5 till Långtidsutredningen 2023, av Karl Walentin, framgår att finanspolitiken troligen kommer att behöva spela en större roll som diskretionärt stabiliseringspolitiskt instrument i framtiden, vilket i sin tur ställer stora krav på riksdagen. För att finanspolitiken ska fungera väl som stabiliseringspolitiskt instrument räcker det inte att riksdagen fattar beslut om ändringar i statens inkomster och utgifter två gånger om året, i samband med den ordinarie budgetprocessen på hösten och den ekonomiska vårpropositionen på våren, utan det kommer då och då att krävas ytterligare beslut om inkomster och utgifter vid andra tidpunkter.

Om de extra ändringsbudgetarna blir många uppstår emellertid risken att budgeten i realiteten växer fram ”nedifrån och upp” i stället för att beslutas ”uppifrån och ned”, vilket var syftet med budgetreformen. Det var denna risk OECD avsåg när organisationen i sin landrapport om Sverige från 2023 riktade kritik mot bruket av ändringsbudgetar sedan 2020 och konstaterade att ”[a]

number of budget decisions have been taken outside of the ordinary budget process even though not all of them have been urgent and warranted as a crisis response” (OECD 2023b, 23). OECD sekretariatet föreslår att Sverige så långt det är möjligt återgår till “the normal practice where spending decisions are taken in the ordinary budget process”. Finanspolitiska rådet har i sina årsrapporter gett uttryck för liknande uppfattningar rörande bruket av ändringsbudgetar (Finanspolitiska rådet 2023, 47).

I slutet av nästa avsnitt diskuteras hur extra ändringsbudgetar bör hanteras om budgetprocessen ändras så att riksdagspartierna i större utsträckning än i dag förhandlar med regeringen om innehållet i statens budget efter att budgetpropositionen har lämnats till riksdagen. Vare sig en sådan förändring genomförs eller ej kan riksdagen emellertid överväga att införa ett krav på att förslag om extra ändringsbudgetar som påverkar nivån på statens utgifter innefattar förslag om ändrade ekonomisk-politiska mål, så att riksdagen kan ta ställning till förslagets finanspolitiska konsekvenser och så att uppifrån och ned-perspektivet på budgeten i någon mån kan bibehållas. Det kravet bör i så fall tillämpas vare sig förslaget om en extra ändringsbudget läggs fram av regeringen eller av finansutskottet. Huvudsyftet med 1990-talets budgetreform var att riksdagens möjligheter att se till helheten i budgetpolitiken skulle förbättras. Om riksdagen efter att budgetprocessen är avslutad regelmässigt fattar beslut som påverkar budgetsaldot utan att beakta konsekvenserna för den ekonomiska politiken i stort kommer budgeten i viss mån att åter växa fram ”nedifrån och upp” i stället för att beslutas ”uppiifrån och ned”.

7.3 Det andra alternativet: Ny budgetprocess

Det andra huvudalternativet är att ändra praxis och regler för budgetprocessen för att stärka de politiska partiernas incitament att förhandla om innehållet i budgeten efter att regeringen har lämnat sin budgetproposition till riksdagen. Att döma av erfarenheterna från Danmark och Norge förutsätter detta alternativ åtminstone två ändringar i praxis jämfört med nuvarande ordning:

- Regeringen och riksdagen bör utarbeta en praxis för förhandlingar mellan regeringen och övriga partier i riksdagen efter att

regeringen har lämnat sin budgetproposition. I första hand bör en norsk modell med förhandlingar i finansutskottet övervägas.

- Regeringen och riksdagen bör etablera som norm att regeringen alltid avgår eller utlyser extra val om det budgetförslag regeringen står bakom förlorar omröstningen om budgetramarna.

Om dessa två förändringar i praxis inte är tillräckliga för att stärka partiernas incitament att komma överens om budgeten kan följande regeländring övervägas:

- Efter att riksdagen har genomfört omröstningen om budgetramarna ställs det segrande förslaget mot avslag. Om antalet nej-röster i denna omröstning är större än antalet ja-röster förväntas regeringen avgå eller utlysa val.

Syftet med dessa förslag är att i viktiga avseenden efterlikna den norska modellen för den statliga budgetprocessen. Som framgick av diskussionen i kapitel 6 är de institutionella skillnaderna mellan Danmark och Sverige väsentligt större än skillnaderna mellan Norge och Sverige, både när det gäller budgetprocessen och när det gäller det politiska systemet i stort. Det ligger därför närmare till hands att dra lärdomar från det norska exemplet än från det danska. Alltsedan 1990-talet tillämpar norska Stortinget också en rambeslutsmodell för statens budget, precis som riksdagen gör i Sverige, så det är möjligt att inspireras av den norska modellen utan att i grunden förändra det befintliga regelverket för budgetprocessen i riksdagen.

Den första förutsättningen för en modell som bygger på att partierna förhandlar om ändringar i budgeten efter att budgetpropositionen har lämnats till riksdagen är att regeringen och riksdagen etablerar procedurer för överläggningar mellan regeringspartierna och övriga partier. I Danmark sker dessa förhandlingar under finansministerns ledning på Finansministeriet, i Norge sker de i stället i Finanskomitéen, som är motsvarigheten till riksdagens finansutskott, men Finansdepartementets tjänstemän bistår under förhandlingarna politikerna i Finanskomitéen med beslutsunderlag och ekonomiska beräkningar. Förhandlingarna följs också på nära håll av finansministern och partiledarna. För svensk del skulle det ligga närmast till hands att liksom i Norge låta finansutskottet vara centrum för förhandlingarna mellan partierna, samtidigt som finans-

ministern och Finansdepartementet kan förväntas spela en aktiv men indirekt roll.

En förhandlingsmodell mer eller mindre direkt kalkulerad på den norska skulle innebära att övriga partier efter att budgetpropositionen har lämnats till riksdagen lägger fram sina egna alternativa budgetförslag, varefter finansutskottet förhandlar om innehållet i rambeslutet, det vill säga skatterna, utgiftsramarna och de ekonomisk-politiska målen. Finansdepartementets tjänstemän kan och bör underlätta förhandlingarna genom att bistå med underlag och analyser av förslag som de politiska partierna lägger fram och förhandlar om. När förhandlingarna är klara skriver finansutskottet ett samlat budgetförslag som riksdagen kan votera om.

Den andra förutsättningen för en modell som syftar till att partierna ska komma överens om innehållet i statens budget är att regeringen och riksdagen etablerar som norm att ett nederlag i den avgörande budgetomröstningen i normalfallet innebär antingen att statsministern avgår eller att regeringen utlyser extra val. Samma sak bör gälla om regeringen lider nederlag i omröstningar om omfattande förslag om ändringar i statens budget under budgetåret. Som Jensen (2019) framhåller i sin studie av den danska budgetprocessen bidrar en sådan norm till att ge stadga åt budgetförhandlingarna (se avsnitt 6.2), och samma sak gäller av allt att döma i Norge. Många bedömare, exempelvis Mattson (2000), utgick när budgetreformen genomfördes på 1990-talet från att regeringen inte skulle kunna sitta kvar om den förlorade omröstningen om budgetramarna. ”När rambeslutsmodellen infördes gjorde jag själv bedömningen att rambeslutet närmast skulle kunna likställas med en ’automatisk kabinetsfråga’”, skriver Mattson, men konstaterar sedan att ”[s]å har det inte riktigt blivit” (2022, 167).

Idén att statsministern bör avgå eller utlysa extra val i händelse av ett nederlag i den avgörande budgetomröstningen är inte samma sak som att säga att talmannen redan i samband med regeringsbildningen bör väga in om en tilltänkt statsminister kan få igenom sin budget i riksdagen. I Danmark och Norge är den avgörande frågan *inte* om en ny statsminister kan ange i förväg vilka partier som kommer att stödja budgeten utan om regeringen faktiskt lyckas med att få stöd för sin budget. Regeringens förmåga att ”få igenom sin budget” utvärderas alltså *ex post*, inte *ex ante*. I både Danmark och Norge har det följdriktigt förekommit att regeringen har fått igenom sin

budget genom att söka stöd hos andra partier än den från början tänkte sig att samarbeta med.

Att riksdagen tillämpar olika omröstningsregler för att utse statsministern och för att anta budgeten beskrivs ibland som en svaghet i den svenska författningen, men samma ordning råder faktiskt i våra skandinaviska grannländer. Danmark och Norge tillämpar negativ parlamentarism, precis som Sverige, vilket innebär att en regering kan bildas så länge den inte har en majoritet i parlamentet emot sig. Men för att anta budgeten behövs majoritet. I Norge krävs till och med absolut majoritet, eftersom det inte är möjligt för ledamöterna att avstå i Stortingets omröstningar.

En kabinetsfråga betraktas allmänt, som Anders Eka framhåller i sin författningskommentar (2023), som ett instrument regeringen har ”till sitt förfogande för att pröva det parlamentariska läget”. Det hindrar emellertid inte att regeringen och riksdagen gemensamt kan etablera som norm att rambeslutsomröstningen normalt fungerar som en kabinetsfråga, till exempel genom att regeringen i en ekonomisk-politisk proposition eller i en ekonomisk-politisk skrivelse till riksdagen uttalar denna princip, vilket ger partierna i riksdagen möjligheten att antingen invända eller ansluta sig till regeringens ståndpunkt. Inte heller i Danmark eller Norge framgår det för övrigt av grundlagen att regeringen måste avgå eller utlysa val om den förlorar budgetomröstningen. Det är en fråga om praxis. Precis som i Sverige gäller att kabinetsfrågor inte medför ”någon rättslig förpliktelse för regeringen att avgå i händelse av ett nederlag vid voteringen” (Eka 2023).

Det är också viktigt att komma ihåg att danska och norska regeringar inte förväntas få igenom samtliga förslag som ingår i budgetpropositionen i Folketinget eller Stortinget. I både Danmark och Norge betraktas det som normalt att regeringspartierna förhandlar med de andra partierna om ändringar i det ursprungliga budgetförslaget. I Danmark resulterar förhandlingarna som diskuterades i kapitel 6 i ett finanslovsavtal med en grupp partier som lovar att ställa sig bakom budgeten i slutomröstningen. I Norge resulterar förhandlingarna i att en majoritet i Stortinget ställer sig bakom Finanskomitéens betänkande om budgetramarna för det kommande budgetåret. Erfarenheterna från både Danmark och Norge tyder emellertid på att det gynnar budgetprocessen om regeringens över-

levnad står på spel om den *efter* avslutade förhandlingar lider ett nederlag i den avgörande budgetomröstningen.

En tänkbar invändning är att en begränsad motgång för regeringen i omröstningen om rambeslutet inte har tillräcklig dignitet för att regeringen ska avgå. Mot denna invändning kan emellertid anföras att regeringspartierna om partierna förhandlar om ändringar i statens budget efter att budgetpropositionen har lämnats till riksdagen själv kan välja att gå med på vissa av de förslag som läggs fram av andra partier och låta dessa förslag ingå i det huvudförslag som riksdagen till slut röstar om.

Om de förändringar i praxis som hittills har diskuterats i detta avsnitt inte skulle räcka för att förändra dynamiken i budgetprocessen kan riksdagen överväga att när det gäller just rambeslutsomröstningen göra ett undantag från den successiva eliminationsmetod som riksdagen i regel använder när flera förslag ska ställas mot varandra och införa en avslutande omröstning – efter att finansutskottets förslag har ställts mot det största alternativa förslaget – där det största budgetförslaget ställs mot avslag. Argumentet för att göra undantag från de gängse omröstningsformerna just när det gäller budgeten är att rambeslutsmodellen som framgår av kapitel 2 och 3 ger regeringen en särskilt stark ställning i just budgetfrågor och att det därför med fog kan ställas högre krav för att få igenom regeringens budgetförslag än för att få igenom andra förslag som regeringen förelägger riksdagen.

En risk med den förhandlingsmodell som har föreslagits i detta avsnitt är att de partier som inte ingår i regeringen eventuellt inte litar fullt ut på den information som tas fram av finansdepartementet eftersom departementet leds av en företrädare för ett annat politiskt parti. Finansministern i Sverige omges dessutom av en politisk stab, vilket inte är fallet i Danmark och Norge i samma utsträckning eftersom andelen politiska tjänstemän i Regeringskansliet är väsentligt lägre i Köpenhamn och Oslo än i Stockholm. En tänkbar lösning på detta förtroendeproblem vore att förstärka utredningsresurserna inom riksdagen, eller kanske ännu hellre att ge en fristående statlig myndighet i uppdrag att bistå partierna med beslutsunderlag i samband med budgetförhandlingarna. Lars Calmfors diskuterar i bilaga 7 till Långtidsutredningen möjligheten att ge Finanspolitiska rådet utvidgade uppgifter, och att understödja budgetförhandlingarna i riksdagen skulle kunna ingå i ett sådant nytt mandat för rådet.

Ett annat alternativ vore att ge Konjunkturinstitutet motsvarande uppdrag. En internationell förebild vore i alla händelser Nederländernas Centraal Planbureau, CPB, som har i uppgift att beräkna budgetkonsekvenserna av förslag som läggs fram av partierna i det nederländska parlamentet. I OECD:s nyligen antagna *Best Practices for Parliaments in Budgeting* (2023a) framhålls både betydelsen av “specialist analytical support in the form of an inhouse research or scrutiny unit or an independent parliamentary budget office” och betydelsen av oberoende finanspolitiska institutioner för “[t]he capacity of the legislature to engage in the budget process and broader fiscal policy debates”.

Sannolikheten för breda överenskommelser om budgeten skulle troligen öka om budgetförhandlingarna startade relativt tidigt under året. Det skulle också underlätta för de politiska partierna att bibehålla uppifrån och ned-perspektivet på statens budget om de kom överens om de övergripande budgetpolitiska målen, särskilt saldomålet, i ett relativt tidigt skede under förhandlingarna. En tänkbar modell är att riksdagen förhandlar och fattar ett vägledande beslut om den övergripande inriktningen på finanspolitiken redan före sommaren, och att regeringen lämnar sina förslag beträffande de finanspolitiska målen i den ekonomiska vårpropositionen. En sådan lösning skulle innebära en partiell återgång till den ordning som rådde under de första åren efter att rambeslutsmodellen infördes i mitten av 1990-talet. Besluten om de budgetpolitiska målen skulle emellertid kunna fattas på allmänna ekonomisk-politiska grunder, så arbetsbelastningen för riksdagen skulle inte vara lika stor som den var före början av 2000-talet (vilket som framgick av kapitel 3 var när riksdagen beslutade att inte längre inleda budgetprocessen i samband med vårpropositionen).

De budgetpolitiska målen i Sverige är fleråriga, vilket syftar till att öka finanspolitikens förutsägbarhet. Ett problem som kan uppstå om riksdagen skulle besluta om de ekonomisk-politiska målen redan på våren och om budgetramar och anslag på hösten är att de politiska majoriteterna kan ändras under året. Om målen under våren har beslutats av en annan majoritet än de partier som förhandlar om budgeten på hösten finns en risk att tidigare fastlagda budgetpolitiska mål behöver rivs upp för att partierna ska kunna nå en överenskommelse om den färdiga budgeten. Erfarenheterna från danska Folketinget, där partierna har hållit sig till de tidigare fast-

ställda utgiftstaken under alla *finanslovsförhandlingar* som har genomförts sedan den nya budgetlagen infördes för mer än tio år sedan, tyder emellertid på att det är möjligt för de politiska partierna att trots skiftande majoriteter utgå från de tidigare fastställda ekonomisk-politiska målen när de förhandlar om inkomster och anslag under budgetprocessen på hösten.

Det finns ytterligare skillnader mellan Norge och Sverige som är viktiga att beakta. En är att partierna i Sverige av tradition lägger fram sina alternativa budgetförslag i form av partimotioner. Även partierna i Stortinget offentliggör sina alternativa budgetförslag, men de läggs inte fram som motioner utan presenteras i samband med presskonferenser i början av budgetprocessen och infogas senare i Finanskomitéens betänkande om budgetramarna. Motionsformen innebär emellertid inget principiellt hinder för att partierna kompromissar efter att motionstiden är över. Finansutskottet kan i sitt betänkande lägga fram kompromissförslag som utgår både från regeringens budgetproposition och från de förslag som partierna har lagt fram i sina motioner. Eftersom Folketinget inte tillämpar en rambeslutsmodell för budgeten lägger partierna i Danmark inte fram samlade, alternativa budgetförslag på samma sätt som i Norge och Sverige. De lägger i stället fram en rad olika ändringsförslag som Folketinget röstar om separat under budgetbehandlingen.

Ytterligare en fråga som aktualiseras av jämförelsen mellan de tre skandinaviska länderna är om ett system med fasta samarbetspartier som kan utöva inflytande över själva budgetpropositionen och som får utse politiska tjänstemän i Regeringskansliet är förenligt med en budgetpolitisk ordning som förutsätter att regeringen förhandlar med andra partier efter att budgetpropositionen har överlämnats. Svaret på den frågan beror sannolikt på om regeringen och dess samarbetspartier företräder en majoritet av riksdagens ledamöter. Om så är fallet kommer förhandlingarna i finansutskottet troligen att bli en formalitet, eftersom en grupp partier redan har gjort upp på förhand. Om så *inte* är fallet skulle det troligen erbjuda svårigheter om vissa av partierna i riksdagen har utövat ett direkt inflytande över budgetpropositionen samtidigt som andra partier inte har det. Det är värt att notera att det även i Danmark och Norge har förekommit att de politiska partierna har gjort upp avtal om inriktningen på regeringspolitiken i samband med regeringsbildningen, men så har skett utan att partierna därför har kunnat utöva

ett direkt inflytande över regeringarnas budgetpropositioner innan de har lämnats till Folketinget och Stortinget. Samarbetspartierna har i stället använt sin position i utskotten för att bevaka att regeringen levererar den politik man kommit överens om, vilket för övrigt är en vanlig funktion för utskotten i många parlamentariska demokratier med flerpartisystem (se särskilt Martin och Vanberg 2011).

Om riksdagspartierna i större utsträckning än i dag skulle börja förhandla med regeringen om budgetens innehåll aktualiseras frågan hur beslutsprocessen bör utformas när riksdagen beslutar om extra ändringsbudgetar, vilka som diskuterades i avsnitt 7.2 kan komma att förbli relativt vanliga i framtiden. Ett huvudsyfte med att införa en modell för budgetprocessen som syftar till att skapa brett stöd för budgeten under den ordinarie budgetbehandlingen på hösten är att de centrala politiska förhandlingarna ska koncentreras till just den perioden. Om modellen fungerar bör ändringsbudgetar vid andra tidpunkter under året kunna antas utan stora politiska kontroverser – något som också förefaller att vara fallet när danska Folketingets motsvarighet till finansutskottet, finansudvalget, behandlar de många ”aktstykker” med ändringar i innevarande års budget som varje år läggs fram av regeringen. Proceduren när regeringen i Sverige lägger fram förslag om ändringsbudgetar under budgetåret kan lämpligen vara att finansministern själv eller via regeringspartiernas företrädare i finansutskottet genom förhandskontakter med de övriga partierna undersöker möjligheterna för en snabb utskottsbehandling, men att det finns en beredskap för regelrätta politiska förhandlingar om det skulle behövas för att få acceptans för regeringens förslag.

7.4 Det tredje alternativet: Ny författning

Det tredje huvudalternativet är att ändra reglerna för regeringsbildningen i syfte att öka sannolikheten för majoritetsregeringar eller åtminstone för regeringar som har stöd av en riksdagsmajoritet. Följande förslag skulle med stor sannolikhet bidra till en sådan utveckling:

- En övergång från negativ till positiv parlamentarism, så att en regering bara kan bildas om en majoritet av riksdagsledamöterna röstar för den statsminister talmannen har föreslagit.
- Införandet av en regel om konstruktivt misstroendevotum, så att riksdagen bara kan avsätta den sittande statsministern om den samtidigt utser en ny.

Ett sådant system skulle motsvara den ordning som gäller i Tyskland. Artikel 67:1 i den tyska grundlagen från 1949 lyder:

Der Bundestag kann dem Bundeskanzler das Mißtrauen nur dadurch aussprechen, daß er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt und den Bundespräsidenten ersucht, den Bundeskanzler zu entlassen.

I svensk översättning blir detta:

Förbundsdagen kan endast uttrycka sitt misstroende mot förbundskanslern genom att med stöd av en majoritet av sina medlemmar välja en efterträdare och sedan begära att förbundspräsidenten entledigar förbundskanslern.

Här framgår både principen om positiv parlamentarism och principen om konstruktivt misstroendevotum. En majoritet av ledamöterna måste rösta för en ny förbundskansler, och Förbundsdagen får bara begära att presidenten entledigar den nuvarande förbundskanslern om den först utser en ny. Om motsvarande regler infördes i vårt land skulle minoritetsregeringar sannolikt bli ovanliga. Sveriges politiska system skulle komma att likna de politiska systemen i kontinentaleuropeiska stater som Belgien, Nederländerna och Tyskland.

När det gäller budgetprocessen skulle följderna troligen bli att nuvarande praxis kan fortsätta, och befintliga regler behållas, utan att Sverige ånyo ställs inför återkommande budgetpolitiska och författningpolitiska problem. Under de första fjorton–femton åren efter att de började tillämpas i mitten av 1990-talet var reglerna för den statliga budgetprocessen förhållandevis okontroversiella. Både regeringen Persson (1996–2006) och regeringen Reinfeldt (2006–2010) kunde försäkra sig om majoritetsstöd för sina budgetförslag innan de lämnade sina budgetpropositioner till riksdagen. Det senaste årtiondets budgetpolitiska och författningpolitiska konflikter började först när regeringen Reinfeldt förlorade sin

majoritetsställning i 2010 års val. Om riksdagen ändrade reglerna för regeringsbildningen genom att införa positiv parlamentarism och konstruktivt misstroendevotum skulle det inte längre finnas någon motsättning mellan regleringen av regeringsbildningen och regleringen av budgetprocessen, eftersom sannolikheten för en återgång till minoritetsparlamentarism skulle vara låg.

Men en sådan författningsreform skulle innebära en drastisk förändring av det svenska styrelseskicket. En så stor förändring bör grundas på allmänna författningspolitiska överväganden, inte bara på intresset av att förebygga konflikter rörande budgeten och budgetreglerna. Dessutom skulle en såpass omfattande författningsreform kräva en bred enighet i riksdagen och ta lång tid att genomföra. Det talar för att på kort till medellång sikt pröva något av de alternativ som diskuterades i avsnitt 7.2 och 7.3.

I den svenska författningspolitiska debatten har det vanligaste argumentet för negativ parlamentarism varit att den underlättar regeringsbildningen. Som Eka skriver i sin kommentar till 6 kap. 4 § regeringsformen (2012) har argumenten ”framför allt gått ut på att ett krav på positivt stöd riskerar att leda till svårigheter när det gäller att finna tillräckligt stöd för en regering”. Eka hänvisar till Grundlagberedningens iakttagelse att det i ”situationer då regeringens parlamentariska underlag är förhållandevis svagt” kan hända att ett parti är berett att ”tolerera regeringen som den bästa i förhandenvarande situation” även om partiet inte därför vill ”positivt stödja regeringens hela politiska program” (SOU 1967:26, 175).

Det praktiska behovet av att bilda en ny regering efter ett val är emellertid inte det enda argumentet för negativ parlamentarism. Ett annat, mer generellt argument är att negativ parlamentarism gör det möjligt att kombinera två olika kvaliteter som annars svårligen låter sig förenas i ett representativt demokratiskt system: å ena sidan en tydlig ideologisk konflikt om regeringsmakten i samband med riksdagsvalen, å andra sidan pragmatiskt, kompromissinriktat beslutsfattande mellan valen (se t.ex. Bergman 2000). Om reglerna för regeringsbildningen ändras så att det i praktiken bara går att bilda breda majoritetsregeringar kommer de ideologiska konflikterna sannolikt att bli mindre tydliga för väljarna.

Men i ett styrelseskick där minoritetsregeringar är vanliga måste de politiska partierna kunna komma överens om politiska sakfrågor

i allmänhet och särskilt när det gäller statens budget. Det är därför viktigt att vi lär av de problem som präglade den statliga budgetprocessen under 2010-talet och i början av 2020-talet och undviker att upprepa dessa problem i framtiden.

Referenser

- Anckar, Carsten och Fredriksson, Cecilia (2019). Classifying Political Regimes 1800–2016. *European Political Science* 18(1):84–96.
- Anderson, Barry, Curristine, Teresa och Merk, Olaf (2006). Budgeting i Norway. *OECD Journal on Budgeting* 6(1):7–43.
- André, Audrey, Depauw, Sam och Deschouwer, Kris (2015). Changing Investiture Rules in Belgium. I Rasch, Bjørn Erik, Martin, Shane och Cheibub, José Antonio (red.), *Parliaments and Government Formation*. Oxford: Oxford University Press.
- Ask, David (2004). Den nya budgetprocessen och skatterna. I Gäverth, Leif och Lindgren, Per Anders (red.), *Vänbok till Per Anclow*, s. 1–26. Uppsala: Iustus Förlag.
- Bale, Tim och 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): 422–449.
- Bawn, Kathleen och Rosenbluth, Frances (2006). Short versus Long Coalitions: Electoral Accountability and the Size of the Public Sector. *American Journal of Political Science* 50(2): 251–265.
- Bergman, Torbjörn (1993). Formation Rules and Minority Governments. *European Journal of Political Research*, 23(1):55–66.
- (2000). When Minority Cabinets Are the Rule and Majority Coalitions the Exception. I Müller, Wolfgang C. och Strøm, Kaare (red.), *Coalition Governments in Western Europe*, s. 192–230. Oxford: Oxford University Press.
- Blöndal, Jón R. and Ruffner, Michael (2004). *Budgeting in Denmark*. OECD Journal on Budgeting 4(1):49–79.

- Brusewitz, Axel (1938). Riksdagen och utrikespolitiken. Statsrådets ansvarighet. Opinionsnämnden. Band 15 av *Sveriges Riksdag*. Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Camby, Jean-Pierre (2004). *La réforme du budget de l'état*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Cheibub, José A., Martin, Shane och Rasch, Bjørn Erik (2021). Investiture Rules and Formation of Minority Governments in European Parliamentary Democracies. *Party Politics* 27(2), 351–362.
- Christiansen, Peter Munk (red.) (2019). *Budgetlægning og offentlige udgifter*. 3:e upplagan. Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag.
- Davidsson, Simon (2022). *The Development of Parliamentarism in Western Europe*. Doktorsavhandling, Lunds universitet.
- Eka, Anders (2012). Kommentar till 6 kap. 4 § regeringsformen. Lexino 2012-07-01 (JUNO).
- Field, Bonnie N. och Martin, Shane (red.) (2023). *Minority Governments in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Finansdepartementet (2014). *Statlig budsjettarbeid*. Oslo: Finansdepartementet.
- Finansministeriet (2022). *Erfaringer med budgetloven 2014–2020*. Köpenhamn: Finansministeriet.
- Finanspolitiska rådet (2023). *Svensk finanspolitik 2023*. Stockholm: Finanspolitiska rådet.
- Foss, Per-Kristian (2012). Budsjettreformen i 1997 – en stille revolusjon. I *I Stortingets tjeneste. Artikler ved Hans Brattestås fratreden som Stortingets direktør*, s. 71–75. Oslo: Stortinget.
- Grønlie, Tore (2014). Til forsvar for folkestyret. I Narud, Hanne Marthe, Heidar, Knut och Grønlie, Tore (red.), *Stortingets historie 1964–2014*, s. 21–196. Oslo: Fagbokforlaget.
- Hallerberg, Mark (2004). *Domestic Budgets in a United Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- , Strauch, Rolf och von Hagen, Jürgen (2007). The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries. *European Journal of Political Economy* 23(2):338–59.

- Hegeland, Hans (2021). *Finansmakten och riksdagen under coronapandemin 2020*. Underlagspromemoria till Riksdagens coronakommitté, 2021/22:URF1.
- Herlitz, Nils (1934). *Riksdagens finansmakt*. Band 12 av Sveriges Riksdag. Stockholm: Sveriges Riksdag.
- (1970). Partiell författningsreform. *Svensk Juristtidning* 1970(1).
- Holmberg, Erik och Stjernquist, Nils (1988). *Vår författning*. Elfte upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Holmberg, Erik, Stjernquist, Nils, Isberg, Magnus, Eliason, Marianne, och Regner, Göran (2019). *Grundlagarna*. Stockholm: Norstedts Juridik. Digital utgåva: JUNO 3A.
- Innst. S. nr. 243 (1996–1997). Innstilling fra Stortingets presidentskap om reformer av Stortingets behandling av stats- og nasjonalbudsjettet. Oslo, 5 juni 1997.
- Innst. S. nr. 174 (2000–2001). Innstilling fra Stortingets presidentskap om evaluering av Stortingets behandling av stats- og nasjonalbudsjettet. Oslo, 8 mars 2001.
- Jensen, Lotte, Skovgaard Andersen, Torben och Henneberg, Stig (2019). Statens budget – processer, rammer og aktører. I Christiansen, Peter Munk (red.), *Budgetlægning og offentlige udgifter*. 3:e upplagan, s. 129–173. Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag.
- Kim, Chunsson (2019). Who has power over the budget – the legislature or the executive? A comparative analysis of budgetary power in 70 Countries. *OECD Journal on Budgeting* 2018(3): 125–144.
- Klöti, Ulrich, Knoepfel, Peter, Kriesi, Hanspeter, Linder, Wolf och Papadopoulos, Yannis (red.) (2004). *Handbook of Swiss Politics*. Zürich: Neue Zürcher Zeitung Verlag.
- Lewin, Leif (1967). *Planhushållningsdebatten*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Lindvall, Johannes (2010). *Mass Unemployment and the State*. Oxford: Oxford University Press.

- , Bäck, Hanna, Dahlström, Carl, Naurin, Elin, och Teorell, Jan (2017). *Samverkan och strid i den parlamentariska demokratin*. Stockholm: SNS.
- Linnarsson, Lennart (1943). *Riksrådens licentiering*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Marshall, Monty G. och Jagers, Keith (2016). *Polity IV project: political regime characteristics and transitions, 1800–2015*. Maryland: University of Maryland.
- Mattson, Ingvar (1996). *Förhandlingsparlamentarism*. Lund: Lund University Press.
- (2002). *Den statliga budgetprocessen*. 2:a utgåvan. Stockholm: SNS Förlag.
- (2022). På spaning efter den mandatperiod som flytt. I Bull, Thomas, Mattson, Ingvar och Teorell, Jan (red.), *Makt, opinion och politik: En vänskrift till Olof Petersson*, s. 150–177. Stockholm: Dialogos.
- (2023). Finansmakten. I Mattson, Ingvar och Petersson, Olof (red.), *Svensk författningspolitik*, s. 293–313. Lund: Studentlitteratur.
- Mbaye, Samba, Moreno-Badia, Marialuz, and Chae, Kyungla (2018). *Global Debt Database: Methodology and Sources*. IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Molander, Per (1992). *Statsskulden och budgetprocessen*. Ds 1992: 126.
- (1999). Reforming Budgetary Institutions: Swedish Experiences. I Strauch, Rolf och von Hagen, Jürgen (red.), *Institutions, Politics and Fiscal Policy*. Boston: Kluwer Academic.
- (2001). Budgeting Procedures and Democratic Ideals: An Evaluation of Swedish Reforms. *Journal of Public Policy* 21(1): 23–52.
- (2014). Grova fel i debatten om hur statsbudgeten kan antas. Debattartikel i *Dagens Nyheter* 2014-09-26.

- Mordacq, Frank (2006). *La LOLF: Un nouveau cadre budgétaire pour reformer l'état*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Norges regering (2023). www.regjeringen.no.
- Nyman, Olle (1947). *Svensk parlamentarism 1932–1936: Från minoritetsparlamentarism till majoritetskoalition*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- OECD (2023a). OECD Best Practices for Parliaments in Budgeting. *OECD Journal on Budgeting* 2023(1): 2–10.
- (2023b). Economic Outlook: Sweden. Paris: OECD.
- Persson, Torsten, Roland, Gerard och Tabellini, Guido (2007). Electoral Rules and Government Spending in Parliamentary Democracies. *Quarterly Journal of Political Science* 2(2):1–34.
- Petersson, Olof (2021). *Den offentliga makten*. Sjätte upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Posner, Paul och Park, Chung-Keun (2007). Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations. *OECD Journal on Budgeting* 7(3): 1–26.
- Rasch, Bjørn Erik (2000). *Parlamentariske instrumenter och minoritetsparlamentarisme*. Oslo: Makt- og demokratiutredningens rapportserie, rapport 13.
- Rasmussen, Erik (1989). Partiernes adfærd ved den endelige afstemning om finansloven. *Politica* 21(2), 165–173.
- Riksrevisionen. *Regeringens underlag till riksdagen under pandemin – extra ändringsbudgetar 2020 och 2021*. RiR 2022:16.
- Rozenberg, Olivier (2023). Minority Governments in France. I Field, Bonnie N. och Martin, Shane (red.), *Minority Governments in Comparative Perspective*, s. 170–188. Oxford: Oxford University Press.
- SNS Författningsprojekt (1999). *Sveriges konstitutionella urkunder*. Stockholm: SNS Förlag.
- SOU 1967:26. *Partiell författningsreform*.
- SOU 1972:15. *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*.
- SOU 1990:83. *Ny budgetproposition*.
- SOU 2008:115. *Finansmakten*.

- SOU 2008:125. *En reformerad grundlag*.
- SOU 2013:73. *En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur*.
- SOU 2016:67. *En översyn av överskotts målet*.
- SOU 2017:78. *En sammanhållen budgetprocess*.
- Statsministerens kontor (2022). *Regjeringens forhold till Stortinget*. Oslo: Statsministerens kontor.
- Statsministeriet (2023).
<https://www.stm.dk/regeringen/regeringer-siden-1848>.
- Sterzel, Fredrik (2004). *Finansmakten – i konstitutionens centrum och periferi*. I Smith, Eivind och Petersson, Olof (red.), *Konstitutionell demokrati*, s. 90–121. Stockholm: SNS Förlag.
- (2018). *Finansmakten i författningen*. 2:a upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Stjernquist, Nils (1946). *Ständerna, statsregleringen och förvaltningen*. Lund: Gleerups.
- (1984). Riksdagen och finansmakten – ett historiskt perspektiv. *Företag och samhälle* 84(2):4–24.
- Stortinget (2022). *Stortingets forretningsorden*. Oslo: Stortingets administrasjon, konstitusjonell avdeling.
- Strøm, Kaare (1984). Minority governments in parliamentary democracies. *Comparative Political Studies* 17(2):199–227.
- Sveriges Riksdag (2023). www.riksdagen.se.
- Tarschys, Daniel (1984). *Parlamentet och statsutgifterna*. Ds Fi 1984:18.
- Teorell, Jan, Bäck, Hanna, Hellström, Johan, och Lindvall, Johannes (2020). *134 dagar*. Göteborg: Makadam.
- Thorsvik, Jan (2016). Hva har skjedd med Stortingets makt? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 93(3), 5–31.
- Thürk, Maria, Hellström, Johan och Döring, Holger (2021). Institutional Constraints on Cabinet Formation. *European Journal of Political Research*, 60(2), 295–316.
- Wehner, Joachim (2006a). Assessing the Power over the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions. *Political Studies* 54(4): 767–785.

- (2006b). Budget Reform and Legislative Control in Sweden. *Journal of European Public Policy* 14(2): 313–332.
- (2010), *Legislatures and the Budget Process*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- (2013). Electoral Budget Cycles in Legislatures. *Legislative Studies Quarterly* 38(4): 545–570.

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottenfrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseför-sök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legalise-ringar, apostille och andra former av intyganden. UD.
43. En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Fi.
44. En översyn av regleringen om frihets-berövande påföljder för unga. Ju.
45. Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verk-samhet. Fi.
46. Jakt och fiske i renbetesland. LI.
47. En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. Fi.
48. Rätt förutsättningar för sjukskriv-ning. S.
49. Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. Fi.
50. En modell för svensk försörjnings-beredskap. Fö.
51. Signalspaning i försvars-underrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. Fö.
52. Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. S.
53. En ändamålsenlig arbetsskadeförsäk-ring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. S.
54. Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. Fi.
55. Vem äger fastigheten. Ju.
56. Några smittskyddsfrågor inom social-tjänsten och socialförsäkringen. S.
57. Åtgärder för tryggare bostadsområden. Ju.
58. Kultursamhället – utvecklad sam-verkan mellan stat, region och kommun. Ku.
59. Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation. U.
60. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2. Ju.
61. En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. Fi.
62. Vi kan bättre!
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus. S.
63. Sveriges säkerhet i etern. Ku.
64. Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät. KN.
65. Bättre information om hyresbostäder. Kartläggning av andrahands-marknaden och ett förbättrat lägen-hetsregister. LI.
66. För barn och unga i samhällsvård. S.
67. Anonyma vittnen. Ju.
68. Som om vi aldrig funnits – exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan – eksklyteerinki ja assimileerinki tornionlaaksolaisista, kväänistä ja lantalaisista. *Slutbetänkande*. Som om vi aldrig funnits. Vår sanning och verklighet. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Meän tottuus ja toelisuus. *Intervju berättelser*. Som om vi aldrig funnits. Tolv tematiska forskarrapporter. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Kakstoista temattista tutkintoraporttia. *Forskarrapporter*. Ku.
69. Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvud-regel. Ju.

70. Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll. LI.
71. Speciallivsmedel till barn inom öppen hälso- och sjukvård. S.
72. En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande. LI.
73. Genomförandet av vaccineringen mot sjukdomen covid-19 – en utvärdering. S.
74. Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk. LI.
75. Stärkt konstitutionell beredskap. Ju.
76. Vidareanvändning av hälsodata för vård och klinisk forskning. S.
77. Behörig myndighet enligt EU:s avskogningsförordning. LI.
78. Hemlig dataavläsning – utvärdering och permanent lagstiftning. Ju.
79. Arbetsrätten under krig och krigsfara. A.
80. Ett starkare straffrättsligt skydd – mot sexuella kränkningar, bedrägerier i vissa fall och brott med hatmotiv avseende kön. Ju.
81. Ett enklare bilstöd. S.
82. Ökad kontroll över tandvårdssektorn. S.
83. Samordnat juridiskt stöd och vägledning för hälso- och sjukvårdens digitalisering. S.
84. En hållbar bioekonomistrategi – för ett välmående fossilfritt samhälle. LI.
85. Långtidsutredningen 2023. Finanspolitisk konjunkturstabilisering. *Huvudbetänkande*. Fi.
86. Trends in GDP Growth and its Driving Factors. *Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
87. Drivkrafter bakom globala trender i den neutrala räntan. *Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
88. Ränte-tillväxt-differensen – utveckling och drivkrafter. *Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
89. Makrotillsynsregleringar och finansiell stabilitet. *Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
90. Samspelet mellan finans- och penningpolitik i Sverige. *Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
91. Penning- och finanspolitisk konjunkturstabilisering. *Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
92. Nytt ramverk för finanspolitiken. *Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
93. Budgetprocessen i det finanspolitiska ramverket. *Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- På egna ben.
Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]
- Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]
- Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]
- Översyn av entreprenörsansvaret. [26]
- Genomförande av minimilönedirektivet. [36]
- Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]
- Arbetsrätten under krig och krigsfara. [79]

Finansdepartementet

- En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]
- Posttjänst för hela slanten.
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsömfattande posttjänst. [4]
- En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]
- Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]
- Ett förbättrat resegarantisystem. [33]
- Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuld sättning. [38]
- En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]
- En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. [43]
- Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. [45]
- En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. [47]

- Skyddet för EU:s finansiella intressen.
Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. [49]
- Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. [54]
- En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. [61]
- Långtidsutredningen 2023. Finanspolitisk konjunkturstabilisering.
Huvudbetänkande. [85]
- Trends in GDP Growth and its Driving Factors. *Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2023*. [86]
- Drivkrafter bakom globala trender i den neutrala räntan. *Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2023*. [87]
- Ränte-tillväxt-differensen – utveckling och drivkrafter. *Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2023*. [88]
- Makrotillsynsregleringar och finansiell stabilitet. *Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2023*. [89]
- Samspelet mellan finans- och penningpolitik i Sverige. *Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2023*. [90]
- Penning- och finanspolitisk konjunkturstabilisering. *Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2023*. [91]
- Nytt ramverk för finanspolitiken. *Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2023*. [92]
- Budgetprocessen i det finanspolitiska ramverket. *Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2023*. [93]

Försvarsdepartementet

- En modell för svensk försörjningsberedskap. [50]
- Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. [51]

Justitiedepartementet

- Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]
- Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]
- Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]
- En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]
- Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]
- Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]
- Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]
- Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]
- Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]
- Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldsgrepp samt omvändelseförsök. [37]
- En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. [44]
- Vem äger fastigheten. [55]
- Åtgärder för tryggare bostadsområden. [57]
- Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2. [60]
- Anonyma vittnen. [67]
- Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvudregel. [69]
- Stärkt konstitutionell beredskap. [75]
- Hemlig dataavläsning – utvärdering och permanent lagstiftning. [78]
- Ett starkare straffrättsligt skydd – mot sexuella kränkningar, bedrägerier i vissa fall och brott med hatmotiv avseende kön. [80]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]
- Organisera för hållbar utveckling. [14]

- Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. [18]
- Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät. [64]

Kulturdepartementet

- Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun. [58]
- Sveriges säkerhet i etern. [63]
- Som om vi aldrig funnits – exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan – eksklyteerinki ja assimileerinki tornionlaaksolaisista, kväänistä ja lantalaisista. *Slutbetänkande*. Som om vi aldrig funnits. Vår sanning och verklighet. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Meän tottuus ja toelisuus. *Intervjuberättelser*. Som om vi aldrig funnits. Tolv tematiska forskarrapporter. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Kakstoista temattista tutkintoraporttia. *Forskarrapporter*. [68]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]
- Förbud mot bottenrålning i marina skyddade områden. [20]
- Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. [27]
- Jakt och fiske i renbetesland. [46]
- Bättre information om hyresbostäder. Kartläggning av andrahandsmarknaden och ett förbättrat lägenhetsregister. [65]
- Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll. [70]
- En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande. [72]
- Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk. [74]
- Behörig myndighet enligt EU:s avskogningsförordning. [77]

En hållbar bioekonomistragi.
– för ett välmående fossilfritt samhälle.
[84]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården
som en del av en sammanhållen och
personcentrerad vårdkedja. [5]

Ett statligt huvudmannaskap
för personlig assistans.
Ökad likvärdighet, långsiktighet
och kvalitet. [9]

Tandvårdens stöd till våldsutsatta
patienter. [10]

Patientöversikter inom EES och Sverige.
[13]

Ett modernare socialförsäkringsskydd för
gravida. [23]

Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett
samhälle som främjar fysisk aktivitet?
[29]

Ett trygghetssystem för alla. Nytt
regelverk för sjukpenninggrundande
inkomst. [30]

Förbättrade möjligheter för barn att
utkräva sina rättigheter enligt barn-
konventionen. [40]

Rätt förutsättningar för sjukskrivning. [48]

Ett stärkt och samlat skydd
av välfärdssystemen. [52]

En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring
– för bättre ekonomisk trygghet,
kunskap och rättssäkerhet. Volym 1
och 2. [53]

Några smittskyddsfrågor inom social-
tjänsten och socialförsäkringen. [56]

Vi kan bättre!
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med
liv och hälsa i fokus. [62]

För barn och unga i samhällsvård. [66]

Speciallivsmedel till barn inom öppen
hälso- och sjukvård. [71]

Genomförandet av vaccineringen mot
sjukdomen covid-19 – en utvärdering.
[73]

Vidareanvändning av hälsodata för vård
och klinisk forskning. [76]

Ett enklare bilstöd. [81]

Ökad kontroll över tandvårdssektorn. [82]
Samordnat juridiskt stöd
och vägledning för hälso-
och sjukvårdens digitalisering. [83]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering.
Underlagsrapporter. [19]

Informationsförsörjning på skolområdet.
Skolverkets ansvar. [21]

Samhället mot skolattacker. [28]

Framtidens yrkeshögskola
– stabil, effektiv och hållbar. [31]

Ny myndighetsstruktur för finansiering av
forskning och innovation. [59]

Utrikesdepartementet

Ett modernare regelverk för legaliseringar,
apostille och andra former av intygan-
den. [42]