

Vem ska regera med vem?

Regeringsfrågan inför riksdagsvalet 2010

Peter Santesson-Wilson*

Ratio – Näringslivets forskningsinstitut

* **Kontakt:** e-post: peter.santesson-wilson@ratio.se, mobil: 070-204 29 00

Situationen inför valet 2010

Inför valet 2010 framstår frågan om regeringsmakten som ovanligt svår och intressant. Opinionsmätningar under våren och sommaren 2010 tyder på att Sverigedemokraterna har en möjlighet att ta sig in i riksdagen. Det finns många uppfattningar om sannolikheten att partiets opinionssiffror också kommer att rendera ett motsvarande valresultat. Den här rapporten antar – som utgångspunkt för en analys, inte som sannolikhetsbedömning – att Sverigedemokraterna lyckas erövra riksdagsmandat. Frågan är hur regeringsbildningen i så fall skulle påverkas av närvaron av ett nytt parti, som inte bara står utanför de båda blocken, utan därtill uppfattas som politiskt oberörbart: inget etablerat parti tycks kunna bedyra starkt nog att de aldrig någonsin skulle träffa uppörelser av något slag med Sverigedemokraterna på rikspanet.

Om Alliansen eller De rödgröna får egen majoritet skulle sverigedemokratiska riksdagsmandat inte ha någon betydelse för regeringsbildningen. Mer komplicerat blir läget om inget av de båda blocken på egen hand kan bilda en koalitionsregering med riksdagsmajoritet. I och med allianssamarbetet har blockpolitiken hårdnat. Samtidigt skulle en regering, som inte kan tänka sig att söka stöd från Sverigedemokraterna, tvingas till andra lösningar och söka stöd över blockgränsen. Hur spelet om regeringsmakten skulle utfalla i det läget är en öppen fråga.

I den här rapporten analyseras tänkbara scenarior för hur frågan om regeringsmakten kan komma att hanteras efter valet 2010, om ett oklart majoritetsläge skulle uppstå. Givetvis är en sådan analys förknippad med stor osäkerhet: man kan inte idag avgöra hur partierna kommer att agera om de ställs inför svåra avgöranden efter valet. Samtidigt kan man argumentera för att vissa händelseförlopp är mer sannolika än andra, och visa på de strategiska situationer som därmed skulle uppstå. Den analysen kan naturligtvis inte fastslå vad som kommer att hända, men den kan visa på vilka nyckelspelarna blir och vilka avgöranden som rimligen blir kritiska.

I nästa avsnitt görs en genomgång av de mest centrala statsrättsliga reglerna för regeringsmakten. Därefter ges en historisk återblick på exempel på tidigare oklara regeringslägen. Efter det följer en analys av det strategiska läge som skulle uppstå efter valet 2010. Analysen görs av två huvudsakliga situationer: dels om Alliansblocket är lika stort eller större än De rödgröna, dels om De rödgröna är större än Alliansen.

Regeringsfrågans spelregler

Även om grunddragen i regeringsformen är välbekanta för många läsare, kan det vara på sin plats att inledningsvis kort rekapitulera de viktigaste spelreglerna för tillsättandet och avsättandet av regeringar i Sverige.

Regler om tillsättning och avsättning

Till skillnad från riksdagen, som alltid upplöses och väljs om *minst* vart fjärde år, sitter en regering kvar tills en av tre saker händer: (1) en majoritet av riksdagens ledamöter uttalar misstroende mot statsministern i en misstroendeomröstning (dvs. minst 175 röster), (2) statsministern dör, eller (3) statsministern begär att befrias från sitt uppdrag och därmed själv upplöser regeringen – normalt därför att statsministern finner att regeringen saknar politiska möjligheter att styra landet. Att punkt 1 talar om "misstroende", inte "förtroende", kan framstå som en oskyldig teknikalitet, men är

tvärtom helt centralt. I Sverige tillämpas *negativ* parlamentarism. Innebörden är att regeringen inte formellt behöver riksdagens uttalade förtroende (i vilket fall det förstås vore orimligt att inte upplösa regeringen i samband med att riksdagen omvaldes). Det som krävs är i stället blott att inte en majoritet av riksdagen *misstror* regeringen. En regering måste *accepteras* av riksdagsmajoriteten, men däremot inte *gillas*. Därför kan en regering sitta kvar utan någon formell bortre gräns, annat än situationen då riksdagsmajoriteten uttalar misstroende.

Negativ parlamentarism gör minoritetsregeringar mer sannolika (Bergman 1993). Möjligheten för ett parti att nöja sig med att acceptera en regering innebär i praktiken att partier kan signalera samarbetsvilja – om än inte gillande, så acceptans av att regeringen är ett fullgott alternativ under rådande omständigheter – genom att avstå från att rösta i förtroendeomröstningar. Exempelvis avstod Centerpartiet och Miljöpartiet från att rösta mot Ingvar Carlssons återkomst som statsminister under regeringskrisen i februari 1990, i Centerns fall efter en delvis hemlig skriftlig samarbetsöverenskommelse (Carlsson 2004, 334).

Riksdagen kan avsätta en regering, eller enskilda statsråd, genom att uttala sitt misstroende i en misstroendeomröstning. En misstroendeomröstning ska hållas om minst 35 ledamöter begär det, och regeringen eller statsrådet tvingas avgå om minst 175 riksdagsledamöter, en absolut majoritet av ledamöterna, röstar Ja till misstroendeförklaringen.¹

Valet av ny statsminister, som själv utser resten av regeringen, sker genom att riksdagen tar ställning till statsministerförslag från talmannen. Enligt praxis redovisar samtidigt talmannen den avsedda partisammansättningen i regeringen. Förslagen föregås, föga förvånande, av diskreta överläggningar mellan talmannen och partiledare där talmannen sonderar vilka regeringskonstellationer som skulle ha utsikt att vinna stöd (Isberg 2007, 16).

Som en parallell till majoritetskravet vid misstroendeomröstningar krävs att en absolut majoritet av riksdagens ledamöter röstar emot talmannens statsministerförslag för att det skall falla. I annat fall antas det. Om riksdagen förkastar fyra statsministerförslag från talmannen upphör försöken och extra val till riksdagen hålls inom tre månader. Regeringen kan också, med vissa begränsningar, aktivt välja att utlysa extra val till riksdagen (RF 3:4). Ett extra val flyttar inte fram tidpunkten för ordinarie riksdagsval.

Budgetprocessen

En regering behöver inte bara accepteras av riksdagen, utan måste också kunna få stöd i riksdagen för de bärande delarna av sin politik. Handlar det om en majoritetsregering är

¹ Riksdagen beslutade i juni 2010 att anta ett vilande grundlagsförslag, som bland annat innebär att en nyvald riksdag inom två veckor alltid ska pröva om statsministern har riksdagens förtroende (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19). Eftersom ändringen är vilande tills den bekräftas av nästa riksdag kommer den inte att vara tvingande för vad som händer i regeringsfrågan direkt efter valet 2010 – även om den onekligen sätter ett stort tryck på att en förtroendeomröstning ska hållas. Även om regeländringen kan vara en viktig signal av andra skäl, är den rent strategiska betydelsen av förändringen i praktiken begränsad. Ändringen innebär inte att den sittande regeringen är skyldig att avgå efter ett val, och även under den befintliga regeringsformen har det varit förhållandevis lätt att väcka en misstroendeomröstning i riksdagen. Såväl Moderaterna som Socialdemokraterna kan ensamma driva fram en misstroendeomröstning när de önskar, liksom en kombination av minst två av de övriga partierna.

uppgiften enkel, men för en minoritetsregering är situationen besvärligare och lyfter frågan om vilka möjliga samarbetspartner regeringen får i riksdagen.

Det mest kritiska beslutet för en regering gäller budgetpropositionen. En regering som inte kan vinna riksdagens stöd för sitt budgetförslag saknar i praktiken förmågan att styra landet. Som ett led i hanteringen av den ekonomiska krisen under 1990-talet formaliserades reglerna för riksdagens budgetbeslut 1996 på ett sätt som stärker regeringens inflytande och försvårar riksdagens möjligheter att blockera eller genomföra förändringar i regeringens budgetförslag. Lagen (1996:1059) om statsbudgeten innebär att budgetbeslutet tas i två steg. Det första beslutet gäller statens övergripande intäkter och utgifter, nedbrutna i rambelopp för 27 utgiftsområden. I ett andra steg fattas sedan beslut om budgetposterna inom utgiftsområdena, med det viktiga förbehållet att rambeloppen som låstes i steg 1 inte får överskridas. Det vill säga, beslut om en utgiftsökning i steg 2 måste finansieras genom en motsvarande utgiftsminskning *inom samma* utgiftsområde.

Särskilt en omständighet i budgetbeslutet gör det parlamentariska livet lättare för en minoritetsregering. Beslutet i steg 1 fattas *i sin helhet*. Det innebär att riksdagen har att ta ställning till sammanhållna budgetförslag – intäkter och utgiftsramar fördelade på de 27 utgiftsområdena – från regeringen respektive budgetreservationer från oppositionspartierna. För att regeringens förslag till rambeslut ska falla måste en riksdagsmajoritet ställa sig bakom ett alternativt förslag till rambeslut (Mattson 2003, 232). Detta innebär en avsevärd svårighet om oppositionen inte är samordnad inom en ett block. Finansieringskravet i steg 2 – utgiftsökningar måste matchas mot lika stora besparingar inom samma utgiftsområde – innebär ytterligare en svårighet för oppositionen att driva igenom en annan finanspolitik än regeringens.

Svensk regeringsdramatik

Som en historisk bakgrund till analysen av regeringsfrågan 2010 ska vi först se tillbaka på tre historiska exempel där frågan om regeringsmakten aktualiserats på olika okonventionella sätt: regeringen Ullsten, det blocköverskridande samarbetet S+C 1995–98 samt förhandlingarna mellan Miljöpartiet och den borgerliga oppositionen 2002.

Regeringen Ullsten 1978: Störst vinner inte alltid

Det tydligaste exemplet på innebörden av negativ parlamentarism är regeringen Ullsten, som satt under knappt ett år, 1978–1979. Denna minoritetsregering, som enbart bestod av Folkpartiet, hade ett svagt parlamentariskt underlag – vid den inledande förtroendeomröstningen röstade fler emot talmannens förslag än för, men regeringen kunde bildas då Socialdemokraterna valde att lägga ned sina röster.

<i>Parti</i>	<i>Mandat</i>	<i>Parti</i>	<i>Mandat</i>
Socialdemokraterna	152	Moderaterna	55
VPK	17	Folkpartiet	39
		Centerpartiet	86
Summa:	169		180

Tabell 1. Sveriges riksdag 1976–79.

Mandatperioden hade inletts med en centerledd koalitionsregering (C+Fp+M), som var politiskt instabil och slutligen sprack över frågan om stopp för fortsatt

kärnkraftsutbyggnad efter att Barsebäck 2-reaktorn fått laddningstillstånd mot Centerpartiets vilja. När regeringskrisen blev ett faktum, stod också moderatledaren Gösta Bohman bakom en regeringsupplösning, eftersom han fått uppfattningen att reträttvägen innebar en tvåpartiregering med Folkpartiet. Informella förhandlingar mellan partierna hade redan ägt rum, vilket pekade i den riktningen (Bergstrand 2010, 55–56). Som vid alla strategiska överväganden gällde frågan vilka *alternativ* aktörerna hade och hur de värderade alternativen. Moderaterna ovetande hade Folkpartiet fört parallella diskussioner med Socialdemokraterna, som nu accepterade en folkpartistisk enpartilösning, som skulle ge S större politiskt inflytande än en Fp+M-regering skulle göra. Centerpartiet avstod samtidigt från att rösta emot en folkpartiregering, för att inte försvåra en ny borgerlig koalition efter valet 1979, vilket sammantaget innebar att Folkpartiet hade fler alternativ än Moderaterna kände till.

Varför föredrog Folkpartiet en svag enpartiregering framför att bilda koalition med Moderaterna? Prioriteringen var inte alls oomstridd i den folkpartistiska ledningen. Ullstens viktigaste motiv var en önskan att överbrygga blockpolitiken, och en ren folkpartiregering skulle vara ett första steg, då den lättare skulle kunna träffa uppgörelser även med Socialdemokraterna. Därför, menade han, skulle en ren folkpartiregering inte heller vara politiskt svagare än en Fp+M-regering, som enbart skulle kunna träffa uppgörelser med Centerpartiet (Bergstrand 2010, 59–60).

De större partiernas förhållande till Ullsten-regeringen blev inte okomplicerat. Moderatledaren gjorde genast upp planer för hur folkpartiregeringens framgångsmöjligheter skulle minimeras (Bergstrand 2010, 72). Partiet ansågs ha uppträtt svekfullt, och nu skulle hämnd utkrävas. Centerpartiets relation till regeringen var inte varmare än att även Fäldin kunde inbegripas i den planen. Krypskytte mot en tidigare koalitionspartner som lämnat ledet var med andra ord fullt tänkbart, och förekom senare också i praktiken. Socialdemokraterna var inte heller de en pålitlig partner för den nya folkpartiregeringen. Socialdemokraterna åsåg med ogillande hur Folkpartiet fick en plats i politikens rampljus som ansågs oförtjänt, och Olof Palme bestämde sig för att låta regeringen som näsbränna lida ett förödmjukande nederlag i skattefrågan (Bergstrand 2010, 86).

I efterhand är det bilden av politisk svaghet som dominerar Ullsten-regeringen. Av de 80 mer substantiella propositioner som regeringen presenterade, stöp 45 i riksdagsbehandlingen (Bergstrand 2010, 77). Samtidig satt regeringen under en begränsad period – knappt ett år – och fick en delvis flygande start i och med att den uppstod ur ett redan pågående samarbete med Moderaterna och Centerpartiet. Att samma lösning skulle överlevt politiskt över flera år framstår som osannolikt.

Regeringarna Carlsson och Persson 1995–1998: Över blockgränsen

Ingvar Carlssons socialdemokratiska minoritetsregering tillträdde mandatperioden 1994 med en ekonomisk besparings- och återställningspolitik som huvudsakligen vilade på stöd från Vänsterpartiet. Carlsson bedömde dock samarbetet som i längden otillräckligt. Dels förväntades inte Vänsterpartiet acceptera den långtgående budgetsanering som skulle krävas under mandatperioden, dels tycktes marknadens aktörer dela denna bedömning då marknadsräntorna, som i denna kristid noga bevakades som ett slags politisk förtroendebarmeter, inte sjönk trots regeringens besparingsåtgärder (Lagercrantz 2005). Tankarna på samarbete ställdes på sin spets när Moderaterna begärde en extrainsatt riksdagsdebatt om Sveriges ekonomi i april

1995. Regeringen bedömde att det var nödvändigt att kunna presentera något politiskt väsentligt nytt under denna debatt, och uppgörelsen med Centerpartiet framstod som en framkomlig väg i denna trängda situation (Carlsson 2004, 584; Lagercrantz 2005, 24–29). Centerledningens motiv har beskrivits som en kombination av vilja till politiskt ansvarstagande i en exceptionell situation, och en möjlighet att ge partiet en mer framträdande och politiskt mer inflytelserik position som oppositionsparti än vad man annars skulle fått. I stället för att belönas, tappade Centerpartiet 9 mandat i riksdagsvalet 1998.

<i>Parti</i>	<i>Mandat</i>	<i>Parti</i>	<i>Mandat</i>
Socialdemokraterna	161	Moderaterna	80
Miljöpartiet	18	KDS	15
Vänsterpartiet	22	Folkpartiet	26
		Centerpartiet	27
Summa:	201		148

Tabell 2. Sveriges riksdag, 1994–98.

Samarbetet mellan Socialdemokraterna och Centerpartiet formaliserades inte i något gemensamt övergripande politiskt handlingsprogram, utan bedrevs snarare som uppgörelser om olika propositioner, huvudsakligen inom ekonomisk-politiska frågor där budgetsaneringen stod i centrum – även om andra politikområden, exempelvis försvar och energi, också förekom.

Någon formell koalition bildades aldrig och sägs inte heller ha diskuterats, även om Göran Persson i efterhand uttryckt viss ånger över den saken. I stället inrättades en intressant mellanform som Socialdemokraterna senare också använt med Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Genom att låta Centerpartiet placera en politiskt sakkunnig på Finansdepartementet, en nyckelposition i regeringskansliet, samt Försvarsdepartementet kunde förhandlingar mellan regeringen och Centern bedrivas redan tidigt i propositionsarbetet. Samtidigt var lösningen också förtroendeskapande.

Förhandlingarna efter valet 2002

Valet 2002 innebar en framgång för Socialdemokraterna, och var första gången regeringspartierna sammanlagt gick framåt i ett riksdagsval sedan enkammarriksdagens införande (dock var Moderaterna 1994 ett exempel på att ett enskilt regeringsparti kunde lyckas med detta). I synnerhet Moderaterna gjorde ett svagt val, och den socialdemokratiska regeringens parlamentariska ställning syntes ha stärkts.

<i>Parti</i>	<i>Mandat</i>	<i>Parti</i>	<i>Mandat</i>
Socialdemokraterna	144	Moderaterna	55
Miljöpartiet	17	Kristdemokraterna	33
Vänsterpartiet	30	Folkpartiet	48
		Centerpartiet	22
Summa:	191		158

Tabell 3. Sveriges riksdag, 2002–06.

Dock är händelseförloppet under de två veckorna efter valnatten ännu ett exempel på hur aktörer bedömer sina handlingsalternativ och stärks av uppfattningen att man har

goda reträttvägar. Under valrörelse 2002 hade Miljöpartiet uppträtt som allierad med Socialdemokraterna. Saken var dock den att partiet nu villkorade sitt stöd till regeringen med att få ministerposter. Detta avvisades av Socialdemokraterna, måhända på ett så bryskt sätt att Miljöpartiet nu drevs till att inleda förhandlingar om att istället bilda en koalitionsregering med de borgerliga oppositionspartierna, Moderaterna undantagna (Nuder 2008).

Miljöpartiets parallella förhandlingar med Socialdemokraterna och den borgerliga oppositionen bedrevs under viss dramatik och mycket stor socialdemokratisk irritation. Förhandlingarna med det borgerliga alternativet avbröts på Centerpartiets initiativ, inte Miljöpartiets. När Mp nu återvände till Socialdemokraterna innebar det dramatiska händelseförloppet att partiet fått en större tyngd och trovärdighet bakom de politiska hot partiet riktade mot Socialdemokraterna om partiet inte bjöd på större förhandlingseftergifter. Det var inte otänkbart, sade Miljöpartiet, att man skulle ställa sig bakom ett misstroendevotum mot regeringen (Isberg 2007, 32–33).

Kommentarer

Exemplen ovan illustrerar två drag hos regeringsförhandlingar i parlamentariskt oklara situationer. För det första kan trängda lägen och politiska kriser ge utrymme för politiska manövrar som annars framstår som svårtänkbara.

För det andra har muntliga löften och tidigare signalerande inte utgjort ett avgörande hinder för partier som därefter, i skarpt läge, funnit möjlighet och intresse att agera på ett väsentligt annorlunda sätt. Det framstår som mer framkomligt att analysera hur partier agerar i regeringsfrågan i termer av hur partierna rationellt försöker tillvarata sina intressen, snarare än i termer av deras utfästelser.

Strategisk analys av läget 2010

Låt oss nu gå över till att analysera det strategiska läget inför en regeringsbildning efter valet 2010. Om Alliansen eller De rödgröna får egen majoritet är saken enkelt avgjord, oavsett om Sverigedemokraterna kommer in i riksdagen eller inte. Däremot blir läget mer komplicerat om inget av blocken får egen majoritet, vilket enbart kan bli fallet om minst ett parti till kommer in i riksdagen (att döma av opinionsmätningar i juni 2010 tycks endast Sverigedemokraterna ha en realistisk möjlighet till det). Det är den situationen som ska analyseras här.

Ett parlamentariskt läge utan ett majoritetsblock och med Sverigedemokrater, kan vara av två huvudtyper. (1) Alliansen \geq De rödgröna. Eller, (2) De rödgröna $>$ Alliansen. De tänkbara förloppen skiljer sig åt.

Alliansen större än eller lika stora som De rödgröna

Denna parlamentariska situation innebär att de enda möjliga majoritetskombinationerna som kan fälla alliansregeringens förslag innehåller *både* Socialdemokraterna och Sverigedemokraterna. Både Socialdemokraterna och Sverigedemokraterna har en hållning som gör sådana kombinationer mindre sannolika. Mona Sahlin har formulerat sin principiella syn på följande sätt:

Jag har bestämt mig för att så här måste det vara: Man kan aldrig som socialdemokrat räkna in ett stöd från Sverigedemokraterna. Man kan aldrig bygga en politisk majoritet i någon politisk instans på Sverigedemokraternas stöd. Om vi lägger fram

förslag, så måste de vara förankrade i något annat parti om det handlar om att få majoritet. ... Om en socialdemokrat någonstans räknar med Sverigedemokraternas stöd för att få igenom en sak, då är det fel. Då bryter det mot den princip som socialdemokratin ska stå för. (Mona Sahlin i Ekots lördagsintervju, P1, 17 oktober 2009)

Man ska inte överdriva i vilken utsträckning den sortens principuttalanden de facto kommer att vara bindande om situationen uppstår. Strikt tolkad skulle principen innebära att De rödgröna aldrig lämnar gemensamma reservationer, eftersom de med sverigedemokratiskt stöd skulle vinna en omröstning i riksdagen – vilket rimligen också skulle inträffa emellanåt. Däremot illustrerar uttalandet det stora legitimitetspris som skulle drabba Socialdemokraterna om man med sverigedemokratiskt stöd fällde regeringsförslag. Det innebär också att man kan torde kunna hålla det för uteslutet att Socialdemokraterna gemensamt med Sverigedemokraterna skulle kunna ställa sig bakom ett misstroendevotum riktat mot en alliansregering som har fler riksdagsmandat än De rödgröna.

I detta läge skulle en alliansregering ha rimligt stora möjligheter att vinna stöd för sitt budgetförslag. Om vi utgår ifrån att De rödgröna *inte* under hela mandatperioden avstår från att presentera en gemensam skuggbudget eller avstår från att rösta på sitt eget förslag (avstår de från detta förstärker det regeringens position ytterligare), kommer regeringens förslag till budgettramar endast att falla om Sverigedemokraterna väljer att rösta på oppositionens budgetförslag. I en sådan situation skulle regeringen tvingas avgå.

Därmed riktas blicken mot hur Sverigedemokraternas överväganden skulle tänkas se ut. I vilket läge skulle Sverigedemokraterna ha intresse av att tvinga fram en alliansregerings avgång? Här tvingas man spekulera, men några huvuddrag ter sig sannolika. Sverigedemokraterna torde avstå från att driva fram en regeringskris som kan förväntas sluta med att Mona Sahlin blir ny regeringschef. Man torde också kunna förvänta sig att Sverigedemokraterna eftersträvar konkreta politiska resultat som de kan visa sina väljare för att kunna argumentera för att en röst på Sverigedemokraterna har praktisk politisk betydelse. För att nå sådana resultat måste de ställa ultimativa krav på alliansregeringen, som i sin tur sannolikt inte kommer att vara beredd att gå dem till mötes (eftersom priset i form av stigmatisering är alltför högt). När de ultimativa kraven avvisas kan det inte alls uteslutas att Sverigedemokraterna skulle se det som gynnsamt att i praktiken driva fram regeringens avgång och därmed ställa sig i politikens centrum.

I den utsträckning Sverigedemokraterna inledningsvis förhåller sig avvaktande, skulle en alliansregering i minoritet, åtminstone initialt, vinna de viktigaste omröstningarna (förtroendeomröstning och budgettramar) men däremot förlora andra mindre centrala omröstningar där Sd väljer att markera sin strategiska position. En sådan regering skulle, i takt med att Sverigedemokraterna frestas att göra verklighet av sina politiska ultimatum, att tvingas bredda sitt parlamentariska underlag. Eftersom Vänsterpartiet torde kunna uteslutas som samarbetspartner av ideologiska skäl, återstår Socialdemokraterna och Miljöpartiet.

Ett samarbete mellan Socialdemokraterna och Alliansen ter sig som det mindre sannolika alternativet. Socialdemokraterna skulle svårligen kunna motivera, varken internt eller gentemot väljarna, att man ger stöd utan att ingå i regeringen. Att inkludera Socialdemokraterna i allianskoalitionen skulle dock göra koalitionen

överdimensionerad – dvs. de befintliga koalitionspartierna skulle tvingas ge upp större genomsnittligt inflytande än nödvändigt.² En sådan "bred" koalition innebär också att den centrala konfliktdimensionen i svensk politik offrades. Sverigedemokraternas bild av ett sammansvetsat etablissemang skulle bekräftas.

Det mer sannolika alternativet i denna situation vore att söka samarbete med Miljöpartiet – en repris på scenariot med den oväntade förhandlingen efter valet 2002. Ett sådant samarbete skulle antingen kunna innebära en koalitionsregering, eller exempelvis ett formaliserat samarbete av den modell Göran Persson tillämpade med Centerpartiet och senare Miljöpartiet och Vänsterpartiet.³

Vilka skäl skulle Miljöpartiet ha att ingå ett sådant samarbete? Man kan utgå ifrån att partiet skulle föredra en regering som antingen leddes av Socialdemokraterna eller någon kombination av Miljöpartiet och mittenpartier. Det intressanta är dock att bedöma hur de reella alternativen ser ut och hur Miljöpartiet skulle bedöma dessa. Om möjligheten till sådana regeringar är osäkra (vilket jag argumenterar för i nästa avsnitt), och kombinationerna av livsdugliga regeringskonstellationer i övrigt är uttömt, framstår extra val som ett troligt resultat av att Miljöpartiet avstår från samarbete.

Vinsten av att samarbeta, politiskt inflytande, politisk stabilitet och möjlig debut som regeringsparti, behöver partiet väga mot det pris man samtidigt skulle betala: Dels, vad skulle samarbetet med en alliansregering innebära för det rödgröna samarbetet i valet 2014? Dels, hur skulle Miljöpartiets väljare förväntas reagera på samarbetet, och hur skulle de skulle reagera på att partiet avstod från samarbetet?

Slutligen finns en, om än osannolik, möjlighet att båda blocken får exakt lika många mandat och Sverigedemokraterna blir tungan på vågen med ett udda antal mandat. Rimligen skulle oppositionspartierna fordra att statsministern upplöste regeringen för att ge talmannen möjlighet att pröva andra lösningar i det oklara läge som uppstått. Det skulle också vara tänkbart att den sittande statsministern avvisade den idén med hänvisning till att regeringens avgång bara skulle skapa ännu större osäkerhet. Läget vore kort sagt oklart. En faktor som skulle tala för en fortsatt alliansregering är spårbundenhet: i kraft av att redan vara på plats, och i avsaknad av tvingande skäl att avgå, regerar man vidare. Å andra sidan skulle situationen bara kunna uppstå om alliansblocket tappar fler riksdagsmandat än det rödgröna blocket, vilket skulle kunna skapa ett informellt tryck på allianspartierna att frivilligt släppa fram en rödgrön regering (frivillighet krävs eftersom det, utan rödgrön samverkan med Sd, saknas en absolut majoritet som kan tvinga fram alliansregeringens avgång). Det leder oss till nästa scenario.

De rödgröna större än Alliansen

Om De rödgröna vinner fler riksdagsmandat än Alliansen, har Fredrik Reinfeldt idag utfäst att alliansregeringen avgår. Fredrik Reinfeldt har offentligt ställt sig bakom principen att det största blocket bör ges chansen att bilda regering.

² Det finns ett mycket starkt samband mellan ett partis storlek i parlamentet och antal poster partiet får i en regering (Bäck, Meier, och Persson 2009). Vinsten av att erövra regeringsmakten måste delas mellan koalitionsmedlemmarna, vilket innebär att partierna har ett intresse av att inte göra en koalition större än nödvändigt. Se (Volden och Carrubba 2004) för en diskussion av sådana situationer.

³ Partier tenderar att föredra att agera stödpartier åt en minoritetsregering, utan att själva ingå i den, om möjligheterna till politiskt inflytande är stort samtidigt som kostnaden för att ingå i regeringen (kollektivt ansvar för beslut som partiet och dess väljare ogillar) är betydande (Strøm 1984).

Den sida av våra två block som är störst efter valet ska bilda regering. (Fredrik Reinfeldt i Kvällsöppet med Ekdahl, TV4, 24 mars 2010)

Återigen, utfästelser i regeringsfrågan bör betraktas med skepsis. Samtidigt skulle legitimitetsförlusten för Alliansen bli betydande om regeringen inte avgick i det läget, i synnerhet som man förbundit sig att göra det. Det mest sannolika framstår därför som att alliansregeringen avgår och att Mona Sahlin, som oppositionsledare, föreslås som ny statsminister. Sverigedemokraterna skulle i den situationen närmast med visshet rösta emot Sahlin. Därför skulle allianspartierna måsta avstå från att rösta för att släppa fram en rödgrön regering.

Svårigheten för en rödgrön minoritetsregering vore inte att vinna förtroendeomröstningen. Däremot är sannolikheten större att en rödgrön regering skulle misslyckas att vinna riksdagens stöd för sina budgetförslag. Allianspartierna kan inte förväntas avstå från att lägga gemensamma budgetreservationer under mandatperioden. För att regeringens budgetförslag inte skulle röstas ned krävs att Sverigedemokraterna i så fall skulle avstå från att rösta på Alliansens budgetreservation. Även om Allianspartierna skulle uppleva sig vara förhindrade att i samarbete med Sverigedemokraterna rikta ett misstroendevotum mot en rödgrön regering, innebär budgetprocessens utformning att Sverigedemokraterna i praktiken årligen skulle ges möjligheten att tvinga fram en rödgrön minoritetsregerings avgång. De skulle knappast försitta den chansen, eftersom det skulle utgöra deras enda möjlighet att sätta ett konkret politiskt avtryck.

Mona Sahlin har uttalat att en rödgrön regering skulle försöka bredda sitt parlamentariska underlag genom att söka blocköverskridande samarbete, primärt med Folkpartiet och Centerpartiet (DN 2009-11-27). Därmed uppstår frågan vilka skäl Folkpartiet och Centerpartiet skulle ha att ingå ett sådant samarbete. Det blocköverskridande samarbetet skulle av lätt insedda skäl bara kunna accepteras av C och Fp om Vänsterpartiet samtidigt utestängdes. Låt oss anta att så sker. Folkpartiet och Centerpartiet skulle i så fall fråga sig hur alternativet ser ut: vad skulle det förväntade resultatet bli om de avböjde, exempelvis med hänvisning till oöverbryggbara politiska klyftor gentemot Socialdemokraterna. En rödgrön Sahlin-regering skulle sakna parlamentariskt underlag, men skulle alternativet vara något som Centerpartiet och Folkpartiet skulle föredra?

Två utfall framstår som tänkbara – båda mer attraktiva för Folkpartiets och Centerpartiets del. Det ena scenariot är att Fredrik Reinfeldt nu föreslås som statsminister, med argumentet att det rödgröna huvudalternativet nu har prövats och befunnits vara ogörligt, varför turen går över till oppositionsledaren. Därmed skulle vi befinna oss i scenariot ovan som redan analyserats: en Alliansregering i minoritet som söker samarbete med Miljöpartiet.

Den andra utfallet är en parallell till Ullsten-scenariot från 1978: en liten mittenregering prövas, antingen Miljöpartiet ensam, som största mittenparti, eller en kombination av Miljöpartiet, Centerpartiet och Folkpartiet, där Miljöpartiet i kraft av största parti och med sannolika valframgångar i bagaget erbjuds posten som regeringschef. En ren miljöpartiregering framstår som det mindre sannolika alternativet. Förhandlingsläget att avvisa krav på ministerposter från Centern och Folkpartiet vore begränsat, och en mittenregering skulle i vilket fall vara beroende av att kunna göra uppgörelser med båda blocken. Nyckelfrågorna är om Centerpartiet och Folkpartiet kan förväntas föredra att

ingå i en mittenregering framför en Alliansregering, och vilka utsikter en sådan regering skulle ha att accepteras av Socialdemokraterna eller Moderaterna.

Eftersom en mittenregering skulle bli mindre än en breddad allianskoalition, skulle Centerpartiets och Folkpartiets genomsnittliga inflytande i regeringen vara större, vilket gör alternativet mer attraktivt. Samtidigt talar andra omständigheter emot att C och Fp skulle föredra detta alternativ.

För det första, regeringen skulle bli svag och ständigt vara beroende av uppgörelser med Socialdemokraterna eller Moderaterna för sin överlevnad. Situationen skulle bli parallell med regeringen Ullsten, men med den skillnaden att arrangemanget skulle behöva bestå över flera års tid. Centerpartiet och Folkpartiet skulle få större inflytande men i en regering som skulle vara parlamentariskt svagare. För det andra, en sådan regering skulle vara flankerad på båda sidor av två stora partier som båda gör anspråk på att vara statsbärande och som båda aspirerar på statsministerposten efter valet 2014. Ur Moderaternas horisont skulle frågan uppstå om partiet genom lämpligt taktiskt agerande skulle kunna erövra statsministerposten genom att tvinga fram mittenregeringens avgång. Ur Socialdemokraternas horisont skulle Miljöpartiets stärkta ställning te sig hotfull. Socialdemokraterna skulle inte längre framstå som självklar regeringsbildare vid en rödgrön valseger 2014 om rollen framgångsrikt fyllts av Miljöpartiet under föregående mandatperiod. För det tredje skulle Centerpartiet och Folkpartiet, precis som Miljöpartiet, behöva kalkylera med hur deras väljare skulle reagera på blocköverskridande samarbete.

Miljöpartiet, å sin sida, kan förväntas föredra en mittenregering framför rollen som samarbetsparti eller koalitionspartner med en Alliansregering. Dels skulle Miljöpartiet i en mittenregering sannolikt inneha posten som regeringschef, dels skulle en sådan mittenregering träffa långt fler uppgörelser med Socialdemokraterna och därmed föra en politik vars innehåll låg närmare den Miljöpartiet önskar.

Slutsats: nyckelfrågorna inför regeringsbildningen

Analysen av de båda huvudsituationerna resulterar i att utfallet i regeringsfrågan torde avgöras i en chicken race-liknande situation mellan Miljöpartiet, Centerpartiet och Folkpartiet. Chicken race är strategiska situationer där båda sidor i ett spel visserligen skulle föredra att vika ned sig framför utfallet där ingen deltagare gör det, men där man däremot helst skulle önska att det blir den andra sidan som viker undan.

Det som skrämmer förloraren i ett chicken race till att väja undan, är de tänkbara konsekvenserna av om båda sidor bibehåller färdriktningen och kolliderar. I det här fallet skulle kollisionen motsvaras av att partiernas agerande resulterar i ständiga regeringskriser. I ett läge där en regering tvingas avgå och det framstår som uppenbart att det saknas parlamentariskt underlag för regeringsdugliga alternativ, är det tänkbart att regeringen finner för gott att utlysa extra val – något Sverige varit förskonat från under vår nuvarande regeringsform.

Miljöpartiet torde försöka öka sannolikheten för en föredragen mittenregering genom utfästelser om att inte samarbeta med en Alliansregering. Centerpartiet och Folkpartiet å sin sida torde försöka öka sannolikheten för att förmå Miljöpartiet till det samarbetet genom att fastslå att alternativet, en mittenregering, är uteslutet. Kategoriska avsiktsförklaringar väger därför lätt i sammanhanget. Partierna kan inte förväntas säga

något annat än det de säger, oavsett deras verkliga planer. Mer intressant blir det att försöka värdera de kostnadskalkyler som partierna ställs inför, exempelvis förväntade väljarreaktioner på olika handlingsalternativ och förväntat politiskt innehåll som olika regeringsalternativ kan föra med sig.

Inför den utsikten tvingas partier göra överväganden mellan partiintresset och det nationella intresset av parlamentarisk stabilitet. Det är inte nödvändigtvis hedrande att lyckas vinna sådana chicken race.

Referenser

Bergman, Torbjörn. 1993. "Formation rules and minority governments." *European Journal of Political Research* 23(1): 55-66.

Bergstrand, Mats. 2010. *Ullsten. (Sveriges statsministrar under 100 år, vol. 18)*. Stockholm: Bonniers.

Bäck, Hanna, Henk Erik Meier, och Thomas Persson. 2009. "Party Size and Portfolio Payoffs: The Proportional Allocation of Ministerial Posts in Coalition Governments." *The Journal of Legislative Studies* 15(1): 10-34.

Carlsson, Ingvar. 2004. *Så tänkte jag : politik & dramatik*. 2nd uppl. Stockholm: Hjalmarson & Högberg.

Isberg, Magnus. 2007. *Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994-2006. (SOU 2007:41)*. Stockholm: Fritzes.

Lagercrantz, Arvid. 2005. *Över blockgränsen : samarbetet mellan Centerpartiet och Socialdemokraterna 1995-1998 : Olof Johansson, Per-Ola Eriksson, Göran Persson, Erik Åsbrink och Anders Ljunggren berättar för Arvid Lagercrantz*. Hedemora: Gidlund.

Mattson, Ingvar. 2003. "Finansmakten." I *Svensk författningspolitik*, reds. Ingvar Mattson och Olof Petersson. Stockholm: SNS Förlag.

Nuder, Pär. 2008. *Stolt men inte nöjd : en kärleksförklaring till politiken*. Stockholm: Norstedt.

Strøm, Kaare. 1984. "Minority Governments in Parliamentary Democracies: The Rationality of Nonwinning Cabinet Solutions." *Comparative Political Studies* 17(2): 199-227.

Volden, Craig, och Clifford J. Carrubba. 2004. "The Formation of Oversized Coalitions in Parliamentary Democracies." *American Journal of Political Science* 48(3): 521-537.