



SNS Demokratirapport 2017

Samverkan och strid i den parlamentariska demokratin

Johannes Lindvall · Hanna Bäck
Carl Dahlström · Elin Naurin · Jan Teorell



Sammanfattning

DEN POLITISKA SITUATIONEN i Sverige har varit osäker och instabil under senare år. Två månader efter 2014 års val röstade riksdagen ned regeringens budget. Därefter enades regeringspartierna och de borgerliga oppositionspartierna om den så kallade Decemberöverenskommelsen. Men den höll i mindre än ett år. Under sommaren 2017 hotade en ny regeringsskris sedan de borgerliga partierna meddelat att de hade för avsikt att begära misstroendeförklaringar mot tre socialdemokratiska statsråd.

Medborgarnas tilltro till demokratin och de centrala demokratiska institutionerna har minskat, åtminstone på kort sikt. I början av hösten 2014 uppgav 78 procent av svarspersonerna i den nationella SOM-undersökningen att de var nöjda med hur demokratin fungerar i Sverige; 2015 var siffran 69 procent och 2016 71 procent. Kommer den här utvecklingen att fortsätta? Hur ser möjligheterna att styra Sverige framöver ut? Behöver det demokratiska systemet reformeras för att öka stabiliteten?

I den här rapporten gör vi en samlad bedömning av hur väl den svenska parlamentariska demokratin fungerar.

Vi sätter in den politiska situationen i dagens Sverige i ett historiskt och jämförande sammanhang. Analyserna bygger på exempel från Sveriges politiska historia, på information om samtida svenska förhållanden och på jämförelser med andra västeuropeiska demokratier.

Sverige har varit en parlamentarisk demokrati i snart ett sekel. Det innebär att regeringen måste tolereras av riksdagen och att riksdagen representerar folket. Sedan början av 1900-talet har Sverige också ett proportionellt valsysteem, vilket underlättar för små partier. I valen 2010 och 2014 kom åtta partier in i riksdagen.

Vår utgångspunkt är att det är av ondo, i en parlamentarisk demokrati, om förhållandet mellan partierna kännetecknas av låsningar som gör att det är svårt eller omöjligt att bilda rimligt stabila regeringar, att få parlamentariskt stöd i den lagstiftande församlingen och att genomföra åtminstone delar av de program de politiska partierna har gått till val på. Demokratins centrala problem är »gemenskapens bevarande trots konflikterna« och ett demokratiskt system förutsätter en »jämvikt . . . mellan samverkan och strid«, skrev statsvetaren Herbert Tingsten i sin bok *Demokratiens problem* från 1945. Vi undersöker om jämvikten mellan samverkan och strid har rubbats. Vi tar också ställning till huruvida de grundläggande politiska spelreglerna i Sverige måste ändras, om jämvikten ska kunna behållas.

Förutsättningarna för en väl fungerande demokrati är alltså goda

Det råder ingen tvekan om att förutsättningarna för den parlamentariska demokratins sätt att fungera har ändrats. De politiska partierna har blivit fler och de politiska konflikterna har åtminstone tillfälligt ändrat karaktär. Partierna måste anpassa sig till dessa nya omständigheter. Men vi finner att en sådan anpassning pågår och ser för närvarande därför inget behov av stora författningsändringar. I stället diskuterar vi praktiska åtgärder som skulle göra det lättare att bibehålla jämvikten mellan samverkan och strid.

Partisystemet har blivit mer fragmenterat

Partisystemet är mer fragmenterat i dag än någonsin tidigare sedan demokratins genombrott. Med sina åtta riksdagspartier tillhör Sverige de västeuropeiska länder som har flest partier i parlamentet.

Men antalet partier är inte den enda viktiga egenskapen hos

partisystemet. En avgörande fråga för framtiden är om den ekonomiska vänster–högerdimensionen, som länge har dominerat svensk politik, också framgent kommer att vara den viktigaste politiska skiljelinjen. Våra resultat tyder på att de frågor som ingår i den så kallade »GAL–TAN-dimensionen« – frågor om värderingar, kultur och identitet (snarare än ekonomiska frågor) – strukturerar de politiska konflikterna på ett nytt sätt. Särskilt märks detta till höger om den politiska mitten. Centerpartiet och Liberalerna är mer liberala i sociala och kulturella frågor än Moderaterna, vilka i sin tur är mer liberala än Kristdemokraterna och Sverigedemokraterna.

Samtidigt kan vi konstatera att vänster–högerdimensionen alltså är stark och att GAL–TAN-dimensionen är en mer självständig konfliktdimension i länder som Danmark och Finland än i Sverige.

Ökad risk för långdragna regeringsförhandlingar och regeringskriser

Den regering vi har i dag, en koalition mellan Socialdemokraterna och Miljöpartiet, är i en mening historiskt unik. Socialdemokraterna har inte regerat i en regelrätt koalition sedan 1950-talet, då de styrde Sverige tillsammans med Bondeförbundet. Däremot är det inte unikt att regeringen Löfven är en minoritetskoalition. Sådana har förekommit tre gånger tidigare under efterkrigstiden. Sverige är ett land som påtagligt ofta regeras av minoritetsregeringar. Få andra länder i Västeuropa har regeringar med så litet parlamentariskt underlag som de svenska – i genomsnitt 46 procent av riksdagsledamöterna under perioden 1944–2014. I de allra flesta västeuropeiska länderna har det normala varit att regeringarna haft stöd av klart mer än 50 procent av parlamentsledamöterna.

Förutsättningarna för regeringsbildningen har ändrats på senare år. Det beror på att ingen av de partikonstellationer som tra-

ditionellt har konkurrerat om regeringsmakten i Sverige längre kan räkna med att samla en majoritet av väljarna. Troligen kommer inga partier heller att kunna bilda minoritetsregeringar som kan regera effektivt i kraft av sin medianposition, såsom Socialdemokraterna kunde göra under stora delar av 1900-talet.

Erfarenheterna från andra länder tyder på att risken för mer långdragna regeringsförhandlingar därmed har ökat, liksom risken för regeringskriser. Det torde vara särskilt svårt att bilda stabila och handlingskraftiga regeringar om ett parti betraktas som paria samtidigt som de övriga partierna är indelade i två block. Detta har varit läget i Sverige sedan Sverigedemokraterna kom in i riksdagen år 2010 – de två blocken är sammanhållna, särskilt Alliansen, samtidigt som inget av blocken vill samarbeta med Sverigedemokraterna.

Än så länge har det emellertid gått fortare att bilda regeringar i Sverige än i nästan alla andra länder i Västeuropa och de regeringar som bildats har inte varit påtagligt mer instabila än i andra länder.

Det råder inte parlamentariskt dödläge men blockpolitiken har försvagats

Trots ryktet om motsatsen kan vi konstatera att Sverige fortfarande går att regera. Våra undersökningar av omröstningarna i riksdagen leder till två huvudslutsatser. Den första är att beslutsfattandet i riksdagen inte präglas av något parlamentariskt dödläge, trots att åtta partier nu finns representerade och trots att den nuvarande regeringen har ett svagt parlamentariskt underlag. Riksdagsutskottens yrkanden förlorar bara i omkring en procent av alla omröstningar i riksdagen. Den politiska situationen i Sverige går inte att jämföra med den låsta politiska situation som präglade till exempel amerikansk politik under åren 2010–2016.

Den andra slutsatsen är att den så kallade blockpolitiken har försvagats under den innevarande mandatperioden och att nya

samarbetskonstellationer har blivit vanligare. Det hänger samman med att många konflikter i riksdagen inte längre kan beskrivas i vänster-högertermer. Den kompakta sammanhållningen inom Alliansen under perioden 2006–2014 framstår som en unik episod i svensk politik. Sedan Alliansen förlorat regeringsmakten tycks allianspartierna ha bestämt sig för att låta vart och ett av partierna gå sin egen väg. Enligt det sammanhållningsindex vi beräknar i rapporten var allianspartiernas sammanhållning under riksdagsåret 2015–2016 tillbaka på samma nivå som under året före alliansregeringens bildande. Andelen blocköverskridande omröstningar i riksdagen har sedan valet 2014 varit större än 70 procent, ungefär lika stor som i början av 2000-talet, före bildandet av Alliansen.

Svenska partier uppfyller sina vallöften i hög utsträckning

Den mest grundläggande relationen i en representativ demokrati är förhållandet mellan partierna och väljarna. Vi undersöker vilka konsekvenser det politiska spelet bakom regeringsbildningen och beslutsfattandet i riksdagen har haft för denna relation.

Sverige är ett land där partierna oftast har uppfyllt det de har lovat i samband med riksdagsvalen. Till exempel uppfyllde Socialdemokraterna klart mer än 80 procent av de löften de gav inför valen 1994, 1998 och 2002. I den meningen fungerar den svenska demokratin som det är tänkt. Men erfarenheterna från andra delar av världen tyder på att partierna har svårare att uppfylla sina löften i länder som styrs av koalitionsregeringar som inte kontrollerar en majoritet av platserna i parlamentet.

Nya forskningsresultat tyder emellertid på att den koalitionsregering som regerade i minoritet mellan 2010 och 2014 uppfyllde sina löften i hög grad. Våra undersökningar visar att 78 procent av Alliansens löften inför valet 2010 är uppfyllda och att 4 procent är delvis uppfyllda. Än så länge finns det därför inte mycket som tyder på att de förändrade förutsättningarna för den parlamen-

tariska demokratins sätt att fungera har lett till att relationen mellan valrörelserna och regeringspolitiken har förändrats i grunden. En rimlig prognos är dock att den nuvarande koalitionsregeringen kommer att uppfylla en lägre andel av de socialdemokratiska vallöften än tidigare socialdemokratiska regeringar har kunnat göra, eftersom Socialdemokraterna i dag har sämre förutsättningar än tidigare att få igenom sin politik.

Nytt politiskt läge ger två möjliga framtidsscenarioer

Sverige befinner sig i en slags politisk övergångsfas. Sedan det första fullt demokratiska riksdagsvalet avgjordes år 1921 har Sverige styrts av minoritetsregeringar tre fjärdedelar av tiden. Men det betyder inte att svenska regeringar har varit svaga – även minoritetsregeringarna har i allmänhet varit stabila och handlingskraftiga. Det hänger samman med att den ekonomiska vänster-högerdimensionen har varit stark. I ett system där en tydlig åsiktsdimension dominerar behöver en minoritetsregering som representerar den politiska mitten sällan oroa sig för att oppositionspartierna ska gå samman om gemensamma politiska förslag och på så vis fälla regeringen.

Nu är situationen delvis en annan. Åtminstone under de allra senaste åren har politiska frågor som inte så lätt låter sig inordnas i vänster-högerdimensionen blivit viktigare. Vidare har Sverigedemokraterna inte samverkat med något av de etablerade blocken. Förutsättningarna för stabila och handlingskraftiga minoritetsregeringar har försämrats. Alltsedan Sverigedemokraterna kom in i riksdagen har det centrala politiska problemet i Sverige varit hur regeringsbildningen ska gå till när inget av de två etablerade blocken längre har förutsättningar att bilda vare sig en majoritetsregering eller en stark minoritetsregering.

Vi beskriver två huvudscenarier för den svenska parlamentariska demokratins utveckling på kort till medellång sikt. I »majoritetsregeringsscenariot« förbättras förutsättningarna för

majoritetsregeringar, till exempel genom att blockpolitiken försvagas ytterligare och att nya koalitioner därigenom möjliggörs. I »minoritetsregeringsscenariot« regeras Sverige även framgent av minoritetsregeringar. Eftersom minoritetsregeringar har varit det allra vanligaste alltsedan Sverige blev en parlamentarisk demokrati för nästan etthundra år sedan ser vi minoritetsregeringsscenariot som det troligaste.

Vi ser det som önskvärt, i ett sådant scenario, att de politiska partierna undviker en upprepning av den oroliga och osäkra politiska situationen efter 2014 års val. Det kan endast ske om villkoren för det parlamentariska samspelet mellan regeringspartierna och de övriga riksdagspartierna förändras.

Historiskt sett har minoritetsregeringar i första hand uppstått i länder där oppositionspartierna är tillförsäkrade inflytande över lagstiftningen och statsbudgeten. De senaste tre–fyra decennierna har den politiska makten i Sverige förskjutits från riksdagen till regeringen. Mycket talar för att det därmed har blivit svårare att bibehålla den kombination av tuff kamp om regeringsmakten och pragmatiskt, kompromissinriktat beslutsfattande i riksdagen som tidigare har kännetecknat svensk politik. Nedan presenterar vi förslag för att säkerställa att riksdagen har tillräckligt inflytande över den politik som förs.

Förslag som underlättar för minoritetsregeringar att regera

* FLER PARLAMENTARISKT SAMMANSATTA UTREDNINGAR: En konkret åtgärd som troligen skulle bidra till att skapa förutsättningar för mer stabila minoritetsregeringar vore att öka inslaget av parlamentariskt sammansatta utredningar. Sedan början av 1980-talet har andelen parlamentariskt sammansatta utredningar minskat. Samtidigt har andelen expertutredningar ökat, vilket har stärkt regeringen på riksdagens bekostnad och försvårat samarbetet mellan regeringspartierna och övriga riksdagspartier.

* **BEGRÄNSA REGERINGENS MAKT ÖVER BUDGETEN OCH EU-POLITIKEN:** Budgetpolitiken och EU-politiken är två områden där regeringens ställning har stärkts påtagligt till följd av den nya budgetprocess som infördes under 1990-talet och Sveriges medlemskap i EU. Fortsatta reformer av budgetprocessen och beredningen av EU-ärenden i riksdagen bör tillgodose riksdagspartiernas legitima intresse av att kunna påverka den förda politiken. Regeringens makt får inte bli för stor om oppositionspartierna ska kunna gå med på att låta minoritetsregeringar styra landet.

* **LÅT INTE REGERINGSKANSLIET BLIR FÖR STORT OCH RESURSSTARKT:** När det gäller den förändrade relationen mellan riksdagen och regeringen konstaterar vi slutligen att regeringsdepartementens utredningsresurser och antalet politiska tjänster i Regeringskansliet har ökat kraftigt de senaste tre-fyra årtiondena. Sedan första hälften av 1980-talet har det totala antalet anställda i Regeringskansliet ökat med mer än 50 procent, antalet kommittéer har mer än tredubblats och antalet politiskt tillsatta tjänster (statssekreterare och politiskt sakkunniga) fördubblats. Det innebär att den som kontrollerar regeringsmakten i dag har betydligt större utredningsresurser än svenska regeringar hade i mitten av 1900-talet, samtidigt som regeringspartierna har fått möjlighet att fylla departementen med fler politiskt tillsatta tjänstemän. Denna utveckling torde ha bidragit till att de politiska partierna ibland prioriterar kampen om regeringsmakten framför konstruktivt arbete i riksdagen.

Trots de utmaningar som vi beskrivit bedömer vi alltså att det finns goda förutsättningar för de politiska partierna att hitta nya former för den parlamentariska demokratins sätt att fungera. Det är först om vi går in i en lång period med instabila regeringar med bristande handlingskraft som det finns skäl att införa mer genomgripande reformer som underlättar för majoritetsregeringar.