

Innehåll

1. Inledning	7
2. Att bilda regering – teoretiska perspektiv	13
2.1 <i>En parlamentarisk regeringsbildning</i>	15
2.2 <i>Formella regelverk</i>	18
2.3 <i>Koalitionsteorier</i>	25
3. Parlamentens sammansättning – centrala utvecklingsdrag	29
3.1 <i>Väljarbeteendet i tid och rum</i>	30
3.2 <i>Storlek</i>	32
3.2.1 <i>Partistorlek</i>	33
3.2.2 <i>Största parti</i>	36
3.2.3 <i>Segev</i>	38
3.2.4 <i>Förlust</i>	40
3.3 <i>Ideologi</i>	42
3.3.1 <i>Ideologiskt block</i>	43
3.3.2 <i>Parti-ideologi</i>	44
3.3.3 <i>Ideologisk position</i>	47
3.3.4 <i>Medianparti</i>	50
3.4 <i>Politisk kontext</i>	52
3.4.1 <i>Fragmentering</i>	53
3.4.2 <i>Polarisering</i>	54
3.4.3 <i>Aggregering</i>	57
3.5 <i>Sammanfattning</i>	59

4. Att nå en regeringsposition – det dominerande mönstret	63
4.1 <i>Storlek</i>	65
4.1.1 <i>Partistorlek</i>	65
4.1.2 <i>Största parti</i>	68
4.1.3 <i>Segev</i>	73
4.1.4 <i>Förlust</i>	77
4.2 <i>Ideologi och kontinuitet</i>	79
4.2.1 <i>Ideologiskt block</i>	80
4.2.2 <i>Parti-ideologi</i>	82
4.2.3 <i>Ideologisk position</i>	87
4.2.4 <i>Medianparti</i>	89
4.2.5 <i>Wing-parti</i>	92
4.2.6 <i>Kontinuitet</i>	95
4.3 <i>En sammanfattande helhetsanalys</i>	96
4.3.1 <i>Utvecklingen i tid och rum</i>	97
4.3.2 <i>Statsministerpartier</i>	105
4.3.3 <i>Koalitionspartier</i>	111
5. Att nå en regeringsposition – det <i>kompletterande</i> mönstret	117
5.1 <i>Stora segrare</i>	117
5.2 <i>Stora förlorare</i>	126
5.3 <i>Sammanfattning</i>	132
6. Regeringars sammansättningar – effekter	135
6.1 <i>Det dominerande mönstret</i>	135
6.1.1 <i>Typ av regering</i>	136
6.1.2 <i>Regeringars bildningstid</i>	140
6.1.3 <i>Regeringars livslängd</i>	142
6.1.4 <i>Orsaker till regeringars avgång</i>	145
6.2 <i>Det kompletterande mönstret</i>	148
6.2.1 <i>Typ av regering</i>	148
6.2.2 <i>Regeringars bildningstid</i>	150
6.2.3 <i>Regeringars livslängd</i>	151
6.2.4 <i>Orsaker till regeringars avgång</i>	152
7. Kontinuitet eller förändring? En sammanfattande tolkning	155
Källor	161

Inledning

Efter ett parlamentsval bildas alltid en regering. Vilket politiskt parti, eller vilka partier, som bildar regering är däremot en mer eller mindre öppen affär. Enligt kärnan i ett parlamentariskt styre skall så även vara fallet. Frågan blir då vilka egenskaper hos ett politiskt parti som ökar eller minskar sannolikheten för att partiet blir ett regeringsparti samt i vilken utsträckning väljarna kan påverka dessa egenskaper. Detta utgör även den övergripande frågeställningen i den här boken. Syftet är att belysa och undersöka tre olika frågekomplex: 1) vilka egenskaper hos ett politiskt parti påverkar sannolikheten för att partiet blir ett regeringsparti, 2) vilken betydelse har partiernas storlek och förskjutningar i storlek för sannolikheten att bli ett regeringsparti samt 3) vilka effekter har dessa faktorer på regeringarnas verksamhetsförutsättningar?

Denna bok handlar alltså om regeringsbildningen i parlamentariska system i en europeisk kontext. Väljarnas relation till regeringsbildningen är ett karakteristiskt, och potentiellt problematiskt, drag i parlamentariska system. Detsamma gäller beslutsprocesserna som leder fram till en ny regering samt de effekter som en bestämd typ av regering får för det politiska systemet. Enligt Laver & Schofield är regeringsbildningen en av de fundamentala processerna i parlamentarisk demokrati i Europa. De konstaterar att "Understanding how a given election result leads to a given government is, when all is said and done, simply one of the most important substantive projects in political science." Det är lätt att instämma i den bedömningen som samtidigt utgör den grundläggande orsaken till att denna bok har skrivits. Detta delområde kring parlamentarism är

förvånansvärt eftersatt i forskningen, trots att det berör ett mycket centralt element i en parlamentarisk demokrati (Laver & Schofield 1990).

En grundläggande egenskap i ett parlamentariskt system är att endast en del av de i parlamentet representerade politiska partierna bildar regering. De resterande partierna bildar oppositionen vars huvudsakliga uppgift är att kontrollera regeringens förehavanden samt att presentera alternativa politiklösningar. Den lagstiftande församlingen uppdelas i regeringspartier och i oppositionspartier vilket innebär att de förstnämnda partierna delar den legislativa makten med oppositionspartierna, men att de ensamma förfogar över den exekutiva makten. Systemet innebär per definition att endast en del av de politiska partierna som är representerade i parlamentet når regeringsställning och därmed har ett större inflytande över den politiska dagordningen. Den centrala frågan blir därmed vilka faktorer som egentligen avgör denna tudelning av legislaturen. En minst lika central fråga är vad den beslutsprocess som utmynnar i en ny regering innebär ur ett väljarperspektiv. I vilken utsträckning, och i vilka avseenden, återspeglas väljarnas i valet uttryckta preferenser i den nya regeringens sammansättning? Spelar väljarna en huvudroll eller en biroll i den föreställning som en regeringsbildning innebär?

I parlamentariska demokratier fäster man numera allt större vikt vid regeringsbildningen. Kampanjen inför ett parlamentsval kretsar i hög grad kring spekulationer gällande den nya regering som skall bildas efter valet. Vilket parti, eller vilka partier, kommer att bilda den nya regeringen? Man kunde förledas att tro att folket direkt väljer regering, men så är givetvis inte fallet i ett parlamentariskt system. Folket väljer ett parlament som i sin tur, enligt en fastslagen procedur, utser en regering. Men detta utesluter inte att den enskilde väljaren i valbåset gör överväganden gällande den kommande regeringsbildningen. I så fall gäller det att hitta ett parti (eller en kandidat för detta parti) vars potentiella regeringsinträde man vill understöda. Men, den grundläggande frågan är: i vilken utsträckning förmår väljarna de facto påverka regeringsbildningen i parlamentariska demokratier?

Formellt sett är situationen entydig. Genom att avgöra parlamentets sammansättning påverkar väljarna indirekt regeringsbildningen. Väljarna avgör direkt den partipolitiska och därmed den

ideologiska sammansättningen av det nya parlamentet. Samtidigt bestämmer väljarna den partipolitiska mandatfördelningen i parlamentet som utgör basen för regeringsbildningen. När regeringsförhandlingarna står för dörren är situationen emellertid betydligt mera komplicerad. I sista hand beror det här på att en regering *inte* är ett organ i vilket partierna representeras i relation till sitt parlamentariska underlag. Det parlamentariska styrelseskicket innebär per definition att vissa partier bildar regering och vissa partier stannar i opposition. Vanligen är flera regeringsalternativ möjliga. Frågan blir då vad som slutligen avgör de parlamentariska konstellationerna för innevarande mandatperiod. Varför inträder vissa partier i regeringen, varför stannar vissa partier i opposition?

Problemet är en följd av att det inte finns entydiga regler för hur en bestämd parlamentssammansättning resulterar i en bestämd regeringssammansättning. Det finns ingen automatisk kod som skulle ombesörja en sådan transformation. I stället är det genom förhandlingar mellan de partier som är representerade i parlamentet som den nya regeringen skall utformas. Partierna inleder självfallet inte dessa förhandlingar på samma startlinje. Som vägkost i förhandlingarna har varje parti det mandatunderlag som valet resulterade i. Partierna är hel enkelt olika stora och variationen mellan de största och de minsta partierna är ofta betydande. Den grundläggande logiken är enkel: ju flera mandat, desto större parti och desto bättre utgångsläge när regeringsförhandlingarna inleds. Härtill kommer att faktorer av varierande natur påverkar konstellationerna och styrkeförhållandena mellan de enskilda aktörerna. Konstitutionella och institutionella regler kan påverka förhandlingsprocessen och därigenom utformningen av den nya regeringen.

Även om det inte – förutom procedurregler – finns regler för regeringsbildningen, finns det vissa principer som närmast kan karakteriseras som rekommendationer för vad som borde beaktas vid en parlamentarisk regeringsbildning. Det heter bl.a. att man i första hand skall försöka åstadkomma en majoritetsregering. En annan princip säger att det största partiet borde bilda, eller ingå i, den nya regeringen, medan en tredje princip gör gällande att den största valsegraren borde bilda regering. Dylika rekommendationer utgår egentligen från två faktorer: *storlek och förändring i storlek*.

Storleken bestäms av det antal parlamentsmandat som ett parti förfogar över efter valet. Förändringen i storlek bestäms av antalet

tilläggs- eller förlustmandat för ett parti i valet. De segrande partierna vinner tilläggsmandat, de förlorande partierna går miste om mandat. Generellt sett torde den absoluta storleken vara av större betydelse än förändringen i storlek. Det är ändå uppenbart att en stor seger eller en stor förlust sannolikt påverkar partiets position vid regeringsförhandlingarna. Ett stort parti som lider en svidande brakförlust är kanske inte ens intresserat av att ta regeringsansvar utan går frivilligt i opposition. Den absoluta storleken avgör huruvida ett parti eventuellt ensamt har majoritetsposition, och vilka bestämda koalitionsalternativ som, teoretiskt sett, kan skapa en majoritetsregering. Vid regeringsförhandlingarna har därför det största partiet, i princip, alltid en fördel i förhållande till de övriga partierna. Faktum är nämligen att en majoritetsregering vanligen eftersträvas, emedan en sådan regering underlättar relationerna mellan regering och parlament.

Den enskilde väljaren påverkar självfallet både storlek och förändring i storlek för det parti väljaren röstar på. Väljarens insats påverkar alltså båda storleksaspekterna. Därmed kan sägas att väljaren alltid påverkar regeringsbildningen, emedan partiernas storlek har betydelse för all koalitionsbildning. Med väljarens inflytande över regeringsbildningen torde man dock i allmänhet avse huruvida *förskjutningarna* i partiernas väljarstöd beaktas när den nya regeringen komponeras. Det talas om valsegrare och valförlorare. Ett parti som vinner ett mandat förklaras som valsegrare, ett parti som förlorar ett mandat betecknas som valförlorare.

Betydelsen av de två storleksaspekterna påverkas av partisystemets utformning. I ett flerpartisystem utan ett dominerande parti kan positionen som största parti variera från ett val till ett annat. I en sådan kontext avgör förskjutningarna mellan de största partierna rangordningen mellan dessa. Det parti som lyckas nå positionen som största parti kan ha en avgörande fördel härav i regeringsförhandlingarna. Skillnaderna mellan de största partierna kan bli marginella och röra sig om några mandat. Icke desto mindre innebär positionen som största parti i regel en fördel av närmast psykologisk natur i förhållande till de nästan jämnstora konkurrenterna. Positionen som största parti kan vara direkt avgörande för möjligheterna att bli statsministerpartiet i nästa regering.

I ett flerpartisystem med tradition av ett dominerande parti är situationen en helt annan. Även om stora förskjutningar mellan

partierna äger rum i valet, behöver det inte påverka det dominerande partiets position som största parti. Fastän det största partiet lider en brakförlust kan det kanske ändå behålla positionen som största parti och kan eventuellt lugnt regera vidare, dock parlamentariskt försvagat. Detta har ibland varit fallet t.ex. i Sverige efter att socialdemokraterna förlorat i valet, men trots det behållit regeringsmakten.

Med tanke på det politiska systemets allmänna behov av legitimitet är det uppenbart att ett visst inslag av här avsedd responsivitet är nödvändig. Ett system som vid regeringsbildningen inte alls beaktar förskjutningarna i partiernas väljarstöd är föga parlamentariskt. Såvida en ny regering bildas enbart av stora förlorare samtidigt som de största segrarna hålls utanför regeringen, är en legitimitetskris sannolik inom överskådlig framtid. Väljarna har givetvis möjlighet att reagera mot detta vid nästa val. Om så sker innebär det att regeringspartierna, de stora förlorarna från förra valet, igen förlorar stort och oppositionspartierna går ytterligare starkt framåt. I en sådan situation är det troligt att de nu tydligt försvagade regeringspartierna antingen frivilligt går i opposition eller förpassas därhän av de parlamentariskt förstärkta segrarna. Systemet möjliggör alltså en självreglerande funktion i vilken väljarna har det sista ordet. Flera helt icke-responsiva regeringsbildningar efter varandra torde därför inte vara möjliga i en fungerande parlamentarism.

Mot detta kan invändas att regeringen skall ha parlamentets förtroende, inte folkets. En matematisk formel för beaktandet av förskjutningar i väljarstödet finns inte, och kan inte heller finnas. Det är alltid de rådande politiska omständigheterna som avgör vilka partier som inträder i regeringen. Valresultatet i termer av mandatförskjutningar mellan partierna är endast en ingrediens i det sammanhanget. Det kan alltid hävdas att det primära i ett parlamentariskt system är att regeringen har parlamentets förtroende och att det är av underordnat intresse vilka partier som bildar regering, eller hur dessa partier klarade sig i valet. Men, emedan parlamentet består av politiska partier som är beroende av väljaropinionerna måste partierna, åtminstone i viss utsträckning, beakta dessa valvindar även vid regeringsbildningen. Det är fråga om grad av *responsivitet*, eller *väljarresponsivitet*, i det politiska systemet i samband med en regeringsbildning.

Boken bygger på en både i tid och i rum omfattande komparativ undersökning i en europeisk kontext. Empirin består av ca 1600 fall (politiska partier) och ca 300 regeringsbildningar i sexton länder i Europa, de fem nordiska länderna och elva västeuropeiska länder. Det innebär att 1600 partiers parlamentariska öde i samband med 300 regeringsbildningar kan analyseras på varierande sätt. Tidsperioden är lång och omfattar hela efterkrigstiden, dvs. perioden 1946–2009. Det långa tidsperspektivet möjliggör intressanta analyser kring utvecklingen av regeringsbildningens determinanter över decennierna. Statistiska analysmetoder av varierande slag kommer att användas, allt från frekvensanalyser till regressionsanalyser. Genom systematiska beskrivningar, jämförelser och analyser väljs den enskilda analysmetod som bäst lämpar sig för att belysa respektive fenomen som undersöks.

I kapitel 2 förankras undersökningens frågeställningar i relevanta teoretiska perspektiv. Det blir fråga om att belysa vad en parlamentarisk regeringsbildning innebär, hurudana formella regelverk som omger en regeringsbildning samt att diskutera regeringsbildningen i ett koalitionsteoretiskt perspektiv. I kapitel 3 ges en systematisk och överskådlig beskrivning och analys av de centrala utvecklingsdragen gällande parlamentens sammansättning i Norden och i Västeuropa under efterkrigstiden. Kapitlet fungerar som en nödvändig bakgrund för att i senare kapitel kunna bedöma huruvida regeringsbildningarna påverkats av centrala förskjutningar i parlamentens sammansättning.

I kapitel 4 analyseras det *dominerande* mönstret för att nå en regeringsposition. Här undersöks vilken betydelse olika egenskaper gällande ett partis storlek och ideologi har för sannolikheten att bli ett regeringsparti. Kapitlet utmynnar i en helhetanalys i vilken både de enskilda faktorernas relativa och sammantagna vikt kan bedömas. I kapitel 5 fokuseras på det *kompletterande* mönstret för att nå en regeringsställning. De fall som väsentligt avviker från det allmänna mönstret identifieras och analyseras i detta kapitel. I kapitel 6 förskjuts perspektivet till att granska *effekter* av olika typer av regeringsammansättningar. Också här analyseras först det dominerande mönstret, sedan det kompletterande mönstret. I det avslutande kapitlet 7 ges slutligen en sammanfattande tolkning av undersökningens resultat under kapitelrubriken *Kontinuitet eller förändring*.