

Flemming Juul Christiansen

Regeringen har brug for et flertal. Parlamentariske effekter af institutionelle ændringer i Sverige, Norge og Danmark ved vedtagelsen af statsbudgetter

Reformer af statsbudgetterne i Sverige og Norge har forøget den politiske betydning af samlede afstemninger om de årlige statsbudgetter. Uformelle ændringer af den danske finanslovsproces har haft samme effekt. Denne artikel analyserer aftaler om statsbudgettet i de skandinaviske lande over de seneste 35 år. Dens resultater tyder på, at de skandinaviske landes regeringer som en følge af disse institutionelle forandringer i stigende grad indgår i forpligtende koalitionsformer med andre partier for at opnå flertal til at vedtage statsbudgetterne. For tre lande præget af mange mindretalsregeringer gælder det ikke nødvendigvis kun i form af regeringssamarbejde, men også gennem institutionaliseret inddragelse af støttepartier samt politiske forlig.

Iværksættere af institutionelle reformer søger at påvirke rammerne omkring aktørers adfærd, så de opnår tilskyndelser til i højere grad at handle i overensstemmelse med reformgivernes ønsker. Sverige og Norge har i 1990'erne gennemført omfattende reformer af procedurene for vedtagelsen af deres statsbudgetter, som har centraliseret beslutningsprocessen, hvorefter Riksdagen og Stortinget tager samlet stilling til indtægterne, udgifterne og deres fordeling. I Danmark er der sket en række væsentlige, uformelle ændringer omkring Folketingets vedtagelse af finansloven, som har betonet nødvendigheden for regeringen af at have et flertal på plads på forhånd, hvorimod de formelle ændringer har været beskedne. I hvert af de tre skandinaviske lande er det blevet vigtigt for regeringerne at vinde samlede afstemninger omkring statsbudgettets vedtagelse, hvis politiske betydning dermed er forøget.

Formålet med de formelle reformer har været at løse kollektive handlingsproblemer omkring overholdelsen af statsbudgetternes økonomiske rammer. Problemer med at føre en sammenhængende politik omkring blandt andet statsbudgettet viste sig især under svage mindretalsregeringer karakteriseret ved ikke at have støtte fra et fast og beslutningsdygtigt flertal, som havde forpligtet

sig til at støtte regeringens forslag. Modsat tidligere studier, som primært har studeret de økonomiske konsekvenser af denne type reformer, er formålet i denne artikel at undersøge de parlamentariske. De er vigtige, for det er gennem at påvirke de parlamentariske aktørers tilskyndelsesstrukturer, at reformerne kan have en virkning. Meget af litteraturen opererer i den sammenhæng med den forenkede, men samtidig også forældede opfattelse, at de væsentligste aktører består af en regering og et parlament. Parlamentariske systemer består imidlertid primært af politiske partier, som ofte må indgå i koalitioner med hinanden for at opnå beslutningsdygtige flertal. Hvis institutionelle reformer her skal have en virkning, så må det ske gennem at påvirke, hvordan denne flertalsdannelse foregår. Ved at inddrage litteratur om parlamentarisme argumenterer artiklen for, at reformerne, og de uformelle ændringer omkring vedtagelsen af finansloven i Danmark, har gjort selve vedtagelsen af det samlede statsbudget politisk mere betydningsfuld, hvilket har styrket det gensidige afhængighedsforhold mellem de partier, som danner flertal omkring vedtagelsen og dermed forøget deres tilskyndelse til at indgå i *forpligtende* koalitionsformer. Hermed menes regeringssamarbejde, institutionaliserede støttepartirelationer eller forpligtende aftaler om policy mellem regerings- og oppositionspartier. Forpligtelserne viser sig også i form af skriftlighed omkring aftalerne samt følgegrupper og udvalg omkring statsbudgettet. Endelig viser politiseringen af statsbudgettet og muligheden for oppositionspartier for at opnå indrømmelser sig ved, at de politiske forhandlinger kommer til at omfatte andre emner end de snævert økonomiske.

De uformelle danske ændringer omkring finanslovens vedtagelse har ikke i samme grad som de svenske og norske reformer blokeret for, at oppositionspartier kan opnå indflydelse på enkeltposter i statsbudgettet. Danske mindretalsregeringer har dermed i højere grad bevaret mulighederne for at indgå i skiftende flertal omkring finanslovens vedtagelse.

Artiklen undersøger specifikt, om der står mere forpligtende koalitionsstyper bag de flertal, som har vedtaget statsbudgetterne, efter de institutionelle ændringer fandt sted i de tre skandinaviske lande end forud. I samme forbindelse undersøger den, om skiftende flertal har større betydning i Danmark end i Sverige og Norge. Artiklen fortsætter med at uddybe det teoretiske argument, og derpå gennemgås indholdet af de tre reformer. Derefter følger analysen af flertalsdannelserne over de seneste 35 år. Resultaterne diskuteres forud for konklusionen. Artiklens empiriske resultater bekræfter overvejende, at budgetkoalitioner i stigende grad er blevet resultatet af forpligtende koalitionsformer, efter at de institutionelle ændringer har fundet sted. Den danske case viser dog samtidig, at en tilsvarende udvikling er mulig gennem mere uformelle

forandringer. Ydermere har danske mindretalsregeringer bevaret en fleksibel mulighed for at indgå i skiftende flertal, som omvendt også gør dem mere sårbare, hvis de er svage.

Mindretalsregeringer og procedurer for statsbudgettets vedtagelse

Når fortidens konger og fyrster undertiden søgte tilslutning fra repræsentative forsamlinger, så var det ikke mindst for at kunne beskatte og rejse penge til deres aktiviteter (Rasmussen, 1972: 339-341). Senere blev bevillingsmagten et vigtigt middel i såvel Stortingets som Folketingets kampe for indførelse af parlamentarisme (Nordby, 2004: 220; Salomonsson, 1968). Efter udbygningen af betydelige velfærdsstater i de fleste vesteuropæiske lande i årtierne efter 2. verdenskrig, som har medført en betydelig ekspansion af de offentlige udgifter i de fleste OECD-lande, er der generelt kommet fokus på, hvordan det politiske system bedst kontrollerer de offentlige finanser. Beslægtet hermed har der været øget pres for at tilpasse velfærdsstaten til blandt andet globaliseringen (jf. Pierson, 1998). Dette problem bliver yderligere vanskeliggjort, hvis der sidder en regering uden et stabilt flertal, sådan som det i 1970'erne og 1980'erne blev almindeligt i de tre skandinaviske lande. Årsagerne til de reformer og uformelle forandringer, som studeres i denne artikel, må opfattes som forsøg på at besvare en kombination af disse politiske og økonomiske udfordringer, men det er de parlamentariske effekter af reformer af statsbudgetter, som er ærindet her.

Det er en generel påstand i litteraturen om institutionelle reformer, at de virker ved at påvirke aktørers tilskyndelser (Peters, 1999: 146). Det gælder også for de fleste af de eksisterende bidrag om reformer af statsbudgetter, herunder i Sverige og Norge, hvor samlede afstemninger løser et kollektivt handlingsproblem (Wehner, 2007: 316; Helland, 2000: 89-90; Molander, 2001). Det består i, at partier, som egentlig ønsker at holde sig inden for en bestemt udgiftsramme, alligevel har interesse i at stemme for enkelte udgiftsposter, hvorved rammen ender med at blive overskredet. Hvis statsbudgettets størrelse, og prioriteringen mellem dets poster, derimod finder sted i en samlet afstemning, så tvinges parlamentets partier til at tage stilling til forslag, der relaterer sig til helheden i budgettet (Molander, 2001: 42). De empiriske resultater af forskningen er blandede, om end muligvis med en overvægt af studier, der peger i retning af, at samlede afstemninger frem for separate bidrager til at opretholde budgetdisciplin (Wehner, 2007: 315-316).

Det er imidlertid ikke denne artikels ærinde at vurdere de økonomiske effekter af reformerne, men derimod deres virkninger på de parlamentariske aktører. I store dele af den institutionelle litteratur findes en tendens til at anskue

forfatningsorganerne parlament og regering som relevante aktører med adskilte interesser, der står over for hinanden (se fx. Alesina og Perotti, 1996: 402). Dermed ignoreres de politiske partier, som i parlamentariske systemer må regnes som de egentlige beslutningstagere i både regering og parlament (Andeweg og Nijzink, 1995). Det er dem, som påvirkes af institutionelle reformer, hvis disse virker. Det forudsætter, at de kan tilskynde politiske partier til at forpligte hinanden stærkere i form af mere faste koalitioner, når de opbygger og opretholder flertal.

Koalitionsstyringsmekanismer

Politiske partier befinder sig grundlæggende i et spændingsfelt mellem at afveje gevinster og omkostninger i forhold til at opnå deres målsætninger ved enten at indgå i samarbejde eller konflikt med andre partier. De har brug for hinanden for at opnå flertal, men er fortsat konkurrenter om ministerposter og stemmer på næste valgdag, ligesom de har – i det mindste delvist – forskellige ønsker og interesser i forhold til indholdet af den politik, der skal føres. De skal med andre ord formå at danne og opretholde aftaler med andre partier og samtidig tilfredsstille vælgerne (Lupia og Strøm, 2008: 57). For en koalitionsregering er fænomener som skriftlige regeringsgrundlag, interne regeringsudvalg, juniorministre m.fl. at opfatte som mekanismer til ”koalitionsstyring”, hvormed partier i en koalition forsøger at håndtere problemer omkring udveksling af støtte, koordination og kontrol (Müller et al., 2008).

Der er ingen principielle problemer i at forestille sig koalitionsstyringsmekanismer, som omfatter såvel regerings- som oppositionspartier. I de skandinaviske lande findes der eksempelvis politiske forlig og faste støttepartiarangementer (Christiansen, 2008: 41). De er karakteriseret ved at etablere lovgivningskoalitioner, som forpligter såvel regerings- som oppositionspartier over tid, og evt. også på tværs af forskellige love eller beslutninger (Bale og Bergman, 2006b: 424). Koalitioner mellem partier kan dermed variere med hensyn til, hvor mange og omfattende lovgivningskoalitioner de etablerer med regerings samarbejde som den mest omfattende samarbejdsform (Pedersen, 2005: 31). Forpligtende lovgivningskoalitioner giver en mindretalsregering større sikkerhed mod at blive stemt ned, men dermed reducerer den også sine manøremuligheder (Strøm, 1990: 97-98). Hvis en sådan regering står frit, kan den vælge det eller de partier, som tager sig billigst betalt for sin støtte til et flertal. En regering må derfor afveje fleksibilitet og sikkerhed (Pedersen, 2005: 29). Tilsvarende må oppositionspartier afveje på den ene side at opnå policyindflydelse over for evt. at medvirke til at holde regeringen ved magten samt at fremstå med en klar oppositionsprofil (Klemmensen, 2005: 442).

Teoretiske forventninger til effekter af reform

Reformer af statsbudgetter kan have en effekt, hvis de forøger graden af koalitionspartiers gensidige forpligtelse. I litteraturen om forhandlinger, parlamentarisme, koalitions- og mindretalsregeringer findes der en række argumenter for at forvente en sådan effekt.

Ifølge Strøm (1990: 42) vil et parti være mere villig til at deltage i en regering med andre partier frem for at forblive i opposition i lande, hvor ”det politiske indflydelsesdifferentialer” er større mellem de to tilstande. En institutionel reform, som indfører samlede afstemninger, burde ifølge samme logik forøge forskellen mellem at være med på det vindende hold i en sådan afstemning sammenlignet med at stå uden for, da der ikke længere kan opnås indflydelse gennem afstemninger om fritstående udgiftsposter (jf. Rasch, 2001: 43).

Bergman (1993) påviser, at i systemer med positiv parlamentarisme, dvs. hvor en regering ved sin indsættelse må påvise støtte fra et flertal i parlamentet, da bliver der stort set aldrig dannet mindretalsregeringer med en forholdsvis svag basis, operationaliseret som en opbakning på under 40 pct. af parlamentets pladser. Sådanne regeringer forekommer derimod med en vis hyppighed under negativ parlamentarisme, dvs. når regeringen kan blive siddende, så længe der ikke er konstateret et flertal imod den. Bergman har ikke eksplicit angivet den underliggende logik bag resultaterne, men den synes at være, at når potentielle regeringspartier tvinges til at påvise et flertal i en samlet afstemning, så har de incitamenter til på forhånd at sikre sig en bredere opbakning med flere partier i regering. Hvis en regering også hvert år skal sikre sig flertal for et samlet statsbudget, så er der grund til at forvente, at en tilsvarende logik gør sig gældende.

Diermeier og Feddersen (1998) argumenterer for, at parlamentariske tillidsprocedurer får regeringspartiers interne sammenhold i policy-afstemninger til at stige. Det er logikken i kabinetssspørgsmål, at regeringen sætter sit liv på spil og dermed presser sine støtter til at bakke op. I lande med tradition for forhandlinger og udbredt konsensus mellem partier som de skandinaviske (jf. Arter, 2006) vil virkningen imidlertid snarere kunne forventes at vise sig i mere forpligtende forhandlingsformer snarere end som ”revolverpolitik” med hyppig anvendelse af kabinetssspørgsmål. Argumentet i nærværende artikel lyder, at selvom tillidslignende afstemninger vil kunne bruges disciplinerende og skærpe den gensidige afhængighed mellem en mindretalsregering og dens parlamentariske støttepartier, da regeringen ellers risikerer at falde, så vil begge parter også på denne baggrund ofte befinde sig i en win-win-situation og på den måde have gevinster ved at indgå i en forhandling og forhandle en aftale (jf. Rognes, 2008: 23).

Parlamentslitteraturen fremhæver ydermere, at regeringer besidder en betydelig kontrol over den parlamentariske dagsorden (Braüninger og Debus, 2009). Denne kontrol er reduceret omkring vedtagelsen af statsbudgettet, som er en årligt tilbagevendende begivenhed. Det øger presset på regeringen for at sikre sig, at den har et flertal på plads.

De tre skandinaviske lande praktiserer alle negativ parlamentarisme, og indførelse af positiv parlamentarisme kræver forfatningsændringer. Hvis partier tager stilling til hver postering for sig i et statsbudget, men ikke til helheden, så kan en mindretalsregering tænkes at leve med at blive stemt ned i enkelte spørgsmål. Derimod er det svært at forestille sig en parlamentarisk regering, som kan leve med at få forkastet sit samlede forslag til statsbudget. Hvis en regerings fortsatte eksistens er afhængig af statsbudgettets vedtagelse, så svarer det *de facto* til en form for positiv parlamentarisme (jf. Mattson, 2003: 233; Helland, 2004: 393).

Behovet for at etablere et flertal bag det samlede statsbudget må forventes at forøge sandsynligheden for en flertalsregering (jf. Rasch, 2001: 43). Skulle der alligevel blive dannet en mindretalsregering, kan den enten gøre afstemningen om dens forslag til statsbudget til et kabinetsspørgsmål, dvs. true med at gå af eller udskrive valg, hvis dens forslag ikke vedtages. Eller også kan regeringen forsøge at opnå et flertal ved at afgive indrømmelser i forhandlinger med et tilstrækkeligt antal oppositionspartier. For oppositionspartier i regeringens parlamentariske grundlag, altså de partier uden ministerposter, som støtter regeringens overlevelse, gør muligheden for at opnå politiske indrømmelser det mere attraktivt at forpligte sig til en aftale om regeringens statsbudget. Omvendt bliver afstemningen om statsbudgettet en chance for de egentlige oppositionspartier til at forsøge at vælte regeringen samt – nok så meget – en anledning til at markere politisk afstand til regeringen.

Centraliserede afstemninger reducerer yderligere sandsynligheden for, at statsbudgetterne bliver vedtaget med skiftende flertal, da det vil kræve, at en regering fastlægger overordnede økonomiske rammer med en gruppe af partier og efterfølgende øremærker beløb på specifikke områder med anden gruppe. Med hyppige mindretalsregeringer i de seneste årtier udgør de tre skandinaviske lande en velegnet ramme til at undersøge effekten af institutionelle reformer af statsbudgettet i forhold til formerne for partipolitisk samarbejde mellem regering og opposition.

Formelle og uformelle ændringer af procedurerne for vedtagelse af statsbudgettet

I 1990'erne gennemførte Sverige og Norge gennemgribende reformer af deres statsbudgetter. I Folketinget fandt der fra 1980'erne nogle forandringer sted i den parlamentariske praksis, som forøgede den politiske betydning af finanslovens vedtagelse. I kortfattet form gennemgås i det flg. procedurerne for vedtagelse af statsbudgetterne samt de væsentligste forandringer, de har gennemgået.

I hvert af de tre landes forfatninger er magten over statsbudgettet tildelt parlamentet, idet de anfører, at ingen udgift kan afholdes, og ingen skat inddrives, uden at det har parlamentets godkendelse.¹ De nærmere procedurer for statsbudgettets vedtagelse er i Sverige reguleret af *Riksdagsordningen*, som i Sverige har en delvis forfatningsstatus, så det mindst kræver kvalificeret flertal at ændre den, samt en særlig budgetlov, *lag om statsbudgetten*. I Norge er proceduren for vedtagelse af statsbudgettet fastlagt i Stortingets forretningsorden samt i et *bevilgningsreglement*, der er vedtaget af Stortinget, men også indeholder en bestemmelse om, at et flertal kan beslutte at fravige reglerne. I Danmark vedtages statsbudgettet som en lov, *finansloven*, som regeringen ifølge Grundloven har pligt til at fremsætte mindst fire måneder forud for det flg. finansår.

I Sverige vedtog Riksdagen i 1995 en statsbudgetreform. Før reformen tog Riksdagens fagudvalg stilling til de enkelte poster, uden at Riksdagen, hverken i plenum eller i dens finansudvalg, nogensinde tog stilling til det samlede statsbudget (Mattson, 1996: 148). Efter reformen træffer Riksdagen én samlet rammebeslutning om skatternes og udgifternes størrelse samt deres fordeling på 27 specificerede udgiftsområder. Det sker ved, at Riksdagen vælger mellem de forslag til rammebeslutninger, som regeringen eller partierne har stillet. Derefter behandler fagudvalgene bevillingernes fordeling, omtrent 20 for hvert udgiftsområde, idet de også tager stilling til samlede fordelingsforslag, som skal overholde det allerede vedtagne loft (Molander, 2001: 35).

I 1997 gennemførte det norske Storting en reform svarende til den svenske, først som en forsøgsordning, men fra 2001 blev ordningen gjort permanent (Rasch, 2001: 5). Forud for reformen kom de enkelte udvalg med indstillinger til Stortinget om bevillingernes størrelse på deres respektive fagområder (Hagen, 1999: 27). Derefter foretog tinget en "saldering" i plenum, dvs. fastlagde justeringer i forhold til fagudvalgenes indstillinger, typisk på baggrund af indstillinger fra Stortingets finansudvalg (Rasch, 1993: 116). Ud af denne proces fremkom et endeligt budget, som Stortinget dog aldrig tog stilling til i en samlet afstemning. Efter reformen vedtager Stortinget forslag til en ramme for indtægternes og udgifternes størrelse og fordeling på henholdsvis to og 21 poster. Efter rammevedtagelsen specificerer Stortingets tolv fagudvalg bevil-

lingernes nærmere fordeling på enkeltposter, hvorefter det samlede statsbudget vedtages endeligt.

Det danske finanslovsforslag bliver som nævnt fremsat af regeringen. Den rummer for tiden 31 paragraffer, som hver kan indeholde både indtægter og udgifter. Såvel regeringen som folketingsmedlemmer kan fremsætte ændringsforslag til de enkelte paragraffer, som Folketinget tager stilling til, hvorefter det vedtager eller forkaster det således ændrede finanslovsforslag. Denne formelle ramme er ikke blevet ændret i årtier.² Tidligere blev Finansloven først og fremmest betragtet som en opsamlingslov, der registrerede de overvejende lovbundne indtægter og udgifter som meddelt af de enkelte ministerier. Et antal "ansvarlige" partier anså sig som forpligtede til at støtte den samlede Finanslovs vedtagelse uden at skele til dens indhold, medmindre der kunne sættes spørgsmålstejn ved, om et flertal ville stemme for den, og det blev der sjældent (Rasmussen, 1985: 58-59). De fleste udgifter er fortsat lovbundne, men omkring midten af 1980'erne fandt der en uformel ændring sted som følge af udviklingen i partisystemet væk fra, at regeringen enten havde flertal selv eller med et fast støtteparti: Danske mindretalsregeringer kunne ikke længere antage, at den nød et flertal, men måtte påvise det – typisk gennem forhandlinger med oppositionspartier (jf. Blom-Hansen og Laursen, 1999: 188). Forskellen kan synes beskeden, men kan udtrykkes sådan, at spørgsmålstejnet fra da af som udgangspunkt blev sat.

De danske ændringer må betegnes som uformelle. Uformelle regler adskiller sig ifølge Helmke og Levitsky (2004: 727) ved at være "skabt, kommunikeret og håndhævet uden for officielt sanktionerede kanaler". De formelle regler er i denne sammenhæng forfatningerne og de nærmere reguleringer af procedurerne for statsbudgettet. Uformelle regler kan i generelt velfungerende politiske systemer som de skandinaviske supplere formelle regler, når disse er vanskelige at ændre (Helmke og Levitsky, 2004). Det er særligt tilfældet med dens grundlovsregulerede danske finanslov.³

Fælles for de tre lande er der sket formelle eller uformelle ændringer, som enten har indført – eller forøget den politiske betydning af – de samlede afstemninger om statsbudgetterne. De svenske regler binder Riksdagen stærkere end de tilsvarende norske, som Stortinget kan vælge at fravige. Danmark har i modsætning til Sverige og Norge før reformerne hele tiden haft en samlet afstemning om statsbudgettet, men til gengæld finder afstemningen sted efter vedtagelsen af enkeltposterne og ikke før som i de to andre lande efter reformerne. På den baggrund må de institutionelle ændringer karakteriseres som mest omfattende i Sverige og mindst i Danmark.

I forhold til spørgsmålet om regeringens afgang i tilfælde af afstemningsnederlag i forbindelse med statsbudgettet, har danske regeringer i to tilfælde udskrevet valg, hvis finanslovsforslaget er blevet forkastet ved den endelige afstemning. Forkastelse af det samlede statsbudget er hverken forekommet i Sverige eller Norge. Formentlig gælder der i ingen af de tre lande en formel, statsretlig pligt til at gå af (Mattson, 2003: 233; Helland, 2004: 393; Germer, 1988: 42).⁴ I et parlamentarisk demokrati vil en forkastelse af et samlet forslag til noget så centralt som statsbudgettet være et nederlag, som en regering kun vanskeligt kan forestilles at leve med. Da Riksdagen opererer med parvise afstemninger, vil et nederlag til regeringen indebære, at et af oppositionens forslag til statsbudget bliver vedtaget. Mattson mener, at regeringen politisk vil opfatte det som et ”konstruktivt” mistillidsvotum, og at en ny regering vil blive dannet med støtte fra de partier, hvis statsbudget er blevet vedtaget (Mattson, 2003: 233). Stortinget opererer derimod med serielle afstemninger, hvilket indebærer en risiko for, at samtlige stillede, samlede budgetforslag forkastes (Rasch, 2001).

Forpligtende aftaler i forbindelse med statsbudgetterne

Den forøgede politiske betydning af statsbudgettets vedtagelse burde forøge tilskyndelsen for en regering til at sikre sig et flertal på forhånd, hvilket for en mindretalsregering kan forsøges opnået gennem at inddrage oppositionspartier i forhandlinger. Hvis et oppositionsparti vil søge indflydelse på indholdet af den førte politik, vil forhandlinger og aftaler med regeringen om statsbudgettet være en oplagt mulighed for at opnå indrømmelser. Omvendt må et parti, som ideologisk står regeringen fjernt og ønsker den væltet, også gøre op, om den ønsker at give regeringen en sådan form for støtte (jf. Klemmensen, 2005). Det problem er mindre i Danmark, hvor proceduren omkring finanslovens vedtagelse ikke udelukker, at forskellige partier opnår indflydelse på forskellige områder. For hvert af de tre lande rejser sig spørgsmålet, om de formelle og uformelle ændringer af procedurerne for statsbudgettets vedtagelse som forventet har medført, at de indgåede budgetkoalitioner i højere grad end forud er blevet resultatet af forpligtende koalitioner.

Udviklingen analyseres ud fra fire variable, som alle kan opfattes som relevante indikatorer for forpligtelse i koalitioner mellem partier i forbindelse med vedtagelse af statsbudgettet:

1. Er budgetkoalitionerne en følge af aftaler indgået forud for den parlamentariske forhandling?

2. I hvilket omfang benytter partierne bag statsbudgettet koalitionsstyringsmekanismer i form af udvalg, følgegrupper eller skriftlige aftaler?
3. Omfatter forhandlinger og aftaler om statsbudgettet også andre emner?
4. Gennemføres statsbudgettet med en fast kreds af partier eller med skiftende flertal?

Forventningen lyder, at punkterne 1-3 bekræftes for alle tre lande, mens der for det fjerde punkt forventes faste flertal i Sverige og Norge, mens både fast og skiftende flertal er en mulighed i Danmark.

Tabel 1 rummer en oversigt over budgetkoalitioner i de tre skandinaviske lande fra 1976 frem til 2010. Efter reformerne er for Sverige og Norge anført de partier, som har stemt for det samlede statsbudget. For Danmarks vedkommende er anført de partier, der indgik i den eller de centrale aftaler, som medvirkede til at sikre regeringens flertal for det pågældende års finanslov. Hvis der har været aftaler med flere grupper af partier, er koalitionerne anført som ”skiftende”. For Sveriges og Norges vedkommende var de skiftende koalitioner indtil reformernes gennemførelse udtryk for en lav grad af forpligtelse mellem partierne (Mattson, 1996: 173; Rasch, 1993: 132-133). For de to lande er oppositionspartier anført i tabellen i årene før reformerne, hvis kilderne indikerer, at de har medvirket til størsteparten af forslagene. Efter reformerne er for Sverige og Norge anført de partier, som har stemt for det samlede statsbudget. For Danmarks vedkommende betyder skiftende flertal, at der i Folketinget findes en form for forpligtende aftaler, som samtidig gør skiftende flertal mulige, nemlig de såkaldte kludetæppeaftaler, som udgør et sæt af delaftaler bestående af forskellige partikredse. Kludetæppeaftaler kan findes i tillæg til, at en kerne af partier sikrer et flertal for finansloven.

Sverige

Særligt for Sveriges vedkommende var hovedreglen for budgetforslagene før reformen i 1995, at der ikke fandt forhandlinger sted på forhånd mellem regeringen og oppositionspartierne. Mindretalsregeringerne konstaterede forslag for forslag, om der var flertal for dem, og derpå blev der forhandlet, hvis det var nødvendigt, eller hvis regeringen af andre grunde ønskede et bredere flertal (Mattson, 1996: 149). Derfor er der så hyppigt anført ”skiftende flertal”. De svenske regeringer tolererede også undertiden afstemningsnederlag på enkeltposter uden at gå af (p. 172).

Siden reformen i 1995 har de svenske mindretalsregeringer, alle regeringer af ét parti dannet af Socialdemokraterna, haft faste støttepartier i den økonomiske politik, som gav dem flertal. Indtil 1998 var det med Centerpartiet og

derefter til 2006 med Vänsterpartiet og Miljöpartiet. Inddragelsen af støttepartierne blev med tiden stadig mere institutionaliseret. Centerpartiet havde fra 1995 til 1997 en ”politisk sagkyndig” (*politisk sakkunnig*) ansat i Finansdepartementet (Bale og Bergman, 2006b: 432). Fra 1998 blev der nedsat en særlig arbejdsgruppe til koordination af de tre parties fælles økonomiske politik, som blev benævnt med et akronym for partiernes navne: SVAMP. Den bestod af Finansdepartementets statssekretær for budgetspørgsmål – en politisk udpeget, ledende embedsmand – samt partiernes finansordførere og undertiden enkelte andre partirepræsentanter, men kun sjældent selve finansministeren, som var gruppens formelle leder (Ullström, 2005: 19). SVAMP fulgte den økonomiske udvikling på møder to gange om måneden og udgjorde på mange områder også den reelle ramme om de årlige forhandlinger om statsbudgettet, selvom de også i et vist omfang fandt sted på partilederniveau (p. 19). I tillæg hertil blev fra 2002 til 2006 på ny ansat ”politiske sagkyndige” i Finansdepartementet, op til fire for hvert støtteparti, hvis primære funktion var at forhandle og melde tilbage til deres egne partier (Ullström, 2005: 28-29).

De svenske mindretalsregeringer opnåede hvert år enighed om statsbudgettet med sine støttepartier om end ikke altid uden vanskeligheder (jf. Widfeldt, 2002: 1091). Støttepartierne opnåede ofte en række synlige indrømmelser, ikke mindst på miljøområdet (Bale og Bergman, 2006a: 201). Der indgik også emner, der ikke vedrørte statsbudgettet i snæver forstand, fx. en amnesti for afviste asylansøgere, som Miljöpartiet opnåede til gengæld for at støtte regeringens forslag til statsbudget for 2006 (Widfeldt, 2006: 1273). Den borgerlige flertalsregering 2006-2010 brugte sit eget flertal til at gennemføre sine budgetter og blev hvert år mødt af et samlet modforslag fra de tre oppositionspartier.

Norge

Forud for reformen af statsbudgettet i Norges Storting gav svage mindretalsregeringer ofte efter for pres for større udgifter (Nordby, 2004: 223). I salderingsrunden måtte regeringen enten finde skiftende flertal eller også opnå en samlet aftale. I tabel 1 kan man se, hvordan det gik de enkelte år. Det typiske har været at bygge på en fast koalition, også før reformerne. Nordby angiver dog, at der var mindretalsregeringer, som valgte at leve med afstemningsnederlag, hvorved statsbudgettets rammer fik lov at skride (p. 225). Efter reformerne har der hvert år været indgået en samlet aftale om statsbudgettet, med undtagelse af statsbudgettet for 2002, som den nyvalgte regering gjorde til et kabinetspørgsmål, dvs. den truede med at gå af, hvis den ikke fik flertal. Koalitionerne har skiftet fra år til år. Bondevik-regeringen 2001-2005 tog hvert år første forhandlingsrunde om statsbudgettet med Fremskrittspartiet, som var

Tabel 1. Budgetkoalitioner i de skandinaviske lande 1976-2009^{a)}

Budgetår ^{b)}	Sverige	Norge	Danmark
1976	S + sk.	A + sk.	S (ingen aftale)
1977	C, M, F	A + sk.	S + CD, R, KRF
1978	C, M, F	A + sk.	S (ingen aftale)
1979	F + sk.	A + sk.	S, V (ingen aftale)
1980	C, M, F	A + sk.	S (ingen aftale)
1981	C, M, F	A + sk.	S (ingen aftale)
1982	C, F + sk.	H + SP, KRF	S (ingen aftale)
1983	S + V + sk.	H + SP, KRF	K, V, CD, KRF (ingen aftale)
1984	S + V + sk.	H, SP, KRF	K, V, CD, KRF + (R) ^{c)}
1985	S + V + sk.	H, SP, KRF	K, V, CD, KRF + R
1986	S + V + sk.	H, SP, KRF + FRP	K, V, CD, KRF + R
1987	S + V + sk.	A + KRF, SP	K, V, CD, KRF + R
1988	S + V + sk.	A + KRF, SP	K, V, CD, KRF + S, R
1989	S + sk.	A + KRF, SP	K, V, R + sk.
1990	S + sk.	H, SP, KRF + FRP	K, V, R + FP, CD, KRF
1991	S + F + sk.	A + KRF, SP	K, V + CD, R, KRF
1992	M, F, C, K + sk.	A + KRF, SP	K, V + S, CD, R, KRF
1993	M, F, C, K + S + sk.	A + KRF, SP	K, V + S, CD, R, KRF
1994	M, F, C, K + S + sk.	A + KRF	S, CD, R, KRF
1995	S + C + sk.	A + KRF, SV	S, R, CD + V, K

1996	S + C	A + sk.	S, R, CD + K
1997	S + C	A + KRF, SP, V	S, R, CD + SE, EL ^d +sk.
1998	S + C	KRF, SP, V + H, FRP	S, R + SE, CD, løsg. +sk.
1999	S + V, MP	KRF, SP, V + H, FRP	S, R + V, K, CD, KRF
2000	S + V, MP	KRF, SP, V + A	S, R + SE, CD +sk.
2001	S + V, MP	A + KRF, SP, V	S, R + SE, CD, ^e (EL) ^f +sk.
2002	S + V, MP	KRF, H, V (+FRP) ^g	V, K + DF
2003	S + V, MP	KRF, H, V +FRP	V, K + DF + sk..
2004	S + V, MP	KRF, H, V +A	V, K + DF + sk.
2005	S + V, MP	KRF, H, V +FRP	V, K + DF + sk.
2006	S + V, MP	A, SV, SP	V, K + DF + sk.
2007	M, C, F, K	A, SV, SP	V, K + DF + sk.
2008	M, C, F, K	A, SV, SP	V, K + DF + NA + sk.
2009	M, C, F, K	A, SV, SP	V, K + DF + LA + sk.
2010	M, C, F, K	A, SV, SP	V, K + DF + sk.

a. Regeringspartier i kursiv. Sk. = Skiftende koalitioner.

b. Budgetterne har i hele perioden fulgt kalenderåret i Norge, i Danmark fra 1979 og i Sverige fra 1997. 1975 svarer til 1974/75 osv. Ufuldstændige budgetår i Danmark 1978 og i Sverige 1996 er udeladt i tabellen.

c. Ingen egentlig aftale, men Det Radikale Venstre medvirkede til at sikre flertal for regeringens forslag.

d. Enhedslisten sikrede regeringens flertal i den endelige afstemning ved at undlade at stemme.

e. CD støttede kun udvalgte dele af finanslovens ændringsforslag, men medvirkede til at sikre regeringen samlet flertal.

f. Enhedslisten støttede vigtige delaftaler, men stemte imod det samlede finanslovsforslag.

g. Kabinetsspørgsmål, hvori regeringen blev støttet af Fremskrittspartiet.

Kilder: Political yearbooks, European Journal of Political Research; Bille (2001, 2006); Overgaard (2000); Narud og Valen (2007: 223); Mattson (1996: 152-170); Frandsen (2008, 113); egne indsamlede data.

dens parlamentariske grundlag, og det endte med en aftale med dette parti to gange (Bolin, 2004). Flertalsregeringerne efter 2005 har gennemført sine budgetforslag alene.

I de senere år blev de norske mindretalsregeringers aftaler om statsbudgettet indgået skriftligt og offentliggjort. De fyldte kun nogle få sider og fulgte en form for skabelon: Først en erklæring om tilslutning til regeringens budgetforslag med de ændringer, som blev anført i aftalen. Herefter fulgte en række punkter, regeringen blev opfordret til at komme med initiativer i forhold til, som oftest, men ikke altid, relateret til statsbudgettet. Eksempler fra 2003 angik "frit valg" i den offentlige sektor, fx. på sygehuse, samt strengere straffe for voldsrelaterede forbrydelser. Endelig indeholdt aftalerne en musketéred som flg. fra budgettet for 2005, der citeres for at vise karakteren og omfanget af partiernes indbyrdes forpligtelse:

Under behandlingen av fagbudsjettene forplikter avtalepartnerne seg til å sørge for flertall for de endringer som følger av denne avtale. Forutsatt enighet mellom avtalepartnerne kan det foretas endringer innenfor rammen ved fagbudsjettbehandlingen. Hvis det blir aktuelt for noen av avtalepartnerne å inngå flertallsallianser med andre partier om endringer av fagbudsjettene, forutsetter det enighet mellom avtalepartnerne. Videre forplikter avtalepartnerne seg ved fagbudsjettbehandlingen at opptre slik at det ikke blir flertall for forslag som har budsjettkonsekvenser for senere år enn 2005, med mindre det er enighet om dette mellom partene (Avtale mellom regjeringspartiene og Fremskrittspartiet om statsbudsjettet for 2005).

Danmark

Som nævnt blev den danske finanslov tidligere opfattet som en lov, der registrerede udgifter og indtægter, som den øvrige politik gav anledning til. Økonomisk politik blev ført ved hjælp af særlige indgreb, hvis virkninger så siden kunne forventes at vise sig i finanslovsforslaget. Fra midten af 1980'erne har de danske mindretalsregeringer sikret sig flertal for den årlige finanslov i finanslovsaftaler (Blom-Hansen og Laursen, 1999: 188).⁵ Her kan der enten være tale om en aftale, der dækker den samlede finanslov, eller om kludetæppeaftaler. Tabel 1 viser, at de seneste mange års finanslovsaftaler har været kludetæppeaftaler. Ofte vil en bestemt kreds af partier dog have været stærkest inddraget i aftalerne. Siden 2001 har Dansk Folkeparti således været VK-regeringernes faste samarbejdspartner, i 2008 og 2009 suppleret med Ny/Liberal Alliance, mens de øvrige partiers fingeraftryk på de vedtagne finanslove har været af mindre betydning.

I processen med forhandlinger og aftaler bliver der typisk lagt vægt på, at forligspartierne opnår noget på konkrete mærkesager (Frandsen, 2008: 101). Ældrecheck og penge til dyrevelfærd har blandt andet hørt til de indrømmelser, som Dansk Folkeparti har opnået. I det hele taget har finanslovsforhandlingerne udviklet sig til et vigtigt forum for beslutninger om større og mindre reformer og anden lovgivning, der ikke nødvendigvis relaterer sig til statsbudgettets poster i snæver forstand (Loftager, 2004: 209). Finanslovsaftaler er velgennede til at indgå ”studehandler” på tværs af politiske sagområder. Fra 1992 til 2003 var mere end hver tiende af de vedtagne love en følge af en finanslovsaftale, hvilket var en markant stigning i forhold til tidligere, samtidig med at der ofte var tale om vigtige love (Christiansen, 2005: 434). Finanslovsaftaler er typisk etårige ligesom budgetåret, men det er derudover blevet almindeligt at fastlægge de budgetmæssige rammer for statslige driftsområder som fx. forsvar, politi eller teatre i flerårsaftaler.

Finanslovsaftalerne er siden 1980’erne blevet skrevet ned, fra 1990 begyndte de at blive udgivet af Finansministeriet, og i de allerseneste år er de også blevet optrykt i Folketingstidendes Tillæg D. Aftalerne er blevet længere og længere over tid. 1990-aftalerne indeholdt fx. tilsammen under 3.000 ord med bilag, i 1997 var der ca. 14.000 ord, og aftalerne for 2007 var oppe på 37.000 ord. De ældre tekster indeholdt forholdsvis nøgterne angivelser af de truffe beslutninger, hvorimod de nyere tekster også indeholder motivationer og begrundelser for beslutninger samt detaljerede bemærkninger om forskellige øremærkede initiativer. Procedurebemærkninger har typisk været få. I aftalen for 2005 fandtes flg. eksempel på en musketéred: ”Parterne er enige om at stemme for regeringens finanslovsforslag for 2005 samt regeringens ændringsforslag hertil ved 3. behandlingen i Folketinget. Endelig er parterne enige om at stemme for den lovgivning, som udmønter aftalen (Aftaler om finansloven 2005).”

De tre lande sammenholdt

I hvert af de skandinaviske lande bliver statsbudgettet nu vedtaget af koalitioner, som i større eller mindre grad har forpligtet hinanden på forhånd. I alle tre lande gælder også, at der er sket en institutionalisering, i Sverige i form af udvalg og ansættelse af partipolitiske embedsmænd fra støttepartierne. I Norge og Danmark er institutionaliseringen sket i form af skriftlige aftaler. De svenske former for forpligtelse må vurderes som de mest vidtgående, hvorimod de norske aftaler har været kortsigtede og primært dækket afstemningerne i Stortinget og fagudvalgene. De danske finanslovsaftaler er mere omfattende og de skriftlige dokumenter længere og mere detaljerede end i Norge. I modsætning til de to andre lande benytter danske regeringer mulighederne for at indgå

forpligtende aftaler med skiftende flertal og kombinerer dermed hensynene til fleksibilitet og sikkerhed. I Sverige og Norge er skiftende flertal ganske vist også teoretisk tænkelige på udvalgsniveau efter statsbudgetreformerne, men muligheden bliver tilsyneladende overflødig, når en bestemt gruppe af partier på forhånd skal enes om de samlede rammer for statsbudgettet og dets fordeling på hovedposter. I alle tre lande har den forøgede politiske betydning af vedtagelsen af statsbudgettet ført til, at stadig flere politiske emner bliver aftalt samtidig. Under en mindretalsregering har regerings- og oppositionspartier brug for at kunne udveksle støtte med henblik på at opnå flertal. Enighed vil ofte lettere kunne opnås, hvis flere emner kan komme i spil samtidig. Statsbudgettets vedtagelse etablerer en årligt tilbagevendende anledning til den type forhandlinger og er blevet et naturligt omdrejningspunkt for store dele af den politiske proces. Gennemgangen har sandsynliggjort, at reformerne af statsbudgettet i Sverige og Norge, samt de uformelle ændringer i Danmark, har bidraget til, at partierne i de tre landes parlamenter er blevet mere tilbøjelige til at indgå i forpligtende koalitioner med hinanden.

Diskussion: Mindretalsparlamentarisme som mulig dynamisk årsag til statsbudgetreformerne

De formelle svenske og norske reformer øger gevinsten af "at sidde med ved bordet" enten som medlem af regeringen eller i et tæt samarbejde med den. De reducerer dermed tilskyndelsen til, at der dannes mindretalsregeringer i første omgang (jf. Strøm, 1990). De danske ændringer gør det samme, men i mindre grad, da der stadig er mulighed for at forhandle fra sag til sag. Reformerne er derfor formentlig en medvirkende faktor blandt flere til at forklare tendenser i retning af flertalsparlamentarisme i de skandinaviske lande (Christiansen og Damgaard, 2008: 72). Til gengæld har svenske og norske mindretalsregeringer reelt ikke længere mulighed for at arbejde med skiftende flertal omkring statsbudgetterne. I den danske case er skiftende flertal derimod fortsat en reel mulighed. Hvis de lader sig udnytte af en mindretalsregering, så den opnår fleksibilitet, kan de være til dens fordel i forhold til at gennemføre politik. Danske mindretalsregeringer har da også vist sig i stand til at gennemføre en sammenhængende politik, hvis de råder over politiske manøremuligheder samt nyder støtte fra effektive blokflertal (Green-Pedersen, 2001: 96-99; Green-Pedersen og Hoffmann-Thomsen, 2005: 165). Ifølge Green-Pedersen (2001: 56) havde muligheden for kludetæppeaftaler stor betydning for, at Danmark kom på ret køl økonomisk gennem 1990'erne.

Omvendt kan det for en mindretalsregering uden blokflertal og manøremuligheder koste store indrømmelser til oppositionspartier at opnå flertal, hvilket

risikerer at reducere mulighederne for effektiv politisk styring. En sådan svag mindretalsregering kan fx. have vanskeligheder med at gennemføre nødvendige reformer med henblik på at afværge eller reducere en økonomisk krise. Skulle Danmark atter få svage mindretalsregeringer, vil landet formentlig stå dårligere rustet end tilsvarende regeringer i Sverige og Norge til at fastholde en bestemt finanspolitik. Det skyldes, at kludetæppeaftalerne gør det muligt for en partikreds at gennemføre forslag, uden at samme partikreds har ansvar for den samlede finanslov.

Konklusion

Sverige, Norge og Danmark har haft meget lange perioder med mindretalsregeringer. Institutionelle reformer og uformelle ændringer af procedurerne for vedtagelse af statsbudgetterne i de tre skandinaviske lande har i de seneste årtier etableret en årligt tilbagevendende samlet afstemning, som det er politisk afgørende for regeringen at vinde. Denne alternative form for positiv parlamentarisme har tilsyneladende tilskyndet de politiske partier til at indgå i forpligtende former for koalitioner med hinanden i form af regeringssamarbejde, støttepartiarrangementer eller politiske forlig. Statsbudgetterne er på den måde blevet et vigtigt omdrejningspunkt for udveksling af støtte mellem regering og oppositionspartier, når der sidder en mindretalsregering. Det viser sig ved, at koalitionerne bag de vedtagne statsbudgetter i stigende grad er resultatet af forhåndsftaler med en fast gruppe af partier, som cementerer deres aftaler på skrift eller i følgegrupper. I aftalerne inddrages stadigt flere politiske emner, herunder nogle der ikke relaterer sig til statsbudgettet i snæver forstand. Ved at kæde væsentlig, politisk substans sammen med afstemningen om statsbudgettet øges sandsynligheden for, at en forpligtet politisk koalition med et flertal står bag – enten i form af et regeringssamarbejde, et støttepartiarrangement eller et politisk forlig. Denne artikel kan ikke afgøre, om det er lykkedes i forhold til økonomien, men særligt de svenske og norske reformer har bidraget til at tydeliggøre, herunder ikke mindst over for vælgerne, hvilke partier, som har ansvaret for den økonomiske politik. Fremtidige studier bør vende tilbage til de økonomiske aspekter, men i højere grad, end det indtil nu har været tilfældet, tage udgangspunkt i adfærden hos de politiske partier, der søger at opnå flertal.

Noter

1. I Sverige findes reglerne i den ene af landets fire grundlove, Regeringsformen, i kapitel 9, og i Norge i Kongeriget Norges Grundlov, § 75. I Danmark findes til-

- svarende bestemmelser i Danmarks Riges Grundlov, § 43 samt §§ 45-47. Alle tre lande har dog procedurer til at håndtere afholdelse af udgifter på forventet efterbevilling.
2. Administrative budgetreformer i 1960'erne og på ny i 1980'erne førte til øget rambestyring af ministeriernes udgifter med reduceret fokus på detaljer (Østergaard, 1998: 226).
 3. Det ligger uden for denne artikels rammer at afklare, hvor vidtgående reformer af finanslovsprocessen som er mulige uden en grundlovsændring. Det står klart, at der kan vedtages love uden grundlovsrang, som regulerer processen (Germer, 1988: 154). Et ufravigeligt krav er dog, finanslovsforslaget fortsat gennemgår tre behandlinger i Folketinget, sådan som Grundloven kræver for al lovgivning (jf. pp. 82-85).
 4. I dansk statsforfatningsretlig litteratur er der uenighed om dette spørgsmål. Germer (1998: 42) anfører, at forkastelse af finanslovsforslaget normalt vil føre til, at regeringen træder tilbage eller udskriver nyvalg, men at den ikke statsforfatningsretligt er forpligtet til det. Max Sørensen (1973: 252) sidestillede derimod forkastelse af finanslovsforslaget med et mistillidsvotum til regeringen.
 5. En betydelig del af den offentlige sektors økonomi bliver derudover fastlagt i årlige aftaler mellem regeringen og de kommunale organisationer (Blom-Hansen og Laursen, 1999: 194-197).

Litteratur

Aftaler om finansloven. Flere år. København: Finansministeriet.

Alesina, Alberto og Roberto Perotti (1996). "Fiscal Discipline and the Budget Process", *American Economic Review*, vol. 86, no. 2, pp. 401-407.

Andeweg, Rudy B. og Lia Nijzink (1995). "Beyond the Two-Body Image: Relations Between Ministers and MP's", pp. 152-178 i Herbert Döring (red.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.

Arter, David (2006). *Democracy in Scandinavia. Consensual, majoritarian or mixed?*, Manchester: Manchester University Press.

Aftaler om statsbudsjettet. Flere år. Oslo: Finansdepartementet.

Bale, Tim og Torbjörn Bergman (2006a). "A Taste of Honey Is Worse Than None at All? Coping with the Generic Challenges of Support Party Status in Sweden and New Zealand", *Party Politics*, vol. 12, no. 2, pp. 189-209.

Bale, Tim og Torbjörn Bergman (2006b). "Captives No Longer, but Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand", *Government and Opposition*, vol. 41, no. 3, pp. 422-449.

- Bergman, Torbjörn (1993). "Formation rules and minority governments", *European Journal of Political Research*, vol. 23, no. 1, pp. 55-66.
- Bille, Lars (2001). *Fra valgkamp til valgkamp. Dansk partipolitik 1998-2001*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bille, Lars (2006). *Det nye flertal. Dansk partipolitik 2001-2005*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Blom-Hansen, Jens og Søren Worsøe Laursen (1999). "Økonomisk politik: Interesseorganisationerne uden for døren", pp. 180-204 i Jens Blom-Hansen og Carsten Daugbjerg (red.), *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*, Århus: Systime.
- Bolin, Niklas (2004). *Samarbejde, stöd eller opposition? Majoritetsbyggande i Skandinavien*. Upubliceret D-uppsats. Umeå: Statsvetenskapliga Institutionen, Umeå Universitet.
- Bräuninger, Thomas og Marc Debus (2009). "Legislative Agenda-Setting in Parliamentary Democracies", *European Journal of Political Research*, vol. 48, no. 6, pp. 804-839.
- Christiansen, Flemming Juul (2005). "Aftaler på tværs af sektorer i Folketinget", *Politica*, 37. årg., nr. 4, pp. 423-439.
- Christiansen, Flemming Juul (2008). *Politiske forlig i Folketinget. Partikonkurrence og samarbejde*, Århus: Politica.
- Christiansen, Flemming Juul og Erik Damgaard (2008). "Parliamentary Opposition under Minority Parliamentarism: Scandinavia", *The Journal of Legislative Studies*, vol. 14, no. 1, pp. 46-76.
- Diermeier, Daniel og Timothy J. Feddersen (1998). "Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure", *American Political Science Review*, vol. 92, no. 3, pp. 611-621.
- European Journal of Political Research*. Political Yearbooks. Several years.
- Frandsen, Aage (2008). *Lovgivningsprocessen i praksis*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Germer, Peter (1988). *Statsforfatningsret I*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Green-Pedersen, Christoffer (2001). "Minority Governments and Party Politics: The Political and Institutional Background to the 'Danish Miracle'", *Journal of Public Policy*, vol. 21, no.1, pp. 53-70.
- Green-Pedersen, Christoffer and Lisbeth Hoffmann Thomsen (2005). "Bloc Politics vs. Broad Cooperation. The Functioning of Danish Minority Parliamentarism", *The Journal of Legislative Studies*, vol. 11, no. 2, pp. 153-169.

- Hagen, Rune Jansen (1999). *Finanspolitisk tvangstrøye eller keiserens nye klær? Reformen af Stortingets budsjettbehandling i lys av nyere teori og empiri*, Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Helland, Leif (2000). "The Role of Parliamentary Committees in the Budgetary Process Within Europe", pp. 87-106 i Rolf R. Strauch og Jürgen von Hagen (red.), *Institutions, Politics and Fiscal Policy*, Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Helland, Leif (2004). "Minority-Rule Budgeting under a De Facto Constructive Vote of No Confidence: A Cure for the Norwegian Illness?", *Scandinavian Political Studies*, vol. 27, no. 4, pp. 391-401.
- Helmke, Gretchen og Steven Levitsky (2004). "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", *Perspectives on Politics*, vol. 2, no. 4, pp. 725-740.
- Klemmensen, Robert (2005). "Forlig i det danske Folketing 1953-2001", *Politica*, 37. årg., nr. 4, pp. 440-452.
- Loftager, Jørn (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lupia, Arthur og Kaare Strøm (2008). "Bargaining, Transaction Cost, and Coalition Governance", pp.51-83 i Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller og Torbjørn Bergman (red.), *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Mattson, Ingvar (1996). *Förhandlingsparlamentarism. En jämförande studie av Riksdagen och Folketinget*, Lund: Lund University Press.
- Mattson, Ingvar (2003). "Finansmakten", pp. 222-238 i Ingvar Mattson og Olof Petersson (red.), *Svensk författningspolitik*, Stockholm: SNS Förlag.
- Molander, Per (2001). "Budgeting Procedures and Democratic Ideals: An Evaluation of Swedish Reforms", *Journal of Public Policy*, vol. 21, no. 1, pp. 23-52.
- Müller, Wolfgang C., Torbjørn Bergman og Kaare Strøm (2008). "Coalition Theory and Cabinet Governance: An Introduction", pp. 1-50 i Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller og Torbjørn Bergman (red.), *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Narud, Hanne Marthe og Henry Valen (2007). *Demokrati og ansvar. Politisk representasjon i et flerpartisystem*, Oslo: N. W. Damm & Søn.
- Nordby, Trond (2004). *I politikkens sentrum. Variasjoner i Stortingets makt 1814-2004*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Overgaard, Pernille (2000). *Finanslovene – kontinuitet eller forandring? 1965-1999*, utrykt speciale, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Pedersen, Helene Helboe (2005). *Politiske forlig i dansk politik 1850-2001. En analyse af sammenhængen mellem mindretalsparlamentarisme og forekomsten af forpligtende lovgivningskoalitioner*, utrykt speciale, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

- Peters, B. Guy (1999). *Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism"*, London: Continuum.
- Pierson, Paul (1998). "Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity", *Journal of Public Policy*, vol. 5, no. 4, pp. 539-560,
- Rasch, Bjørn Erik (1993) (red.). *Symbolpolitikk og parlamentarisk styring*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Rasch, Bjørn Erik (2001). *Budsjettbehandlingen i Stortinget. Bør alternativ votering benyttes?*, Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998-2003.
- Rasmussen, Erik (1972). *Komparativ politik 2. 2. udgave*, København: Gyldendal.
- Rasmussen, Erik (1985). "Finanslovsforkastelse i dansk parlamentarisme: Normer og konsekvenser – En historisk – politologisk debatanalyse 1894-1984", *Historie – Jyske Samlinger*, Ny række, XVI, pp. 56-118.
- Rognes, Jørn K. (2008). *Forhandlinger. 3. udgave*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Salomonsson, Per (1968) (red.). *Den politiske magtkamp 1866-1901*, København: Jørgen Paludans Forlag.
- Strøm, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sørensen, Max (1973). *Dansk statsforfatningsret*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Ullström, Anna (2005). *Samarbetskanslierna – Vårtor på, länkar till eller delar av Regeringskansliet? Om den demokratiska styrningskedjan och samarbetskansliernas organisering*, Stockholm: Score.
- Wehner, Joachim (2007). "Budget Reform and Legislative Control in Sweden", *Journal of European Public Policy*, vol. 14, no. 2, pp. 313-332.
- Widfeldt, Anders (2002). "Sweden", *European Journal of Political Research*, vol. 41, no. 7-8, pp. 1089-1094.
- Widfeldt, Anders (2006). "Sweden", *European Journal of Political Research*, vol. 45, no. 7-8, pp. 1270-1274.
- Østergaard, Hans Henrik H. (1998). *At tjene og forme den nye tid. Finansministeriet 1848-1998*, København: Finansministeriet.