

Hovedtyper av valgordninger.

Proporsjonalitet eller politisk styring?

by

Dag Arne Christensen

Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier
Universitetsforskning i Bergen
Desember 2002

Notat 26-2002

Innhold

Forord.....	iii
Sammendrag.....	iv
Summary	v
Hovedtyper av valgordninger.....	7
Hovedtyper av valgsystemer.....	8
Flertallsvalg: Simpelt flertall.....	8
Majoritetsvalg: Absolutt flertall.....	9
Forholdstallsvalg.....	11
Blandede systemer: Den tyske ordningen.....	11
Preferansevalg: Det irske systemet.....	13
Forholdstallsvalg: Alternative metoder og veivalg.....	14
Valgkrets og mandatfordeling.....	14
Utjevningsmandater.....	16
Fordelingsmetoder: Fra stemmer til mandater.....	17
Sperregrenser.....	20
Personvalg.....	21
Valgordningens effekter.....	22
Det effektive antallet partier.....	25
Enkeltkomponenters effekt på proporsjonaliteten.....	28
En empirisk test basert på norske data.....	31
Proporsjonal representasjon og politisk styring.....	37
Proporsjonal representasjon og antallet partier.....	37
Proporsjonal representasjon og økonomisk styring.....	39
Proporsjonal representasjon og mindretallsparlamentarisme.....	40
Flertallsvalg/forholdstallsvalg: Noen konklusjoner.....	42
Litteratur.....	46

Forord

Dette notat er basert på undertegnedes arbeid som prosjektleder for det såkalte Valglovutvalget som avga sin innstilling om forslag til endringer i den norske valgordningen i januar 2001.

Bergen, desember 2002

Dag Arne Christensen

Sammendrag

Notatet består å tre deler: 1) først gis det en oversikt over den variasjonen som finnes med hensyn til ulike typer valgordninger. 2) Deretter tester vi, med bakgrunn i data fra tre norske stortingsvalg, hvilke sider ved valgordningen som har størst effekt på partienes andel av stemmene og deres andel av mandatene (proporsjonaliteten). 3) Endelig drøftes forholdet mellom valgsystemer og de politiske styringsforholdene.

Analysen viser at de uformelle sperregrensene på fylkesnivå er relativt høye i den norske ordningen, og at 4 prosents sperren for å delta i fordelingen av utjevningsmandatene dermed har stor effekt på proporsjonaliteten. Dagens 4 prosents sperre for å få utjevningsmandater bidrar til at de mindre partiene faller utenfor. Når det gjelder den politiske styringen vises med bakgrunn i tverrnasjonale data at det ikke kan påvises entydige sammenhenger mellom valgsystemet og svake/sterke regjeringer. Ansvar for å sikre en effektiv politisk styring av samfunnet, ligger først og fremst hos de politiske partiene.

Summary

This article maps the principal types of electoral systems in use, and their effects on the political system. The crucial questions are: What matters when it comes to the degree of proportionality? And, do systems of proportional representation (PR) necessarily produce large number of parties and weak governments?

The analysis shows that the informal barrier for representation is high on district level in Norway, and that the 4 percent barrier to take part in the allocation of the compensatory seats seems to be an important element in the electoral system. When it comes to governing the argument is that the sharp distinction between single party and coalition governments are misleading. The voting rules do not wholly determine the number of active parties. Hence, constitutional change can, as argued by Ian Budge (1998), be an over simplistic way to deal with the issue.

Hovedtyper av valgordninger

Proporsjonalitet eller politisk styring?¹

Dette notatet har tre hovedoverskrifter: 1) Først skal det gjøres rede for den variasjonen som finnes med hensyn til ulike typer valgordninger. 2) Deretter testes det hvilke sider ved valgordningen som har størst effekt på samsvaret mellom partienes andel av stemmene og deres andel av mandatene. 3) Endelig drøftes forholdet mellom valgsystemer og de politiske styringsforholdene.

Valgsystemet har stått på dagsorden i en rekke land på 1990-tallet. Omfattende endringer er gjennomførte i etablerte demokratier som Japan, Italia, og New Zealand, samtidig som det pågår en sterk debatt i England. I norsk sammenheng skal Stortinget behandle et omfattende endringsforslag våren 2003 (se NOU 2001:3 og appendiks). Gjennomgangen er således spesielt interessant.

Demokrati, i vid forstand, kan ikke knyttes til spesifikke valgsystemer. Tverrnasjonalt er det store variasjoner når det gjelder detaljene i det enkelte valgsystem. Ingen land har helt identiske valgordninger. En grunn til dette er at valgsystemets utforming ofte er et resultat av en nasjonal politisk kamp. Valgordninger skal gjerne ivareta målsettinger som ofte kan sies å stå i motsetning til hverandre. Ulike valgsystemer legger videre ulik vekt på hva som oppfattes som rettferdig eller ikke. Følgende prinsipper kan i varierende grad sies å ligge til grunn for en hver valgordning (Urwin 1977, Valen 1985, Laver 1996);

- Prinsippet om at valgordningen skal produsere et parlament som avspeiler folkemeningen på en likeverdig måte. Få vil argumentere mot at det viktigste en valgordning skal gjøre er å representere velgernes ønsker. Den normative debatten handler om hva som egentlig er velgernes ønsker, en sterk regjering eller proporsjonal representasjon.
- Prinsippet om at valgordningen skal produsere sterke regjeringer som samsvarer med velgernes dom. Valgresultatet skal ikke bare legge fundamentet for hvilken regjering en ender opp med, den skal, i tillegg, produsere sterke og stabile regjeringer.
- Prinsippet om at valgordningen skal bidra til at det velges representanter som har de personlige egenskapene som skal til for å utforme lovverk og styre det politiske systemet.

¹ Dette notatet har bakgrunn i undertegnede arbeid som sekretær for det såkalte valglovutvalget som avga sin innstilling i januar 2001. Se NOU 2001: 3, Velgere, valgordning, valgte. Deler av manuskriptet inngår som kapittel 4 i innstilling Takk til Ellen Mette Finsveen, hovedfagsstudent ved Institutt for Statsvitenskap UIO, som har bidratt med oppdatering av enkelte tabell i NOU' en.

Hvor stor tyngde legger så ulike valgsystemer på slike prinsipper? Før effekter og prinsipper drøftes, er det behov for en oversikt over hvordan ulike valgsystemer rent faktisk er utformet.

Hovedtyper av valgsystemer

Det er vanlig å skille mellom to grove kategorier av valgsystemer; de som søker å oppnå proporsjonal representasjon, og de som ikke gjør det. Det går således et skarpt skille mellom *flertallsvalg* og *forholdstallsvalg* (Valen 1985, Urwin 1977, Gallagher 1996, Zimmerman 1994). Innenfor hver av disse hovedkategoriene finner en igjen ulike varianter.

Flertallsvalg betyr som regel at ett mandat fordeles fra hver enkelt valgkrets. Mandatet går til det partiet, eller den kandidaten, som får flest stemmer. Forholdstallsvalg innebærer at flere mandater fordeles fra en og samme valgkrets. Mandatene fordeles på partiene i forhold til deres andel av stemmene. Det er tre typer av forholdstallsvalg; *listevalg*, *preferansevalg* og «*Single Transferable Vote*» (*overførbare stemmer*). Nedenfor gis det en oversikt over ulike varianter av de to hovedtypene.

Flertallsvalg: Simpelt flertall

Den mest kjente varianten av flertallsvalg er den britiske. Ordningen er svært enkel; Den kandidaten som får flest stemmer blir valgt uavhengig av hvor mange kandidater/partier som deltar i valget (*simpelt flertall*). En kandidat kan således vinne med alt fra 20 til 90 prosent av stemmene. Ordningen blir, foruten i Storbritannia, benyttet i USA, Canada og New Zealand (til 1994). Kritikken mot ordningen er at den ikke ivaretar prinsippet om at en valgordning skal være representativ. Flertallsvalg kan dermed vanskelig fungere i land med mer enn to store partier. Det er således ikke overraskende at det har vært, og er, en sterk debatt om valgsystemet i britisk politikk.

I en offentlig utredning om valgsystemet, publisert i oktober 1998, pekes det på tre forhold som spesielt kritiske (Jenkins Report 1998);

- Valgsystemet gjør det svært vanskelig for et eventuelt tredje parti å uttrykke seg. Ordningen har over tid, i stadig større grad, virket diskriminerende for det tredje største partiet, Liberal Demokratene. I februar 1974 fikk for eksempel de Liberale 2,2 prosent av mandatene, men hele 19,3 prosent av stemmene. I 1983 fikk en allianse av liberale og sosialdemokrater 25,4 prosent av stemmene, men bare 3,5 prosent av mandatene.

- Valgsystemet kan videre gi det paradoksale resultat at det partiet som får minst stemmer, får flertall i parlamentet. Dette har skjedd to ganger; I 1951 da de konservative fikk 250 000 stemmer mindre enn Labour, men et flertall på 17 mandater i parlament. I 1974 fikk de konservative 226 000 stemmer mer enn Labour, men færre mandater i parlamentet. I tillegg er det vanlig at relativt store parlamentariske flertall sikres med bakgrunn i svært så marginale valgresultat. I 1987 fikk, for eksempel, de konservative et stort flertall i parlamentet med 42,3 prosent av stemmene. I 1997 fikk Labour det samme med 43,2 prosent av stemmene.
- Valgsystemet har videre utviklet seg i retning av et «flertalls-» heller enn et «majoritetssystem». I de fire valgene på 1950-tallet ble i snitt 13,5 prosent (eller 86) av parlamentsmedlemmene valgt uten støtte fra majoriteten av velgerne i de enkelte valgkretsene (altså med mindre enn 50 prosent av stemmene). I de to valgene på 1990-tallet var tilsvarende tall hele 44 prosent (eller 286). Fenomenet henger sammen med den økende oppslutning om det tredje største partiet.

Hovedkonklusjonen er at den britiske varianten av flertallsvalg kan fungere relativt proporsjonalt i et topartisystem. Ordningen er derimot svært sårbar ovenfor en fragmentering i mindre partier. Dette var også hovedgrunnen til at New Zealand gikk bort fra ordningen i 1994 (se nedenfor).

Majoritetsvalg: Absolutt flertall

En rekke varianter av flertallsvalg prøver, i motsetning til den britiske, å sikre at den kandidaten som velges har et *absolutt flertall* av velgerne bak seg (majoritetsvalg). Dette innebærer at en kandidat må ha mer enn halvparten av stemmene for å vinne, 50 prosent er dermed en form for sperregrense. For å få dette til benyttes flere metoder:

Alternativ stemmegivning innebærer at velgerne kan rangere alle kandidater i den rekkefølgen de ønsker at kandidatene skal velges. Opptellingen skjer som følger; Først telles bare de kandidatene som er velgernes førstepreferanser. Får en kandidat et absolutt flertall av stemmene i første opptelling er han valgt. Hvis så ikke skjer blir den kandidaten som har minst førstepreferanser eliminert. Disse stemmene fordeles så på de andre kandidatene i forhold til andrepreferansene. En ny runde med opptelling starter, den som nå får 50 prosent av stemmene er valgt (førstepreferansene pluss de refordelte andrepreferansene). Prosessen repeteres helt til en kandidat oppnår absolutt flertall. En effekt av metoden kan være at mandatet ikke nødvendigvis går til den kandidaten som hadde flest stemmer i første opptelling. Fordelen med metoden, sammenliknet med den britiske, er at den gir mer informasjon om velgernes

preferanser (gitt at de kan rangere alle kandidatene). Alternativ stemmegivning benyttes i Australia, og i irske presidentvalg.

Supplerende stemmegivning er ytterligere en metode for å oppnå absolutte flertall. Forskjellen fra alternativ stemmegivning er at velgerne bare får indikere en førstepreferanse og en andrepreferanse. Får en kandidat mer enn halvparten av førstepreferansene er han valgt. Andrepreferansen benyttes bare om så ikke skjer. I så fall blir alle, med unntak av de to toppkandidatene, eliminert. Disse kandidatenes andrestemmer fordeles så på de to kandidatene som står igjen. Den kandidaten som nå får flest stemmer, velges. Som regel, men ikke alltid, vil dette være med mer enn halvparten av stemmene. Supplerende stemmegivning ble benyttet for å velge den første direkte valgte ordføreren i London i mai 2000. Resultatet og prosedyren er vist i tabell 1. Ken Livingstone ble valgt med 51,6 prosent av stemmene (39 prosent av førstestemmene).

Tabell 1 Ordførervalget i London mai 2000

<i>Kandidat</i>	<i>Parti</i>	<i>Førstestemmer</i>	<i>Andrestemmer</i>	<i>Total</i>
Ken Livingstone	Uavhengig	667 877	178 809	776 427
Steve Norris	Konservativ	464 434	188 041	564 137
Frank Dobson	Labour	223 884	228 095	
Susan Kramer	Liberal	203 452	404 815	
Ram Gidoomal	Kristelig Alliansen	42 060	56 489	
Darren Johnson	Grønne	38 121	192 764	
Michael Newland	Nasjonale Partiet	33 569	45 337	
Damian Hockney	Uavhengige Partiet	16 234	43 672	
Geoffrey NenNathan	Pro- Motorister	9 956	23 021	
Ashwin Kumar Tanna	Uavhengig	9 015	41 766	
Geoffrey Clements	Naturlov Partiet	5 470	18 185	

Valg i flere omganger er en tredje metode for å oppnå absolutte flertall. Til forskjell fra metodene ovenfor har velgerne her bare en stemme. Får ingen 50 prosent av stemmene i første valgongang holdes det omvalg. Prosedyrene for andre valgongang varierer mellom ulike land (Urwin 1977): En variant er at bare de to kandidatene som leder etter første valgongang får stille opp (franske presidentvalg) - En andre er at kandidater fra første valgongang kan trekke seg ut, eller alle kan stille på nytt - En tredje er at kandidater som ikke oppnår en viss andel av stemmene elimineres i andre valgongang (i franske parlamentsvalg kan kun kandidater med minst 12,5 prosent oppslutning i første valgongang konkurrere i andre runde) - En fjerde er at alle, til og med nykommere, kan stille i andre valgongang. En ordning med to valgonganger i enmannskretser ble benyttet i Norge i perioden 1906-1918 (Rasch 1997). Den ble også benyttet av to kommuner i forsøket med direktevalg av ordfører i 1999 (se Larsen 2001). Argumentet for metoden er at velgerne gis anledning til å sammenlikne mer

«seriøst» de to, eller tre, kandidatene som står igjen i andre valgongang. Metoden benyttes vanligvis i presidentvalg og blir, foruten i Frankrike, benyttet i Østerrike, Portugal, og fra 1994 i Colombia og Finland.

Forholdstallsvalg

Forholdstallsvalg har proporsjonal representasjon som sentralt hovedprinsipp. Formålet er å sikre et vist samsvar mellom et partis stemmetall og det samme partiets andel av mandatene. Hovedregelen er at et parti skal representeres i parlamentet i forhold til den eksakte (eller nesten eksakte) andelen stemmer som partiet har fått. De fleste land i Europa benytter seg av proporsjonale valgordninger, unntakene er Storbritannia og Frankrike. Dette betyr ikke at en har å gjøre med identiske valgsystemer, variasjonen er stor.

Proporsjonale valgsystemer varierer først og fremst langs to dimensjoner; Først i måten en prøver å finne et best mulig samsvar mellom stemmetall og mandattall, og deretter med hensyn til om velgerne, i tillegg til å velge mellom ulike partier eller lister, kan velge mellom individuelle kandidatar. Det siste danner grunnlaget for to undergrupper av valgordninger: *listevalg* og *preferansevalg*. De fleste land prioriterer det første, listesystemet (Urwin 1977 s.19-20). I et rent listesystem er det partiet, og ikke velgerne som har kontroll med rangeringen av kandidatene. Nedenfor gis det en bred oversikt over ulike proporsjonale valgsystemer.

Blandede systemer: Den tyske ordningen

Den tyske ordningen kombinerer flertallsvalg i enmannskretser med forholdstallsvalg og partilister. Spørsmålet om i hvilken grad slike blandingsformer oppnår proporsjonale valgresultater, er avhengig av hvordan de to komponentene ses i forhold til hverandre. Den tyske ordningen gir, som vi skal se, et svært proporsjonalt resultat.

Et felles kjennetegn ved blendede systemer er at velgerne har to stemmer: En stemme benyttes for å velge et parlamentsmedlem fra en enkeltkrets (kretsmandat), og en stemme benyttes for å velge parti (listemandat) (Farrell 1997). Velgerne kan dermed stemme både på en distriktsrepresentant og en partirepresentant, samtidig som de kan splitte sine to stemmer.

11 land (inkludert Tyskland, Japan, Italia og Russland) benytter ulike blandingsformer. Den enkleste kombinasjonen er å benytte forholdstallsvalg i noen deler av landet, og enten flertallsvalg, eller den absolutte flertallsmetoden, alle andre steder. En annen blandingsform er å velge to sett av medlemmer for det samme nasjonale territoriet, Japan har, etter valgreformen i 1994, et slikt system.

Blandede valgsystemer skiller seg fra hverandre langs fire dimensjoner:

1. For det første med hensyn til hvor mange mandater som velges med forholdstallsvalg. Til den tyske Forbundsagen velges halvparten av representantene med forholdstallsvalg og partilister i en nasjonal valgkrets, den andre halvparten med flertallsvalg i enmannskretser (altså 328+328). Det samme er tilfelle på New Zealand og i Venezuela. I Italia velges tre fjerdedeler med flertallsvalg, de resterende med forholdstallsvalg.
2. For det andre hvorvidt listemandatene fungerer som utjevningsmandater eller ikke. Noen land, som Tyskland, fordeler listemandatene som rene nasjonale utjevningsmandater, andre gjør det ikke. I det siste tilfelle vil valgresultatet bli betydelig mindre proporsjonalt. Et eksempel; Som i England, er det i Tyskland en klar topartitendens i enmannskretsene. Forskjellen er at en i Tyskland lar partistemmene danne grunnlaget for sammensettingen av Forbundsagen, de 328 listemandatene fordeles altså som rene utjevningsmandater. Hvert enkelt parti vil få like mange mandater som det har krav på utfra oppslutningen på landsbasis. Får et parti 10 prosent av stemmene nasjonalt, men ingen distriktsmandater, vil partiet få 10 prosent av de 328 utjevningsmandatene. Den tyske ordningen er således en ren proporsjonal valgordning (Elklit 1994). Motsatsen er Russland der de to komponentene ikke sees i sammenheng, i realiteten er det snakk om to adskilte valg. Mandatene som de største partiene vinner i enmannskretsene, trekkes ikke fra de mandatene som de samme partiene vinner nasjonalt. En kan således ikke si at Tyskland og Russland har like valgordninger. Resultatet i Russland blir betydelig mindre proporsjonalt. New Zealand og Italia ligger nærmere den tyske varianten, mens Japan ligger nærmere den russiske².
3. En tredje forskjell går på om listemandatene fordeles fra en nasjonal valgkrets, eller fra flere kretser. Tyskland fordeler mandatene, som vist, fra en nasjonal valgkrets, mens en i England tenker seg å fordele listemandatene fra i alt 80 ulike valgkretser. Resultatet i England vil dermed bli mindre proporsjonalt enn i Tyskland.
4. En fjerde, og mindre viktig, forskjell går på hvilken metode som benyttes for å velge kretsmandatene. Tyskland og New Zealand bruker den britiske varianten med simpelt flertall, mens det engelske forslaget går på å bruke alternativ stemmegivning (absolutt flertall).

Den tyske ordningen har fungert som en inspirasjonskilde for de land som har justert sine valgordninger på 1990-tallet. Omfattende reformer som dette er sjeldne, og

² I Storbritannia ønsker en ikke å gå like langt i proporsjonal retning som i Tyskland. Jenkins utvalgets forslag går ut på å velge omtrent 80-85 prosent av mandatene etter den tradisjonelle flertallsmetoden (men, med absolutt flertall), mens de resterende 15-20 prosent skal velges med forholdstallsvalg og således fungere som utjevningsmandater.

årsakene til at land som Italia, og New Zealand, har gjennomført denne typen reformer er spesielle. På New Zealand, og i den britiske debatten, er det disproporsjonale valgresultater som presser frem krav om reformer. I Italia var det politisk korrupsjon, omfattende skandaler og hyppige regjeringsskifter som lå bak overgangen fra forholdstallsvalg til en variant av den tyske ordningen i 1993.

Preferansevalg: Det irske systemet

Den irske valgordningen er en spesiell variant av forholdstallsvalg som benyttes i kretser der det fordeles flere mandater. Forskjellen fra den typen forholdstallsvalg som brukes i de fleste land, er at velgerne stemmer på individuelle kandidater, ikke partilister. Stemmesedlene er tilnærmet identisk med de som brukes ved flertallsvalg/alternativ stemmegivning; de inneholder navnene på de enkelte kandidatene, og velgernes oppgave er å rangere disse.

Det irske systemet trekkes gjerne frem som et eksempel på en valgordning som gir velgerne stor handlingsfrihet (Urwin 1977). Gitt at velgerne stemmer på individuelle kandidater, kjennetegnes metoden ved at partienes rolle ikke er like fremtredende. Den irske ordningen har tre spesifikke kjennetegn; 1) Den britiske tradisjonen med sterk territorial representasjon understrekes. Ordningen skal sikre at det knyttes sterke bånd mellom den folkevalgte og valgkretsen. 2) Den individuelle velgeren skal ha stor handlingsfrihet, noe som sikres ved muligheten for å rangere kandidatene. 3) I motsetning til den britiske varianten av flertallsvalg, skal den irske ordningen minimalisere problemet med såkalte «bortkastede» stemmer. Velgernes andre, og tredjepreferanser skal få reell innvirkning.

Den enkelte velger rangerer kandidatene i den rekkefølgen han ønsker at de skal velges. Både velgerens første-, andre og tredjepreferanse kan spille en rolle i den endelige mandatfordelingen. Preferansene forblir personlige: dvs. stemmer blir ikke gitt eller overført til et parti, men til en individuell kandidat. Det innebærer at uavhengige kandidater kan stille til valg og ha en reell sjanse til å bli valgt. Opptellingen er komplisert, overføringen av stemmer skjer på to måter; 1) overflødige stemmer, stemmer som kandidater som når kvoten ikke trenger for å bli valgt, overføres til andrepreferansen på den aktuelle stemmeseddelen, 2) den svakeste kandidaten elimineres og hans/hennes stemmesedler overføres på samme måte. Om nødvendig blir disse etappene utført helt til alle ledige mandater er besatt.

Den irske ordningen stiller partiene ovenfor spesielle utfordringer. Det å nominere for mange kandidater kan medvirke til å splitte opp stemmene til et parti, noe som kan resultere i tap av mandater. På den andre siden, kan det å nominere for få kandidater også føre til et unødvendig tap av mandater.

Det kan være problematisk å overføre den irske ordningen til systemer der det skal velges mange mandater fra hver enkelt valgkrets. Dette vil i høy grad være tilfelle i norske lokalvalg. Stemmesedlene vil bli svært lange, rekkevidden og handlingsfriheten til velgerne kan bli så stor at en mister oversikten. Irland har nylig gjennomført en evaluering av valgordningen, uten å foreslå justeringer (Constitution Review Group 1996). Foruten Irland, som er alene om benytte ordningen til valg i Underhuset (Dail Eireann), benyttes ordningen på Malta og i australske senatsvalg (Urwin 1977, Zimmerman 1994)³.

Forholdstallsvalg: Alternative metoder og veivalg

Temaet i dette avsnittet er variasjonen mellom ulike proporsjonale valgsystemer. Hensikten er å sortere ut alternative veivalg, og eventuelle konsekvenser av slike valg. Spørsmålet er på hvilken måte den norske valgordningen kan sies å skille seg fra andre systemer basert på forholdstallsvalg.

Forskjellene mellom ulike proporsjonale valgsystemer fås effektivt frem ved å ta utgangspunkt i fem komponenter, som ethvert valgsystem må finne en løsning på. Disse komponentene reiser viktige, og ulike, prinsipielle spørsmål (Blais og Massicotte 1996):

1. Valgkrets og mandatfordeling
2. Utjevningsmandater
3. Fordelingsmetoder
4. Sperregrenser
5. Personvalg

Hvilke prinsipielle hensyn tas så når en valgordning skal utformes med bakgrunn i disse fem komponentene?

Valgkrets og mandatfordeling

To spørsmål skiller seg ut; 1) Hvor mange valgkretser skal det være? 2) Hvor mange mandater skal fordeles fra hver enkelt valgkrets, og hvordan skal dette skje?

Antallet valgkretser

Antallet valgkretser varierer mellom land. Det er to grunner til at valgkretsene er viktige: For det første er velgerne ikke bare opptatt av å velge en ny regjering, men også av å peke ut representanter som skal ivareta lokale interesser. For det andre har antallet valgkretser innvirkning på hvor politisk proporsjonalt valgresultatet blir. Øker antallet representanter som skal velges i en gitt valgkrets, minsker antallet stemmer

³ STV benyttes også i USA, blant annet i valg til byråd og skolestyrer i Cambridge, Massachusetts, og New York (Zimmermann 1994).

som et parti trenger for å bli representert. Det er lettere å fordele mandatene på partiene «rettferdig» når valgkretsene er få og store (Rasch 1997). Det er ikke overraskende at det beste samsvaret mellom stemmer og mandater finner en i de land der hele landet er en valgkrets. Israel og Nederland er eksempler på dette. I Israel velges de 120 medlemmene av Knesset (parlamentet) fra en nasjonal valgkrets. Teoretisk må en kandidat ha 1/120 del av stemmene, eller 0,83 prosent for å bli valgt (Farrell 1997). Reelt er kravet høyere fordi det er introdusert en formell sperregrense på 1,5 prosent av stemmene nasjonalt for å kvalifisere for ett mandat. Nederland kommer nærmere et eksakt politisk proporsjonalt resultat. Her må en kandidat ha 1/150 del av stemmene, eller 0,67 prosent, for å oppnå representasjon (i Norge ville resultatet blitt 1/165, altså 0,60 prosent). Ulempen med bare å ha en nasjonal valgkrets er at ethvert element av geografisk representasjon forsvinner. Israel og Nederland er også ekstreme eksempler⁴. Det vanlige er, til tross for et mindre proporsjonalt resultat, at landet deles inn i regioner eller valgkretser. De fleste land med forholdstallsvalg benytter seg av mindre valgkretser der grensene vanligvis går mellom ulike administrative nivåer. Danmark har for eksempel 17 valgkretser, Finland 15, Sverige 29 og Norge altså 19.

Antallet mandater fra hver valgkrets

Hvor mange mandater skal en så velge fra hver enkelt valgkrets, og hvordan skal de fordeles på kretsene? Spørsmålet er prinsipielt, og handler om hvor geografisk proporsjonal valgordningen skal være. Altså, skal en stemme telle det samme uavhengig av hvor den er avgitt rent geografisk?

Sammenliknet med andre proporsjonale valgsystemer skiller den norske valgordningen seg ut i så måte. Et sentralt prinsipp i norsk valglovgivning har vært, at utkantstrøkene skal være forholdsvis sterkere representert enn sentrale deler av landet (Valen 1985). En stemme skal altså telle mer i utkantene enn i sentrale deler av landet. Valen (1994) mener dette har virket som en bremse mot nødvendige justeringer som følge av et mer konsentrert bosettingsmønster. Overrepresentasjonen av utkantstrøkene har vært betydelig, og gjennomgående politisk akseptert⁵. Noen justeringer er gjort; en grunnlovsendring i 1972 økte antallet representanter i Stortinget fra 150 til 155, og plasserte de 5 nye mandatene i distrikter som på bakgrunn av befolkningsveksten var blitt sterkt underrepresentert (Akershus og Oslo) (Valen 1985). Likevel er stemmetallet bak hvert mandat dobbelt så stort i Oslo, Østfold og Buskerud som i

⁴ Argumentet mot en slik ordning er at kontakten mellom de folkevalgte og velgerne svekkes (Farrell 1997, Lijphart 1986). Politikerne knyttes ikke til bestemte valgkretser, og det er således en fare for at representantene konsentreres til de folkerike områdene.

⁵ Overrepresentasjonen av utkantstrøkene har, i tillegg, effekt på partirepresentasjonen. Et parti som står sterkt i slike fylker høster klare gevinster i mandatfordelingen (Valen 1994). Arbeiderpartiet har, siden 1927, fått flere mandater enn det antallet stemmer skulle tilsi. En forklaring på dette er partiets sterke stilling i Nord Norge.

Finmark. I Akershus er det mer enn dobbelt så stort. Det er argumentert med at dette står i sterk konflikt med prinsippet om at stemmene skal telle likt uavhengig av hvor de avgis (se NOU 2001:3). Det spesielle med Norge er ikke først og fremst at utkantstrøkene tilgodeses i fordelingen av distriktsmandatene, men at fordelingen av fylkesmandatene på de enkelte valgkretsene er spesifisert i grunnloven. Dette gjør det vanskelig, om ikke umulig, å foreta nødvendige justeringer. Andre nordiske land benytter seg av andre, og mer fleksible, metoder for å fordele distriktsmandatene.

Sverige

Sverige tar ikke spesielle hensyn til distriktene når mandatene fordeles på valgkretsene. Utgangspunktet for fordelingen er antallet stemmeberettigede i hver enkelt valgkrets. Det gjennomføres en utrekning før hvert valg som så legges til grunn for hvor mange mandater som skal velges fra den enkelte valgkrets.

Finland

Finland legger innbyggertallet til grunn, ikke bare de stemmeberettigede teller med, også barn. Også her fattes det et særlig vedtak før hvert valg men hensyn til hvor mange mandater den enkelte valgkrets skal ha.

Danmark

Den danske ordningen er interessant med hensyn til det sterke innslaget av lokal representasjon som en har i Norge. I fordelingen av de 135 distriktsmandatene tas det i Danmark hensyn til tre faktorer: folketall, antallet stemmeberettigede, og befolkningstettheten i valgkretsene (Elklit og Pade 1996). Mandatfordelingen fastsettes og offentliggjøres etter at folketallene blir offentlige den 1 januar 1985, 1990, 1995 osv., fordelingen gjelder så for de følgende valg. Den danske ordningen tar altså hensyn til utkantstrøkene når mandatene fordeles på de enkelte kretsene. En spesiell ordning finner en for Bornholm som er garantert 2 mandater selv om øya bare har krav på ett mandat på grunnlag av utrekningene.

Utjevningsmandater

Hvorfor er utjevningsmandatene viktige? Hvor mange skal en eventuelt ha, og hvordan skal de fordeles?

Hensikten med utjevningsmandatene er å skape et bedre samsvar mellom mandatfordelingen og stemmefordelingen. Utjevningsmandatene skal altså bidra til å utjevne mandatene på de politiske partier. Måten utjevningsmandatene fordeles på har, i tillegg, en viss effekt på den geografiske mandatfordelingen.

De fleste land nøyer seg med å fordele mandatene i en omgang. Noen gjør det i flere omganger, med den begrunnelsen at en ønsker å korrigere for skjeve fordelinger som oppstår i første valgomgang. Dette gjøres på ulike måter; En variant er å fordele

mandatene på ulike «distriktsnivåer»⁶ - en annen, som brukes i Norge, er å benytte seg av et nasjonalt korrektiv. Norge reserverer 8 mandater for å rette opp de politiske skjevheter som oppstår etter at distriktsmandatene er fordelt på de politiske partiene. I våre naboland har en også her valgt ulike løsninger, primært gjelder dette antallet utjevningsmandater.

Sverige

Sverige velger 310 medlemmer av Riksdagen fra 29 valgkretser. I tillegg kommer 39 utjevningsmandater som fordeles nasjonalt. Utjevningsmandatene utgjør 11 prosent av det totale antallet riksdagsrepresentanter. Det totale mandattallet 349 (310 + 39) fordeles på partiene som om hele Sverige var en valgkrets. Mandatfordelingen sammenliknes så med den faktiske fordelingen av de 310 distriktsmandatene. Når det så viser seg at et parti får færre mandater i distriktene enn det har rett på i det nasjonale overslaget, får partiet differansen som nasjonale mandater. Manglende balanse på distriktsnivå korrigeres altså på nasjonalt nivå⁷. Ordningen har, i tillegg, en geografisk effekt, i og med at utjevningsmandatene, som i Norge, går til de valgkretsene der partiene har flest «ubrukte» stemmer igjen, altså de mest folkerike områdene.

Danmark

Danmark reserverer 23 prosent av mandatene i Folketinget, som nasjonale utjevningsmandater. Hensikten er igjen å sikre en best mulig politisk proporsjonal fordeling på landsplan. 40 av 175 mandat fordeles som nasjonale korrektiver. Danmark benytter seg av en relativt kompleks metode for å fordele utjevningsmandatene geografisk (se kapittel. 6). Hensikten er å sikre en viss geografisk spredning av mandatene.

Norge reserverer 5 prosent av stortingsmandatene som nasjonale korrektiver, Danmark 23 prosent, og Sverige 11 prosent. I Norge, og Sverige, fordeles utjevningsmandatene på partiene fra de mest folkerike valgkretsene. Finland har ingen utjevningsmandater.

Fordelingsmetoder: Fra stemmer til mandater

Hvordan skal en så gjøre de enkelte partienes stemmer om til konkrete mandater? I enhver valgordning er det et minimumskrav med hensyn til hvor mange stemmer et parti må ha for å bli representert. Det er således innebygd uformelle sperregrenser i de

⁶ Hellas benytter seg, for eksempel, av en slik rekkevis fordeling av mandatene. Landet inndeles i 56 lokale valdistrikter, 13 regionale - , og ett nasjonalt.

⁷ Ordningen har en klar politisk utjevneende effekt: Hadde ordningen ikke eksistert i 1994 ville Miljöpartiet de Gröna endt opp med 6 mandater, i stedet for 18.

metoder som benyttes for å regne stemmer om til mandater. Spørsmålet er hvilke fordelingsmetoder som gir et mer, eller mindre, politisk proporsjonalt resultat.

Det er vanlig å skille mellom to fordelingsmetoder: *forholdstallmetoder* og *deletallmetoder*.

Forholdstallmetoder

Den *største brøks metode* (Hare) hører hjemme her. Det første steget består i å finne ut hvor mange mandater hver liste minst skal ha, en såkalt *valgkvote*. Er fordelingsprinsippet Hares kvote, blir det totale stemmetallet i en valgkrets dividert på antallet mandater som skal velges i vedkommende krets. Dette utgjør «prisen» i antallet stemmer som hver enkelt liste må betale for ett mandat (Rasch 1997). Er det avgitt 30 000 stemmer i en valgkrets der det skal velges 6 mandater, vil 1 mandat med Hares forholdstall «koste»:

$30\ 000/6 = 5\ 000$ stemmer

En liste med 14 000 stemmer får 2 mandater, og «bruker» dermed 10 000 av de 14 000 stemmene. Listen står igjen med en ubrukt rest på 4 000 stemmer. Som regel fordeles ikke samtlige mandater direkte utfra Hares forholdstall. De gjenstående mandatene tildeles de listene som har flest ubrukte stemmer igjen (reststemmene). Foruten Hare eksisterer det en rekke forholdstall metoder. Det typiske er at man, sammenliknet med Hare, benytter større nevner. Dette innebærer at flere mandater fordeles direkte, altså før de ubrukte stemmene får effekt. LR-Hare benyttes i Colombia, Danmark, Costa Rica og Madagaskar, og LR-Droop i Sør-Afrika, Tjekkia og Hellas. De viktigste forholdstall-metodene er vist i tabell 2.

Tabell 2 Forholdstallmetoder

<i>Metode</i>	<i>Formel</i>
Hares forholdstall	$\frac{V}{M}$
Droops forholdstall	$\left(\frac{V}{M+1}\right)+1$
Imperiali forholdstall	$\frac{V}{M+2}$

V= totalt avgitte stemmer, M= Antallet mandater til fordeling i kretsen.

Kilde: Basert på Rasch 1997.

Deletallmetoder

Benyttes det en *deletallsmetode* er det i prinsippet bare fremgangsmåten som er annerledes. Her legges en serie deletall til grunn, for eksempel rekken 1, 2, 3, 4, ...osv.

Stemmetallene for hvert parti-, eller kandidatliste, divideres med de aktuelle deletallene så langt i rekken av delingstall en må gå. Dette gir så en rekke *kvoter* (hvert partis stemmetall dividert med første delingstall, andre delingstall, osv) (Rasch 1997). I neste omgang fordeles mandatene suksessivt etter størrelsen på kvotientene (første mandat går til partiet med den største kvotienten, andre mandat til partiet med den neste kvotienten (kan være samme parti), osv). Det finnes flere varianter av deletallsmetoder, de mest vanlige er vist i tabell 3.

Tabell 3 Deletallsmetoder

Metode	Deletall
Oddetallsmetoden (Sainte-Laguë)	1 - 3 - 5 - 7 - 9 -
Modifisert Sainte-Laguë	1,4 - 3 - 5 - 7 - 9 -
Imperiali	1 - 1,5 - 2 - 2,5 - 3 - ...
Heletallsmetoden (d'Hondt)	1 - 2 - 3 - 4 - 5 -

Kilde: Rasch 1997, Urwin 1977.

D'Hondt er den mest brukte deletallsmetoden. I en oversikt over 22 land med forholdstallsvalg benyttes d'Hondt i 15 land (Blais og Massicotte 1996). Ren Sainte-laguë, med delingstallene 1,3,5,7 osv, brukes lite, og gir en svært proporsjonal fordeling av mandatene. Dette var også flertallets argument for å innføre en modifisert utgave av Sainte-Laguë i den norske valgloven i 1953 (Sverige i 1952). Den er modifisert ved at 1,4 benyttes som første delingstall, ikke 1,0. I praksis er dette en form for sperregrense, metoden er fordelaktig for store og mellomstore partier (Valen 1985).

Tabell 4 viser effekten av d',Hondt, Sainte-Laguë, og modifisert Sainte-Laguë i en valgkrets der tre partilister konkurrerer om 2 mandater. De tre partiene har fått henholdsvis 60 000, 22 000 og 18 000 stemmer. Det går frem at med d'Hondt og modifisert Sainte-Laguë vil begge mandatene gå til det største partiet (parti A), mens ren Sainte-Laguë gir de to største partiene ett mandat hver (parti A og B).

Tabell 4 Effekten av tre fordelingsmetoder i en valgkrets med 2 mandater til fordeling

Parti	D'Hondt	Ren Sainte-Laguë	Modifisert Sainte-Laguë
Parti A	$\frac{60\ 000}{60\ 000} : 1 = 60\ 000$ $\frac{60\ 000}{60\ 000} : 2 = 30\ 000$	$\frac{60\ 000}{60\ 000} : 1 = 60\ 000$ $\frac{60\ 000}{60\ 000} : 3 = 20\ 000$	$\frac{60\ 000}{60\ 000} : 1,4 = 42\ 858$ $\frac{60\ 000}{60\ 000} : 3 = 20\ 000$
Parti B	$\frac{22\ 000}{22\ 000} : 1 = 22\ 000$	$\frac{22\ 000}{22\ 000} : 1 = 22\ 000$	$\frac{22\ 000}{22\ 000} : 1,4 = 14\ 286$
Parti C	$\frac{18\ 000}{18\ 000} : 1 = 18\ 000$	$\frac{18\ 000}{18\ 000} : 1 = 18\ 000$	$\frac{18\ 000}{18\ 000} : 1,4 = 12\ 857$

Valg av fordelingsmetode har altså betydning for hvor matematisk rettferdig, eller politisk proporsjonalt, valgresultatet blir. I litteraturen rangeres de ulike metodene

etter grad av proporsjonalitet slik (Lijphart 1986, Farrell 1997); 1) Største brøk Hare, 2) Den irske valgordningen 3) Sainte-Laguë, 4) Største brøk Imperiali, 5) d'Hondt, og 6) Imperiali høyeste gjennomsnitt. Eksempelet ovenfor viser at d'Hondt gir et mindre proporsjonalt resultat fordi de ubrukte stemmene utgjør en liten del av de store partienes stemmer, men en større del av de små partienes stemmer. Større partier vil dermed få systematisk flere mandater enn det deres andel av stemmene skulle tilsi - små partier får systematisk færre mandater. Hare's metode gir et nærmest eksakt proporsjonalt resultat, små og store partier konkurrerer altså om mandatene på et likt grunnlag.

Det er umulig å få frem en parlamentarisk forsamling der forholdet mellom stemmer og mandater er eksakt det samme. Noen valgsystemer klarer likevel dette bedre enn andre. Enhver metode vil produsere en eller annen form for skjev fordeling som har sammenheng med partienes størrelse (Urwin 1977 s.28). D'Hondt favoriserer, som vist, større partier. Den rene Sainte-Laguë's metode, og Hare's kvote gjør det ikke. Det er verd å merke seg at fordelingsmetodene ikke fungerer isolert fra naturlige politiske endringer. Gitt samme valgordning er spørsmålet om hvor proporsjonalt valgresultatet blir, sterkt påvirket av oppslutningen om de politiske partiene. Fremgang og tilbakegang i valg har utvilsomt effekt på den politiske utjevningen av mandatene (se NOU 2001:3 for en analyse av norske valg).

Sperregrenser

Bør det være sperregrenser for representasjon eller ikke? Formålet med sperregrenser er at partier som ikke får en viss prosentandel av stemmene, enten på distriktsnivå eller nasjonalt, ikke skal oppnå representasjon i parlamentet. Prinsipielt sett er dette en måte å premiere større partier på bekostning av de mindre.

På tvers av land opereres det med to ulike former for sperregrenser; 1) sperregrenser som avgjør om et parti blir representert i parlamentet, og 2) sperregrenser som bestemmer om et parti får delta i kampen om utjevningsmandatene. Internasjonalt er slike sperrer vanlige, i en oversikt av 22 land med forholdstallsvalg mangler 9 land slike formelle sperregrenser (Blais og Massicotte 1996)⁸. I en nordisk kontekst har en også her valgt ulike løsninger (Finland har ingen sperregrenser).

Sverige

Sverige har størst barriere for representasjon i Riksdagen. Sperregrensen nasjonalt ligger på 4 prosent, men med ett unntak: Partier som får minst 12 prosent av stemmene i en valgkrets, men ikke 4 prosent av stemmene nasjonalt, har krav på å bli representert. Skjer dette vil partiet få de mandatene det har vunnet i valgkretsene, men

⁸ Mest kjent er den tyske regelen, der partier som ikke får 5 prosent av stemmene nasjonalt, eller ikke får valgt tre medlemmer fra en valgkrets, utelukkes fra å bli representert i Forbundsdagen.

får ikke delta i kampen om de 39 utjevningsmandatene. Til tross for relativt høye formelle sperregrenser, er Sverige et eksempel på at slike krav ikke nødvendigvis fungerer som en effektiv sperre mot småpartier. Både Ny Demokrati, Miljöpartiet de Gröna og Kristdemokraterna har oppnådd å bli representert i Riksdagen på 1980-tallet.

Danmark

I Danmark legges tre kriterier til grunn (Lov om valg til Folketinget nr. 488, 1997 s.14): «1. Opnået midst et kretsmandat, eller 2. Inden for hver af de to af tre landsdele, har opnået mindst lige så mange stemmer som det gennemsnitlige antal gyldige stemmer, der i landsdelen er afgivet pr. kretsmandat, eller 3. I hele landet har opnået mindst 2 pct. Af de afgivne gyldige stemmer». Erfaringene viser at 2 prosents regelen er den klart viktigste (Elklit 1994).

Diskusjonen om formelle sperregrenser er uløselig knyttet til spørsmålet om valgkretsenes størrelse (Lijphart 1999). Hvis det velges få mandater fra en valgkrets, samtidig som det er mange partier som konkurrerer om disse mandatene, vil det være vanskelig å vinne ett mandat. I slike tilfeller vil de uformelle sperrene gjerne være relativt høye. Før en diskuterer å introdusere formelle sperregrenser for distriktsmandatene, må en altså ta hensyn til de «uformelle» sperrene som finnes i de enkelte valgkretsene. Disse er relativt høye i Norge (se nedenfor).

Personvalg

Skal så velgerne, i tillegg til å kunne stemme på et politisk parti, få anledning til å stemme på individuelle kandidater? Internasjonalt er det et skille mellom systemer der listene er *åpne*, *delvis åpne*, eller *lukkede*.

Er *listene lukket* kan velgerne bare stemme på listen som sådan, og ikke uttrykke preferanser for konkrete kandidater. Kandidatene velges i den rekkefølgen som partiet har nominert dem. Eksempel på land som bruker denne typen lister er Costa Rica, Israel og Spania.

Delvis åpne lister finner en i Nederland, Belgia, Sverige og Norge. Her kan velgerne uttrykke preferanser for individuelle kandidater, men rangordningen på listene bestemmer generelt valget av kandidater.

I *komplett åpne systemer* stemmer velgerne på individuelle kandidater. Kandidatvalget bestemmes av den enkelte kandidats andel av de personlige stemmene. Finland er det beste eksempelet på et åpent system, men visse typer av danske lister har tilnærmet samme effekt.

Med hensyn til personvalget er det viktig å skille *mellom parti-baserte og kandidat-baserte* valgordninger. I kandidat-baserte systemer stemmer en på et parti ved å stemme på en eller flere av partiets kandidatar. Å avgi en stemme for en kandidat er en nødvendig forutsetning for å få stemt. Handlingsrommet for velgerne, med hensyn til personvalget, kan dermed ikke sies å være større med den britiske varianten av

flertallsvalg enn med forholdstallsvalg og lukkede lister. I begge tilfellene har velgerne bare en mulighet, å stemme på en enkelt kandidat (flertallsvalg), eller et parti (forholdstallsvalg med lukkede lister). I England må velgere som støtter et parti enten akseptere den personen som partiet har pekt ut, eller stemme på et annet parti. Det samme gjelder med forholdstallsvalg basert på lukkede lister. Velgerne må enten akseptere partiets rangering av kandidatene, eller stemme på et annet parti. Begge systemene er derimot enkle, en stemmer enten på en kandidat eller et parti. Det unike med systemer basert på et større innslag av personvalg er at de legger forholdene til rette for at velgerne kan få gitt uttrykk for mer komplekse, og nyanserte, preferanser.⁹

Valgordningens effekter

Her reiser vi to empiriske spørsmål; 1) Hvilke elementer ved en valgordning har mest å si for hvor proporsjonalt valgresultatet blir? 2) Hvilke sammenhenger kan dokumenteres mellom valgordningens proporsjonalitet og de politiske styringsforholdene? Det første spørsmålet drøftes med bakgrunn i analyser av de tre siste stortingsvalgene, mens det siste drøftes med bakgrunn i data fra en rekke europeiske land.

Det som gjøres av simuleringer er basert på tidligere valgresultat, og gir selvsagt ikke eksakte svar på hva en kan forvente seg av fremtidige konsekvenser. Simuleringene er basert på analyser gjort med hjelp av mandat- og simuleringssystemet Celius, utarbeidet av Bernt Aardal (1998).

Vi har sett at det er store variasjoner med hensyn til hvordan ulike proporsjonale valgordninger er komponert. Ulike ordninger får dermed ulike konsekvenser, også i forhold til det som er temaet her – grad av proporsjonalitet og hvor fragmenterte de ulike partisystemene er.

Hvordan skal så disse effektene måles?

Proporsjonalitet

Valgordningens grad av (dis)proporsjonalitet bestemmes av samsvaret mellom et partis andel av stemmene, og det samme partiets andel av mandatene. Er samsvaret godt har vi å gjøre med en proporsjonal valgordning - er avviket stort kan vi si at valgordningen er disproporsjonal. Samsvaret mellom de norske partienes stemmetall og mandattall i perioden 1973-1997 går fram av tabell 5.

⁹ For en gjennomgang av ulike former for personvalg se NOU 2001:3, kap 8.

Tabell5 Stemmetall og mandater for norske partier 1973-1997

År/ stemmer/ Mandat/	RV	SV	DNA	V	KRF	SP	H	FrP	Andre
1973 Stemmer %	0.4	11.2	35.3	3.5	12.3	11.0	17.4	5.0	3.9
Mandat %	0	10.3	40.0	1.3	12.9	13.5	18.7	2.6	0.6
Mandat	0	16	62	2	20	21	29	4	1
1977 Stemmer %	0.6	4.2	42.3	3.2	12.4	8.6	24.8	1.9	2.0
Mandat %	0	1.3	49.0	1.3	14.2	7.7	26.5	0	0
Mandat	0	2	76	2	22	12	41	0	0
1981 Stemmer %	0.7	5.0	37.1	3.9	9.4	6.6	31.8	4.5	1.0
Mandat %	0	2.6	42.6	1.3	9.7	7.1	34.2	2.6	0
Mandat	0	4	66	2	15	11	53	4	0
1985 Stemmer %	0.6	5.5	40.8	3.1	8.3	6.6	30.4	3.7	1.0
Mandat %	0	3.8	45.2	0	10.2	7.6	31.9	1.3	0
Mandat	0	6	71	0	16	12	50	2	0
1989 Stemmer %	0.8	10.1	34.3	3.2	8.5	6.5	22.2	13.0	1.4
Mandat %	0	10.3	38.2	0	8.5	6.7	22.4	13.3	0.6
Mandat	0	17	63	0	14	11	37	22	1
1993 Stemmer %	1.1	7.9	36.9	3.6	7.9	16.7	17.0	6.3	2.6
Mandat %	0.6	7.9	40.6	0.6	7.9	19.4	17.0	6.0	0
Mandat	1	13	67	1	13	32	28	10	0
1997 Stemmer %	1.7	6.0	35.0	4.5	13.7	7.9	14.3	15.3	1.6
Mandat %	0	5.4	39.4	3.6	15.2	6.6	14.0	15.2	0.6
Mandat	0	9	65	6	25	11	23	25	1

Kilde: Aardal 2002.

Det største partiet, Arbeiderpartiet, er klart overrepresentert. Det går videre frem at det ikke nødvendigvis er et samsvar mellom partisystemet på velgernivå, og det partisystemet vi finn i Stortinget. Venstre fikk for eksempel over 3 prosent av stemmene både i 1985 og 1989, men ingen mandater. Hvilke statistiske uttrykk kan så brukes til å fange opp slike variasjoner?

Statistiske mål på proporsjonalitet

Formålet med en proporsjonal valgordning (PR) er altså å sikre at de politiske partiene blir proporsjonalt representerte. I faglitteraturen har det blitt benyttet ulike statistiske

uttrykk for å måle hvor sterkt ulike proporsjonale valgordninger ivaretar dette prinsippet (Celius 1998, Elklit 1998, Farrell 1997, Lijphart 1986).

Gallaghers minste kvadraters indeks «LSq» – Least squares) har, over tid, blitt sett på som det mest egnete statistiske uttrykket, har følgende formel:

$$LSq = \sqrt{\frac{1}{2} \sum (v_i - s_i)^2}$$

v_i uttrykker parti i 's andel av stemmene (votes) og s_i uttrykker dets andel av mandatene (seats).

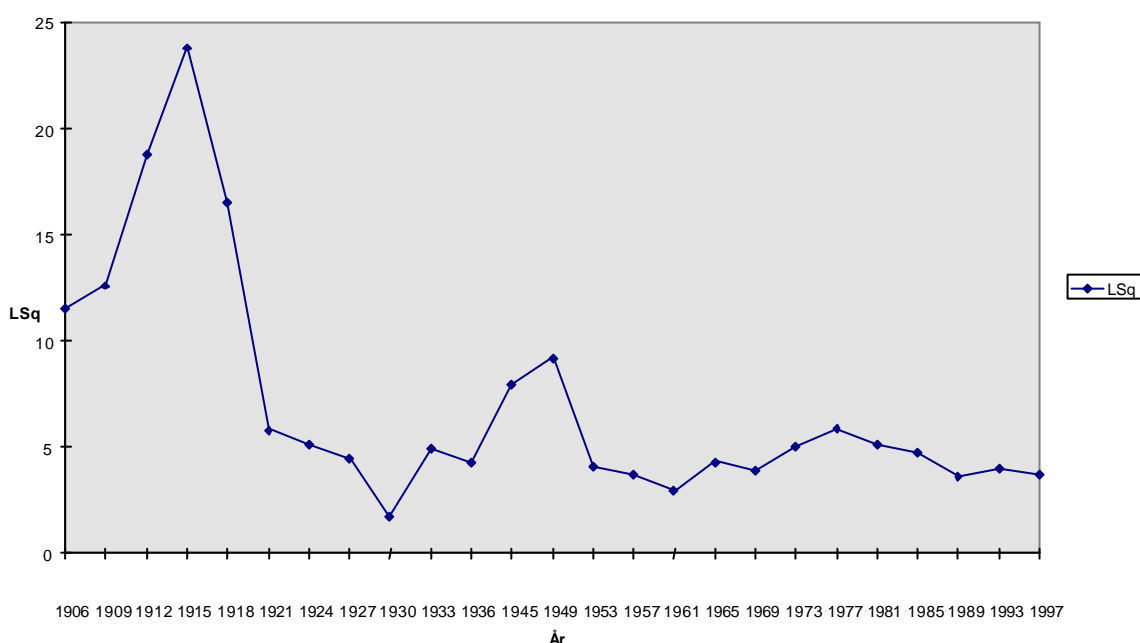
Gallaghers indeks finner en altså ved å ta kvadratroten av følgende uttrykk: de summerte kvadrerte avvikene mellom hvert partis andel av stemmene og det samme partiets andel av mandatene dividert på 2. Store avvik teller slik mer enn de små. Får et parti 32.1 prosent av stemmene og 34.4 prosent av mandata, er forskjellen 2.3 (Elklit 1998: 44). Verdien kvadreres - dels for at store avvikene kan komme til å veie for tungt - dels for å fjerne effekten av om det ene eller det andre er størst. Dette gjøres for alle parti, verdiene summeres, og summen divideres med 2. Dermed tas det høyde for at det hele tiden er en sammenheng mellom over- og underrepresentasjon - at summen av de overrepresenterte partienes avvik pr. definisjon er lik de underrepresenterte partienes avvik. Kvadratroten reknes ut, og denne verdien er så Gallagher's indeks (LSq). Hovedpoenget er at de store avvikene, på grunn av kvadreringen veier tyngre i den samlede indeksen enn de små, som får liten effekt.

Valgsystemene som har blitt benyttet i norske stortingsvalg har variert og kortfattet har utviklingen vært som følger; Norge benyttet indirekte valg fra 1814 der velgerne stemte på medlemmer av et valgkollegium som igjen valgte medlemmer av Stortinget. Flertallsvalg i to omganger ble introdusert i 1905, for siden å bli brukt i 5 valg. Forholdstallsvalg med d'Hondt som fordelingsmetode ble introdusert i 1920 og benyttet i de etterfølgende 8 valg før det ble skiftet til St. Laguë som fordelingsmetode i 1953. Den foreløpig siste reformen kom da 8 utjevningsmandat ble vedtatt i 1988.

Verdiene for Gallagher's indeks i perioden 1906 til 1997 er vist i figur 1. Grad av politisk utjevning gitt ulike valsystem går klart frem. Flertallsvalg i to omganger i perioden 1906-1918 ga et svært disproporsjonalt resultat. Arbeiderpartiet fikk for eksempel 32 prosent av stemmene i 1915, men bare 15 prosent av stortingsrepresentantene (Aardal 2002). Da forholdstallsvalg ble introdusert i 1920 ble også valgresultatet betydelig mer proporsjonalt. Likevel er det interessant at valget i 1930 står frem som det mest proporsjonale i hele perioden. Samsvaret mellom partienes andel av stemmene og fordelingen av mandatene er tilnærmet identisk. Grunnen til det proporsjonale valgresultatet finner vi ikkje i valgordningen, men i partisystemet. De fire «største» partiene i 1930 fikk tilnærmet lik oppslutning, og den D'Hondtske metode,

med en slagside i favør av større partier, virket dermed ikke i disfavør av enkelte parti. Dette er viktig, og illustrerer at det faktiske valgresultat har stor effekt på hvor proporsjonalt sluttresultatet blir. Dermed er det heller ikke nødvendigvis slik at de justeringer som foretas i valgordningen gir de resultater som en i utgangspunktet skulle forvente. Dette understrekes ytterligere i figur 1 med at disproporsjonaliteten økte på 1970-tallet til tross for den mer proporsjonale St.Laguës metode ble introdusert i 1953.

Figur 1. Grad av proporsjonalitet; Norge 1906-1997 (Lsq) (Basert på data fra Aardal 1998)



Dette betyr selvsagt ikke at justeringer av valgsystemet ikke har betydning. Aardal (2002) viser for eksempel at de 8 utjevningsmandatene som ble introdusert fra valget i 1989 hadde en klar effekt på proporsjonaliteten: Valgordningens grad av proporsjonalitet er likevel ikke bare et spørsmål om institusjonelle justeringar. Effekten av konkrete politiske motsetninger kan, som vist, gi store utslag: Så til valgordningens effekt på antallet partier.

Det effektive antallet partier

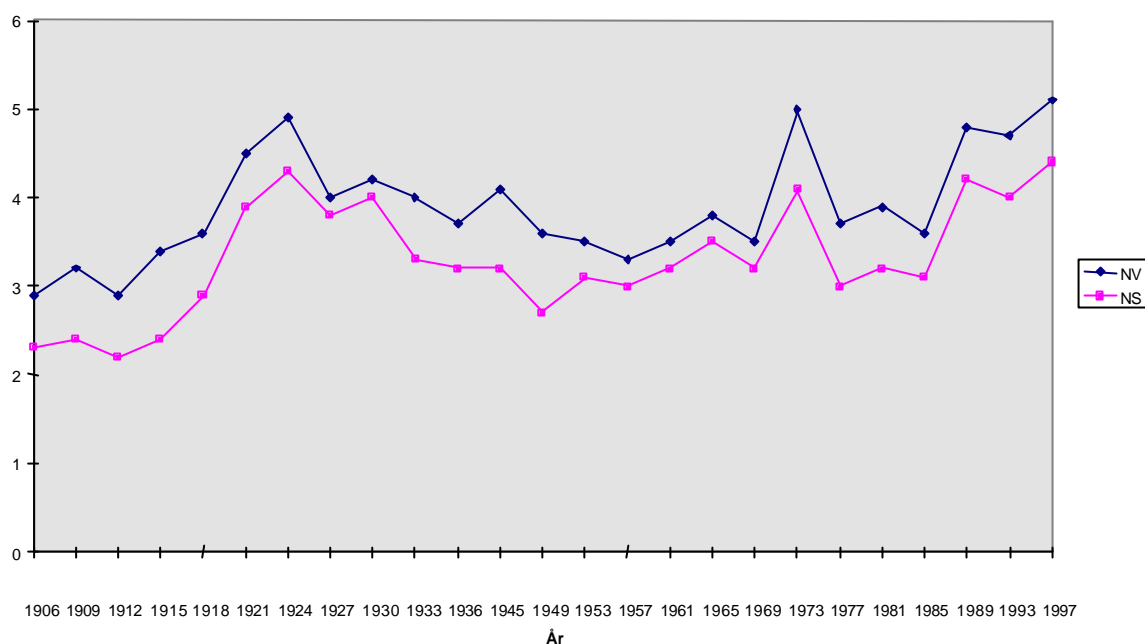
Hvordan skal vi finne ut hvor fragmentert, eller konsentrert, et partisystem er?. En metode er å rent faktisk telle hvor mange partier som i realiteten konkurrerer om stemmene. Dette gir ikke et rimeleg uttrykk, fordi det sier svært lite om partienes relative størrelse (Elklit 1998). «Det effektive antallet partier» - er blitt et dominerende mål i analyser av ulike partisystemer (Ibid: 45).

«Det effektive antallet partier» tar utgangspunkt i Herfindahl-Hirschman indeksen. Denne indeksen gir et mål på hvor konsentrert en gruppering er, dvs. hvor mange enheter (parti) det er, og hvor store de er. Herfindahl-Hirschman indeksen (HH) er summen av de enkelte enhetenes relative størrelse, veiet mot sin egen størrelse (dvs. ganget med seg selv). Store enheter teller dermed mest, de små mindre. Indeksen legger så grunnlag for N, det effektive antallet partier. Er to parti like store - dvs. at begges andel av størrelsen er 0.5 - blir N lik 2 (altså $N = 1 : NH = 1 : 0.5$) - er fire parti like store er N lik 4 (altså $N = 1 : 0.25$). Slik kan det effektive antallet partier reknes ut både på velgernivå (NV) og på parlamentsnivå (NS).

Fremgangsmåte: $HH = \sum p_i^2$ - der p_i er elementets i 's relative andel; det effektive antall enheter (N) som her er det effektive antallet partier - beregnes deretter slik: $N = 1 : HH = 1 : \sum p_i^2$.

Figur 2 viser det effektive antallet partier både på velgernivå (NV) og på Stortinget (NS) i perioden 1906 til 1997. I de fleste politiske systemer vil NV alltid være større enn NS. Det fremgår at forskjellen mellom NV og NS har vært relativt konstant over tid. Igjen er 1930 unntaket. I vår analyse er det et hovedpoeng at forskjellen mellom NV og NS er et uttrykk for i hvilken grad valgordningen påvirker fragmenteringa av partisystemet på parlamentsnivå. I hvilken grad bidrar endringer i valg-systemet til en fragmentering av partisystemet på Stortinget? Er valgordninga eksakt proporsjonal vil de to kurvene i figur 2 være tilnærmet identiske, mens stor avstand mellom kurvene illustrerer valgordningens effekt på partifragmenteringen.

Figur 2. Effektive antallet partier i Norge 1906 - 1997 (på velgernivå (NV) og på Stortinget (NS))



Tabell 6 oppsummerer sentrale statistiske mål opp mot de ulike valgsystemer som har blitt benyttet i Norge. Det fremgår at tendensen over tid har gått i retning av en mer proporsjonal valgordning. Overrepresentasjonen av det største partiet, Arbeidarpartiet, har blitt redusert. Verken det å innføre den mer proporsjonale St.Laguë's metode i 1953, eller ordningen med utjevningsmandater i 1989, har resultert i et mer fragmentert partisystem. Forskjellen i prosent mellom NV og NS i Stortinget er stabilt gitt de tre siste valgsystemene (NOR II 1921-1949, NOR III 1951-1985 og NOR IV 1989-1997).

Tabell 6 Norske Stortingsvalg 1906-1997: Proporsjonalitet, og antallet partier (snittverdier)

Valgsystem	Lsq	Nv	Ns	R	Ovl
NOR I: 1906-1918	16.6	3.2	2.4	24.4	17.2
NOR II: 1921-1949	5.4	4.1	3.5	14.6	5.1
NOR III:1953-1985	4.4	3.8	3.3	13.3	4.1
NOR IV:1989-1997	3.8	4.9	4.2	13.8	4.0

LSq = Gallagher's indeks. NV = det effektive antallet velgerpartier, NS = det effektive antallet partier på Stortinget, r = Forskjell i prosent mellom det effektive antallet partier blant velgerne og på Stortinget, Ovl = Det største partiets overrepresentasjon i prosent.

Hva vil så bidra til å flytte systemet i en mer proporsjonal eller disproporsjonal retning? Hvilke justeringer vil gi størst effekt?

Enkeltkomponenters effekt på proporsjonaliteten

I faglitteraturen er det en debatt om hvilke trekk ved valgordningen som har størst effekt på forholdet mellom stemmetall og mandattall (Lijphart 1986, Farrell 1997, Aardal 1998). To spesifikke institusjonelle forhold har stått sentralt i debatten: 1) Første måten valgkretsene i et utformes (antallet valgkretser og antallet mandater som velges fra hver enkelt valgkrets), og 2) deretter effekten av den fordelingsmetoden som brukes for å gjøre stemmer om til mandater. La oss starte med det siste.

Fordelingsmetode

Som vi har sett har debatten her handlet om hvilken metode som gir det mest proporsjonale valgresultatet. Ulike fordelingsmetoder har blitt studert i forhold til to dimensjoner (Lijphart 1986); 1) i hvilken grad de gir et samsvaret mellom de ulike partienes stemmetall, og 2) i hvor stor grad store og små partier behandles likt. Avvik med hensyn til grad av proporsjonalitet er ikke tilfeldig, de tenderer systematisk til å favorisere større partier og diskriminere de små.

Ei grov rangering av ulike fordelingsmetoder etter grad av proporsjonalitet er følgende (Lijphart 1986, Farrell 1997); 1) Largest Remainders Hare, 2) Sainte-Laguë, og 3) D'Hondt. D'Hondt produserer et lite proporsjonalt resultat fordi de ubrukte stemmene som står igjen etter at mandatene er fordelt som regel utgjør en liten andel av de store partienes stemmer, men en stor andel av de små partienes stemmer. Store parti har dermed en tendens til å få en systematisk større andel av mandatene enn deres stemmetall skulle tilsi. Den største brøks metode behandler derimot små og store partier likt Hare's kvote skal gi et tilnærmet eksakt proporsjonalt resultat. Lijphart (1986) ender opp med følgende finmaskede rangering av de ulike fordelingsmetodene; 1) Største brøk Hare, 2) STV, 3) Sainte-Laguë, 4) Største brøk Imperiali, 5) d'Hondt, og 6) Imperiali høyeste gjennomsnitt. Vi skal senere se på effekten av å skifte fordelingsmetode, men først den andre komponenten her, nemlig inndelingen i konkrete valgkretser.

Valgkretsstørrelse

Hovedkonklusjonen i faglitteraturen er at den beste måten å maksimere proporsjonaliteten på er å ha hele landet som en valgkrets. Når et land inndeles i valgkretser introduseres altså alltid en viss grad av disproporsjonalitet. Altså, desto færre, og større, valgkretser, desto mer proporsjonalt valgresultat.

Tabell 7, viser Gallagher's indeks på fylkesnivå i 1997 valget. De to minst proporsjonale fylkene, Aust-Agder og Finnmark, illustrerer poenget. I Aust-Agder fikk Høyre hele 13.3 prosent av stemmene i 1997, men ingen mandat. I Finnmark fikk SP 9.6 prosent, Høyre 11.1, FrP 10.2 og Venstre 3.3, men ingen av partiene endte opp med

mandat. Hele 36.3 prosent av velgerne i Finnmark fikk ikke valgt noen til å representere sine interesser.¹⁰ I fylker med få mandater og mange partier blir dermed tallet på «bortkastede» stemmer relativt stort

Tabell 7 Proporsjonalitet på fylkesnivå 1997*

FYLKE	MANDAT	LSQ
Akershus	12	7.28
Aust-Agder	4	19.34
Buskerud	7	13.89
Finnmark	4	19.74
Hedmark	8	7.63
Hordaland	15	4.43
Møre og Romsdal	10	5.96
Nordland	12	6.34
Nord Trøndelag	6	12.10
Oppland	7	11.49
Oslo	15	7.62
Rogaland	10	6.92
Sogn og Fjordane	5	13.49
Sør Trøndelag	10	6.49
Telemark	6	12.52
Troms	6	8.71
Vest Agder	5	13.26
Vestfold	7	11.14
Østfold	8	11.59
	157	Snitt 10.52

Kilde: Celius for Windows. *Analysen er basert på fordelingen av 157 distriktsmandater (utjevningsmandatene er dermed ikke tatt med).

Dette viser at selv om Norge ikke har noen formelle sperregrenser for å vinne distriktsmandater eksisterer det faktiske uformelle «sperregrenser» på fylkesnivå. Eklit (1998: 40-41) drøfter to statistiske uttrykk for slike uformelle «sperregrenser»; «Utelukkingsterskelen» og «Representasjonsterskelen». «Utelukkingsterskelen» tar kun hensyn til antallet mandater som skal fordeles fra den enkelte valgkrets, mens «representasjonsterskelen» også inkluderer antallet partier som konkurrerer om

¹⁰ Verken Finnmark eller Aust-Agder fikk utjevningsmandater i 1997, de gikk til de mest folkerike fylkene der partiene har flest ubrukte stemmer, Oslo (2), Akershus (2), Rogaland (2), Hedmark (1) og Hordaland (1).

stemmene.¹¹ Tolkningen av de to verdiene kan dermed ses i forhold til to scenario; «Utelukkingsterskelen» sier noe om at et parti i verste fall kan risikere å ikke bli representert om det ikke får så stor oppslutning som verdien i det enkelte fylket – «Representasjonsterskelen» er et uttrykk for at et parti i beste fall har en mulighet til å bli representert med en oppslutning større enn terskelverdien for det enkelte fylke.

I tabell 8 er de to tersklene sortert etter størrelse i de ulike fylkene. Antallet partier som konkurrerer om mandatene er satt til 8. Med fordelingen av de 4 mandatene i Aust Agder som eksempel skal dette tolkes slik: På den ene siden kan et parti i verste fall risikere å ikke vinne et mandat med opp mot 20 prosent (minus ei stemme) av stemmene (forutsatt en jevn oppslutning om fire andre konkurrerende partier) – På den andre siden kan et parti i beste fall bli representert med over 9.1 prosent av stemmene. Dette er ingen garanti for representasjon - Høyre fikk som vi har sett 13.3 prosent av stemmene i Aust Agder i 1997, uten å oppnå representasjon. Venstre fikk så mye som 14. 5 prosent av stemmene i Aust-Agder i 1957, uten å vinne mandat. En felleliste av SP/KrF/DLF i Finnmark fekk 14. 6 prosent av stemmene i 1977 uten å bli representert.

Tabell 8 Fylkesvise «Representasjonsterskler» og «utelukkingsterskler» 1997*

FYLKE	REPRESENTASJONSTERSKEL (PROSENT)	UTELUKKINGSTERSKEL (PROSENT)
Finmark	9.1	20
Aust-Agder	9.1	20
Sogn og Fjordane	8.3	16.7
Vest Agder	8.3	16.7
Nord-Trøndelag	7.7	14.3
Telemark	7.7	14.3
Troms	7.7	14.3
Buskerud	7.1	12.5
Vestfold	7.1	12.5
Oppland	7.1	12.5
Østfold	6.7	11.1
Hedmark	6.7	11.1
Sør Trøndelag	5.9	9.1
Rogaland	5.8	9.1
Møre og Romsdal	5.5	9.1
Akershus	5.3	7.7
Nordland	5.0	7.7
Oslo	4.5	6.2
Hordaland	4.5	6.2

* Kategorien «andre» er utelukket. Kilde: Kalkulert med grunnlag i antallet partier og antallet mandater fordelt fra de enkelte fylkene.

¹¹ «Utelukkingsterskelen» har følgende formel; $1/(m + 1)$ (m= antallet mandater som fordeles fra valgkretsen). I Finnmark blir dette $1 / 4+1= 0.20$.)

Analysen viser dermed at sperregrensene på fylkesnivå er relativt høye. Både i Finnmark og Aust Agder vil et parti i beste fall kunne oppnå representasjon med mer enn 9.1 prosent av stemmene. Det er «lettest» å vinne mandat i Hordaland og Oslo. Analysen understreker et viktig poeng - det er ikke bare valgordningen som bestemmer hvor proporsjonalt valgresultatet blir - Antallet partier som konkurrerer om mandatene er vel så viktig. Likevel spørsmålet om hvor mange mandater som velges fra hver enkelt valgkrets har stor betydning. Det gjennomsnittlige antallet mandater pr. valgkrets (eller *district magnitude*) blir i faglitteraturen sett på som den viktigste uavhengige variabelen. Jo større gjennomsnitt desto mer proporsjonalt blir valgresultatet.¹²

Logikken er dermed enkel: når antallet representanter i en valgkrets øker minsker antallet stemmer en trenger for å bli valgt.

Foruten fordelingsmetoden og valgkretsinndeling har også formelle sperregrensers betydning for hvor proporsjonalt resultatet blir.

Sperregrensers

En valgordning med sperregrensers er normalt mindre proporsjonal enn en uten. Vi har allerede sett at det internasjonalt er vanlig å operere med formelle sperrer som partiene må passere for å kvalifisere seg for representasjon. Formålet med sperregrensers er at det skal redusere mulighetene for at nye små partier etableres, og dermed hindre at partisystemet splittes opp i mindre enheter. Hovedpoenget her er at nivået på sperregrensene er viktig når ein skal simulere kva effekt ulike justeringar har på kor proporsjonalt resultatet blir.

Hvilke komponenter har så størst betydning, fordelingsmetoden - valgkretsinnstillingen - eller sperregrensene?

En empirisk test basert på norske data

De justeringene som gjøres her er basert på den nåværende norske valgordninga, med følgende grunnleggende trekk (Aardal 2002);

- 157 mandat fordeles i 19 valgkretser.
- 8 utjevningsmandater fordeles mellom de partier som har fått minst 4 prosent av stemmene nasjonalt
- De partiene som vinner ett eller fleire utjevningsmandater vil vinne disse i de valgkretsene der de har flest ubrukte stemmer (etter at distriktsmandatene er

¹² Den gjennomsnittlige størrelsen på valgkretsene er det totale antallet stortingsrepresentanter delt på antallet valgkretser (i det norske tilfellet $165/19= 8.7$).

trekt fr). Dette betyr at utjevningsmandatene går til de mest folkerike valgkretsene.

- Fordelingene av mandatene på partiene gjøres med hjelp av modifisert Sainte-Laguë, 1.4 er første delingstall.

Dataanalysen er basert stortingsvalgene i 1989, 1993 og 1997. Dei tre valgene har identisk valgordning, noe som gjør det lettere å isolere effekten av å justere enkelte komponenter

Hypotese 1 er at antallet mandater som velges fra hver enkelt valgkrets har større effekt på proporsjonaliteten enn fordelingsmetoden.

Effekten av å skifte fordelingsmetode fremgår av tabell 10. Snittet for Gallagher's indeks for de ulike fordelingsmetodene er som følger: 1) Største brøk Hare og rein Sainte-Laguë (snitt 2.23 og 2.27), 2) Modifisert Sainte-Laguë (snitt 3.86) (den nåværende norske ordningen), 3) Imperiale største brøk (snitt 6.41), 4) d'Hondt og største brøk Droop (6.43), og 5) endelig Imperiali d'Hondt (snitt 14.53). Analysen viser videre at største brøk Hare og ren Sainte-Laguë overlapper hverdandre. Konklusjonen er identisk med Lijpharts analyse (1986).

Tabell 10 Fordelingsmetoder og proporsjonalitet 1989-1997 (LSq) (dagens ordning med fet underskrift)

<i>Valgformel</i>	<i>1989</i>	<i>1993</i>	<i>1997</i>	<i>Snitt</i>
d'Hondt	5.31	7.36	6.62	6.43
Største brøk Droop	5.31	7.36	6.62	6.43
Største brøk Hare	2.51	2.32	1.87	2.23
Imperiali største brøk	5.31	7.30	6.62	6.41
Imperiali d'Hondt	14.16	14.49	14.95	14.53
Rein St.Laguë	2.18	3.00	1.63	2.27
Modifisert St.Laguë	3.71	4.11	3.78	3.86

Kilde: Celius for Windows

Alternativet til å skifte fordelingsmetode er å justere den vi allerede har, altså å endre første delingstall. Effekten av dette fremgår av tabell 11, og viser at en må ta godt i om det skal ha samme effekt som å skifte fordelingsmetoden. En justering med 0.4 i begge ender gir samme effekt som å skifte til en mer eller mindre proporsjonal fordelingsmetode. Med 1.8 som første delingstall blir resultatet tilnærmet det samme som den d'Hondtske metode, og med ren St. Laguë (1.0 som første delingstall) får en tilnærmet den samme effekten som ved å benytte den mest proporsjonale metoden, største brøks Hare.

Tabell 11 Proporsjonalitet gitt varierende første delingstall, Sainte-Laguë's metode. (LSq)*

	1.0	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	2.0
1997	1.63	1.66	2.20	2.45	3.78	3.74	5.27	6.29	7.10	7.21	7.42
1993	3.00	3.24	3.49	3.87	4.11	4.42	5.33	5.40	6.09	7.58	9.01
1989	2.18	2.51	2.68	3.20	3.71	4.38	4.75	4.91	5.65	5.88	6.70
Snitt	2.27	2.47	2.79	3.17	3.86	4.18	5.17	5.53	6.28	6.89	7.71

Oppsummert gir største brøk Hare det mest proporsjonale resultatet med et snitt på 2.23 for de tre valgene. I tråd med diskusjonen ovenfor forventer vi at det å øke antallet utjevningsmandater gir et lavere snitt.

I tabell 12 er antallet stortingsrepresentanter holdt konstant for alle tre valg (165 mandat), mens antallet utjevningsmandater varierer fra 10 til 35. Det å introdusere flere utjevningsmandater vil gi et mer proporsjonalt resultat enn dagens ordning (snittet for de tre siste valgene er i dag 3.86), men effekten er langt fra den samme som å skifte til Hare som fordelingsmetode (35 utjevningsmandater gir et snitt på 2.7 mens Hare som fordelingsmetode gir 2.23). I det norske tilfelle vil altså det å skifte fordelingsmetode gi større effekt enn det å introdusere 25-35 utjevningsmandater.

Tabell 12 Proporsjonalitet gitt varierende antall utjevningsmandater (LSq)

	10 UTJ.M	15	20	25	30	35
1997	2.96	2.83	1.91	1.74	1.83	1.83
1993	4.11	3.95	3.22	3.22	3.31	3.31
1989	3.71	3.20	2.97	2.97	2.97	2.97
Snitt	3.59	3.32	2.7	2.65	2.7	2.7

Kan dette ha sammenheng med måten distriktsmandatene fordeles på? Fordelingen av de 157 distriktsmandatene er altså spesifisert i Grunnloven, og er verken proporsjonal i forhold til innbyggertall eller antallet stemmeberettigede (Celius 1998). Grisgrendte fylker er overrepresenterte, mens de sentrale er underrepresenterte. Bak et mandat i Finmark ligger det omtrent 10 000 stemmer, mens det står cirka 20 000 stemmer bak hvert mandat i Oslo og Akershus. Som vi har sett er det flere måter å fordele distriktsmandatene på. Her skal vi se på to alternativer; 1) en svensk modell der distriktsmandatene fordeles på de enkelte valgkretsene i forhold til folketallet, og 2) en dansk modell som fordeler distriktsmandatene i forhold til både folketall og flateinnhold. Det fremgår av tabell 13 hvor mange mandater som ville blitt tildelt hvert enkelt fylke gitt de to alternativene.

Tabell 13 Fordeling av distriktsmandatene etter folketall, og etter folketall og areal (Celius 1998) *

<i>Fylke</i>	<i>Etter folketall</i>	<i>Etter folketall og areal</i>
Akershus	15 (+3)	12 (0)
Aust-Agder	4 (0)	3 (-1)
Buskerud	8 (+1)	8 (+1)
Finmark	3 (-1)	6 (+2)
Hedmark	7 (-1)	8 (0)
Hordaland	15 (0)	14 (-1)
Møre og Romsdal	9 (-1)	9 (-1)
Nordland	9 (-3)	11 (-1)
Nord Trøndelag	5 (-1)	6 (0)
Oppland	7 (0)	8 (+1)
Oslo	17 (+2)	16 (+1)
Rogaland	12 (+2)	11 (+1)
Sogn og Fjordane	4 (-1)	5 (0)
Sør Trøndelag	9 (-1)	9 (-1)
Telemark	6 (0)	6 (0)
Troms	6 (0)	6 (0)
Vest Agder	5 (0)	5 (0)
Vestfold	7 (0)	6 (-1)
Østfold	9 (+1)	8 (0)

Kilde Celius hjelpefil. * Folketalet er basert på antallet stemmeberettigede i de respektive fylkene.

Det svenske alternativet gir en klar geografisk utjevnede effekt med hensyn til mandatfordelingen på de enkelte fylkene. Hvilken effekt vil det så ha på fordelingen av mandatene på de politiske partiene. Det går frem av tabell 14 at det å justere fordelingen av distriktsmandatene proporsjonalt med både folketall og areal gir nesten samme snitt på Gallagher's indeks som det å øke antallet utjevningsmandater til 15. Effekten av å fordele distriktsmandatene med bakgrunn i folketallet er ikke like stor, men også dette ville gitt et bedre resultat enn dagens ordning.

Tabell 14 Alternativ fordeling av distriktsmandater og proporsjonalitet (LSq)

<i>ÅR</i>	<i>FOLKETALL OG AREAL</i>	<i>FOLKETALL</i>
1997	2.83	3.57
1993	3.87	4.64
1989	3.45	3.04
Snitt	3.38	3.75

Kilde: Celius for Windows

Hva så med å kombinere flere utjevningsmandater med at både folketall og areal tas hensyn til i fordelingen av mandatene Tabell 15 viser at heller ikke her oppnår en samme effekt som av det å skifte fordelingsmetode. En får samme effekt av å introdusere flere utjevningsmandater, som å fordele distriktsmandatene i forhold til folketallet i den enkelte valgkrets.

Tabell 15 Varierende antall Utjevningsmandater og fordeling av mandatene i forhold til folketall og areal (LSq)

	10 UTJ. M	15	20	25	30	35
1997	2.50	1.91	1.74	1.74	1.74	1.83
1993	3.65	3.30	3.22	3.31	3.98	3.98
1989	3.45	3.04	2.97	2.97	2.97	2.97
Snitt	3.2	2.75	2.64	2.67	2.89	2.92

Kilde: Celius for Windows

Tabell 16 Varierende antall utjevningsmandater og fordeling av mandatene i forhold til folketallet (LSq)

	10 UTJ	15	20	25	30	35
1997	3.17	3.09	2.10	1.89	1.89	1.89
1993	4.64	3.89	3.30	3.31	3.31	3.98
1989	3.04	3.04	2.97	2.97	2.97	2.97
Snitt	3.61	3.34	2.79	2.72	2.72	2.94

Kilde: Celius for Windows

Hva er så nøkkelen? Svaret ligger i 4 prosents sperren for utjevningsmandatene Tabell 17 viser resultatet av kombinasjonen flere utjamningsmandat og lavere sperregrense (2 prosent/ alternativt ingen sperregrense)

Analysen viser at når antallet utjevningsmandater stiger til cirka 20 prosent av det totale antallet representanter er den proporsjonale effekten sterk (altså 35 utjevningsmandater). Det gir størst effekt å fjerne sperregrensen helt. I 1997 må en opp i 20 utjevningsmandater for å få en kraftig effekt, mens en i 1993 må opp i 25 - til 30 utjevningsmandater for å få samme effekt. Noen enkle eksempler illustrerer effekten av en slik justering; i 1989 fikk Venstre 3.2 prosent av stemmene uten å bli representert på stortinget. En sperregrense på 2 prosent og 15 utjevningsmandater ville gitt partiet 5 mandater (alle utjevningsmandater). RV ville med en ordning uten sperregrense fått 2 mandater i 1997 (1.7 prosent av stemmene nasjonalt). Forklaringen på at Gallagher's indeks ligger rundt 3 i de tidligere tabellene er dagens 4 prosents sperre for å få utjevningsmandater bidrar til at de mindre partiene faller utenfor.

Tabell 17 To sperregrenser (0% og 2 %) med varierende antall utjevningsmandater (Lsq)

	10	15	20	25	30	35
2% sperre						
1997	2.96	2.80	2.44	1.74	1.74	1.83
1993	3.71	3.08	2.52	2.13	2.00	2.00
1989	3.04	1.81	1.46	1.21	1.21	1.21
Snitt	3.23	2.56	2.14	1.69	1.65	1.68
0 % sperre						
1997	2.68	2.22	0.85	0.43	0.43	0.43
1993	3.38	2.55	1.79	1.26	0.81	0.42
1989	3.02	2.06	1.62	0.84	0.80	0.50
Snitt	3.02	2.28	1.42	0.84	0.68	0.45

Kilde: Celius for Windows

En ordning med 35 utevningsmandater og ingen sperregrenser vil gi et tilnærmet eksakt proporsjonalt resultat (et snitt på 0.45). Den laveste verdien på denne indeksen i noe valg er Sør Afrika i 1994 med et snitt på 0.37 (Elklit 1998: 45). Det danske folketingsvalet i 1998 gav for eksempel et snitt på 0.47. Snittet for Danmark i perioden 1971-1998 er på 1.66.

For å konkludere: Den norske sperregrensen på 4 prosent for å få del i fordelingen av utjevningsmandatene bidrar til å hindre en oppsplitting av parti-systemet på Stortinget. Dagens ordning fører altså til at det effektive antallet partier på velgernivå er større enn det effektive antallet partier på Stortinget. En samanlikning med 1998 valget i Danmark og det norske stortingsvalget i 1997 illustrerer dette. I det danske tilfellet var det effektive antallet partier på velgernivå 4.74 mens det effektive antallet partier i folketinget var 4.72. I det danske tilfellet ville altså grafene i figur 2 gått så å si sammen. I Danmark bidro dermed ikke valgordningen til mindre fraksjonalisering i Folketinget enn blant velgerne (Elklit 1998: 47). I det norske Stortingsvalget i 1997 var det effektive antallet partier på velgernivå 5.1 mens det effektive antallet partier på Stortinget var 4.4. Altså 4 prosent sperren for utjevningsmandatene bidro til et mindre fragmentert Stortinget. I det norske tilfellet er det dermed ikke gitt at en ordning med flere utjevningsmandater vil bidra til et mer proporsjonalt valgresultat (gitt en sperregrense på 4 prosent og at flere partier havner like under). Kombinasjonen av flere utjevningsmandater, og en lavere sperregrense vil derimot flytte systemet i en mer proporsjonal retning. Til og med en sperregrense på 3 prosent ville gitt Venstre 5 mandat i 1989 (samtlige utjevningsmandater).

Hva kan vi så forvente oss med å introdusere et mer proporsjonalt valgsystem? Hvilke sammenhenger er det mellom proporsjonalitet og politisk styring?

Proporsjonal representasjon og politisk styring

Vi innledet med å slå fast at et viktig prinsipp med en valgordning er at den skal produsere sterke og stabile regjeringer. Dette temaet har stått sentralt i den normative debatten om ulike typer valgordninger. Frontene går mellom talsmenn for flertallsvalg på den ene siden, og talsmenn for proporsjonale ordninger på den annen. Et vanlig argument er at svært proporsjonale valgordninger gir svakere politisk styring, kort sagt et mindre effektivt politisk system. Utgangspunktet er gjerne formulert i tre påstander:

1. Den første påstanden er at en svært proporsjonal valgordning medvirker til fragmentering i mindre partier, noe som sin tur resulterer i et mindre effektivt politisk system.
2. Den andre påstanden er at flertallsvalg sikrer et bedre grep om den økonomiske politikken enn tilfelle er med forholdstallsvalg. Forholdstallsvalg produserer koalisjonsregjeringer, som har problemer med å håndtere viktige utfordringer i den økonomiske politikken.
3. Den tredje påstanden er at forholdstallsvalg ikke bare produserer koalisjonsregjeringer, men svake mindretallsregjeringer. Resultatet er politisk kaos og lite effektiv politisk styring.

Proporsjonal representasjon og antallet partier

Tabell 18 skal dokumentere to forhold; 1) de ulike valgsystemers grad av (dis)proporsjonalitet, og 2) antallet partier i de respektive lands parlament. Igjen benyttes Gallaghers indeks; Jo lavere verdi på indeksen, jo mer partipolitisk proporsjonal (mindre disproporsjonal) er valgordningen. «Det effektive antallet partier» brukes som mål på hvor fragmentert partisystemene er i de respektive lands parlament. At samme land går igjen flere ganger i tabellen viser effekten av de justeringer som er blitt gjort i de respektive lands valgordninger. Norge plasseres på plass nr. 29, 24 og 19, utviklingen har således gått i retning av en mer politisk proporsjonal valgordning (se også NOU 2001:3 kap.6 for en analyse).

Påstand 1 forteller oss at et svært proporsjonal valgsystem gir et fragmentert partisystem. Det går frem av tabell 18 at det er et klart skille mellom land med flertallsvalg og land med forholdstallsvalg. Land med forholdstallsvalg har utvilsomt flere partier enn land med flertallsvalg. Det kan derimot diskuteres hvorvidt et flerpartisystem er en konsekvens av, eller en årsak til, proporsjonaliteten. Det er en rekke historiske eksempler på at flerpartisystem kom før overgangen til proporsjonale valgordninger. Både Belgia, Danmark, Tyskland og Norge er klassiske eksempler på dette.

Tabell 18 Valgsystemer etter grad av proporsjonalitet og antallet parlamentariske partier

<i>Land</i>	<i>Metode</i>	<i>Periode</i>	<i>Antallet valg</i>	<i>Gallaghers indeks</i>	<i>Effektive antallet partier</i>
1. Tyskland	LR-Hare	1987	1	0,67	3,47
2. Israel	LR-Hare	1951-69	6	0,86	4,92
3. Nederland	D'Hondt	1946-89	14	1,31	4,59
4. Østerrike	LR-Hare	1971-90	6	1,43	2,42
5. Italia	LR-Droop/Imperiali	1946	1	1,56	4,39
6. Sverige	Modifisert St.Laguë	1970-88	7	1,67	3,40
7. Danmark	LR-Hare	1945-88	19	1,80	4,52
8. Sverige	Modifisert St.Laguë	1952-1968	6	2,36	3,11
8 Sveits	D'Hondt	1947-1987	11	2,36	5,10
9. Tyskland	D'Hondt	1949-1983	10	2,50	3,19
10. Israel	D'Hondt	1949, 1973-1988	6	2,59	3,97
11. Italia	LR-Imperiali	1958-1987	8	2,71	3,62
12. Finland	D'Hondt	1945-1987	13	2,86	5,03
13. Luxemburg	D'Hondt	1945-1989	10	3,11	3,30
14. Belgia	D'Hondt	1946-1987	15	3,23	4,63
15. Irland	STV	1948-1992	15	3,43	3,52
16. Sverige	D'Hondt	1948	1	3,51	3,06
17. Østerrike	LR-Droop	1945-70	8	3,61	2,25
18. Italia	LR-Imperiali	1948-1953	2	3,64	3,06
19. Norge	Modifisert St.Laguë	1989	1	3,65	4,23
20. Malta	STV	1947-1981	10	3,76	2,47
21. Hellas	LR-Droop	1989-1990	3	4,06	2,36
22. Costa Rika	LR-Hare	1953-1990	10	4,07	2,43
23. Portugal	D'Hondt	1975-1987	7	4,25	3,05
24. Norge	Modifisert St.Laguë	1953-1985	9	4,38	3,26
25. Island	D'Hondt	1946-1987	14	4,52	3,70
26. USA	FPTP	1946-1990	23	5,41	1,92
28. Frankrike	D'Hondt	1986	1	7,23	3,90
29. Norge	D'Hondt	1945-1949	2	8,53	2,93
30. Australia	Fleirtalsvalg	1946-1993	20	8,84	2,49
31. Spania	D'Hondt	1977-1989	5	8,95	2,72
32. Storbritannia	FPTP	1945-1992	14	10,76	2,51
33. New Zealand	FPTP	1946-1993	17	11,11	1,96
34. Hellas	D'Hondt	1974-1985	4	11,21	2,08
35. Canada	FPTP	1945-1988	15	11,33	2,37
36. Frankrike	Fleirtalsvalg	1958-1981, 1988	8	13,86	3,45
37. India	FPTP	1952-1984	8	17,76	2,15

Kilde: Farrell 1997 s.146.

Konsentreres analysen utelukkende om land med forholdstallsvalg finner en ingen klar sammenheng mellom grad av proporsjonalitet og antallet partier. Østerrike er et eksempel: I perioden 1971-1990 plasseres Østerrike som det fjerde mest proporsjonale systemet, mens det effektive antallet partier i parlamentet er 2,42. Likevel bør det

understrekes at potensiale for en fragmentering i mindre partier selvsagt er større gitt en svært proporsjonal valgordning. Det er ikke overraskende at det er de konkrete politiske motsetningene som spiller den avgjørende rollen. Valgordningen legger derimot, i større eller mindre grad, forholdene til rette for at slike motsetninger får komme til uttrykk.

Proporsjonal representasjon og økonomisk styring

Påstand 2 inneholder argumentet om at flertallsvalg sikrer et bedre grep om den økonomiske politikken enn forholdstallsvalg. Flertallsvalg legger utvilsomt et grunnlag for at regjeringer faktisk kan styre, og dermed også for endringer i den offentlige politikken. Ikke minst de gjennomgripende reformene i britisk politikk under Thatcher perioden på 1980-tallet dokumenterer dette (Steinmo og Thelen 1992). Men påstanden om at land med flertallsvalg skal ha større suksess i den økonomiske politikken er mer problematisk. Statsviteren Arend Lijphart (1994) argumenterer, i en komparativ studie av ulike valgsystemer, for det motsatte; land med forholdstallsvalg har bedre resultater med hensyn til makro-økonomisk styring enn land med flertallsvalg. Hans konklusjon er at forholdstallsvalg er å foretrekke fordi det gir bedre representasjon, og minst like effektive rammer for å utforme den offentlige politikken (Ibid s.8). Han viser til at de sterkeste og mest stabile politiske systemene i Europa i etterkrigstiden har blitt styrt av koalisjoner valgt med forholdstallsvalg og partilister. Argumentet om at flertallsvalg gir bedre makro-økonomisk styring slår altså ikke til. Midtbø (1995) viser derimot, i en studie av 18 OECD land, at både veksten i arbeidsledighet, inflasjon og pengetilbud ser ut til å være en positiv funksjon av antallet regjeringspartier. Styringen kan altså ha en tendens til å bli svekket med antallet partier som styrer (Ibid s.236).

En videreføring av dette argumentet er at et svært proporsjonalt system gir større politisk ustabilitet. Det går frem av tabell 19 at Storbritannia, uten tvil, ligger i den stabile enden av spekteret. Samtidig er både Østerrike, Island, Irland, Nederland, Tyskland, Sverige og Luxemburg, - alle proporsjonale systemer - kjennetegnet av å ha stabile regjeringer. Konklusjonen er at flertallsvalg gjerne gir regjeringer som sitter lenge, men det er fullt mulig å nå samme resultat med forholdstallsvalg. Igjen, de faktiske politiske motsetningene kommer til uttrykk uavhengig av valgordningen. Italia eksemplifiserer at det å gå fra en svært proporsjonal valgordning til en mindre proporsjonal ikke nødvendigvis gir større politisk stabilitet.

Tabell 19 Antallet regjeringer/ Ett partiregjeringer/ Ett partiregjeringer med flertall i nasjonalforsamlingen i europeiske demokratier 1945-2000

Land	Regjeringer totalt	Ett parti regjeringer (%)	Ett parti regjeringer utgått fra et flertall i nasjonalforsamlingen (%)
Italia	58	18,9	0,0
Frankrike	57	5,3	1,7
Finland	47	8,5	0,0
Belgia	38	13,2	7,9
Danmark	31	45,2	0,0
Norge	27	70,3	22,2
Tyskland	27	3,7	0,0
Sverige	26	73,1	15,4
Island	23	8,7	0,0
Nederland	23	0,0	0,0
Østerrike	23	17,4	13,1
Irland	20	55,0	35,0
Storbritannia	20	100,0	95,0
Luxemburg	17	0,0	0,0

Det regnes som ny regjering hvis partisammensetningen endres, hvis det kommer en ny statsminister eller den parlamentariske basis endres (for eksempel som følge av et valg).

Kilde: Farrell 1997 s.155, Woldendorp et. al 1993, Katz and Koole 1998, Heidar og Berntzen 1998, *Keesing's Record of World Events*.

Proporsjonal representasjon og mindretallsparlamentarisme

Et kjennetegn ved parlamentarismen er at en regjering skal ha tillit i parlamentet. En snever tolking av parlamentarismen er således at flertallet i parlamentet til enhver tid skal vise at det støtter regjeringen (Petersson 1995 s.85). Dette kalles *positiv parlamentarisme*. Dette synet betyr at bare flertallsregjeringer oppfattes som parlamentariske. Denne positive parlamentarismen er åpenbart ikke den varianten som kjennetegner norsk, og nordisk, politikk. Her dominerer snarere en *negativ parlamentarisme*: dvs. at en regjering blir sittende så lenge parlamentet ikke uttrykkelig viser at regjeringen ikke har støtte for sin politikk. I et nordisk perspektiv er det dermed relevant å spørre hvem som til enhver tid styrer, parlamentet eller regjeringen? (Damgaard og Svensson 1989).

I Norden er det få eksempler på regjeringer der ett parti har hatt flertall alene. Det har bare skjedd i Sverige og Norge etter at parlamentarismen vokste frem. Regjeringsforholdene i Norden kan heller ikke forklares med bakgrunn i valgordningen alene. En dansk modell, med lave sperregrenser og svært proporsjonale valgresultater, peker i retning av svake og ustabile regjeringer. En svensk modell, med en 4 prosents sperregrense, burde resultere i det motsatte, stabile og sterke regjeringer. Den norske modellen, med en valgordning som har favorisert det største partiet, burde

også gi stabile regjeringsforhold. En finsk modell, med d'hondt som fordelingsmetode og uten utjevningsmandater, burde også gi et visst styringstillegg. Et kort blikk på situasjonen i Sverige, Danmark, Norge og Finland på 1990-tallet, viser at det er for enkelt å bruke valgordningen som forklaringsfaktor på regjeringsforholdene. Tre av fire land har mindretallsregjeringer. Unntaket er Finland med en bred sammensatt flertallsregjering.

Påstand 3 forteller oss altså at mindretallsregjeringer i seg selv er problematiske? Kaare Strøm (1990,1997) er den først og fremst har vært opptatt av dette fenomenet. En mindretallsregjering defineres som en regjering som er sammensatt av representanter for parti(er) som samlet sett kontrollerer mindre enn halvparten av mandatene i nasjonalforsamlingen (Strøm 1997 s.132). Mindretallsregjeringer har gjerne blitt sett i sammenheng med politiske kriser, manglende stabilitet, fragmenterte partisystemer og sosiale konflikter. Strøm (1990, 1997 s.132) er kritisk til dette bildet. I en studie av 15 parlamentariske land i perioden 1945-1987, viser han at mindretallsregjeringer er alt annet enn unntakene, 125 av 356 regjeringer hadde ikke flertall i nasjonalforsamlingene. I åtte land utgjorde mindretallsregjeringer mer enn 40 prosent av alle regjeringer, i fire land var de i flertall. Konsentrerer en seg om Norden, viser tabell 20 at Danmark skiller seg ut - 87 prosent av alle regjeringer i perioden 1945-2000 har utgått fra et mindretall i Folketinget. Norge har ikke hatt en flertallsregjering siden 1985. Strøm (1997 s.133) slår fast at dette knapt kan sies å ha påført det norske politiske systemet alvorlige skader. Hovedkonklusjonen er at mindretallsregjeringer ikke er nødløsninger som kommer til etter uendelig lange forhandlingsrunder, men er relativt stabile ett partiregjeringer som søker støtte fra sak til sak.

Tabell20 Typer regjeringer i Danmark, Finland, Norge og Sverige 1945-2000

Land	Regjeringer	Mindretall	Mindretall (%)	Parlamentarisk basis (snitt %)
Finland	47	11	23,4%	56,9%
Danmark	31	27	87,1%	40,3%
Norge	27	17	62,9%	44,8%
Sverige	26	17	65,4%	47,0%

Det regnes som ny regjering hvis partisammensetningen endres, hvis det kommer en ny statsminister eller den parlamentariske basis endres (for eksempel som følge av et valg).

Kilder: Strøm 1997 s.133, Woldendorp et. al 1993, Heidar og Berntzen 1998, *Keesing's Record of World Events*.

Danmark har altså vært kjennetegnet av mindretallsregjeringer helt fra 1970-tallet. Sammenliknet med Norge, og Sverige er Danmark preget av større ustabilitet. Danske sosialdemokrater har aldri, som sine svenske og norske søsterpartier, oppnådd flertall i Folketinget. I Norge ble stabile sosialdemokratiske regjeringer erstattet med mindretallsregjeringer på begynnelsen av 1960-tallet. Fra stortingsvalget i 1961 og frem til høsten 1985 hadde Norge 14 regjeringer, ikke mindre enn 11 var mindretalls-

regjeringer. Den typiske svenske regjering, er en sterk mindretallsregjering (Lewin 1996 s.116).

To blokkpolitikken har dominert både i norsk og svensk politikk i store deler av etterkrigstiden. Danmark derimot, har tradisjoner for koalisjoner på tvers av grensene mellom sosialistiske og borgerlige partier. Venstresiden i dansk politikk har ikke vært i flertallsposisjon siden 1966. Det har således vært nødvendig for de danske sosialdemokratene å inkludere borgerlige partier som samarbeidspartier i regjering. Norge har ikke hatt tilsvarende koalisjoner etter 1945, mens det bare har skjedd en gang i Sverige, da Sosialdemokratene regjerte sammen med Bondeförbundet (Centerpartiet) fra 1951 til 1957. Mattson (1996 s.176) mener derfor at koalisjonsmønsteret er mindre fleksibelt i Sverige enn i Danmark, de svenske partialliansene har en fastere struktur. Norge plasserer seg nærmere det svenske mønsteret (Strøm og Leiphart 1992). Det norske Arbeiderpartiets parlamentariske strategi har vært preget av en selvpålagt norm om ikke å gå inn i et regjeringssamarbeid med andre partier (Strøm m.fl. 1994, Narud 1996). En annen holdning til dette ville selvsagt lagt grunnlaget for sterkere regjeringer i norsk politikk. Både norske og svenske sosialdemokrater har tradisjonelt vært sterke nok til å kunne skifte allianser fra sak til sak i sine respektive parlament. Arbeiderpartiet har utformet sin politikk i regjering med å stole på SV i velferdspolitikken, sentrumpartiene har samarbeidet om budsjettene, mens Høyre har sluttet opp i utenrikspolitikken (Strøm 1990 s.225-226). Norske og svenske sosialdemokrater har dermed hatt en mindre kompleks parlamentarisk arena å forholde seg til, sammenliknet med sitt danske søsterparti. I Finland er regjeringssamarbeid mellom sosialistiske og borgerlige partier snarere blitt regelen enn unntaket (Petersson 1995).

Nordisk parlamentarisme har endret seg over tid. Det er en klar tendens til en overgang fra flertallsparlamentarisme til mindretallsparlamentarisme. Det er ingen entydige sammenhenger mellom selve valgsystemet og regjeringsforholdene. Mindretallsregjeringer representerer ikke det samme som politisk kaos og ineffektiv politisk styring. Partiene har et overordnet ansvar med hensyn til det å sikre en effektiv politisk styring av samfunnet. Debatten om regjeringsmaktens styrke er gjerne preget av at en vil ha to ønsker oppfylt på en gang, sterke parlament og sterke regjeringer. Disse ønskene står i direkte motsetning til hverandre, nasjonalforsamlingens styrke er uløselig knyttet til regjeringsmaktens styrke. Nyere studier av nordisk parlamentarisme viser to klare tendenser, svakere regjeringer og sterkere parlament (Damgaard 1992).

Flertallsvalg/forholdstallsvalg: Noen konklusjoner

Et demokrati kan ikke defineres med utgangspunkt i bestemte valgsystemer, variasjonen er stor. Dette kapitlet har vist at debatten om valgordninger er preget av at

det er konkurrerende verdier som skal ivaretas. Det handler om hva en mener tjener demokratiet best.

Den klassiske debatten har gått mellom de som argumenterer for flertallsvalg, og de som foretrekker forholdstallsvalg. Diskusjonen går på hvilke fordeler som kan knyttes til de respektive ordningene. En oppsummering av sentrale argumenter i denne debatten finnes i tabell 21.

Tabell 21 Flertallsvalg/ forholdstallsvalg: Noen normative argumenter

<i>Demokratiske kriterier</i>	<i>Flertallsvalg</i>	<i>Forholdstallsvalg</i>
Fordeler for systemet	<ul style="list-style-type: none"> • Lokalt ansvar • Mulig å «straffe» partier • Valgresultat gir klar effekt • Reelle valg 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporsjonalt • Få «bortkastede» stemmer • Minoritetstilgang • En rekke valg
Ufordelaktig for systemet	<ul style="list-style-type: none"> • Ikke proporsjonalt • «Bortkastede» stemmer 	<ul style="list-style-type: none"> • Hvem har ansvaret?
Politisk styring		
Fordeler for systemet	<ul style="list-style-type: none"> • Stabilitet • Ett partiregjerings • Sperregrenser 	<ul style="list-style-type: none"> • Unngår store/raske skifter i politikken • Et flertall står bak politikken • Handtere etniske konflikter • Sosial konsensus
Ufordelaktig for systemet	<ul style="list-style-type: none"> • Håndtering av etniske konflikter 	

Et argument for flertallsvalg er at det lokale ansvaret maksimeres. Det gir en genuin nærhet mellom den folkevalgte og valgkretsen når hvert distrikt sender sin representant til parlamentet. Den enkelte folkevalgte oppfattes som en delegat for sitt avgrensede, geografiske område (Rasch 1997). Distriktsrepresentantene holdes gjerne personlig ansvarlig for å forsvare valgkretsens interesser. En mener dette ansvarsforholdet blir mer uklart når det skal velges mange representanter fra en og samme valgkrets. Spørsmålet er så om valget står mellom det å ha «ansvarlige» individuelle representanter, kontra et mer proporsjonalt («rettferdig») sammensatt parlament. Gallagher (1996) viser at valgordningen langt fra er den eneste faktoren som har innvirkning på forholdet mellom parlamentarikere og egen valgkrets. Ønsker folket assistanse fra sine folkevalgte, vil de kreve dette uavhengig av type valgsystem. På samme måte vil parlamentarikerne kjenne seg forpliktet til å assistere. I blandingsystem, som det tyske, der en har begge typene av parlamentarikere, kan en ikke dokumentere noen forskjeller med hensyn til hvordan de ulike parlamentarikerne definerer sine roller.

Forholdstallsvalg garanterer et proporsjonalt resultat, og gir få «bortkastede» stemmer. Samtidig tilbys velgerne en rekke alternativer. Det er derfor ikke overraskende at forholdstallsvalg kommer bedre ut når eventuelle minoritetsproblemer skal håndteres. Slike resonnementer er benyttet for å forklare utformingen av valgsystemene i de nye demokratiene i Øst-Europa (Rasch 1997, se også tabell 22)

Forholdstallsvalg innebærer videre at det alltid vil være en viss treghet i politikken. Valgordningen fungerer i seg selv som en sperre mot raske og omfattende endringer. Flere interesser ivaretas, det er en klar orientering mot de brede politiske løsningene. Flertallsvalg, på den annen side, tilbyr velgerne færre, men klarere alternativer. Her legges det vekt på at velgerne skal få anledning til å «straffe» partier som ikke ivaretar deres interesser.

Debatten handler om hvilket valgsystem som best sikrer at de folkevalgte virkelig representerer folkemeningen. Forholdstallsvalg gir en bredere representasjon, de faktiske politiske motsetningene i samfunnet «avspeiles» på en bedre måte. Den norske valgordningens formål er nettopp å sikre at Storting, fylkesting, og kommune-styrer får en sammensetting som gir et rimelig bilde av de konfliktene som rører seg i samfunnet. Dette kapitlet har vist at flertallsvalg i liten grad egner seg for et flerpartisystem som det norske. Forholdstallsvalg er også den valgordningen som dominerer i Europa (se tabell 22). En oversikt, av Le Duc m.fl. (1996), over valgordninger i 53 demokratiske land viser at 60 prosent benytter en variant av proporsjonal representasjon. Det er videre ikke belegg for at visse valgsystemer, over tid, kan sies å ha blitt mer «populære» enn andre. Likevel er det en viss tendens til at flere land velger å kombinere ulike valgordninger i ett og samme valg, altså den tyske varianten.

Tabell 22 Valgsystemer i ulike europeiske stater

<i>Enmannskretser</i>	<i>Blandede systemer</i>	<i>Flermanns kretser</i>
Frankrike Storbritannia Makedonia Ukraina	Italia Tyskland Albania, Kroatia, Litauen, Russland, Ungarn	Belgia, Danmark, Finland, Hellas, Irland, Island, Kypros, Luxembourg, Portugal, Spania, Sveits, Sverige, Østerrike, Norge. Bulgaria, Estland, Latvia, Moldova, Polen, Romania, Slovakia, Tsjekkia.

Kilde: Rasch 1997 s.118.

Flertallsvalg gir utvilsomt en mer umiddelbar effekt på selve regjeringdannelsen. Mindretallsparlamentarismen har, over tid, fått et sterkere fotfeste i norsk politikk. Men det betyr ikke at det kan påvises entydige sammenhenger mellom valgsystemet og svake/sterke regjeringer. Ansvarer med hensyn til det å sikre en effektiv politisk styring av samfunnet, ligger først og fremst hos de politiske partiene. Det er

problematisk, både empirisk og prinsipielt, å anta at grunnlovsendringer i seg selv skal «tvinge» de politiske partiene til å samarbeide. Norsk etterkrigshistorie kan ikke sies å ha vært preget av politisk kaos og ineffektiv politisk styring

Hovedtemaet i dette notat har vært å få frem på hvilken måte den norske valgordningen skiller seg fra andre proporsjonale valgsystemer. Den norske valglovgivningen er unik på ett sentralt område: Grunnloven navngir, og regulerer, den fylkesvise fordelingen av distriktsmandatene. Norsk valglovgivning har dermed ikke den fleksibilitet som kjennetegner de fleste andre land, der fordelingen av distriktsmandatene justeres periodevis i takt med endringer i samfunnsstrukturen. Det dokumenteres også at den norske valgordningen ikke hører til blant de mest politisk proporsjonale valgsystemer i Europa.

Appendiks A: Valglovutvalgets forslag til endringer av den norske stortingsvalgordningen

Det skal velges 150 distriktsmandater og 19 utjevningsmandater. Antallet utjevningsmandater økes fra 8 til 19 for å få til en ytterligere politisk proporsjonal valgordning. Det fordeles 1 utjevningsmandat fra hver enkelt valgkrets. Sperregrensen for utjevningsmandatene blir, som i dag, 4 prosents oppslutning på landsbasis. Det totale antallet stortingsrepresentanter blir 169. Fordelingen av distriktsmandatene på valgkretsene skjer ved at det introduseres en fordelingsmetode som gir 1 poeng per innbygger og 1,8 poeng per kvadratkilometer. Den fylkesvise fordelingen av distriktsmandatene skal justeres i forkant av annenhvert valg.

For en grundig gjennomgang av utvalgets forslag når det gjelder den geografiske og politiske proporsjonaliteten se NOU 2001:3 kapittel 6 avsnitt 6.10-6.10.2 (særlig tabell 6.12).

Litteratur

- Anckar, Dag (1992) «Finland: Dualism and Consensual Rule», i Erik Damgaard (red): *Parliamentary Change in the Nordic Countries*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Anckar, Dag (1994) «Valsystemet i Finland: En presentation», *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 97, 1.
- Bekendtgørelse af lov om valg til Folketinget*, Indenrigsministeriets lovbekendtgørelse nr. 488 af 11. Juni 1997.
- Blais, Andre og Louis Massicotte (1996) «Electoral Systems», i Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi og Pippa Norris (red): *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage.
- Boix, Carles (1999) «Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies», *American Political Science Review*, 93, 3: September.
- Budge, Ian (1998) «Stability and Choice. Review of Single Party and Coalition Government», *Democratic Audit Paper*, no.15.
- Damgaard, Erik (red) (1992) *Parliamentary Change in the Nordic Countries*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Damgaard, Erik og P. Svensson (1989) «Who Governs? Parties and Policies in Denmark», *European Journal of Political Research*, 17: 731-45.
- Department of the Environment, Transport and the Regions (1998) «*Modernising Local Government. Local Democracy and Community Leadership*». London, Consultation Paper.
- Dummet, Michael (1997) *Principles of Electoral Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Dunleavy, Patrick og Helen Margetts (1995) «'Understanding the Dynamics of Electoral Reform', The Politics of Electoral Reform», *International Political Science Review*, 16, 1: January.
- Elklit, Jørgen (1994) «Valgsystemet i Danmark», *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 97, nr. 1.
- Elklit, Jørgen (1998) *Danske valgsystemer: Fordelingsmetoder, spærreregler, analyseredskaber*. Institut for statskundskab, Århus Universitet.
- Elklit, Jørgen og Anne Birthe Pade (1996) *Parliamentary Elections and Election Administration in Denmark*. København: Indenrigsministeriet.

- Farrell, David M. (1997) *Comparing Electoral Systems*. London: Prentice Hall.
- Franklin, Mark N. (1996) «Electoral Participation», i Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi og Pippa Norris (red): *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage.
- Gallagher, Michael (1996) «Electoral Systems», *Report of the Constitution Review Group, Government of Ireland*,. May 1996.
- Gallagher, Michael og Michael Marsh (1988) *Candidate Selection in Comparative Perspective*. London: Sage.
- Grofman, Bernard og Arend Lijphart (1986) *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathohn Press.
- Helander, Voitto (1997) «Finland», i Pippa Norris (red): *Passages to Power. Legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jenkins Report (1998) *The Report of the Independent Commission on the Voting System*. Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of her Majesty, October 1998.
- Katz, Richard S. (1986) «Intraparty Preference Voting», i Bernard Grofman og Arend Lijphart: *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathohn Press.
- Katz, Richard S. (1997) *Democracy and Elections*. Oxford: Oxford University Press.
- Laver, Michael (1996) «Discussing Electoral Reform», i *Report of the Constitution Review Group, Government of Ireland*. May 1996.
- LeDuc, Lawrence, Richard G. Niemi og Pippa Norris (1996) *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*. Sage: London.
- Lewin, Leif (1996) *Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Lijphart, Arend (1986) «Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulaes», i Bernard Grofman og Arend Lijphart: *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathohn Press.
- Lijphart, Arend (1994) «Democracies: Forms, Performance, and Constitutional Engineering», *European Journal of Political Research*, 25: 1-17.
- Mattson, Ingvar (1996) *Förhandlingsparlamentarism: En jämförande studie av Riksdagen och Folketinget*. Lund: Lund University Press.

- Midtbø, Tor (1995) *Økonomiske effekter av valg og regjeringsskifter*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Narud, Hanne Marthe (1996) *Voters, Parties and Governments. Electoral competition, Policy Distance and Government Formation in Multi-Party Systems*. Oslo: Institute for Social Research Report 96:7.
- Narud, Hanne Marthe (1998) «Candidate selection to parliamentary elections: The Nordic Experience», utkast til introduksjonskapittel til Hanne Marthe Narud og J. Johansson (red): *Candidate Selection to Parliamentary Elections: The Nordic Experience*. Presentert på den årlige fagkonferansen på Geilo. 12-13. Januar 1998.
- Norris, Pippa (1995) «'Introduction', The Politics of Electoral Reform», *International Political Science Review*, 16, 1: January.
- NOU 2001:3, Velgere, Valgordning, Valgte.
- Rasch, Bjørn Erik (1997) «Valgsystem og demokrati», i Knut Midgaard og Bjørn Erik Rasch (red): *Demokrati - Vilkår og virkninger*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Report of the Constitution Review Group*, Government of Ireland, May 1996.
- Riksdagens Faktablad nr. 1 November 1997, Val till riksdagen.
- Rule, Wilma og Joseph F. Zimmerman (1994) *Electoral Systems in Comparative Perspective. Their impact on Women and minorities*. London: Greenwood Press.
- Shugart, Matthew S. (1994) «Minorities Represented and Unrepresented», i Wilma Rule og Joseph F. Zimmerman (red): *Electoral Systems in Comparative Perspective. Their Impact on Women and Minorities* London: Greenwood Press.
- Strøm, Kaare (1990) *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, Kaarre (1997) «Regjeringsansvarlighet og Demokrati», i Knut Midgaard og Bjørn Erik Rasch (red): *Demokrati - Vilkår og virkninger*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Strøm, Kaare, Ian Budge og Michael J. Laver (1994) «Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies», *American Journal of Political Science* 38, 2.
- Urwin, Derek (1977) «Electoral Systems». Bergen: Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen, Rapport nr. 1.
- Valen, Henry (1985) «Valgsystemet», i Trond Nordby (red): *Storting og regjering 1945-1985. Institusjoner – rekruttering*. Oslo: Kunnskapsforlaget.

Valen, Henry (1988) «Norway: decentralization and group representation», i Michael Gallagher og Michael Marsh: *Candidate Selection in Comparative Perspective*. London: Sage.

Valen, Henry (1994) «Valgsystemet i Norge», *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 97, nr. 1.

Zimmerman, Joseph F. (1994) «Equity in Representation for Women and Minorities», i Wilma Rule og Joseph F. Zimmerman (red): *Electoral Systems in Comparative Perspective. Their Impact on Women and Minorities*. London: Greenwood Press.

Aardal, Bernt (1998) *Utskrift fra CELIUS*. Undervisningsopplegg om valg og valgordninger.

Aardal, Bernt (2002, kommer) «Electoral Systems in Norway 1814-1997», i Bernard Grofman og Arend Lijphart (red).: *Elections under List Proportional Representation in the Nordic Countries*. Agathin/Algora Press.

NOTATSERIE ROKKANSENTERET (ISSN 1503-0946)

Notatene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,
e-post: post@rokkan.uib.no, <http://www.rokkansenteret.uib.no>

NR

- 26-2002** *Dag Arne Christensen*: «Hovedtyper av valgordninger. Proporsjonalitet eller politisk styring?». Desember 2002.
- 25-2002** *Knut Grove*: «Mellom 'non-intervention' og 'samfundsvillie'. Statleg og kommunal regulering av økonomisk verksemd i Norge på 1800-talet». Desember 2002.
- 24-2002** *Knut Grove*: «Frå privat initiativ til kommunalt monopol. Lysverk, sporvegar og renovasjon i Bergen og Oslo 1850–1935». Desember 2002.
- 23-2002** *Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Jacob Aars*: «Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg». Desember 2002.
- 22-2002** *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Human Capital Investment and Globalization in Extortionary States». December 2002. The Globalization Program.
- 21-2002** *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Globalization and Risky Human Capital Investment». December 2002. The Globalization Program.
- 20-2002** *Augustín José Menéndez m.fl.*: «Taxing Europe. The Case for European Taxes in Federal Perspective». December 2002. The Globalization Program.
- 19-2002** *Marit Tjomsland*: «Arbeidsinnvandringssituasjonen i Norge etter 1975». November 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 18-2002** *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government — the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography». November 2002.
- 17-002** *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States». November 2002.
- 16-2002** *Ivar Bleiklie*: «Hierarchy and Specialization. On Institutional Integration of Higher Education Systems». Oktober 2002.
- 15-2002** *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Complex Patterns of Interaction and Influence Among Political and Administrative Leaders». October 2002.
- 14-2002** *Atle Møen*: «Den globale produksjonen av symbol og kunnskap. Verdsflukt og verdsherredømme». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 13-2002** *Johannes Hjellbrekke*: «Globalisering som utfordring til samfunnsvitskapane». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 12-2002** *Nina Berven*: «National Politics and Global Ideas? Welfare, Work and Legitimacy in Norway and the United States». September 2002. . The Globalization Program.
- 11-2002** *Knut Helland*: «Den opprinnelige symbiosen mellom fotball og presse». September 2002.
- 10-2002** *Marjoleine Hooijkaas Wik*: «Mangfold eller konformitet? Likheter og forskjeller innenfor og mellom fem statlige tilknytningsformer». August 2002.

- 9-2002** *Kristin Strømsnes*: «Samspillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretiske argument og empirisk dokumentasjon». August 2002.
- 8-2002** *Torstein Haaland*: «Tid, situasjonisme og institusjonell utakt i systemer». Juli 2002.
- 7-2002** *Ingvild Halland Ørnsrud*: «Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer». Juli 2002.
- 6-2002** *Tor Helge Holmås*: «Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis». June 2002. HEB.
- 5-2002** *Elin Aasmundrud Mathiesen*: «Fritt sykehusvalg. En teoretisk analyse av konkurranse i det norske sykehusmarkedet». Juni 2002. HEB.
- 4-2002** *Christian Madsen*: «Spiller det noen rolle? – om hverdagen på nye og gamle sykehjem». Juni 2002.
- 3-2002** *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand og Per Solvang*: «Roma – en midlertidig døv by! Deaflympics 2001». Juni 2002.
- 2-2002** *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand and Per Solvang*: «Rome – a Temporary Deaf City! Deaflympics 2001». June 2002.
- 1-2002** *Håkon Høst*: «Lærlingeordning eller skolebasert utdanning i pleie- og omsorgsfagene?». April 2002.