

Valglovutvalget
v/sekretariatet
Kommunal- og Moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Dato:
19. november 2018 (opprinnelig)
9. januar 2019 (korrigert)

Kontaktinformasjon:
rbh@toi.no
pbw@toi.no

Nedenunder følger vårt innspill til Valglovutvalget.

Vi anser utvalget deres som positivt og viktig for utformingen av et enda bedre demokrati i Norge. Hovedpoenget i vårt innspill er at de ulike målkriteriene til valgordningen i større grad kan ivaretas samtidig, enn hva som er tilfellet i dagens ordning. Etter vårt skjønn representerer gjennomgangen av valgordningen en gylden mulighet til å trekke på styrkene fra fagfeltet mekanisme-design for å sannsynliggjøre bedre oppnåelse av valgordningens målkriterier. Vi håper dere finner dette innspillet interessant og tar det med i drøftingen i utvalgsrapporten. For øvrig stiller vi oss positive til videre dialog med utvalget om valgordningen og ordningens målkriterier.

Med vennlig hilsen

Rasmus Bøgh Holmen
Paal Brevik Wangsness
Forskere ved
Transportøkonomisk institutt

Innspill til Valglovutvalget om ivaretagelsen av målkriteriene i det norske valgsystemet

Dagens valgordning for Det norske Storting har mange gode egenskaper i den forstand at den skaper demokratiske utfall med en god balanse mellom proporsjonalitet og ordningens øvrige målkriterier. Likevel er ikke ordningen optimalt utformet med tanke på å sikre best mulig måloppnåelse for proporsjonalitet og de øvrige målkriteriene. Dette følger av at det kan utformes flere alternative valgordninger som bedre ivaretar noen av målkriteriene, uten at det går ut over andre.

Dersom en ny valgordning i dag skulle blitt utformet fra grunnen av for å bedre måloppnåelsen av valgordningens målkriterier basert på tilgjengelig fagkunnskap, ville trolig fagfeltet *mekanisme-design* blitt lagt til grunn. Mekanisme-design handler om hvordan man hvordan kan utforme systemer som best mulig oppfyller ulike hensyn for gitte målkriterier.¹

¹ Fagfeltet har sine røtter i mikroøkonomi og spillteori.

Foruten proporsjonalitet skal valgordningen ivareta flere andre intersubjektive målkriterier, som regionale hensyn, hensynet til styringsdyktighet, forebygging av strategisk stemmegivning, enkelhet i stemmegivningen som ikke går utover valgdeltakelsen, hindring av justeringer i ordningen for å befeste nåværende posisjon med flere.

Selv om mekanisme-design åpenbart har mye å bidra med i utforming av våre demokratiske institusjoner, har fagtradisjonens ekspertise vært lite benyttet i utformingen av valgsystemet. For eksempel er valglovutvalget bredt sammensatt, men inkluderer ingen forskere eller andre fagpersoner innen mekanisme-design.

Etter vår vurdering peker det seg ut to svakheter ved valgordningen, som vi mener det bør gjøres justeringer for å motvirke. Disse svakhetene er følgende:

- 1. Dagens valgordning med en sperregrense balanserer mellom proporsjonalitet i representasjon og styringsdyktighet, men styringsdyktighet sikres med unødvendig høye demokratiske kostnader knyttet til mangel på proporsjonalitet.** Dagens valgordning med en sperregrense for fordeling av utjevningsmandater innebærer en målkonflikt mellom proporsjonalitet og styringsdyktighet. Ordningen kan føre til at mange velgere opplever sin stemme som «bortkastet». Tilfeller hvor antall stemmer per mandat for partier rett under sperregrensen blir disproporsjonalt høy sammenlignet med partier som kommer rett over. Styringsdyktighet sikres på et vis som også gjør at den politiske blokken med flertall av stemmene ofte ikke får flertall av setene på Stortinget. I to av de tre siste stortingsvalgene har ikke blokken med stemmemajoriteten vunnet stortingsflertallet og endt opp med statsministeren². I 2009 fikk Jens Stoltenberg fra Arbeiderpartiet fortsette som statsminister i Norge, til tross for at den blåblå blokken hadde vunnet i majoriteten av velgerne. Tilsvarende fikk Erna Solberg fra Høyre i 2017 lov til å fortsette som statsminister i Norge, til tross for at den blåblå blokken tapte majoriteten i velgerne til de rødgrønne.³
- 2. Stemmegivning burde gjenspeile velgernes sanne politiske preferanser. Dagens valgordning ser ut til å bidra til tilfeller hvor taktisk stemmegiving får mye vekt slik at velgermassens sanne preferanser blir utydelige.** Dagens valgordning med en sperregrense for fordeling av utjevningsmandater innebærer en målkonflikt mellom forebygging av strategisk stemmegivning og styringsdyktighet. På den ene siden vil det være tilfeller der tilhengere av store partier stemmer på mindre partier i samme blokk for å få hjelpe dem over sperregrensen. På den andre siden vil det være tilfeller der velgere lar være å stemme på partiet som ligger nærmest deres preferanser,

² I enkelte sammenhenger har Stortinget 2005 også blitt trukket frem som et valg der blokken med lavest oppslutning vant. Ved dette valget vant Arbeiderpartiet ved Stoltenberg regjeringssammenheng sammen med Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet på den blåblå blokkens bekostning. Dette resonnetet forutsetter imidlertid at man holder partiene under sperregrensen utenfor eller eventuelt foretar forutsetninger om småpartienes blokktilhørighet.

³ Her antas det at Miljøpartiet De Grønne ville valgt rødgrønn blokk, hvilket ikke kan fastslås med sikkerhet. De fleste valgkommentatorene, samt representanter fra regjeringspartiene Høyre og Fremskrittspartiet, antok imidlertid at partiet ville havne på venstre side. Miljøpartiet De Grønne gjorde det også klart for valget at de ikke ville tillate Fremskrittspartiet i regjering, slik at den sittende regjeringen uansett ville ha måttet gå med Miljøpartiet de Grønne på vippen.

fordi sannsynligheten for å komme over sperregrensen vurderes til å være for lav. Begge deler bidrar til at velgernes preferanser blir utydeliggjort, både i form av sammensetningen i Stortinget og videreformidlingen av hvilke politiske saksordener som er viktige for velgerne.

Sett fra et faglig ståsted i mekanisme-design er avviket mellom mandatfordeling på Stortinget og blokkenes oppslutning lite betryggende med tanke på valgordningens optimalitet, altså evne til å ivareta ordningens målkriterier. Til dette vil noen innvende at valgordningen ikke bare skal ivareta proporsjonalitet, men også andre målkriterier som styringsdyktighet, derav sperregrensen. Vårt poeng er at disse til dels motstridende hensynene bedre kan ivaretas samtidig, enn hva som er tilfellet i dagens valgordning.

Målkriteriene i en demokratisk valgordning

Enhver demokratisk valgordning kan ses som en målfunksjon av ulike målkriterier med gitt vektning. Den optimale valgordningen vil være den som ivaretar disse hensynene best mulig samtidig. I følgende vil vi kort redegjøre for de prinsipielle aspektene ved det som utgjør de viktigste målkriteriene, etter vårt skjønn.⁴

Det mest sentrale prinsippet i en demokratisk valgordning er proporsjonalitet, nemlig at fordelingen av parlamentsmedlemmer skal reflektere oppslutningen i befolkningen. Dersom dette var det eneste hensynet man ønsket å vektlegge, kunne man gått inn for en proporsjonal valgordning mellom partier der fordelingen av parlaments seter perfekt gjenspeilte stemmegivningen i befolkningen. Valgordninger tar imidlertid en rekke andre hensyn som til dels trekker i andre retninger, avhengig av hvilken ordning som praktiseres.

Det regionale hensynet utgjør et annet målkriterium. Kriteriet tilsier at alle regioner i landet bør være «tilstrekkelig» representert. I utgangspunktet kan dette prinsippet ivaretas ved et proporsjonalitetsprinsipp som også omfavner regioner. I mange land tillegges imidlertid regioner med relativt lav befolkning og/eller store arealer mer vekt for å sikre at deres minoritetsinteresser tas hensyn til.

Et tredje målkriterium er styringsdyktighet. Kriteriet tilsier at valgsystemet bør utformes på en måte som sikrer posisjonen «tilstrekkelig» beslutningsevne og unngår «for stor risiko» for regjeringsskifte mellom valg. Erfaringer fra andre land viser at styringsdyktigheten kan reduseres under valgordninger som åpner for mange småpartier.

Sannhetsstemmegivning utgjør et fjerde målkriterium. Kriteriet tilsier at valgordningen bør utformes på en måte som får velgerne til å stemme i tråd med sine preferanser og forebygger strategisk stemmegivning. I denne forbindelse vil vi trekke frem et berømt resultat fra mekanisme-design; Vickrey–Clarke–Groves-mekanismen. Mekanismen innebærer at reguleringer der det er i alle parters egeninteresse å avsløre sine preferanser, alltid vil gi høyest kollektiv beste utfallet, gitt at aktørene handler i tråd med egne

⁴ Valgordningen bør også ta stillingen til en rekke andre forhold, deriblant adgangen til bruk av politisk påvirkningsarbeid og betingelsene for å være stemmeberettiget. De tilhørende målkriteriene bør ivaretas uavhengig av vår analyse og er ikke fokus her.

overbevisninger. Ut i fra dette resonnementet vil strategisk stemmegivning være en uting, fordi det medfører at valgresultatet i mindre grad speiler befolkningens preferanser.

Et femte målkriterium er valgsystemets uavhengighet. Det vil være uheldig om folkevalgte i posisjon kan påvirke sannsynligheten for gjenvalg i sin favør ved å justere på valgkretser, endre vektingen mellom valgkretser, eller endre på sperregrensen. Slike justeringer vil i praksis i praksis innebære at politikere i posisjon kan tilegne seg fremtidig makt utover hva deres fremtidige oppslutning skulle tilsi.

Et sjette målkriterium er valgavholdelsens effektivitet. Flere valgomganger og komplekse stemmesedler kan gå utover demokratiske deltakelsen, i tillegg til at det knytter seg tidskostnader for stemmegivningen og administrative kostnader til selve arrangementet. I et komplekst politisk landskap kan imidlertid flere valgomganger bidra til at velgernes preferanser blir bedre ivaretatt.

Vi vil ikke gå inn på den subjektive vektleggingen mellom de ulike målkriteriene, men anerkjenner dem som ulike potensielle målkriterier som en valgordning bør ta hensyn til. Generelt er et mest mulig transparent valgsystem en fordel for demokratiet, fordi det bidrar til at de relevante aspektene ved systemet blir lett forståelig for velgerne og at partiene i større utstrekning oppgir sine reelle preferanser. Det er isolert sett en styrke hvis valgordningen bidrar til at partier oppgir sine sanne preferanser, fordi det innebærer at partiene på Stortinget i større grad *vil* tilstrebe seg å reflektere velgernes preferanser. Analogt er valgordninger som bidrar til at velgernes preferanser synliggjøres for partiene er et gode, fordi de innebærer at partiene på Stortinget i større grad *kan* tilstrebe seg å reflektere velgernes preferanser.

I hvilken grad de ulike målkriteriene kommer i konflikt med hverandre vil langt på vei være en funksjon av hvilken valgordning som legges til grunn.

Dagens valgordning

Ved dagens valgordning velges 150 representanter inn til Stortinget fra hvert av landets inntil nylig nitten fylker. Mandatfordelingen over fylker er basert på areal i tillegg til befolkningsstørrelse. Dermed får fylker med store arealer og spredt befolkning systematisk flere representanter enn hva befolkningsstørrelsen skulle tilsi og vice versa. Deretter fordeles 19 utjevningsmandater til partier med nasjonal oppslutning på minst fire prosent⁵ med sikte på å oppnå proporsjonalitet over partilandskapet. Dagens valgordning er naturligvis langt mer kompleks enn vår gjengivelse, men det rokker ikke ved våre poenger, så vi vil ikke gå nærmere inn på det her.⁶

⁵ Sperregrense for tildeling av utjevningsmandater

⁶ Et annet sentralt forhold i valgordningen er metoden for utdeling av utjevningsmandater. Utdelingen av utjevningsmandater skjer ved modifisert Sainte-Laguës metode, som tenderer til å svakt favorisere småpartier like over sperregrensen i utdelingen av mandatene. Ytterlige et sentralt forhold i valgordningen er hver velgers mulighet til å rangere om på kandidatene på fylkeslisten til valgt parti. Mer konkret gis velgerne mulighet til å endre rekkefølgen i fylkespartilisten, som de stemmer på, ved å løfte og stryke kandidater.

For å ivareta styringsdyktighet inneholder dagens valgsystem en sperregrense på fire prosent. Sperregrensen hindrer småpartier med under fire prosents oppslutning i å bli tildelt utjevningsmandater og forebygger dermed utfordringer i styringsstabiliteten knyttet til mange små partier i parlamentet. Samtidig medfører sperregrensen at målkriteriet om proporsjonalitet i valgsystemet over det politiske landskap i mindre grad ivaretas. Videre vil ivaretagelsen av målkriteriet sannhetsstemmegivning svekkes gjennom strategisk stemmegivning. Dette kan enten komme til uttrykk enten ved at velgere stemmer på et parti for å hjelpe partiet over sperregrensen, eller ved at velgere lar være å stemme på et parti i frykt for at partiet uansett kommer under sperregrensen. Både redusert proporsjonalitet og redusert sannhetsstemmegivning er uttrykk for demokratiske kostnader, fordi de innebærer at Stortinget i mindre grad gjenspeiler befolkningens sanne preferanser.

Alternative valgordninger

Det kan tenkes flere valgordninger som bedre ivaretar valgordningens målkriterier enn dagens ordning. Overgangen til en av disse ordningene vil medføre at innbyggernes preferanser i større utstrekning gjenspeiles av Stortinget og dermed også av Regjeringen. En slik overgang vil derfor representere en demokratisk gevinst.

Vi kommer med to alternative forslag, som vi mener demper målkonfliktene i dagens valgordning og således leder til demokratiske gevinster. Begge forslag innebærer relativt små justering på dagens valgordning, slik at styrkene i dagens ordning ivaretas. Våre forslag er som følgende:

1. **Alternativ 1:** Sperregrensen på fire prosent opprettholdes, men partiene som havner under sperregrensen velger selv hvilket eller hvilke partier deres utjevningsmandater skal gå til. Alle partier må på et gitt tidspunkt før valgkampen knyttet til Stortingsvalget oppgi hvilket eller hvilke partier hvert av deres eventuelle utjevningsmandater skal gå til, dersom de kommer under sperregrensen. I praksis vil alle partier annonsere lister over hvilke partier deres første, andre og n -te utjevningsmandater vil gå til, om de havner under sperregrensen.
2. **Alternativ 2:** Alle stemmeberettigede får anledning til å oppgi både sin primærpreferanse og sin sekundærpreferanse i valget. Mer konkret legges det til et enkelt avkryssningsspørsmål nederst på stemmeseddelen, som det er frivillig å svare på: «Dersom partiet du stemmer på skulle havne under sperregrensen, hvilket parti vil du eventuelt gi din stemme til i fordelingen av de 19 utjevningsmandatene?». Dersom partiet som representerer en velgers primærpreferanse kommer under sperregrensen, vil velgerens sekundærpreferanse gjelde ved utdeling av utjevningsmandater.

Begge alternativene har til felles at de ivaretar hensynet til styringsdyktighet, samtidig som de kraftig reduserer utfordringer knyttet til manglende proporsjonalitet og sannhetstemning. På ulike måter bidrar våre alternative ordninger også til bedre informasjonsflyt mellom velgerne og partiene.

I den første ordningen tvinges småpartiene til å ta stilling til hvilke partier som de befinner seg nærmest i det politiske landskapet. Dette er interessant informasjon for deres velgere.

Det er ingenting i veien for at det første utjevningsmandatet gis til et parti, mens det andre utjevningsmandatet gis til et annet parti. Et viktig poeng er at partiens sekundærtilknytning annonseres i god tid før valget, slik annonseringen for sekundærtilknytning ikke forstyrrer selve valgkampen. Det kan tenkes situasjoner i forkant av annonseringen der de store partiene vil kjempe om småpartienes gunst for å havne høyt på deres sekundærliste for utjevningsmandater. I den grad dette kan skje vil det kunne være en demokratisk styrke. Partier under sperregrensen kan ha en mandatfordeling som er disproporsjonalt lav relativt til velgeroppslutning, så det er positivt hvis disse småpartienes velgere får en viss innflytelse gjennom større partier.

I den andre ordningen kan velgerne selv avgjøre hvilket parti de ønsker å bidra til et utjevningsmandat til, dersom deres førstevalg kommer under sperregrensen. I forhold til den første ordningen vil utjevningsmandatet i enda større grad samsvare med velgernes preferanser, hvilket i seg selv utgjør en stor demokratisk fordel. En annen fordel er at partiene får oversikt over sekundærpreferansene til egne og andres velgere. Det er viktig styringsinformasjon i demokratiet. En kostnad er imidlertid at stemmegivningen blir et lite hakk mer komplisert ved at man i praksis kan stemme for to partier i stedet for bare ett. Videre tvinges ikke småpartiene til å avsløre sin beliggenhet i det politiske landskapet som i vår første alternative ordning. De kan heller ikke bruke en annonsering av deres sekundærtilhørighet til å oppnå innflytelse.

Veien videre

Vi ser et stort potensial i forskning på valgordninger og mekanisme-design. På sikt ønsker vi å utarbeide en forskningsartikkel som diskuterer poengene i vårt utvalgsinnspill nærmere og i større grad behandle valgsystemets kompleksitet. I tillegg ser vi for oss at vår fremtidige artikkel vil inneholde en oversikt over relevant litteratur på området, en matematisk formalisering i valgordningens funksjon og målkriterier, og beregninger av historiske valgresultater under alternative valgordning.

Med tanke på bakgrunnen og mandatet til Valglovutvalget tror vi våre forslag kan være av interesse for utvalget. Vår vurdering er at utvalget vil bidra til høyere tillit til at de som velges i større grad representerer og får signaler om folkets vilje, og på den måten styrker legitimiteten til demokratiet.

Vi har i vårt innspill foreslått to alternative valgordninger, som innebærer små justeringer av dagens ordning. Med bakgrunn i mikroøkonomi og spillteori kan våre foreslåtte justeringer tolkes som et stykke mekanisme-design. Begge ordningene har det til felles at de demper målkonflikten mellom valgordningens målkriterier og bringer valgutfallene nærmere folkets sanne preferanser. Vår vurdering er derfor at en overgang til en av våre foreslåtte valgordninger vil representere demokratisk gevinster. Videre vil begge våre alternative ordninger på ulike måter stimulere til større grad av informasjonsutveksling mellom velgerne og partiene. Denne typen informasjonsutvekslingen vil både landets innbyggere og politiske partier kunne dra nytte av.

Våre forslag vil også enkelt kunne kombineres med eventuelle andre justeringer i valgordningen, som endring i sperregrensen, endring i mandatfordelingen mellom fylker eller endringer i valgkretsene i tråd med Regionreformens nye fylkesinndelingen.