

Plassering av utjamningsmandater på fylkespartier

Gunnvald Grønvik

(f. 1951), dr.polit. i samfunnsøkonomi (Universitetet i Oslo, 1994), spesialrådgiver, Norges Bank Finansiell Stabilitet.
E-post: gunnvald.gronvik@norges-bank.no

Ved fylkesfordelinga av utjamningsmandater ved valget i 2005 fikk Finnmark Venstre med 826 stemmer på sin liste tildelt ett utjamningsmandat. Dette ble av mange vurdert som uheldig, og her drøfter jeg alternativer for fylkesfordeling av utjamningsmandatene som kan redusere sjansene til liknende hendelser.

Uheldig Finnmarksmandat, men riktig med Venstremandat

Det er viktig å være klar over at sjøl om det var uheldig at Finnmark Venstre i 2005 fikk tildelt ett utjamningsmandat, så var det ikke på et nasjonalt nivå noe galt med Venstre sin representasjon. Gjennom utjamninga fikk Venstre til sammen 10 mandater basert på sine 156 113 stemmer i Norge. Av disse mandatene var 4 utjamningsmandater. Det var omtrent like mange stemmer bak mandatene til Venstre som det var bak mandatene til de fem partiene som delte utjamningsmandatene. Ap hadde et par tusen færre stemmer bak hvert av sine mandater og FrP hadde om lag tusen færre stemmer bak hvert¹ av sine mandater¹. Det var altså et uttrykk for likebehandling mellom alle Norges velgere at Venstre fikk mandattallet som de faktisk fikk. For problemstillinga om riktig nasjonal representasjon av velgerne var dermed de to mandatene Finnmark Ap fikk, og det ene Finnmark FrP fikk, et større problem enn utjamningsmandatet til Finnmark Venstre!

Urimeligheten som påpekes gjennom mandatet til Finnmark Venstre gjelder hvilke fylkespartier som skal tildeles utjamningsmandatene som et parti har vunnet. Det er mange tenkelige metoder en kunne brukt for å finne fram til dette. I tillegg til metoden som faktisk ble brukt, skal jeg her skissere to metoder som også baserer seg på restkvotientene som er i bruk. Restkvotientene er forklart og vist for 2009-valget i tilknytning til tabell 5 i Aardal (2010).

1. Merk imidlertid at Fremskrittspartiets representasjon på landsbasis basert på mandater vunnet i fylkene i utgangspunktet var «riktig», det var overrepresentasjonen til Ap som førte til at utjamninga ikke ble fullstendig.

Faktisk fordeling

Systemet med fordeling basert på restkvotienter, ble vist som et eksempel i avsnitt 6.13 i NOU (2001:3). Ved valget i 2005 var restkvotientene for partiene som vant utjæmningsmandater som i tabell 1, og fordelingsrekkefølgen er tatt inn i kolonnen til høyre.

Tabell 1. Restkvotienter og fylkesfordeling av utjæmningsmandater i 2005

	SV	Sp	V	KrF	H	Rekkefølge
Østfold	0,1929	0,3905	0,3207	0,5507	0,3183	4
Akershus	0,3925	0,5914	0,3800	0,5853	0,3433	1
Oslo	0,4293	0,1694	0,2967	0,5786	0,4524	2
Hedmark	0,2037	0,2386	0,2510	0,2228	0,5600	3
Oppland	0,4736	0,2544	0,2619	0,2407	0,4818	9
Buskerud	0,1943	0,5099	0,4105	0,3494	0,4019	6
Vestfold	0,5017	0,2158	0,3024	0,3609	0,3062	7
Telemark	0,4527	0,3416	0,1839	0,3902	0,4677	11
Aust-Agder	0,2323	0,1576	0,1609	0,3797	0,3789	15
Vest-Agder	0,3277	0,2123	0,2724	0,3167	0,2463	16
Rogaland	0,2519	0,2520	0,2814	0,4873	0,3670	8
Hordaland	0,3500	0,2350	0,3284	0,4101	0,3281	13
Sogn og Fjordane	0,3655	0,2800	0,2323	0,3584	0,3357	17
Møre og Romsdal	0,4748	0,2243	0,2020	0,2941	0,3416	10
Sør-Trøndelag	0,3216	0,2538	0,4019	0,4380	0,3745	12
Nord-Trøndelag	0,1909	0,2719	0,2158	0,2345	0,3473	18
Nordland	0,3366	0,2729	0,2930	0,4016	0,2513	14
Troms	0,1929	0,4607	0,1879	0,2681	0,5386	5
Finnmark	0,1779	0,2532	0,0924	0,1673	0,3848	19
Sum utjæmningsmandater	2	2	4	7	4	

På hver linje er restkvotienten som ga utjæmningsmandat innrammet i en boks. Metoden er at en finner det største tallet i tabellen. Her er det Akershus Sp som har størst kvotient og er første fylkesparti som får utjæmningsmandat. Ettersom det skal tildeles ett og bare ett mandat per fylke, kan en etter dette se bort fra de øvrige kvotientene fra Akershus. Det gjelder dermed blant annet Akershus KrF som har den nest største kvotienten i Norge. Blant kvotientene som fortsatt kommer i betraktning har Oslo KrF den største, og blir dermed det andre fylkespartiet som får tildelt utjæmningsmandat, og etter dette kan en se bort fra kvotientene for Oslo. Slik fordeles mandatene videre til fylkespartier. Det sjette mandatet

blir fordelt til Buskerud Sp. Ettersom Sp da har fått sine to utjavningsmandater, kan en etter dette se bort fra kvotientene som gjelder Sp. Slik forsvinner fylkeskvotienter og partikvotienter ut fra videre betraktning.

Når 15 av 19 mandater er fylkesfordelt, har alle andre partier enn Venstre fått sine utjavningsmandater. Venstre har imidlertid ikke fått noen av sine fire utjavningsmandater, og får dermed sine i fylkene «ingen andre partier ville ha». Nederst på rangstigen for Venstre er Finnmark. Slik ble altså mandatene faktisk fordelt.

Alternativ 1: Bruk rekkefølgen fra partifordelinga

Et åpenbart alternativ er å ta utgangspunkt i rekkefølgen mandatene ble partifordelt i den nasjonale utjamninga.² For dette partiet kan den største restkvotient i et fylke som ikke allerede har fått sitt utjavningsmandat, brukes. Fordelinga ville da blitt som i tabell 2.

Dette ville gi økt prioritet i fordelinga av utjavningsmandater til partiene som i utgangspunktet har kommet dårligst ut ved fordelinga i fylkene. I 2005 (og også i 2009) var dette KrF, og de får dermed sine utjavningsmandater der de var nærmest til å nå opp i fylkene uavhengig av om kanskje et annet parti var enda nærmere det siste mandatet. Det kan oppfattes som rettferdig å prioritere partiene etter hvor feilrepresentert de har vært så langt i fordelinga. Ei slik endring i prioriteringa kan ha betydelig praktisk betydning. Det blir her illustrert ved at utjavningsmandatet i Akershus ved denne tildelingsmetoden tilfaller KrF (Valgerd Svarstad Haugland) i stedet for Sp (Åslaug Haga). Det fører også til at partier med god uttelling i fylkene ikke får utjavningsmandat i fylker der en kan anta at de ut fra nasjonal representasjon primært ville ha dem, og der partiene kan være relativt sterke. Et eksempel her er Sp, som med denne metoden får sine to utjavningsmandater fra Telemark og Sogn og Fjordane i stedet for fra Akershus og Buskerud.

2. For et parti nr. n som har med stemmetall på landsbasis lik st_n og som har vunnet ma_n direkte fra fylkene, vil første mulige vinnerkvotient for utjavningsmandat være $kv_n^1 = st_n / (2 \times ma_n + 1)$. Den neste for dette partiet blir $kv_n^2 = st_n / (2 \times ma_n + 3)$ og så videre der nevneren økes med 2 for hvert vunnet utjavningsmandat. Tilsvarende koeffisienter kan regnes ut for alle partier som passerer sperrergrensa. De 19 største gir utjavningsmandat, og kan sorteres i en rekkefølge på samme måte som det gjøres med de vinnende kvotientene i fylkene. Dette er rekkefølgen for partifordelinga i den nasjonale utjamninga.

Tabell 2. Parti og fylkesfordeling av utjammingsmandater følges ad

Utjammingsm. nr.	Parti	Divisjon med	Landskvotient	Landsm. nr.	Fylke	Restkvotient
1	KrF	9	19 876,1	5	Akershus	0,5853
2	KrF	11	16 262,3	6	Oslo	0,5786
3	KrF	13	13 760,4	7	Østfold	0,5507
4	V	13	12 008,7	7	Buskerud	0,4105
5	KrF	15	11 925,7	8	Rogaland	0,4873
6	KrF	17	10 522,6	9	Sør-Trøndelag	0,4380
7	V	15	10 407,5	8	Hordaland	0,3284
8	H	39	9 537,1	20	Hedmark	0,5600
9	KrF	19	9 415,0	10	Nordland	0,4016
10	V	17	9 183,1	9	Vestfold	0,3024
11	H	41	9 071,9	21	Troms	0,5386
12	Sp	19	9 003,3	10	Telemark	0,3416
13	H	43	8 650,0	22	Oppland	0,4818
14	SV	27	8 628,6	14	Møre og Romsdal	0,4748
15	KrF	21	8 518,3	11	Aust-Agder	0,3797
16	H	45	8 265,5	23	Finnmark	0,3848
17	V	19	8 216,5	10	Vest-Agder	0,2724
18	Sp	21	8 145,9	11	Sogn og Fjordane	0,2800
19	SV	29	8 033,5	15	Nord-Trøndelag	0,1909

Alternativ 2: Maksimer koeffisientsummen

Et annet alternativ kan begrunnes med hva restkvotientene faktisk er. Kvotientene uttrykker avstanden det enkelte fylkesparti har fra å vinne ett ekstra mandat direkte i fylkene. Jo større verdien er, jo nærmere er fylkespartiet i å få representasjon på egenhånd. Det kan vise seg at de er mindre enn 0,7 for fylkespartier som ikke har vunnet direkte mandat fra fylkene, mens de er mindre enn 0,5 for fylkespartier som har vunnet minst ett mandat.³ Jo større kvotienten er, jo nærmere er fordelinga ønskene til velgerne i den aktuelle kretsen. Jo større summen av kvotienter er, jo større bidrag gir utjammingsmandatene til også å gi «riktig fylkesrepresentasjon». Den andre alternative måten å fylkesfordele utjammingsmandatene på blir dermed å maksimere summen av restkvotienter som er tildelt mandat gitt de to bibetingelsene: Ett utjammingsmandat skal tildeles til hvert fylke, og hvert parti skal ha like mange som partiet har vunnet utjammingsmandater.

3. Verdien 0,7 følger av at første delingstall ved fordeling av mandater direkte fra fylkene er forhøyet til 1,4.

Denne metoden har ingen enkel løsning som kan vises i et rekursivt resonnement slik de to første metodene har. Problemet har imidlertid en løsning, og kan i hvert fall finnes ved å regne gjennom alternativene. I 2005 ble fylkesfordelinga av utjammingsmandatene en annen enn med metoden som faktisk ble brukt. Det kan bevises ved følgende enkle ombytting i forhold til den faktiske fordelinga:

Utjammingsmandatet fra

- Finnmark flyttes fra Venstre til Høyre
- Sør-Trøndelag flyttes fra KrF til Venstre
- Telemark flyttes fra Høyre til KrF

I og med at mandatene flyttes i en trekant mellom fylkespartier, er både parti- og fylkesrestriksjonene på fordelinga fortsatt oppfylt. Finnmarksmandatet er flytta til Høyre som sto vesentlig sterkere i fylket enn Venstre, mens det ikke er dramatiske forskjeller mellom partiopplutning i de to andre involverte fylkene.

Sammenlikning av metodene

De tre metodene som nå er skissert kan sammenliknes og vurderes mot hverandre med summen av restkoeffisienter. En høy sum er ønskelig ettersom det viser at en samlet sett har tatt hensyn til fylkespartienes styrke i fylkene. Sammenlikninga er vist i tabell 3. Alternativ 1 ble vist i tabell 2. Alternativ 2 er lik den faktiske løsningen i seksten fylker, og flytting av mandater mellom partier i tre fylker slik det er vist over. Sammenlikning av summen av restkoeffisienter viser en liten forskjell mellom den faktiske løsningen og alternativ 1, som taler til den faktiske metodens fordel. I alternativ 2 øker summen av de brukte restkoeffisienter med om lag 0,25 i forhold til den faktiske løsningen. Det er altså en betydelig større forskjell mellom den faktiske løsningen og alternativ 2 enn det var mellom den faktiske og alternativ 1.

En økning på 0,25 på landsbasis er betydelig. I praksis kan denne summen neppe noen gang bli høyere enn ca. 8,5. En økning fra 8,0988 til 8,3554 fører summen vesentlig nærmere det som kan sies å være en maksimal løsning. Dette oppnås fordi alle utjammingsmandatene i alternativ 2 fordeles til fylkespartier i en felles operasjon. Dette understreker at mandatene er vunnet på grunnlag av nasjonalt stemmetall med en nasjonal stemmefordeling, og etter partifordeling av mandater i fylkene.

Tabell 3. Sammenlikning av fylkesfordelinga av utjavningsmandater i 2005

	Faktisk	Kvot.	Alt. 1	Kvot.	Alt. 2	Kvot.
Østfold	KrF	0,5512	KrF	0,5512	KrF	0,5512
Akershus	Sp	0,5914	KrF	0,5853	Sp	0,5914
Oslo	KrF	0,5786	KrF	0,5786	KrF	0,5786
Hedmark	Høyre	0,5627	Høyre	0,5627	Høyre	0,5627
Oppland	Høyre	0,4859	Høyre	0,4859	Høyre	0,4859
Buskerud	Sp	0,5100	Venstre	0,4105	Sp	0,5100
Vestfold	SV	0,5017	Venstre	0,3024	SV	0,5017
Telemark	Høyre	0,4685	Sp	0,3416	KrF	0,3899
Aust-Agder	KrF	0,3814	KrF	0,3814	KrF	0,3814
Vest-Agder	Venstre	0,2709	Venstre	0,2709	Venstre	0,2709
Rogaland	KrF	0,4872	KrF	0,4872	KrF	0,4872
Hordaland	KrF	0,4100	Venstre	0,3284	KrF	0,4100
Sogn og Fjordane	Venstre	0,2322	Sp	0,2800	Venstre	0,2322
Møre og Romsdal	SV	0,4735	SV	0,4735	SV	0,4735
Sør-Trøndelag	KrF	0,4381	KrF	0,4381	Venstre	0,4018
Nord-Trøndelag	Venstre	0,2158	SV	0,1909	Venstre	0,2158
Nordland	KrF	0,4009	KrF	0,4009	KrF	0,4009
Troms	Høyre	0,5388	Høyre	0,5388	Høyre	0,5388
Finnmark	Venstre	0,0888	Høyre	0,3705	Høyre	0,3705
Sum		8,0988		7,9874		8,3544

Det er dermed sterke grunner til å endre systemet til å bruke en slik metode. Dette kan for øvrig vedtas av Stortinget i et ordinært lovvedtak.⁴

Et argument mot løsningen er at den må programmeres av noen som mestrer de aktuelle utfordringene. Denne programmeringa vil ikke uten videre kunne kontrolleres ved manuell regning. Tyngden av dette motargumentet er ikke klar. De aller fleste velgere, og en stor andel politikere og politiske observatører av ulike slag som villig kommenterer valg og valgresultat, skjønner allerede i dag lite av valgordningas teknikk. De er avhengige av dataprogrammer og datakraft. Derksom en mener at alternativ 2 er det beste alternativet, vil en også klare å lage tilstrekkelig gode ordninger for revisjon av programmene som brukes ved den endelige utskrivninga av fullmakter.

4. Jf. Grunnloven (1814) § 59, 6. ledd som lyder: «Nærmere Bestemmelser om Fordelingen af Partiernes Udjævningsmandater paa Valgdistrikterne fastsættes ved Lov». Bestemmelsen finnes i § 11-6 av Valgloven (1985).

Avslutning

Det var uheldig at Venstre ved valget i 2005 fikk et av sine utjamningsmandater fra Finnmark der partiet bare hadde 826 stemmer (som ga en restkvotient på 0,0924). Over er to alternativer til metoden som ble brukt gjennomgått. Ingen metode kan fullt ut garantere mot noe liknende som det som skjedde i 2005. Sjansen til å unngå dette er størst med metoden betegnet som alternativ 2, som har den fordel at den representerer en nasjonal løsning på et nasjonalt fordelingsproblem.

Litteratur

- Grunnloven (1814) *Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814*. Sist endra med virkning fra 1. oktober 2009. Hentet 14.4.2010 fra Lovdata <http://www.lovdato.no/all/nl-18140517-000.html>.
- NOU (2001:3) *Velgere, valgordning, valgte*. Kommunal- og regionaldepartementet. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Valgloven (1985) *Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)*. Sist endra 8. mai 2009. Hentet 14.4.2010 fra Lovdata <http://www.lovdato.no/all/nl-20020628-057.html>.
- Aardal, Bernt (2010) «Den norske stortingsvalgordningen og dens politiske konsekvenser» *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 26(2): 75–104.