

Stjórnsækni og stefnufesta

Gunnar Helgi Kristinsson
prófessor við félagsvísindadeild Háskóla Íslands

Indriði H. Indriðason
dósent við félagsvísindadeild Háskóla Íslands
og kennari (fellow) við stjórnmálafræðideild
University of Oxford

2. tbl. 3. árg. 2007
Fræðigreinar

Útdráttur

Í þessari grein er tekið á við spurninguna um blutfallslegt vægi stjórnsækni og stefnufestu hjá íslenskum stjórnmalaflokkum. Við myndun samsteypustjórna þurfa flokkar oft að meta kosti þess að komast í stjórnaraðstöðu á móti því að gefa eftir einhver stefnumál sín. Rannsóknir benda til þess að íslenskir stjórnmalaflokkar séu fremur stjórnsæknir og setji það tiltölulega lítið fyrir sig að gefa eftir stefnumál sín. Þrjár tilgátur eru settar fram um það í greininni hvaða afleiðingar þetta hefur fyrir íslensk stjórnmal. Í fyrsta lagi að íslenskir stjórnmalaflokkar hafi tilhneigingu til að mynda lágmarks sigursamsteypur og myndi síður minniblutastjórnir eða stjórnir með aukaflokka innanborðs en flokkar í nálægum ríkjum, í öðru lagi að stjórnarsáttmálar séu styttri en í öðrum ríkjum og í þriðja lagi að skipting ráðuneyta sé tiltölulega hagstæð smærri stjórnarflokkum vegna harðrar samkeppni um að komast í stjórnaraðstöðu. Tilgáturnar fá í meginatriðum stuðning af gögnum sem skoðuð voru að undanskilinni annarri tilgátunni. Þótt stjórnarsáttmálar séu afar stuttir á Íslandi er ekki almennt samband á milli stjórnsækni og lengdar stjórnarsáttmála af því tagi sem tilgátan gerir ráð fyrir, í þeim löndum sem samanburðargögn eru til um. Á hinn bóginn kemur í ljós að þar sem stjórnarsáttmálar eru stuttir hafa forsætisráðberrar þess meiri völd. Á Íslandi fara hins vegar saman valdalitlir forsætisráðberrar og stuttir stjórnarsáttmálar, sem samrýmist vel hugmyndum um stjórnsækni íslenskra stjórnmalaflokka.

Meðal þess sem gera má ráð fyrir að stjórnmalaflokkar sækist eftir er að komast í stjórn og hrinda stefnuáformum sínum í framkvæmd. Milli þessara markmiða – stjórnarsetu og stefnufestu – þarf ekki að vera togstreita ef flokkar komast einir í meirihlutastöðu og ná yfirráðum yfir framkvæmdarvaldinu. Hins vegar eiga stjórnmalaflokkar víða ekki möguleika á þessu. Þar sem hlutfallskosningar eru viðhafðar og hreinn meirihluti sjaldgæfur geta stjórnmalaflokkar þurft að forgangsraða markmiðum sínum. Þeir geta þurft að veða óskina um að komast í stjórn á móti óskinni um að hvika hvergi frá stefnu sinni.

Samsteypustjórnarkenningar eru ekki allar á einu máli um stjórnsækni og stefnusækni stjórnmalaflokka. Fyrstu samsteypustjórnarkenningarnar (Gamson 1961, Riker 1962, Leiserson 1968) gengu út frá þeirri forsendu að stjórnmalaflokkar væru stjórnsæknir og stefndu að því að hámarka sinn hlut í skiptanlegum feng ríkisstjórna, einkum fjölda ráðuneyta. Til að hver þátttakandi geti fengið eins stóran skerf og kostur er (þ.e. ráðuneyti) er nauðsynlegt að skipta feng sigurvegaranna milli eins fárra flokka og nægja til meirihluta. Slíkar stjórnir eru kallaðar lágmarks sigursamsteypur og kenningarnar gerðu yfirleitt ekki ráð fyrir að stefnumál flokkanna hefðu áhrif á myndun þeirra.

Reynsluathuganir veittu fyrstu kynslóð samsteypustjórnarkenninga lítinn stuðning (Browne 1973). Erfitt er að skýra tilvist minnihlutastjórna með forsendum um stjórnsækni flokka því slíkar stjórnir hljóta að styðjast við flokka sem ekki eru beinir aðilar að stjórninni (og hvers vegna ættu stjórnsæknir flokkar að fallast á slíkt?). Auk þess eru stjórnir með aukaflokka innanborðs mun algengari en þessar kenningar gerðu ráð fyrir. Höfundar eins og Axelrod (1970) og de Swaan

(1973) bentu á að ekki mætti líta framhjá stefnumálum flokkanna við samsteypu-stjórnarmyndanir. Þannig væru stjórnmalaflokkar sem ættu stefnulega samleið á að minnsta kosti einhverjum víddum stjórnmalanna líklegri til að mynda stjórnir en aðrir. Enn aðrir hafa bent á að líkur á að myndaðar séu minnihlutastjórnir aukist ef hugmyndafræðilegur ágreiningur innan væntanlegrar stjórnarandstöðu þeirra er mikill (Laver og Schofield 1990). Við slíkar kringumstæður eru lífslíkur minnihlutastjórna betri þar sem lítill grundvöllur er fyrir því að stjórnarandstöðuflokkarnir taki höndum saman og fellu stjórnina.

Tilhneiging er til þess í skrifum um samsteypustjórnir að gera ráð fyrir að allir flokkar séu annaðhvort stjórnsækni eða stefnusækni í sama mæli (t.d. Laver og Shepsle 1996, bls. 20). Þetta er að mörgu leyti frekar ósennileg forsenda. Bæði stofnanalegir þættir (svo sem innri uppbygging flokkanna) og eðli gæða sem þeir úthluta fylgismönnum sínum geta haft áhrif á það í hve ríkum mæli stjórnaraðstaðan ein sér – óháð almennri stefnu stjórnarinnar – er eftirsóknarverð. Fyrir fyrirgreiðsluflokka getur stjórnaraðstaða til dæmis haft mikið gildi jafnvel þótt stefna stjórnarinnar í veigamiklum atriðum sé þeim lítt að skapi. Martin og Stevenson (2001) skoða tilgátur byggðar á forsendum bæði um stjórnsækni og stefnusækni við stjórnarmyndanir í fjórtán löndum yfir rúmlega 40 ára tímabil. Þeir sýna fram á að báðar forsendurnar eru gagnlegar við að útskýra hvaða stjórn er mynduð í kjölfar kosninga en hins vegar er óljóst af greiningu þeirra hvort báðar forsendurnar eiga jafnvel við alls staðar.¹ Greiningin varpar þannig litlu ljósi á það hvers vegna minnihlutastjórnir eru jafnalgengar og raun ber vitni í Danmörku en þekkjast vart á Íslandi. Viðfangsefnið hér er að rannsaka stjórnsækni og stefnusækni flokka á Íslandi með samanburði við önnur lönd.

Kenningar um samsteypustjórnir á Íslandi

Þeir sem hafa skrifað um stjórnarmyndanir á Íslandi ganga út frá talsvert mismunandi sýn á flokkana og markmið þeirra við stjórnarmyndanir. Fyrstu tilraunina til að greina stjórnarmyndanir á Íslandi er að finna í ritgerð Ólafs Ragnars Grímssonar, „The Icelandic Multilevel Coalition System“ (1977), sem síðar varð uppstaðan í grein hans „Iceland: A Multilevel Coalition System“ í Browne (ritstj.) (1982). Nokkur munur er reyndar á afstöðu Ólafs í greinunum tveimur að því leyti að í fyrri útgáfunni gerir hann ekki með afgerandi hætti upp á milli kenningahefðanna tveggja (þ.e. stjórnsækni og stefnusækni) og vísar meðal annars í mikilvægi fyrirgreiðslugæða sem stuðning við kenningar um að stjórnmalaflokkar reyni að hámarka hlut sinn í aðstöðu ekki síður en stefnu. Í lokaútgáfu greinarinnar er hins vegar afgerandi afstaða tekin með stefnukeningum; stjórn-

1 Ástæðan er sú að niðurstöður Martin og Stevenson (2001) geta verið tilkomnar jafnt vegna þess að báðar forsendurnar hafa svipað skýringargildi í öllum þeim löndum sem þeir skoða og vegna þess að forsendan um stefnusækni á við í hluta landanna og forsendan um stjórnsækni í hinum hlutanum.

Stjórnsmál og stjórnsýsla vefþimarit (fræðigreinar)

málaflokkar reyni að lágmarka stefnufjarlægð frekar en að hámarka hlut sinn í fjölda ráðuneyta (sjá sérstaklega Ólaf Ragnar Grímsson 1982, bls. 169-170). Ólafur telur mögulegt að flokka samsteypustjórnir á grundvelli tveggja stefnuása (hægri-vinstri og utanríkismál). Röðun flokkanna á þessa ása telur hann bæði skýra að Sjálfstæðisflokkurinn og Sósíalístaflokkurinn/Alþýðubandalagið mynduðu ekki stjórnir saman eftir 1947 og átök í stjórnarsamstarfi Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks á fyrri hluta sjötta áratugarins, sem hafi snúist um utanríkismálaásinn (Ólafur Ragnar Grímsson 1982, bls. 151).

Vandinn við greiningu Ólafs Ragnars er að með fjóra meginflokka á tímabilinu sem hann fjallar um og tvær víddir þar sem flokkunum er skipað á raðskala er lítið hægt að leiða af forspám út frá henni. Allir flokkarnir gætu unnið með öllum öðrum án þess að það stangaðist á við kenninguna, ef undan er skilinn sá möguleiki einn að Alþýðubandalagið/Sósíalístaflokkurinn og Sjálfstæðisflokkurinn geti unnið saman því þessir flokkar lágu fjærst hvor öðrum á báðum kvörðum.² En allir vissu reyndar fyrir að þessir tveir flokkar hefðu ekki unnið saman á því tímabili sem Ólafur fjallar um (þótt þeir hafi gert það 1944-1947). Ólíklegt er að kenningin hafi forspárgildi um stjórnarslit eða stöðugleika í stjórnarsamstarfi enda yrði til dæmis erfitt að skýra langlífi viðreisnarsamstarfsins samanborið við aðrar ríkisstjórnir á grundvelli þess greiningarramma sem Ólafur vinnur með. Önnur takmörkun á greiningu Ólafs er að hann gerir enga grein fyrir því hvers vegna minnihlutastjórnir fengu ekki þrífist og hvers vegna stærri stjórnir en lágmarks sigursamsteypur voru yfirleitt ekki myndaðar.

Guðni Th. Jóhannesson (2005, 2006, 2007) hefur rannsakað íslenskar stjórnarmyndanir allmikið síðustu árin og birt ýmislegt um þau efni. Nálgun Guðna er sagnfræðileg frekar en félagsvísindaleg en þó má greina drög að almennri kenningu um stjórnsækni í verkum hans (Guðni Th. Jóhannesson 2005, bls. 303-304, og 2007, bls. 39 og víðar). Kenningin gengur út á að einn helsti áhrifaþátturinn á það hversu vel eða illa gekk að mynda stjórn á Íslandi hafi verið persónuleg einkenni flokksleiðtoganna; nánar tiltekið „viljinn til valda“. Þannig hafi suma flokksleiðtoga skort vilja til valda (t.d. Geir Hallgrímsson og Benedikt Gröndal) en aðrir hafi haft hann (t.d. Steingrímur Hermannsson og Davíð Oddsson). Guðni gengur svo langt (2007) að kalla viðræður flokkanna á tímabilinu 1978-1980 „stjórnarandstöðumyndunarviðræður“, sem hann segir að stangist á við fræðikenningar um stjórnsækni stjórnsmálanna (bls. 14).

Guðni gerir ekki tilraun til að prófa kenningu sína kerfisbundið. Af henni leiðir reyndar að stjórnsækni flokka ætti að vera miklum tilviljunum háð, eftir því hvers konar fólk veldist þar til áhrifa. Svo dæmi sé tekið væri ekki eðlilegt að búast við mismunandi stjórnsækni flokka í ólíkum löndum nema þá að jafnframt væri

2 Að vísu má segja að sama eigi við um Samtök frjálslyndra og vinstri manna, en líftími þeirra sem stjórnsmálaafsl var hins vegar svo stuttur að lítið er á þeirri reynslu byggjandi. Reyndar er vel þekkt að forystumenn þeirra höfðu hug á stjórnarsamstarfi við Sjálfstæðisflokkinn (sjá Guðna Th. Jóhannesson 2005, bls. 91).

Stjórnmál og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

sett fram kenning um mismunandi valdsækni þjóða. Þetta skapar ákveðinn vanda fyrir persónuleikakenninguna því í sumum ríkjum – þar á meðal nágrannaríkjum okkar í Skandinavíu – eru minnihlutastjórnir taldar merki um að stjórnsækni sé víkjandi fyrir stefnusækni flokka (sbr. Strøm 1986). Til að skýra þann mun sem er á Íslandi og Skandinavíu hvað þetta varðar þyrfti persónuleikakenningin annaðhvort að gera ráð fyrir að hann stafaði af tilviljun (viljinn til valdsins hafi fyrir tilviljun verið minni meðal þeirra einstaklinga sem völdust til forystu í Skandinavíu en á Íslandi) eða að viljinn til valda einkenni Íslendinga almennt í ríkari mæli en Skandinava – sem hefði að vísu skemmtigildi sem kenning en byggist ekki á neinu. Guðni ræðir reyndar á einum stað hvort ekki hefði verið af-farasælla ef hér hefði skapast hefð fyrir minnihlutastjórnnum og telur „verðugt rannsóknarefni“ hvers vegna svo hafi ekki orðið (Guðni Th. Jóhannesson 2007, bls. 16). Hins vegar tekst hann ekki á við spurninguna sjálfur.

Það er vissulega verðugt rannsóknarefni hvers vegna minnihlutastjórnir hafa ekki þrífist á Íslandi. Stefanía Óskarsdóttir (2007) hefur tekið á þessu viðfangsefni í umfjöllun sinni um tímabilið 1939-1959.

Þar sem samráðskerfi á vinnumarkaði var ekki fyrir hendi ... og opinber afskipti af efnahagslífinu voru mikil, hvíldi sú ábyrgð á íslenskum ríkisstjórnnum að reyna að hafa einhliða hemil á verðbólgu og halda uppi atvinnu í efnahagsumhverfi sem oft einkenndist af þenslu á vinnumarkaði, tíðum verkfallsátökum og skammlífum kjarasamningum. Ríkisstjórnir urðu að styðjast við góðan þingmeirihluta því þær þurftu að hafa pólitískt bolmagn til að fylgja eftir aðgerðum sem voru oft og tíðum óvinsælar en voru eigi að síður taldar óhjákvæmilegar til að tryggja samkeppnisstöðu útflutningsatvinnuveganna (bls. 45).

Skýring Stefaníu hefur þann kost að hún beinir athyglinni að mikilvægum atriðum eins og efnahagslegum óstöðugleika og ábyrgð stjórnmálaflokkanna. Hún er að því leyti gagnlegur útgangspunktur fyrir greiningu. Tilhneiging til óstöðugleika er meðal einkenna lítilla og opinna hagkerfa vegna mikilvægis utanríkisviðskipta. Það skapar hættu á ástandi eins og því sem Stefanía lýsir. Til að vinna gegn þeirri hættu hafa flest þeirra hins vegar farið inn á braut samráðs- og samstöðustjórn mála (sbr. Katzenstein 1985). Í stað meirihlutaræðis eru stjórnmál að miklu leyti í farvegi samninga og málamiðlana þar sem sterkur meirihluti er sjaldnast í aðstöðu til að knésetja andstæðinga sína.

Með þetta í huga hlýtur sú spurning að vakna hvers vegna þörf var á sterku meirihlutaræði á Íslandi frekar en í öðrum smárikjum með tilhneigingu til óstöðugleika. Það er freistandi að líta svo á að sterk staða ríkisstjórna hafi verið undirrót vandans í efnahagsmálum frekar en afleiðing. Ríkisstjórnir sem ekki hefðu haft trú á því að þær gætu ráðið við stjórn efnahagsmála í miklum smáatriðum hefðu átt þann kost einn nauðugan að fylgja öðrum lýðræðisríkjum inn á braut aukins frjálshæðis í milliríkjaviðskiptum upp úr síðari heimsstyrjöldinni. Það gerðu þær hins

Stjórnmal og stjórnsýsla vefþimarit (fræðigreinar)

vegar ekki, heldur héldu hér háu gengi og einstæðri aðstöðu fyrir stjórnmalaflokkana til að deila og drottna í viðskiptalífínu (sjá t.d. Jakob Ásgeirsson 1988) og stunda fyrirgreiðslu fyrir pólitískt bakland sitt. Í hörðum átökum um að komast í stjórnaraðstöðu sem leiddi af sterki valdastöðu ríkisstjórna svífust flokkarnir einskis til að koma höggum á andstæðinga sína. Þannig beittu til dæmis Sjálfstæðismenn sér fyrir kauphækkunum 1958 til að auka vanda vinstri stjórnarinnar sem þá sat (sbr. Matthías Jóhannessen 1981, bls. 281) og Framsóknarmenn guldu líku líkt á fyrstu árum Viðreisnarstjórnarinnar til að þjóna pólitískum markmiðum sínum.

Annars konar túlkun á íslenskum stjórnmalum gengur út frá þeirri staðreynd að pólitísk fyrirgreiðsla gegndi miklu hlutverki í starfsemi stjórnmalaflokkanna (sbr. Gunnar Helga Kristinsson 1996, 2001). Stjórnarseta, samkvæmt þeirri túlkun, hefur gildi fyrir flokkana, burtséð frá hvaða stefnu fylgt er í einstökum atriðum vegna þeirra fyrirgreiðslutækifæra sem henni fylgir (Gunnar Helgi Kristinsson 2001a; Indriði H. Indriðason 2005, 2007).

Sú hugmynd að mikilvægi fyrirgreiðslu í pólitískri samkeppni hafi áhrif á hversu mikið stjórnmalaflokkar ásælast stjórnarsetu hefur einnig verið skoðuð í samhengi. Indriði H. Indriðason (2007) gerir ráð fyrir að mikilvægi fyrirgreiðslu hafi áhrif á hvort flokkar séu stjórn- eða stefnusæknir og skoðar stjórnarmyndanir í 15 þingræðisríkjum yfir rúmlega 50 ára tímabil. Niðurstöðurnar gefa til kynna, eins og kenningin spáir fyrir um, að þar sem stjórnmal snúast í ríkari mæli um fyrirgreiðslu eru ríkisstjórnir ólíklegri til að vera minnihlutastjórnir eða að hafa aukinn meirihluta og jafnframt líklegri til að vera hugmyndafræðilega ósamstæðari.

Stjórnsækni og stefnusækni flokka má rannsaka á mismunandi vegu. Til dæmis er athyglisvert viðfangsefni – þótt það falli að mestu utan við efni þessarar greinar – hvað ýtir undir þessa þætti í starfsháttum stjórnmalaflokka. Hér verður áherslan hins vegar lögð á að svara tveimur spurningum. Annars vegar í hvaða mæli íslenskir stjórnmalaflokkar hafi einkennst af stjórnsækni og stefnusækni. Hins vegar hvort niðurstöðurnar um stjórn- eða stefnusækni flokkanna varpi nýju ljósi á samsteypustjórnmal á Íslandi.

Mat á stjórnsækni og stefnusækni

Skoða má með ýmsum aðferðum í hve ríkum mæli stjórnmalaflokkar eru stjórnsæknir eða stefnusæknir. Ein leið er sú að rannsaka þá atburðarás sem á sér stað í kringum stjórnarmyndanir, líkt og Guðni Th. Jóhannesson hefur gert, og leggja á þeim grundvelli mat á markmið þeirra. Til að þessi aðferð skili árangri er hins vegar mikilvægt að gera samanburð milli ríkja og leggja í slíku samhengi mat á hvort finna megji mynstur þar sem stjórnsæknir flokkar hegði sér öðruvísi en stefnusæknir í hliðstæðum kringumstæðum. Dæmi um slíka rannsókn er samanburðarrannsókn Gunnars Helga Kristinssonar á bændaflokkum á Íslandi, Noregi og Svíþjóð. Hann kemst að því að hvorki norskir né sænski flokkurinn hafi verið stjórnsæknir flokkar, einkum vegna þess að mikilvægir þættir í skipulagi þeirra

Stjórnmál og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

stuðluðu að því að takmarka valkosti forystunnar og knúðu hana til samráðs við öflugar skipulagsheildir utan þings. Slíkar hömlur voru yfirleitt ekki til staðar í Framsóknarflokknum og hann lagði jafnan mikla áherslu á að komast í stjórn (Gunnar Helgi Kristinsson 1991, einkum kafla 9).

Einu þekktu tölfræðilegu gögnin þar sem beinlínis er reynt að meta stjórnsækni og stefnusækni íslenskra stjórnmálamanna í samanburði við önnur ríki byggjast á mati sérfræðinga. Hópar sérfræðinga í ólíkum löndum eru beðnir um að leggja mat á stjórnsækni og stefnusækni flokka. Slík gögn er að finna í rannsókn Laver og Hunt (1992).

Í töflu 1 má sjá mat sérfræðinga á stjórnsækni og stefnusækni stjórnmálamanna í 24 ríkjum samkvæmt Laver og Hunt (1992).

Tafla 1. Mat sérfræðinga á stjórnsækni og stefnusækni stjórnmálamanna: Kvarði 1 (mesta stefnusækni) til 9 (mesta stjórnsækni)

<i>Mesta stefnusækni</i>	Meðaltal	Fjöldi svarenda	Staðalfrávik
Noregur	2,71	19	1,10
Svíþjóð	2,84	19	1,30
Holland	3,20	16	1,37
Danmörk	3,67	10	2,06
Þýskaland	4,53	19	2,14
Finnland	4,64	14	2,34
Spánn	4,75	5	1,50
Malta	5,43	7	1,81
Lúxemborg	5,00	5	2,55
Nýja-Sjáland	5,00	14	1,52
Kanada	5,32	28	1,96
Bandaríkin	5,47	35	1,98
Ástralía	5,81	21	1,72
Portúgal	5,86	7	1,35
Bretland	5,94	34	1,86
Belgía	6,00	6	1,41
Ísland	6,00	5	1,00
Frakkland	6,07	15	1,27
Austurríki	6,14	8	2,73
Ísrael	6,44	10	1,88
Írland	6,56	36	1,69
Japan	6,60	6	1,67
Ítalía	7,75	8	1,16
Grikkland	8,00	5	0,71

Mesta stjórnsækni

Spurt var: „Are cabinet portfolios valued more as rewards of office or as means to affect policy?“

Stjórnsmál og stjórnsýsla vefþimarit (fræðigreinar)

Samkvæmt þessari mælingu eru íslenskir stjórnsmálsmenn vel fyrir ofan meðaltal þeirra ríkja sem könnuð voru hvað stjórnsækni varðar. Sérstaklega er áberandi hversu mikill munur er á Íslandi annars vegar og hinum ríkjum Norðurlandanna, Hollandi og Þýskalandi hins vegar. Að vísu þarf hér að hafa í huga að niðurstaðan hvað Ísland varðar byggist á fremur fáum svörum, en á hinn bóginn er staðalfrávikid lágt.

Warwick (2005) bendir á aðra leið til að meta hversu stefnusæknir stjórnsmálsmenn eru. Warwick framkvæmdi sérfræðingakönnun í þeim tilgangi að staðsetja stjórnsmálaflokka á hugmyndafræðilegum kvarða (0-10). Nýbreytnin í rannsókninni fólst í því að hann bað sérfræðingana að leggja mat á hversu langt flokkarnir væru tilbúnir til að víkja frá eigin stefnu (þ.e. staðsetningu þeirra á kvarðanum) til að mynda ríkisstjórn. Þeir voru þannig beðnir um mat á því hversu miklu flokkar væru tilbúnir að fórna af stefnu sinni fyrir tækifærið til að setjast í ríkisstjórn. Í töflu 2 höfum við tekið þessar upplýsingar saman á eftirfarandi hátt. Fyrir flokkana liggja fyrir gögn um hver kjörstefna þeirra er og hversu langt þeir eru tilbúnir til að víkja frá henni til hægri eða vinstri. Fyrir hvern flokk reiknuðum við stærð ásættanlegs stefnubils.³ Að lokum reiknuðum við meðalstærð stefnubilsins í hverju landi sem ætti að gefa vísbendingu um hvort stefnu- eða stjórnsækni ræður ríkjum í landinu. Líkt og í töflunni að ofan eru stjórnsmálsmenn á Íslandi með þeim stjórnsækni – meðalstærð stefnubilsins er einungis stærra á Ítalíu og Finnlandi.

Ef bornar eru saman töflur 1 og 2 má sjá að þau lönd þar sem flokkar eru almennt stefnusæknir eru jafnframt þau lönd þar sem meðalstærð stefnubilsins er hvað minnst. Hér er þó vert að nefna tvö frávik frá þessari reglu, Finnland og Portúgal. Reyndar byggjast töflurnar á ólíkum aðferðum og kannanirnar voru framkvæmdar á mismunandi tíma en auk þess hafa stjórnir í þessum tveimur löndum nokkra sérstöðu. Tíðni stjórna með aukinn meirihluta í Finnlandi er hærra en gengur og gerist sem má rekja til þess að fram til 1992 gat minnihluti (1/3) þingmanna frestað afgreiðslu laga í allt að fjögur ár (Nousiainen 2000). Stefnusæknum stjórnsmálsmönnum í Finnlandi var þannig nauðgur einn kostur að setta sig við að mynda stjórnir með auknum meirihluta og hugmyndafræðilega ólíkum flokkum. Í Portúgal á hinn bóginn hefur reglan verið eins flokks meirihluta-stjórnir – síðasta samsteypustjórnin var mynduð fimm árum eftir að lýðræði komst á í Portúgal eða árið 1980. Þar sem einn flokkur hefur meirihluta þingsins á bakvið sig er eðlilega lítill hvati til að gefa eftir í stefnumálum. Vandinn er þannig að vissu leyti aðferðafræðilegur þar sem mat sérfræðinga á því hversu mikið flokkar eru tilbúnir að gefa eftir í stefnumálum ræðst að hluta til af því hvað flokkum nægir að gefa eftir. Eins er líklegt að matið ráðist af hegðun flokkanna hvað varðar stjórnarmyndanir – ef samsteypustjórnir hafa aldrei verið myndaðar er erfitt að meta hversu mikið flokkarnir eru tilbúnir til að gefa eftir.

3 Svo dæmi sé tekið var Sjálfstæðisflokkurinn staðsettur á 7,37 á vinstri-hægri skala sem gengur frá 0-10 og mat sérfræðinganna var að Sjálfstæðisflokkurinn væri tilbúinn til að mynda ríkisstjórn svo lengi sem stefnan væri á bilinu 4,62 og 8,89. Stærð stefnubilsins er þá $8,89 - 4,62 = 4,27$.

Tafla 2. Meðalstærð stefnubils stjórnsmálaflokka

Land	Meðalstærð stefnubils
Portúgal	2,82
Holland	3.20
Noregur	3.36
Svíþjóð	3.59
Austurríki	3.66
Frakkland	3.70
Þýskaland	3,73
Danmörk	3,99
Belgía	4,05
Írland	4,16
Ísland	4,66
Ítalía	4,83
Finland	6,05

Þrátt fyrir þessa aðferðafræðilegu vankanta (sem eiga einnig við um fleiri ríki í einhverjum mæli) er sambandið á milli stefnusækni (mæling Laver og Hunt) og vilja til málamíðlunar sterkt ef Finnland og Portúgal eru ekki tekin með í reikninginn. Fylgnin án þessara landa er $r = .75$ og marktæk við 99% mörkin.⁴

Þær upplýsingar sem við höfum benda þannig til að stjórnsækni íslenskra stjórnsmálamanna sé mikil í fjölþjóðlegum samanburði. Næsta spurning er þá eðlilega hvort það varpi einhverju sérstöku ljósi á íslensk stjórnsmál. Til að kanna það skoðum við þrjár tilgátur sem leiða má út frá forsendunni um stjórnsækni.

Tilgáta 1. Flokkar sem einkennast af mikilli stjórnsækni haga sér í samræmi við þær kenningar um samsteypustjórnir sem leggja áherslu á skiptingu ráðuneyta frekar en samkomulag um stefnu. Því má gera ráð fyrir að íslenskir stjórnsmálaflokkar hafi ríka tilhneigingu til að mynda lágmarks sigursamsteypur.

Tilgáta 2. Stjórnsæknir flokkar gera ekki ítarlega málefnaþingninga. Því má gera ráð fyrir að stuttir málefnaþingningar einkenni íslenskar samsteypustjórnir.

Tilgáta 3. Stjórnsæknir flokkar vilja hafa frjálsar hendur við myndun ríkisstjórna og mynda því ekki varanleg bandalög fyrir kosningar. Það leiðir til þess að staða smáflokka verður sterkari en ella við stjórnarmyndunarviðræður og þeir fá því hlutfallslega fleiri ráðherrastóla en sem samsvorar framlagi þeirra til þingstyrks ríkisstjórna.

4 Ef Finnland og Portúgal eru höfð með er fylgnin einungis $r = .29$ og ómarktæk.

Samsetning samsteypustjórna (tilgáta 1)

Mismunandi stjórnsækni flokka hefur áhrif á samsetningu ríkisstjórna. Við skoðum hér tvo þætti sem leiða má af kenningum um stjórnarmyndanir. Kenningar um stjórnsækna flokka gera ráð fyrir að samsteypustjórnir séu *lágmarks sigursamsteypur*, þ.e. að stjórnarsamsteypa hafi meirihluta þingsins á bakvið sig en innihaldi enga flokka sem ekki eru nauðsynlegir til að samsteypa haldi meirihluta sínum. Með því móti tryggja flokkarnir aðgang sinn að stjórnargæðunum (svo lengi sem þeir njóta stuðnings þingmanna sinna) og hámarka hlut sinn (þar sem í stjórninni er enginn óþarfur flokkur). Eftir því sem flokkarnir eru stefnusæknari dregur úr þessum hvötum og minnihlutastjórnir eða stjórnir með aukinn meirihluta verða líklegri. Myndun minnihlutastjórnar gefur til kynna að flokkur eða flokkar utan stjórnarinnar séu nægilega sáttir við stefnu hennar til að verja hana falli, jafnvel þótt þeir fái ekki ráðherraembætti til umráða. Myndun stjórnar með aukinn meirihluta felur í sér að stjórnarflokkarnir séu tilbúnir til að minnka hlut sinn í fengnum ef það þjónar stefnumarkmiðum þeirra, t.d. við að tryggja stöðugleika stjórnarinnar. Samanburður á stærð samsteypustjórna veitir þannig ákveðna vísbendingu um eftir hverju flokkarnir sælast.

Til að bera Ísland saman við önnur þingræðisríki skoðum við 378 stjórnarmyndanir í 16 ríkjum á tímabilinu 1950–2003. Gögnin eru fengin frá Müller og Strøm (2003) auk viðbótargagna um stjórnarmyndanir 1998–2003 sem fengin eru frá Indriða H. Indriðasyni (2007). Tafla 3 sýnir skiptingu stjórna í öllum ríkjunum í minnihlutastjórnir, lágmarks sigursamsteypur og stjórnir með aukinn meirihluta. Taflan sýnir glögg að kenningin um stjórnsækna flokka er ekki fullnægjandi skýring á því hvers konar stjórnir eru myndaðar, einungis tæp 45% allra stjórna eru lágmarks sigursamsteypur.

Tafla 3. Tíðni minnihlutastjórna, lágmarks sigursamsteypna og stjórna með aukinn meirihluta

Tegund stjórnar	Fjöldi	Tíðni
Minnihlutastjórnir	128	33,9%
Lágmarks sigursamsteypur	169	44,7%
Aukinn meirihluti	81	22,4%
Alls	378	100%

Í töflu 4 er sama flokkun stjórna skoðuð en brotin niður þannig að bera megi saman tíðni tiltekinna stjórna á milli landa. Röð landanna í töflunni er þannig að fyrst koma lönd þar sem kenningin um stjórnsækna flokka hefur mest skýringagildi, þ.e. þar sem lágmarks sigursamsteypur eru algengastar.

Í meginatriðum er nokkuð gott samræmi á milli hlutfalls lágmarks sigursamsteypna í töflu 4 og matsins á stjórnsækni flokka samkvæmt Laver og Hunt í töflu 1. Eina verulega frávikid er Ítalía, þar sem lágmarks sigursamsteypur hafa verið sjaldgæfar þrátt fyrir mikla stjórnsækni stjórnsmálsmanna. Sérstöðu Ítalíu má rekja til sterkar stöðu Kristilegra demókrata í ítölskum stjórnsmálum – sem voru

Stjórnsmál og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

samfelt í stjórn frá 1946-1992 – en jafnframt brotakenndrar innri samsetningar flokksins. Flokkurinn myndaði iðulega minnihlutastjórnir til bráðabirgða en reyndi þess á milli að mynda nægilega stórar samsteypustjórnir til að liðhlaup einstakra flokksbrota við atkvæðagreiðslur í þinginu hindraði ekki að mál stjórnarinnar næðu fram að ganga (Mehrson 1996). Fylgnin á milli hlutfalls lágmarks sigursamsteypna á eftirstríðstímanum án Ítalíu og stjórnsækni flokka eins og hún var metin af Laver og Hunt (1992) er $r = .69$ og marktæk við 99% mörkin.

Sjá má – líkt og við gerðum ráð fyrir – að Ísland er í hópi þeirra landa þar sem forsendan um stjórnsækna flokka hefur hvað mest gildi, þ.e. 79% allra stjórna á Íslandi hafa verið lágmarks sigursamsteypur. Við það má reyndar bæta að einungis ein af þeim minnihlutastjórnnum sem hér hafa verið myndaðar var raunverulega tilraun til að mynda stjórn sem myndi vera við stjórnvölinn til lengri tíma (þ.e. stjórn Ólafs Thors 1949-1950 sem entist reyndar ekki nema í rúma þrjá mánuði) – hinar minnihlutastjórnirnar (1958-1959 og 1979-1980) voru bráðabirgðastjórnir sem fylltu í skarðið þar til kosningar voru haldnar.⁵ Ísland myndi þokast ofar í töflunni ef tekið væri tillit til þessa en þar sem hliðstæðir þættir kunna líka að eiga við annars staðar höfum við ekki tekið tillit til bráðabirgðastjórna.

Tafla 4. Tíðni minnihlutastjórna, lágmarks sigursamsteypna og stjórna með aukinn meirihluta eftir löndum

Ríki	<i>Tegund stjórnar</i>			
	Minnihluta- stjórn	Lágmarks sigursamsteypurmeirihluti	Aukinn	Fjöldi stjórna
Grikkland	0,0	91,7	8,3	12
Austurríki	4,5	90,9	4,5	22
Lúxemborg	0,0	88,2	11,8	17
Ísland	16,7	79,2	4,2	24
Þýskaland	10,7	71,4	17,9	28
Írland	30,4	69,6	0,0	23
Portúgal	20,0	60,0	20,0	15
Belgía	9,4	46,9	43,8	32
Holland	13,0	43,5	43,5	23
Spánn	60,0	40,0	0,0	10
Nýja-Sjáland	66,7	33,3	0,0	6
Noregur	67,9	32,1	0,0	28
Svíþjóð	72,0	28,0	0,0	25
Finnland	24,3	13,5	62,2	37
Danmörk	87,5	12,5	0,0	32
Ítalía	43,2	9,1	47,7	44
Alls	33,9	44,7	22,4	378

5 Hlutföllin í töflunni er reiknuð samkvæmt talningarreglu Müller og Strøm (2003) en samkvæmt henni er ný stjórn mynduð ef flokkasamsetning stjórnarinnar breytist, ef nýr forsætisráðherra tekur við og ef kosningar hafa farið fram. Samkvæmt þessari reglu er minnihlutastjórnin sem var við völd 1958-1959 á Íslandi talin sem tvær stjórnir.

Stjórnsmál og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

Kenningar um stefnusækna flokka gera ráð fyrir að samsteypustjórnir séu hugmyndafræðilega samstæðar, þ.e. að flokkar sem mynda stjórn saman hafi svipuð stefnumarkmið. Þær gera með öðrum orðum ráð fyrir því að ólíklegt sé að flokkar á andstæðum endum hægri-vinstri ássins (eða þeirra stefnuása sem mikilvægastir eru í hverju landi) sameinist í stjórn. Eftir því sem flokkarnir eru stjórnsæknari minnkar hlutfallslegt mikilvægi stefnu stjórnarinnar og hugmyndafræðilega ólíkir flokkar verða líklegri til að mynda stjórn saman með það fyrir augum að koma höndum yfir stjórnargæðin. Samanburður á hugmyndafræðilegri samsetningu stjórna veitir þannig upplýsingar um eðli flokkanna. Hægt er að meta hugmyndafræðilega samsetningu á ýmsan máta en hér er farin sú leið að skoða stærðbilsins á milli hugmyndafræðilega ólíkustu flokkanna í hverri samsteypustjórn.

Sama gagnasafn og getið er að ofan (tölur 3 og 4) var notað til að afla upplýsinga um samsetningu stjórna sem myndaðar voru. Upplýsingar um hugmyndafræði flokkanna eru byggðar á gögnum Comparative Manifestos Project (Klingeman et al. 2006) þar sem stefnuskrár stjórnsmálaflokka eru kóðaðar með tilliti til áherslna á ákveðin stefnumál. Notast er við aðferð Laver og Budge (1992) til að staðsetja stefnu stjórnsmálaflokkanna á hægri-vinstri ás stjórnsmálanna (0-10). Fyrir hverja stjórn í gagnasafni okkar reiknum við síðan stefnufjarlægðina á milli þess stjórnarflokks sem lengst er til hægri og þess sem lengst er til vinstri. Að því loknu reiknum við meðalstefnufjarlægð samsteypustjórna fyrir hvert land.⁶ Tafla 5 sýnir meðalstefnufjarlægð samsteypustjórna í ríkjunum 16. Niðurstöðurnar eru í samræmi við væntingar okkar. Meðalstefnufjarlægð íslenskra samsteypustjórna er sú fjórða hæsta í safninu eða 2,41. Ef stjórnir með aukinn meirihluta eru ekki teknar með (ástæðurnar fyrir tilvist þeirra kunna að vera aðrar en stjórnsækni) færast Finnland og Austurríki niður fyrir Ísland í röðinni. Meðalstefnufjarlægðin fyrir allar samsteypustjórnirnar er 2,04.

Tafla 5. Meðalstefnufjarlægð innan samsteypustjórna eftir ríki

Ríki	Meðalstefnu- fjarlægð	Fjöldi stjórna
Finnland	3,30	34
Grikkland	3,00	2
Austurríki	2,43	17
Ísland	2,41	20
Svíþjóð	2,39	7
Belgía	2,04	28
Holland	2,00	23
Ítalía	1,85	30

6 Eins flokks stjórnir eru ekki teknar með í greiningunni. Þar sem einn flokkur hefur meirihluta á þingi má gera ráð fyrir að jafnt stefnu- sem stjórnsæknir flokkar myndu mynda eins flokks stjórn. Þá gefur stefnufjarlægð innan eins flokks minnihlutastjórna ekki raunhæfa mynd af vilja flokka til málamiðlunar þar sem þær þurfa að leita stuðnings annarra flokka þegar samþykkja þarf löggjöf.

Stjórnsmál og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Frh.

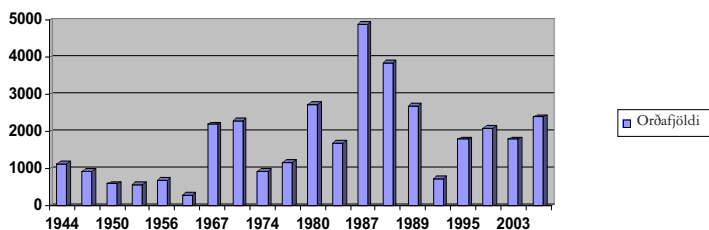
Ríki	Meðalstefnu- fjarlægð	Fjöldi stjórna
Írland	1,84	11
Danmörk	1,78	18
Noregur	1,56	10
Þýskaland	1,50	24
Lúxemborg	1,15	17
Nýja-Sjáland	1,02	5
Portúgal	0,70	8
Meðaltal	2,04	254

Skoðun á tegundum stjórna sem myndaðar eru og hugmyndafræðilegri samsetningu þeirra samrýmist tilgátu 1 sem byggist á að íslenskir stjórnsmálaflokkar séu til-
tölulega stjórnsæknir í samanburði við stjórnsmálaflokka í öðrum þingræðisríkjum.

Málefнасamningar (tilgáta 2)

Málefнасamningar gegna því hlutverki í samsteypustjórnnum að setja stefnumótun þeirra ramma fyrir komandi kjörtímabil. Líta má á þá sem viðleitni til að samhæfa störf stjórnarinnar skilgreindum markmiðum sem flokkarnir hafa komið sér saman um í upphafi. Einsflokksstjórnir gera ekki málefнасamninga né gefa út stefnu-
yfirlýsingar af því tagi sem samsteypustjórnir gera. Fyrir stefnusækna flokka mætti gera ráð fyrir að ítarlegir málefнасamningar í upphafi samstarfs gegndu því hlut-
verki að tryggja áhrif þeirra á stefnumótun stjórnarinnar almennt, þar á meðal á sviðum ráðuneytanna sem þeir stýra ekki.

Mynd 1. Orðafjöldi í stefnuyfirlýsingum ríkisstjórna á Íslandi 1944-2007



Heimild: Byggt á stefnuræðum forsætisráðherra 1947, 1949, 1950, 1959 og 1967, málefнасamningum ríkisstjórnarinnar 1953, 1956, 1971, 1988 og 1989, stefnuyfirlýsingum ríkisstjórna 1974, 1978, 1987, 1991, 1995, 1999, 2003 og stjórnarsáttmála ríkisstjórnar Gunnars Thoroddsens 1980. Heimild um orðafjölda 1944-1999: Indriði H. Indriðason (2005), bls. 455.

Fyrstu samsteypustjórnirnar á Íslandi gerðu ekki með sér málefнасamninga, svo kunnugt sé, heldur gerðu forsætisráðherrarnir oftast grein fyrir helstu stefnumálum þeirra á þingi. Fyrsti skriflegi málefнасamningur íslenskrar samsteypustjórnar var

Stjórnsmál og stjórnsýsla vefþimarit (fræðigreinar)

gerður árið 1934 þegar „stjórn hinna vinnandi stétta“ (Framsóknarflokks og Alþýðuflokks) settist að völdum. Eftir það virðast flestar stjórnir hafa gert einhvers konar sáttmála í upphafi samstarfs sem forsætisráðherrar kynntu á þingi eða í útvarpsávarpi (sjá Agnar Kl. Jónsson (1969), bls. 255, 301-302, 648-650, 655 og 664-672).

Ólíkt því sem á við um mörg önnur ríki virðist ekki sterk tilhneiging á Íslandi til þess að stjórnarsáttmálar verði ítarlegri.

Flestir stystu stjórnarsáttmálanna voru gerðir á tímabilinu 1944-1959, en stjórnin 1959 vann að vísu mjög umfangmikið stefnuplagg um „viðreisn“ efnahagslífisins, sem kom út árið eftir að stjórnin var mynduð. Stjórn Sjálfstæðisflokks og Alþýðuflokks 1991 gaf einnig út ítarlegra stefnuplagg („Velferð á varanlegum grunni“) nokkru eftir að hún hafði verið mynduð.

Vissa þróun í átt til ítarlegri stjórnarsáttmála má greina fram til 1987 en eftir það hafa þeir orðið styttri á ný. Styttri stjórnarsáttmálar frá 1991 hafa farið saman við að mun skemmri tíma hefur tekið að mynda ríkisstjórnir en áður var títt. Stjórnsmálsmenn hafa reynt að tryggja sér stjórnarsetu með því að bindast fastmælum um stjórnarmyndun án þess, eftir því sem best verður séð, að hafa gengið frá ítarlegum málefna grundvelli fyrir stjórnarsamstarfið. Með því draga þeir úr hættunni á að lenda utan stjórnar og spara sér samningskostnað sem væri því samfara að gera ítarlega stjórnarsáttmála.

Í fjölþjóðlegum samanburði hafa íslenskar ríkisstjórnir sérstöðu hvað það varðar að þær byggja á styttri stjórnarsáttmálum en algengast er í nálægum ríkjum.

Ísland er í hópi þeirra ríkja þar sem stjórnarsáttmálar eru hvað stystir. Meðallengd stjórnarsáttmála í ríkjum 11 er 9.702 orð en engir stjórnarsáttmálar á Íslandi hafa náð þeirri lengd. Íslenskir stjórnarsáttmálar eru að meðaltali einungis um einn fjórði af meðallengd stjórnarsáttmála í ríkjum sem gögnin ná til.

Tafla 6. Stjórnarsáttmálar frá 1980, meðalorðafjöldi

Ríki	Meðalorðafjöldi	Tilvik
Holland	22,067	6
Noregur	20,781	4
Portúgal	18,380	2
Belgía	17,306	8
Írland	9,913	6
Þýskaland	8,069	7
Danmörk	4,296	4
Svíþjóð	3,300	2
Ísland	2,550	9
Finnland	2,437	8
Frakkland	1,976	5

Heimild: Müller og Strøm (2000), Indriði H. Indriðason (2005) og stefnuýfirlýsing ríkisstjórnarinnar 2007.

Stjórnmál og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

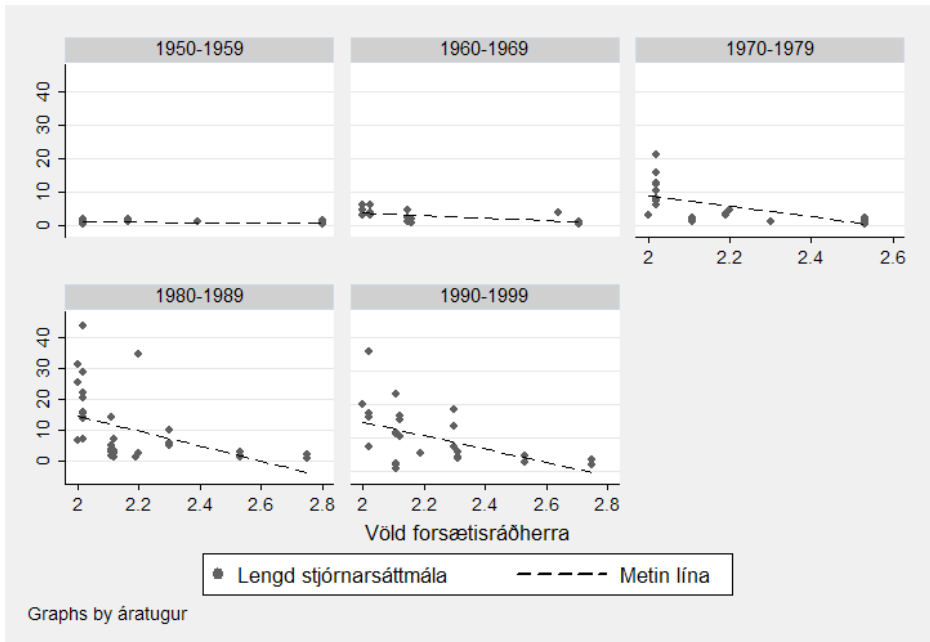
Séu gögn um stjórnsækni (sjá töflu 1) borin saman við gögn um lengd stjórnarsáttmála í töflu 6 kemur hins vegar í ljós að tilgáta 2 um samband stjórnsækni og lengdar málefna samninga stenst ekki í sinni einföldustu mynd. Engin marktæk fylgni er milli stjórnsækni og meðallengdar stjórnarsáttmála í mismunandi löndum. Skýringin á þessu er sú að ítarlegur stjórnarsáttmáli er ekki eina aðferðin sem samsteypustjórnir geta notað við að hafa taumhald á einstökum ráðherrum í mismunandi flokkum stjórnarinnar.

Almennt geta ríkisstjórnir valið á milli tveggja leiða við að stýra ráðherrum sínum. Annars vegar með því að gera ítarlegan stjórnarsáttmála í upphafi og hins vegar með því að fela stjórnarforystunni að hafa taumhald á einstökum ráðherrum. Síðari aðferðin birtist skýrast þar sem forsætisráðherrar eru valdamiklir en getur til dæmis einnig komið fram í valdamiklum ráðherranefndum. Í samræmi við þetta er almennt samband á milli lengdar stjórnarsáttmála og hversu valdamiklir forsætisráðherrar eru. Þetta má sjá á mynd 2 sem sýnir sambandið á milli lengdar stjórnarsáttmála og valda forsætisráðherra hvern áratug frá fimmta áratugnum. Gögn um völd forsætisráðherra eru fengin úr könnun Warwick og Druckman (2005) á mikilvægi ólíkra ráðuneyta. Sérfræðingar í stjórnmálum hvers lands voru beðnir um að gefa „meðalráðuneytinu“ vægið 1 en meta vægi annarra ráðuneyta hlutfallslega miðað við það ráðuneyti, þ.e. ef forsætisráðuneytið er álitit helmingi mikilvægara en „meðalráðuneytið“ er því gefið vægið 2. Fyrir þau 11 ríki sem Warwick og Druckman skoða er vægi forsætisráðuneytisins ávallt metið minnst tvöfalt meira en vægi meðalráðuneytisins. Vægi forsætisráðuneytisins er minnst í Noregi (2,0) en mest í forsetaþingræðisríkjunum Finnlandi (2,53) og Frakklandi (2,75). Vægi forsætisráðuneytisins á Íslandi er það þriðja minnsta í úrtakinu eða 2,11.

Framan af tímabilinu notast samsteypustjórnir fremur lítið við stjórnarsáttmála en vinsældir þeirra aukast eftir því sem líður á seinni hluta aldarinnar. Því fylgir að samband valda forsætisráðherra og lengdar stjórnarsáttmála er vart merkjanlegt framan af en á seinustu þremur áratugunum er greinilegt samband.

Athyglisvert er að Ísland er frávik í alþjóðlegum samanburði hvað þetta samband varðar. Hér á landi eru forsætisráðherrar *valdalitlir* í samanburði við forsætisráðherra annarra þjóða og stjórnarsáttmálar jafnframt í *styttra* lagi. Þetta samræmist hins vegar ágætlega tilgátu okkar um að íslenskir stjórnmálaflokkar séu meira stjórnsæknir en stefnusæknir. Takmörkuð áhersla á stefnu gerir það að verkum að flokkarnir sjá ekki þörf fyrir að semja ítarlega um stefnu stjórnarinnar og hlutfallslega mikið sjálfstæði ráðherra í ríkisstjórn bendir til að stjórnarmyndanir einkennist í vissum mæli af hrossakaupum. Lykilþáttur stjórnarmyndunar á Íslandi felst í skiptingu ráðuneytanna á milli flokka frekar en að samið sé ítarlega um það hvernig þeir í sameiningu ætli að stýra ráðherrunum. Skipting ráðuneyta á milli stjórnarflokkanna er skoðuð nánar hér á eftir.

Mynd 2. Tengsl valda forsætisráðherra og lengdar stjórnarsáttmála



Þótt Ísland sé undantekning frá hinu almenna sambandi á milli lengdar stjórnarsáttmála og valda forsætisráðherra má leiða líkur að því að engu síður sé sambengi hér á landi milli valda forsætisráðherra og lengdar stjórnarsáttmála. Þannig hafi stjórnarsáttmálar tilhneigingu til að vera lengri undir veikari forsætisráðherrum en styttri undir sterkum. Séu notuð gögn frá O'Malley (2007) um völd íslenskra forsætisráðherra með tilteknum viðbótum⁷ fæst áhugavert samband í þá veru að því valdameiri sem forsætisráðherrar hafa verið, því styttri hafa stjórnarsáttmálarnir verið. Fylgnin er $r = -.74$ og marktæk við 95% mörkin.

Ráðuneytaskiptingin (tilgáta 3)

Lögmál Gamsons (1961) segir að fjöldi ráðherrastóla sem í hlut stjórnarflokks koma sé í réttu hlutfalli við þingstyrk flokksins. Lögmál Gamsons er fyrst og fremst empírískt fyrirbæri og Gamson gefur litlar skýringar á því hvers vegna búast megi við slíku sambandi. Segja má að lögmál Gamsons sé gáta sem lengi hefur vafist fyrir stjórnmálafræðingum. Búast mætti við því að fjöldi ráðuneyta sem í hlut flokks kemur við stjórnarmyndun ætti að ráðast af samningsstöðu flokksins (t.d. stærð hans, hugmyndafræði og möguleikum til að mynda aðrar

7 Þ.e. giskað er á að Davíð Oddsson hafi haft sama skor 2003 og 1999 og jafnframt að Geir H. Haarde gæti haft skor sem liggur mitt á milli Steingríms Hermannssonar 1988 og Davíðs Oddssonar 1991.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

stjórnir). Samningsstaða stórra flokka ætti að vera betri en smárra (þeir geta mynda fleiri meirihlutasamsetningar) og samningsstaða miðflokka ætti að vera betri en annarra (þeir liggja hvað stefnu varðar nær fleiri flokkum). Rannsóknir hafa hins vegar sýnt að þessar væntingar spá illa fyrir um skiptingu ráðuneyta á milli stjórnarflokka (Warwick og Druckman 2006). Fjöldi ráðherrastóla er í samræmi við það hversu stór hlutur flokka er af sameiginlegum þingstyrk ríkisstjórnar en ekki endilega í samræmi við samningsstöðu flokka.

Carrol og Cox (2007) benda á að hugsanlegt sé að skýra lögmál Gamsons með tilhneigingu flokka til að mynda kosningabandalög. Við myndun kosningabandalaga standa flokkarnir frammi fyrir þeirri spurningu hvernig skipta skuli ráðuneytunum í kjölfar kosninganna. Þeir sýna fram á að sú ákvörðun getur skipt nokkru máli fyrir atferli flokkanna í kosningabaráttunni og að samkomulag um hlutfallslega skiptingu ráðuneytanna tryggir að flokkarnir dragi hvergi af sér í aðdraganda kosninga.⁸ Samkvæmt röksemdafærslu þeirra ætti því lögmál Gamsons að standast þar sem kosningabandalög eru mynduð – en ekki endilega annars staðar.

Líklegt virðist að hversu stjórnsæknir flokkarnir séu hafi einnig áhrif á úthlutun ráðuneytanna. Við nefndum að framan að hugmyndafræðileg afstaða flokkanna hefði áhrif á samningsstöðu þeirra. Þegar flokkar eru stjórnsæknir og vægi hugmyndafræði lítið eru áhrifin þau að samningsstaða miðjuflokka og flokka fjær miðju jafnast. Að sama skapi skiptir þá stærð flokkanna minna máli þar sem auðveldara verður að mynda fjölflokkastjórnir sem að öðru jöfnu eru hugmyndafræðilega ósamstæðari. Eftir því sem samningsstaða flokkanna jafnast má gera ráð fyrir að skipting ráðuneyta á milli flokkanna stefni úr hlutfallslegri skiptingu yfir í jafna skiptingu ráðuneyta.⁹

Þar sem við gerum ráð fyrir að íslenskir stjórnmalaflokkar séu stjórnsæknir gerum við ráð fyrir að skipting ráðuneyta á milli stjórnarflokka hér á landi endurspegli ekki þingstyrk þeirra jafnvel og í nágrannalöndunum og sé smærri stjórnarflokkum tiltölulega hagstæð. Til að skoða hversu vel ráðuneytaskiptingin endurspeglar þingstyrk flokkana framkvæmum við einfalda aðhvarfsgreiningu fyrir hvert land í úrtaki okkar. Ef skipting ráðuneytanna er í fullkomnu samræmi við þingstyrk þeirra ætti hallatalan að jafngilda 1,0 (þ.e. fjölgun þingsæta um 1%

8 Til að skýra röksemdafærsluna er hentugt að ímynda sér samkomulag á milli flokka A og B þar sem flokkur A mun fá öll ráðuneytin en flokkur B ekkert. Í þessu kringumstæðum er hætt við að flokkur B sjá sér lítinn hag í að leggja hart að sér í kosningabaráttunni. Ef hlutur flokks B er aukinn í samkomulagi flokkanna eykst hvati flokks B til að leggja hart að sér.

9 Ástæða þess er ívið flóknari en hér kemur fram. Jöfn skipting ráðuneytanna ræðst ekki af kringumstæðunum við myndun stjórnarinnar heldur af þeim aðstæðum sem stjórnin stendur frammi fyrir eftir að stjórnin er mynduð, þ.e. stöðug samsteypustjórn þarf að tryggja að enginn stjórnarflokkur sjá sér hag í að slíta stjórnarsamstarfinu. Til að tryggja að svo sé þarf að haga skiptingu ráðuneytanna þannig að það sé dýrt fyrir stjórnarandstöðuflokkana „að kaupa“ stjórnarflokk til að slíta samstarfinu. Jöfn dreifing sætanna hámarkar þennan kostnað fyrir stjórnarflokkana.

Stjórnsmál og stjórnsýsla vefþimarit (fræðigreinar)

leiðir til 1% fjölgunar ráðuneyta sem falla flokknum í skaut o.s.frv.) og fastinn að vera 0,0. Ef hallatalan er minni en 1,0 gefur það til kynna að stærri stjórnarflokkar fái hlutfallslega færri sæti. Tafla 7 sýnir niðurstöður aðhvarfsgreiningarinnar. Eftir því sem neðar dregur í töflunni eykst skýringargildi lögmáls Gamsons (þ.e. að samræmi sé á milli ráðuneytafjölda og þingsstyrks). Lögmál Gamsons á einungis verr við um Lúxemborg en Ísland og niðurstöðurnar gefa glöggt til kynna að stærri stjórnsmálaflokkar á Íslandi bera skarðan hlut frá borði. Rík tilhneiging er til að ráðuneytaskiptingin sé jafnari en lögmálið gerir ráð fyrir.

Tafla 7. Lögmál Gamsons, fylgni fjölda þingsæta og fjölda ráðuneyta

Ríki	Fasti	Hallatala	R2	Fjöldi stjórnarflokka
Lúxemborg	.37	.27	.15	30
Ísland	.20	.52	.49	46
Austurríki	.22	.57	.70	28
Noregur	.12	.58	.77	24
Danmörk	.10	.71	.92	49
Ítalía	.07	.73	.96	145
Írland	.11	.76	.95	20
Belgía	.06	.77	.78	88
Þýskaland	.10	.77	.97	50
Holland	.06	.79	.88	61
Svíþjóð	.08	.80	.96	18
Portúgal	.04	.89	.91	14
Finnland	.02	.93	.91	121
Öll	.07	.78	.90	694

Á heildina litið lýsir lögmál Gamsons skiptingu ráðuneytanna nokkuð vel en þó ekki alls staðar jafnvel. Í stærstum hluta landanna skýrir lögmálið umtalsverðan hluta dreifingarinnar í skiptingu ráðuneyta. Fjögur lönd (Lúxemborg, Ísland, Austurríki og Noregur) skera sig hins vegar úr. Af þeim falla Ísland og Austurríki vel að hugmyndum okkar um tengsl stjórnsækni og þess hversu vel lögmál Gamsons heldur en erfiðara er að skýra hvers vegna lögmálið á ekki betur við í Lúxemborg og Noregi. Önnur ríki sem flokkun voru sem stjórnsækni hér að framan, þ.e. Ítalía, Írland og Belgía, eru um miðja töfluna. Á heildina litið er veikt neikvætt samband á milli stjórnsækni flokkanna (skv. mælingu Laver og Hunt) og þess hversu vel skipting ráðuneytanna í landinu fellur að lögmáli Gamsons.

Niðurstaða

Gögnin sem hér hafa verið skoðuð benda til þess að íslenskir stjórnsmálaflokkar einkennist af tiltölulega mikilli stjórnsækni en minna af stefnusækni samanborið við önnur lönd. Skýringar á íslenskum samsteypustjórnsmálum sem leggja áherslu á stefnu flokkanna og jafnvel skort á „vilja til valda“ varpa samkvæmt því takmörkuðu ljósi á íslensk stjórnsmál.

Stjórnmál og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

Þrjár tilgátur voru settar fram um áhrif stjórnsækni íslensku flokkanna í íslenskum stjórnmálum. Tilgáta 1 gekk út á að stjórnsæknir flokkar höguðu sér í samræmi við kenningar um samsteypustjórnir sem leggja áherslu á skiptingu ráðuneyta frekar en samkomulag um stefnu. Þessi tilgáta fékk stuðning af gögnunum og virðist varpa ljósi á hvers vegna sterk tilhneiging er til að mynda lágmarks sigursamsteypur á Íslandi. Hún skýrir þar með hvers vegna minnihlutastjórnir fá ekki þrifist og hvers vegna auðvelt virðist að mynda stjórnir flokka sem aðhyllast ólíka stefnu. Samkvæmt þessu er ekki nauðsynlegt að vísa til ábyrgðartilfinningar íslenskra stjórnmálamanna eða óstöðugleika í efnahagsmálum til að skýra hvers vegna minnihlutastjórnir hafa yfirleitt ekki viðgengist á Íslandi.

Tilgáta 2 gekk út á að stjórnsæknir flokkar gerðu ekki ítarlega málefнасamninga og því mætti gera ráð fyrir að stuttir málefнасamningar einkenndu íslenskar samsteypustjórnir. Tilgátan, í sinni almennu mynd, fékk ekki stuðning af gögnunum því ekkert samband reyndist milli stjórnsækni og lengdar stjórnarsáttmála. Í staðinn kom í ljós að flest ríki nota annaðhvort ítarlega stjórnarsáttmála eða valdamikla forsætisráðherra til að hafa stjórn á ráðherrum í samsteypustjórnnum. Ísland sker sig hins vegar úr þessu mynstri því hér fara saman stuttir stjórnarsáttmálar og lítið stigveldi í ríkisstjórn. Ríkisstjórnir á Íslandi bera þannig nokkur einkenni hrossakaupa. Leiða má líkur að því að það skýrist af stjórnsækni íslensku stjórnmálaflokkanna.

Tilgáta 3 gekk út á að þar sem stjórnsæknir flokkar væru minna bundnir í samningaviðræðum sín á milli hefðu þeir tilhneigingu til að skipta ráðuneytum jafnar sín á milli en lögmál Gamsons gerir ráð fyrir. Jöfn skipting ráðuneyta greiðir fyrir myndun stjórna og dregur úr freistingu smærri flokka til að yfirgefa þær. Það á sér í lagi við þegar um er að ræða lágmarks sigursamsteypur þar sem í þeim kringumstæðum eru allir stjórnarflokkar jafnmikilvægir stjórnarsamstarfinu, þ.e. hver stjórnarflokkur fyrir sig getur fellt stjórnina. Skipting ráðuneyta í hlutfalli við þingstyrk flokkanna getur því gert það að verkum að stjórnarandstöðuflokkunum veitist auðvelt að lokka smærri stjórnarflokka til samstarfs við sig. Lögmál Gamsons á einna verst við Ísland af þeim löndum sem við höfum skoðað í greiningu okkar. Ef lítið er á löndin öll útskýrir lögmál Gamsons hins vegar stóran hluta dreifingarinnar í skiptingu ráðuneyta á milli stjórnarflokka.

Þegar horft er á tilgátur okkar í fjölþjóðlegu samhengi er ljóst að einstök ríki falla mismunandi vel að tilgátum okkar. Greiningin hér að framan byggist eingöngu á einföldum samanburði og fylgnireikningum, en fjölbreytugreining sem tæki inn aðra áhrifaþætti á hvers konar stjórnir eru myndaðar, lengd stjórnarsáttmála og skiptingu ráðuneyta myndi án efa gefa fyllri mynd af viðfangsefninu. Markmiðið hér er hins vegar fyrst og fremst að setja íslensk samsteypustjórnmál í samhengi við stjórnarmyndanir í nágrannalöndunum og myndin sem við drögum upp er skýr. Það er nánast sama á hvað er lítið, Ísland er ætíð langt frá meðaltali þeirra þjóða sem við skoðum. Það sem meira er, frávik Íslands frá umræddu meðaltali er ávallt á þann veg sem ætla má að einkenni stjórnmál þar sem stjórnmálaflokkar eru stjórnsæknir fremur en stefnusæknir.

Heimildir

- Agnar Kl. Jónsson 1969. *Stjórnarráð Íslands 1904-1964*. Reykjavík: Sögufélagið.
- Axelrod, R. 1970. *Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*. Chicago: Markham.
- Browne, E. 1973. *Coalition Theories: A Logical and Empirical Critique*. London: Sage.
- Carrol, R. og G. Cox 2007. „The Logic of Gamson’s Law: Pre-election Coalitions and Portfolio Allocations.“ *American Journal of Political Science* 51(2): 300-313.
- de Swaan, A. 1973. *Coalition Theories and Government Formation*. Amsterdam: Elsevier.
- Gamson, W. 1961. „A Theory of Coalition Formation.“ *American Sociological Review* 26(3): 373-338.
- Guðni Th. Jóhannesson. 2005. *Völundarhús valdsins*. Reykjavík: Edda.
- Guðni Th. Jóhannesson. 2006. „Leikstjóri, leikari eða áhorfandi? Forsetinn og stjórnarmyndanir.“ *Stjórnsmál og stjórnsýsla* 2:1, 73-94.
- Guðni Th. Jóhannesson. 2007. „Stjórnarmyndanir á Íslandi 1971-2007.“ *Stjórnsmál og Stjórnsýsla* 3(1), 5-41.
- Gunnar Helgi Kristinsson 2001. „Clientelism in a Cold Climate: The Case of Iceland“ í S. Piattoni (ritstj.) *Clientelism, Interests and Democratic Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gunnar Helgi Kristinsson 2001a. „The Icelandic Progressive Party: Trawling for the Town Vote?“ í D. Arter (ritstj.) *From Farmyard to City Square? The Electoral Adaptation of the Nordic Agrarian Parties*. Aldershot: Ashgate.
- Gunnar Helgi Kristinsson 1996. „Parties, States and Patronage.“ *West European Politics* 19(3): 433-457.
- Gunnar Helgi Kristinsson 1991. *Farmers’ Parties*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun.
- Indriði H. Indriðason 2005. „A Theory of Coalitions and Clientelism: Coalition Politics in Iceland 1945-2000.“ *European Journal of Political Research* 44(3): 439-464.
- Indriði H. Indriðason 2007. „Coalitions and Clientelism: Explaining Cross-National Variation in Patterns of Coalition Formation.“ Handrit.
- Jakob Ásgeirsson 1988. *Þjóð í hafti: Þrjátíu ára saga verslunarfjötra á Íslandi*. Reykjavík: Almenna bókafélagið.
- Katzenstein, P. J. 1985. *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Klingemann, H.-D., A. Volkens, J. Bara og I. Budge 2006. *Mapping Policy Preferences II: Estimates for Parties, Electors and Governments in Central and Eastern Europe, European Union and OECD 1990-2003*. Oxford: Oxford University Press.
- Laver, M. J., og N. Schofield 1990. *Multiparty Government*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Laver, M. J., og I. Budge 1992. *Party Policy and Government Coalitions*. New York, NY: St. Martin’s Press.
- Laver, M. J., og B. Hunt 1992. *Policy and Party Competition*. London: Routledge.

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

- Laver, M. J., og K. Shepsle 1996. *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Leiserson, M. 1968. „Factions and Coalitions in One-Party Japan: An Interpretation Based on the Theory of Games.“ *American Political Science Review* 62(3): 70-87.
- Martin, L. W., og R. T. Stevenson 2001. „Cabinet Formation in Parliamentary Democracies.“ *American Journal of Political Science* 45(1): 33-50.
- Matthías Johannessen 1981. *Ólafur Thors. Ævi og störf II*. Reykjavík: Almenna bókafélagið.
- Mershon, C. 1996. „The Costs of Coalition: Coalition Theories and Italian Governments.“ *American Political Science Review* 90(3), 534-554.
- Müller, W., og K. Strøm, ritstj. 2000. *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Nousiainen, J. 2000. „Finland: The Consolidation of Parliamentary Governance“ í Müller og Strøm, ritstj. *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- O'Malley, E. 2007. „The Power of Prime Ministers: An Expert Survey.“ *International Political Science Review* 28(1): 7-27.
- Ólafur Ragnar Grímsson 1977. *The Icelandic Multilevel Coalition System*. Reykjavík: Félagsvísindadeild.
- Ólafur Ragnar Grímsson 1982. „Iceland: A Multilevel Coalition System“ í Browne og Dreijmanis (ritstj.) *Government Coalitions in Western Democracies*. New York: Longman.
- Riker, W. H. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven, NJ: Yale University Press.
- Stefanía Óskarsdóttir 2007. „Meirihluti og margræði: Ríkisstjórnarmyndanir 1939-1959.“ *Stjórnmal og stjórnsýsla* 3(1), 43-62.
- Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnarinnar 2007*.
- Strøm, K. 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Warwick, P. V. 2005. „Do Policy Horizons Structure the Formation of Parliamentary Governments? The Evidence from an Expert Survey.“ *American Journal of Political Science* 49(2): 373-387.
- Warwick, P. V., og J. N. Druckman 2005. „The Missing Piece: Measuring Portfolio Saliency in Western European Parliamentary Democracies.“ *European Journal of Political Research* 44: 17-42.
- Warwick, P. V., og J. N. Druckman 2006. „The Portfolio Allocation Paradox: An Investigation into the Nature of a Very Strong but Puzzling Relationship.“ *European Journal of Political Research* 45: 635-665.

Höfundar efnis í þessu hefti

Guðni Th. Jóhannesson, lektor við laga- og viðskiptadeild Háskólann í Reykjavík. Hann lauk BA í sagnfræði og stjórnmálafræði frá University of Warwick 1991, MA í sagnfræði frá Háskóla Íslands 1997, Ph.D. í sagnfræði frá Queen Mary, University of London 2003.

Gunnar Helgi Kristinsson, prófessor í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands. Hann lauk BA í stjórnmálafræði frá Háskóla Íslands 1981, M.Sc. í sömu grein frá London School of Economics and Political Science 1982, Ph.D. í stjórnmálafræði frá University of Essex 1990.

Hannes Hólmsteinn Gissurarson, prófessor í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands. Hann lauk BA í sagnfræði og heimspeki frá Háskóla Íslands 1979, cand. mag. í sagnfræði frá sama skóla 1982 og D. Phil. í stjórnmálafræði frá Oxford-háskóla 1985. Hann sat í stjórn Mont Pelerin Society 1998-2004 og hefur setið í bankaráði Seðlabankans frá 2001.

Helgi Skúli Kjartansson, prófessor í sagnfræði við Kennaraháskóla Íslands. Hann lauk BA í íslensku og sagnfræði frá Háskóla Íslands 1971, cand. mag. í sagnfræði frá sama skóla 1976.

Indriði Haukur Indriðason, kennari (fellow) í formlegri stjórnmálafræði við University of Oxford og dósent í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands. Hann lauk BA í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands 1995, MA í stjórnmálafræði við University of Rochester 1999 og doktorsprófi í sömu grein frá sama skóla 2001.

Jóhanna Gunnlaugsdóttir, dósent við Háskóla Íslands og hefur verið fastráðin þar frá 1999. Hún hefur BA í bókasafns- og upplýsingafræði og sagnfræði frá Háskóla Íslands, MSc (Econ) í stjórnun og rekstri fyrirtækja frá Háskólanum í Wales og doktorspróf í upplýsingafræði frá Háskólanum í Tampere, Finnlandi. Jóhanna stofnaði ásamt öðrum ráðgjafarfyrirtækið Gangskör sf. á sviði upplýsinga- og skjalamála árið 1985. Hún hefur unnið ráðgjafarstörf fyrir rúmlega 100 fyrirtæki, stofnanir og félagsamtök.

Ólafur Ísleifsson, lektor við viðskiptadeild Háskólans í Reykjavík. Hann lauk BS í stærðfræði frá Háskóla Íslands 1978 og MSc-prófi í hagfræði frá London School of Economics and Political Science 1980.

Stefán Ólafsson, prófessor í þjóðfélagsfræði við Háskóla Íslands. Hann lauk MA í þjóðfélagsfræði frá Edinborgarháskóla 1976, D.Phil. í félagsfræði frá Oxford Háskóla 1984. Var forstöðumaður Félagsvísindastofnunar H.Í. 1985-1999 og Borgarfræðaseturs 2000-2005.

Stjórnmál og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Stefanía Óskarsdóttir lauk BA prófi í stjórnmálafræði og sögu 1986 frá Purdue University, MA í stjórnmálafræði 1988 og Ph.D. í stjórnmálafræði 1995 einnig frá Purdue University. Hún var sérfræðingur við Félagsvísindastofnun H.Í og stundakennari í stjórnmálafræði 1997-2003. Frá þeim tíma hefur hún m.a. sinnt ýmsum verkefnum fyrir ráðuneyti, tekið þátt í norrænu rannsóknarverkefni um nýjar velferðaráherslur og unnið að ritun sögu þingræðis fyrir Alþingi.

Svala Ísfeld Ólafsdóttir, sérfræðingur við lagadeild Háskólans í Reykjavík og kennari í refsirétti og afbrotufræði. Hún lauk cand. jur. prófi frá lagadeild frá Háskóla Íslands 1989 og diplómanámi á meistarastigi í afbrotufræði við félagsvísindadeild Háskóla Íslands 2007 og BA í frönsku frá hugvísindadeild HÍ.

Trausti Fannar Valsson, lögfræðingur og stundakennari við laga- og félagsvísindadeild Háskóla Íslands. Hann lauk embættisprófi í lögfræði frá lagadeild Háskóla Íslands 2002. Doktorsnemi í lögfræði við sömu deild frá árinu 2006.