

2010

Þjóðarspegilinn

Samsteypustjórnir og sjálfstæði ráðherra

Gunnar Helgi Kristinsson

Stjórn málafræðideild
Ritstjóri: Silja Bára Ómarsdóttir

Rannsóknir í félagsvísindum XI. Erindi flutt á ráðstefnu í október 2010

Ritrynd grein

Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands

ISBN 978-9979-9935-424-00-6



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Samsteypustjórnir og sjálfstæði ráðherra

Gunnar Helgi Kristinsson

Í þessari grein er fjallað um sjálfstæði ráðherra í norðanverðri Evrópu og aðferðir samsteypustjórna við að hafa taumhald á þeim. Fyrst er fjallað um kenningu Laver og Shepsle (1994, 1996) (hér eftir LS) þar sem gert er ráð fyrir að samsteypustjórnir hafi engar aðferðir til að stýra ráðherrum – hver og einn þeirra starfi eingöngu á vegum síns flokks. Gerð er grein fyrir fræðilegri gagnrýni á þessa kenningu. Þá er fjallað um þær aðferðir sem notaðar eru við að stýra samsteypustjórnnum í eldri lýðræðisríkjum Norður Evrópu, öðrum en Bretlandi, þar sem samsteypustjórnir eru sjaldgæfar. Viðfangsefnið er að kanna hversu vel kenningin um sjálfstæði ráðherra stenst dóm reynslunnar og um leið að skoða Ísland í alþjóðlegu samhengi hvað þetta varðar.

Sjálfstæði ráðherra

Kenning LS er hagræn kenning sem byggir á hliðstæðum forsendum og títt er um slíkar kenningar, svo sem um skynsemi og eigingirni gerenda. Gert er ráð fyrir að stjórnáráðgjafi stjórnmálamenn stjórnmála af vilja til áhrifa á stefnumótun og kenningin tekur til samsteypustjórna, þ.e. ríkisstjórna sem samanstanda af fleiri en einum flokki. Að því gefnu að flokksleg samsetning ríkisstjórna hafi áhrif á opinbera stefnumótun, eins og LS telja að rannsóknir sýni, vaknar spurningin hvernig það gerist. Þótt þingið hafi hið formlega löggjafarvald gera ýmsir þættir að verkum að átök framkvæmdarvalds og löggjafarvalds eru sjaldgæf. Þau verða helst ef flokksagi stjórnarflokka rofnar, sem er sjaldgæft, eða þar sem minnihlutastjórnir sitja að völdum. Í reynd eru það ríkisstjórnir sem ráða mestu um löggjafarmálefni og meginhluti löggjafarstarfsins er því unninn á vegum ríkisstjórna.

Vandi samsteypustjórna er að finna aðila sem þær geta treyst til að bera sameiginlega hagsmuni stjórnarinnar fyrir brjósti við stefnumótun. Þótt forsætisráðherrar hafi víða mikið formlegt stjórnskipulegt hlutverk vinnur hinn pólitíski veruleiki samsteypustjórna oft gegn áhrifum þeirra, því trúverðugleiki þeirra sem talsmanna sameiginlegra hagsmuna takmarkast af því að þeir tilheyra jafnan einum flokka ríkisstjórnarinnar. Þannig geta þeir t.d. yfirleitt ekki rekið og ráðið ráðherra annarra flokka að vild. Svipaður vandi snertir sameiginlega ákvarðanatöku í ríkisstjórn. Þótt hún sé talin óhjákvæmileg í vissum mæli, t.d. ef mál snerta fleiri en eitt ráðuneyti, skapar atkvæðagreiðsla flókin vandamál, svo sem um atkvæðavægi og áhrif minnihlutaflókka. Við atkvæðagreiðslur gæti t.d. stærri flokkurinn í tveggja flokka stjórn ráðið öllum málum. Í reynd, segja LS, er sterk tilhneiging til að ákveða mál samhljóða í samsteypustjórn eða með samstöðu þeirra flokka sem að henni standa.

Ráðherrar eru upptekið fólk og hafa að mati LS hvorki tíma né sérfræðilega ráðgjöf til að setja sig inn í málaflókka samráðherra sinna. Þeir freistast því til að leiða hjá sér önnur málefni en þau sem þeir eru persónulega ábyrgir fyrir. Á þeim sviðum sem þeim hefur verið úthlutað hafa þeir hins vegar góðar forsendur til áhrifa. Þótt þeir geti að öðru jöfnu ekki farið gegn samþykktum ríkisstjórna hafa þeir í reynd dagskrárvald sem birtist í því að þeir hafa mikil áhrif hvað af þeirra málefna sviði kemur til umræðu í ríkisstjórn og – það sem meira er um vert – megináhrif, með aðstoð embættismanna sinna, á innihald þeirra tillagna sem teknar eru fyrir.

Þetta leiðir til þess, samkvæmt LS, að ráðherraræði (*ministerial government*) verður megin starfsaðferð ríkisstjórna. Það þýðir að þeir flokkar sem fá úthlutað tilteknu ráðuneyti ráða að mestu stefnumótun á því sviði. Ráðherraræði vekur hins vegar spurningar um hvernig flokkar geti axlað þá samábyrgð ríkisstjórna (*collective responsibility*), sem – eins og LS (1994, bls. 298) viðurkenna – er meginregla í flestum þingræðisríkjum. Samábyrgð felur í sér skyldu ríkisstjórna til að standa saman um stefnu og stjórnsýslu ráðherra sinna og sameiginlega ábyrgð ráðherra á þeim. Spurningin er: Getur flokkur í samsteypustjórn tekið pólitíska ábyrgð á ráðherra samstarfsflokks í ríkisstjórn, jafnvel þótt hann hafi lítið um hana að segja? Lausn LS á þessu vandamáli felst í ráðuneytaskiptingunni. Við myndun samsteypustjórna þekkja þátttakendur stefnumál hver annars. Við úthlutun ráðherrastóla milli flokka gera þeir ráð fyrir að ráðherra hvers flokks fylgi stefnu síns flokks. Úthlutun ráðherrastólanna jafngildir þannig sameiginlegum skilningi á því hvers konar stefnu ríkisstjórnin muni fylgja. Þar með skapast forsendur fyrir samábyrgð jafnvel þegar ákvarðanatáka er að litlu leyti sameiginleg.

Líkan LS er athyglisverð tilraun til fræðilegs skilnings á starfsháttum samsteypustjórna í þingræðisríkjum. Líkanið má meta annars vegar með hliðsjón af forsendum þess og þeim röklegu ályktunum sem af þeim eru dregnar og hins vegar skýringargildi þess við reynsluathuganir. Ýmsar athugasemdir hafa verið gerðar við bæði ofangreind atriði og er farið yfir þær hér á eftir (Dunleavy with Bastow, 2001; Müller og Strøm, 2008; Thies 2001).

Í fyrsta lagi er ekki ljóst af hverju samstarfsflokkar í samsteypustjórn ættu að líta svo á að einu valkostirnir séu þeir að velja stefnu eins þeirra, frekar en að leita málamiðlana. Mörg málavið eru þess eðlis að fýsilegt gæti verið að leita málamiðlana milli flokka frekar en að skipta yfirráðsviðum milli þeirra, en líkan LS gerir ráð fyrir að flokkar telji slíkt ástæðulaust.

Í öðru lagi virðist vafasamt að draga megi jafn skýr skil á milli málaviða eins og gert er. Líkanið gerir ráð fyrir að málavið skarist lítið og málamiðlanir milli málaviða komi ekki við sögu, þótt LS viðurkenni að vísu að í reynd komi slíkt stundum fyrir (1994, bls. 299). En almennt líta þeir framhjá því sem Dunleavy (with Bastow, 2001, bls. 2) bendir á að ætti að vera grundvallarspurning rannsókna á samsteypustjórnnum: „Við hvaða aðstæður geta samsteypustjórnir náð árangri í að samhæfa stjórn ríkisins frekar en að mynda ósamhangandi blöndu úr stefnu ólíkra flokka?“

Í þriðja lagi er óljóst af hverju ráðherrar ættu að geta verið fullkomnir fulltrúar flokka (án umtalsverðra umboðsvandamála) en ekki ríkisstjórnar og ekki annars konar hagsmuna. Ef það sem skapar ráðherrum sjálfstæði gagnvart samráðherrum sínum, s.s. betri tími til að sinna sínu sviði og aðgangur að sérfræðiráðgjöf, virkar í ríkisstjórn ætti það ekki síður að gilda gagnvart eigin flokksmönnum. Ráðherrar ættu þar með að hafa talsverð færi á að þjóna eigin hagsmunum, t.d. með því taka alltaf vinsælustu ákvarðanir eða þjóna fjársterkum hagsmunum, eða framkvæma einfaldlega það sem embættismenn ráðleggja sem gæti dregið úr áhættu ráðherranna og sparað vinnu.

Í fjórða lagi benda reynsluathuganir ekki til að samsteypustjórnir byggi á ráðherra-ræði í þeim mæli sem kenning LS gerir ráð fyrir (Dunleavy, 2001, bls. 3; sjá einnig Müller og Strøm, 2008, bls. 162). Samsteypustjórnir nýta margvíslegar aðferðir til að hemja ráðherra og tryggja að samábyrgð ríkisstjórna sé ekki orðin tóm, þar á meðal umfjöllun ríkisstjórnarfunda um stefnumálefni, sérstakt stjórnunarhlutverk forsætisráðherra, stjórnarsáttmála, ráðherranefndir, aðstoðarráðherra og eftirlit utanaðkomandi aðila s.s. þingflokka.

Ríkisstjórnir og samábyrgð

Í sumum tilvikum taka ríkisstjórnir ákvarðanir með þeim hætti að mál eru afgreidd við ríkisstjórnarborðið, annað hvort í formlegri atkvæðagreiðslu eða með þeim hætti að samstaða, oftast túlkuð af forsætisráðherra, næst án atkvæðagreiðslu. Hægt er að fela ríkisstjórn með stjórnarskrá eða lögum að útkljá tiltekin málefni með þessum hætti en ríkisstjórn gæti einnig tekið það upp hjá sjálfri sér. Í Svíþjóð og Finnlandi gegna ríkisstjórnarfundir meginhlutverki í formlegri ákvarðanatöku ríkisstjórna og hið sama á að mörgu leyti við um Írland. Í Svíþjóð tekur ríkisstjórn gjarnan um 20.000 ákvarðanir á ári, samanborið við nokkur hundruð ákvarðanir einstakra ráðherra (Larsson, 1994, 173). Ríkisstjórnarfundir gegna einnig nokkru formlegu hlutverki í Hollandi, Noregi og Þýskalandi, þótt bæði völd einstakra ráðherra og forsætisráðherra (í Þýskalandi) setji þeim takmörk. Stefnuþing, lagafrumvörp, alþjóðasamvinna, fjárútlát, stöðuveitingar, alþjóðasamskipti og fleira er meðal þeirra atriða sem gjarnan koma til kasta ríkisstjórna í þessum löndum. Í Danmörku er hin stjórnskipulega umgjörð lík þeirri íslensku og ríkisstjórnarfundir gegna litlu formlegu hlutverki. Meðal málefna sem ráðherrafundir afgreiða eru stjórnarfrumvörp og undirbúningur undir aðrar afgreiðslur þingsins, skýrslur ráðherra, svör ráðherra við fyrirspurnum, skipun ráðherranefnda, skipun æðstu embættismanna, s.s. ráðuneytisstjóra, forstöðumanna og stjórna, mikilvæg alþjóðamál og önnur mikilvæg opinber málefni (Knudsen, 2000, bls. 66).

Tafla 1. Formlegt hlutverk ríkisstjórnarfunda í ákvarðanatöku ríkisstjórna

Mikið hlutverk	Miðlungs hlutverk	Lítið hlutverk
Finnland	Holland	Danmörk
Írland	Noregur	Ísland
Svíþjóð	Þýskaland	

Einkum byggt á Eriksen, 2003.

Mest hlutverk hafa ríkisstjórnarfundir þar sem ríkisstjórnin er að miklu leyti fjölskipað stjórnvald, eins og í Finnlandi, Írlandi og Svíþjóð. Mun minna hlutverki gegna þeir í Danmörku og á Íslandi, þar sem samstarfið í ríkisstjórn tekur aðrar myndir. Ísland er hér sett í flokk með Danmörku, en ríkisstjórnarfundir hafa þó hugsanlega minna hlutverk á Íslandi.

Mikilvægt er að gera greinarmun á sameiginlegri ákvarðanatöku og samábyrgð ríkisstjórna. Kenningin um samábyrgð ríkisstjórna felur ekki nauðsynlega í sér að ákvarðanatöku í ríkisstjórn sé sameiginleg eða að ríkisstjórn virki eins og fjölskipað stjórnvald, þ.e. nefnd sem tekur ákvarðanir með atkvæðagreiðslu. Reglan um samábyrgð ríkisstjórna er meðal grundvallarreglna þingræðisins. Hana má rekja aftur mótunartíma þingræðis í Bretlandi þegar konungur var enn áhrifamikill um stjórnarathafnir og hafði það fyrir reglu að hitta suma af ráðherrum sínum í tilteknu herbergi (*the closet*) hvern fyrir sig, en ráðherrar komu sér saman um þá stefnu sem þeir myndu ráðleggja honum að fylgja. Eina leiðin til að tryggja að það sé raunverulegur pólitískur meirihluti fyrir þeim hlutum sem ráðherrar hyggjast standa fyrir er að ríkisstjórnin í heild þekki til þeirra og sé tilbúin til að bera á þeim ábyrgð. Af samábyrgð ríkisstjórna leiðir að einstakir ráðherrar tjá sig ekki gegn stefnu ríkisstjórna, greiða ekki atkvæði gegn henni á þingi, lítið er á allar gjörðir ráðherra sem gjörð ríkisstjórna í heild og að fyrirverandi ráðherrar brjóti ekki trúnað um málefni ríkisstjórna (Gay og Powell, 2004).¹ Útfærsla reglunnar er skýrari í Bretlandi en víða annars staðar og um þær

¹ Í gr. 2.3 í ráðherrareglum Bretlands segir: „The internal process through which a decision has been made, or the level of Committee by which it was taken, should not be disclosed. Decisions reached by the Cabinet or Ministerial Committees are binding on all members of the Government. They are,

kröfur sem gerðar eru til ráðherra er fjallað í sérstökum reglubálki (Cabinet office, 2007) sem setur sjálfstæði ráðherra miklar skorður. Kröfunni um samstöðu ráðherra út á við er hins vegar mismunandi stíft fylgt fram. Í sérfræðingakönnun sem Laver og Hunt (1992) framkvæmdu í upphafi tíunda áratugarins var spurt hversu algengt væri að ráðherrar opinberuðu ágreining í ríkisstjórn. Niðurstöðurnar er að finna í töflu 2.

Tafla 2. Hversu algengt er að ráðherrar opinberi ágreining í ríkisstjórn? (1 = sjaldan, 9 = oft)

Land	Meðaltal	Staðalfrávik	Fj. svarenda
Ísland	6,40	0,55	5
Finnland	4,93	1,98	14
Þýskaland	4,00	2,11	19
Danmörk	3,80	2,10	10
Írland	3,03	1,38	36
Noregur	2,71	1,10	19
Holland	2,70	1,83	16
Svíþjóð	2,11	0,58	19

Reglunni um samábyrgð ráðherra er, samkvæmt þessu, misvel fylgt eftir. Svíþjóð, Holland og Noregur eru ríkin þar sem virkni reglunnar er hvað mest. Opinber ágreiningur ráðherra er hins vegar mun algengari á Íslandi en í öðrum ríkjum – eina ríkið sem kemst í námunda við Ísland samkvæmt töflu 2 er Finnland, þar sem samheldni í ríkisstjórnnum var lengi lítil.² Lítið hlutverk forsætisráðherra átti þar hlut að máli, samkvæmt Nousiainen (2000):

Áratugum saman var agi í samsteypustjórnnum lítil og ómögulegt að framfylgja honum gagnvart ráðherrahópum og þingflokkum ríkisstjórna. Innri ágreiningur, sem var oft leystur með formlegri atkvæðagreiðslu í ríkisstjórninni, var sýnilegur öllum almenningi. Þetta ýtti undir tilhneigingu þingmanna til að víkja frá línunni. Fyrsta á áttunda áratugnum, þegar staða forsætisráðherra styrktist, byrjuðu forsætisráðherrar að vinna að samvirkni og innri samstöðu í ríkisstjórninni (bls. 281).

Frá 1983 hefur verið gerð krafa um fulla einingu út á við í Finnlandi eins og meginreglan er í þingræðisríkjum.

Annars staðar virðist skýr krafa gerð til ráðherra um hollustu við stefnu ríkisstjórnar út á við, jafnvel þótt þeir geti í mörgum tilvikum bókað mótmæli í ríkisstjórninni sjálfri. Á Íslandi virðist hins vegar algengt að ráðherrar deili opinberlega um stjórnarmálefni og einungis í undantekningartilvikum, eins og í tilvikum Björns Jónssonar 1974 og Ögmundar Jónssonar 2009, hefur slíkt kallað á afsögn þeirra. Ekkert dæmi virðist um það í Norður-Evrópu að sameiginleg ákvarðanatöku ríkisstjórna eða samábyrgð ríkisstjórnarflokka gegni jafn litlu hlutverki eins og á Íslandi.

however, normally announced and explained as the decision of the Minister concerned. On occasions it may be desirable to emphasise the importance of a decision by stating specially that it is the decision of Her Majesty's Government. This, however, is the exception rather than the rule. “

² Visst áhyggjuefni er hve fáir svarendur eru um Ísland, en á móti er staðalfrávikkið er lágt.

Völd forsætisráðherra og stigveldi ráðherra

Hefðir eru mismunandi varðandi völd forsætisráðherra. Forsætisráðherrar í eins flokks stjórnnum eru að öðru jöfnu valdameiri en forsætisráðherrar í samsteypustjórnnum, en margir þættir geta haft áhrif á völd þeirra. Aukið hlutverk forsætisráðherra í samsteypustjórnnum á undanförunum árum hefur meðal annars leitt af þátttöku í Evrópusamstarfi, auknu vægi þeirra sem fjölmiðlapersóna og vaxandi vanda við samhæfingu í ríkisstjórnnum. Í ýmsum þingræðisríkjum er talað um „forsetavæðingu“ (*presidentialization*) forsætisráðherraembætta (sjá Poguntke og Webb, 2005) sem lýsir sér í að forsætisráðherrar hafa meiri völd bæði í eigin flokki og í forystu framkvæmdarvaldsins auk þess sem mikilvægi þeirra í kosningum hefur aukist.

Engu að síður eru ýmsar hindranir í vegi forsetavæðingar í samsteypustjórnnum. Samstarfsflokkar í ríkisstjórn keppa reglulega í kosningum og geta ekki fyllilega treyst forsætisráðherra úr öðrum flokki til að gæta sinna hagsmuna. Þótt forsætisráðherra útnefni oft formlega ráðherra samstarfsflokkanna í ríkisstjórn hafa flokkarnir sjálfir í reynd mest um það að segja hverjir ráðherrar þeirra eru. Í Finnlandi ráða flokkarnir vali á ráðherrum sínum einir, en það skiptir minna máli en annars staðar vegna þess hve sameiginleg ákvarðanatöku er stór hluti af starfsháttum ríkisstjórna (Nousiainen 2000, bls. 282). Annars staðar er engu að síður viðurkennt að samráð skuli haft um val á ráðherrum og þekkt dæmi um að samstarfsflokkar geti hafnað tilteknum ráðherrum. Á Íslandi eru þó engin ótvíræð dæmi um slíkt þekkt.³

Völd forsætisráðherra samkvæmt Bergman, Müller, Strøm, og Blomgren (2003) byggjast í mismunandi ríkjum mæli á þáttum eins og áhrifum þeirra á val og brottrekstur ráðherra, valdi til að úthluta verkefnum, boðvaldi gagnvart einstökum ráðherrum, dagskrárvaldi í ríkisstjórn og aðgengi að eigin starfslíði, pólitískt ráðnu eða faglegu. Ýmsar tilraunir hafa verið gerðar til að meta völd forsætisráðherra. Í töflu 3 getur að líta fjórar tilraunir í þá veru, en auk þess er meðaltal aðferðanna fjögurra reiknað. Í fyrsta lagi er birt sérfræðingakönnun Warwick og Druckman (2001) þar sem forsætisráðherrum eru gefin stig út frá því að völd meðal ráðherra séu 1. Í öðru lagi kvarði King (1994) sem byggir á mati á áhrifum forsætisráðherra á sínu málavíði út frá fyrirliggjandi heimildum. Í þriðja lagi kvarði O'Malley (2007), sem byggir á sérfræðingakönnun á valdi forsætisráðherra til að ákveða stefnu (1-9). Í fjórða lagi kvarði Bergman o.fl. (2003, bls. 190) sem metur áhrif forsætisráðherra út frá stjórnskipulegum þáttum (mest 15). Loks er meðaltal reiknað, byggt á vörpun hinna kvarðanna á kvarða sem gengur frá 1 upp í 15.

Tafla 3. Völd forsætisráðherra í Norður Evrópu.

Land	Warwick og Druckman)	Kvarði King	O'Malley	Bergman o.fl.	Meðaltal
Þýskaland	2,12	Mikil	6,29	15	13,3
Írland	2,30	Mikil	6,08	8	10,9
Danmörk	2,31	Miðlungs	5,77	6	9,4
Svíþjóð	2,19	Miðlungs	6,01	6	9,3
Finnland	2,53	Lítill*	5,76	5	7,7
Noregur	2,00	Lítill	5,72	5	6,9
Holland	2,02	Lítill	6,09	4	6,8
Ísland	2,11	Lítill*	3,75	4	5,9

*Útlegging O'Malleys á kvarða King

³ Lengi hefur þó verið deilt um þátt Alþýðuflokksins í því að Framsóknarforinginn Jónas frá Hríflu varð ekki ráðherra 1934. Jón Ormur Halldórsson (1985) kallar það „kennisetningu“ í flokkakerfinu að flokkar láti ekki aðra hafa áhrif á val sitt á ráðherrum (216).

Að sjálfsögðu hafa einstakir forsætisráðherrar mismikil völd en athyglisvert er að í þessum ólíku mælingum er Ísland jafnan í neðri kantinum eða neðst. Meðaltalið er hæst fyrir Þýskaland (13,3), því næst koma Írland, Danmörk og Svíþjóð á svipuðu róli (10,9, 9,4 og 9,3), Finnland þar á eftir (7,7) og þá Noregur og Holland (6,9 og 6,8). Minnst völd, samkvæmt meðaltalinu, hefur íslenski forsætisráðherrann (5,9). Þetta breytir ekki því að völd og ábyrgð forsætisráðherra á Íslandi eru í vaxandi mæli deiluefni. Rannsóknarnefnd Alþingis (2010) túlkar hlutverk forsætisráðherra með þeim hætti að fyrrum forsætisráðherra hafi í reynd borið ábyrgð sem hann sjálfur taldi sig ekki hafa. Meirihluti Alþingis virðist hafa tekið undir það sjónarmið þegar hann ákvað í september 2010 að kæra Geir H. Haarde fyrir embættisrekstur sinn í aðdraganda hrunsins. Niðurstaða þess máls hlýtur að snúast að nokkru leyti um stjórnskipulega stöðu forsætisráðherra.

Valdamiklir forsætisráðherrar eru hins vegar ekki eina lausnin á þeim vanda að skapa ríkisstjórnnum forystu. Í mörgum tilvikum starfa innan ríkisstjórna forystuhópar ráðherra þar sem saman koma til dæmis forystumenn þeirra flokka sem að stjórn standa eða ráðherrar sem bera ábyrgð á málavíði sem gengur þvert á ráðuneyti (t.d. fjármálaráðherrar). Slíkt fyrirkomulag, sem kallast stigveldi í ríkisstjórn, gengur út frá að ráðherrar hafi mismunandi völd og ábyrgð, en óljós munur getur verið á slíku fyrirkomulagi og formlegri stjórnarforystu og ráðherranefndum, sem fjallað er um hér á eftir.

Einföld vísbending um stigveldi í ríkisstjórn er e.t.v. hversu algengt er að stokkað sé upp í ríkisstjórn. Bent hefur verið á að uppstökkun í ríkisstjórn er mikilvæg aðferð pólitískra leiðtoga til að halda ráðherrum á tánum, með því að draga úr starfsöryggi þeirra og halda hótun um lækun í tign eða jafnvel missi ráðherrastóls stöðugt á lofti (Indridason og Kam, 2008). Í könnun Laver og Hunt (1992) var spurt hversu algeng uppstökkun í ríkisstjórn væri á kvarðanum 1 (sjaldgæf) til 9 (algeng). Niðurstaðan var að uppstökkun væri algengust í Svíþjóð (5,1) af þeim ríkjum sem hér eru til skoðunar, næst í Danmörku (5,0), þá Noregi (4,5), Þýskalandi (4,1) og Finnlandi (3,9) og Hollandi (3,9). Lang sjaldgæfust var uppstökkun á Íslandi (2,4). Þetta kann þó að hafa breyst í vissum mæli frá því könnunin var gerð í upphafi tíunda áratugarins.

Stjórnarsáttmáli

Stjórnarsáttmálar eru hér einu nafni nefndar samstarfsyfirlýsingar og samningar sem þátttakendur í samsteypustjórnnum gera með sér, oftast við upphaf samstarfsins. Stjórnarsáttmálar fjalla einkum um sameiginleg stefnumál ríkisstjórna, en geta þó komið inn á önnur efni, svo sem ráðuneytaskiptingu, starfsaðferðir og fleira (Strøm og Müller, 2008)

Tilgangur stjórnarsáttmála er að vinna gegn því sjálfstæði einstakra flokka og ráðherra þeirra sem kenning LS geri ráð fyrir. Þótt þeir séu ekki lagalega bindandi líta samstarfsflokkar í ríkisstjórn jafnan svo á að þeir séu pólitískt bindandi og að veruleg frávik frá þeim kalli á sérstakar viðræður stjórnarflokka eða jafnvel nýjar stjórnarmyndunarviðræður. Almennt virðist nokkuð rík tilhneiging til að framkvæma fyrirheit stjórnarsáttmála (sjá Indridason og Kristinsson 2010; Moury, 2009). Þótt orðalag stjórnarsáttmála sé iðulega frekar almenns eðlis má líta á orðafjölda þeirra sem vísbendingu um hversu ítarlegir þeir séu.

Tafla 4. Meðal orðafjöldi í stjórnarsáttmálum 1980-1997

Land	Orðafjöldi	Tilvik	Staðalfrávik
Holland	22067	6	8402
Noregur	20791	4	10427
Írland	9913	6	5243
Þýskaland	8069	7	6241
Danmörk	4296	4	899
Svíþjóð	3300	2	2687
Ísland	2636	7	1399
Finland	2437	8	1155

(Müller og Strøm, 2000; Indriðason, 2005)

Almennt hefur tíðni og lengd stjórnarsáttmála farið mjög vaxandi undanfarna áratugi og bendir það til að aukin áhersla sé lögð á hið sameiginlega vald ríkisstjórna og getu þeirra til að binda hendur ráðherra. Mjög er breytilegt milli landa hversu ítarlegir þeir eru. Stjórnarsáttmálar eru að sjálfstöðu ekki skrifaðir þar sem eins flokks stjórnir sitja. Nokkuð sterk tölfraðileg tilhneiging í alþjóðlegu samhengi er til lengri stjórnarsáttmála þar sem staða forsætisráðherra er veik en þar sem forsætisráðherrarn hafa sterka stöðu (Indriðason og Kristinsson, 2010). Ísland virðist hins vegar vera undantekning frá þessu, með stutta stjórnarsáttmála og forsætisráðherra sem formlega gegna litlu hlutverki.

Fyrsti málefnaþingur samsteypustjórnar á Íslandi var gerður 1934 og eftir það virðast flestar þeirra hafa gert einhvers konar samning í upphafi og forsætisráðherra kynnt opinberlega. Vissa tilhneingingu mátti greina til ítarlegri stjórnarsáttmála frá sjöunda og fram á níunda áratuginn, en frá þeim tíunda og fram að hrúni snerist þessi þróun við. Af ríkjum Norður-Evrópu er Ísland það sem hefur að meðaltali stystu stjórnarsáttmálana á níunda og tíunda áratugnum, ef undan er skilið Finnland. Stjórnskipulag Finnlands var hins vegar, og er e.t.v. enn að nokkru leyti, frábrugðið því sem ríkir í mörgum öðrum þingræðisríkjum vegna mikilla valda forsetans og reglna sem fram til 1992 hvöttu til myndunar stórra ríkisstjórna.⁴ Nousiainen (2000) telur að það megi í rauninni draga í efa hvort hægt sé að tala um stjórnarsáttmála í Finnlandi, svo losaralegir séu þeir (bls. 278). Þeir eru hins vegar álíka langir og íslenskir stjórnarsáttmálar á viðkomandi tímabili.

Verkefnaskrá minnihlutastjórnarinnar sem tók við á Íslandi við nokkuð sérstakar aðstæður í febrúar 2009 var stutt, enda um bráðabirgðastjórn að ræða. Athyglisvert er hins vegar að ríkisstjórn Samfylkingar og Vinstri grænna sem tók við eftir kosningar voruð 2009 lagði úr hlaði með stjórnarsáttmála sem var 7.012 orð, eða líðlega tveimur og hálfum sinnum lengri en meðal sáttmálar á Íslandi áratuginn á undan. Gera má ráð fyrir að það endurspegli nýjar hugmyndir um hvernig staðið skuli að verki í ríkisstjórn, þótt ekkert sé hægt að fullyrða um langtíma áhrif þeirra.

Ráðherranefndir

Í flestum ríkjum starfa ráðherranefndir í ríkisstjórn og í sumum tilvikum einnig sérstök stjórnarforysta (*inner cabinet*) sem samanstendur af leiðtogum stjórnarinnar.⁵ Tilgangur ráðherranefnda er að veita forystu og samhæfingu í störfum ríkisstjórna. Oft gegna

⁴ Fram til 1992 gat þriðjungur þings krafist frestunar á gildistöku löggjafar, sjá Nousiainen (2000), bls. 269.

⁵ Mismunur stjórnarforystu og ráðherranefndar er að stjórnarforysta er oftast ekki bundin við tiltekinn málaflokk og hefur innanborðs helstu leiðtoga ríkisstjórnarflokkanna á meðan ráðherranefndir eru afmarkaðar við tiltekin málefna svið og hafa fleiri innanborðs en leiðtoga stjórnarflokkanna. Önnur samstarfsform þekkjast einnig, þar sem þingflokksformenn eða aðrir forystumenn fyrir utan ráðherra koma við sögu. Sjá nánar Andeweg og Timmermans (2008), 271-273.

leiðtogar stjórnarflokkanna meginhlutverki í slíkum nefndum og í Þýskalandi á t.d. kanslari eða varakanslari alltaf sæti í ráðherranefndum. Hins vegar fer mikilvægasta samráðið ekki alltaf fram í formlegum nefndum og í Finnlandi og Hollandi hefur t.d. í reynd starfað stjórnarforysta frá því í upphafi áttunda áratugarins utan við hið formlega skipulag (Nousiainen, 2000, bls. 281; Timmermans og Andeweg 2000, bls. 383). Í Noregi hafa einnig flestar stjórnir notað stjórnarforystu frá svipuðum tíma (Narud og Strøm, 2000, bls. 179). Í Danmörku starfa að jafnaði um 20 ráðherranefndir og í reynd hefur ein þeirra gegnt hlutverki stjórnarforystu, þó ekki sé það alltaf sú sama (Knudsen, 2000, bls. 74). Almenn hafa ráðherranefndir í Danmörku og annars staðar þau áhrif að takmarka sjálfstæði ráðherra og ýta undir stigveldi innan stjórnarinnar.

Á Íslandi virðist ekki mikil hefð fyrir notkun ráðherranefnda. Ráðherranefnd um ríkisfjármál hefur þó starfað a.m.k. frá því á tíunda áratugnum og þá var einnig sett á fót ráðherranefnd um einkavæðingu. Árið 2010 eru starfandi fjórar ráðherranefndir og sitja forystumenn stjórnarflokkanna í þeim öllum. Þremur þeirra var komið á fót árið 2009. Hluti af samráði í ríkisstjórn er hins vegar óformlegs eðlis. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að reglubundið samráð hafi verið meðal forystufólks í fyrri ríkisstjórnnum en óljóst er þó hversu langt aftur sú hefð nær (Rannsóknarnefnd Alþingis, 2010).

Aðstoðarráðherrar

Thies (2001) bendir á að auk ráðherranefnda gegni sameiginleg lögsaga (*overlapping jurisdictions*) og aðstoðarráðherrar (*junior ministers*) mikilvægu hlutverki við eftirlit innan samsteypustjórna til varnar mögulegum undanbrögðum ráðherra gagnvart samstarfsflokkum. Oft er litið á starf aðstoðarráðherra sem tækifæri fyrir yngri stjórnáramenn til að kynna gangverki stjórnkerfisins, en hins vegar deila þeir ekki völdum með ráðherra og taka að öðru jöfnu ekki þátt í fundum ríkisstjórnar (Thies, 2001, bls. 587). Í mörgum tilvikum starfa fleiri en einn aðstoðarráðherrar á sviði ráðuneytis og hafa umsjón með tilteknum undirflokkum á málavíði þess. Hluti af starfi þeirra getur verið að aðstoða ráðherra, en í því samhengi sem hér er fjallað um skiptir meira máli að oft hafa þeir það hlutverk að hafa gætur á ráðherra fyrir hönd eigin flokks eða samstarfsflokka í ríkisstjórn. Í Þýskalandi, Írlandi og Hollandi er algengt að aðstoðarráðherrar séu valdir af samstarfsflokkum í ríkisstjórn en í Svíþjóð og Noregi er algengara að ráðherrar eða flokkar þeirra velji aðstoðarráðherra, þótt hitt þekkist einnig (Verzichelli, 2008, bls. 261). Í Finnlandi eru ekki aðstoðarráðherrar, en hins vegar er algengt að tveir ráðherrar – hvor úr sínum flokki – stýri málaflokkum mikilvægustu ráðuneytanna og gegni þannig hliðstæðu hlutverki og aðstoðarráðherrar annars staðar. Einungis í Danmörku og á Íslandi er hvorki að finna aðstoðarráðherra né eftirlit sem byggir á að fleiri en einn ráðherra sinni ráðuneyti (Müller og Strøm, 2000; Thies, 2001). Í Danmörku er hins vegar talið að forsætisráðherra hafi vissa eftirlitsskyldu með öðrum ráðherrum (Christensen, 1997) en óvíst er hvort slík regla gildir á Íslandi. Hugmyndir voru uppi á Íslandi 1983 um embætti „ráðherraritara“ (sbr. Ásmundur Helgason, 2004, bls. 143-5) en störf þeirra virðast meira hafa verið hugsuð til að styðja við ráðherra en sem þáttur í innra eftirliti eða samhæfingu ríkisstjórna.

Eftirlit annarra

Augljóst er að minnihlutar þinga gegna mikilvægu eftirlitshlutverki með framkvæmdarvaldinu í þingræðisríkjum. Úrræði meirihlutans sjálfs til eftirlits eru minna rannsökuð, eins og Martin og Vanberg (2005) benda á. Þingflokkar stjórna og fastanefndir þinga

geta þó gegnt vissu aðhaldshlutverki í þeim skilningi að stefnumótun ríkisstjórnar í löggjafarmálefnum þarf stuðning í þingflokkum hennar og nefndum á þinginu. Á Íslandi er það t.d. starfsregla ríkisstjórna að stjórnarfrumvörp þurfi að öðru jöfnu samþykki þingflokka ríkisstjórnar áður en þau eru lögð fram. Á sama hátt stýra fastanefndir þingsins því hvort stjórnarfrumvörp komast í gegnum þingið, því án umsagnar þeirra er ekki hægt að afgreiða þau. Hvað síðarnefnda atriðið varðar greinir reyndar Ísland sig frá hinum Norðurlöndunum, samkvæmt Hagevi (2000), sem veitir ríkisstjórnarmeirihlutanum aukið dagskrárvald í þinginu.

Áhrif þinga takmarkast annars vegar af meirihlutaræði og hins vegar flokksaga (Martin og Vanberg, 2005). Þar sem saman fer sterkt meirihlutaræði og flokksagi er ekki líklegt að þing gegni öflugum aðhaldshlutverki. Þar sem minnihlutastjórnir sitja, minnihluti þings hefur öflug úrræði til aðhalds, og/eða flokksagi er veikur má vænta sterkari þinga.

Nota má tíðni minnihlutastjórna sem einfalda vísbendingu um hversu sterkt meirihlutaræði er þar sem samsteypustjórnir eru algengar. Þetta er gert í töflu 5.

Tafla 5. Hlutfall minnihlutastjórna í Norður Evrópuríkjum 1945-2003

Land	% minnihlutastjórnir	Fjöldi stjórna alls
Danmörk	87,0	31
Svþjóð	69,2	28
Noregur	68,9	19
Írland	31,8	22
Finnland	27,5	40
Ísland	12,0	25
Þýskaland	4,3	26
Holland	0	23

Gallagher, Laver og Mair (2006), 401.

Svo sem sjá má skera Skandinavíulöndin þrjú sig úr hvað tíðni minnihlutastjórna varðar (á bilinu 70-87% ríkisstjórna). Af hinum ríkjunum fjórum eru minnihlutastjórnir algengastar á Írlandi og Finnlandi, en sjaldgæfar í hinum ríkjunum þremur, auk þess sem þær fáu minnihlutastjórnir sem setið hafa á Íslandi hafa setið í skamman tíma. Meirihlutastjórnir gefa ríkisstjórnnum færri á að stjórna störfum þinga í ríkum mæli, að því gefnu að flokksagi sé sterkur í þingflokkum.

Tafla 6. Samheldni þingflokka í atkvæðagreiðslum

Land	Vísitala Rice
Írland	100,0
Danmörk	99,9
Holland	99,0
Noregur	97,5
Ísland	96,9
Svþjóð	96,6
Þýskaland	96,3
Finnland	88,6

Jensen 2000; Depauw og Martin, 2009; Heidar, 2006.

Algengasta aðferðin við að reikna samheldni í þingflokkum er vísitala Rice, sem fæst með því að draga hlutfall sem kys öðru vísi en meirihlutinn í hverjum flokki frá prósentuhlutdeild meirihlutans. 100% samheldni gefur þannig 100 en klofningur í jafn stóra hluta 0. Eins og sjá má er samheldni í stjórnmalaflokkum mikil í öllum þingræðisríkjum Norður-Evrópu og Ísland þar ekki undan skilið. Minnst er samheldnin í Finnlandi, af ástæðum sem kunna að hafa með stjórnskipulega sérstöðu þess, þ.e. forsetaþingræði, og kosningakerfi (persónukjör) að gera. Athyglisvert er hins vegar að

á Írlandi er fullkomin samheldni þingflokka þrátt fyrir að vægi persónukjörs í kosningum sé tiltöluleg mikið.

Mikið vægi meirihlutastjórna og sterkur flokksagi í þingflokkum á Íslandi gerir að verkum að draga má í efa að ráðherrar búi við sterkt aðhald frá þingflokkum samstarfsflokka sinna umfram það sem þeir gera í ríkisstjórn. Þótt frá því séu undantekningar (sjá Gunnar Helga Kristinsson, 2004) má gera ráð fyrir að frumvörp sem ráðherrar hafa komið sér saman um fari í gegnum þingflokkana og nefndir geri ekki miklar breytingar á frumvörpum öðruvísi en í samvinnu við ráðherra.

Niðurstaða

Ísland er það ríki í Norður Evrópu sem kemst næst því að líkjast kenningu LS um ráðherraræði. Ríkisstjórnir nýta mun minna sameiginlega ákvarðanatöku en í nágrannalöndunum og samábyrgð ríkisstjórna er ekki jafn sterk stjórnskipunarvenja og annars staðar. Embætti forsætisráðherra er valdaminna, hvað sem líður völdum einstakra stjórnámálanna, og stjórnarsáttmálar styttri (fyrir utan Finnland). Ráðherra-nefndir hafa verið minna notaðar en í öðrum ríkjum. Aðhald í gegnum aðstoðar-ráðherra úr samstarfsflokki er óþekkt fyrirbæri sem og að tveir ráðherrar úr ólíkum flokkum stýri saman ráðuneyti – eina ríkið sem á þetta sameiginlegt með Íslandi er Danmörk. Ekki er ástæða til að ætla að ráðherrar búi við öflugra aðhald frá þingmönnum samstarfsflokka á Alþingi en gengur og gerist í öðrum þingræðisríkjum.

Þótt Ísland sé það ríki Norður Evrópu sem kemst næst líkani LS um ráðherraræði er ekki ljóst hvort ráðherrar eru jafn auðsveipir sínum eigin flokkum og kenningin gengur út frá. Það kallar á frekari rannsóknir. Nokkuð virðist í öllu falli vanta upp á að flokkarnir hafi með þeim það kerfisbundna eftirlit sem kenning LS gerir ráð fyrir.

Niðurstaða þessarar rannsóknar bendir til að það geti verið frjótt viðfangsefni að skoða hvernig skýra megi sérstöðu Íslands í alþjóðlegu samhengi. Jafnframt er það bæði fræðilega áhugavert og hagnýtt viðfangsefni að skoða betur hvaða afleiðingar það hefur fyrir stjórnun opinbera geirans hér á landi að samhæfing í ríkisstjórn gegni jafn veigalíttlu hlutverki og gögnin virðast benda til.

Heimildir

- Andeweg, R. og Timmermans, A. (2008). Conflict management in coalition government. Í K. Strøm, W. Müller, og T. Bergman (ritstjórar) *Cabinets and Coalition Bargaining* (bls. 269-300). Oxford: Oxford University Press.
- Ásmundur Helgason 2004. Nýskipan stjórnarráðsins 1970. Í Sumarliði Ísleifsson (ritstjóri) *Stjórnarráð Íslands 1965-2004 I* (bls. 85-158). Reykjavík: Sögufélag.
- Bergman, T., Müller, W., Strøm, K. og Blomgren, M. (2003). Democratic delegation and accountability: Cross-national patterns. Í K. Strøm, W. Müller og T. Bergman, (ritstjórar) *Delegation and accountability in parliamentary democracies* (bls. 109-220). Oxford: Oxford University Press.
- Cabinet office. (2007). *Ministerial Code*. Sótt 6. júlí 2010 af http://www.cabinet-office.gov.uk/media/cabinetoffice/propriety_and_ethics/assets/ministerial_code_current.pdf
- Christensen, J. P. (1997). *Ministeransvar*. Kaupmannahöfn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Depauw, S. og Martin, S. (2009). Legislative party discipline and cohesion in comparative perspective. Í D. Giannetti og K. Benoit (ritstjórar), *Intra-Party Politics and Coalition Governments in Parliamentary Democracies* (bls. 103-120). London: Routledge.
- Druckman, J. N. og Warwick, P. V. (2005). The missing piece: Measuring portfolio salience in Western European parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 44, 17-42.
- Dunleavy, P. with Bastow, S. (2001). Modelling coalitions that cannot coalesce: A critique of the Laver-Shepsle approach. *West European Politics*, 24(1), 1-26.
- Eriksen, S. (2003). *I Kongens navn*. Oslo: Statskonsult.
- Gallagher, M., Laver, M. og Mair, P. (2006). *Representative government in modern Europe*. Boston: McGraw Hill.
- Gay, O. og Powell, T. (2004). *The collective responsibility of Ministers – an outline of the issues*. (Rannsóknarskýrsla númer 04/82). London: House of Commons Library.
- Gunnar Helgi Kristinsson. (2004). Þáttur stjórnarráðsins í laga- og reglugerðingunni. Í Sumarliði Ísleifsson (ritstjóri), *Stjórnarráð Íslands 1964-2004 I* (bls. 327-356). Reykjavík: Sögufélag.
- Hagevi, M. (2000). Nordic light on committee assignments. Í P. Esaiasson og K. Heidar (ritstjórar), *Beyond Westminster and Congress: The Nordic experience* (bls. 237-280). Columbus: Ohio State University Press.
- Heidar, K. (2006). Parliamentary party group unity: Does the electoral system matter? *Acta Politica*, 41, 249-268.
- Indridason, I. (2005). A theory of coalitions and clientelism: Coalition politics in Iceland 1945-2000. *European Journal of Political Research* 44, 439-464.
- Indridason, I. og Kam, C. (2008). Cabinet reshuffles and ministerial drift. *British Journal of Political Science*, 38, 621-656.
- Indridason, I. og Kristinsson, G. H. (2010). *Making words count. The role of coalition agreements in cabinet management*. Óbirt handrit.
- Jensen, T. (2000). Party cohesion. Í P. Esaiasson og K. Heidar (ritstjórar), *Beyond Westminster and Congress: The Nordic experience* (bls. 210-237). Columbus: Ohio State University Press.
- Jón Ormur Halldórsson. (1985). *Löglegt en síðlaust. Stjórn málasaga Vilmundar Gylfasonar*. Reykjavík: Bókhláðan.
- King, A. (1994). Chief executives in Western Europe. Í I. Budge og D. McKay (ritstjórar), *Developing Democracy* (bls. 150-163). London: Sage.
- Knudsen, T. (2000). *Regering og embedsmænd*. Århus: Systime.
- Laver, M. og Hunt, B. (1992). *Policy and party competition*. New York: Routledge.
- Laver, M. og Shepsle, K. (1994). *Cabinet ministers and parliamentary government* Cambridge: Cambridge University Press.

- Laver, M. og Shepsle, K. (1996). *Making and breaking governments: Cabinets and legislatures in parliamentary democracies*. New York: Cambridge University Press.
- Larsson, T. (1994). Cabinet ministers and parliamentary government in Sweden. Í M. Laver, og K. Shepsle (ritstjórar), *Cabinet ministers and parliamentary government* (bls. 169-186). Cambridge: Cambridge University Press.
- Martin, L. og Vanberg, G. (2005). Coalition Policymaking and Legislative Review. *American Political Science Review*, 99, bls. 93-106.
- Moury, C. (2009). Coalition government and party mandate. *Sociologia, problemas e praticas*, 59, bls. 125-156.
- Müller, W. og Strøm, K. (ritstjórar) (2000). *Coalition governments in Western Europe* (Oxford: Oxford University Press).
- Müller, W. og Strøm, K. (2008). Coalition Agreements and cabinet governance. Í K. Strøm, W. Müller og T. Bergman (ritstjórar), *Cabinets and Coalition Bargaining* (bls. 159-200). Oxford: Oxford University Press.
- Naarud, H. og Strøm, K. 2000. Norway: A fragile coalition order. Í W. Müller og K. Strøm, K. (ritstjórar), *Coalition governments in Western Europe* (bls. 158-191). Oxford: Oxford University Press.
- Nousiainen, J. 1994. Finland: ministerial autonomy, constitutional collectivism, and party oligarchy. Í M. Laver og K. Shepsle (ritstjórar), *Cabinet ministers and parliamentary government* (bls. 88-105) Cambridge: Cambridge University Press.
- Nousiainen, J. (2000). Finland: The consolidation of parliamentary governance. Í W. Müller og K. Strøm (ritstjórar), *Coalition governments in Western Europe* (bls. 264-299). Oxford: Oxford University Press.
- O'Malley, E. 2007. The power of prime ministers: Results of an expert survey. *International Political Science Review*, 28, 7-27.
- Poguntke, T. og Webb, P. (2005). *The presidentialization of politics* Oxford: Oxford University Press.
- Rannsóknarnefnd Alþingis. (2010). Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir. Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis.
- Strøm, K. 1994. The political role of Norwegian cabinet ministers. Í M. Laver og K. Shepsle (ritstjórar), *Cabinet ministers and parliamentary government* (bls. 35-55). Cambridge: Cambridge University Press.
- Thies, M. (2001). Keeping tabs on partners: The Logic of delegation in coalition governments. *American Journal of Political Science*, 45, 580-598.
- Timmermans, A. og Andeweg, R. (2008). The Netherlands: Still the politics of accommodation? Í W. Müller og K. Strøm (ritstjórar), *Coalition Governments in Western Europe* (bls. 356-398). Oxford: Oxford University Press.
- Verzichelli, L. (2008). Portfolio allocation. Í K. Strøm, W. Müller og T. Bergman (ritstjórar), *Cabinets and Coalition Bargaining* (bls. 237-267). Oxford: Oxford University Press.
- Warwick, P. og Druckman, J. (2001). Portfolio salience and the proportionality of payoffs in coalition governments. *British Journal of Political Science*, 38, 627-649.