



Maj 2010

Gennemførelse af reformer

Strukturelle prioriteringer i krisetider

Indhold

Hvad er forbindelsen mellem krisens afslutning og strukturelle reformer?

Hvordan påvirker landespecifikke faktorer politiklæring?

Er der nogen tværgående erfaringer, vi kan lære af mht. fremme af reformer?

Hvilken sektorspecifik lære peger OECD's erfaringer på for reformatorerne?

Reform af produktmarkeder i OECD Arbejdsmarkedsreformer og krisen

Argumenter for pensionsreformer

Gennemførelse af vækstfremmende skattereformer

Fremme af miljøpolitiske reformer

Socialpolitiske reformer: udfordringer inden for uddannelse og sundhed

Reformer af den offentlige administration: "Hvordan reformeres reformatorerne"?

Udformning af regelreformer

Forfølgelse af finanspolitisk konsolidering

Gør krisen det lettere eller sværere at gennemføre reformer?

Hvilken rolle kan OECD spille med hensyn til at fremme reformer efter krisen?

Resumé

Et stort forskningsmateriale i politiske reformer peger på, at kriser kan skabe betydelige muligheder for reformer. Analysen, der er udført som led i OECD's projekt om gennemførelse af reformer "Making Reform Happen" (MRH), bekræfter bredt set denne forbindelse mellem kriser og reformer. Denne rapport diskuterer, hvordan regeringerne kan "gribe øjeblikket" i den økonomiske krise og indføre strukturelle reformer. Den undersøger især udfordringerne ved gennemførelse af reformer – og mulige løsninger på disse udfordringer – på flere afgrænsede politikområder, nemlig arbejdsmarked, produktmarkeder, pension, uddannelse, sundhed, skatter og miljø. Den indeholder også en analyse af, hvordan man "reformerer reformatorerne", eller hvordan man ændrer den måde, den offentlige administration arbejder på.

Selvom MRH-gennemgangen af OECD's erfaringer med politiske reformer ikke kommer frem til et toolkit, som passer til alle, der ønsker at gennemføre reformer, eller antyder, at et sådant toolkit findes, viser analysen, at reformprocesser har flere fællestræk. Nogle af de vigtigste resultater:

- **Sunde offentlige finanser** har en stærk forbindelse til reformer.
- Det er vigtigt at have et **mandat fra vælgerne** til at gennemføre reformer.
- **Effektiv kommunikation** er afgørende.
- Politikdesign skal understøttes af **solid forskning og analyse**.
- Der er behov for **relevante institutioner**, som kan stå for overgangen fra beslutning til implementering.
- Det kræver **tid**, før strukturelle reformer lykkes.
- **Lederskab** er altafgørende.
- Reformen lykkes ofte først efter **flere forsøg**.
- Det kan normalt bedre betale sig at **gå i dialog med reformmodstanderne** end blot at forsøge at fejle deres modstand til side.
- Spørgsmålet om, **hvorvidt, hvornår og hvordan man skal kompensere** taberne i reformerne, kræver nøje overvejelse.



Yderligere oplysninger
Supplerende læsning



Forskningen tyder på, at tværnationale undersøgelser og international politisk dialog kan fremskynde processen med "politiklæring", hvor regeringerne kan lære af hinanden og dermed undgå at gentage andres fejl. Det er her, OECD er klar og villig til at bistå, da det er OECD's styrke at indsamle dokumentation, levere internationalt sammenlignelige data og analyser og dele viden.



Hvad er forbindelsen mellem krisens afslutning og strukturelle reformer?

Undersøgelse af effektive måder at realisere reformer på

I de senere årtier har OECD-landene gennemført politiske reformer på en lang række områder med henblik på at forbedre levestandarden ved at hæve arbejdskraftudnyttelsen og produktiviteten, øge økonomiens modstandskraft mod rystelser og forbedre velfærden ved at tage sig af sociale spørgsmål som lighed og miljøkvalitet. Til trods for bred enighed om, at der er behov for reformer på mange områder, har dybden, omfanget og timingen været meget forskellige, både med hensyn til lande og områder. Reformprocessen er ofte gået i stå eller sat tilbage. De politiske og tekniske udfordringer i at realisere reformer er enorme. OECD har siden 2007 i et forsøg på at hjælpe regeringerne med at imødegå disse udfordringer udført et betydeligt og voksende analysearbejde i forbindelse med det horisontale projekt "Making Reform Happen" (MRH), som søger at opnå en bedre forståelse af både de reformbarrierer, regeringerne står over for på forskellige områder, og den mest effektive måde at styre uden om dem på.

Dette arbejde er blevet mere påtrængende i kølvandet på den globale finansielle og økonomiske krise, da OECD-regeringerne nu står over for at skulle genoprette de offentlige finanser uden at underminere et opsving, som på mange områder kan være svagt i nogen tid. Det er også vigtigt, at fokus på umiddelbare finansielle udfordringer ikke fører til, at man forsømmer vedvarende strukturelle prioriteringer. Regeringerne skal holde sig de langsigtede mål for øje, når de navigerer på vejen til opsvinget. Det kræver en omhyggelig blanding af finanspolitik og væksthæmmende strukturreformer. Denne udfordring bliver så meget desto større, fordi krisen på nogle områder har stillet spørgsmålstejn ved holdninger, som tidligere var etableret "ortodoks politik". Det, der er sket i de sidste par år, har ikke underkendt vores tidligere forståelse af mange reformudfordringer. Krisen har tværtimod styrket argumenterne for mange reformer. På områder som finansiel regulering skal det dog indrømmes, at der er betydelig usikkerhed om, hvad der er "best practice", og regeringerne skal afveje vovemod og forsigtighed, når de gennemfører politiske reformer.

Dette dokument præsenterer nogle af de resultater, som indtil videre er fremkommet i det løbende arbejde i forbindelse med MRH. Den følgende diskussion undersøger de særlige reformudfordringer og mulige måder at imødegå disse udfordringer på på ni forskellige politikområder. Den trækker på en række undersøgelser af erfaringer med reformer, som er udarbejdet under de OECD-direktorater, der er aktive på de beskrevne områder. De afspejler OECD's og OECD-landenes erfaringer, og der henvises til både tendenser i hele OECD og konkrete tilfælde. Vi tror nemlig, at en bedre forståelse af tidligere succeser og fiaskoer vil forbedre mulighederne for bedre design og implementering af fremtidige reformer.

Hvordan påvirker landespecifikke faktorer politiklæring?

Fælles udfordringer og forskellige kontekster

OECD-landenes regeringer står i øjeblikket over for en lang række fælles reformudfordringer, men MRH-analyserne peger ikke på en universalformel, som kan komme uden om hindringerne for reformer, og identificerer heller ikke de reformprioriteringer, der haster mest. De udfordringer, kommende reformatorer står over for, er meget forskellige, både i tid og rum. Det er vanskeligt at overdrive behovet for politikdesign og strategier for vedtagelse af reformer, der afspejler den konkrete institutionelle og kulturelle kontekst i landet. Også når der



kan identificeres fælles problemer i forskellige lande, betyder den specifikke forfatningsmæssige stilling, de politiske omstændigheder, den politiske proces og andre facetter af reformkonteksten, at simpel, uændret "transplantation" af politikker og institutioner fra et miljø til et andet sjældent får fodfæste. Der er normalt behov for nogen grad af tilpasning. Desuden kan forskelle i demografi og økonomi pege på nogle andre løsninger, når det drejer sig om emner som pensionsreform – reformens indhold og konteksten er forskellige.

Ikke desto mindre tyder forskningen på, at tværnationale sammenligninger kan være nyttige. For det første står OECD-landene til trods for alle deres institutionelle, politiske og økonomiske forskelle over for en lang række fælles udfordringer, lige fra en aldrende befolkning til "grøn vækst". Desuden har medlemslandene på mange politikområder i stigende grad vedtaget fælles tilgange, også selvom de konkrete institutioner og politikker varierer betydeligt fra et retsområde til et andet. Der er også forskning, som peger på en grad af institutionel og politisk konvergens på nogle områder i OECD-landene. OECD-landene har i lyset af de fælles udfordringer gradvist identificeret en række institutioner, som med relevant lokal tilpasning synes at støtte sunde makroøkonomiske og strukturelle politikker i en bred vifte af sammenhænge. Det er f.eks. uafhængige centralbanker, finansielle regler og i stigende grad uafhængige finansielle institutioner, stærkere generel konkurrencelovgivning og stærkere konkurrencemyndigheder, uafhængige regulerende instanser, gode institutionaliserede ordninger for offentlig høring i forbindelse med politikker og redskaber som RIA-analyser (regulatory impact analysis). Det tyder på, at omfanget af tværnational læring er betydeligt, på trods af de store forskelle mellem landene.

Er der nogen tværgående erfaringer, vi kan lære af mht. fremme af reformer?

Styring af processen: nogle generelle erfaringer

Selvom MRH-gennemgange af OECD's erfaringer ikke kommer frem til et toolkit, som passer til alle, der ønsker at gennemføre reformer, eller antyder, at et sådant toolkit findes, er der en række slående regelmæssigheder i den måde, processerne udvikler sig på. Nogle af de vigtigste temaer, som er fremkommet i alle dele af MRH-analysearbejdet, er følgende:

- Det er vigtigt at have et **mandat fra vælgerne** til at gennemføre reformer. Det er et af de stærkeste resultater, som er fremkommet af undersøgelserne i MRH-arbejdet. Forskningsresultaterne peger på, at et mandat fra vælgerne synes at være det vigtigste med hensyn til generelle reformer (arbejdsmarked, pension, miljø), herunder reformer, som påvirker grundlæggende offentlige serviceydelser (sundhedsvæsen, uddannelse, offentlig administration). Det er ikke nok at vinde et valg eller have flertal i parlamentet: Det har også stor betydning, hvis man før valget har kunnet overbevise vælgerne om, at der er behov for reformer.
- Når et stærkt mandat er vigtigt, er **effektiv kommunikation** så meget desto vigtigere. Vellykkede reformer har sædvanligvis været kombineret med en konsekvent, koordineret indsats for at overbevise vælgerne og interessenterne om, at der er behov for reformer, og især at kommunikere omkostningerne ved manglende reformer. Når omkostningerne ved status quo er offeromkostninger, hvilket ofte er tilfældet, er udfordringen så meget desto større, fordi omkostningerne til ofrede (mistede) muligheder har tendens til at være politisk "usynlige". Klar kommunikation af de langsigtede



reformmål er især vigtig under en krise: Når der gennemføres reformer som en reaktion på udefrakommende rystelser, mangler der ofte klarhed over målene. Kommunikation bør dog ikke kun være "markedsføring": Ægte dialog med interessenterne betyder også, at man skal lytte til deres bekymringer, og det kan medføre nogle ændringer i reformforslagene. Det kan forbedre forslagene og muligheden for, at de bliver vedtaget.

- Dette peger på, at politikdesign skal understøttes af **solid forskning og analyse**. MRH-gennemgangen af OECD's erfaringer tyder på, at en evidensbaseret og solid analytisk basis for reformer både forbedrer kvaliteten af politikken og mulighederne for, at reformerne bliver vedtaget. Hvis reformtilhængerne kan opbygge en bred konsensus om det positive ved en reform, vil de stå stærkere over for modstanderne. Udfordringerne i forbindelse med evidensbaseret politikskabelse er imidlertid meget forskellige på forskellige politikområder.
- De førnævnte udfordringer kan med større sandsynlighed imødegås, når der er **relevante institutioner**, som kan understøtte reformer fra beslutning til implementering. Økonomiske analysers indflydelse, især, afhænger i betydeligt omfang af kilden: Undersøgelser, som præsenteres af en autoritativ, uvildig institution, der nyder tillid i hele det politiske spektrum, synes at have størst indflydelse. Der er dog behov for mere end institutioner, som kan levere ekspertise og rådgivning. Der er ofte behov for effektive institutioner til at vejlede og overvåge implementeringen.
- **Lederskab** er altafgørende. Stort set alle evalueringer, som er udarbejdet i forbindelse med MRH, peger på hvor vigtigt stærkt lederskab er – hvad enten det drejer sig om en enkelt politiker eller en institution, som har til opgave at føre reformen ud i livet. En stor del af arbejdet peger også på, at enighed i regeringen til støtte for reformer er vigtig: Hvis regeringen ikke er enig om et reformforslag, sender det forvirrende signaler, og modstanderne vil udnytte uenighederne. Det resulterer normalt i et nederlag. Når det er sagt, skal opfordringen til stærkt lederskab ikke opfattes som støtte til en topstyret tilgang til reformer, eller at ensidig handling fra den udøvende magts side er at foretrække. Unilaterale reformer er nogle gange den eneste vej frem, og det kan være nødvendigt, at reformatorerne udviser politisk hårdhed og snuheit, men OECD's erfaringer tyder på, at vellykket lederskab ofte handler om at opnå konsensus i stedet for compliance.
- Det er nogle af grundene til, at vellykkede strukturreformer tager **tid**. Det tog generelt flere år at udarbejde og vedtage de mere vellykkede reformer, som er undersøgt i MRH-analyserne, og det tog ofte meget længere tid at implementere dem. Mange af de mindst vellykkede reformforsøg blev derimod iværksat i hast, ofte som en reaktion på et umiddelbart pres: Hastværk kan sagtens være lastværk, når det handler om politiske reformer. Derfor kan evnen til at udnytte de muligheder, krisen kan give for at komme videre med reformer, afhænge af det arbejde, der allerede er udført for at forberede en reform.
- Reformen lykkes ofte først efter **flere forsøg**. Mange af de største reformsucceser, som er analyseret i sekretariatets arbejde, kom efter tidligere tilbageslag, og de mindre vellykkede reformforsøg kan ofte bagefter ses at have hjulpet med at sætte scenen for efterfølgende,



af og til vidtrækkende, reforminitiativer, ofte ved at give politikskaberne større forståelse af problemerne.

Alle MRH-undersøgelserne beskæftiger sig i større eller mindre omfang med, **hvordan man håndterer reformmodstanderne**. Modstandens art og intensitet varierer, men nogle brede temaer synes at vise sig i næsten alle kontekster.

- **Det betaler sig at gå i dialog** med dem, som bliver mest direkte berørt af reformen. Inkluderende, konsulterende politikprocesser er ikke nogen garanti for, at der ikke opstår konflikter, men de synes at kunne betale sig over tid, ikke mindst fordi de giver plads til større tillid mellem de involverede parter.
- **Indrømmelser til potentielle tabere** behøver ikke at kompromittere reformens kerne: Det er ofte muligt at forbedre udsigterne for bestemte grupper, som bliver berørt af en reform, uden at gå imod dens overordnede mål.
- Spørgsmålet om, **hvorvidt, hvornår og hvordan man skal kompensere** dem, som kommer til at tabe på reformen, viser sig i stort set alle undersøgelserne. Hvis man ikke kompenserer, kan det forstærke modstanden mod reformen, men overdreven compensation kan være dyr og helt enkelt ophæve noget af reformens effekt. De mest almindelige kompensationsstrategier er "bedstefarklausuler" af rents og lange overgangsperioder. Indrømmelser i form af "sidebetalinger", f.eks. politikker på andre områder, som kan opveje omkostningerne ved reformen for nogle grupper, anvendes mindre hyppigt.

Hvilken sektorspecifik lære peger OECD's erfaringer på for reformatorerne?

Reform af produktmarkeder i OECD

Sektorperspektiver på gennemførelse af reformer

Markedsåbningsreformer er et område, hvor der i de seneste årtier har været en betydelig grad af konvergens mellem OECD-landene. Tendensen hen mod stærkere konkurrence og institutioner er udbredt, og det samme er tendensen til at åbne tidligere beskyttede sektorer for konkurrence. Det er ikke mindst sket, fordi det er et område, hvor både internationalt konkurrencepres og internationale organisationer og aftaler har været en stærk drivkraft bag politiske ændringer, ofte i forbindelse med større kriser. Teknologiske ændringer har også været en stærk drivkraft for reformer i sektorer som elektricitet og telekommunikation, dels ved at omdanne tidligere ikke-kommercielle sektorer til kommercielle sektorer eller ved at skabe nye muligheder for at indføre konkurrence i aktiviteter, der tidligere var karakteriseret ved en høj grad af naturligt monopol. Når sådanne markeder er blevet åbnet for konkurrence har det ofte ansporet til yderligere innovation.

Erfaringerne i en række OECD-lande, f.eks. Australien i begyndelsen af 1990'erne, peger på, at reformer af produktmarkedsreguleringen kan spille en vigtig rolle i regeringernes reaktion på negative rystelser. Deregulering kan fremskynde den nødvendige reallokering af ressourcer og ved at mindske omkostningerne til at drive virksomhed levere en finansielt neutral måde at give nogle lettelser til en erhvervssektor under pres. Det kan imidlertid være vanskeligt at overbevise interessenter og offentlighed om, at den overordnede cost/benefit ved sådanne reformer er positiv, mest fordi omkostningerne ved *status quo* ofte er skjult. Det er ofte tydeligt, hvem der kommer til at betale prisen for en reform – hvilke firmaer vil sandsynligvis komme under pres, og hvilke arbejdspladser kan være i fare – mens det måske slet ikke er tydeligt, hvem der betaler for *status*



quo. Det er vanskeligt at identificere firmaer, som aldrig er kommet ind på markedet, eller sektorer, som ikke har udviklet sig, for slet ikke at tale om de arbejdere, disse firmaer og sektorer ville have beskæftiget. En beslutsom indsats for at sætte tal på og kommunikere omkostningerne ved status quo og de potentielle fordele ved reformer kan være afgørende elementer i at få succes.

Samtidig omfatter vellykkede produktmarkedsreformer overgangsordninger, som skal sikre, at producent- eller forbrugerinteresser ikke oplever for bratte ændringer i de økonomiske forhold. De vanskeligste problemer opstår ofte, når rents som følge af konkurrencedæmpende regler er kapitaliseret til aktivpriser: Nuværende aktivejere har måske ikke haft fordel af de gamle politikker, men de vil blive ramt af en reform. Det kan være nødvendigt med direkte kompensering eller andre former for overgangsbistand, hvis reformatorerne vil undgå lange indfasningsperioder.

Arbejdsmarkedsreformer og krisen

Den globale krise har sat fokus på de særlige udfordringer i forbindelse med **arbejdsmarkedsreformer** i mange OECD-lande. På OECD's ministerrådsmøde i 2009 blev der lagt vægt på behovet for genbeskæftigelse og andre reformer for at modvirke tendensen til, at cyklisk arbejdsløshed bliver strukturel. Reforme af arbejdsmarkedets "kerne" vil sandsynligvis blive meget vanskeligere i den nærmeste tid. Der er evidens for, at, til trods for at høje niveauer af arbejdsløshed har tendens til at øge presset for arbejdsmarkedsreformer, vil en voldsom stigning i arbejdsløsheden øge sandsynligheden for, at almindelige medarbejdere med tidsbestemt ansættelse ("arbejdsmarkedsinsidere") vil være stort set uberørt af reformer. Da værdien af medarbejderbeskyttelse stiger i takt med arbejdsløsheden, har almindelige medarbejdere endnu større grund til at modsætte sig en svækkelse af medarbejderbeskyttelseslovgivningen (employment protection legislation – EPL) under en konjunkturedgang, og regeringerne kan tøve med at lempe den af frygt for endnu større jobtab. Derfor fokuserer arbejdsmarkedsreformer ofte på "arbejdsmarkedsoutsidere" – nyansatte, medarbejdere på irregulære kontrakter og andre på sociale ydelser.

Sådanne reformer kan være gavnlige, men de kan også bidrage til en stigende grad af opdeling på arbejdsmarkedet. Erfaringerne med arbejdsmarkedsreformer i OECD-landene tyder imidlertid også på, at arbejdsmarkedsreformer, med de forsinkelser, der er i den politiske proces, designes og vedtages midt i en nedgangsperiode, men ofte implementeres i en opgangsperiode, hvor et jobmarked i bedring kan gøre implementeringen nemmere. Kort sagt synes det mest lovende tidspunkt for en reform at være umiddelbart efter en recession.

Argumenter for pensionsreformer

Pensionsreformer synes at være et område, hvor offentlig kommunikation af reformbudskaber er særligt vigtig – og potentielt effektiv. I de sidste 20 år synes det at være blevet nemmere at opnå offentlighedens accept af, at der er behov for en reform af de generelle pensionssystemer – og at denne reform måske er uundgåelig – også selvom der af og til er blevet stillet spørgsmålstejn ved, om en sådan reform haster. Det afspejler i høj grad virkningen af den offentlige debat af konsekvensen af de lavere fødselsrater og især længere levetid for de offentlige pensionssystemer. Der er også en forståelse for, at den nuværende krise har lagt endnu større pres på pensionssystemerne, hvilket gør reformer til en endnu højere prioritet.

Mens fordelingsspørgsmålet kan være vanskeligt, er der nu bred

enighed om, at der er *behov* for en reform, og meget er allerede opnået. Erfaringerne med pensionsreformer i OECD-landene viser, hvor vigtige mange aspekter af de generelle erfaringer, som er identificeret ovenfor, er, herunder behovet for omhyggelige undersøgelser og høringer, risiciene ved at forhaste sig og vigtigheden af offentlig kommunikation og et klart mandat fra vælgerne. Desuden har vellykkede reformstrategier ofte involveret relativt lange overgangsperioder, som mere eller mindre undtager store grupper fra implementeringen af reformen. Det sikrer ofte, at de ældre, hvis interesser ofte er i fokus i pensionsreformdebatten, ikke berøres meget, om overhovedet, af politiske ændringer, mens yngre befolkningsgrupper undertiden bærer stort set alle omkostningerne.

Grundprincipperne i en **vækstfremmende skattereform** er velsagtens vigtigere nu end nogensinde. Det pres, der er for finanspolitisk konsolidering, vil tvinge mange lande til at søge nye indtægtsmuligheder i de kommende år, enten ved at gøre skattegrundlaget bredere eller sætte skatteprocenterne op, og konsekvensen af denne proces for opsvinget vil for en stor dels vedkommende afhænge af deres succes med at identificere de indtægtskilder, som er mindst forvridende og mindst skadelige for væksten. I et vist omfang afspejler vanskelighederne med at forfølge en vækstfremmende skattereform bekymringer som enkelhed, lighed, nem administration og potentielle overgangsomkostninger. Men modstanden mod reformer afspejler også, at selvom skattereformer i princippet er "altomfattende" (skattesystemet omfatter alle), er det relativt let for politikerne, og ofte en fordel over for vælgerne, at vælge skattepolitiske ændringer, som favoriserer bestemte valgkredse. Fordelene ved disse foranstaltninger er effektivt målrettet – og synlige for dem, de er til gavn for – mens omkostningerne spredes på alle skatteydere og derfor er mindre synlige. En anden bekymring i den nuværende situation er de store budgetunderskud i mange lande, som gør det vanskeligt at gennemføre reformer, der risikerer betydelige indtægtstab på kort sigt. Det gør enhver usikkerhed med hensyn til reformernes betydning for skatteydernes adfærd så meget desto vigtigere.

Rammen for skattereformdebatten er helt afgørende: Hvis man ser på skattesystemet som helhed (eller endog skattesystemet sammen med det sociale system, hvor beskatningen af arbejdsindkomster er et emne) i stedet for kun at fokusere på isolerede elementer, kan politikerne bedre kommunikere de forskellige emner og samtidig imødegå spørgsmål om effektivitet og lighed. Dette peger på, at man skal fremme reformer via brede pakker, som fjerner forvridningerne i systemet, og samtidig fordeler både fordele og tilpasningsomkostninger bredt. Da en skatteform sandsynligvis vil være en langvarig og kompleks proces, kan det være en hjælp at formulere brede ønskemål for reformerne for at forklare betydningen af en reform for aktørerne, mens det samtidig bliver nemmere at modstå lobbyister for særinteresser. Der er ofte en rolle for uafhængige organer, som har til opgave at vurdere den sandsynlige virkning af foreslåede reformer med hensyn til skatteyderadfærd, indtægter, lighed og nem administration. Især skatteadministrationens rolle er ofte helt afgørende. Endelig kan timingen af implementeringen være afgørende. Især ændringer i erhvervsbeskatning kan være ødelæggende for virksomhederne, hvis de ikke fases ind på den rigtige måde. Tilsvarende kan der også opstå problemer i forbindelse med ændringer af tilbagevendende skatter på



Fremme af miljøpolitiske reformer

fast ejendom eller på skattebehandlingen af boligejere.

Et af de mest almindeligt citerede "stiliserede fakta" om vanskelighederne i forbindelse med strukturreformer er, at omkostningerne ofte er konkrete, skal betales her og nu og er koncentreret på nogle få aktører, mens fordelene er længere om at vise sig og generelt er mere diffuse. Det synes især at gælde for **reformer af miljøpolitikken**. De fleste miljøreformer fratager nogle aktører indtægter for at give alle miljøfordele – som f.eks. når politikker til modvirkning af CO₂-udslip pålægger industrivirksomheder nye omkostninger. Desuden mærkes fordelene ved sådanne tiltag først efter lang tid. Reformdebatten kompliceres ofte yderligere af bekymringer om reformens konsekvenser for konkurrenceevnen, de fordelingsmæssige konsekvenser, og de problemer, der opstår, når indtægtsstrømme, der elimineres af en reform, allerede er kapitaliseret til aktivpriser. Videnskabelig usikkerhed er ofte en yderligere udfordring, da den dokumentation, der fremlægges til støtte for reformer, ofte bestrides af nogen. Der er også uenighed om spørgsmål som de korrekte teknikker til monetisering af miljøværdier og begrænsningerne i cost-benefit-analyser. Derfor er valget af analyseteknik ofte stærkt politiseret.

Nylige reformer i OECD-medlemslande peger på en række erfaringer vedrørende fremme af miljøpolitiske reformer. For det første er det som på andre områder vigtigt at gå i dialog med interessenterne og offentligheden. For det andet er der, selvom forskning ikke gør det alene i politik, intet, der kan erstatte solid evidensbaseret argumentation for reformer, når man har med interessenter og vælgere at gøre. For det tredje betyder stiafhængighed, at valget af politiske instrumenter i et vist omfang afhænger af eksisterende institutioner og regulering. For det fjerde justeres bekymringer vedrørende konkurrencedygtighed og de fordelingsmæssige konsekvenser af en reform ofte via delvise og/eller midlertidige undtagelser fra visse bestemmelser, overgangsstøtte og lange indfasningsperioder. Man bør dog være omhyggelig med, at sådanne foranstaltninger ikke kædes sammen med den oprindelige fourerende aktivitet og ikke låser ressourcer i aktiviteter, som burde begrænses. Hvis der indføres handel med tilladelser, kan det være politisk nødvendigt – omend ikke økonomisk ønskeligt – at udstede mindst nogle tilladelser gratis til de store forurenere ("bedstefarklausuler"). Hvis det sker, bør regeringerne gradvist gå helt over til at benytte sig af auktioner.

Socialpolitiske reformer: udfordringer inden for uddannelse og sundhed

Regeringer, som søger at **reformere sundheds- og uddannelsessystemerne**, vil sandsynligvis stå over for en række fælles udfordringer, som for en stor dels vedkommende hænger sammen med, at de begge involverer direkte levering af service fra den offentlige sektor:

- Sundheds- og uddannelsessystemerne er i høj grad stiafhængige. De er store og komplekse, og de har udviklet sig på meget bestemte måder i forskellige nationale kontekster. Spørgsmålet om, hvad der er muligt eller ønskeligt, afhænger dermed i stort omfang af tidligere valg.
- Leverandørinteresserne på begge områder er ofte meget velorganiserede og nyder generelt større tillid i offentligheden end politikerne. De har derfor enorm magt over reformprocessen, især fordi effektiv implementering ofte kræver samarbejde fra dem.
- Der er ingen konsensus med hensyn til, hvordan udfaldet af sundhedspleje og uddannelse skal vurderes. Det skyldes dels det



komplekse miks af mål, der skal forfølges på begge områder, men det afspejler også mangel på pålidelige, generelt accepterede indikatorer for kvaliteten af udfaldene og deres værdi. Evidensbaserede reformer er vanskelige, når evidensen enten mangler eller er omstridt. Det er derfor, at nationale og internationale organisationers arbejde med at generere pålidelig og troværdig evidens vedrørende politikudfald kan være meget værdifuldt med hensyn til at tydeliggøre debatbetingelserne. OECD's "PISA"-scorer for uddannelse er et klassisk eksempel på denne type arbejde.

- Politikkerne er på begge felter ofte karakteriseret af meget lange tidsforsinkelser mellem undfangelse af en ide og indføring af denne. Det er usandsynligt, at nogen regering vil sidde længe nok til at få kredit for de gavnlige virkninger af de reformer, den sætter i værk.
- Der er ikke megen enighed om, hvad der udgør "best practice" på disse to områder. På nogle politikområder kan man identificere en bred konsensus om visse væsentlige elementer i en sund politikramme. Inden for sundhed og uddannelse er der imidlertid ikke en sådan model med best practice, som bestemte politikker kan vurderes op imod.

Til trods for denne frygtindgydende række af forhindringer har mange OECD-medlemmer i de senere år iværksat uddannelses- og sundhedsreformer. Deres erfaringer viser, hvordan regeringerne takler disse udfordringer:

- Sundhedsmedarbejdere eller undervisere pålægges meget sjældent større ændringer: vellykkede reformer involverer undertiden betydelige indrømmelser til dem. Sundhedsreformer har især tendens til at være dyre – også selvom de forventes at begrænse omkostningerne over tid, betyder det ofte dyre indrømmelser på kort sigt.
- Denne forhandlingsproces betyder, at reformer ofte involverer dyre undersøgelser og lange forberedelsestider: Det er ikke områder, hvor "big bang"-reformer har sandsynlighed for succes.
- Mere og bedre dataanalyse, herunder internationale sammenligninger, hjælper ofte, selvom meget afhænger af konsensus vedrørende værdien og betydningen af denne form for dokumentation.

Reformer af den offentlige administration: "Hvordan reformeres reformatorerne"?

Reformer i den offentlige administration har mange af de samme udfordringer med hensyn til omfang, skala og kompleksitet som reformer i sundhedsvæsenet og uddannelsessektoren, herunder stiafhængighed, lange tidsforsinkelser, koordinering på forskellige regeringsniveauer og behov for at opnå støtte fra interessenter i den offentlige sektor, som vil blive direkte berørt af reformerne. Det er også et område, hvor det kan være vanskeligt at fremkomme med evidensbaserede argumenter for forandring, fordi det er vanskeligt at evaluere kvaliteten og effektiviteten af offentlige ydelser/offentlig administration. Desuden er der sjældent stor efterspørgsel efter reformer af den offentlige administration i offentligheden. Selvom borgerne ofte er utilfredse med den offentlige sektors manglende effektivitet eller kvaliteten af de offentlige ydelser, har spørgsmålet om "interne" ændringer i den offentlige administration ofte lav politisk prioritet. En af de første udfordringer, kommende reformatorer skal takle, kan være overhovedet at generere et krav om reformer. Endelig



konfronterer reformer i den offentlige sektor politikerne med problemet med at "reformere reformatorerne", da den offentlige administration jo faktisk skal designe og implementere sin egen reform og pålægge sig selv foranstaltninger, som mange embedsmænd måske ikke synes om.

Mange af de erfaringer, som viser sig i det seneste arbejde med reformer af den offentlige administration, vedrører de ovenfor identificerede udfordringer direkte:

- Indsatser for at skabe bevidsthed hos borgerne om og støtte til reformer er afgørende. Forståelse og støtte fra offentligheden kan være lettere at opnå, hvis ændringer i den offentlige administration ledsages af mere synlige supplerende reformer, f.eks. e-government-initiativer, som både kan forbedre borgernes mulighed for at blive hørt og kvaliteten af den offentlige service, der leveres.
- Omfattende høring hos de embedsmænd, der berøres af reformen, er også vigtig. Man kan opnå embedsmændenes støtte – eller mildne deres modstand – ved supplerende reformer, som giver dem fordele. Højere løn kan spille en rolle, men tiltag, der forbedrer arbejdsforholdene, øger jobtilfredsheden eller investerer i embedsmændenes faglige udvikling, kan alle være helt i overensstemmelse med reformmålene, mens de samtidig genererer støtte til dem blandt embedsmændene.
- En trinvis tilgang med mulighed for tilbagemeldinger og justeringer hen ad vejen kan mindske usikkerheden og dermed modstanden. Det kræver imidlertid konsekvent lederskab at opretholde en trinvis reform over en længere periode. På grund af sandsynligheden for regeringsskift er der behov for uafhængige, permanente organisationer, der kan styre reformerne.
- Internationale organisationer kan spille en vigtig rolle gennem videns- og informationsdeling, politikevaluering og fremme af samarbejde mellem nationale administrationer. Ved at levere internationale benchmarks og kanalisere gruppepres kan de øge incitamenterne til reformer.

Udformning af regelreformer

En række egenskaber karakteriserer de institutioner og processer, som er forbundet med at **levere regulering af høj kvalitet**. Den første er formulering af en klar og velstruktureret generel politikramme. Det er afgørende, at systemet er organiseret på en sådan måde, at en "whole-of-government"-tilgang til reformer er mulig, og at der er et stærkt engagement i en reguleringskultur, som favoriserer informationsdeling, tillid og samarbejde, samt et eksplicit engagement i reguleringsreformer på højt niveau. Som bemærket ovenfor er dette et område, hvor der har været en vis grad af institutionel konvergens mellem OECD-landene, hvilket tyder på, at lande med vidt forskellige institutioner, politiske systemer og juridiske kulturer, faktisk benytter sig af løsninger, som ligner hinanden, når de står over for de samme reformudfordringer. Denne form for diffusion af institutioner og politikker faciliteres tydeligvis af samarbejde i internationale fora.

Finanspolitisk konsolidering

En systematisk sammenligning af OECD's erfaringer med **finanspolitisk konsolidering** siden 1970'erne giver en række erfaringer, som sandsynligvis er relevante for politikere, der søger at vende den dramatiske nedtur, der har været i de offentlige finanser i OECD siden 2007. Hvis disse erfaringer anvendes under de nuværende forhold, kræves der dog nok en vis grad af tilpasning. For det første tyder et stort forskningsmateriale på, at selvom de fleste konsolideringer består af et



miks af foranstaltninger på indtægts- og udgiftssiden, har konsolidering en langt større chance for at blive opretholdt, hvis den baseres på udgiftstilbageholdenhed, især med hensyn til statsligt forbrug og overførselsindkomster. For det andet forbindes konsolideringsepisoder, som er baseret på udgiftstilbageholdenhed, generelt med bedre vækst end dem, som hovedsageligt er baseret på indtægtsstigninger. Generelt starter betydelige konsolideringer ikke med ændringer i finansielle institutioner. De første trin sigter typisk mod umiddelbare besparelser, og de er ofte ret *ad hoc*. Regeringerne begynder dog ofte at undersøge de regelbaserede rammer og institutioner igen senere for at opretholde de gevinster, de har opnået. De svenske erfaringer i 1990'erne viser dette særligt godt, selvom det næppe er enestående.

Overordnet set synes den mest effektive kombination at involvere både strukturelle budgetbalanceringsmål og nominelle udgiftslofter. Mekanismer, som øger de politiske omkostninger ved at bryde reglerne, kan også hjælpe en hel del. Sådanne rammer vil dog sandsynligvis kun fungere i det omfang, at de valgte politikere påtager sig ejerskabet til dem. I de senere år har vi også set en stigende interesse i "finanspolitiske råd" eller uafhængige organer, som udfører i det mindste nogle af de teknokratiske funktioner i budgetprocessen, ofte i forbindelse med implementering af en finanspolitisk regel. Forskningen tyder på, at sådanne organer kan spille og faktisk spiller en rolle i at opnå bedre finanspolitiske udfald.

Gør krisen det lettere eller sværere at gennemføre reformer?

Udfordringen med reformer efter krisen

Verdensøkonomien kæmper fortsat med eftervirkningerne af den dybeste og mest udbredte recession i over et halvt århundrede. OECD-regeringerne står nu over for udfordringen med at **opretholde opsvinget** efter krisen. Det vil kræve, at man finder et politikmiks, som sætter dem i stand til at stive de offentlige finanser af uden at kvæle væksten. Strukturelle reformer kan gøre det nemmere at forfølge begge disse mål ved på den ene side at forbedre vækstpotentialet og på den anden side, og i mange tilfælde, lette presset på de offentlige finanser. De forestående udfordringer bliver så meget desto større, fordi mange af de strukturelle og finanspolitiske nødforanstaltninger, der blev vedtaget i 2008-09 for at forsøge at afbøde de umiddelbare virkninger af krisen, kan underminere den langsigtede vækst, hvis de opretholdes på mellemlangt til langt sigt. Endelig er det vigtigt at bemærke den nuværende krises potentiale som katalysator for reformer med henblik på at sikre, at opsvinget og den fremtidige økonomiske vækst er i overensstemmelse med en bæredygtig udvikling.

Megen forskning i politiske reformer tyder på, at kriser kan skabe betydelige **reformmuligheder**. OECD's arbejde bekræfter generelt denne forbindelse mellem krise og reformer. Men det tyder også på, at sunde offentlige finanser ofte er forbundet med flere reformer. Forbindelsen mellem sunde offentlige finanser og strukturelle reformer er et af de mest solide resultater, der er fremkommet af den nyeste forskning. Konsekvenserne af den nuværende krise er derfor ikke entydige: Krisen kan styrke incitamenterne til at forfølge visse reformer, men den finanspolitiske situation begrænser regeringernes evne til at gennemføre dem. De skal også udvise betydelig opfindsomhed, når de skal skabe det finanspolitiske råderum til at bære de kortsigtede omkostninger ved forandringer, også selvom de budgetmæssige og vækstmæssige virkninger over tid vil bistå med den finanspolitiske konsolidering. Reformerne skal også præsenteres som ønskværdige på



langt sigt og af strukturelle årsager og ikke blot som uundgåelige nedskæringer i det offentlige forbrug. Tidligere erfaringer tyder på, at reformer, der hovedsageligt begrundes med reaktioner på finanspolitisk pres, kan være vanskelige at opretholde, når dette pres letter.

Hvilken rolle kan OECD spille med hensyn til at fremme reformer efter krisen?

Fremme af strukturreformer: OECD's rolle

MRH-undersøgelserne bekræfter, at reformsagen styrkes ved, at der foreligger **internationalt sammenlignelige data og analyser**. På en række områder står OECD stærkt med hensyn til at levere dem. Virkningen af OECD's arbejde er ofte mest synlig, når landene ser sammenligninger af deres resultater eller politikker. Benchmarking signalerer ofte over for vælgerne eller eliten, institutioner eller situationer, at udfald, de måske betragter som tilfredsstillende, ikke er imponerende, når de sammenlignes med andres. Vigtigheden af denne form for vidensdeling er desto mere tydelig i lyset af, at vellykkede reformer ofte kræver flere forsøg. Tværnationale undersøgelser og international politisk dialog kan fremskynde processen med "politiklæring", hvor regeringerne kan lære af hinanden og dermed undgå at gentage andres politiske fejl.

OECD kan også spille en væsentlig rolle i at hjælpe landene med at imødegå udfordringen med **vedvarende trinvis udvikling**. Reformernes succes på mange områder kræver engagement i en serie adskilte, men koordinerede, reformer over perioder, der sandsynligvis overstiger de fleste regerings levetid. OECD kan støtte disse indenlandske institutioner, som er til for at hjælpe med at opretholde sammenhængende politiske reformer over længere perioder.

Endelig kan OECD også som alsidig organisation sammenkøre dokumentation og erfaringer fra forskellige områder for at sikre, at diskussioner af økonomi-, social-, miljø- og governance-spørgsmål har en afsmittende virkning på hinanden. Det burde som minimum være med til at sikre **sammenhæng i politikkerne** – politikkerne bør ikke modarbejde hinanden. Det kan til tider gøre mere end det og skabe muligheder for at identificere potentielle komplementariteter blandt reformerne, hvor koordineret forfølgelse af flere gensidigt forstærkende reformer kan øge den gavnlige virkning af de enkelte reformer. Denne alsidighed er en afgørende overvejelse under de nuværende politiske omstændigheder, fordi der er behov for at maksimere synergierne – og minimere byttehandlen – mellem politikker, som er designet til at imødegå den umiddelbare krise, og politikker, som har fokus på mere langsigtede mål.



Yderligere oplysninger

Yderligere oplysninger om dette dokument og OECD's arbejde med at skabe reformer kan fås ved henvendelse til:

William Tompson, Regional Development Policy Division,
Directorate for Public Governance and Territorial Development, tlf.:
+33 (0) 1 45 24 15 76, e-mail: william.tompson@oecd.org.

Cheonsik Woo, General Secretariat, tlf.: +33 (0) 1 45 24 76 84, e-mail:
cheonsik.woo@oecd.org.

Supplerende læsning

De resultater, som er opsummeret ovenfor, er baseret på undersøgelser i OECD, *[Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries](#)* (2010).

Se også:

[The Political Economy of Reform: Lessons from Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD Countries](#) (2009)

[Achieving Better Value for Money in Health Care](#) (2009)

[The Economics of Climate Change Mitigation: Policies and Options for Global Action beyond 2012](#) (2009)

[Economic Policy Reforms 2010: Going for Growth](#) (2010)

[Regulatory Reform for Recovery: Lessons from Implementation during Crises](#) (2010)

[Health System Priorities When Money Is Tight](#) (Udkommer i 2010)

[Reforming Fiscal Relations across Levels of Government](#) (Udkommer i 2010)

[Ten Years of Regulatory Reform: Lessons for a New Regulatory Policy Agenda](#) (Udkommer i 2010)

Disse bøger kan købes i vores onlineboghandel:
www.oecd.org/bookshop.

OECD-publikationer og statistiske databaser kan også fås via vores onlinebibliotek: www.oecdilibrary.org.

Kontakt os

OECD's hovedkvarter

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
France
Tlf.: (33) 01 45 24 82 00
sales@oecd.org
www.oecd.org

Tyskland

OECD Berlin Centre
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tlf. (49-30) 288 8353
berlin.centre@oecd.org
www.oecd.org/berlin

Japan

OECD Tokyo Centre
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tlf.: (81-3) 5532 0021
center@oecdtyokyo.org
www.oecdtokyo.org

Mexico

OECD Mexico Centre
Av. Presidente Mazaryk 526,
Colonia: Polanco,
C.P., 11560, Mexico D.F.
Tlf.: (00.52.55.9) 138 6233
mexico.contact@oecd.org
www.oecd.org/centrodemexico

USA

OECD Washington Centre
2001 L Street, NW - Suite 650
Washington D.C. 20036-4922
United States
Tel : (00.1.202) 785.6323
washington.contact@oecd.org
www.oecdwash.org