



Mai 2010

Making Reform Happen

Structural Priorities in Times of Crisis

Innhold

Hva er forbindelsen mellom kriseavslutning og strukturell reform?

Hvordan påvirker landsspesifikke faktorer politikkklæring?

Finnes det tversgående erfaringer for å lære mer om hvordan man fremmer reformer?

Hvilke sektorspesifikke erfaringer fra OECD kan reformatorer se nærmere på?

Reformere produktmarkeder i OECD

Arbeidsmarkedsreform og krisen

Pensjonsreform

Gjennomslag for vekstvennlig skattereform

Fremming av miljømessig strukturell reform

Sosiale reformer: utfordringer innen utdanning og helsevesen

Offentlig administrasjonsreform: hvordan "reformerer man reformatorene?"

Utarbeide reguleringsreformer

Finanspolitisk konsolidering

Vil krisen gjøre reform vanskeligere eller enklere?

Hvilken rolle kan OECD-landene spille i å fremme reformer utover krisen?

Mer informasjon

Videre lesning

Sammendrag

En stor mengde forskning på strukturelle reformer antyder at kriser kan skape betydelige reformmuligheter. Analysen som ble utført som del av OECDs prosjekt "Making Reform Happen" (MRH) bekrefter i store trekk denne koblingen mellom krise og reform. Denne publikasjonen gjør rede for hvordan myndigheter kan "gripe øyeblikket" under den økonomiske krisen for å implementere strukturelle reformer. Den undersøker de spesifikke utfordringene som står i veien for reform - og mulige løsninger på de utfordringene - innenfor flere særskilte politikkområder, dvs. arbeidsmarkedet, produktmarkeder, pensjon, utdanning, helsevesen, skatter og miljøet. Den legger også fram en analyse om hvordan man kan "reformere reformatorene", eller hvordan man endrer måten offentlige administrasjoner utfører sitt arbeid på.

Selv om MRH-vurderingen av OECDs erfaringer angående strukturelle reformer ikke tilbyr noe "verktøysett" som passer for alle reformatorer eller en gang foreslår at det finnes et slikt verktøysett, viser analysen at reformprosesser har noen fellestrekk. Blant de større funnene er det at:

- **Sunne offentlige finanser** er sterkt knyttet til reformutvikling.
- Det er viktig å ha et **velgermandat** for reform.
- **Effektiv kommunikasjon** er avgjørende.
- Politikktutforming må støttes opp av **solid forskning og analyse**.
- Det kreves **egnete institusjoner** for å klare overgangen fra beslutning til implementering.
- Vellykkete strukturelle reformer tar **tid**.
- **Lederskap** er kritisk.
- Vellykket reform krever ofte **flere forsøk**.
- Det lønner seg vanligvis å **engasjere reformmotstandere** snarere enn å simpelthen prøve å overstyre opposisjon.
- Spørsmålet om **hvorvidt, når og hvordan en skal kompensere** de som taper på reform krever nøye overveielse.



Bevisene antyder at tverrnasjonale studier og internasjonal politikkdialog kan sette fart på "policy-læringsprosessen", noe som gjør det mulig for myndigheter å lære fra hverandre, og dermed unngå å gjenta andres feil. Det er her OECD er villig og klar til å hjelpe, da organisasjonens kjernestyrke er innsamling av beviser og biståelse med internasjonalt sammenliknbare data og analyse samt kunnskapsdeling.



Hva er forbindelsen mellom kriseavslutning og strukturell reform?

Utforske effektive måter å utføre reform på

I løpet av de siste par tiårene har OECD-land implementert strukturelle reformer innenfor en rekke domener med hensikt å forbedre levestandarder ved å heve arbeidskraftsutnyttelse- og produktivitet, ved å styrke økonomien mot sjokk, og bedre velferd ved å adressere sosiale bekymringer som likestilling og miljøkvalitet. Til tross for bred enighet om at reformer er nødvendige på mange felter, har dybden, omfanget og timingen variert betraktelig på tvers av land og saksområder. Faktisk har reformprosessen ofte stoppet opp eller blitt reversert. De politiske og tekniske utfordringene som faktisk er involvert i å utføre reformer er enorme. I et forsøk på å hjelpe myndigheter med å møte disse utfordringene, har OECD siden 2007 foretatt et betydelig og voksende analysearbeid i regi av horisontalprosjektet "Making Reform Happen" (MRH). Prosjektet har til hensikt å bedre forstå både hindringene og reformene myndigheter står overfor innenfor ulike domener og de mest effektive måtene disse hindringene kan løses på.

Dette arbeidet har fått ny nødvendighet i kjølvannet av den globale finans- og økonomikrisen, siden myndigheter i OECD nå står overfor utfordringene med å prøve å gjenopprette offentlige finanser uten å undergrave en rekonvalens som på mange områder kan forbli svak i en viss tid framover. Det er også viktig at fokuset på umiddelbare skattemessige utfordringer ikke fører til en vedvarende forsømmelse av strukturelle prioriteringer. Myndigheter vil måtte ha langsiktige mål for øyet mens de staker ut en kurs mot rekonvalens. Dette vil kreve en forsiktig blanding av finanspolitikk og vekstfremmende strukturelle reformer. Denne utfordringen vil være enda større da krisen innenfor noen domener har stilt spørsmål ved noen standpunkter som tidligere ble sett på som veletablert "politisk rettroenhet". De siste to årenes begivenheter har definitivt ikke ugyldiggjort tidligere forståelser av mange reformutfordringer. Faktisk har krisen styrket saken for mange reformer. På områder som finansregulering, derimot, må det innrømmes at det er betydelig usikkerhet om hva slags politikk som utgjør "beste praksis", og myndigheter vil måtte balansere dristighet med varsomhet når de omfavner potensielle reformløsninger.

Dette notatet presenterer noen av resultatene som så langt har kommet fram av pågående arbeid innenfor konteksten av MRH. Diskusjonen som følger undersøker de spesifikke utfordringene til reform, og utforsker mulige måter disse utfordringene kan imøtekommes innenfor ni ulike offentlige politikkområder. Den gjør bruk av en rekke studier av reformerfaringer forberedt i regi av OECD-direktoratene som er aktive på områdene som blir dekket. De reflekterer erfaringene til OECD og organisasjonens medlemsland, med henvisning til både trender som gjelder for hele OECD og spesifikke tilfeller, i den tro at en bedre forståelse av tidligere suksesser og fiaskoer bør øke utsiktene for bedre utforming og implementering av framtidige reformer.

Hvordan påvirker landsspesifikke faktorer politikklæring?

Felles utfordringer og ulike kontekster

Selv om myndigheter i OECD for tiden står overfor et stort antall felles reformutfordringer, peker ikke MRH-analysen på noen "one-size-fits-all"-formel som kan hjelpe med å overkomme hindringene til reform, eller en gang identifisere de mest presserende reformprioriteringene. Utfordringene framtidige reformatorer står overfor varierer stort på tvers av både tid og rom. Det er vanskelig å legge for mye vekt på behovet for både politikkutforming og implementeringsstrategier for reformer som reflekter landets spesifikke institusjonelle og kulturelle



kontekst. Selv i de tilfeller hvor felles problemer kan identifiseres i de forskjellige landene, betyr de spesifikke karakteristikkene til den konstitusjonelle orden, den politiske konjunkturen, den politiske prosessen og andre sider ved reformkonteksten at enkle, uendrete "transplantasjoner" av politikk fra et miljø til et annet sjelden slår rot. Det kreves vanligvis en viss tilpasning. Dessuten kan demografiske forskjeller og ulikheter i økonomisk ytelse peke til noe ulike løsninger når det gjelder temaer som pensjonsreform – reforminnholdet, så vel som konteksten, varierer.

Ikke desto mindre antyder bevisene at sammenlikninger på tvers av landegrenser kan være fruktbart. For det første, til tross for alle sine institusjonelle, politiske og økonomiske ulikheter, konfronterer mange OECD-land et stort antall felles utfordringer som varierer fra en aldrende befolkning til utfordringer knyttet til "grønn vekst". Innenfor mange politiske domener har medlemsland dessuten i økende grad sluttet seg til felles tilnærminger, selv om de spesifikke institusjonene og politikken fremdeles varierer betydelig fra en jurisdiksjon til en annen. Det finnes også bevis for en grad av institusjonell og politisk konvergens i OECD-området på noen domener. Stående ansikt til ansikt med felles utfordringer, har OECD-landene gradvis identifisert en rekke institusjoner som, med passende lokale tilpasninger, synes å støtte sunn makroøkonomisk og strukturell politikk i en rekke ulike settinger. Disse inkluderer uavhengige sentralbanker, finanspolitiske regler og i økende grad uavhengige finanspolitiske institusjoner, sterkere generelle konkurranse- og konkurranserett-regimer og sterkere konkurransemyndigheter, uavhengige reguleringsorganer, velinstitusjonaliserte ordninger for offentlig konsultasjon over politikk, og praksiser som regulatorisk konsekvensanalyse (RIA). Dette antyder at omfanget av læring på tvers av landegrenser og overføring av politikk/institusjoner er anseelig, til tross for stor variasjon i individuelle lands kontekster.

Finnes det tversgående erfaringer for å lære mer om hvordan man fremmer reformer?

Administrere prosessen: noen generelle lærdommer

Selv om MRH-gjennomgangen av OECD-erfaringene ikke gir noe universelt "verktøysett" for reformatorer, eller en gang foreslår at et slikt verktøysett finnes, peker den på en rekke slående likheter i måten reformprosessen utfolder seg på. Blant de større temaene som kommer fram av alle tråder i MRH-analysen er følgende:

- Det er viktig å ha et **velgermandat** for reform. Dette er et av de sterkeste funnene fra studier som har blitt matet inn i MRH-arbeidet. Bevisene antyder at et velgermandat kan se ut til å være det viktigste med tanke på altomfattende reformer (arbeidsmarkeder, pensjoner, miljø), inkludert de som påvirker grunnleggende offentlige tjenester (helsevesen, utdanning, offentlig administrasjon). Det er ikke nok å vinne et valg eller lede et parlamentarisk flertall: det betyr også mye om myndighetene har argumentert for reform overfor velgerne foran et valg.
- Viktigheten av betydningsfulle mandater gjør **effektiv kommunikasjon** desto viktigere. Vellykkete reformer er vanligvis blitt fulgt opp av konsekvente og koordinerte forsøk på å overtale velgere og interessenter om behovet for reform og, særlig, kommunisere hvor mye det koster hvis reform ikke gjennomføres. Hvor, som så ofte er tilfelle, kostnadene ved *status quo* er alternativkostnader, er utfordringen desto større fordi kostnaden knyttet til forspilte muligheter har en tendens til å være politisk "usynlige". Klar kommunikasjon av langsiktige reformmål er spesielt viktig under en krise. I tilfeller hvor det blir satt i gang med



reformer som svar på eksogene sjokk, mangler det ofte klarhet om reformmålene. Likevel bør ikke kommunikasjon begrenses til "markedsføring". Ekte engasjement overfor interessenter innebærer også å lytte til deres bekymringer og kan godt føre til noen endringer i reformforslag. Dette kan forbedre kvaliteten på disse forslagene, så vel som muligheten for at de blir vedtatt.

- Dette peker på behovet for at politikktutforming må støttes opp av **solid forskning og analyse**. MRH-gjennomgangen av OECD-erfaringer antyder at en bevisbasert og analytisk sterk sak for reform tjener både til å forbedre politikkenes kvalitet og til å bedre forutsetningene for reformvedtak. Hvis talsmenn for reform kan skape bred enighet om fordelene ved en reform, vil de være i en sterkere stilling når de håndterer sine motstandere. Utfordringene involvert i bevisbasert politikktutforming varierer derimot på tvers av politiske domener.
- De førnevnte utfordringene har igjen større sjanser for å bli møtt hvor det eksisterer **egnede institusjoner** som kan støtte reform fra beslutning til implementering. Virkningen av spesielt økonomisk analyse, er i betydelig grad avhengig av kilden. Forskning som presenteres av en autoritativ, upartisk institusjon som vekker tiltro på tvers av det politiske spektrum fremstår som å ha mye større innvirkning. Likevel er ikke institusjoner som kan tilby ekspertise og råd det eneste som trengs. Det kreves ofte effektive institusjoner til å veilede og overvåke implementering.
- **Lederskap** er kritisk. Praktisk talt alle vurderingene som er forberedt i konteksten av MRH peker på viktigheten av sterkt lederskap, enten det er fra en individuell beslutningstaker eller en institusjon som har fått ansvar for å utføre reformen. Mye av arbeidet peker også på viktigheten av samhold blant myndigheter om støtte av reform. Hvis myndighetene ikke er forenet rundt et reformforslag, vil dette sende ut blandede meldinger og motstandere vil utnytte dette til sin fordel. Resultatet er vanligvis nederlag. Når det er sagt bør ikke kravet om sterkt lederskap oppfattes som en påtegning av en "toppned"-tilnærming til reform eller en preferanse for unilateral handling av den utøvende myndighet. Selv om unilaterale reformer av og til er den eneste veien framover, og reformatorer kan ha behov for å være både tøffe og politisk slue, antyder OECD-erfaring at vellykket lederskap ofte handler om å vinne samtykke snarere enn å se til at reformer etterleves.
- Delvis på grunn av disse årsakene tar vellykkete strukturelle reformer **tid**. De mer vellykkete reformene som undersøkes i MRH-analysen tok vanligvis flere år å utarbeide og vedta, og implementeringen av dem tok ofte mye lengre. Til kontrast ble mange av de minst vellykkete reformforsøkene satt i gang under hastverk, ofte i respons til umiddelbart press. Når det gjelder strukturelle reformer kan hastverk faktisk bremse ting opp. Så selv om kriser kan tilby "vindu av muligheter" til å presse på med reformer, kan evnen til å på en god måte benytte seg av slike muligheter være avhengig av arbeidet som allerede er blitt utført for å forberede en reform.
- Vellykkete reformer krever ofte **flere forsøk**. Mange av de mest vellykkete reformene som analyseres i sekretariatets arbeid kom etter tidligere tilbakeslag, og mindre vellykkete reformforsøk kan i etterkant ofte ses på som å ha hjulpet med å bane vei for etterfølgende, noen ganger omfattende reforminitiativer, ofte ved å øke beslutningstakers forståelse av problemene som er involvert.

I større eller mindre grad adresserer alle MRH-studiene spørsmålet om



hvordan man skal håndtere reformmotstandere. Selv om karakteren og intensiteten av reformmotstand varierer, er det noen brede temaer som dukker opp i nesten alle sammenhenger.

- **Det svarer seg å engasjere** de som vil bli mest direkte påvirket av reform. Inklusive, konsultative politiske prosesser er ingen garanti for å unngå konflikt, men de kan se ut til å lønne seg på sikt, ikke minst fordi det tillater mer tiltro blant de involverte partene.
- **Konsesjoner til potensielle tapere** trenger ikke kompromittere reformens grunnlag. Det er ofte mulig å forbedre utsiktene til spesifikke grupper som vil bli påvirket av reformen uten å gå i mot reformens overordnede mål.
- Spørsmålet om **hvorvidt, når og hvordan man skal kompensere** de som vil tape som en følge av reform kommer fram i praktisk talt alle studier. Sviktende evne til å kompensere kan styrke motstand mot reform, men overdreven kompensering kan være kostbart eller simpelthen dempe effekten av reform. De mest vanlige kompensasjonsstrategiene involverer "grandfathering" av leie og lange overgangsperioder. Konsesjoner i form av "sidebetalinger", slik som politikk innenfor andre domener som kan oppveie reformkostnadene for noen grupper, brukes sjeldnere.

Hvilke sektorspesifikke erfaringer fra OECD kan reformatorer se nærmere på?

Reformere produktmarkeder i OECD

Sektormessige perspektiver på hvordan man får til reform

Markedsåpnende reformer er et område som i løpet av de siste tiårene har opplevd en betydelig grad av konvergens blant OECD-land. Trenden mot sterkere konkurranseregimer og institusjoner er utbredt, og det samme er tendensen til å åpne opp tidligere beskyttede områder for konkurranse. Dette har skjedd ikke minst fordi det er et område hvor både internasjonalt konkurransepress og internasjonale organisasjoner og avtaler har spilt en veldig stor rolle i å drive strukturelle endringer, ofte i sammenheng med større kriser. Teknologiske endringer har også vært en kraftig pådriver for reform innenfor sektorer som elektrisitet og telekommunikasjon, delvis fordi ikke-omsettelige sektorer er blitt gjort om til omsettelige sektorer, eller ved å skape nye muligheter til å introdusere konkurranse innenfor aktiviteter som tidligere ofte bar preg av en høy grad av monopol. Åpningen av slike markeder til konkurranse har deretter ofte ansporet videre nyskapning.

Erfaringene til en rekke OECD-land, slik som Australia tidlig på 1990-tallet, antyder at reformering av produktmarkedsreguleringer kan spille en viktig rolle i myndigheters svar på negative sjokk. Deregulering kan sette fart på nødvendig omdisponering av ressurser og, ved å kutte kostnadene knyttet til å gjøre forretninger, gi en skattemessig nøytral måte å gi noen lettelser til en foretakssektor under press. Men det kan være vanskelig å overbevise interessenter og offentligheten at den samlede vurderingen av kostnader og fordeler taler for slike reformer, hovedsakelig fordi kostnadene av *status quo* er skjulte. Det er ofte klart hvem som vil betale prisen for en reform– hvilke firmaer som sannsynligvis vil komme under press og hvilke jobber som står i fare – mens det derimot ikke nødvendigvis i det hele tatt vil være klart hvem som betaler for *status quo*. Det er vanskelig å identifisere firmaer som aldri har gått inn på markedet eller ikke-utviklede sektorer, om ikke arbeiderne som disse firmaene og sektorene ville ha sysselsatt. En målrettet innsats for å kvantifisere og kommunisere kostnadene av *status quo* og de potensielle fordelene med reform kan være viktige elementer for suksess.

Samtidig inkluderer vellykkede produktmarkedsreformer vanligvis



overgangsordninger som er utformet for å sørge for at produsent- eller forbrukerinteresser som blir påvirket ikke opplever noen brå endringer i økonomiske forhold. De mest vanskelige problemene har en tendens til å oppstå når leiesatser som følge av anti-konkurransehemmende reguleringspolitikk er blitt kapitalisert over til formuespriser. Nåværende eiendelseiere har kanskje ikke profittert av gammel politikk, men reform vil gjøre dem skadelidende. Direkte kompensering eller andre former for overgangsbistand kan være nødvendig i slike faser, hvis reformatorer ønsker å unngå veldig lange innfasingsperioder.

Arbeidsmarkedsreform og krisen

Den globale krisen har uthevet de særegne utfordringene som **arbeidsmarkedsreform** utgjør i mange OECD-land. 2009-møtet av OECDs Rådet på ministernivå vektla behovet for re-ansettelsestiltak og andre reformer som en motvekt mot tendensen til at syklisk arbeidsledighet blir strukturell. Reform av "kjernen" av arbeidsmarkedet, derimot, vil sannsynligvis være mye vanskeligere på kort sikt. Bevisene antyder at selv om høye *arbeidsledighetsnivåer* har en tendens til å øke presset for arbeidsmarkedsreform, øker en *skarp* arbeidsledighetsoppgang sannsynligheten for at eventuelle reformer vil føre til at vanlige arbeidere på ubegrensede kontrakter ("insidere" på arbeidsmarkedet) i stor grad vil forbli urørt. Siden verdien av stillingsvern øker i takt med arbeidsledighet, har vanlige arbeidere enda større grunner til å motstå noen som helst svekkelser av stillingsvernslovgivning (EPL) i en nedgangsperiode, og myndigheter kan nøle med å lempe på disse i frykt for enda større arbeidsplasztap. Som en følge av dette har arbeidsmarkedsreformer under resesjoner en tendens til å fokusere på arbeidsmarkedets "outsidere" – nye deltakere, de på uregelmessige kontrakter, de arbeidsledige og andre som mottar støtte.

Selv om slike reformer kan være fordelaktige, kan de også bidra til økende "dualisme" på arbeidsmarkedet. Erfaringen fra arbeidsmarkedsreformer i OECD-land, derimot, ser også ut til å antyde at, forsinkelsene i den politiske prosessen tatt i betraktning, arbeidsmarkedsreformer som utformes og vedtas i midten av en sammentrekning ofte blir innført under en rekonvalens, når et bedre jobbmarked kan gjøre implementering lettere. Kort sagt ser det ut til at den mest lovende tiden for reform er like etter en resesjon.

Argumentasjon for pensjonsreform

Pensjonsreform ser ut til å være et område hvor offentlig kommunikasjon av reformmeldinger ser ut til å være spesielt viktig – og potensielt effektivt. Det kan se ut som det har blitt lettere i løpet av de siste 20 årene å vinne offentlig aksept for behovet for – og, kanskje, uungåeligheten av – reformeringen av generelle pensjonssystemer, selv om det noen ganger har blitt satt spørsmål ved hastverket. Dette reflekter i stor grad effekten av offentlig debatt om følgene av lavere fødselsrater, og spesielt lengre forventet levetid, for offentlige pensjonssystemer. Det er også en forståelse for at den nåværende krisen har lagt enda større press på finansieringen av pensjonssystemer, noe som gjør reform en enda større prioritet.

Selv om fordelingsmessige spørsmål forblir vanskelige, er det nå bred enighet om behovet for reform og mye er allerede blitt gjort. Erfaringer med pensjonsreform fra OECD-land markerer viktigheten av mange av de generelle lærdommene som blir identifisert ovenfor, inkludert behovet for grundige studier og konsultasjon, risikoene knyttet til overdrevent hastverk, og viktigheten av offentlig kommunikasjon og klare valgmandater. I tillegg har vellykkete reformstrategier ofte involvert relativt lange overgangsperioder, som faktisk fritar store grupper fra implementering av reformen. Dette har en tendens til å sikre at de eldre, hvis interesser ofte er i sentrum av debatter om



Gjennomslag for vekstvennlig skattereform

pensjonsreform, påvirkes lite av politikkendringer, hvis de påvirkes i det hele tatt, mens yngre grupper praktisk talt tar på seg alle kostnadene.

De grunnleggende prinsippene som underligger vekstvennlig **skattereform** er kanskje mer viktige nå enn noensinne før. Press for finanspolitisk konsolidering vil tvinge mange land til å søke nye inntekter i kommende år, enten gjennom utvidelse av skattebasen eller økte avgifter, og innvirkningen av denne prosessen på rekonvalensen vil i stor grad være avhengig av hvor flinke de er til å identifisere inntektskilder som er minst mulig forstyrrende og skadelig for vekst. Til en viss grad reflekterer vanskeligheten med å følge gjennom med vekstvennlig skattereform bekymringer knyttet til enkelthet, likhet, at reformen er enkel å administrere og mulige overgangskostnader. Motstand mot reform, derimot, reflekterer også det faktum at selv om skattereform i prinsipp er "altomfattende" (skattesystemet har innvirkning på alle) er det relativt enkelt, og ofte valgmessig fordelaktig for beslutningstakere å velge skattepolitiske endringer som favoriserer spesielle velgergrupper. Fordelene med slike tiltak blir effektivt rettet mot – og er synlige for de som nyter godt av dem – mens kostnadene blir spredd ut over alle skattebetalere og blir som en følge mindre synlige. En videre bekymring i nåværende stund er at store budsjettunderskudd i mange land gjør det vanskelig å forfølge reformer som kan føre til betydelige inntektstap på kort sikt. Dette gjør enhver usikkerhet med tanke på effekten av reform på skatteyteres atferd desto viktigere.

Innrammingen av skattereformdebatter er avgjørende. Ved å se helhetlig på skattesystemet (eller til og med skatte- og fordelssystemet, når beskatning av arbeidsinntekt er et tema), snarere enn å fokusere på isolerte elementer, kan beslutningstakere bedre kommunisere forholdene som er involvert, i tillegg til å adressere forhold knyttet til effektivitet og likhet. Dette peker mot muligheten for å fremme reformer via brede pakker som fjerner skjevheter i systemet, samtidig som at både fordeler og tilpasningskostnader blir bredt fordelt. Siden skattereform sannsynligvis vil være en lang og kompleks prosess, kan artikulering av brede reformmål hjelpe med å klarlegge betydningen av reform for agenter, samtidig som det også gjør det enklere for lobbyister å motkjempe dem. Det finnes ofte en rolle for uavhengige organer som har til oppgave å vurdere den sannsynlige innvirkningen av foreslåtte reformer med tanke på slike ting som skatteyteres atferd, inntekter, likhet og administrativ enkelhet. Spesielt rollen til skatteadministrasjonen er ofte avgjørende. Til slutt, timingen av implementeringen kan være kritisk. Endringer i spesielt næringsbeskatning kan ha rystende innvirkninger på firmaer hvis endringene ikke blir faset inn på riktig måte. Liknende problemer kan også oppstå i forbindelse med endringer av tilbakevendende skatter på fast eiendom eller den skattemessige behandlingen av bolig.

Fremming av miljømessig strukturell reform

Et av de oftest siterte "stiliserte faktaene" om hvor vanskelig strukturelle reformer er, er at kostnadene har en tendens til å komme på forskudd og blir konsentrert på et par agenter, mens det tar lengre tid før fordelene viser seg og de er generelt mer diffuse. Dette synes å være spesielt sant for **miljøpolitisk reform**. De fleste miljømessige reformer fratar noen aktører inntekt slik at alle kan få nytte godt av miljømessige fordeler, som for eksempel når politikk for å motarbeide utslipp av klimagasser fører til nye kostnader for industrivirksomheter. Dessuten blir fordelene av slike tiltak kun ofte følt etter lange perioder. Reformdebatter er ofte videre kompliserte på grunn av bekymringer om hvordan reform vil virke inn på konkurransedyktighet, hvilke fordelingsmessige konsekvenser de vil ha og problemer som oppstår



når inntektsstrømmen som elimineres av en reform allerede er blitt kapitalisert til formuespriser. Vitenskapelig usikkerhet presenterer ofte en videre utfordring, da bevisene som fremstilles for å støtte saken for reform ofte vil bestrides av noen. Det er også uenighet om slike ting som hensiktsmessige metoder å monetisere miljømessige verdier og begrensningen av kost-/nytteanalyser. Derfor blir valget av analytiske metoder ofte svært politisert.

Nylige reformer hos OECD-medlemmer foreslår en rekke lærdommer knyttet fremming av miljøpolitisk reform. For det første, og som tilfellet er på andre domener, er det avgjørende å engasjere interessenter og offentligheten. For det andre, selv om forskning alene ikke er noen "fiks" innen politikk, finnes det ingen erstatning for en solid, bevisbasert sak for reform når man forholder seg til interessenter og velgere. For det tredje, antyder baneavhengighet at virkemiddelutvalget til en viss grad kommer an på eksisterende institusjoner og reguleringsregimer. For det fjerde, bekymringer knyttet til konkurransedyktighet og fordelingsmessige konsekvenser av reform blir ofte omgått via delvise og/eller midlertidige unntak fra visse bestemmelser, overgangsstøtte og lange innfasingsperioder. Det må, derimot, utvises varsomhet slik at slike tiltak ikke kan kobles til den opprinnelig forurensende aktiviteten og ikke låser fast ressurser i aktiviteter som bør innskrenkes. Og til slutt, hvis det skal innføres utslippshandel kan det være politisk nødvendig – selv om det økonomisk ikke er ønskelig – å utstede minst noen gratis utslippstillatelser til store forurensere ("grandfathering"). Hvis dette gjøres, bør myndigheter utføre en gradvis overgang til full bruk av auksjoner.

Sosiale strukturelle reformer: utfordringer innen utdanning og helsevesen

Myndigheter som søker **å reformere helsevesen og utdanningssystemer** vil sannsynligvis konfrontere en rekke felles utfordringer, i stor grad knyttet til det faktum at begge involverer mange direkte tjenesteytinger fra offentlig sektor:

- Helsevesen og utdanningssystemer er høyst baneavhengige. De er store og sammensatte, og de har utviklet seg på veldig spesifikke måter og i ulike nasjonale kontekster. Derfor er spørsmålet om hva som er mulig eller ønskelig i stor grad avhengig av tidligere valg.
- Leverandørinteressene på begge felter har en tendens til å være svært godt organisert og avkrever generelt sett større offentlig tillitt enn politikere. De har derfor enorm makt over reformprosessen, delvis fordi effektiv implementering ofte krever deres samarbeid.
- Det finnes ingen enighet om hvordan man skal vurdere utfall i helsevesen og utdanning. Dette er delvis på grunn av den kompliserte blandingen av mål som det strebes mot på begge felter, men det reflekterer også mangelen på pålitelig, allment aksepterte indikatorer på kvaliteten og verdien av utfall. Bevisbasert reform er vanskelig i de tilfeller hvor det ikke finnes bevis eller bevisene motstrides. Det er derfor arbeid av nasjonale eller internasjonale organisasjoner for å generere pålitelige beviser om politikkutfall kan være veldig verdifullt for å avklare betingelsene i debatten. OECD's "PISA"-skåre for utdanning er et klassisk eksempel på denne typen arbeid.
- Politikk på begge felter har en tendens til å være karakterisert av veldig lang tid mellom unnfangelse og gjennomføring. Det er ikke sannsynlig at noen myndighet vil sitte ved makten lenge nok til å motta anerkjennelse for reformene de innleder.
- Det finnes lite enighet om hva som utgjør "beste praksis" på disse to



områdene. Innenfor noen politiske domener kan man identifisere en bred enighet om visse vesentlige elementer som tilhører et sunt rammeverk. Innenfor helsevesen og utdanning, derimot, finnes det ingen slik modell for beste praksis som det går an å vurdere individuelle politikkregimer opp mot.

Til tross for denne formidable rekken av hindringer, har mange OECD-medlemmer gått i gang med utdannings- og helsereformer i de senere årene. Erfaringene deres antyder en rekke lærdommer om hvordan myndigheter takler disse utfordringene:

- Store endringer blir sjelden prasket på medisinsk profesjonelle eller lærere. Vellykkete reformer har en tendens til å noen ganger involvere betydelige konsesjoner til dem. Spesielt helsereform har en tendens til å koste mye. Selv om det forventes at reformen vil hjelpe med å holde kostnader nede over tid, involverer de ofte dyre konsesjoner på kort sikt.
- Denne forhandlingsprosessen betyr at reformer har en tendens til å involvere omfattende studier og lang forberedelsestid, og dette er derfor ikke domener hvor "big bang"-reformer sannsynligvis vil lykkes.
- Mer og bedre dataanalyse, inkludert internasjonale sammenlikninger hjelper ofte, selv om en stor del er avhengig av enighet om verdien og betydningen av slike beviser.

**Offentlig administrasjonsreform:
hvordan "reformerer man
reformatorene"?**

Offentlig administrasjonsreform frambringer mange av de samme utfordringene med tanke på omfang, målestokk og kompleksitet som helse- og utdanningsreformer, inkludert baneavhengighet, lange tidsforsinkelser, koordinering blant ulike myndighetsnivåer og behovet for å vinne støtte fra interessenter i offentlig sektor som vil berøres direkte av reform. Det er også et domene hvor det kan være vanskelig å fremme en bevisbasert sak for endringer på grunn av vanskeligheten med å vurdere kvaliteten og effektiviteten av offentlige tjenester/offentlig administrasjon. I tillegg er det sjelden stor sosial etterspørsel etter offentlig administrasjonsreform. Selv om innbyggere ofte er misfornøyd med ineffektivitet i offentlig sektor eller kvaliteten på offentlige tjenester, har temaet "interne" endringer i offentlig administrasjon en tendens til å være lite politisert. Å skape offentlig etterspørsel etter reform kan i seg selv være en av de første utfordringene framtidige reformater vil måtte takle. Til slutt konfronterer offentlig administrasjonsreform beslutningstakere med problemet om å "reformere reformatoren", siden den offentlige administrasjonen faktisk må utforme og implementere sin egen reform, og pålegge tiltak som mange tjenestemenn kan komme til å mislike.

Mange av leksjonene som kommer fram av nylig erfaring med offentlig administrasjonsreform gjelder direkte de utfordringene som ble identifisert tidligere:

- Det er avgjørende å øke innbyggers bevissthet om og støtte for reform. Det kan være lettere å få offentlig forståelse og støtte hvis endringer i offentlig administrasjon ledsages av mer synlige, komplementære reformer, slik som e-myndighetsinitiativer som kan forbedre både borgeres medbestemmelsesrett og kvaliteten på levering av offentlige tjenester.
- Det er også viktig med omfattende konsultering med tjenestemennene som reformen får innvirkning på. Støtte fra embetsmenn kan vinnes – eller motstanden fra dem kan reduseres – ved komplementære reformer som tilbyr dem fordeler.



Selv om høyere lønn kan spille en rolle, kan tiltak for å bedre arbeidsforhold, øke jobbtilfredsstillelse eller investere i tjenestemenns faglige utvikling være helt i tråd med reformmålene, samtidig som det skaper oppslutning for reform blant tjenestemenn.

- En gradvis tilnærming, med rom for tilbakemelding og justering underveis, kan redusere usikkerhet og derfor opposisjon. Å opprettholde en trinnvis reform over en utvidet periode, derimot, krever konsekvent lederskap. Gitt hvor sannsynlig det er med myndighetsskifte, peker dette på behovet for uavhengige, permanente organisasjoner til å styre reform.
- Internasjonale organisasjoner kan spille en viktig rolle ved å dele kunnskap og informasjon, politikkvurdering og fremming av samarbeid mellom nasjonale administrasjoner. Ved å bidra med internasjonale referansepunkter og ved å kanalisere gruppepress, kan de øke insentivene for reform.

Utarbeide reguleringsreformer

En rekke kjennetegn karakteriserer institusjonene og prosessene som er knyttet til å **produsere reguleringer av høy kvalitet**. Det første er artikuleringen av et klart og velstrukturert generelt politisk rammeverk. Det er avgjørende at systemet er strukturert slik at det er mulig med en "hele regjeringen"-tilnærming til reform, og at det er en sterk forpliktelse til en reguleringskultur som favoriserer informasjonsdeling, tillit og samarbeid, i tillegg til en uttrykt forpliktelse til reguleringsreformer på høyt nivå. Som nevnt ovenfor, er dette et felt hvor det har vært en stor grad av institusjonell konvergens blant OECD-land, noe som foreslår at land med vidt forskjellige institusjoner, politiske systemer og rettskulturer faktisk strekker seg etter liknende løsninger når de står overfor liknende reformutfordringer. Denne type diffusjon av institusjoner og politikk er tydelig tilrettelagt som en følge av samarbeid i internasjonale fora.

Finanspolitisk konsolidering

En systematisk sammenlikning av OECD-erfaringer med **finanspolitisk konsolidering** siden 1970-tallet gir en rekke lærdommer som sannsynligvis vil være relevante for beslutningstakere som søker å reversere den dramatiske nedbrytingen av offentlige finanser i OECD-området siden 2007. Men bruk av disse lærdommene under nåværende forhold vil trolig kreve en viss tilpasning. For det første, selv om de fleste konsolideringene involverer en blanding av inntekts- og utgiftstiltak, antyder en betydelig mengde forskning at konsolidering har en større sjanse for å bli opprettholdt hvis den er basert på utgiftsbegrensning, spesielt med hensyn til offentlig konsum og overføringer. For det andre, konsolideringstilfeller som er basert på utgiftsbegrensning assosieres generelt sett med bedre vekst enn de som stoler hovedsakelig på inntektsøkninger. Generelt sett begynner ikke signifikante konsolideringer med endringer av finanspolitiske institusjoner. De første trinnene er vanligvis rettet mot umiddelbare innsparinger og de er ofte ganske *ad hoc*. Myndigheter, derimot, kommer ofte tilbake for å revurdere regelbaserte rammeverk og institusjoner senere, i et forsøk på å opprettholde oppnådde bedringer. Den svenske erfaringen fra 1990-tallet illustrerer denne banen spesielt godt, selv om den på ingen som helst måte er unik.

Samlet sett ser de meste effektive kombinasjonene ut til å involvere strukturelle mål rettet mot budsjettbalanse og nominelle utgiftstak. Mekanismer som øker de politiske kostnadene ved brudd på regelverk kan også hjelpe mye. Det er, derimot, kun sannsynlig at slike rammeverk vil fungere i den grad valgte politikere "tar eierskap" av



dem. Senere år har også vært vitne til økende interesse i "finanspolitiske råd" eller andre upartiske etater som i det minste utfører noen av de teknokratiske funksjonene i budsjettprosessen, ofte i konteksten av å implementere finanspolitiske regler. Bevisene antyder at slike organer kan og spiller en rolle i å frembringe bedre finanspolitiske utfall.

Vil krisen gjøre reform vanskeligere eller enklere?

Utfordringen med reform etter krisen

Verdensøkonomien fortsetter å kjempe mot etterspillet av den dypeste og mest vidstrakte resesjonen på over et halvt århundre. OECD-myndigheter står nå overfor utfordringen med å **opprettholde rekonvalensen** fra krisen. Dette vil kreve at det finnes en politikkblanding som gjør dem i stand til å forsterke offentlige finanser uten at de kveler vekst. Strukturelle reformer kan legge til rette for forfølgelse av begge mål, ved å på den ene siden forbedre vekstpotensial, og på den andre siden i mange tilfeller redusere presset på offentlige budsjetter. Utfordringene framover vil være enda større fordi mange strukturelle og finanspolitiske krisetiltak som ble vedtatt i 2008-09 som et forsøk på å dempe den umiddelbare effekten av krisen, kan undergrave langtidsvest hvis de blir stående over middels til lang sikt. Til slutt er det viktig å legge merke til potensialet den nåværende krisen har til å fungere som en katalysator for reformer som er rettet mot å sikre at rekonvalensen og framtidig økonomisk vekst er konsekvent med bærekraftig utvikling.

En stor mengde forskning på strukturelle reformer foreslår at kriser kan skape betydelige **muligheter for reform**. Arbeid fra OECD bekrefter i store trekk denne koblingen mellom reform og krise. Den antyder også, derimot, at sunne offentlige finanser har en tendens til å være assosiert med mer reform. Faktisk er koblingen mellom sunne offentlige finanser og strukturelle reformer et av de meste robuste resultatene fra nylig forskning. Effekten av den nåværende krisen er derfor flertydig. Krisen kan styrke insentivene til å forfølge noen reformer, men den finanspolitiske situasjonen vil begrense myndigheters mulighet til å utføre dem. De vil måtte vise betraktelig oppfinnsomhet for å skape det finanspolitiske rommet som trengs for å håndtere korttidskostnadene som følger med endringer, selv i de tilfeller hvor budsjettmessige og veksteffekter på sikt bør bistå finanspolitisk konsolidering. Reformen vil også måtte presenteres som ønskelig med tanke på langsiktig, strukturelt grunnlag og ikke bare som uunngåelige kutt i offentlige utgifter. Tidligere erfaring antyder at reformer som i hovedsak blir forsvart som svar på finanspolitisk press kan være vanskelige å opprettholde når det presset avtar.

Hvilken rolle kan OECD-landene spille i å fremme reformer utover krisen?

Fremming av strukturell reform: OECDs rolle

MRH-studien bekrefter at saken for reform er styrket av tilgjengeligheten av **internasjonalt sammenliknbare data og analyser**. OECD er innenfor en rekke områder i en sterk posisjon til å bidra med disse materialene. Innvirkningen av OECD-arbeid er ofte mest tydelig når land ser deres prestasjoner eller politikk i en komparativ sammenheng. Benchmarking signaliserer ofte til velgere eller eliter at utfall av institusjoner eller situasjoner de ser på som tilfredsstillende ikke er imponerende når de ses på i en komparativ kontekst. Viktigheten av slik kunnskapsdeling kommer enda tydeligere fram i lys av at vellykkete reformer ofte tar flere forsøk. Tverrnasjonale studier og internasjonal politikkdialog kan sette fart på "policy-læringsprosessen", noe som gjør det mulig for myndigheter å lære fra hverandre og



dermed unngå å gjenta andres feil.

OECD kan også spille en nøkkelrolle i å hjelpe land med å møte utfordringen med **sustained incrementalism** (**vedvarende gradvis forbedring**). Vellykkete reformer i mange land krever forpliktelse overfor en rekke diskrete men koordinerte reformer over perioder som sannsynligvis vil strekke seg over levetiden til de fleste utøvende myndigheter. OECD kan støtte de innenlandske institusjoner som finnes for å hjelpe til med å opprettholde helhetlig reform over lengre perioder.

Som en multidimensjonell organisasjon kan OECD til syvende og sist også bringe sammen beviser og erfaringer fra ulike domener, slik at diskusjoner av økonomiske, sosiale, miljømessige og styresettspørsmål kan virke befruktende på hverandre. Til et minimum bør dette hjelpe med å sikre **politikksammenheng** – politikk bør ikke være motstridende. Til tider kan organisasjonen gjøre mer enn det og skape muligheter for å identifisere potensiell komplementaritet mellom reformer, hvor koordinert forfølgelse av flere gjensidig forsterkende reformer kan øke fordelene som skapes av hver enkelt. Denne multidimensjonaliteten er en avgjørende vurdering hva gjelder den gjeldende konjunkturen på grunn av behovet for å maksimere synergien – og minimalisere avveiningene – mellom politikk som er utformet for å møte den umiddelbare krisen og de som er fokusert på mer langsiktige mål.

For mer informasjon

For mer informasjonen om dette notatet og OECDs arbeid for å få til reformer, kan du ta kontakt med:

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

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

For videre lesning

Funnene som er oppsummert ovenfor er basert på studier, inkludert innenfor 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*](#) (Forthcoming, 2010)

[*Reforming Fiscal Relations across Levels of Government*](#) (Forthcoming, 2010)

[*Ten Years of Regulatory Reform: Lessons for a New Regulatory Policy Agenda*](#) (Forthcoming, 2010)



Disse bøkene kan kjøpes fra vår online bokhandel:
www.oecd.org/bookshop.

OECD-publikasjoner og statistikkdatabaser er også tilgjengelig via
vårt online bibliotek: www.oecdilibrary.org.

Her kan vi kontaktes

OECD

Headquarters

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

Tyskland

OECD Berlin Centre

Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tel: (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
Tel: (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.
Tel: (00.52.55.9) 138 6233
mexico.contact@oecd.org
www.ocde.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