

Kunnskapsstatus

Hvor (inter)nasjonale er internasjonale råd? OECD og norsk sosialpolitikk¹

Tord Skogedal Lindén, forsker UNI Rokkansenteret, e-post: tord.linden@uni.no

Velferdsforskningen har viet internasjonale organisasjoner som OECD (Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling) lite oppmerksomhet. De siste årene har imidlertid flere forskningsprosjekter kastet lys over den sosialpolitiske rollen denne organisasjonen spiller. Hva vet vi om OECD sin betydning for nasjonal sosialpolitikk?

I denne artikkelen skal jeg gi en oversikt over forskning på OECD og sosialpolitikk ved å gjennomgå sentrale litteraturbidrag. Jeg vil hovedsakelig bruke empiriske eksempler fra Norge, og organisere kunnskapsstatusen rundt tre sentrale spørsmål: Hva er innholdet i OECDs sosialpolitiske anbefalinger? Hvordan utvikles sosialpolitiske råd? Hvilken påvirkningskraft har rådene? Artikkelen tar utgangspunkt i litteratur som fokuserer på OECDs arbeid på pensjon, helse, arbeidsmarkeds- og familiepolitikk, og åpner med en presentasjon av organisasjonen.² I diskusjonen om OECDs innflytelse vil jeg introdusere begrepet *oecdifisering*, forstått som effekten av organisasjonens sosialpolitiske anbefalinger i medlemslandene.

Hvorfor studere OECD?

OECD ble etablert i 1961 og har i dag 30 medlemsland, hovedsakelig fra Vest-Europa, men også Sør og Øst-Europa, Nord-Amerika, Tyrkia, Mexico, Japan, Korea, Australia og New Zealand. 2500 ansatte, de fleste ved hovedkvarteret i Paris, står for utgivelsen av rundt 250 publikasjoner i året. Ca. 40 prosent av de ansatte er økonomer (Salzman og Terracino 2006:324). OECD har som hovedmål å bidra til økonomisk utvikling, vekst og handel, men fokuserer i økende grad på sosialpolitikk.

Organisasjonen har et sekretariat med 14 departement. I forskningen om sosialpolitikk er det spesielt Økonomidepartementet (*Economic Department, ECO*) og Arbeids- og sosialdepartementet (*Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, DELSA*³) som studeres fordi det først og fremst er disse to som utvikler nasjonale policy anbefalinger. De kan ses på som konkurrenter med ulike prioriteringer på samme måte som Finans- og Arbeids- og sosialdepartementet i Norge. ECO har for eksempel anbefalt økt privat pensjonssparing mens DELSA har fremhevet viktigheten av offentlige pensjoner (Deacon og Kaasch 2008:231). Økonomidepartementet har mest makt internt, noe som reflekteres i ressurser og antall ansatte (Marcussen 2002:46, 200). ECO produserer rapporter på fast basis, slik som *Economic Survey* og *Economic Outlook*, som regnes som organisasjonens flaggskip. DELSA er mer prosjektorientert (vekslende tematiske studier av sosialpolitiske felt) med *Employment Outlook* som en av få kontinuerlige publikasjoner.⁴

OECD er en multidisiplinær organisasjon som kan belyse problemstillinger som går på tvers av fagfelt (Woodward 2009:127). Foruten økonomi og sosialpolitikk analyserer organisasjonen blant annet skattepolitikk, jordbruk, miljø, energi, korrupsjon, bioteknologi og forvaltningspolitikk.⁵

Omfanget av og kvaliteten på data som gjøres tilgjengelig fra OECD har gitt organisasjonen stor autoritet, noe som gjenspeiles i de mange referansene man ser til denne organisasjonen i medier, offentlige dokumenter og forskningslitteratur. Oppfatningen om at henvisninger til OECD styrker et argument tyder på at organisasjonen har innflytel-

se (Alasuutari og Rasimus 2009:103). Websiden oecd.org har årlig rundt 15 millioner besøkende og 4700 institusjoner abonnerer på *OECDSource*, et online bibliotek med alle organisasjonens publikasjoner (Woodward 2009:111). Dette gir OECD en spesiell status som er en grunn i seg selv til å studere organisasjonen nærmere. Likevel kan det hevdes at OECD er understudert (Mahon og McBride 2008b:3).

OECD har ikke mandat til å tvinge gjennom sin politikk, men er avhengig av å overbevise medlemmene om at anbefalingene bør følges (Ervik, Kildal og Nilssen 2009b:3). OECD evaluerer jevnlig medlemmene gjennom ulike publikasjoner og gir konkrete anbefalinger om reformer innen arbeidsmarked, pensjon, familierpolitikk og helse. Det er viktig å presisere at OECD ikke har en egen sosialpolitikk på samme måte som medlemslandene, og knapt kan sies å drive politikk, men at organisasjonen formidler *ideer* om hvordan nasjonal politikk bør se ut. Gjennom overvåking og evaluering av nasjonal politikk, og sammenligninger og rangeringer av medlemsland på ulike felt og indikatorer, legger OECD til rette for læring og overføring av ideer. Møter mellom OECDs eksperter og nasjonale representanter åpner også for en form for sosialisering hvor det etableres enighet om hva som er «god og effektiv» politikk (Marcussen 2002:37). Kapasiteten til å samle inn og analysere omfattende datamateriale gir OECD spesielt gode forutsetninger for å drive denne typen policy spredning (Mahon og McBride 2008b:10). Muligheten for å samle medlemslandene bak en politikk og graden av gjennomslagskraft økes sannsynlig av at medlemskap (foreløpig) i stor grad er konsentrert til rike land i nord. Mange omstridte tema som kan diskuteres i OECD og føre frem til enighet er vanskelig å behandle i større internasjonale organisasjoner som for eksempel FN (Mahon og McBride 2008b:4).

Den omfattende produksjonen og distribusjonen av data, evaluering og anbefaling, er den multidisiplinære tilnærmingen og den relativt ensartede medlemskapsprofilen skaper grunnlag for en innflytelsesrik organisasjon. Dette er viktige årsaker til at velferdsforskere nå interesserer seg for OECD.⁶

Spørsmålet om innflytelse fra internasjonale organisasjoner er dessuten interessant i et demokrati-perspektiv og hvorvidt folkevalgte representanter setter premissene for offentlig politikk. Hvordan vurderer forskere organisasjonens sosialpolitiske rolle?

OECDs sosialpolitiske anbefalinger

The OECD and European Welfare States (Armingeon og Beyeler 2004) er det første omfattende studiet av OECDs sosialpolitiske anbefalinger. Forskere fra 14 land undersøker hvorvidt anbefalingene innen pensjon, arbeidsmarked, helse og utdanning er konsistente over tid (1970–2000) og rom (Vest-Europa), og i hvilken grad anbefalingene fører til endringer i nasjonal politikk. Kildal og Kuhnle finner bant annet at OECD kritiserer norske velferdsordninger for å være for sjenerøse med svake insentiv for å gå fra trygd til arbeid (2004:69). Anbefalingene fra organisasjonen er ifølge Armingeons oppsummeringskapittel i stor grad av neoliberal karakter (2004:229). Det vil si at velferdsordninger vurderes å ha negative konsekvenser for økonomisk vekst og individuelt ansvar, og følgelig bør reduseres snarere enn å utvides. Medlemsland bør kutte sjenerøse inntektssikringsordninger, åpne for mer konkurranse i helsesektoren, øke pensjonsalder og kreve mer privat sparing (2004:228). Dostal (2004) og Casey (2004) støtter Armingeon (2004), mens McBride og Williams (2001:290) og Noaksson og Jacobsson (2003:15) delvis er uenig ettersom de peker på forskjellige holdninger i ulike departementer i organisasjonen.

Mahon og McBride (2008a) er også uenig med Armingeon (2004). Deres *The OECD and Transnational Governance* hevder at det blir for upresist å si at anbefalingene har et rent neoliberalt preg (Mahon og McBride 2008b:15). For å beskrive innholdet i politikken OECD anbefaler skiller flere av kapitlene mellom rendyrket neoliberalisme og *inclusivelinnovative liberalism*, som er mer åpen for statlig sosialpolitikk. OECD-rapporter om økonomi og arbeidsmarked dominert av neoliberalt tankegods mens analyser av sosialpolitikk og helse etterlyser offentlige velferdstiltak (McBride og Mahon 2008:279). Deacon og Kaasch (2008:241)

viser i et kapittel om sosial- og helsepolitikk at OECD ofte gir råd som er i overensstemmelse med sosialdemokratiske eller konservativ-korporative velferdstradisjoner, som ser på velferd og vekst som gjensidig forsterkende snarere enn motstridende (se også Deacon 2001, 2007). Dette bygger på en viktig innsikt: Mens Armingeon og Beyeler (2004) undersøker *Economic Surveys*, eller landstudier av medlemsstater, som i stor grad utarbeides av OECDs Økonomidepartement (ECO), inkluderer Deacon og Kaasch tematiske, sosialpolitiske studier utgitt av OECDs Arbeids- og sosialdepartement (DELSA). Økonomene dominerer ECO, mens DELSA har en bredere sammensatt stab. Jackson (2008:178) og Mahon (2008:273) trekker i samme bok samme konklusjon. Dette kan også gjenspeile endringer i OECD over tid.

Argumentet om at OECD er «mer enn én organisasjon», finner vi igjen i *The Role of International Organizations in Social Policy* (Ervik, Kildal og Nilssen 2009a), som foruten OECD også inkluderer EU (Den Europeiske union), ILO (Den internasjonale arbeidsorganisasjonen), WTO (Verdens handelsorganisasjon), Verdensbanken og WHO (Verdens helseorganisasjon). Ervik beskriver disse som henholdsvis økonomisk og sosialt orienterte aktører. Gjennom intervju med OECD-ansatte avdekkes en oppfatning om DELSA som «venstrefløyen i en høyrefløyorganisasjon» (Ervik 2009b:145, se også Lindén 2009a:57 og Woodward 2009:39). Ervik peker på samme interne spenning innad i EU (2009:145). Ervik, Kildal og Nilssen hevder videre at OECD har skiftet fra å være negativ til velferdsstaten til i større grad å akseptere offentlig velferdspolitikken som en del av den økonomiske politikken (2009b:3). Dette illustreres godt av McBride, McNutt og Williams (2008), som viser hvordan OECDs *Jobs Strategy*, som fra 1994 anbefalte deregulering og arbeidsmarkedsliberalisme, fra 2006 aksepterte en flexicurity tilnærming som i større grad vektlegger sosialpolitikk og vern av arbeidstakere. McBride mfl. konkluderer likevel med at anbefalingene har et klart neolibertalt preg (2008:168). Forfatterne hevder at ideologi hindrer OECD i å anbefale en mer sosialt orientert politikk selv om land som følger organisasjonens

anbefalinger oppnår svakere sysselsetting enn land som lar være (2008:163).⁷

Arbeidsmarkedspolitikken dekkes av flest litteraturbidrag. Med tanke på OECDs hovedfokus på økonomi er dette naturlig, men med organisasjonens nye sosialpolitiske interesse følger rapporter på nye felt. Et slikt felt er familierpolitikk, analysert av OECD i de to rapportseriene om barnehage og foreldrepermisjon, *Starting Strong* (2001–2006) og *Babies and Bosses* (2002–2007). Mahon (2006, 2008, 2009) kartlegger fremveksten av familierpolitikk som interessefelt for OECD, og påviser flere forskjeller i innholdet i rapportseriene, som utarbeides av henholdsvis Utdanningsdepartementet og DELSA. Dette harmonerer med annen forskning som viser til ulikheter mellom ulike deler av organisasjonen. De første utgavene av *Babies and Bosses* uttrykte ifølge Mahon skepsis mot statlig innblanding (offentlig støtte til barnehager, betalte permisjonsordninger, oppfordring om deling av permisjon mellom far og mor), mens *Starting Strong* i større grad la vekt på likestilling og barns rettigheter (Mahon 2006:174). Senere har imidlertid *Babies and Bosses* tatt opp disse ideene, noe som representerer et klart brudd med OECDs tradisjonelle neoliberalisme (Mahon 2008:273, 2009:195–196). Lindén (2009a, b) hevder at anbefalingene som gis i begge rapportseriene i stor grad ligner nordisk familierpolitikk, altså en type anbefaling som ikke forbindes med neoliberal politikk.

OECD-forskningen har altså fokusert mindre på pensjon, helse og familierpolitikk. Fremtidig forskning kan med fordel i større grad inkludere disse feltene. Også når det gjelder utvalg av land bør forskningen utvides. Det er få studier av land utenfor Vest Europa. Polen, Tsjekkia, Slovakia og Ungarn har eksempelvis alle vært medlemmer i 10–15 år, evalueres jevnlig gjennom landrapporter og deltar i flere tematiske velferdsstudier. De skulle således kunne inngå i forskning om OECDs innflytelse i sosialpolitikken.⁸

En del av den nyere forskningen på OECDs sosialpolitikk inkluderer EU eller andre organisasjoner i analysen. Ifølge forskere som Armingeon (2007) og Noaksson og Jacobsson (2003) skiller

EU og OECD seg ved å være henholdsvis en politisk og en ekspert organisasjon som gir ulike anbefalinger. Dostal (2004) inntar en mellomposisjon, mens Kildal (2009) finner at EU og OECD har relativt like anbefalinger, og begge tar hensyn til medlemslandenes syn før anbefalingene utgis. Dostal (2004), Casey (2004) og Kildal (2009) hevder at begge organisasjonene ser sosialpolitikk som en bidragsyter til økonomisk vekst. Forholdet mellom EU og OECD er ikke utdypet i eksisterende forskning utover arbeidsmarkedspolitik, hvor Dostal (2004:455) finner at OECD i stor grad har preget EUs politikk, og Noaksson og Jacobsson (2003:52) og Kildal (2009:33) finner at organisasjonene ofte samarbeider. Flere analyser av ulike politikkområder, eller betydningen av at eksperter flytter fra den ene til den andre organisasjonen, kan gi ny kunnskap om forholdet mellom ulike internasjonale organisasjoner.

Utvikling av sosialpolitiske råd

Mye av den empiriske forskningen har vært konsentrert rundt OECDs landrapporter, som regnes som organisasjonens hovedpublikasjon. Som navnet *Economic Survey* antyder, er det først og fremst økonomiske forhold som diskuteres, men siden slutten av 1990-tallet har sosiale tema blitt sterkere inkludert (Armingeon 2004:226). Marcussen (2002, 2004a, b, c) har avdekket hvordan råd utvikles. Rapportserien *Economic Survey*, som omfatter samtlige medlemsland og utkommer i en 18 måneders syklus, er basert på konsensusprinsippet. Det vil si at anbefalingene som gis i stor grad er avklart med medlemslandene på forhånd. I en prosess kalt *derestriction* (opphevelse av restriksjoner) diskuteres forløplige rapporter med det aktuelle medlemslandet og ingen rapport offentliggjøres uten medlemslandets samtykke (Salzman og Terracino 2006:319). Dette får selvsagt følger for studier av OECDs innflytelse, ettersom dette kan medføre at anbefalingene blir tannløse eller preget av nasjonale interesser.

Utviklingen av råd skjer gjennom *peer review*: en systematisk vurdering av et lands politikk utført av andre medlemmer samt sekretariatet (ekspertene) i organisasjonen (OECD 2007:2). Lan-

det som skal undersøkes forbereder først en bakgrunnsrapport, før OECD-ekspertene drar på en *fact-finding mission*. Dette besøket leder til en forløplig rapport (*country note*) som diskuteres med medlemslandet før den endelige rapporten med konkrete anbefalinger utgis. Denne samarbeidsprosessen bak landrapportene er nesten identisk for de tematiske sosialpolitiske OECD-rapportene (Lindén 2009a:161).

Marcussen introduserer begrepet idé-spill for å beskrive rollen organisasjonen spiller; OECD samler inn, bearbeider og formulerer ideer som spres til medlemslandene gjennom rapporter uten noen form for direkte sanksjoner. I dette spillet identifiseres både foregangsland og sinker, noe som kan lede til et moralsk reformpress. Graden av press avgjøres av hvilke anbefalinger som gis, hvordan et land står sammenlignet med andre land, og hvorvidt media, byråkrati og beslutningstakere bruker informasjonen (Pagani 2002:5). Konsensustilnærmingen gjør at OECD ikke kan sies å ha et demokratisk underskudd eller utgjøre noen trussel mot nasjonalstatens selvstyre, selv om argumentasjon fra politikere og byråkrater nok kan gi inntrykk av begrenset handlingsfrihet i forhold til mottatte anbefalinger.

Sullivan (1997:49), Noaksson og Jacobsson (2003:17, 28), Schäfer (2006:74), Ervik (2009b:143), Deacon og Kaasch (2008:235), Grinvalds (2008:192), Jackson (2008:171), Mahon og McBride (2008b:9), Porter og Webb (2008:50), Kildal (2009:33), og OECD selv (Pagani 2002:24, OECD 2007:5), har alle beskrevet konsensustilnærmingen, men denne innsikten forbindes først og fremst med Marcussens studier av landrapportene. Andre forskere har utvidet kunnskapen om hvordan sosialpolitiske råd utvikles, blant annet ved å se på nye rapportserier og hvordan medlemsstatene selv i stor grad kan bestemme om de vil delta i og vurderes gjennom slike tematiske velferdsstudier som *Babies and Bosses* (familiepolitikk) eller *Sickness, Disability and Work* (helse og arbeid) (Lindén 2009a:166). Denne formen for selvseleksjon har betydning for spørsmålet om uavhengighet i OECDs arbeid. Empiriske studier finner i tråd med Marcussens forskning at land som Tysk-

land og Norge ikke er passive mottakere av anbefalinger, men aktivt søker å få OECD til å gi bestemte anbefalinger (Ervik 2009, Lindén 2009a, b).

Den viktige innsikten om gjensidighet i utvikling av anbefalinger må ikke tolkes som at OECD uten videre lar medlemslandene bestemme innholdet i rapportene. Sullivan (1997:49) og Salzman og Terracino (2006:319) finner riktignok at rapporter både har blitt kraftig forsinket, og til og med aldri blitt publisert, fordi et medlemsland ikke godtar innholdet. Dette skjer imidlertid ikke ofte og sågar store medlemsland som USA godtar vanligvis hard kritikk. For utstrakt bruk av vetoretten vil skade OECDs posisjon, samtidig som renommeeet som ekspertrådgiver vil svekkes om rapportene blir for tamme, noe både medlemmer og organisasjonen vil tape på i et langsiktig perspektiv. Peer review handler derfor mye om kunnskapsoverføring, utvikling av argumenter og forsøk på overtalelse, ikke bare forhandlinger om formuleringer og grad av kritikk (Porter og Webb 2008:50–52). Mahon og McBride (2009:94) sammenligner dette med hvordan en stat regnes som selvstendig selv om den må ta hensyn til sterke interesseorganisasjoner.

Konsensusprinsippet betyr altså ikke at OECD er uten selvstendighet, og det er ikke uventet at medlemsstater styrer innholdet i organisasjoner de selv har opprettet, men prinsippet har en viktig implikasjon for påvirkningsstudier. Man bør forholde seg kritisk til påstander fra politikere og byråkrater som viser til en organisasjon som hevder at en velferdsytelse må endres i en bestemt retning i et forsøk på å samle støtte for reformer, slik vi har sett eksempler på etter OECDs kritikk av kontantstøtte i Tyskland og sykelønnsordninger i Norge (Lindén 2009a, 166, 215). Informanter i byråkratiet forteller at ideer som ikke får gjennomslag i første omgang kan lanseres gjennom peer review prosesser og så presenteres for ministre som eksterne ekspertråd (Jackson 2008:178). Mahon (2008:268) viser for eksempel at svenske byråkrater mente deltakelse i rapportserien *Babies and Bosses* ville øke sjansene for allerede planlagte reformer.

Det har også vokst frem en litteratur som sammenlikner måten OECD og andre internasjonale organisasjoner fremmer sin politikk (Noaksson og Jacobsson 2003, Casey 2004, Dostal 2004, Schäfer 2006, Conzelmann 2008, Kildal 2009). Conzelmann (2008) sammenlikner OECD og WTO, og tilskriver OECD mer uavhengighet enn Marcussen (2002, 2004a, b, c). Dette begrunner Conzelmann med at sekretariatet har stor innflytelse på hvilke tema som diskuteres, og muligheten til å gi og følge opp anbefalinger. Selv om OECD er sterk sammenlignet med WTO,⁹ betyr imidlertid ikke det at organisasjonen er innflytelsesrik. Schäfer (2006) viser hvordan *peer review*, kalt åpen koordineringsmetode (OMC) i EU, er en felles arbeidsmåte for OECD, EU og IMF (Det internasjonale valutafondet). OECD og EU er i motsetning til IMF avhengig av konsensus forut for publiseringen av anbefalinger, og EUs medlemsland er mer aktive gjennom rapportskrivning innen OMC enn i OECD og IMF, men arbeidsmetodene er like. Ifølge Schäfer (2006:83) er metoden så populær fordi den åpner for symbolpolitikk som gir inntrykk av handling uten å redusere medlemslandenes suverenitet eller kontroll. Hva sier forskningen om OECDs innflytelse på nasjonal sosialpolitikk?

Oecdifisering

I EU-forskningen er europeisering, altså organisasjonens påvirkning av medlemslandenes politikk, et hovedtema, og tilsvarende kan *oecdifisering* betegne OECDs innflytelse. Litteraturen som studerer sosialpolitisk oecdifisering bygger på ulike teori, metode og empiri. Et teoretisk fellesskap har mange av bidragene gjennom fokuset på ideer, forstått som OECDs oppfatning om fordeler og ulemper ved dagens velferdsordninger samt konkrete anbefalinger om reform. OECD betraktes som et fellesskap av internasjonale eksperter som fremmer visse ideer om hvordan nasjonal sosialpolitikk bør se ut gjennom *peer review* og datadistribusjon. En slik *idetilnærming* kan bygge på ulike teorier. Armingeon og Beyeler (2004) bygger på teori om epistemiske fellesskap, som sier at ideer blir innflytelsesrike når deres talsperson nyter høy tillitt, og nyinstitusjonalisme, som sier at ideer som

passer godt med andre etablerte ideer får størst resonans. Andre tar utgangspunkt i teori som skiller mellom typer av ideer, eksempelvis kognitive og normative, for på denne måten å oppnå en bedre forståelse av innholdet i sosialpolitiske ideer OECD sprer (Ervik, Kildal og Nilssen 2009a). En svakhet ved mye av litteraturen er imidlertid mangelen på et klart teoretisk perspektiv i analysene, spesielt i antologier (Mahon og McBride 2008a, Ervik, Kildal og Nilssen 2009a). Dette har fått Marcussen (2010) til å etterlyse en empirisk basert teori om hvor globale ideer kommer fra og hvordan de overføres.

Metodisk skiller litteraturen hovedsakelig mellom forskning som bygger ensidig på en samsvarstilt nærming (undersøker om sosialpolitiske ideer fra OECD og nasjonal politikk er lik) og studier som i tillegg inkluderer prosesssporing (en nærmere analyse av stegene i policyutformingen). Mens bidrag med en klar generaliserende ambisjon gjerne fokuserer på samsvar, som tillater inkludering av mange land uten at dataomfanget blir for krevende, slik som Armingeon og Beyeler (2004),¹⁰ bidrar mer caseorienterte studier med et bredere datatilfang i form av intervjudata (Mahon og McBride 2008a, Ervik, Kildal og Nilssen 2009a) eller analyse av parlamentsdebatter (Lindén 2009a). Dette gjenspeiler en vanlig avveining i samfunnsforskningen; Armingeon og Beyeler (2004) fokuserer på samsvar, bruker en enkelt rapportserie som datagrunnlag, og har en felles (riktignok ikke veldig omfattende) teoretisk og metodisk tilnærming gjennom hele analysen. Resultatet er sammenlignbare analyser av 14 land over 30 år. Mahon og McBride (2008a) og Ervik, Kildal og Nilssen (2009a) dekker langt færre land og år, og har ikke en tilsvarende felles metodisk og teoretisk tilnærming gjennom bøkene, men inkluderer nye politikkfelt og kombinerer ulike metodiske tilnærminger.

Hovedkonklusjonen fra studiene i Armingeon og Beyeler (2004) er at organisasjonen gir omtrent samme type råd til alle medlemsland i de ulike tidsperiodene, altså at rådene er konsistente, men at de i liten grad er effektive i betydningen at de medfører reformer (Armingeon 2004:228). OECD opp-

fattes gjerne som en pålitelig datakilde, men er ikke en direkte reformpådriver. Likevel er organisasjonen viktig fordi den kan levere analyser og beskrivelser som kan styre nasjonale debatter i en bestemt retning (*framing*). Dette bildet passer bra på Norge også, som i et landkapittel beskrives som føyelig og mottakelig for internasjonale innspill uten at det innebærer stor grad av *direkte* påvirkning (Kildal og Kuhnle 2004). Årsaker til at organisasjonen har begrenset innflytelse på nasjonal politikk diskuteres av Armingeon. Han peker på hvordan anbefalingene fra OECD har større sjanse for å bli tatt til følge om de er i overensstemmelse med prioriteringer satt av nasjonale aktører og institusjoner, samt om anbefalingene passer allerede eksisterende politikk på området (Armingeon 2004:235, se også Armingeon 2007:927 eller Jackson 2008:181). McBride og Williams kom til samme konklusjon om grad av effektivitet og årsaker til den beskjedne innflytelsen i en artikkel fra 2001, som er den tidligste studien gjort av hvorvidt medlemsland overholder OECD-anbefalinger. McBride og Williams (2001) bygger sin studie på en statistisk analyse av *compliance score*, som er OECDs egen vurdering av hvorvidt enkeltland oppfyller anbefalt politikk.

Landanalysene hos Mahon og McBride (2008a) (Canada og Danmark) og Ervik, Kildal og Nilssen (2009a) (Norge, Tyskland og UK) tilskriver OECD stor innflytelse i hvilke tema som kommer på dagsorden, og organisasjonen sies å ha vært en viktig kilde for legitimitet forut for flere reformvedtak. Denne konklusjonen skiller seg imidlertid ikke mye fra Armingeon og Beyeler (2004), ettersom det er en indirekte form for effekt det er snakk om. I en studie av canadiske landrapporter finner for eksempel Jackson at slike rapporter kan skape inntrykk av enighet blant eksperter forut for viktige nasjonale beslutninger (2008:178), men at Canada slett ikke følger alle råd (2008:182). På samme måte som man kan diskutere hvorvidt OECD best kan beskrives som en politisk eller en ekspertorganisasjon skiller noe av litteraturen mellom faglig og politisk innflytelse (for eksempel Porter og Webb 2008). Et uttrykk for forskjellen mellom faglig og politisk innflytelse er at selv om OECD ikke får gjennomslag for en reformanbefaling kan byrå-

krater være godt kjent med, overbevises og uttrykke enighet i slike anbefalinger, som kanskje kan være politisk vanskelig å gjennomføre (Lindén 2009a:242).

Et hovedfunn hos Ervik, Kildal og Nilssen er at påvirkningen er gjensidig snarere enn ensidig; OECD påvirkes like mye av nasjonalstatene som nasjonalstatene påvirkes av OECD (2009b:15). Mens påvirkningen fra OECD beskrives som tilfeldig, trekkes nordiske naboland frem som viktige i norske debatter om pensjon (Ervik 2009b) og familiepolitikk (Lindén 2009a).

De fleste litteraturbidragene bygger på kvalitative tilnærminger som dokumentstudier, eventuelt supplert med intervjudata. Valg av metode ser ikke ut til å påvirke konklusjonene i stor grad. Ingen studier konkluderer med at OECD har stor påvirkning på nasjonal politikktutforming, men studier som også bruker prosessporing finner muligens noen flere eksempler på indirekte innflytelse gjennom å sette dagsorden og legitimere visse reformforslag (Grinvalds 2008, Jackson 2008, Ervik 2009b, Lindén 2009b). Metodisk avdekker litteraturen utfordringer for studiet av oecdifisering som gjør at man kan stille spørsmålet om det i et hele tatt er mulig å si noe endelig om innflytelse, for eksempel:¹¹

- Tidsperspektivet; reformer på grunnlag av internasjonale råd kan komme lenge etter at rådene ble gitt og slik være vanskelig å se i sammenheng med internasjonale råd
- Internasjonale råd kan øve innflytelse selv om det ikke forekommer samsvar ettersom nasjonal politikk i enda mindre grad kunne ha vært i samsvar om det ikke var for en viss internasjonal innflytelse
- «Uploading»; samsvar mellom internasjonal og nasjonal politikk kan skyldes nasjonalt utviklede ideer som er spilt opp på OECD – nivå og returnert som anbefalinger
- «Blame avoidance» og «credit claiming»: Referanser eller mangel på referanser til OECD kan skyldes ønske om å få ære for eller unngå ansvar for beslutninger
- Taktikk; referanser til OECD kan tyde på inn-

flytelse, men kan også være uttrykk for eterrasjonalisering eller strategiske forsøk på å legitimere beslutninger ved å «låne autoritet»

- «Window dressing»; land skriver inn OECD-vedtatte mål i politiske dokumenter for å fremstå som å etterkomme anbefalinger uten å egentlig forandre politikk
- Når flere organisasjoner uttrykker samme anbefalinger er det vanskelig å fastslå om reformer skyldes innflytelse fra organisasjon A eller B eller begge to

Oppsummering

Mye av den empiriske forskningen rundt OECD har omhandlet innholdet i og effekten av sosialpolitiske anbefalinger (oecdifisering). Forskningen på feltet er fremdeles ung og disse temaene har ikke vært studert verken teoretisk eller empirisk lengre enn omtrent et tiår. Flere av de mest omfattende studiene er nettopp utkommet (Armingeon og Beyeler 2004, Mahon and McBride 2008, Ervik, Kildal og Nilssen 2009a).¹² Også andre internasjonale organisasjoner blir hyppig studert i nyere velferdsforskning, ikke minst EU (Ervik, Kildal og Nilssen 2009c), noe som er uttrykk for at reformer ikke kan forstås ut fra den nasjonale konteksten alene.

Oppsummert finner forskningen at deler av OECDs arbeid har et neoliberalt preg, men at man ved å inkludere ulike publikasjoner får et mangfoldig sett av anbefalinger. Det er videre uenighet om OECD best kan beskrives som politisk eller ekspertorganisasjon, og om EU og OECD har like anbefalinger. Når det gjelder politikktutvikling fremhever forskningen om OECDs sosialpolitiske rolle flere grunner til at forskere, beslutningstakere og media bør forholde seg kritisk til organisasjonens rapporter. Rapportene utvikles ikke i Paris, men i et tett samarbeid med nasjonale interessegrupper. Det er videre grunn til å spørre om OECDs kritikk av velferdsordninger først og fremst er kunnskapsbasert eller markedsliberalistisk ideologi ettersom land som følger anbefalinger noen ganger oppnår svakere resultat enn de som ignorerer rådene. Det er dessuten ikke gitt at OECDs forslag er det som vil fungere best i en nasjonal kontekst.

OECD-økonomene var tidligere skeptiske til godt betalt foreldrepermisjon, mens organisasjonens Arbeids- og sosialdepartement i dag berømmer nordiske land for nettopp denne politikken. Det illustrerer at OECD har interne spenninger, at organisasjonen kan endre seg ideologisk og kanskje er det et eksempel på at medlemslandene kan sende ideene om fornuftig politikk til Paris (uploading) og så få dem i retur som gode råd. OECDs autoritet som uavhengig kunnskapsleverandør gjør organisasjonen attraktiv for å legitimere forslag om sosialpolitiske reformer, men forskningen viser at OECD ikke er så uavhengig som mange tror. Å bekymre seg for at internasjonal innflytelse gjennom OECD utgjør en begrensning av folkestyret synes derfor unødvendig. I realiteten fattes vedtak, som i tillegg kun er anbefalinger, enstemmig, og angivelige internasjonale råd må i stor grad forstås som nasjonale råd løftet opp på OECD-nivå. Forskningen finner få eksempel på at nasjonal politikk i stor grad er forandret grunnet anbefalinger fra OECD.

Litteraturgjennomgangen avdekker flere felt og spørsmål for fremtidig forskning. Det er få studier av land utenfor Vest-Europa. Det er mange studier av arbeidsmarkedspolitikken basert på *Economic Surveys*, men betydelig færre om andre sosialpolitiske felt og rapporter. Forholdet mellom EU og OECD, som har mange felles arbeidsmetoder og samarbeider tett, vil også være interessant å studere nærmere. Og om nasjonale myndigheter har stor innflytelse på utforming av sosialpolitiske råd vil det være interessant å undersøke om ulike regjeringer gir ulike typer innspill, om dette tas til følge og om anbefalingene er så konsistente som for eksempel Armingeon og Beyeler (2004) har hevdet. Ytterligere kunnskap om gjensidigheten i utvikling av anbefalinger, snarere enn en klar påvirkning fra det internasjonale til det nasjonale nivået, vil fordre historisk orienterte metodiske tilnærminger som er både tid- og ressurskrevende (prosesssporing).

Marcussen (2010) etterlyser en grundigere analyse av internasjonale organisasjoners sekretariat (identitet, organisasjonskultur, forhold til donorer, jf. Trondal, Marcussen og Veggeland 2005), og empirisk basert teori om hvor globale ideer kommer fra og hvordan de overføres. Hva er det som

gjør at noen ideer vinner frem, hvem er det som fremmer disse ideene og med hvilke motiv? Spørsmålet om retningen organisasjonen tar er også spennende å forfølge. Vil *DELSAs* positive syn på velferdsstaten vinne ytterligere terreng eller vil Økonomidepartementets mer restriktive holdning dominere OECDs fremtidige sosialpolitiske anbefalinger?

Litteratur

- Alasuutari, P. og A. Rasimus (2009) Use of the OECD in Justifying Policy Reforms: the Case of Finland, *Journal of Power*, 2(1):89–109.
- Armingeon, K. (2004) OECD and National Welfare State Development, i K. Armingeon og M. Beyeler (red.), *The OECD and European Welfare States*. Cheltenham, UK and Northampton, MA, US: Edward Elgar.
- Armingeon, K. (2007) Active Labour Market Policy, International Organizations and Domestic Politics, *Journal of European Public Policy*, 14(6):905–932.
- Armingeon, K. og M. Beyeler (red.) (2004), *The OECD and European Welfare States*. Cheltenham, UK and Northampton, MA, US: Edward Elgar.
- Casey, B.H. (2004) The OECD Jobs Strategy and the European Employment Strategy: Two Views of the Labour Market and the Welfare State, *European Journal of Industrial Relations*, 10(3):329–352.
- Christie, N. (2008) I skyggen av PISA, *Nytt Norsk Tidsskrift*, 25(2):200–207.
- Conzelmann, T. (2008) Beyond the Carrot and the Stick. State Reporting Procedures in the World Trade Organization and the Organization for Economic Cooperation and Development, i J. Joachim, B. Reinalda, og B. Verbeek (red.): *International Organizations and Implementation: Enforcers, Managers, Authorities*, London and New York: Routledge Press.
- Deacon, B. (2000) Eastern European Welfare States: the Impact of the Politics of Globalization, *Journal of European Social Policy*, 10:146–161.
- Deacon, B. (2001) International Organizations, the EU and Global Social Policy, i R. Sykes, B. Palier og P.M. Prior (red.), *Globalization and European Welfare States. Challenges and Change*. New York: Palgrave.
- Deacon, B. (2007) *Global Social Policy and Governance*, London: Sage Publications.

- Deacon, B., M. Hulse og P. Stubbs (1997) *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*, London: Sage.
- Deacon, B. og A. Kaasch (2008) The OECD's Social and Health Policy: Neoliberal Stalking Horse or Balancer of Social and Economic Objectives? I R. Mahon og S. McBride (red.) (2008), *The OECD and Transnational Governance*. Vancouver: UBC Press.
- de la Porte, C. (2009) The Role of the OECD and the EU in the Development of Labour Market Policy in the Czech Republic, *Journal of Contemporary European Research*, 5(4):539–556.
- Dostal, J.M. (2004) Campaigning on Expertise: How the OECD Framed EU Welfare and Labour Market Policies – and Why Success Could Trigger Failure, *Journal of European Public Policy*, 11(3):440–460.
- Ervik, R. (2009) Policy Actors, Ideas and Power: EU and OECD Pension Policy Recommendations and National Policies in Norway and the UK, i R. Ervik, N. Kildal og E. Nilssen (red.), *The Role of International Organizations in Social Policy: Ideas, Actors and Impact*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Ervik, R., N. Kildal og E. Nilssen (red.) (2009a) *The Role of International Organizations in Social Policy: Ideas, Actors and Impact*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, US: Edward Elgar.
- Ervik, R., N. Kildal og E. Nilssen (2009b) Introduction, i R. Ervik, N. Kildal og E. Nilssen (red.), *The Role of International Organizations in Social Policy: Ideas, Actors and Impact*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Ervik, R., N. Kildal og E. Nilssen (2009c) Sosialpolitiske idéer i Norge og EU: Samsvar og påvirkning, *Tidsskrift for velferdsforskning*, 12(2):118–134.
- Falkner, G., O. Treib og E. Holzleithner (2008) *Compliance in the Enlarged European Union: Living Rights or Dead Letters? Aldershot, Hampshire, England, Burlington, VT: Ashgate.*
- Grinvalds, H. (2008) Lost in Translation? OECD Ideas and Danish Labour Market Policy, i Mahon, R. and McBride, S. (red.), *The OECD and Transnational Governance*, Vancouver: UBC Press.
- Grønlie, T. 2009: «Programmenes innvalg», i: T. Grønlie og Y. Flo: Den nye staten. Tiden etter 1980 (bind II i Sentraladministrasjonens historie etter 1945). Bergen: Fagbokforlaget.
- Jackson, A. (2008) «Crafting the Conventional Economic Wisdom»: The OECD and the Canadian Policy Process, i R. Mahon og S. McBride (red.), *The OECD and Transnational Governance*, Vancouver: UBC Press.
- Kildal, N. (2009) Comparing Social Policy Ideas Within the EU and OECD, i R. Ervik, N. Kildal og E. Nilssen (red.), *The Role of International Organizations in Social Policy: Ideas, Actors and Impact*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Kildal, N. og S. Kuhnle (2004) Norway: an Amenable Member of the OECD, i Armingeon, K og M. Beyeler (red.), *The OECD and European Welfare States*. London: Cheltenham, UK and Northampton, MA, US: Edward Elgar.
- Leibfried, S. og Martens, K. (2008) PISA – Internationalisierung von Bildungspolitik. Oder: Wie kommt die Landespolitik zur OECD, *Leviathan*, 36(1):3–14.
- Lindbekk, T. (2008) PISA-skolen viser politikkenes maktesløshet, *Nytt Norsk Tidsskrift*, 25(2):193–200.
- Lindén, T.S. (2009a) Whose Idea? Family Policy in Germany and Norway and the Role of International Organizations. Doktorgradsavhandling ved institutt for sammenliknende politikk. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Lindén, T.S. (2009b) EU and OECD Policy Advice and Changes in National Family Policy: Can Reforms be Attributed to Participation in Learning Processes?, i Ervik, R., Kildal, N. and Nilssen, E. (red.), *The Role of International Organizations in Social Policy: Ideas, Actors and Impact*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, US: Edward Elgar.
- Mahon, R. (2006) The OECD and the Work/Family Reconciliation Agenda: Competing Frames, i J. Lewis (red.), *Children, Changing Families and Welfare States*. Cheltenham, UK and Northampton, MA, US: Edward Elgar.
- Mahon, R. (2008) Babies and Bosses: Gendering the OECD's Social Policy Discourse, i R. Mahon og S. McBride (red.) (2008a) *The OECD and Transnational Governance*, Vancouver: UBC Press.

- Mahon, R. (2009) The OECD's Discourse on the Reconciliation of Work and Family Life, *Global Social Policy*, 9(2):183–204.
- Mahon, R. og S. McBride (red.) (2008a) *The OECD and Transnational Governance*. Vancouver: UBC Press.
- Mahon, R. og S. McBride (2008b) Introduction, i Mahon, R. and McBride, S. (red.), *The OECD and Transnational Governance*, Vancouver: UBC Press.
- Mahon, R. og S. McBride (2009) Standardizing and Disseminating Knowledge: The Role of the OECD in Global Governance, *European Political Science Review*, 1(1):83–101.
- Marcussen, M. (2002) *OECD og idespillet. Game Over?*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Marcussen, M. (2004a) Multilateral Surveillance and the OECD: Playing the Idea Game, i K. Armingeon og M. Beyeler (red.), *The OECD and European Welfare States*. Cheltenham, UK and Northampton, MA, US: Edward Elgar.
- Marcussen, M. (2004b) OECD Governance through Soft Law, i U. Mörrth (red.), *Soft Law in Governance and Regulation*, Cheltenham, UK; Northampton, MA.
- Marcussen, M. (2004c) The Organization for Economic Cooperation and Development as Ideational Artist and Arbitrator: Reality or Dream? i B. Reinalda og B. Verbeek (red.), *Decision Making Within International Organizations*, London og New York: Routledge.
- Marcussen, M. (2010) Bokanmeldelse: The Role of International Organizations in Social Policy: Ideas, Actors and Impact, Ervik, R., N. Kildal, og E. Nilssen, (red.). *Tidsskrift for velferdsforskning*, 13(1):60–62.
- Martens, K., A. Rusconi og K. Leuze (red.) (2007) *New Arenas of Education Governance – The Impact of International Organisations and Markets on Educational Policymaking*, Basingstoke: Palgrave.
- Martens, K. og A.P. Jakobi (red.) (kommer 2010) *Mechanisms of OECD Governance. International Incentives for National Policy Making*, Oxford: Oxford University Press.
- McBride, S. og R. Williams (2001) Globalization, the Restructuring of Labour Markets and Policy Convergence: The OECD «Jobs Strategy», *Global Social Policy*, 1(3):281–309.
- McBride, S., K. McNutt og R. Williams (2008) Policy Learning? The OECD and Its Job Strategy, i R. Mahon, og S. McBride (red.), *The OECD and Transnational Governance*, Vancouver: UBC Press.
- McBride, S. og R. Mahon (2008) Conclusion, i R. Mahon og S. McBride (red.), *The OECD and Transnational Governance*, Vancouver: UBC Press.
- Noaksson, N. og K. Jacobsson (2003) *The Production of Ideas and Expert Knowledge in OECD: The OECD Jobs Strategy in Contrast with the EU Employment Strategy*. Score Rapportserie 2003:7.
- OECD (1994) *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategy*, Paris: OECD.
- OECD (2001, 2006) Starting Strong I –II: Early Childhood Education and Care, Paris: OECD.
- OECD (2002–2007) *Babies and Bosses – Reconciling Work and Family Life*, Vol. 1–5, Paris: OECD.
- OECD (2006) *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers – Norway, Poland and Switzerland*, Paris: OECD.
- OECD (2007) Peer Review: a Tool for Co-operation and Change, Policy Brief 16, Paris: OECD.
- Pagani, F. (2002) *Peer Review: a Tool for Co-operation and Change. An Analysis of an OECD Working Method*, SG/LEG (2002)1, Paris: OECD.
- Porter, T. og M. Webb (2008) Role of the OECD in the Orchestration of Global Knowledge Networks, i R. Mahon og S. McBride (red.), *The OECD and Transnational Governance*, Vancouver: UBC Press.
- Rautalin, M. og P. Alasuutari (2007) The Curse of Success: the Impact of the OECD's Programme for International Student Assessment on the Discourses of the Teaching Profession in Finland, *European Educational Research Journal*, 6(4):348–363.
- Rubenson, K. (2008) OECD Education Policies and World Hegemony, i R. Mahon og S. McBride (red.), *The OECD and Transnational Governance*, Vancouver: UBC Press.
- Salzman, J. og J.B. Terracino (2006) Labor Rights, Globalization and Institutions: The Role and Influence of the Organisation for Economic Cooperation and Development, i V. A. Leary og D. Warner (red.), *Social Issues, Globalisation and International Institutions: Labour Rights and the EU, ILO, OECD, and WTO*, Leiden: Martinus Nijhoff.
- Schäfer, A. (2006) A New Form of Governance? Comparing the Open Method of Coordination to Multilat-

- eral Surveillance by the IMF and the OECD, *Journal of European Public Policy*, 13(1):70–88.
- Schulz-Nieswandt, F. og R. Maier-Rigaud (2007) Die OECD als sozialpolitischer Ideengeber? Eine Analyse der Wirkungen auf die EU im Kontext der Globalisierung, i C. Linzbach, U. Lübking, S. Scholz og B. Schulte (red.), *Globalisierung und Europäisches Sozialmodell*. Baden-Baden: Nomos.
- Sullivan, S. (1997) *From War to Wealth: Fifty Years of Innovation*, Paris: OECD.
- Trondal, J., M. Marcussen og F. Veggeland (2005) Rediscovering International Executive Institutions, *Comparative European Politics*, 3(2):232–258.
- Woodward, R. (2009) *The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*, London: Routledge.
- 5) For en diskusjon av OECDs innflytelse på norsk forvaltningspolitikk, se Grønlie (2009).
- 6) Flere OECD-forskere har tidligere jobbet for eller samarbeidet tett med organisasjonen, for eksempel Salzman (Miljødepartementet), Casey (Arbeids- og sosialdepartementet) og Jackson (fagforeningsarbeid).
- 7) Noe litteratur på OECD er opptatt av effekten av den anbefalte politikken til organisasjonen, spesielt på sysselsetting. Se McBride, McNutt og Williams (2008:153–154) for referanser og en kort oppsummering.
- 8) Studien til de la Porte (2009) av Tsjekia er et unntak. Australia, New Zealand, søreuropeiske, nordamerikanske og asiatiske land figurerer heller ikke ofte i den caseorienterte litteraturen, selv om det samme sagt om deltakelse i OECD-rapporter for østeuropeiske land gjelder denne gruppen. Det kan være ulike årsaker til dette. Det finnes for eksempel flere studier av rollen til Verdensbanken og EU i Øst-Europa (Deacon 2000, Falkner, Treib og Holzleithner 2008), noe som kan tyde på disse organisasjonene har vært viktigst (Deacon mfl. 1997:130). Sent medlemskap (fra rundt 1995) er nok en annen viktig grunn til fraværet. I Mahon og McBride (2008), hvor flertallet av bidragsyterne har nordamerikansk bakgrunn, inkluderes Australia, New Zealand og nordamerikanske land, noe som kan tyde på at forskernes nasjonalitet, og dermed interesseområde, er en viktig forklaring.
- 9) Se Armingeon (2004:237) for en alternativ tolkning. Conzelmanns bygger på et noe begrenset empirisk materiale (intervjudata kun for WTO, ikke OECD).
- 10) Flere landkapitler analyser også debatter for å se etter referanser til OECD (Armingeon 2004: 236).
- 11) For en samlet oversikt over metodiske utfordringer, se Armingeon (2004: 230–231), Beyeler (2004: 7–9), Lindén (2009a:101–109).
- 12) Martens og Jakobi redigerer det som tegner til å bli en fjerde hovedbok. *Mechanisms of OECD Governance. International Incentives for National Policy Making* er planlagt utgitt i september 2010 på Oxford University Press og vil bl.a. ta for seg arbeidsmarkeds-, helse- og familiepolitikk. I tillegg gir Woodward (2009) en generell innføring i organisasjonen, men uten å fokusere på sosialpolitikk.

Noter

- 1) Jeg ønsker å takke for gode innspill fra mine kolleger og redaktøren og fra forskningsgruppen Forvaltning, demokrati og velferd på Rokkansenteret,
- 2) Artikkelen bygger på norsk og engelsk litteratur. Det foreligger flere interessante tekster på tysk, eksempelvis Schulz-Nieswandt og Maier-Rigaud (2007) og Leibfried og Martens (2008), noe som blant annet skyldes den store debatten som kom etter de svake tyske PISA-resultatene. Jeg fokuserer på sosialpolitiske tema og vil i liten grad inkludere denne litteraturen. Det betyr at jeg utelater et felt hvor OECD kanskje har hatt stor innflytelse på reformdebatten (Rubenson 2008, Mahon og McBride 2009). For OECD og utdanning, se Rautalin og Alasuutari (2007), Martens, Rusconi og Leuze (2007), og for Norge spesielt, Christie (2008) og Lindbekk (2008). OECD er dessuten inkludert i flere lærebøker om global sosialpolitikk og internasjonale aktører (Deacon 2007, Deacon mfl. 1997), men vies bare få sider.
- 3) Direktoratets navn og akronym har skiftet ved endring i ansvarsområde. For enkelthets skyld referer jeg konsekvent til DELSA.
- 4) Nye serier, som for eksempel *Pensions at a Glance*, første gang utgitt i 2005, kan bli kontinuerlige rapporter.