

Kerstin Jacobsson, Erik Löfmarck och Niklas Noaksson

En expertorganisation ändrar uppfattning: Om OECD:s omsvängning i arbetsmarknadspolitiken

I 30 år har OECD trummat ut sitt budskap om behovet av strukturreformer på arbetsmarknaden. Receptet har varit likartat oavsett patient och ofta tycks förskrivningen ha skett enligt devisen ”ju beskare medicin, desto trovärdigare behandling”. Många blev därför förvånade när OECD, efter en ambitiös översyn av sin jobbstrategi, år 2006 gav upp tanken om en enda gyllene reformväg. Artikelnen pekar på viktiga förändringar i den reviderade jobbstrategin och analyserar vilka faktorer som låg bakom OECD:s omsvängning i arbetsmarknadspolitiken.

Budskapet från OECD har i stort sett varit detsamma under 30 år: strukturreformer! Rekommendationerna har fokuserat ekonomins utbudssida och har syftat till att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden. Det skulle ske genom sådan arbets-

marknadsreglering som ökar företagens flexibilitet och genom ökad flexibilitet i arbetstider, löner och arbetskostnader. Det har också handlat om att arbeta bort inlåsnings effekter genom att förändra bidrags- och skattesystemen så att jobb ska löna sig och ”välfärdsfällor” undvikas. Arbetsmarknaden har i grunden setts som vilken marknad som helst. Starka fackförningar med uppgift att försvara löntagares rättigheter och anställningstrygghet genom centrala kollektivavtal betraktas enligt det-

Kerstin Jacobsson är docent i sociologi och universitetslektor vid Södertörns högskola
kerstin.jacobsson@sh.se

Erik Löfmarck är doktorand i sociologi vid Baltic and East European Graduate School (BEEGS) vid Södertörns högskola, i samarbete med Sociologiska institutionen, Uppsala universitet

erik.lofmarck@sh.se

Niklas Noaksson är politisk rådgivare i Europaparlamentet
niklasnoaksson@gmail.com

Kerstin Jacobssons arbete har finansierats av Vetenskapsrådet.

ta synsätt närmast som störningar för marknadsmekanismerna, vilka bör arbetas bort. Kompetensutveckling har visserligen ansetts viktigt, men stora delar av den aktiva arbetsmarknadspolitiken har varit att betrakta som pengar i sjön, eftersom det ansetts mer effektivt att sätta press på arbetslösa genom låga ersättningsnivåer.

Detta budskap präglade i hög grad OECD:s så kallade jobbstrategi från 1995, vilken baserades på *Jobbstudien* från 1994. Jobbstudien var en syntesrapport av existerande kunskap om arbetsmarknaden (OECD 1994). När jobbstrategin utvärderades efter tio år blev budskapet emellertid annorlunda: OECD deklarerade att befintliga studier inte längre stödjer tanken om en enda reformväg (OECD 2006a, 2006b). Det finns tvärtom två gyllene vägar till stabil ekonomisk tillväxt och hög sysselsättning: den anglosaxiska liberala modellen och den skandinaviska socialdemokratiska modellen. OECD poängterade nu att respekt för politiska vägväl och samhällliga värden måste vara utgångspunkten för varje reformstrategi. Även om vissa ”mjuka” frågor ägnats mer uppmärksamhet inom OECD det senaste decenniet, som jämställdhet, familjepolitik och ökad hänsyn till rättvisa (*equity*), hade nog få förväntat sig en sådan omsvängning. OECD har omprövat sin syn på arbetsrätten, den aktiva arbetsmarknadspolitiken, kollektivförhandlingar och minimilön – i förlängningen kanske rent av synen på välfärdsstaten. I den svenska debatten har detta till synes gått spårlöst förbi.

I den här artikeln jämför vi den ursprungliga jobbstrategin med den reviderade. Vi pekar på en rad faktorer som vi menar förklarar OECD:s omsvängning i arbetsmarknadspolitiken. Förklaringarna måste sökas både i egenskaper hos OECD som organisation – dess status som expertorganisation – och i organisatoriska relationer inom OECD men också i OECD:s relation till omvärlden. Studien, som här presenteras i kortversion, bygger på policydokument och på intervjuer inom OECD i Paris genomförda våren 2003 och våren 2007, kompletterade med intervjuer på finansdepartementet i Stockholm och EU-kommissionen i Bryssel.

OECD:s ursprungliga jobbstrategi: en avregleringsdiskurs

OECD:s stora projekt i det tidiga 90-talet var den så kallade Jobbstudien. Mot bakgrund av massarbetslöshet och, enligt OECD:s ekonomer, hög strukturell arbetslöshet i OECD-länderna, gav medlemsländernas arbetsmarknadsministrar 1992 organisationen i uppdrag att göra en sammanfattande studie av existerande kunskap om arbetsmarknaden. Arbetet utfördes på ett okonventionellt sätt. Tolv tjänstemän från olika direktorat inom OECD placerades tillsammans och arbetade under ledning av en person från Generalsekreterarens kabinett. Detta tvärsektoriel- la arbete resulterade i nio allmänna policyrekommendationer, vilka underbyggdes med flera tusen sidor rapport.¹ Medlemsländernas ministrar ställde sig bakom re-

¹ En tionde rekommendation lades senare till av OECD:s ekonomiska avdelning. För en utförligare beskrivning av OECD som organisation och OECD:s jobbstrategi, se Noaksson & Jacobsson 2003 och Jacobsson & Noaksson 2006.

sultatet, vilket innebar att länderna förväntades genomföra rekommendationerna.

De allmänna policyrekommendationerna omsattes sedan till landspecifika rekommendationer i den så kallade jobbstrategin, som skulle göra Jobbstudien operationell. Uppföljningen av implementeringen skedde genom den multilaterala ländergranskningen som OECD genomför ungefär en gång var artonde månad (*peer review*-proceduren; se Noaksson & Jacobsson 2003). Men medan Jobbstudien var ett tvärsektorielt projekt kom uppföljningen att helt vila på den ekonomiska avdelningen. Det innebar att den ekonomiska avdelningen fick tolkningsföreträde i det operationella rekommendationsarbetet. I praktiken innebar det att en avregleringsdiskurs och en neoklassisk analys av arbetsmarknadsproblemen blev tongivande, trots att Jobbstudien varit mer komplex (Noaksson & Jacobsson 2003; Walters 2000). Som en tjänsteman på OECD:s arbetsmarknadsdirektorat uttryckte det:

Om du läser rekommendationerna från 1994 så ser du inte att lagstiftningen om anställningsskydd skulle reduceras överallt, utan de säger att den ska reformeras i länder där så behövs. Man behöver en balans mellan flexibilitet och trygghet. Men i uppföljningen av jobbstudien bröts den balansen. Det gick bara i en riktning [flexibiliteten]. (Intervju, OECD, Paris, 2003, vår översättning.)

Idealet var alltså en avreglerad och flexibel arbetsmarknad. Avregleringsdiskursen avspeglas i typiska problembeskrivningar som: "alltför strikt trygghetslagstiftning, alltför generösa bidragssystem, överdrivna minimilöner" (OECD 1996: 19, vår översättning).

Forskning har visat att OECD:s budskap i hög grad har varit entydigt och konsistent över tid och rum (Armingeon & Beyeler 2004). Trots att rekommendationerna skulle vara landspecifika har i stort sett samma budskap riktats till länder med olikartade institutioner och arbetsmarknadstraditioner, enligt modellen *one-size-fits-all*. Denna avkontextualiserade implementeringsstrategi har kritiserats för att inte beakta nationella skillnader och anses också förklara ländernas bristande implementering (Armingeon & Beyeler 2004). Hemerijck och Visser (2001) har påpekat att det knappast är behjälpligt för policyskapare i medlemsländerna att få råd som är direkt härledda från ekonomisk teori, med dess ideal om perfekta marknader. I en sådan marknad ligger lönerna "rätt" i förhållande till utbud och efterfrågan utan "störande inslag" som kollektivavtal eller lagstiftning om minimilöner. Men i länder där fackföreningars lagliga utrymme till stridsåtgärder är begränsat får löntagare ibland acceptera löner som det inte går att leva på, så kallade arbetande fattiga. Det som i OECD:s ögon kan uppfattas som "marknadsstörningar", ses istället i vissa medlemsländer som fundamentala trygghetsordningar som man samhälleligt kommit överens om, som maktbalans

mellan arbetsmarknadens parter, kollektivavtal och relativt generösa bidragsnivåer (för liknande diskussioner, se Noaksson 2006 och Algotsson 2008).

Även om den officiella OECD-versionen (till exempel OECD 1999) beskrev strategin som framgångsrik visar våra intervjuer att OECD:s tjänstemän var medvetna om problemet. Här medger en tjänsteman vid den ekonomiska avdelningen i en intervju:

Kanske försökte vi alltför mycket att försäkra oss om konsistens mellan länder. I vissa länder var budskapet för skarpt. Det fick till resultat att det mer eller mindre hamnade i arkiven. (Intervju, OECD, Paris, 2003, vår översättning.)

Den reviderade jobbstrategin: från avreglering till flexicurity?

När medlemsländernas arbetsmarknadsministrar träffades i Paris hösten 2003 – för första gången på sex år – beslutade de om en översyn av Jobbstudien och jobbstrategin. Detta arbete ledde till en omformulerad strategi, som på viktiga punkter innebar ett brott med den föregående (OECD 2006a; se även Jacobsson & Noaksson 2008; Watt 2006).

Den officiella synen säger nu att:

- det inte finns några belegg för en korrelation på ländernivå mellan lagstiftning om anställningsskydd och arbetslöshet;
- aktiv arbetsmarknadspolitik fungerar, förutsatt att den är rätt utformad (till exempel ger stöd för ett aktivt jobbsökande);
- nivåerna i bidragssystemen inte behöver sänkas om man utformar bidragssystemen på rätt sätt (till exempel ökar kraven på aktivt jobbsökande och har fungerande kontrollsystem). Bibehållna bidragsnivåer kan rent av vara bra för konsumtionen – ett oväntat erkännande av ekonomins efterfrågesida;
- centrala och koordinerade kollektivförhandlingar fungerar bra och kan verka återhållande på löneökningarna (dock ej förhandlingar på branschnivå). Detta innebär också ett erkännande av fackföreningarnas betydelse som medspelare i en väl fungerande marknadsekonomi;
- minimilöner kan vara bra. Tidigare var OECD mycket kritisk till minimilöner, vilka ansågs driva upp lägstalönerna.

Dessutom varnar den omformulerade jobbstrategin för fattiga arbetstagare och jobb med dåliga arbetsförhållanden. Flexibla arbetstider handlar inte bara om företagens behov utan mer än tidigare om möjligheterna att kombinera familj och arbete. Betydelsen av tillgänglig barnomsorg för kvinnors arbetskraftsdeltagande poängteras – ett samband som OECD:s tongivande ekonomer tidigare inte ville kännas vid (intervjuer, OECD, 2003). Den omformulerade strategin är fortsatt i

huvudsak utbudsorienterad men anlägger ett vidare perspektiv – det finns många faktorer som förbättrar utbudet av arbetskraft. Den tidigare strategin var alltför snävt inriktad på incitament i form av skärpningar av bidragssystemen, uppger idag OECD:s ekonomer (intervjuer, OECD, 2007). OECD vidhåller fortfarande att det behövs både ”morötter” och ”piskor”, till exempel bör stöd för ett aktivt jobbsökande kombineras med system som ger drivkrafter att jobba. Men nu är det morötterna som står i centrum.

OECD hävdar nu att det finns två alternativa policypaket som kan resultera i lika bra tillväxt- och sysselsättningsnivåer, förutsatt att de genomförs konsekvent: den liberala anglosaxiska modellen, representerad av länder som Storbritannien, USA och Kanada, och den socialdemokratiska modellen, representerad av de nordiska länderna (se figur 1).² OECD tillägger dessutom att de två alternativen medför olika sociala kostnader: den liberala anglosaxiska modellen tenderar att leda till betydligt högre inkomstskillnader än den nordiska modellen (OECD 2006c).³ Den senare är å andra sidan dyrare för den ”offentliga portmonnän” för att använda OECD:s uttryck – ett påstående som kan tyckas märkligt då ett land med offentliga finanser i balans inte hamnar i problem. För just denna kommentar redovisas inte heller några belägg.

Avregleringsmodellen

Begränsade sociala förmåner
Låga skatter
Svagt anställningsskydd
Liten förekomst av kollektivavtalsförhandlingar

Flexicuritymodellen

Generösa bidragsnivåer
Väl designad aktiv arbetsmarknadspolitik
Relativt strikt anställningsskyddslagstiftning
Stark tradition av dialog mellan arbetsmarknadens parter och kollektivavtal

Källa: Efter OECD 2006a

Figur 1. De två framgångsrika policymodellerna.

Sammanfattningsvis är det på vissa punkter ett radikalt annorlunda budskap från OECD än det vi vant oss vid att höra.⁴ Organisationen motiverar själv kursomläggningen genom att hänvisa till nya utmaningar som globalisering och åldrande befolkningar, vilket kräver ett fokus på sysselsättningsnivåer och inte bara arbetslöshetsnivåer. Organisationen betonar också att förfinade analysinstrument och nya data ligger bakom förändringen. Men detta är knappast hela

² Makroekonomisk stabilitet och fungerande konkurrens på produktmarknaderna är något som de ”framgångsrika” länderna har gemensamt (OECD 2006a).

³ Också Sapir (2006) finner att de nordiska länderna lyckas förena effektivitet och jämlikhet (*equity*) medan de anglosaxiska länderna tenderar att uppnå ekonomisk effektivitet på bekostnad av jämlikheten.

⁴ Kontinuiteten är tydligast på skatteområdet: OECD vidhåller att skatter på arbete inte är sysselsättningsbefrämjande.

förklaringen. EU:s sysselsättningsstrategi, som formulerades bara ett par år senare än OECD:s jobbstrategi, hade ända från starten de utmaningar i fokus som OECD först nu hänvisar till (se Noaksson & Jacobsson 2003; Jacobsson & Noaksson 2008). Vi menar att för att förstå kursomläggningen måste vi beakta förhållanden såväl inom OECD som i organisationens relation till omvärlden.

Expertorganisationen och dess begränsningar

OECD har beskrivits som en organisation som arbetar på två nivåer: dels genom det analytiska och datagenererande arbete som bedrivs av organisationens tjänstemän med generalsekreteraren som ytterst ansvarig, dels genom det politiska, deliberativa och konsultativa arbete som bedrivs i OECD:s otaliga kommittéer (Marcussen 2004). Ungefär var artonde månad granskas varje medlemsland enligt ett noga fastställt förfarande, *peer review*-proceduren (se Noaksson & Jacobsson 2003). Ländergranskningen i kommittén för *Economic Development and Review* och de påföljande policyrekommendationerna har föregåtts av ambitiösa datainsamlings- och intervjubesök i landet i fråga och noggranna problemanalyser. OECD:s analysarbete tillmätts högt förtroende hos omvärlden och används av såväl tjänstemännen på de nationella finansdepartementen som tjänstemännen i EU för att underbygga den politik man vill föra.

Trots att OECD också kan förstås som en permanent pågående regeringskonferens (Marcussen 2004) är OECD alltså i första hand en organisation som producerar vetande. Detta var tydligt organisationens självuppfattning redan på 60-talet. Den dåvarande danske generalsekreteraren Thorkil Kristensen hade visionen om en organisation som tänkte tankar som andra inte kunde tänka (Marcussen 2002). Han hade också en vision om att tjänstemännen i kommittéerna skulle utveckla gemensamma syn- och tänkesätt, baserade på någorlunda entydiga och vetenskapligt underbyggda problemdefinitioner. OECD:s betydelse ligger alltså framför allt på idéplanet när det gäller att producera tänkande kring policyproblem och lösningar.

Vi har i ett tidigare arbete jämfört kunskapsförhandling inom OECD och EU och funnit skillnader (Jacobsson & Noaksson 2006). Kunskapsproduktionen i OECD sker i hög grad inom den egna organisationen; det finns hög intern analyskapacitet. OECD-tjänstemännen lägger ner mycket arbete på att inhämta och ställa samman kunskap samt göra jämförelser men även egen forskning. Expertkunskapen är viktig som legitimeringsgrund och det finns en stark tilltro till att man kan uppnå konsensus om ”rätta” lösningar, så kallad evidensbaserad politik. Organisationens trovärdighet bygger på att omvärlden ser den som en oberoende sanningssägare. OECD behöver inte, och får inte, ta någon särskild politisk hänsyn i sin analys. Självuppfattningen hos OECD-tjänstemännen liksom hos de nationella OECD-delegaterna är att det går att skilja mellan kunskap

och politik och att OECD är oberoende av politiska överväganden. Externa intressen, som arbetsmarknadens parter, involveras i liten utsträckning i arbetet. En viktig bodelning görs mellan analys och politik – politiken handlar i denna förståelse om *implementeringen* av rekommendationerna. För implementeringen har OECD ingen strategi – det ansvaret anses ligga på medlemsländerna och deras styrande.

Inom EU pågår inte alls samma avgränsningsarbete i relation till politiken. Externa intressen inkluderas tidigt i processen. Policyrekommendationerna anses vara papperstigrar om de inte sedan genomförs i länderna. Genomförandet förutsätter att policyrekommendationerna förhandlas mellan olika intressen. Resurserna som läggs ned på förhandlingar gör att den egna analyskapaciteten är begränsad, även om det skett en viss förstärkning under senare år. EU är beroende av andra aktörer för beslutsunderlag; här spelar OECD en viktig roll. EU skapar inte i första hand kunskap utan policies för medlemsstaterna – därför väljer tjänstemännen analyser för att understödja den policyinriktning som bestämts på EU-toppmöten. EU har till skillnad från OECD ett tydligt politiskt centrum, nämligen ministerrådet. Det ger en annorlunda tågordning. Medan det hos OECD gäller ”först kunskap, sedan rekommendationer”, utgår EU från policymålsättningar och sedan används kunskapsunderlagen för att förverkliga dessa. När EU använder sig av expertgrupper har dessa ett tydligt politiskt mandat och styrs eller samordnas av EU-kommissionen (till exempel Win Kok-rapporten om EU:s Lissabonstrategi och den europeiska expertgruppen om flexicurity som leddes av professor Ton Wilthagen).

EU karakteriseras följaktligen av en mer pragmatisk kunskapsanvändning där politiska överväganden och expertkunskaper blandas medan OECD karakteriseras av en mer dogmatisk kunskapsanvändning (i betydelsen tro på en ortodoxi och strävan efter att lägga politiska värderingar åt sidan i bedömningarna). Om EU:s identitet är pragmatikern är OECD:s identitet sanningsägaren. Vi har i ett tidigare arbete använt oss av idealtyperna politisk organisation respektive expertorganisation för att karakterisera EU respektive OECD och förstå skillnaderna dem emellan (Jacobsson & Noaksson 2006). Men att OECD:s identitet är expertorganisationens innebär naturligtvis inte att dess rekommendationer är opolitiska i sina konsekvenser – tvärtom.

Genom att EU:s sysselsättningsstrategi är politiskt förhandlad och förankrad hos arbetsmarknadens parter har den större sannolikhet att bli genomförd i praktiken. Expertorganisationen, som OECD representerar, har sina begränsningar: den arbetar alltför långt från implementeringsfasen och den inrikespolitiska kontext där reformerna ska genomföras. OECD:s rekommendationer riskerar därför att bli en ”röst i öknen”. En tjänsteman på EU-kommissionen uttryckte det i en intervju som att ”dom [OECD] kan prata om löner bäst dom vill, för ingen

lyssnar ändå” och ”om inte det sker någon förhandling med berörda parter så kommer inte reformerna att genomföras. EU:s sysselsättningsstrategi är mer politiskt realistisk; en process som involverar arbetsmarknadens parter kommer att få varaktiga resultat” (intervju, Bryssel, 2003).

Tidigare forskning har visat att OECD:s budskap har i hög grad varit entydigt och konsistent över tid och över länder (Armingeon & Beyeler 2004). Denna entydighet har varit en kognitiv resurs (Jacobsson & Noaksson 2006), som har ökat OECD:s auktoritet i den ”idémässiga kampen” (jämför Marcussen 2004). Men entydigheten i policybudskapet har i realiteten lett till låg implementeringsgrad. Armingeon och Beyeler konkluderade att OECD:s viktigaste roll är att vara en kunskapsauktoritet som inte minst finansdepartement och regeringar kan hänvisa till – i den mån de stödjer deras egna intressen. OECD fungerar som en källa för pålitliga data och problemanalyser men däremot inte som en auktoritet för reella policyförändringar (Armingeon & Beyeler 2004: 228, 236). När reformer ska genomföras är det en lång rad hänsyn som måste tas och OECD:s rekommendationer är bara ett argument bland många andra som ska vägas ihop.

Interna konkurrensförhållanden och externa legitimitetsproblem

Förutom avgränsningsarbetet i relation till politiken sker i OECD ett internt gränsdragningsarbete för att upprätthålla distinktionen mellan vetenskap och icke vetenskap. Det innebär ett interparadigmatiskt arbete där konkurrerande kunskapsanspråk exkluderas på ett tidigt stadium, vilket är ett skäl till att budskapet kunnat vara så konsistent (Noaksson & Jacobsson 2003). I detta interna avgränsningsarbete har ofta den personellt och resursmässigt mäktiga ekonomiska avdelningen gått segrande ur tolkningskampen.

En organisation som OECD ska – lika lite som ett regeringskansli – ses som en sammanhållen enhet, även om man försöker tala med en röst utåt. Precis som finansdepartementen ofta gör andra prioriteringar än de olika fackdepartementen, gör tjänstemännen på OECD:s ekonomiska avdelning ofta andra analyser och drar andra slutsatser än ekonomerna på OECD:s direktorat för sysselsättning och sociala frågor (DELSA). Forskare har argumenterat att DELSA genomgått en paradigmatisks förändring (eller diskursiv förändring) i det tidiga 90-talet, till förmån för en ”inklusive liberalism” (Mahon 2008; jämför även Deacon 2007: 57ff). Denna innebar betydligt mer uppmärksamhet åt sociala överväganden, synen att sociala utgifter bör ses som produktiva investeringar och mer fokus på jämlikhet mellan könen.⁵ Men DELSA:s synsätt fick inte genomslag inom organisationen som helhet vid denna tidpunkt.

⁵ Den inklusiva liberalismen bygger på en idé om jämlika möjligheter (*equality of opportunities*), sett i livscykel-perspektiv. Individens kapaciteter, anställningsbarhet och karriärutvecklingsmöjligheter sätts i fokus. Men den skiljer sig från den traditionella socialdemokratiska synen som även betonar jämlika ekonomiska och sociala resurser, det vill säga omfördelning, och som lägger mindre ansvar på individen för dennes arbetslöshet.

Jobbstudien från 1994 hade, som nämnts, arbetats fram av en arbetsgrupp bestående av personal från en rad olika direktorat och brukar ses som det främsta exemplet på OECD:s ”interdisciplinära” potential. Uppföljningen däremot föll på det ekonomiska direktoratet ensamt. Även om DELSA i viss mån kunde påverka analysen i Jobbstudien, fick den ekonomiska avdelningen ensamrätten i uttolkningen av denna. Konsekvensen blev att de landspecifika rekommendationerna i högre grad än själva Jobbstudien kom att präglas av ett avregleringstänkande och *one-size-fits-all*.

Översynen av jobbstrategin gav, menar vi, en organisatorisk öppning för DELSA:s analys och perspektiv. Det var arbetsmarknadsministrarna – som är DELSA:s uppdragsgivare – som tog initiativet till översynen. De ansåg att den tidigare strategin inte tog sociala hänsyn på tillräckligt stort allvar. Det stod klart för alla inblandade att rättvisövertväganden (*equity*) måste finnas med i en ny strategi (intervju, OECD, 2007).

DELSA avsatte också avsevärt mer personella resurser på översynen – i stort sett hela direktoratet involverades medan det bara var två personer från ekonomiska avdelningen som arbetade med översynen. DELSA ansvarade för den nya syntesrapporten av existerande kunskap (OECD 2006a) och även om policy-slutsatserna (OECD 2006b) arbetades fram av de två direktoraten tillsammans så var det DELSA som föreslog de två välfungerande policypaketerna. Enligt våra intervjuer var den första reaktionen från den ekonomiska avdelningen ”nej” och ”nonsens”. Där hade man från början ansett att översynen var onödig. Båda avdelningarna står dock officiellt bakom den nya strategin (inga andra direktorat var involverade i översynen).

För att förstå varför DELSA:s synsätt kunde få genomslag denna gång måste vi också beakta att EU konkurrerar om politikernas uppmärksamhet i en fråga där OECD tidigare var den främste spelaren på idéarenan. EU har sedan 1997 en egen sysselsättningsstrategi (Jacobsson 2005; Noaksson & Jacobsson 2003). Den har från första början haft den inriktning som OECD nu har, som fokuset på sysselsättningsnivåer istället för arbetslöshetsnivåer. Vår slutsats är följande: DELSA:s analyser hade inte fått genomslag i OECD internt, där den ekonomiska avdelningens syn varit utslagsgivande. DELSA hade däremot lyckats exportera sina analyser till EU, vars egen kapacitet till analysarbete är begränsad och som därför måste förlita sig på externa konsulter eller OECD:s analyser. EU:s slutsatser har – efter att ha fått politiskt stöd av EU:s beslutsfattare – sedan återvänt till OECD i vad vi har beskrivit som en *idébumerang* (Noaksson & Jacobsson 2003: 65). Detta gäller frågor som åldrande befolkningar, särskild uppmärksamhet åt utsatta grupper, åtgärder för att öka kvinnors arbetskraftsdeltagande (till exempel barnomsorg), och riskerna med låglönejobb och dåliga arbetsförhållanden. Det gäller även begreppet *flexicurity*, tanken att flexibilitet och trygghet kan och

måste kombineras. OECD, som tidigare inte varit mottaglig för dessa ideer, har nu alltså anammat dem i sin omformulerade strategi.⁶

OECD:s ursprungliga jobbstrategi hade fått legitimitetsproblem. Dels hade man länge talat för döva öron i länder där den strikta avregleringstanken varit politiskt omöjlig, dels blev man gradvis överbevisad om att forskningen inte stödde tanken om en enda framgångsväg. Ingen internationell organisation verkar i ett vakuum utan måste producera rekommendationer som deras uppdragsgivare betraktar som relevanta (jämför IMF som fick överge sitt *one-size-fits-all*-tänkande i strukturanpassningsprogrammen eftersom de befanns både ekonomiskt ineffektiva och politiskt icke önskvärda). OECD kunde inte bortse från medlemsländernas uppfattning att den ursprungliga strategin inte tillräckligt beaktade ländernas politiska vägval och sociala och politiska traditioner och institutioner. Den nya strategin är mycket tydlig med att dessa institutionella vägval måste vara utgångspunkten för landspecifika rekommendationer i fortsättningen. Det fick till följd att Sverige vid den påföljande *peer review*-granskningen för första gången inte behövde försvara välfärdssamhället – till den svenska delegationens förvåning (intervju, finansdepartementet, 2007).

Det faktum att vissa länder vägrat att följa OECD:s rekommendationer och visat sig mer framgångsrika än en del länder som följt dem, har i sig inneburit legitimitetsproblem för OECD. (Ett exempel är Danmark som visserligen har en strikt aktiveringspolitik men valt att ignorera såväl rekommendationer som riktat sig mot kollektivförhandlingar som sänkta ersättningsnivåer.) Lite ironiskt kan det tyckas att vissa medlemsländers vägran att följa OECD:s råd har gett upphov till ny evidens som nu kan tas till intäkt för förändrade ”evidensbaserade” policyrekommendationer.

OECD:s ekonomer, både på den ekonomiska avdelningen och på DELSA, har även uppgett i intervjuer att den nya jobbstrategin är mer evidensbaserad och mindre dogmatisk än den förra, som i högre grad var härledd från ekonomisk teori. Den nya strategin är mer komplex eftersom verkligheten visat sig vara komplex (intervjuer, OECD, 2007). Dessutom har man denna gång studerat interaktioner mellan olika policier på ett mer systematiskt sätt, till exempel hur aktiveringspolitik och bidragssystem interagerar. En tjänsteman på OECD:s ekonomiska avdelning – den neoklassiska analysens högborg (Walters 2000) – pekade särskilt på att Bakerstudien (Baker m fl 2004) gjorde det ohållbart att hålla fast vid tidigare positioner. Tjänstemannen framhöll att ”intellektuell hederlighet” kräver att man måste kunna ändra uppfattning i ljuset av övertygande empirisk evidens (intervju, OECD, 2007).

⁶ Detta innebär att vi inte delar Dostals (2004) uppfattning att EU övertar OECD:s problemanalyser ”wholesale”. Samspelet mellan OECD och EU är betydligt mer mångfacetterat.

Trots att OECD:s ekonomer hänvisar till ny evidens är det också uppenbart att OECD har blivit mer pragmatiskt, genom att man i högre grad beaktar den politiska genomförbarheten när man utformar reformråden. Samtidigt kan det leda till att OECD förlorar sin komparativa fördel, den oberoende analysen och ”sanningssägar”, vilket skulle leda till en annan typ av legitimitetsproblem.

Paradigmskifte eller pragmatism?

Vi har sett att i vissa frågor har OECD genomgått en kraftig omsvängning trots att organisationen själv tonar ner förändringen. Få hade nog förväntat att en organisation av OECD:s slag skulle kunna genomgå en sådan förändring. Är det också första steget mot ett paradigmskifte vi ser?

En annan jämförelse mellan den ursprungliga och den omformulerade strategin konkluderade att OECD inte har övergett ”sin första kärlek, den liberala modellen” (Watt 2006:9). Policypaketet som bygger på avreglering (den liberala modellen) förespråkas fortsatt som en gyllene reformväg, även om den nu placeras sida vid sida med den socialdemokratiska reformvägen som förenar marknadslösningar med omfördelningspolitik och ett statligt ansvar för omsorgspolitik. Detta är anmärkningsvärt då vissa tidigare antaganden om arbetsmarknaders funktionssätt har visat sig felaktiga. Värt att notera är också att den nya acceptansen inom OECD för empiri som strider mot avregleringsdiskursen inte har föranlett någon teoretisk omprövning. Med facit i hand, borde inte den neoklassiska analysen revideras eller åtminstone förfinas?

Det görs inte heller något försök att jämkä samman komponenter från den liberala respektive den socialdemokratiska modellen, utan de placeras sida vid sida som fullgoda alternativ. Kanske beror det på att de i grunden är svåra att förena då de bygger på olika paradigmatiska antaganden och verklighetsuppfattningar? Exempelvis utgår flexicuritymodellen från att människor i grunden vill arbeta medan avregleringsmodellen utgår från ett ovillighetsantagande: ”Om arbete inte lönar sig kommer folk att vara ovilliga att arbeta” har upprepats som ett mantra i tidigare OECD-publikationer (till exempel OECD 1996:7). (Denna och andra paradigmatiska skillnader, som synen på jämviktsarbetslösheten, behandlar vi utförligare i Noaksson & Jacobsson 2003.)

Hur stort stöd har då den reviderade strategin internt i OECD? Historien lär oss att det är avgörande vem som kommer att ansvara för uppföljningen för vilket budskap som blir tongivande. Förra gången föll uppföljningen på den ekonomiska avdelningens lott. Denna gång lade man inte fast någon procedur för uppföljningen, vilket i sig är anmärkningsvärt. Enligt den information vi fått (intervju, OECD, 2008), kommer den nya strategin att följas upp i den ordinarie verksamheten som berör arbetsmarknadsfrågor, mer precist i:

- länderrapporterna (*Country Surveys*) som förbereds av ekonomiska avdelningen;
- Tillväxtstudien (OECD 2007) och uppföljningen av den, som förbereds av ekonomiska avdelningen;
- *Employment Outlook* som DELSA ansvarar för.

Ett klassiskt sätt för organisationer att hantera interna målkonflikter är genom organisatorisk särkoppling. En sådan typ av särkoppling är vad Bengt Jacobsson (1994) kallar "parallella processer" – processer som pågår parallellt och som aldrig möts. Varje part har sin egen process där de kan driva sina hjärtefrågor och agendor. Det är inte osannolikt att det är vad som kommer att ske med arbetsmarknadsfrågorna i OECD. Ekonomiska avdelningen, även om den officiellt står bakom den omformulerade strategin, har som vi visat interna tvivelsmål om den och tycks idag prioritera arbetet med tillväxtstudien, som också inbegriper arbetsmarknadsfrågor. Och DELSA har personellt mindre resurser än ekonomiska avdelningen att göra uppföljningar.

Att de två gyllene reformvägarna placeras sida vid sida kan ses som ett uttryck för, om inte ett teoretiskt paradigmskifte, åtminstone ett diskursskifte. Men risken finns att pendeln kan svänga tillbaka så länge de nya tankarna inte har en tydligare organisatorisk förankring inom OECD.

Närmaste framtiden får utvisa vilket organisatoriskt stöd den nya strategin har. Men något som OECD väljer att tala tyst om är att när vi accepterar nya fakta får vi också nya värderingar. Valet av fakta är inte värderingsfritt. När nu OECD väljer att utgå från den sociala och politiska kontexten i medlemsländerna när man ger rekommendationer, innebär det att man första gången uttryckligen erkänner välfärdsstaten och välfärdssamhället. Det innebär att förändringen är mer fundamental än organisationen officiellt vill kännas vid.

Dock kan man fråga sig varför OECD alls fortsätter att förespråka avregleringsvägen som en gyllene reformväg. Om flexicuritymodellen leder till lika bra sysselsättnings- och tillväxtprestationer och dessutom till mindre inkomstskillnader – varför inte bara förespråka den?

Referenser

- Algotsson K-G (2008): *Grundläggande rättigheter eller handelshinder? Den svenska debatten om EU, föreningsfriheten och rätten till fackliga stridsåtgärder*. Uppsala: Acta universitatis upsaliensis.
- Armington K & Beyeler M (red) (2004): *The OECD and European Welfare States*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Baker D, Glyn A, Howell D & Schmitt J (2004): "Labor market institutions and unemployment: A critical assessment of cross-country evidence". I Howell D (red): *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy* (s 72-118). Oxford: Oxford University Press.

- Deacon B (2007): *Global Social Policy & Governance*. London: Sage.
- 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*, vol 11, nr 3, s 440-460.
- Hemerijck A & Visser, J (2001): "Learning and Mimicking: How European Welfare States Reform". University of Amsterdam. Opublicerad uppsats.
- Jacobsson B (1994): *Kraftsamlingen: Politik och företagande i parallella processer*. Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsson K (2005): "Sysselsättningsstrategin som institutionaliserad kompromiss". I Gustavsson S, Oxelheim L & Wahl N (red): *Lissabonstrategin i halvtid. Europaperspektiv 2005* (s 139-164). Stockholm: Santérus förlag.
- Jacobsson K & Noaksson N (2006): "Kampen om kunskapen: OECD och EU om arbetsmarknaden". I Fernler K & Helgesson C-H (red): *Kloka regler* (s 41-78). Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsson K & Noaksson N (2008): "From Deregulation to Flexicurity? The Makeover of the OECD Jobs Strategy". I Martens K & Jacobi A (red): *Mechanisms of OECD Governance. International Incentives for National Policy Making?* Bokmanus.
- Mahon R (2008): "Learning, forgetting, rediscovery: Producing the OECD's 'new' family policy". I Martens K & Jacobi A (red): *Mechanisms of OECD Governance. International Incentives for National Policy Making?* Bokmanus.
- Marcussen M (2002): *OECD og idéspillet - Game Over?* Copenhagen: Hans Reitzels Forlag.
- Marcussen M (2004): "Multilateral surveillance and the OECD: playing the idea game". I Armingeon K & Beyeler M (red): *The OECD and European Welfare States* (s 13-31). Cheltenham: Edward Elgar.
- Noaksson N & Jacobsson K (2003): *The Production of Ideas and Expert Knowledge in OECD. The OECD Jobs Strategy in contrast with the EU employment strategy*. Score Research Report 2003: 7, <http://www.score.su.se/pdfs/2003-7.pdf>
- Noaksson N (2006): *Full employment in the EU: From lip service to realization*. Brussels: European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety.
- OECD (1994): *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations*. Paris: OECD.
- OECD (1996): *Pushing Ahead with the Strategy*. Paris: OECD.
- OECD (1999): *Implementing the OECD Jobs Strategy, Assessing, Performance and Policy*. Paris: OECD.
- OECD (2006a): *Employment Outlook: Boosting Jobs and Incomes*. Paris: OECD.
- OECD (2006b): *Boosting Jobs and Incomes: Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy*. Paris: OECD.
- OECD (2006c): "Jobs Strategy: Policy choices that work". *OECD Observer*, June 2006.
- OECD (2007): *Growth Study*. Paris: OECD.
- Sapir A (2006): "Globalization and the reform of European Social Models". *Journal of Common Market Studies*, vol 44, nr 2, s 369-90.
- Walters W (2000): "International Social Policy and Liberal Governmentality: The Case of the OECD Jobs Strategy". Carleton University. Opublicerad uppsats.
- Watt A (2006): "Assessing the reassessment of the OECD Jobs Strategy – eppur si muove?" *EES Policy Brief, 2/2006*. Brussels: European Trade Union Institute for Research, Education, Health and Safety.

