

Stefnuyfirfærsla: Áhrif Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) á stefnumótun á Íslandi

Pétur Berg Matthíasson, stjórn mála- og stjórnsýslufræðingur, forsætisráðuneytinu

Útdráttur

Alþjóðastofnanir á borð við Efnahags- og framfarastofnunina (OECD), Sameinuðu þjóðirnar (Sþ), Alþjóðagjaldeyrissjóðinn (AGS) og Alþjóðabankann eru þekktar fyrir að standa að baki útbreiðslu hugmynda, gilda og stefnumála um heim allan. Á 10. áratugnum jókst áhugi fræðimanna á viðfangsefni sem kallað er hér stefnuyfirfærsla (e. policy transfer). Tilraunir fræðimanna fólust m.a. í því að setja ramma utan um nálgunina og skýra af hverju yfirfærsla á sér stað, við hvaða aðstæður, á hvaða stigi o.s.frv. Fátt hefur verið meira rannsakað innan stjórnsýslufræðanna undanfarna áratugi erlendis en viðfangsefnið hefur lítið borið á göma hér á landi. Þrátt fyrir mikinn áhuga á viðfangsefninu alþjóðlega hefur nálgunin verið gagnrýnd þar sem hún er m.a. talin vera of lýsandi og kenningarlega veik. Hafa ekki embættismenn og stjórn málamenn stolið hugmyndum frá hvor öðrum í aldir? Í ár verður Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) 60 ára. Ísland er eitt af stofnaðildarríkjunum og því kominn tími til að rýna þetta langa samstarf sem íslensk stjórnsýsla hefur átt við OECD. Tilgangur þessarar greinar er að fjalla um starfsemi OECD og meta áhrif hennar á íslenska stefnumótun. Í fyrsta hluta greinarinnar er annars vegar fjallað um forvera OECD sem var Efnahagssamvinnustofnun Evrópu (OEEC) og hvernig hún lagði grunninn að því hvernig OECD starfar í dag. Hins vegar er farið ítarlega yfir hlutverk og skipulag OECD og þær áskoranir sem stofnunin hefur staðið frammi fyrir



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 17, Issue 1 (23–48)
© 2021 Contact: Pétur Berg Matthíasson, petur.berg.matthiasson@for.is
Article first published online June 22nd 2021 on <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>
Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 10, 102 Reykjavík, Iceland

Stjórn mála og stjórnsýsla 1. tbl. 17. árg. 2021 (23–48) Fræðigreinar
© 2021 Tengiliður: Pétur Berg Matthíasson, petur.berg.matthiasson@for.is
Vefbirting 22. júní 2021 - Birtist á vefnum <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>
Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála, Gimli, Sæmundargötu 10, 102 Reykjavík

DOI: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2021.17.1.2>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 License.

á undanförunum áratugum. Í öðrum hluta er aðferðin stefnuyfírfærsla skoðuð nánar. Aðferðin er skilgreind auk þess sem fjallað er um helstu leikendur. Tilraun er gerð til að ramma inn helstu afbrigði stefnuyfírfærslna og rætt er um sjálfviljuga og þvingaða yfírfærslu. Að lokum er fjallað um þátttöku Íslands á vettvangi OECD. Til að meta að hvaða leyti íslensk stjórnvöld nýta sér afurðir OECD við stefnumótun hér á landi er stuðst við gögn úr árangurskönnunum stofnunarinnar.

Efnisorð: OECD; stefnuyfírfærsla; stefnumótun; stofnun; afurðir.

Policy transfer: OECD impact on policy making in Iceland

Abstract

International organizations such as the OECD, the United Nations, the International Monetary Fund, and the World Bank are known for spreading ideas, values and policies around the world. In the 90s academic interest in policy transfer increased significantly and researchers tried to create a framework for the approach, explaining why a policy transfer is taking place, under what circumstances, at what stage, etc. Policy transfer as a method has been studied in great detail in recent years by a number of scholars, although not very much in Iceland. Despite great interest in the method, the approach has been criticized for being too descriptive and theoretically weak. Haven't officials and politicians copied ideas from each other for centuries? This year, the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) will be 60 years old. It is therefore timely to study the impact OECD has had on Icelandic public administration after 60 years of partnership. The objective of this analysis is to combine a discussion on OECD's activities and assess its impact on Icelandic public policy making. The first part of the article discusses the predecessor of the OECD, the Organisation for European Economic Co-operation (OEEC), and how it laid the foundations for how the OECD operates today. Furthermore, the current role and structure of the OECD is discussed as well as the tools it has at its disposal to impact policy making in member states. In the second part, the policy transfer method is examined in detail. The definition of the term is discussed, while an attempt is made to identify who is normally involved in policy transfer etc.? Is policy transfer voluntary or coercive? An attempt is made to frame the main variants of policy transfer and discuss ways to identify whether a policy transfer has occurred. Finally, Iceland's participation in OECD work is discussed and an attempt is made to analyse data from the OECD's Programme of Implementation Reports (PIR) to assess the extent to which the Icelandic government is utilizing the organization outputs for shaping policy making.

Keywords: Policy transfer; OECD; policy making; voluntary/coercive; PIR; committees.

Inngangur

Þann 14. desember 1960 undirrituðu fulltrúar 16 Evrópulanda stofnsáttmála nýrrar stofnunar ásamt fulltrúum Bandaríkjanna og Kanada. Stofnunin sem um ræðir er Efnahags- og framfarastofnunin, alla jafnan þekkt undir ensku skammstöfuninni OECD. Ísland var meðal stofnríkja OECD en stofnunin á rætur að rekja allt til ársins 1948 þegar Efnahagssamvinnustofnun Evrópu (OEEC), forveri OECD, var stofnuð m.a. til að halda utan um framkvæmd Marshall aðstoðarinnar í Evrópu eftir seinni heimsstyrjöldina. Þann 30. september næstkomandi verða liðin 60 ár frá því stofnunin tók formlega til starfa. Í greininni er fjallað í stuttu máli um þróun stofnunarinnar og þær áskoranir sem stofnunin hefur staðið frammi fyrir undanfarna áratugi.

Alþjóðastofnanir á borð við OECD, Sameinuðu þjóðirnar, Alþjóðagjaldeyrissjóðinn, Alþjóðabankann og fleiri hafa í síauknum mæli staðið að baki útbreiðslu hugmynda, gilda og stefna um allan heim. Þessar alþjóðastofnanir hafa bæði bein áhrif á innlenda sérfræðinga með sínum stefnum og lánaskilyrðum (AGS og Alþjóðabankinn) og óbein áhrif í gegnum þær upplýsingar sem frá þeim koma, jafnan á ráðstefnum þeirra eða í útgefnum skýrslum (Dolowitz & Marsh 2000).

Stefnumótun og stefnuyfirfærsla (e. policy transfer) var frá upphafi eitt meginverkefni Efnahagssamvinnustofnunar Evrópu (OEEC), sem hafði verið falið að samhæfa jafningjaúttektir (e. peer review) á efnahagsstefnum ríkja áður en Marshallaðstoð til ríkis var samþykkt. Þetta var „þvingandi“ yfirfærsla á stefnu (Aubrey 1967). Þegar OECD leysti OEEC af hólmi árið 1961 hélt þess starfsemi áfram, þ.e. jafningjaúttektir á efnahags- og fjármálastefnum ríkja. Þessi starfsemi var síðar útvíkuð þannig að hún náði til annarra sviða eins og stjórnsýslunnar, ríkisfjármála, félags- og umhverfislegra mála-flokka auk annarra. Nánar er fjallað um þessa starfsemi í greininni. Með nýju stofnuninni árið 1961 var hins vegar ekki lengur um að ræða þvingunarferli, þar sem OECD hafði ekki lengur það hlutverk að stýra afgreiðslu fjárhagsaðstoðar til handa aðildarríkjum. Uppleggið í starfsemi OECD var frjálst samstarf ríkja á jafnréttisgrundvelli (Aubrey 1967). OECD hefur því frá stofnun hvorki haft „gulrætur“, svo sem aðstoð eða fjármuni, né „refsivönd“, svo sem viðurlög, sektir eða önnur slík þvingandi úrræði til að beita í samskiptum við aðildarríki sín.

Stefnuyfirfærsla (e. policy transfer) hefur verið tískuorð í heimi stjórnsýslufræðanna sl. þrjú áratugi. Það má flokka með hugtökum eins og nýskipan í opinberum rekstri sem flestir kannast við. Þrátt fyrir það hefur viðfangsefnið verið mjög lítið rannsakað hérlandis. Það sama má segja um OECD þó jafnan sé vísað til stofnunarinnar þegar fjallað er um nýskipan í opinberum rekstri en stofnunin var í forsvari fyrir þá stefnu um langt skeið.

Í þessari grein eru færð rök fyrir því að OECD sé sú alþjóðastofnun sem hefur hvað mesta þverfaglega tengingu við íslenska stjórnsýslu og á það bæði við um stofnanir og ráðuneyti. Flestar aðrar alþjóðastofnanir hafa mun afmarkaðri nálgun eða skilgreind viðfangsefni. Má hér nefna stofnanir eins og Alþjóðaheilbrigðismálastofnunina, Alþjóða-viðskiptastofnunina eða Atlantshafsbandalagið.

Megintilgangur greinarinnar er að rannsaka áhrif OECD á íslenska stefnumótun,

heilt yfir en einnig á mismunandi málaflokka hins opinbera. Stefnuyfirfærsla er eitt megintæki OECD og því nærtækast að meta að hvaða leyti Ísland hefur tileinkað sér áherslur og stefnur OECD. Það gerist t.a.m. þegar stofnunin setur fram tillögur vegna úttektar sem stofnunin ynnir af hendi fyrir íslensk stjórnvöld. Eða að frumkvæði opinberra aðila hér á landi sem nýta sér hugmyndir, tillögur, áherslur og fleira sem birt er í ótal útgefnum afurðum á vegum OECD. Stefnuyfirfærsla sem aðferð er rýnd og tilraun gerð til að skilgreina þverfaglega fjölþrepa nálgun við útfærslu hennar. Að hluta til er skoðað við hvaða aðstæður hentugt er að huga að stefnuyfirfærslu og hvernig. Megináherslan er þó á málaflokka, umfang og spönn stefnuyfirfærslu.

Í þessari rannsókn er stuðst við gögn og kannanir sem OECD hefur gert sem hluti af árangursstýringu stofnunarinnar. Þau gögn sem hvað mest er unnið með í þessari grein eru fengin úr nokkrum könnunum OECD sem gerðar hafa verið síðastliðinn áratug. Ekki hefur áður verið unnið úr þessum gögnum hérlendis. Einnig er stuðst við gögn úr upplýsingagrunni OECD, m.a. til að greina umsvif Íslands á vettvangi OECD.

1. Efnahags- og framfarastofnunin í 60 ár

Evrópa var í sárum eftir síðari heimsstyrjöld. Verksmiðjur voru rústir einar og samgöngur lamaðar. Ljóst var að það tæki nokkurn tíma að rétta við atvinnulíf og efnahag Evrópuríkjanna sem verst höfðu orðið úti í styrjöldinni. Það var Marshall, utanríkisráðherra Bandaríkjanna, er kom fram með tillögu um stórfellda aðstoð Bandaríkjanna við Evrópu og er aðstoðin kennd við hann. Til þess að dreifa Marshallfénu og vinna að framkvæmd hinnar nýju stefnu um efnahagssamvinnu tóku 18 Vestur-Evrópuríki þátt í stofnun OEEC (Guðmundsson 1964).

OEEC hjálpaði Evrópuríkjunum til að rétta úr kútnum fjárhagslega eftir hörmungarstýrjaldarinnar og hafði á fyrstu árum sínum fyrst og fremst það hlutverk að stjórna Marshallhjálpinni. Annað mikilvægt hlutverk stofnunarinnar var að gera verslun innan Evrópu frjálsari og náði hún miklum árangri á því sviði. Þá vann OEEC ekki síður gott verk í Greiðslubandalaginu (EPU) og með Evrópska gjaldeyrissamningnum (EMA), sem tók við þegar Greiðslubandalagið var lagt niður. Stofnunin vann einnig að frekari samvinnu ríkisstjórna í efnahags- og gjaldeyrismálum, aukinni framleiðni í aðildarríkjunum og stuðlaði að bættum lífkjörum (Guðmundsson 1962).

Þróun OEEC þau 13 ár sem stofnunin var starfandi skiptir máli í sögulegu samhengi. OECD er byggt á grunni OEEC, þ.e. þeim vinnubrögðum og skipulagi sem stofnunin hafði komið á fót á mjög skömmum tíma. OEEC hafði t.a.m. komið á fót nefndum sem gaf aðildarríkjunum tækifæri til að rýna til gagns framkvæmd ríkja á Marshall aðstoðinni heima fyrir. Ríkin voru ekki tilbúin að flytja vald til embættismannanefnda heldur var komið á fót nefndarfyrikomulagi þar sem ríkin sjálf áttu sæti. Í dag, eins og fjallað verður nánar um síðar í greininni, eru þessar nefndir á þriðja hundrad (Carrol & Kellow 2011).

En af hverju OECD? Í lok sjötta áratugarins var farið að velta vöngum yfir tilgangi OEEC þar sem það hafði í fyrsta lagi uppfyllt meginhlutverk sitt, sem var að halda utan um framkvæmd og eftirfylgni með Marshallaðstoðinni. Í öðru lagi má segja að OEEC

hafði tekist að stuðla að verulegri efnahagsuppbyggingu í Evrópu á þessum tíma. Í þriðja lagi voru efasemdir meðal aðildarríkjanna hvort stofnunin gæti yfir höfuð haldið áfram í ljósi ágreinings sem upp hafði komið þegar OEEC ríkin skiptust í tvær fylkingar og stofnuðu annars vegar Efnahagsbandalag Evrópu síðar Evrópusambandið og hins vegar EFTA. Ýmsar hugmyndir voru á borðinu, m.a. að útvíkka hlutverk NATO svo það gæti tekið yfir OEEC. Á endanum var ákveðið að endurskipuleggja OEEC með formlegri þátttöku Bandaríkjanna og Kanada stutt af Bandaríkjastjórn en þessi ríki höfðu verið hálfgerðir áheyrnarfulltrúar (e. associate members) fram að þessu. Lítið var svo á að OECD væri ekki ný stofnun heldur endurskipulögð OEEC með fullri þátttöku Bandaríkjanna og Kanada. Ný stofnun ætti að horfa fram á við, efla samstarf sitt við þróunar-ríki og horfa til ríkja í öðrum heimsálfum, sérstaklega Japans (Carrol & Kellow 2011).

Eins og fram hefur komið var sáttmálinn undirritaður 14. desember 1960 í París og undirritaði Gylfi Þ. Gíslason viðskiptaráðherra hann fyrir Íslands hönd. Ekki var sérstök nefnd innan OEEC sem fjallaði um sjávarútvegsmál og dró það mjög úr gagnsemi stofnunarinnar að mati Íslendinga. Við undirritun sáttmálans í desember 1960 gerði íslenska sendinefndinni því athugasemd við þá stöðu mála. Lagði sendinefndin til að nýja stofnunin setti á fót nefnd til að fjalla um framleiðslu og sölu fiskafurða. Tillagan var samþykkt (Alþýðublaðið 1960). Hafa ber í huga að árið 1960 voru íbúar Íslands aðeins 177.000 og hefur íbúafjöldinn meira en tvöfaldast á síðastliðnum 60 árum. Ísland býr jafnframt við mun fjölbreyttara hagkerfi nú en þá, þegar það reiddi sig aðallega á fiskútflutning.

Sáttmálinn skyldi staðfestur af þingum samningsríkjanna. Í lok september 1961 höfðu öll ríki, sem undirrituðu Parísarsáttmálann staðfest hann nema þrjú (Ítalía, Holland og Luxemborg). Sáttmálinn tók engu að síður gildi og stofnunin tók til starfa. Í fyrrgreindum ríkjum voru það ýmis formsatriði sem töfðu staðfestingu (Guðmundsson 1962).

1.1 OECD: Þróun og áskoranir

Seint á sjöunda áratugnum og snemma á þeim áttunda, eða fljótlega eftir stofnun OECD varð Evrópusamruninn meiri og dýpri. Um tíma var lítið á Evrópubandalagið sem meginklippinaut OECD (Camps 1975). Á þessum árum naut stefnumótunarvinna OECD verulegs lögmætis af nokkrum ástæðum. Í fyrsta lagi var það að hluta til byggt á „innherjasið“. Samstaða um stefnu var að hluta til innbyggð inn í vinnuferlið, með samkomulagi milli fulltrúa stofnunarinnar og aðildarríkjanna (Pal 2012). Að auki renndi efnahagsleg staða aðildarríkja OECD stöðum undir þær hugmyndir að OECD væri að deila „réttum“ stefnum. Í stuttu máli var efnahagslegur árangur talinn til marks um lögmæti stefnu OECD. Eftir hrun Sovétríkjanna, ríkti ákveðin ró innan OECD, eins og þróunin hefði réttlætt lögmæti stefnu stofnunarinnar (Clifton & Díaz-Fuentes 2014).

Eftir hrun kommúnismans þurfti stofnunin í auknum mæli að réttlæta tilvist sína. Ekki var talin lengur þörf fyrir klúbb kapitalískra hagkerfa. Í raun mætti OECD sinni mestu áskoran frá stofnun. Í áratugi var OECD þekkt sem „klúbbur ríkra þjóða“ og helsta aðalsmerki stofnunarinnar var framleiðsla hagfræðilegra gagna og greininga.

Traust og orðspor markaðist af efnahagslegum árangri aðildarríkjanna. Á 10. áratug síðustu aldar fóru yfirburðir OECD-ríkjanna í efnahagslífinu minnkandi, þar sem hagvöxtur færðist afgerandi til austurs og suðurs (Quah 2011). Stofnunin gerði sér grein fyrir því að vægi aðildarríkjanna í heimshagkerfinu væri að dragast saman á meðan tiltekin nýríki voru að vaxa meira en meðal aðildarríki OECD. Mahbubani (2012) fullyrta að OECD væri að líða undir lok eða að verða „Sunset Organization“. Stofnunin tók eftir því að það var fjöldi nýrra iðnríkja í örum vexti og að þau væru að ná mikilvægri fötfestu í efnahag heimsins. Ef spár OECD í kringum aldamótin reyndust réttar voru yfirburðir aðildarríkja OECD, sem hlutdeild af landsframleiðslu og viðskiptum í alþjóðahagskerfinu, að fara halloka (Clifton & Díaz-Fuentes 2014). Reyndar áætluðu rannsóknir OECD að árið 2030 myndu meðlimir OECD ekki lengur vera með stærstan hlutann af vergri landsframleiðslu, mælt í kaupmáttarhlutfalli (e. PPP). Þetta hafði lækkað úr 60 prósent árið 2000, í 51 prósent árið 2010 og átti eftir að lækka enn frekar eða í 43 prósent árið 2030 skv. einni spánni (OECD 2010). Nýrri spár fyrir OECD eftir Andrew Mold (2010) gera ráð fyrir að aðildarríki OECD verði með um 30 prósent af vergri landsframleiðslu í PPP árið 2030.

Umbætur hjá stofnuninni hófust í byrjun aldarinnar og tóku á sig ýmsar myndir, þ. á m. umbætur á fjárframlögum til stofnunarinnar; samkomulag um að ráðast í takmarkaða stækkun til fjögurra landa; „útrásar“ verkefni sem ætlað var að stuðla að frekara samstarfi í öllum heimsálfum, skuldbinding um að taka virkari þátt í sameiginlegum verkefnum með öðrum alþjóðastofnunum og áætlun til að eiga nánara samstarf með fimm lykilríkjum (OECD 2007). Aukin þátttaka eða *Enhanced Engagement áætlunin* samanstóð af tilraun til að vinna náið með fimm ríkjum sem meðlimir OECD höfðu samþykkt sem mikilvæg: Brasilíu, Kína, Indlandi, Indónesíu og Suður-Afríku. Markmiðið var að vinna náið með þessum ríkjum og fella þau smám saman að stefnuyrirkomulagi aðildarríkja OECD með það fyrir augum að þau gætu að lokum orðið aðilar að stofnuninni (OECD 2007).

Á þessum árum þegar OECD var að undirbúa stækkun og víðtækara samstarf við framangreind ríki skellur á efnahagskreppa með þeim afleiðingum að fjöldi ríkja, þ. á m. aðildarríki OECD ákveða að falla frá fyrri stefnu um nýskipan í ríkisrekstri (NPM) sem hafði verið eitt helsta flaggskip stofnunarinnar um langt skeið. Þó rannsóknir OECD á NPM bendi til þess að árangur hafi náðst í þeirri viðleitni að gera stjórnsýslu skilvirkari, gagnsærri, árangursmiðaðri og sveigjanlegri með aukinni áherslu á þarfir borgaranna þá hafði aðferðin sætt vaxandi gagnrýni ekki síst vegna þess að margar af þeim breytingum sem gerðar voru í nafni NPM voru innleiddar án þess að gæta að því hvaða áhrif þær höfðu á gildi sem einkenna opinbera stjórnsýslu (Samhent stjórnsýsla 2010). Sá vandi sem stofnunin stóð frammi fyrir í kjölfar efnahagshrunsins 2008 er að einhverju leyti einkennandi fyrir þær áskoranir sem stofnunin stendur jafnan frammi fyrir. Það er að stofnunin kann að vera of einsleit í hugsun, stefnur of mikið mótaðar af svipuðum ríkjum með svipaða sýn á það hvernig heimsmálin eiga að ganga fyrir sig. Því kann stofnuninni að reynast erfitt að ná til ríkja utan þeirrar kúlu sem aðildarríkin eru í og fá aðra sýn og umræðu um aðrar nálganir.

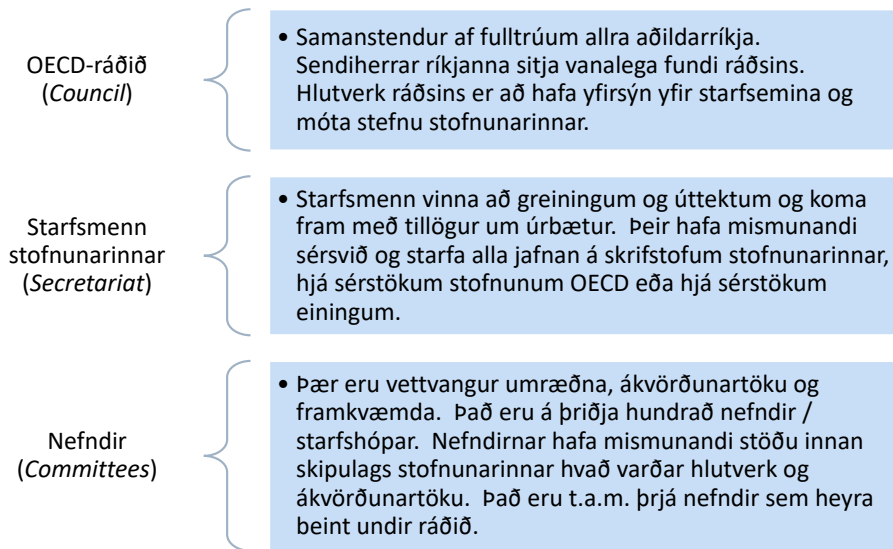
Þátt fyrir að þessi fimm ríki hafi ekki enn orðið meðlimir að OECD hefur stofnunin stækkað um þriðjung frá lokum kalda stríðsins og telur í dag 37 aðildarríki. Nokkur ríki eru í dyragættinni og er núverandi aðildarríki að meta hvort tilefni sé til þess að bjóða þau velkomin. Þetta eru ríki í Suður-Ameríku og Austur-Evrópu og svipar til þeirra ríkja sem gerst hafa meðlimir á síðustu þremur áratugum. Hlutfall af vergri landsframleiðslu mælt í kaupmáttarhlutfalli (PPP) hefur haldist nokkuð stöðugt síðastliðinn áratug og var í kringum 50% árið 2017.¹ Þátttaka OECD á vettvangi G20 ríkja hefur aukist til muna fyrir tilstuðlan núverandi framkvæmdastjóra Angel Gurría þannig að eftir hefur verið tekið. OECD hefur tekið að sér ýmsa grunnvinnu í aðdraganda G20 funda sem hefur styrkt stofnunina alþjóðlega. Síðast en ekki síst má nefna krísurnar tvær, annars vegar fjármálahrunið 2008 og kórónuveirufaraldurinn 2020/2021. Krísur hafa skapað vettvang fyrir nýjar lausnir og alþjóðastofnanir eins og OECD grípa fegins hendi tækiferið til að bjóða þær fram, ekki aðeins í þágu ríkja eða alþjóðasamfélagsins, heldur einnig til að viðhalda mikilvægi sínu og hagsmunum (Pal 2014).

1.2 Starfsemi OECD: Hlutverk og markmið

Hlutverk OECD er að styðja við og ýta undir þau stefnumál sem bætt geta efnahagslega og félagslega velferð ríkja á heimsvísu. Stofnunin er vettvangur þar sem ríkisstjórnir koma með tillögur að lausnum við sameiginlegum vandamálum, deila reynslu sinni og skilgreina bestu leiðirnar til að bæta lífskjör. Markmiðin eru þrjúþétt:

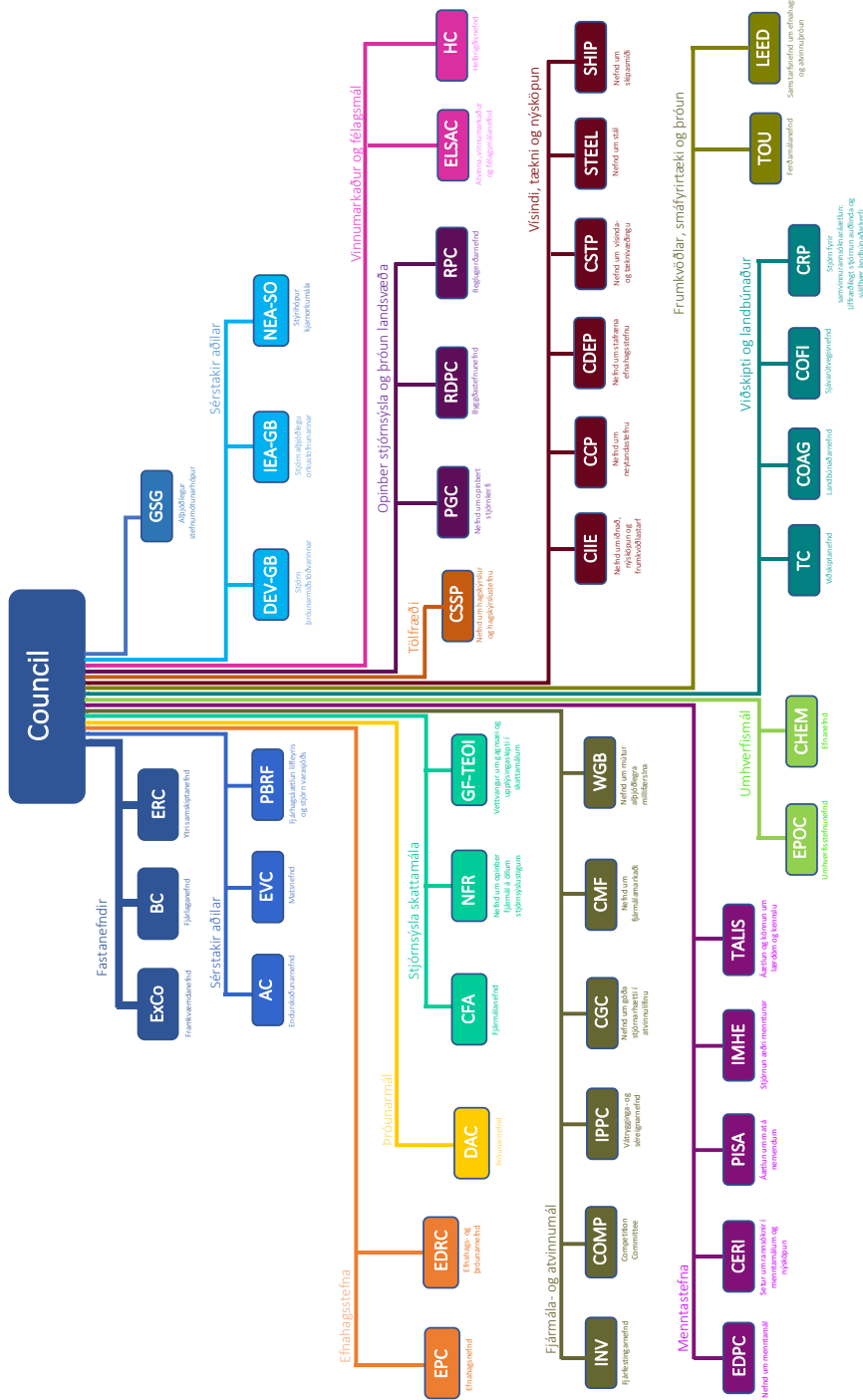
- Að ná sem mestum og varanlegustum hagvexti og sem hæstu atvinnustigi í aðildarríkjunum.
- Að stuðla að efnahagsþróun jafnt í aðildarríkjunum sem utan þeirra.
- Að leggja sitt af mörkum til vaxtar og þróunar heimsviðskipta (Carrol & Kellow 2011).

Áherslur stofnunarinnar geta hins vegar tekið breytingum. Stofnunin þarf að vera sveigjanleg svo hún geti brugðist við breyttum aðstæðum hverju sinni og búið sig undir mismunandi sviðsmyndir í framtíðinni. Hver framkvæmdastjóri leggur vanalega línurnar sem aðildarríkin taka afstöðu til. Einnig er árlegur ráðherrafundur svokallaður Ministerial Council Meeting (MCM) þar sem áherslur og forgangsmál eru samþykkt. Segja má að ráðherrafundirnir byggji hver ofan á annan fremur en að áherslum fyrra árs sé kastað fyrir róða. Starfsemi OECD samanstendur af þremur ásum, sá fyrsti er ráðið þar sem jafnan situr einn fulltrúi frá hverju ríki. Annar eru skrifstofur stofnunarinnar þar sem starfa á bilinu 2500-3000 starfsmenn frá öllum aðildarríkjunum. Að lokum eru það nefndirnar sem skrifstofur stofnunarinnar halda utan um en fundir nefndanna eru jafnan sóttir af sérfræðingum viðkomandi sviða, þ.e. sérfræðingum í ráðuneytum og stofnunum frá aðildarríkjunum sjálfum, sjá nánar mynd.



Mynd 1. Skipulag OECD í hnotskurn

Á mynd 2 má sjá nánari yfirlit yfir skipulag OECD og hvernig því er háttað, með ráðið (e. Council) sem ædsta ákvörðunartökuaðila innan stofnunarinnar. Í kjölfarið koma þrjár lykilnefndir, þ.e. ExCo, BC og ERC. Það eru 37 svokallaðar Level I Substantive Committees, þetta eru meginákvörðunartökuáðilar í hverjum málaflokki fyrir sig. Undir hverri nefnd á myndinni starfa nokkrar undirnefndir/vinnuhópar og eru þær sóttar af fulltrúum aðildarríkja og funda að jafnaði 1-2 sinnum á ári. Á þessum fundum kynna OECD (Secretariat) og ríkin sjálf ýmsar stefnumótandi afurðir og taka ákvarðanir um hvert skuli stefna á komandi misserum.



Mynd 2. Yfirlitsmynd yfir helstu ráð og nefndir OECD

Fulltrúar aðildarríkja sem sækja fundi nefnda og vinnuhópa OECD gera það í meginatriðum í þrenns konar tilgangi; 1) að fá upplýsingar um það helsta og nýjasta sem er að gerast í tilteknum málaflokki, s.s. að fá leiðbeiningar, ráðgjöf, upplýsingagjöf o.fl., 2) efla tengsl við kollega frá öðrum ríkjum, 3) deila reynslu og þekkingu með öðrum. Fulltrúar fastanefnda hafa annað hlutverk en þeim ber að tryggja hagsmunum sinna ríkja og stofnunarinnar og gera þeir það m.a. með því að reyna að hafa áhrif á heildarstefnu stofnunarinnar.

2. Stefnuyfirfærsla: Aðferðir og leiðir

Liðin eru rúm 30 ár síðan greina mátti fyrst vaxandi áhuga meðal fræðimanna í stjórnsýslufræðum á að rannsaka stefnuyfirfærslu (e. policy transfer). Þýðingin er e.t.v. ekki góð en hún er að einhverju leyti samheiti yfir önnur hugtök sem notuð hafa verið til að skilgreina sambærilega framkvæmd eins og samleitni stefnu / policy convergence (Coleman 1994), stefnudreifingu / policy diffusion (Majone 1991), stefnumiðlun / policy learning (P. Haas 1992) og stefnulærdóm / lesson drawing (Rose 1991). Öll þessi hugtök fjalla í meginatriðum um stefnuyfirfærslu, þ.e. „ferli þar sem þekking á stefnum, stjórnsýslufyrirkomulagi, stofnunum o.fl. á einum tíma og eða á einum stað er notað við þróun stefnu, mótun stjórnsýslufyrirkomulags eða gerð stofnana á öðrum tíma og eða öðrum stað (Dolowitz & Marsh 1996).

Rannsóknir á alþjóðavæðingunni benda til þess að það sé ógjörningur að einangra efnahag þjóðar frá alþjóðlegum efnahagslegum áhrifum (Parsons 1996). Tækniframfarir síðustu 25 ára hafa stuðlað að auknum skoðanaskiptum þvert á landamæri og hefur almenningur nú betri tækifæri en nokkurn tímann í mannkynsögunni til að skiptast á skoðunum og þekkingu. Eins og fram hefur komið hafa alþjóðastofnanir gegnt veigamiklu hlutverki við stefnuyfirfærslu frá lokum seinni heimsstyrjaldarinnar, m.a. með tilkomu Bretton Woods stofnanna og OEEC. Samanlagt hafa þessar breytingar orðið til þess að stefnumótendur afla sér í auknum mæli þekkingar í öðrum löndum um skipulag stofnana, stefnumála og áætlana. Það þarf ekki að koma á óvart að umfjöllun um stefnuyfirfærslu sl. þrjá áratugi hefur aukið áhuga fræðimanna og nema á viðfangsefninu. Samt sem áður hafa tiltölulega fáir skoða ferlið beint; það er meira verið að lýsa flutningi hugmynda eða stefna milli landa en ekki reynt að greina og skýra þá ferla sem í hlut eiga (Dolowitz & Marsh 2000).

Dolowitz og Marsh (1996) hafa leitt tilraunir innan breskrar stjórn málafræði til að þróa líkan um stefnuyfirfærslu. Þeir hafa í meginatriðum rammað inn hugtök. Sá rammi getur verið gagnlegur en hann býður þó upp á gagnrýni. Með honum má engu að síður kortleggja ferla stefnuyfirfærslu með hlutlægum hætti. Þrátt fyrir yfirgripsmikla umfjöllun um hugtakið hefur greining á stefnuyfirfærslu ekki verið nægjanlega vel skýrð og er erfitt að segja að hér sé um kenningu að ræða en það myndi krefjast þess að þróað yrði orsakalíkan byggt á röð fullyrðinga sem hægt væri staðfesta eða véfengja með gögnum (Evans & Davies 1999). Dolowitz og Marsh (1996) halda hins vegar réttilega fram að það sé mikilvægt að hafa skýran ramma fyrir stefnuyfirfærslu. Til þess að geta greint stefnuyfirfærslu vísa þeir í fimm heimildir sem hægt er að notast við til að staðfesta yfir-

færslu stefnu eður ei: Fjölmíðla, skýrslur, ráðstefnur, heimsóknir og yfirlýsingar stjórnvalda. Í þessari rannsókn er m.a. stuðst við niðurstöður kannanna til að staðfesta hvort yfirfærsla hafi átt sér stað.

Stefnuyfífærsla er „ferli þar sem þekking um stefnur, stjórnsýslufyrirkomulag, stofnir o.fl. á einum tíma og eða á einum stað er notað við þróun stefnu, mótun stjórnsýslufyrirkomulags eða skipulag stofnana á öðrum tíma og eða á öðrum stað“ (Dolowitz & Marsh 1996). Ferlið „stefnuyfífærsla“ felur í sér sjálfviljuga „yfífærslu, tilraun til að draga úr „þvingunarflutningi“, þ.e. þegar önnur stjórnvöld eða alþjóðleg stofnun hvetur eða jafnvel neyðir stjórnvöld til að taka upp stefnu. Dolowitz og Marsh (1996) fjalla almennt um mjög breitt svið af því sem hægt er að flytja, þar á meðal stefnumarkmið, skipulag, tæki eða stjórnsýsluaðferðir, skipulag stofnana, hugmyndafræði, hugmyndir, viðhorf og hugtök auk lærdóms af mistökum annarra.

Eins og fram hefur komið hefur aðferðin verið gagnrýnd, m.a. fyrir einfaldleika sinn þar sem tilfærslu er nánast líkt við vélrænan flutning frá A til B. Það sé hins vegar sjaldnast raunin auk þess sem það sem er fært yfir sé heldur ekki mjög skýrt. Þessi umræða tengist jafnframt hugmyndinni um árangursríka framkvæmd sem kann einnig að vera nokkuð óskýr. Jafnvel þó yfirfærslan sé talin árangursrík þá kann hún að mistakast þar sem samhengið og fólkid er öðruvísi og stefnan gengur hreinlega ekki upp á öðrum stöðum (Lendvai & Stubbs 2007; Dolowitz & Marsh 2012; Stone 2017).

Þessi umræða er áhugaverð í tengslum við „ein stærð hentar öllum“ stefnur og áherslur alþjóðastofnana eins og AGS og Alþjóðabankans síðastliðna áratugi. Umræðan á Íslandi í kjölfar fjármálakrísunnar var einmitt um áhyggjur af nálgun AGS og hvort stofnunin myndi leggja til stefnur og áherslur sem gengið hefðu misvel í ýmsum þróunarríkjum eða hvort AGS myndi taka mið af stöðunni hér. Flestir eru á því að nálgun AGS hafi endanum verið óvenjuleg, séríslensk og ekki hefðbundin yfirfærsla.

2.1 Lántakendur, lánveitendur og umboðsmenn

Þegar kemur að stefnuyfífærslu vakna ótal spurningar. Af hverju taka aðilar þátt í yfirfærslu á stefnu? Hverjir eru lykilaðilar sem taka þátt í yfirfærslunni? Hvað er flutt? Hvaðan er dreginn lærdómur? Hverjir eru helstu áfangar í flutningi? Hvað takmarkar eða auðveldar stefnuflutningsferlið? Ýmsar fyrri rannsóknir hafa ýmist beint eða óbeint haldið því fram að til séu lántakendur og lánveitendur þegar kemur að stefnuyfífærslu og að þessi hlutverk breytist sjaldan (Robertson 1991; Robertson & Waltman 1992; Rose 1993). Þetta er þó ekki algild regla; oft draga lönd sem eru lánveitendur lærdóm á meðan lönd sem eru flokkuð sem lántakendur starfa sem fyrirmynd annarra stjórnmálakerfa (Dolowitz & Marsh 2000).

Fræðimenn hafa gert tilraunir til að fjalla um svokallaða umboðsmenn og hlutverk þeirra við stefnuyfífærslu. Spurningar eru settar fram eins og hver eða hvað er skilgreindur sem umboðsmaður flutningsins, hvað vilja þeir með flutningi, hvernig ætla þeir að framkvæma flutning, í þágu hvers og hvers vegna? Hugtakið umboðsskrifstofa er einnig notað en umboðsmaður er talinn nauðsynlegur fyrir jafnt sjálfviljuga sem og þvingaða stefnuyfífærslu. Til að skerpa á matinu leitast fræðimenn eftir vísbendingum

um að eitthvað hafi verið flutt. Sumir vilja gera greinarmun á mjúkum yfirfærslum (hugmyndum, hugtökum, viðhorfum) og hörðum flutningum (verkefni og aðgerðir) og draga ályktanir af eðli og umfangi þess flutnings sem átt hefur sér stað (Evans & Davies 1999)

Í fræðunum er greint á milli tveggja nálgana sem undirrót stefnuyfirfærslu. Annars vegar frjálsan flutning og hins vegar þvingaðan flutning. Eðlilegt er að spyrja hvort stefnuflutningur kunni að vera mismunandi eftir því hvar hann á sér stað innan stefnumótunarferilsins. Er t.d. líklegra að það sé hvetjandi flutningur þegar stefnan er á undirbúningsstigi? Standa umboðsmenn fyrir ólíkum stefnuyfirfærslum? Reyna t.d. stjórnámálamenn að afrita „erlend“ líkön á meðan embættismenn vinna að því að þróa ný verkefni sem samanstanda af blöndu af mismunandi hugmyndum og verkefnum? (Dolowitz & Marsh 2000).

2.2 Fjölbreytileiki stefnuflutnings

Stefnuyfirfærsla er ekki allt eða ekkert ferli. Þó að hvert tilvik geti falið í sér mismunandi samsetningu ferla (og/eða umboðsmenn), eru í grundvallaratriðum fjórar mismunandi leiðir við flutning stefnu: afritun (e. copying), sem felur í sér beinan og alhlíða flutning; eftirlíking (e. emulate), sem felur í sér flutning á hugmyndunum á bak við stefnuna eða áætlunina; samtenging (e. combinations), sem fela í sér samblöndu af nokkrum mismunandi stefnum; og innblástur (e. inspiration), þar sem stefna í annarri lögsögu getur hvatt til stefnubreytingar, en þar sem niðurstaða byggir ekki endilega á upprunalegu stefnunni (Dolowitz & Marsh 2000; Rose 1993). Frá því þessar fjórar meginleiðir voru kynntar til leiks hafa fleiri bæst við. Þar á meðal eitthvað sem kallað er neikvæð yfirfærsla eða þegar verið að taka mið af einhverju sem fór úrskeiðis annars staðar. Það getur reynst erfitt að rannsaka svokallaða neikvæða yfirfærslu, þ.e.a.s. að einhver gerir ekki X af því það tókst illa upp annars staðar. Hins vegar er þessi umræða mjög lífleg enda fjölda mörg dæmi til um stefnur sem náðu ekki fram að ganga. En fyrir vikið er nánast hægt að kalla hvað sem er einhvers konar form af stefnuyfirfærslu (Stone 2017).

Hver stefnuyfirfærsla er breytileg og háð þáttum eins og hverjir taka þátt í ferlinu og hvar í stefnumótunarferlinu flutningur á sér stað. Þannig kunna stjórnámálamenn að leita „skyndilausna“ og treysta þannig á afritun eða eftirlíkingu. Embættismenn gætu hins vegar haft áhuga á að blanda mismunandi stefnum saman. Svo kann eftirlíking að skipta mestu máli í upphafi vinnunnar, en afritun eða samblanda nokkurra mismunandi stefna eða áætlana á síðari stigum (Dolowitz & Marsh 2000).

Mismunandi hvatar kunna að liggja að baki stefnuyfirfærslu. Ef farið er í stefnuyfirfærslu á tímum félagslegs, pólitísku og efnahagslegs stöðugleika er t.d. líklegt að flutningurinn sé frjál. Ef það er hins vegar pólitísk kreppa eða óstöðugleiki í landinu kann stefnuyfirfærsla að hafa orðið vegna einhvers konar þvingunar. Ef það er alþjóðleg kreppa, svo sem efnahagshrun kunna lykilþátttakendur í ferlinu að finna fyrir þrýstingi til að taka þátt í stefnuyfirfærslu. Þetta kann einnig að gerast ef alþjóðleg hreyfing styður við tiltekna hugmyndir eins og útbreiðslu einkavæðingar o.s.frv. Ennfremur, í stríðum eða strax í kjölfar stríðs, er líklegra að sá sem tapaði sé tilneyddur af andstæðingnum til að þess að taka upp annars konar stjórnámálakerfi, stefnur, áætlanir eða jafnvel skipulag

stofnana. Dæmi um slíkt var stjórnarskrá Japans og Þýskalands sem gerð var eftir síðari heimstyrjöldina (Dolowitz & Marsh 2000).

Sjálfviljug tilfærsla eða þvingun er einnig hægt að skoða út frá leikendum í alþjóðasamfélaginu. Afritun eða eftirlíking virðist vera meira þvingandi á forsendum Evrópu-sambandsins meðan alþjóðavæðingin er talin leiða af sér sjálfviljugri yfirfærslu í formi innblásturs. Þrátt fyrir fjöldann allan af rannsóknum er erfitt að alhæfa um þessi mál. Hér skiptir nálgunin m.a. máli, hvað er það sem kallar á tilfærslu, hvað er verið að færa yfir og hverjar eru líklegar afleiðingarnar fyrir samfélagið (Benson & Jordan 2011)?

Í tilfelli alþjóðastofnunar eins og OECD má segja að hún séu bæði lánveitandi og umbodsmáður. Stefnur og áherslur stofnunarinnar verða þó ekki til í tómarúmi og eiga flestar rætur að rekja eitthvert. Þær þurfa jafnframt að samrýmast áherslum stofnunarinnar áður en þær eru skoðaðar, metnar og endurútfærðar fyrir önnur ríki.

3. Þátttaka Íslands á vettvangi OECD

Hver skrifstofa innan OECD hefur ákveðnar meginnefndir og voru þær kallaðar Level I Substantive Committees hér að framan. Undir þær falla aðrar nefndir og vinnuhópar OECD, allt að 300 talsins. Þessar nefndar samþykkja til tveggja ára mjög ítarlega verkefnaáætlun (e. PWB) þar sem fram koma áherslur í málaflokknum. Þó grunnurinn að verkefnaáætlununum sé mótaður af fyrri yfirlýsingum og vinnu OECD á sér stað ítarleg umræða meðal aðildarríkja um hvaða áherslur skuli setja málaflokki. Bureau eða stjórnir nefnda gegna oft veigamiklu hlutverki í þessu starfi og hittast jafnvel sérstaklega til að ræða drög að verkefnaáætlun (e. PWB). Skiljanlega eru stóru þjóðirnar mjög virkar í þessu ferli og reyna að tryggja að OECD vinni í samræmi við þeirra áherslur og forgangsmál.

Fastanefnd Íslands hjá OECD samanstendur af sendiherra og sérfræðingi. Ísland á sæti í OECD ráðinu þar sem alla jafnan sitja sendiherrar aðildarríkja OECD. Þeir taka ákvarðanir í sameiningu um vinnuáætlanir og framlag ríkja til stofnunarinnar. Fulltrúar fastanefndarinnar hafa eftirlit með störfum ýmissa nefnda OECD sem og starfsemi Þróunarsamvinnusetursins, Alþjóðafjarskiptasamtakanna (ITF) og Kjarnorkumála-stofnunarinnar (NEA), sem Ísland er aðili að. Fastanefndin gegnir mikilvægu samskiptahlutverki og er oft og tíðum í hlutverki tengiliðs á milli skrifstofa OECD og íslenskra stjórnvalda. Hún fer fyrir hönd Íslands í marghliða samningaviðræðum, vísar á málaflokka þegar stjórnvöld hyggjast leita sér sérþekkingar og leitast við að miðla tillögum OECD á Íslandi. Þetta gerir fastanefndin til að tryggja gott samstarf og að Ísland njóti sem mest ávinnings af starfi OECD.

Íslenska stjórnsýslan er fámenn og því er henni mikilvægt að hafa aðgang að þeim upplýsingabrunni sem úttektir OECD eru, eins og þeirri jafningjarýni og upplýsingamiðlun sem á sér stað milli aðildarríkjanna á vettvangi stofnunarinnar. Engin önnur alþjóðastofnun gefur út sambærilega tölfræði um jafn yfirgripsmikið svið hagtalna og OECD. Stofnunin hefur yfir að skipa færustu sérfræðingum á hverju sviði. Á tveggja ára fresti gefur stofnunin út skýrslu um íslensk efnahagsmál þar sem byggt er á fundum við fulltrúa ólíkra hópa hér innanlands, greiningu og mati sérfræðinga OECD á stöðu

mála. Í skýrslunum er að finna tillögur um aðgerðir sem fulltrúar aðildarríkjanna hafa haft tækifæri til að rýna og fjalla um. OECD getur ekki knúð á um framkvæmd tillagnanna og er jafningjaþrýstingur sú leið sem farin er til að ýta á að farið sé eftir tillögum stofnunarinnar. Í samskiptum við ríki er m.a. fjallað um þá meinbugi sem kunna að vera á því að hrinda vel meintum tillögum til úrbóta í framkvæmd.

Þátttaka Íslands á vettvangi OECD nær yfir fjölda ólíkra sviða. Þátttakan er hins vegar undir Íslendingum sjálfum komið. Ekkert aðildarríki þarf að taka þátt og vera virkt í öllum nefndum og stofnunum OECD. Ísland sem smáríki hefur forgangsraðað og má segja að fulltrúar íslenskra stjórnvalda séu sérstaklega virkir í sumum nefndum þar sem Ísland hefur hag af því að vera með. Sem aðildarríki hefur Ísland aðgang að öllum nefndum, gögnum og upplýsingum OECD. Greiningar OECD á stöðu mála hér á landi takmarkast þó að mestu við efnahagsmálin (e. Economic outlook og survey). Þá er ákvarðanir stundum teknar um nánara samstarf á öðrum sviðum gegn viðbótar kostnaði (t.d. PISA kannanir). Ísland hefur einnig verið mjög virkt í Þróunarsamvinnunefnd OECD (DAC) og tók nýlega sæti í því. Það mun því í framtíðinni reglulega fá úttektir á framkvæmd íslenskrar þróunaraðstoðar sem stuðlar að faglegu aðhaldi, þannig má bæta árangur af íslenskri þróunaraðstoð.

Flestar nefndir/vinnuhópar sem íslenskir fulltrúar sitja í heyra undir almennar skrifstofur OECD á ólíkum fagsviðum, sjá nánar mynd 3. Einnig eru starfræktar sérstakar stofnanir og aðrar einingar undir formerkjum OECD. Ísland hefur oft verið í nánú samstarfi við þessa aðila, sérstaklega Financial Action Task Force (FATF). Það er alþjóðlegur vinnuhópur um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. FATF skilaði skýrslu um stöðuna hér á landi í þessum málaflokki vorið 2018.²

Skrifstofur (Department / directorate)	Sérstakar stofnanir (Special Bodies)	Sérstakir aðilar (Special Entities)
<ul style="list-style-type: none"> • Development Co-operation Directorate • Economics Department • Directorate for Education and Skills • Directorate for Employment, Labour and Social Affairs • Centre for Entrepreneurship, SMEs, Regions and Cities • Environment Directorate • Directorate for Financial and Enterprise Affairs • Directorate for Public Governance • Directorate for Science, Technology and Innovation • Statistics and Data Directorate • Centre for Tax Policy and Administration • Trade and Agriculture Directorate 	<ul style="list-style-type: none"> • Development Centre • International Energy Agency • International Transport Forum • Nuclear Energy Agency 	<ul style="list-style-type: none"> • Financial Action Task Force • Multilateral Organisation Performance Assessment Network • Partnership in Statistics for Development in the 21st Century • Sahel and West Africa Club

Mynd 3. Yfirlit yfir skrifstofur, sérstakar stofnanir og sérstakir aðilar OECD

Ísland hefur stýrt ýmsum nefndum og/eða stýrinetum í gegnum tíðina. Nýlega fóru full-

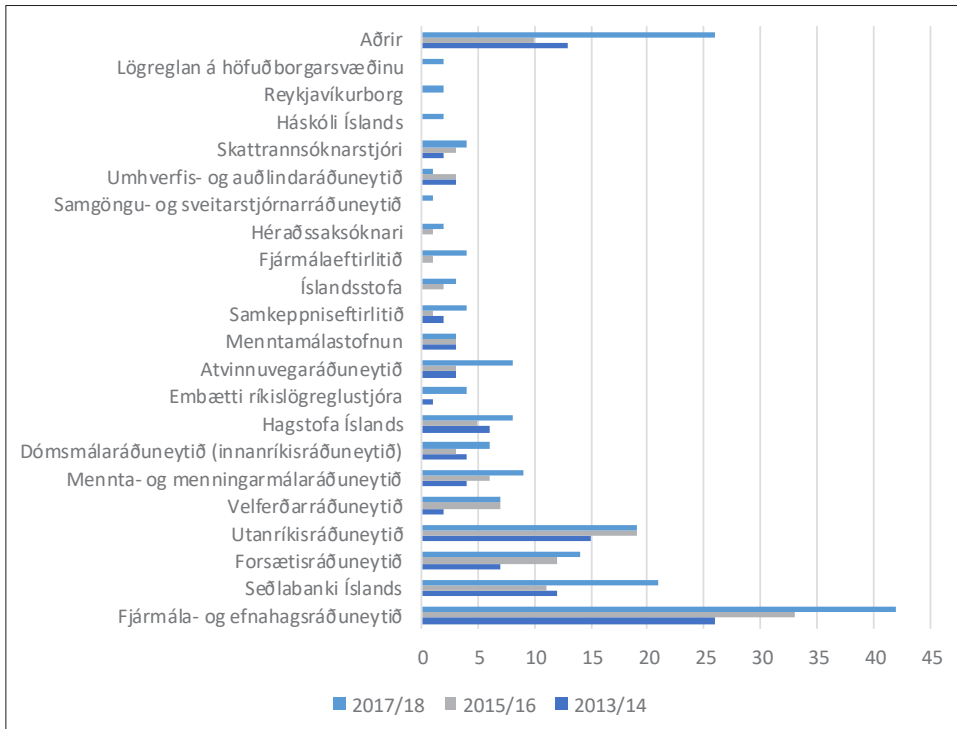
trúar Íslands með formennsku í Network of Senior Officials from Centres of Government (CoG) og Network on Gender Budgeting. Um er að ræða annars vegar stýrinet sem samanstendur af æðstu fulltrúum stjórnkerfismiðja (CoG) og sitja jafnan ráðuneytisstjórar forsætisráðuneyta í þessum hópi. Hins vegar er um vinnuhóp sérfræðinga um kynjaða fjárlagagerð að ræða sem fellur undir nefnd fjárlagastjóra OECD ríkja (Senior Budget Officials / SBO). Báðar þessar nefndir teljast til málaflokka undir Directorate of Public Governance (Opinberir stjórnarhættir). Sumar nefndir hafa stjórnir (e. bureau) og átti Ísland um nokkurt skeið fulltrúa í stjórn Regulatory Committee eða nefnd um lagasetningu ríkja OECD.

3.1 Þátttaka í nefndarstarfi

Íslenskir opinberir starfsmenn taka reglulega þátt í störfum stofnunarinnar á ári hverju, þar á meðal við greiningu á stöðu efnahagsmála á Íslandi. Aðrir málaflokkar sem Ísland tekur virkan þátt í á vegum OECD telur m.a. menntamál, skattamál, heilbrigðismál, samkeppnismál, ferðamál og atvinnumál. Þátttaka Íslands nær til um 200 ólíkra efnisþátta innan stofnunarinnar og er OECD ein af þeim alþjóðastofnunum sem íslensk stjórn-sýslu vinnur hvað mest með.

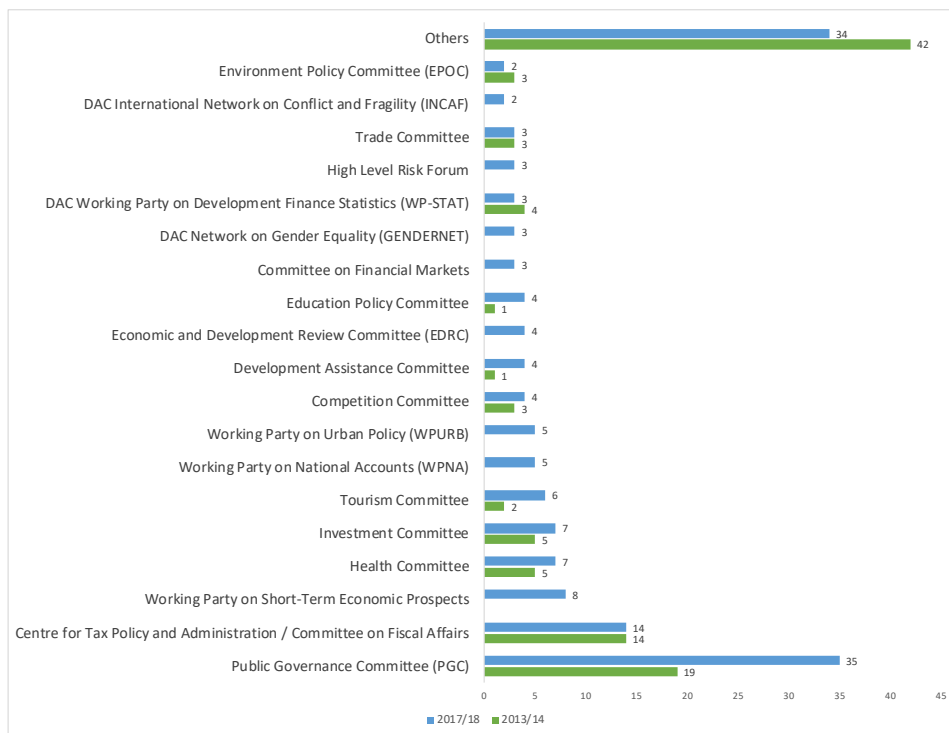
Sumir þessara einstaklinga sækja fundi hjá fleiri en einni nefnd á hverju ári og sumar nefndir funda oftár en einu sinni á ári. Flestir þessir fundir eru haldnir í höfuðstöðvum OECD í París. Fulltrúar fastanefndarinnar sitja hins vegar langflesta fundi OECD. Nánar tiltekið fundi ráðsins, fundi lykilmefnda stofnunarinnar (ExCo, BC og ERC) auk ýmissa annarra nefndafunda að beiðni íslenskra stjórnvalda, þó þeir heyri undir málaflokka annarra ráðuneyta en utanríkisráðuneytisins. Það má því ætla að fulltrúi frá Íslandi sitji fundi á vegum OECD a.m.k. annan hvern dag í eðlilegu árferði.

Á mynd 3 hér að neðan má sjá fjölda fulltrúa frá stofnunum og ráðuneytum íslenska ríkisins sem sóttu fundi á þremur tímabilum, 2013-2014, 2015-2016 og 2017-2018. Hér er einungis um fjölda einstaklinga að ræða sem sóttu fundi, sumir þeirra sóttu fleiri en á einn fund á umræddu tímabili. Á tímabilinu 2013-2014 voru 104 íslenskir þátttakendur í fundum á vegum OECD. Á árunum 2015-2016 voru þeir orðnir 123 en á síðasta tímabili voru þeir nærri 200. Fjármála- og efnahagsráðuneytið er það ráðuneytið sem á í hvað nánustu samstarfi við skrifstofur og stofnanir OECD. Einnig sækja starfsmenn utanríkisráðuneytisins, forsætisráðuneytisins, Seðlabankans og menntamálaráðuneytisins reglulega fundi hjá OECD.



Mynd 4. Fjöldi opinberra starfsmanna sem sóttu fundi OECD á þremur tímabilum, 2013-2014, 2015-2016 og 2017-2018

Þegar nánar er skoðað hvaða fundir voru sóttir kemur í ljós að íslenskir fulltrúar sitja einna helst fundi á vegum Public Governance Directorate. Málaflokkar Public Governance Directorate falla að stærstum hluta undir stjórnarmálefni fjármála- og efnahagsráðuneytisins og forsætisráðuneytisins sjá mynd 5. Má hér nefna fjárlagagerð, opinbera nýsköpun, opinber innkaup, málefni stjórnkerfismiðja, framfylgd laga og reglna, siðareglur, umbótamál o.s.frv. Ljóst er að Íslendingar sækja einnig reglulega fundi um skattamál, heilbrigðismál, ferðaþjónustu, þróunarmál og fjárfestingarmál.



Mynd 5. Fjöldi einstaklinga sem sóttu fundi nefnda / vinnuhópa árin 2013-2014 og 2017-2018

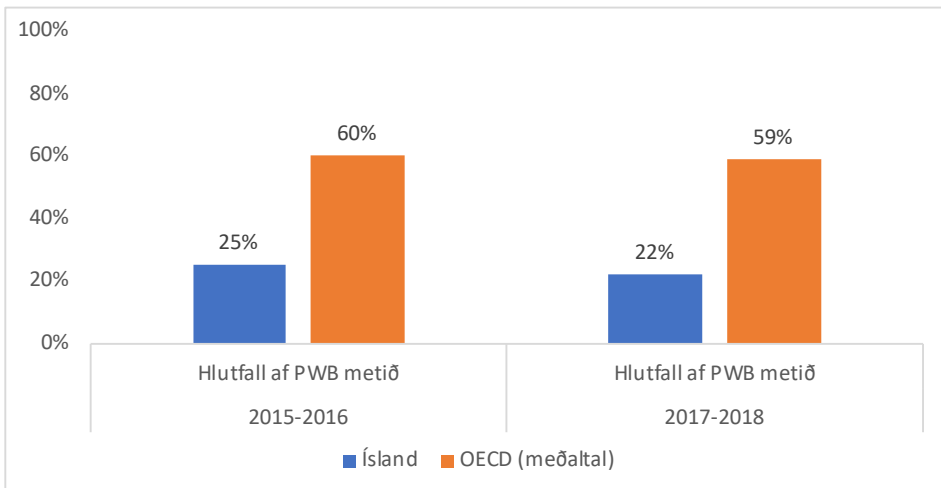
3.1 Mat á notkun afurða OECD (Programme Implementation Report / PIR)

Áhrif og staða OECD í hinu alþjóðalega kerfi grundvallast að stórum hluta á gæðum, notkun og áhrifum vinnu hennar og afurða. Áætlun um framkvæmd verkefna (e. Programme Implementation Report / PIR) er aðferðafræði sem OECD beitir til að fylgjast með og greina áhrif stofnunarinnar meðal aðildarríkja. Áætlunin (PIR) er hluti af samþætту stjórnunarkerfi OECD. Um er að ræða umfangsmikið mat sem tekur til allra aðildarríkja OECD og nær yfir allt efni I. hluta vinnuáætlunarinnar. PIR hófst árið 2003 og var 2017-18 matið níunda alhliða frammistöðumatsskýrslan þar sem metin var notkun og áhrif afurða (skýrslur, leiðbeiningar, greiningar o.s.frv.) skv. vinnuáætlun (e. Programme of Work and Budget / PWB) OECD. Tíunda matið, 2019-2020 er nú í undirbúningi. PIR er ómissandi hluti af árangursmiðaðri fjárlagagerð og stjórnun og gerir OECD ábyrgt gagnvart aðildarríkjum. PIR skóðar sérstaklega kostnað, magn, gæði, notkun, áhrif og hvort lokið er við verkefni innan tiltekinna tímamarka. Mikilvægt er að hafa í huga samhengið þegar kemur að mati á notkun og áhrifum afurða þar sem aðildarríki finna fyrir mismikilli þörf til að nota afurðir stofnunarinnar.

Frankvæmd PIR grundvallast á að þúsundir notendur afurðanna eru beðnir um að veita endurgjöf á gæði, notkun og áhrif afurða með því að taka þátt í könnun. Svör þátttakenda eru síðan send fastafulltrúum ríkjanna sem einnig svara spurningunum. Niðurstöðurnar eru kynntar OECD ráðinu þar sem fulltrúar allra aðildarríkja sitja, fjárlaganefnd OECD auk þess sem eftirfylgninefnd nýtir sér upplýsingarnar við sína vinnu.

3.2 Mat íslenskrar stjórnsýslu á afurðum OECD

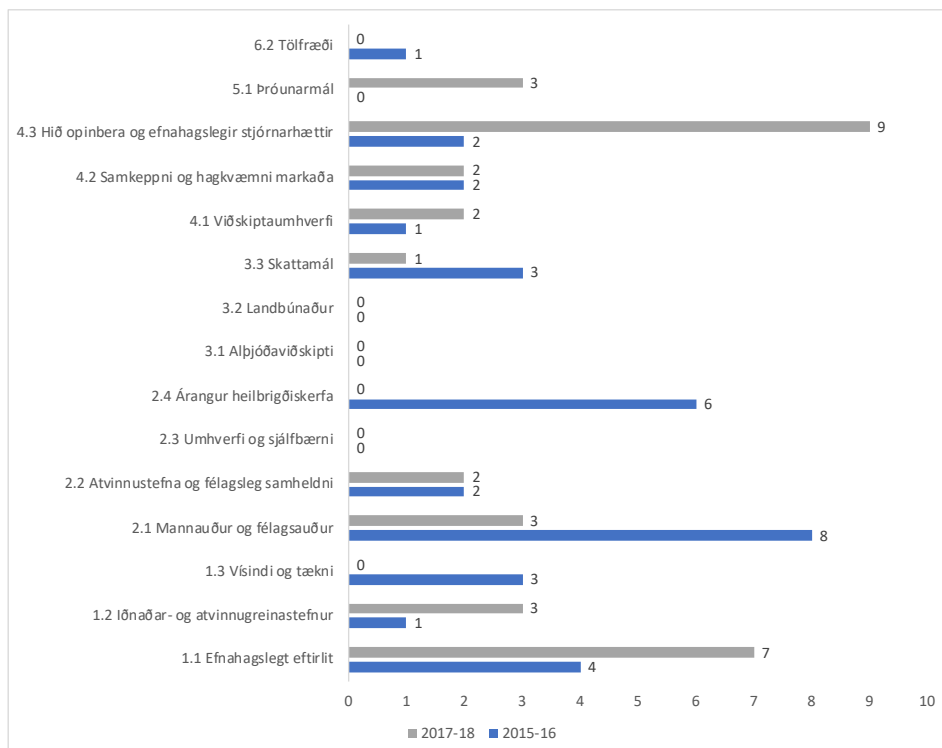
OECD sendir PIR kannanir að jafnaði út annað hvert ár, 2017, 2019 o.s.frv. Þeir sem taka þátt eru þeir sem hafa sótt fundi hjá stofnuninni. Einnig þeir sem fastanefndin í París í samráði við íslensk stjórnvöld telja að kunni að hafa nýtt sér afurðir OECD á sl. tveimur árum. Á Íslandi telur þessi listi því oftast færri en hundrað einstaklinga. Aðeins hluti þeirra svarar könnuninni en spurningarnar snúa fyrst og fremst að þeim afurðum sem stofnunin hefur gefið út á tímabilinu en það eru að jafnaði 150-200 afurðir árlega. Á tímabilinu 2015-2016 mátu starfsmenn í íslenskri stjórnsýslu 41 afurð sem er um rúmlega 25% af verkáætlunum (PWB) OECD. Meðaltalið í öðrum aðildarríkjum var 60% fyrir sama tímabil. Á tímabilinu 2017-2018 mátu starfsmenn íslenskrar stjórnsýslu 33 afurðir sem er um 22% af verkáætlunum (PWB) OECD. Meðaltalið í öðrum aðildarríkjum var 59% fyrir sama tímabil, sjá mynd.



Mynd 6. Hlutfallslegt mat á verkáætlunum OECD 2015-2016 og 2017-2018

Hlutfallið hér á landi er frekar lágt í stóra samhenginu og í samanburði við OECD meðaltalið. Sé hins vegar tekið mið af því að Ísland þarf að forgangsraða málum þarf svo ekki að vera. Engu að síður gefur þetta til kynna að það sé stór hluti af afurðum OECD sem Ísland nýtti sér ekki á umræddu tímabili. Hafa ber í huga að ríki hafa misjafna þörf fyrir afurðir OECD á hverjum tíma og ræðst það m.a. af umbótaþörf og umbótavilja, stöðu stjórnmála, kosningum o.s.frv. OECD gerir sér grein fyrir því að eftirspurnin eftir afurðunum er mismikil meðal ríkja á hverjum tíma.

Þegar skoðað er hvaða afurðir íslensk stjórnsýsla hefur nýtt sér á síðastliðnum árum kemur í ljós að þrjú flokkar skera sig úr. Annars vegar 2.1. mannauður og félagsauður en undir þennan flokk falla menntamál og önnur hæfni á vinnumarkaðnum. Það er 4.3 sem fjallar um ýmsa opinbera- og efnahagslega stjórnarhætti og 1.1 sem fjallar um efnahagslegt eftirlit, þ. á m. efnahagslegar greiningar OECD sem gerðar eru annað hvert ár. Aftur á móti má sjá að á milli tímabila hefur dregið úr notkun nokkurra afurða OECD, t.a.m. á heilbrigðissviðinu, sjá mynd 7.



Mynd 7. Notkun íslenskra fulltrúa á afurðum OECD eftir yfirflokkum

Sjá má að málaflökkarnir falla að stærstum hluta undir verksvið fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Afurðir eins og efnahagslegt eftirlit fela í sér greiningar m.a. á stöðu ríkisfjármála. Oft eru þemu sem koma inn á aðra málaflökka eins og menntun, hæfni, samkeppnishæfni o.fl.³ Afurðir sem tilheyra 4.3 um opinbera- og efnahagslega stjórnarhætti telur málaflökka sem lúta einnig að stefnumótun og stjórnsýsluskipulagi. Má gera ráð fyrir að forsætisráðuneytið sé jafnframt að nýta afurðir þar undir. Segja má að afurðir OECD hafi einna mest áhrif á stefnumótun í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Þær eru þó jafnframt notaðar við stefnumótun í öðrum ráðuneytum, sjá dæmi í töflu 1.

Tafla 1. Stefnuflutningur: frá OECD til Íslands - dæmi

- 1) Lög um breytingu á lögum nr. 90/2003 um tekjuskatt, með síðari breytingum (afleiðuviðskipti, vatnsveitur og fráveitur, arðsúthlutun til eigenda félaga, millilandasamruni, milliverðlagning, sérstakur fjársýsluskattur, eindagi).⁴

Það voru sérstakar milliverðlagsreglur innleiddar í lög um tekjuskatt með 8. gr. laga nr. 142/2013 sem tók gildi 1. janúar 2014. Með því ákvæði voru leiðbeiningar OECD um milliverðlagningu innleiddar, þótt tilvísun til þeirra hafi verið fjarlægð úr ákvæðinu með 3. gr. laga nr. 33/2015. Þá gaf ráðuneytið út reglugerð nr. 1180/2014 um skjölun og milliverðlagningu í viðskiptum tengdra lögaðila þann 16. desember 2014, sem tók gildi 1. janúar 2015 og byggir á áður nefndum leiðbeiningum OECD.

- 2) Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum til einföldunar á regluverki.⁵

Á síðustu misserum hefur Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) unnið að gerð samkeppnismats á lögum og reglum sem gilda um byggingariðnað og ferðaþjónustu samkvæmt samningi við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. Niðurstaða verkefnisins var nýlega kynnt í skýrslu OECD um samkeppnismat á regluverki ferðaþjónustu og byggingariðnaðar. Þar kom fram að reglubyrði atvinnustarfsemi hér á landi er töluvert meiri en í þeim löndum sem við berum okkur alla jafna saman við og aðgangshindranir á markaði víða. Í frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar sem eru til samræmis við þá vinnu sem unnin hefur verið af OECD og miðar að því að fella niður óþarfa leyfisveitingar, draga úr aðgangshindrunum að mörkuðum og efla umhverfi virkrar samkeppni

- 3) Vönduð löggjöf: Yfirlit yfir 145. löggjafarþing (2015–2016)⁶

OECD hefur verið í fararbroddi á alþjóðavettvangi undanfarin ár í þeirri viðleitni að hvetja þjóðir til að huga að gæðum laga og reglna. Í því ljósi miðar starf OECD að því að bæta efnahagslega stöðu ríkja og möguleika þeirra á að bregðast við breytingum. Byggist það á þeirri forsendu að vandað regluverk sé nauðsynlegt til að tryggja blómlegan efnahag þjóða ásamt því að styrkja velferðarkerfi og umhverfismál í ríkjunum. Skrifstofa löggjafarmála hefur undanfarin ár fylgst með því sem fram fer á vettvangi OECD um bættan undirbúning við gerð laga og reglna. Þannig hafa fulltrúar skrifstofunnar sótt fundi í nefndum á þess vegum (e. Regulatory Policy Committee) sem haldnir eru tvisvar á ár.

- 4) Siðareglur fyrir ráðherra og starfsfólk Stjórnarráðsins⁷

Við gerð þessara reglna hefur verið stuðst við viðmið fyrir góða starfshætti ríkisstarfsmanna sem fjármálaráðuneytið gaf út árið 2006, þær siðareglur sem þegar eru fyrir hendi í ráðuneytum hér á landi, og margvíslegar leiðbeiningar OECD og fleiri alþjóðlegra stofnana, svo sem Evrópuráðsins. Þá hefur fyrirkomulag þessara mála í öðrum ríkjum verið haft til hlíðsjónar.

- 5) Skýrsla OECD um samkeppnismat á umgjörð ferðaþjónustu og byggingariðnaðar⁸

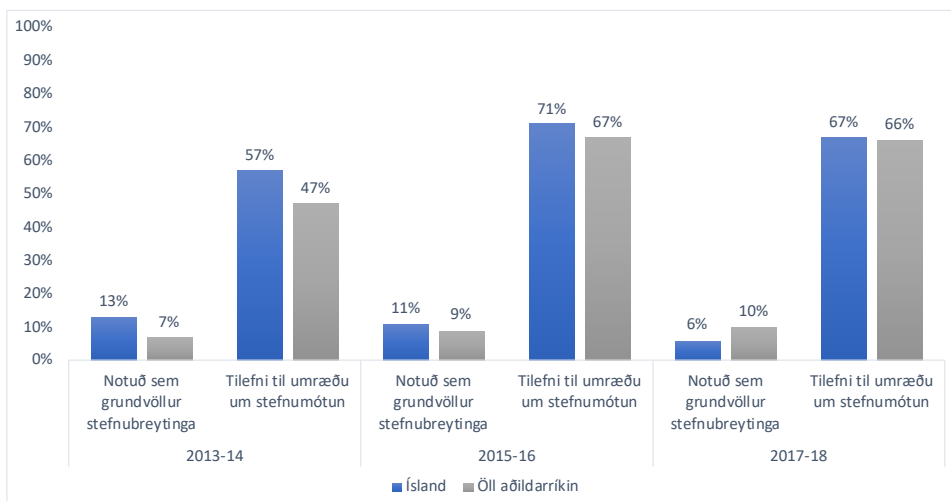
Ræða Páls Gunnars Pálssonar, forstjóra Samkeppniseftirlitsins

Niðurstöður ítarlegrar greiningarvinnu þar sem stjórnvöld og hagsmunaaðilar hafa, undir styrkri leiðsögn OECD, komið auga á leiðir til þess að skapa ferðaþjónustu og byggingariðnaði betri umgjörð sem er til þess fallin að efla þessar greinar til framtíðar, til hagsbóta fyrir neytendur og almenning, til hagsbóta fyrir atvinnulífið og til hagsbóta fyrir íslenskt efnahagslíf í heild sinni.

Með því að setja saman þessa skýrslu og kynna hana er mikilvægum áfanga náð, en sigurinn er ekki unninn. Það þarf að koma tillögunum í framkvæmd. Það er stóra áskorunin sem við stöndum frammi fyrir. Ekki bara fyrir stjórnvöld, heldur líka hagsmunaaðila. Það er nefnilega ekki víst að þeir séu allir hrifnir af öllum tillögunum. Það er hins vegar mikilvægt að allir horfi á stóru myndina, fremur en einstaklingsbundna hagsmuni. Þá mun þetta ganga vel.

Notkun afurða er greind nánar niður eftir því hvort hún er; 1) notuð til að breyta stefnum, 2) notuð sem tilvísun við mótun stefna, 3) hvort hún hafi tækifæri til að hafa áhrif á mótun stefna, 4) ekki notuð. Eins og sjá má á mynd átta að neðan er notkun

afurða á Íslandi mjög stefnumiðuð. Afurðir voru notaðar í 67% tilfella sem grundvöllur til umræðna um stefnumótun árin 2017-2018 samanborið við 66% meðaltal allra OECD ríkja. Hlutfallið er aðeins (6%), þegar spurt er að hve miklu marki afurðirnar voru notaðar sem grundvöllur stefnubreytinga árin 2017-2018. Íslendingar nýta sér afurðirnar ekki verr en önnur OECD ríki, sjá mynd 8. Það ætti ekki að koma á óvart hvert umfangið eða „breidd“ flutningsins er mikil þar sem umboð OECD nær til mun fjölbreyttari málaflokka en t.d. Alþjóðaviðskiptastofnunin gerir sem er með áherslu fyrst og fremst á viðskipti. Hins vegar kann umfang flutnings frá sértækari alþjóðastofnunum eins og Alþjóðaviðskiptastofnuninni að einkennast af meiri „dýpt“ í þeim skilningi að nýir meðlimir skuldbinda sig að gangast við fjöldann allan af samningum innan eins málaflokksins, viðskipti (Carrol 2013).



Mynd 8. Notkun afurða OECD við stefnumótun á Íslandi

Eins og fram hefur komið eru íslenskir fulltrúar að nýta sér ýmsar afurðir OECD. Aftur á móti er fjöldi afurða sem Ísland hefur ekki nýtt sér á síðastliðnum árum af ýmsum ástæðum. Málafnið hefur kannski ekki verið á dagskrá, takmarkaður umbætur í farvatninu, afurðir falla illa að íslensku samfélagi, takmarkaður áhugi á samstarfi o.s.frv.

Sé litið yfir töflu 2 sem er afrakstur síðustu þriggja PIR kannana hér á landi má greina nokkra málaflokka sem hafa verið í umræðunni síðastliðin ár og unnar hafa verið stefnur og áætlanir um. Þetta eru málaflokkar eins og frumkvöðlastarf, neytendamál, innflytjendamál, umhverfismál, landbúnaðarmál og sjávarútvegsmál. Vissulega skiptir hér máli hverjir tóku þátt í könnuninni og það kann að vera að sumar afurðir voru nýttar en þær upplýsingar ekki komið fram í könnuninni eða við yfirferð fastanefndarinnar. Þegar mynd 4 var hins vegar skoðuð mátti sjá að fulltrúar ráðuneyta og stofnana sem þessir málaflokkar heyra undir eru í færri kantinum sem kann að skýra minni notkun á þessum afurðum.

Tafla 2. Málaflokkar þar sem íslenskir fulltrúar voru með enga eða mjög litla svörun

Afurðir	2013-14	2015-16	2017-18
1.2.1 Atvinnurekstur, iðnaður og staðbundin þróun	X	X	X
1.2.4 Ferðaþjónusta	X		
1.3.1 Stafrænt hagkerfi	X	X	X
1.3.2 Vísindi og tækni	X	X	X
1.3.5 Neytendastefna	X	X	X
2.1.4 Hæfni og símenntun			X
2.2.1 Vinnumarkaðsmál		X	
2.2.2 Innflytjendastefnur	X	X	X
2.2.3 Velferðarmál	X	X	X
2.3.1 Jafningjaúttektir í umhverfismálum			X
2.3.2 Loftslagsbreytingar og stjórnun náttúruauðlinda	X	X	X
2.3.3 Umhverfi, heilsa og öryggi		X	X
2.3.4 Umhverfistæki og nýsköpun	X		
2.3.5 Grænn vöxtur og sjálfbær þróun	X		
2.4.1 Árangur í heilbrigðisþjónustu			X
3.1.1 Viðskipta- og innanlandsstefnur	X		
3.1.2 Verslun með þjónustu	X		
3.1.4 Útflutningur	X		
3.2.1 Matvæla- og landbúnaðarstefna	X		
3.2.2 Landbúnaðarfæði, viðskipti og þróun	X	X	X
3.2.3 Landbúnaður og sjálfbærni í sjávarútvegsmálum	X	X	
4.1.1 Fjárfestingar	X	X	
4.1.4 Gegn spillingu			X
4.1.3 Stjórnarhættir	X		X
4.1.5 Þróun í einkageiranum	X	X	
4.2.1 Samkeppni	X		
4.3.4 Staðbundnar þróunarstefnur	X		
4.3.5 Lög og reglur	X	X	
5.1.1 Stefnumótun til að draga úr fátækt, sjálfbærni	X	X	X
5.1.2 Þróunarsamvinna	X		
5.1.3 Tölfræði um ábyrgð og gagnsæja fjármögnun	X	X	
5.1.4 Samstarf um alþjóðlega þróunarsamvinna	X		
5.1.5 Stuðningur við tölfræði	X	X	
5.1.6 Greining og stefnur í þróunarmálum	X		
6.2.1 Tölfræði	X	X	X

Það fer ekki milli mála að þeim fer fækkandi málaflokkunum sem íslensk stjórnsýsla veitir litla athygli eða nýtir sér mjög takmarkað. Á þessu tímabili fjölgar íslenskum sérfræðingum um helming sem sækja fundi hjá stofnuninni, fara úr rúmlega 100 árin 2013-2014 í rúmlega 200 árin 2017-2018 sem kann að skýra af hverju það eru færri mála-flokkar nú sem fá litla sem enga svörun í PIR könnunum OECD.

Umræða og lokaorð

Samband Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) og íslenskrar stjórnsýslu hefur styrktst á undanförunum tíu árum og má segja að það hafi sennilega aldrei verið eins og náði í 60 ára sögu stofnunarinnar. Ótal dæmi styðja þessa fullyrðingu, bæði aukin fundasókn opinberra aðila á viðburðum skipulögðum af OECD, þ.e. fundir nefnda/vinnuhópa og ráðstefnur. Aukin nýting íslenskrar stjórnsýslu á afurðum stofnunarinnar, þ.e.a.s. úttektum, tillögum og skýrslum í stefnumótandi tilgangi hér heima fyrir. Auk þess hefur framkvæmdastjóri OECD nokkrum sinnum komið til landsins á undanförunum árum í þeim tilgangi að halda fyrirlestra eða til að kynna úttektir OECD. Þær hafa jafnan verið kynntar á opinberum blaðamannafundum með ráðamönnum. Einnig hafa verið haldnar ráðstefnur hér á landi með þátttöku sérfræðinga frá OECD.

Í meginatriðum er greiningin að skoða fjóra þætti. Í fyrsta lagi, þátttöku íslenskrar stjórnsýslu í starfi OECD. Í öðru lagi, notkun íslenskrar stjórnsýslu á afurðum OECD. Í þriðja lagi í hvaða tilgangi afurðir OECD eru nýttar innan íslenskrar stjórnsýslu. Í fjórða lagi, afurðir sem íslensk stjórnsýsla gæti verið að nýta sér en er ekki að gera. Það fer ekki milli mála að íslensk stjórnsýsla er í mörgum tilvikum að nýta sér tillögur, tölfræði, viðmið og annað þessar háttar sem gefið er út af OECD. Dæmin í töflu 1 gefa jafnframt til kynna að það skiptir máli að stuðst er við afurðir OECD og er jafnan vísað til stofnunarinnar í opinberum skjölum.

Álykta má sem svo að almenn ánægja sé með afurðir OECD hér á landi í ljósi þess að sífellt fleiri opinberir aðilar sækja fundi og aðra viðburði á vegum stofnunarinnar. Stofnunin, sem leidd hefur verið af sama framkvæmdastjóranum undanfarin 15 ár, hefur sett fram áherslur sem höfða til íslenskrar stjórnsýslu og skilar af sér afurðum sem stjórnsýslan telur rétt að nýta sér við stefnumótun og ákvörðunartöku. Þegar spurt er hvort afurðir OECD séu notaðar kemur fram að á Íslandi voru afurðir OECD notaðar í 67% tilfella sem grundvöllur til umræðna um stefnumótun árin 2017-2018. Í 6% tilfella voru þær notaðar sem grundvöllur stefnubreytinga á sama tímabili. Álíka tölur má finna fyrir tímabilin 2013-2014 og 2015-2016. Niðurstöður kannanna PIR gefa hins vegar ekki nægjanlega góðar upplýsingar um hvaða leiðir hafi helst verið notaðar við flutning.

Fjallað var um fjórar meginleiðir stefnuyfirfærslu að framan, afritun (e. copying), eftirlíking (e. emulate), samtenging (e. combinations) og innblástur (e. inspiration). Gera má ráð fyrir því að ráðuneyti og stofnanir reyni að líkja eftir (e. emulate) eins og hægt er en í slíkum tilvikum eru hugmyndir að baki stefnum og áætlunum fluttar. Mun líklegra er að um slíkan flutning sé að ræða heldur en t.a.m. afritun (e. copying), sem felur í sér beinan og allhliða flutning. Samhengi hlutana skiptir máli og hafa þarf það í huga áður en ákveðið er að taka eitthvað upp sem reynst hefur vel í öðru landi. Þetta er áskorun sem

OECD stendur jafnan frammi fyrir, þ.e. að meta að hvaða leyti úrræði á einum stað getur einnig skilað árangri á öðrum stað.

Fram kemur í greiningunni að það eru tiltekin ráðuneyti og stofnanir sem eiga náð samstarf við OECD. Þau ráðuneyti sem leita minna til OECD kunna að sækja samannburð, tölfraði og upplýsingar annað en til OECD. Sumir málaflokkar falla undir EES samstarfið og kann umfjöllun á vettvangi ESB að skipta meira máli fyrir þessa málaflokka en það sem OECD hefur upp á að bjóða. Einnig ber að nefna Norðurlandasamstarfið, en í mörgum tilvikum er verið að leita fordæma á Norðurlöndum þegar kemur að stefnumótun. Könnun OECD leiðir í ljós að íslensk stjórnsýsla leitar minna til OECD vegna málaflokka eins og umhverfismála, ýmissa velferðarmála og landbúnaðarmála. Mögulega er svarið að finna í ofangreindum skýringum en einnig kunna pólitískar áherslur ráðamanna að skipta máli og vel kann að vera að áherslur OECD á framan- greindum sviðum séu ekki ráðamönnum að skapi og því sé leitað annað.

Greiningin skoðar OECD út frá þeirri forsendu að stofnunin sé lánveitandi stefna, hugmynda, áherslna og að Ísland sé þiggjandi. Þess ber þó að geta að Ísland hefur ekki einvörðungu verið þiggjandi á þessari löngu vegferð. Íslenskir opinberir starfsmenn hafa verið virkir þátttakendur í starfi stofnunarinnar og lagt hugmyndir og nálganir að mörkum. Þær hafa síðar verið teknar upp með mjög markvissum hætti hjá stofnuninni, nægir að nefna nýlegt dæmi um kynjaða fjárlagagerð.

Eins og fram hefur komið hefur OECD hvorki „refisvönd“ né „gulrót“ og þarf stofnunin því að reida sig á gæði afurða sinna og náð samstarf með aðildarríkjunum. Takist hvorugt er grundvöllur fyrir starfsemi brostinn. Stofnunin þarf því að vera sveigjanleg og í takti við tíðarandann hverju sinni til að skipta enn máli í alþjóðasamfélaginu. Að sama skapi hefur hún verið gagnrýnd fyrir að elta nýjustu tískufyrirbrigðin í stjórnkerfisfræðunum. Er þetta hins vegar gert í þeirri von um að vera á undan og hafa eitthvað fram að færa gagnvart aðildarríkjunum. Vegurinn sem OECD þarf að ferðast er því vandrataður. Engu að síður geta kreppur líkt og núverandi kórónuveirufaraldur veitt alþjóðastofnunum tækifæri til að gera sig gildandi eins og OECD hefur þegar gert með sínum viðburðum, útgáfum og vefsíðu.

Það verður áhugavert að sjá hvernig tímabilið 2019-2020 kemur út úr könnunum OECD. Frá því kórónuveirufaraldurinn hófst hefur fundasókn breyst. Stofnunin hefur bæði boðið upp á fleiri viðburði og styttri. Fundir nefnda og starfshópa eru með öðru sniði, standa yfir í fleiri daga og eru styttri til að mæta kröfum aðildarríkja utan Evrópu. Ekki er hægt að segja hvort þessi aðlögun hafi veikt eða styrkt tengsl Íslands við stofnunina. Þá koma fjarfundir seint í stað þeirra tengsla sem myndast þegar fólk hittist í eigin persónu.

Með þessari grein hefur verið sýnt fram á að íslensk stjórnsýsla er að nýta sér afurðir OECD við stefnumótandi ákvörðunartöku hér á landi. Áhugavert væri að skoða nánar hverjir séu leiðandi í þessu ferli, eru það t.a.m. embættismennirnir eða pólitískir ráðamenn? Jafnframt er tilefni til þess að greina eðli og umfang yfirfærsla á tilteknum stefnumálum með markvissari hætti en gert hefur verið í þessari grein. Þó að íslensk stjórnsýsla geti tekið virkari þátt í starfi OECD á fleiri sviðum má ekki vanmeta þann tíma sem fer

í að taka þátt í alþjóðasamstarfi. Starfsemi OECD er þess eðlis að stofnunin er að fást við flest alla málaflokka fyrir utan varnarmálin. Það eru því mikil tækifæri fyrir íslenska stjórnýslu að nýta sér það sem OECD hefur upp á að bjóða. Áhugavert verður að fylgjast með nýjum framkvæmdastjóra stofnunarinnar, Mathias Cormann, sem tók við fyrr í sumar en áherslur hans kunna að hafa áhrif á það hvernig samstarf OECD og Íslands mun þróast á komandi árum.

Tilvísanir

- 1 <https://www.oecd.org/sdd/prices-ppp/oecd-share-in-world-gdp-stable-at-around-50-per-cent-in-ppp-terms-in-2017.htm>
- 2 <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-Iceland.pdf>
- 3 <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2019/09/16/Ny-skýrsla-OECD-Lifskjor-a-Islandi-med-thvi-besta-sem-thekkist/>
- 4 <https://www.althingi.is/altext/stjt/2013.142.html>
- 5 <https://www.althingi.is/altext/151/s/0757.html>
- 6 <https://www.stjornarradid.is/media/forsætisráðuneyti-media/media/frettir2/Vondud-loggjoef--februar-2017.pdf>
- 7 <https://www.stjornarradid.is/media/forsætisráðuneyti-media/media/utgefidefni/sidareglur-stjr-09.pdf>
- 8 <https://www.samkeppni.is/media/raedur-2020/RAEDA-Samkeppnismat-OECD.pdf>

Heimildaskrá

- Aubrey, H. (1967). *Atlantic Economic Cooperation: The Case of the OECD*. New York: Council on Foreign Relations/Praeger.
- Benson, D. og Jordan, A. (2011). „What have we Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited“, *Political Studies Review* 9(3), 366-378.
- Camps, M. (1975). *First World Relationships: The Role of the OECD*. New York / Washington / London: Council on Foreign Relations / Praeger.
- Carroll, P. (2013). „Policy Transfer and Accession: A Comparison of Three International Governmental Organisations“, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 20(4), 345-353.
- Carroll, P. og Kellow, A. (2011). *The OECD: A Study of Organisational Adaptation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Coleman, W. (1994). „Policy convergence in banking: a comparative study“, *Political Studies* XLII, 274-292.
- Dolowitz, D. and March, D. (1996). „Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature“, *Political Studies* 44, 343-357.
- Dolowitz, D. og March, D. (2000). „Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policymaking“, *Governance* 13(1), 5-23.
- Dolowitz, D. og Marsh, D. (2012). „The future of policy transfer research“, *Political Studies Review* 10(3) 339-345.
- Evans, M. og Davies, J. (1999). „Understanding Policy Transfer: A multi-level, multi-disciplinary perspective“, *Public Administration* 77(2), 361-385.
- Forsætisráðuneytið (2010). *Sambent stjórnýsla*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Guðmundsson, G. (1962). „OECD“, *Alþýðunblaðið*, 3. febrúar.
- Guðmundsson, B. (1964). „Ísland og OECD“, *Vísir*, 1. júní.
- Haas, P. (ritstj.). (1992). „Knowledge, power and international policy coordination“, sérstök útgáfa *International Organisation* 46(1).

- Clifton, J. og Díaz-Fuentes, D. (2014). „The OECD and “The Rest”: Analyzing the Limits of Policy Transfer“, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 16(3), 249-265. DOI: 10.1080/13876988.2013.877674.
- Lendvai, N. og Stubbs, P. (2007). „Policies as translation: situating transnational social policies“, í Hodgson, S.M. og Irving, Z. (ritstj.), *Policy Reconsidered: Meanings, Politics and Practices* (bls. 173-190). Bristol: The Policy Press
- Mahbubani, K. (2012). „The OECD: A classic sunset organization“, *Global Policy* 3(1), 117–118.
- Majone, G. (1991). „Cross-National Sources of Regulatory Policymaking in Europe and the United States“, *Journal of Public Policy* 11:1, 79-106.
- Mold, A. (2010). *Maddison's forecasts revisited: What will the world look like in 2030?* Sótt af <http://www.voxeu.org/article/what-will-world-look-2030-maddison-s-forecasts-revisited>
- OECD (2007). *Council Resolution on Enlargement and Enhanced Engagement*. Sótt af <https://www.oecd.org/brazil/oecdouncilresolutiononenlargementandenhancedengagement.htm>
- OECD (2010). *Global Perspectives on Development: Shifting Wealth*. Paris: OECD.
- Quah, D. (2011). „The Global Economy's Shifting Centre of Gravity“, *Global Policy* 2(1), 3–9.
- Pal, L. (2012). *Frontiers of Governance: The OECD and Global Public Management Reform*. London: Palgrave Macmillan
- Pal, L. (2014). „Introduction: The OECD and Policy Transfer: Comparative Case Studies“, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 16(3), 195-200. DOI: 10.1080/13876988.2014.910910.
- Parsons, W. (1996). *Public Policy*. Cheltenham, England: Edward Elgar.
- Robertson, D. (1991). „Political Conflict and Lesson Drawing“, *Journal of Public Policy* 11(1), 55-78.
- Robertson, D. og Waltman, H. (1992, september). *The Politics of Policy Borrowing*. Erindi flutt á árlegum fundi the American Political Science Association, Chicago, BNA.
- Rose, R. (1991). „What Is Lesson-Drawing?“, *Journal of Public Policy* 11(1), 3–30.
- Rose, R. (1993). *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*. Chatham, N.J: Chatham House Publishers.
- Stone, D. (2017). „The Transfer of Policy Failure: Bricolage, Experimentalism and Translation“, *Policy and Politics* 45(1), 55-70.
- Vísir (1960). „Ný stofnun í stað OECC“, 15. desember.