

Sensorveiledning pol1002, eksamensdato 03.06.2015

Del 1

Temaet er dekket i forelesning(er) og pensum - se *Økonomi og politikk*, kapittel 6, særlig underkapittel 6.2 *Inntektspolitikk*, ss. 223 – 236.

Selv om emnet er sentralt, kan det være krevende for kandidatene på grunn av at det er en del særegne detaljer for feltet. Dette må det tas hensyn til i vurderingen av besvarelsene.

Hva menes med inntektspolitikk

Inntektspolitikk er offentlig politikk knyttet til lønnsoppgjørene, hvor statens myndigheter forsøker å påvirke samlet lønnsveksten – og gjennom lønnsveksten også kostnads- og prisstigningen. Flere definisjoner er gitt. I pensum er nevnt Skånlands (1981): «*Tiltak som fra sentralt hold nyttes direkte for å påvirke priser og lønninger*», samt Elvanders (1988): «*Statlige tiltak som direkte eller indirekte er koplet til lønnsforhandlinger, og som har til hensikt å begrense lønnsveksten*».

Det siktes ikke mot at kandidatene skal huske slike detaljer – men svaret bør ha med at det (1) dreier seg om påvirkning av lønnsoppgjørene, (2) fra sentrale myndigheter (statsmyndighetene) og (3) at hensikten er å påvirke (begrense) gjennomsnittlige lønnstillegg, dvs. lønnsveksten i samfunnet. *Svar på første delspørsmål kan være kort.*

... og hva kan myndighetene håpe på å oppnå gjennom slik politikk?

Hensikten med inntektspolitikk har særlig vært å påvirke kostnadsvekst og konkurranseevne overfor utlandet (landene som har vært aktive på området er, som Norge, små land med stor utenrikshandel i forhold til samlet produksjon). Pluss til kandidater som ser at dette kan være mest meningsfylt dersom valutakursen er stabil eller fast; da kan redusert lønnsvekst lettere enn ellers gi lavere eksportpriser på utenlandske markeder. Lavere eksportpriser i utlandet kan gi økt etterspørsel etter norske varer, og dermed redusert arbeidsledighet og økt sysselsetting i Norge. Myndighetene har gjennom inntektspolitikk trukket partene i arbeidslivet inn i utforming og utøvelse av offentlig politikk. *Svar på andre delspørsmål kan også være kort.*

Diskuter kort hvordan inntektspolitikken har blitt brukt og har virket i Norge siden 1960-årene, samt om politikken har lyktes.

Utgangspunktet for at temaet kom på dagsordenen internasjonalt, var økt inflasjon internasjonalt i 1960-årene. I perioder har inntektspolitikken spilt en viktig rolle, særlig med kombinasjon av internasjonal krise/lavkonjunktur og fast valutakurs. Politikken benevnt som *Solidaritetsalternativet* i 1990-årene (pensum s. 227-228) er et godt eksempel, som også har vært diskutert i undervisningen. Politikken ble ansett som meget vellykket mht. å få Norge ut av krisen. Myndighetene forsøkte, uten særlig hell, å videreføre politikken utover i 1990-årene. En årsak til at dette ble vanskelig, var at krisen var overvunnet, og at det var mindre frykt for arbeidsledighet og derfor økt fokus blant arbeidstakerne på fordelingen av verdiene som ble skapt i produksjonen. (Noen andre grunner – som har sammenheng med samfunnsendringer – er gjengitt nedenfor.) *Spørsmålet som er stilt kan besvares på flere måter. Svaret bør være lengre enn innledningsspørsmålene (det står «diskuter»).*

Hva er Aukrust-modellen?

Her øker vanskelighetsgraden noe ved at det spørres etter (logikken i) en bestemt modell, som har stått særlig sentralt for politikktutforming på feltet og fortsatt utgjør en viktig referanseramme.

Kandidatene bør ha fått med seg at dett er en makroøkonomisk modell med to sektorer – skjermet og konkurranseutsatt – hvorav den sistnevnte (også ofte kalt «industrien») produserer for internasjonale markeder og konkurrerer med utenlandske foretak. Den førstnevnte omfatter virksomhet som er skjermet for konkurranse på grunn av egenskaper ved produktene; mange tjenester kan kun produseres der de konsumeres – dvs. innenlands i Norge. De to sektorene konkurrerer om den samme arbeidskraften i Norge; begge må betale norsk lønn. For den konkurranseutsatte sektoren blir det da viktig at lønnen ikke blir satt så høyt at samlede kostnader (hvor lønn inngår og kan være viktig) ikke blir for høye i forhold til konkurrentene i utlandet. Hvis lønnsforhandlingene skjer først i konkurranseutsatt sektor («frontfaget»/»frontfagmodellen»), og andre bedrifter følger etter, vil lønnsnivået ta hensyn til konkurransesituasjonen for industrien (motsatt, hvis lønnen ble fastsatt i skjermet sektor først, kunne det bli vanskelig for industrien).

Hvilken rolle har den spilt i praksis, og med hvilke (sannsynlige) konsekvenser?

Rammene for lønnsoppgjørene har vært praktisert i henhold til «frontfagmodellen». Resten av samfunnet har måttet tilpasse seg de lønnstilleggene som er blitt gitt der. Det har gitt stabilitet og forutsigbarhet, særlig for industrien, men også for arbeidstakerne gjennom stabil etterspørsel etter arbeidskraft. Tilpasningen har trolig medvirket til å holde lønnsdannelsen sentralisert (en nødvendig forutsetning for et slikt opplegg, se nedenfor) og til en flatere lønnsstruktur for dem som har vært omfattet av kollektive forhandlinger. *Det er naturligvis usikkerhet knyttet til konsekvensene, og spørsmålet kan besvares på flere måter. Argumentene som framsettes må vurderes. Hvis svaret er poengtert kan det være nokså kort.*

Diskuter noen utviklingstrekk som over tid har påvirket evnen til å føre inntektspolitikk.

Inntektspolitikk forutsetter at få parter kan forhandle med bindende virkning for svært mange. Dette var i grove trekk situasjonen for noen tiår siden, da LO og NAF (i dag NHO) var mer dominerende enn i dag. Siden har det komme til flere spesialiserte organisasjoner på både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, som representerer noe snevrere interesser enn hovedorganisasjonene gjorde før. Det er blitt flere parter å ta hensyn til, som kan gjøre det mer krevende å komme til enighet.

Hvis lønnsveksten skal begrenses (som også i seg selv kan problematiseres fra et normativt synspunkt), er det også avgjørende for å kunne lykkes at begrensningene blir gjeldende for de fleste (og at situasjonen oppfattes å være slik). Ellers vil for eksempel arbeidstakergrupper med sterk forhandlingsmakt kunne trekke seg ut av de store organisasjonene for å oppnå bedre lønnsavtaler. Samfunnsutviklingen har også medført at det legges større vekt enn før på enkeltindividets situasjon. Inntektspolitikk kan derfor i dag være best egnet for å møte utfordringer ved utpregede kriser. Krisebevissthet kan virke samordnende og disiplinerende for særinteresser – så lenge en krise varer.

Ulike systemer for lokale forhandlinger på tvers av bransjer kan også gi utfordringer, for eksempel ved at det for noen grupper kan være få eller dårlige muligheter til lokale lønnstillegg, i tillegg.

Er situasjonen i Norge på dette feltet ulik fra i de øvrige nordiske landene?

Inntektspolitikk også i andre nordiske land tidligere, f.eks. Sverige, men mindre sentralisert lønnsdannelse siden krisen i 1990-årene. *Andre land enn Norge er ikke godt dekket. Det må derfor ikke trekkes noe særlig for knappe eller svake svar på dette siste spørsmålet – det bør heller brukes som en mulighet til å justere karakteren opp for dem som «vipper» og svarer relativt bra her.*

Del 2

Oppgave 1:

Sti-avhengighet («path dependency»): Pensum: Christensen, Læg Reid, Roness & Røvik (kap. 3). De kulturelle normene og verdiene som preger en organisasjon i dens begynnende og formative år vil ha stor betydning for de utviklingsveiene den følger siden. En offentlig organisasjon etableres i en bestemt tidsperiode og får det vi kan kalle «fødselsmerker» som kan være karakterisert av bestemte kulturelle kontekster eller normer og verdier, noe som vil prege den sterkt senere. Poenget er altså at de typene mål en organisasjon etablerer fra begynnelsen vil ha stor betydning for utviklingen videre og er ikke lette å forandre, selv når omgivelsene og konteksten endrer seg.

Den bismarckske velferdsmodellen: Pensum: Kuhnle & Kildal (kap. 1). Kjentegnet av en pragmatisk tilnærming til framveksten av sosialdemokratiet og arbeiderklassen, ved å komme dem i møte med omfattende reformer som la grunnlaget for den moderne velferdsstaten. Velferdsstatens framvekst kan derfor ses på som en defensiv politikk for sosial integrasjon og stabilitet; Bismarcks sosiale reformer var et forsøk på å passivisere den sosialistiske arbeiderbevegelsen. Offentlig sosialpolitikk er et initiativ ovenfra, fra samfunnets maktelite, for å bevare en samfunnsorden eller for å hindre «revolusjon».

EØS-avtalen: Pensum: Christensen, Egeberg, Læg Reid & Aars (kap. 10). EØS er den viktigste og mest omfattende internasjonale avtalen for norsk politikk. Avtalen ble inngått mellom EFTA-landene (Det Europeiske Frihandelsforbund – opprinnelig Norge, Island, Liechtenstein, Sveits) og EU i 1993. Gjennom EØS-avtalen og tilknytningen til Schengen-avtalen (om felles grensekontroll og politisamarbeid) er Norge knyttet opp til den formelt overstatlige søylen i EU. EØS knytter EFTA-landene (nå Island, Liechtenstein og Norge) til EUs indre marked, som gjennom utviklingen av et felles regelverk forsøker å fjerne hindringer for et fritt varebytte og fri bevegelighet for kapital, tjenester og personer innenfor EU/EØS-området.

Statlige tilsyn: Pensum: Christensen, Egeberg, Læg Reid & Aars (kap. 3). Sentralforvaltningen har en viktig kontroll- og tilsynsfunksjon. Dette kan være statens kontroll og tilsyn med seg selv, dvs. aktiviteter innad i statlige organ, f.eks. Trygderetten. Det kan også være statlige tilsyn med fylkeskommuner og kommuner: eksempler på slike regionale statlige organer er Fylkesmannen og Helsetilsynet i fylkene. En tredje kategori tilsyn er statlig tilsyn med eksterne aktiviteter og produksjon, enten det omfatter offentlige eller private aktiviteter og tjenesteyting; f.eks. Arbeidstilsynet, Statens Jernbanetilsyn og Mattilsynet. Det som har preget utviklingen når det gjelder kontroll- og tilsynsfunksjonen er at disse oppgavene har blitt sterkere utbygget (dvs. flere tilsyn), de har fått sine egne organer, og er dermed blitt mer synlige.

Allokerings effektivitet: Pensum: Fiva, Hagen & Sørensen (kap. 5). Målet for offentlig virksomhet om at tjenestene får en utforming og et volum som er godt tilpasset befolkningens preferanser i ulike deler av landet, og at det også tilpasses endringer i preferanser over tid.

Samstyring: Pensum: Røiseland & Vabo (kap. 1-3). Utgangspunktet for samstyring er at produksjonen av tjenester og iverksettingen av offentlig politikk er blitt så kompleks og fragmentert at den enkelte organisasjon derfor har fått stadig mindre muligheter til å utforme og iverksette effektive tiltak alene, og det har derfor blitt nødvendig med interorganisatorisk samarbeid – med andre offentlige virksomheter, private bedrifter eller frivillige organisasjoner – og nye typer av styringsprosesser som sikrer effektivitet i dette samarbeidet. Samstyring kan defineres som «den ikke-hierarkiske prosessen der offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening». Hovedpoenget i samstyring er altså at ulike aktører samarbeider, og at dette samarbeidet har relevans for offentlig styring. Selve kjernen i samstyring er at offentlig politikk utvikles og iverksettes gjennom strukturer som er annerledes enn de klassiske, dvs. de som bygger på hierarki og et entydig over- og underordningsforhold mellom aktørene. I stedet finner samstyring sted gjennom strukturer der ulike, men mer eller indre likeverdige aktører samhandler i forbindelse med en eller annen oppgave.

Oppgave 2 a): Man tar gjerne utgangspunkt i tre prinsipper for maktfordeling: *horisontal maktfordeling*, *vertikal maktfordeling* og *maktfordeling mellom generasjoner*. Redegjør for hvert av disse tre prinsippene, og drøft hvordan de har blitt anvendt i det norske systemet.

Dette er en veldig bred og generell oppgave, som dekker store deler av pensum. Vi bør derfor være åpne for ulike løsningsforslag på oppgaven. Selve beskrivelsen av de tre maktfordelingsprinsippene er å finne hos Østerud (kap. 6), men i tillegg er det naturlig å trekke inn stoff både fra bøkene «Kommunal organisering» (Fiva m.fl.), «Forvaltning og politikk» (Christensen m.fl.) og «Politikkens allmengjøring...» (Rommetvedt).

Den horisontale maktfordelingen handler om hvordan makten skal fordeles mellom statsorganene. Gode oppgaver vil forhåpentligvis nevne «checks and balances» og Montesquieu og Locke, samt skille mellom den moderate og ekstreme varianten, og diskutere hvordan parlamentarismen har visket ut skillet mellom den utøvende og lovgivende makt for Norges del.

Den vertikale maktfordelingen dreier seg om hvordan makten skal fordeles mellom nivåene, og spørsmålet handler reelt sett om hvilken størrelse på geografiske beslutningsenheter som er mest effektiv: dvs. hvor store eller små bør beslutningsenhetene være for at man mest mulig effektivt kan løse de problemene som befolkningen står overfor. Vi bør vel forvente at de virkelig gode oppgavene diskuterer det evige dilemmaet: på den ene side vil små beslutningsenheter gi borgerne større innflytelse til å påvirke politiske vedtak, men på den annen side vil enheten ha mindre kontroll over de faktorene som befolkningens livsvilkår avhenger av. Om man også kommer inn på at dette normalt er blitt løst i praksis ved hjelp av enhetsstat eller føderalisme trekker det også veldig opp. Her kan vi nok risikere at mange pøser på med all informasjon om kommunene som de sitter på, men som kanskje ikke er like relevant for problemstillingen. Noen mulige stikkord her kan være: allokeringseffektivitet vs. kostnadseffektivitet, politisk deltagelse, statlig maktkonsentrasjon, nasjonale hensyn (paternalisme, makroøkonomisk styring, geografisk (u)likhet). De virkelig gode besvarelsene vil kanskje også trekke inn NPM, fristilling, osv.

Det tredje og siste prinsippet er det som er minst dekt i pensum og forelesninger, så her bør vi godta litt tynnere besvarelser. Men dette handler om at det i de fleste land er sånn at det er vanskeligere for nasjonalforsamlingen å endre forfatningen enn det er å vedta en alminnelig lov. Grunnen er selvsagt at i de fleste demokratier gjelder dette helt grunnleggende menneskerettigheter knyttet til ytringsfrihet og forbud mot straff uten lov og dom, osv. De gode oppgavene klarer å formidle at dette er mer absolutte og grunnleggende rettigheter enn andre, og som er en forutsetning for at et demokratisk system skal kunne fungere, og at det derfor er lagt hindringer i veien for at disse skal kunne trekkes tilbake.

Generelt for denne oppgaven gjelder at alle forsøk på å forklare og drøfte i tillegg til å beskrive bør premieres.

Oppgave 2 b): I organisasjonsteorien er det to begreper som står sentralt: *det instrumentelle perspektivet* og *det institusjonelle perspektivet*. Forklar hva som menes med begrepene, og drøft styrker og svakheter ved disse, gjerne ved hjelp av eksempler fra det norske politisk-administrative systemet.

Pensum: Christensen, Lægreid, Roness & Røvik (kap. 1-4). Første del av denne oppgaven bør være ganske «straightforward», og et minimumskrav er at man har fått med seg at hovedskillet mellom det instrumentelle og institusjonelle perspektivet er at det instrumentelle perspektivet ser organisasjoner som et redskap eller verktøy som står til disposisjon for lederne. Her antas det at det er en rasjonalitet nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen, som begrenser den enkeltes handlingsvalg og gjør at de ansatte bidrar til å realisere organisasjonens mål og verdier. Gode oppgaver vil diskutere hvordan instrumentalitet kan oppnås gjennom formålsrasjonelle beslutninger og/eller organisasjonsstruktur.

Det institusjonelle perspektivet åpner derimot for at organisasjonene har egne institusjonelle regler, verdier og normer som gjør at de har en selvstendig innflytelse på atferden til de ansatte, og at de ikke automatisk tilpasser seg styringssignalene fra ledere. Her har altså begrepet «institusjon» og «institusjonell» en helt annen betydning enn når vi i dagligtale bruker «institusjon» om f.eks. et sykehus, en skole e.l. Et minstekrav til de gode oppgavene her må være at man diskuterer de to ulike tilnærmingene til det institusjonelle perspektivet; dvs. kulturperspektivet og myteperspektivet, og at man diskuterer logikken om kulturelt passende. Det er også stjerne i boka om man kan si noe om hvordan organisasjonskultur utvikles. I forelesningene har vi gått gjennom ulike kulturelle typer, samt snakket om hva som kjennetegner rasjonaliserte myter og hvorfor og hvordan de spres, og besvarelser som inkluderer dette bør belønnes.

I drøftingen av styrker og svakheter bør vi premiere kreative løsninger, men mulige stikkord kan være: begrenset rasjonalitet, kontrollspenn, organisasjonsmessig legitimitet, smidighet vs. rigiditet, «indoktrinering», sti-avhengighet vs historisk ineffektivitet.

Når det gjelder eksempler fra det norske politisk-administrative systemet bør vi være åpne for mange løsninger, og i forelesningene har vi sett på eksempler både fra forvaltningen, Apple og Rosenborg.