

OECD *Multilingual Summaries*

Economic Policy Reforms 2012. Going for Growth

Summary in Icelandic



Read the full book on:
[10.1787/growth-2012-en](http://dx.doi.org/10.1787/growth-2012-en)

Endurbætur á efnahagsstefnu árið 2012. Stefnt að vexti

Útdráttur á íslensku

- *Stefnt að vexti* er árleg skýrsla OECD þar sem gerð er grein fyrir helstu atriðum í kerfisþróun hjá löndum innan OECD. Skýrslan bendir á forgangsatíði í kerfisumbótum sem muni efla rauntekjur hvers OECD lands fyrir sig og helstu nývaxtarlandanna, (Brasilíu, Kína, Indlands, Indónesíu, Rússlands og Suður-Afríku). Greiningin í *Stefnt að vexti* fer einnig reglulega yfir framkvæmd kerfisumbóta í þeim löndum sem fjallað er um.
- Þessi skýrsla gefur vísbendingar sem henta til alþjóðlegs samanburðar, sem gera löndunum kleift að leggja mat á efnahagslega frammistöðu sína og stefnu í kerfisumbótum á mjög fjölbreyttum sviðum. Hverju umfjöllunarefni fylgja einnig nokkrar athuganir á einstökum þemum.

Forgangsverkefni á sviði kerfisumbóta til að auka rauntekjur hafa verið skilgreind af OECD með tilstilli greiningar í *Stefnt að vexti* síðan árið 2005 fyrir hvert OECD land og frá útgáfunni árið 2011 fyrir BRIICS löndin – Brasilíu, Kína, Indland, Indónesíu, Rússland og Suður-Afríku, helstu löndin sem eru ekki aðilar og OECD starfar náið með. Þetta ferli er hentug leið stjórnvalda til að gera sér grein fyrir endurbótum á stefnumótun sem hafa áhrif á líffsgæði íbúanna til langs tíma lítið. Greining *Stefnt að vexti* hefur verið notuð í sameiginlegu greiningarferli G20 landanna síðan á ráðstefnunni í Pittsburgh árið 2009.

Í þessari nýju útgáfu af *Stefnt að vexti* er lagt mat á þær framfarir sem orðið hafa í löndunum síðan í upphafi kreppunnar og er farið yfir allt tímabilið 2007-11. Kreppan hefur haft í för með sér ný vandamál og lærdóma í stefnumótun en einnig dregið fram með skýrari hætti þörfina á mörgu því sem *Stefnt að vexti* skýrslan tiltók sem forgangsmál. Helstu aðalatriði á sviði kerfisumbóta sem koma fram á árunum frá upphafi kreppunnar eru tekin saman í yfirlitskafla (1. kafla) og nánari lýsing þeirra er í athugasemdum um einstök lönd (í 2. kafla). Þessi atriði eru:

- Hraði umbótanna, mældur miðað við hve hratt löndin bregðast við þeim forgangsumbótum sem bent var á í fyrri útgáfum af *Stefnt að vexti* reyndist í heild vera meiri eftir kreppuna en fyrir hana.
- Hraði og eðli umbótanna hefur þó verið með mjög ólíkum hætti, sé lítið til einstakra tímasteiða kreppunnar. Í kreppunni árið 2008 hægði fyrst á kerfisumbótum í OECD löndum þar sem meginviðfangsefnið var að mæta bráðri þörf á að koma jafnvægi á heildareftirspurn og veita atvinnulausum tekjustuðning. Eftir því sem þörfin fyrir aðhald í fjármálum til meðallangs tíma varð meira knýjandi, voru umbætur settar í framkvæmd varðandi stefnumótun sem gátu eflt aðlögunarferlið á fjármálasviðinu, svo sem umbætur á eftirlaunakerfum, velferðarkerfum og í opinbera geiranum.
- Kreppan og hinn hægfara bati hafa verkað sem hvatar fyrir kerfisumbætur, einkum í þeim OECD-löndum þar sem umbótanna var mest þörf. Lágtekjulönd innan OECD, þar sem þörfin á umbótum er almennt meiri, svo og þau lönd þar sem atvinnuleysið jókst mest í kreppunni, hafa unnið harðar að þeim tilteknu forgangsumbótum sem bent var á í *Stefnt að vexti*.
- Þörfin á aðhaldi í opinberum fjármálum og fjármálakreppan sem fylgdi í kjölfarið á hraðvaxandi ríkisskuldum hafa verið önnur hvatning til umbóta síðan 2009, sem er þvert á fyrri vísbendingar um að aðhald í fjármálum leiði til þess að samdráttur verði í umbótum. Nánar tiltekið, á seinasta skeiði kreppunnar hefur orðið var við aukinn hraða í umbótum sem eru pólitískt viðkvæmar og er ætlað að efla væntanlegan hagvöxt, endurheimta samkeppnishæfni í verði og endurvekja fjárhagslega sjálfbærni hjá þeim löndum sem urðu fyrir barðinu á skuldakreppunni í Evrópu.
- Áhrif kreppunnar voru bæði mildari og skammvinnari í BRIICS löndunum en hún leiddi einnig enn frekar í ljós nauðsynina á aðgerðum sem gætu leitt til heildstæðari þróunar. Öll hagkerfi nývaxtarlanda sem hér er fjallað um hafa hrint í framkvæmd umbótum sem miða að því að efla gæði og umfang menntakerfisins en því hefur minna verið sinnt að takast á við önnur mikilvæg forgangsaatriði svo sem að draga úr hömlum á beinni erlendri fjárfestingu og eflingu laga og reglu.
- Með tilliti til þess sem áunnist hefur á síðustu árum ætti að setja í forgang þau atriði í stefnumótun sem geta aukið atvinnu í tengslum við það aðhald í fjármálum sem unnið er að:

* Áhrifarík stefnumótun varðandi vinnumarkaðinn varðandi endurmenntun atvinnulauss starfsfólks og hvetjandi aðgerðir til að snúa aftur til vinnu geta dregið úr langvarandi atvinnuleysi. Færa má rök fyrir því að vernda þurfu slíkar stefnur gagnvart aðhaldi í fjármálum og að samtímis sé unnið að umbótum á atvinnuleysisbótakerfinu þegar batinn í eftirspurn á vinnumarkaði hefur náð föttestu. Sérstaklega þarf að athuga hvort ekki mætti með tímanum draga úr hækkun á upphæðum bóta og/eða lengd þeirra en um leið gera hinar nýlegu viðbætur við umfang atvinnubóta varanlegri.

* Breytingar í skattamálum sem eru hagstæðar hagvexti gætu stuðlað að fjölgun starfa í efnahagsbatanum og jafnframt stuðlað að aðhaldi í fjármálum að því marki sem þær eru innleiddar með því móti að þær auki skatttekjur. Hér er meðal annars átt við að draga úr kostnaði við skattheimtu og færa skattbyrðina yfir á tekjugrunna sem síður hafa skaðleg áhrif á atvinnu og hagvöxt, svo sem fasteignir, neyslu og umhverfisskatta.

* Umbætur á afurðamörkuðum eru forgangsmál hjá mörgum OECD löndum - einkum í Evrópu og gætu þær haft all skjótvirk áhrif á hagvöxt, einkum ef þær eru framkvæmdar í tilteknum geirum eins og smásöluverslun og sérfræðiþjónustu þar sem möguleikarnir á að fjölga störfum hratt eru nokkuð góðir.

* Í hagkerfum þar sem slaknað hefur á efnahagsbatanum á ný er mikilvægt að viðbrögð í stefnumótun taki mið af þeim lærdómi, sem draga má af kreppunni, hvað er áhrifaríkt til að vernda vinnumarkaðinn gegn lágu framkvæmdastigi, til dæmis með því að nýta skammtímaverkefni sem best.

Þó að kreppan hafi sýnt með greinilegri hætti fram á nauðsynina á kerfisumbótum og orðið hvatning til aðgerða hafa menn lýst áhyggjum sínum af því að sumar þessara umbóta kynnu að vera skaðlegar til skamms tíma lítið, til dæmis ef þær draga enn frekar úr heildareftirspurn. 4. kafli byggir á 30 ára reynslu af umbótum hjá OECD löndunum og varpar ljósi á skammtímaáhrif kerfisumbóta. Þar er farið yfir allmargar lærdóma sem draga má af stefnumótun um hvernig bæri að hanna núverandi umbótaaðgerðir þannig að þær gætu hjálpað til að hrinda efnahagsbatanum af stað:

- Áhyggjur manna af mögulegum, neikvæðum skammtímaáhrifum virðast vera ýktar. Sumar kerfisumbætur virðast efla hagvöxt all hratt en venjulega hafa fáar eða engar þeirra skammtíma kostnað í för með sér.
- Ávinningurinn af umbótum kemur þó oft aðeins fram á lengri tíma - iðulega á nokkrum árum.
- Einnig geta afturvirk skilyrði haft sitt að segja varðandi skammtímaáhrif umbóta. Ýmislegt bendir til að á „erfiðum tímum“ kunni tiltekna umbætur á vinnumarkaði (á atvinnubótakerfi og vinnuvernd, sér í lagi) að hafa slæm áhrif á efnahagsástandið til skamms tíma. Í þeim hagkerfum þar sem kreppa ríkir enn og ef núverandi stefnur eru ekki taldar vera greinilega á villigötum, kynni því að vera betri kostur að hrinda slíkum umbótum ekki í framkvæmd fyrr ein vinnumarkaðurinn sýni greinileg batamerki.
- Vel hannað úrval af endurbótum á vinnumarkaði og afurðamarkaði myndi efla framfarir hvað mest og létta á kostnaðinum á innleiðingu einstakra umbóta - til dæmis má nefna að létta hömlum af afurðamaörkuðum ásamt atvinnuvernd og umbótum á sviði atvinnubóta - þetta gæti dregið úr mögulegri lækkun launa sem tengjast því síðarnefnda.
- Skammtíma áhrif kerfisumbóta verða meiri ef virkt kynningarstarf og öflug og vel skipulögð bankastarfsemi efla sjálfstraust og hvetja heimili og fyrirtæki til að leggja fram fé til að tryggja auknar tekjur síðar sem eru afleiðing af umbótunum.

Þar sem menn hafa gert sér grein fyrir vaxandi misræmi í tekjum hjá flestum OECD löndum á síðustu áratugum hefur það dregið fram í dagsljósið áhyggjur af því að kerfisumbætur - og þar af leiðandi ýmis forgangsatridi í *Stefnt að vexti* geti valdið auknu ójafnræði í tekjum. Slíkar áhyggjur hafa fengið frekari athygli í sambandi við kreppuna, einkum í þeim löndum þar sem umbótastarfið er aðallega knúið áfram af markmiðum um aðhald í fjármálum. 5. kafli tekur til athugunar hagstæðustu heildir og málamiðlanir milli þess að draga úr ójafnrétti og efla efnahagsvöxt.

- Margar kerfisumbætur fela í sér tvöfalda ávinning þar sem þær draga úr misrétti en efla jafnframt verga þjóðarframleiðslu á íbúa til lengri tíma lítið. Dæmi um þetta eru meðal annar uppsöfnun mannauðs, einkum á framhaldsskólastigi, sem leiðir til aukinnar hagkvæmni og jafnræði í menntun, dregið er úr tvískiptingu vinnumarkaðarins, aðlögun innflytjenda verður auðveldari og þátttaka kvenna á vinnumarkað eflist. Minnkuð skattheimta ásamt lægri jaðarsköttum stuðlar einnig að jafnaði að báðum þessum atriðum.
- Á hinn bóginn geta aðrar umbætur haft í för með sér málamiðlanir milli vaxtar og markmiða um tekjudreifingu. Ef til dæmis skattgreiðslur eru fluttar frá tekjuskatti einstaklinga og fyrirtækja yfir á neysluskatta kann það að hvetja til aukinnar atvinnuþáttöku, sparnaðar og fjárfestingar en um leið grafið undan jafnræði. Þó er hægt að nota bótagreiðslur sem miðast að lágtekjuhópum til að létta á þessari málamiðlun.

Tekjudreifing mótast ekki aðeins af langtímaþróun svo sem breytingum á stefnum og stofnunum, tæknibreytingum eða hnattvæðingu en einnig verður hún fyrir áhrifum, stundum varanlegum, frá þjóðhagslegum áföllum eins og hinni nýlegu fjármálakreppu. 6. kafli byggir á fræðilegri greiningu á 40 löndum innan OECD og BRIICS yfir 30 ára tímabil og athugar áhrif þjóðhagslegra áfalla á dreifingu tekna og atvinnu, og hlutverk stefnumótunar og stofnana í að hafa áhrif á þau. Kafllinn athugar hverjir vinna og hverjir tapa, og varpar ljósi á hin sveigjanlegu tengsl milli þess að dreifa áhættu og markmiða um vöxt:

- Tekjur lágtekjuhópa og atvinna ungmenna hafa almennt orðið fyrir mestum áföllum þegar harðnar í ári en þó hafa þær aukist hraðar þegar árferðið batnar. Hvað varðar nýjustu fjármálakreppuna hafa bæði hátekjuheimili og hinir lægst launuðu orðið fyrir meiri áföllum en miðstéttarfolk.
- Meðal umbóta sem auka áhættudreifingu en um leið koma hagvexti og atvinnu til góða, ekki síst með því að auðvelda endurskipulagningu atvinnu í hagkerfinu öllu, eru til dæmis að auka frjálsræði á afurðamaörkuðum, fjarlægja viðskiptahindranir og hindranir gegn beinum erlendum fjárfestingum og draga úr skattheimtu á atvinnutekjur.
- Margar verndaráætlanir á félagslegum grundvelli virðast hafa dregið úr áföllum vegna atvinnu eða tekna hjá viðkvæmum samfélagshópum í kjölfar síðustu áfalla en þar sem slíkar áætlanir eru á kostnað atvinnu og launatekna þarf að sýna ýrustu gætni við hönnun þeirra. Þetta á einkum við varðandi ríflegar atvinnuleysisbætur, há lágmarkslaun og öfluga vinnuvernd.
- Hægt er að flokka lönd í fjóra hópa, eftir því að hvaða marki stefnumótun þeirra veita félagslega vernd og auðvelda endurskipulagningu á atvinnu. Flest lönd á meginlandi Evrópu hafa einhvers konar áhættudreifingu

varðandi tekjur, aðallega gegnum félagsleg verndarkerfi, en enskumælandi lönd og lönd í Asíu innan OECD nota aðallega stofnanir sem auðvelda endurúthlutun. Norðurlöndin virðast hneigjast til að hafa hvort tveggja en í nývaxtarlöndunum er þróun hvorugrar gerðar þessara stofnana komin langt á veg. Áhrifarík blanda af stefnum sem stuðlar bæði að markmiðum varðandi áhættudreifingu og hagvöxt sameinar stofnanir sem auðvelda endurúthlutun - sem gagnast ávallt báðum markmiðum - og vel hannað félagslegt verndarkerfi - þ.e.a.s. kerfi sem ábyrgist tiltekið markmið varðandi tryggingu með sem minnstum tilkostnaði.

© OECD

Þessi útdráttur er ekki opinber OECD þýðing.

Eftirprentun þessa útdráttar er leyfileg, að því tilskildu að getið sé höfundarréttar OECD og titils upprunalegu útgáfunnar.

Fjöltýngdir útdrættir eru þýdd ágríp af útgáfum OECD sem upphaflega voru gefnar út á ensku og frönsku.

Þeir eru fáanlegir án endurgjalds í netbókaverslun OECD www.oecd.org/bookshop

Hafið samband við Réttinda- og þýðingareiningu OECD, framkvæmdanefnd fjölmiðlunar og almannamálefna ef frekari upplýsinga er þörf hjá: rights@oecd.org eða með faxi: +33 (0)1 45 24 99 30.

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
Paris, France

Heimsækið vefsíðu okkar www.oecd.org/rights



Read the complete English version on OECD iLibrary !

OECD (2012), *Economic Policy Reforms 2012. Going for Growth*, OECD Publishing.

doi: 10.1787/growth-2012-en