

OECD Employment Outlook: 2004 Edition

Summary in Norwegian

Oversatt tittel: oversatt undertittel

Oppsummering på (norsk)

Revurdere OECDs arbeidsmarkedsstrategi

Av John P. Martin

Direktør for sysselsetting, arbeid og sosiale spørsmål

OECDs arbeidsmarkedsstrategi har vist seg å være nyttig, men må revurderes ti år etter

For ti år siden vedtok OECD-landene arbeidsmarkedsstrategien som en planleggingsskisse for reformer med sikte på å skjære ned på den høye, vedvarende arbeidsløsheten. Arbeidsmarkedsstrategien har mange fellestrekk med en europeiske sysselsettingsstrategien, som først ble lansert i 1997. Fra begynnelsen har OECDs arbeidsmarkedsstrategi hatt atskillig innflytelse på den politiske debatten i medlemslandene. En evaluering foretatt av Sekretariatet i 1999 antyder at de landene som i sterkeste grad fulgte arbeidsmarkedsstrategien, oppviste positive tendenser innen sysselsetting.

Mye har imidlertid skjedd siden 1999 når det gjelder sysselsettingspolitikk og -resultater innen OECD-landene. Derfor vedtok medlemslandenes arbeidsministere på Paris-møtet i september 2003 at arbeidsmarkedsstrategien nå skulle revurderes i lyset av de seneste erfaringene og de fremtidige utfordringene.

Mye gjenstår når det gjelder tiltak mot arbeidsløshet...

Den høye ledigheten er ikke blitt overvunnet. Riktignok er ledigheten i OECD noe under tallene før 1994, og ifølge de siste OECD-forutsigelsene (se kapittel 1) ventes en

viss nedgang i ledighetsratene i løpet av de kommende to år, på bakgrunn av den fortsatte sterke veksten i enkelte medlemsland (bl.a. USA) og en konjunkturoppsving i de fleste av de andre medlemslandene (spesielt Japan og i noe mindre grad EU). Tross dette vil ledighetsratene i mange land fortsatt ligge på et høyere nivå enn i 1970- og 1980-årene.

...og for å møte utfordringene knyttet til befolkningsaldringen trenger vi flere og bedre arbeidsplasser

Samtidig begynner spørsmålene omkring fremtidig økonomisk vekst og de aldrende befolkningenes levestandard å oppta en mye større plass på den politiske dagsorden. Ministerne konkluderte med at den beste måten å møte disse utfordringene på er å opprette flere og bedre arbeidsplasser, særlig for ugunstig stilte kategorier som i uforholdsmessig stor grad er offer for ledighet og inaktivitet på arbeidsmarkedet. Det er stort spillerom for slike tiltak. Gjennomsnittlig ca. 35 % av OECDs befolkning i sysselsettingsalder er uten arbeid - de fleste av dem henregnes statistisk sett til gruppen "inaktive", selv om de kan og ofte gjerne ønsker å arbeide. Dette tallet skjuler store forskjeller mellom landene. Ikke-sysselsettingsraten er under 30 % i Australia, Nederland, New Zealand, Norden (bortsett fra Finland), Nord-Amerika, Sveits og Storbritannia, men over 40 % i Belgia, Midt- og Øst-Europa, Hellas, Italia, Mexico og Tyrkia.

Arbeidsmarkedsstrategien ble utformet på et tidspunkt da den høye, vedvarende ledigheten var det viktigste problemet i mange land. Gjennom revurderingen skal det undersøkes hvilke endringer og/eller utvidelser som skal foretas i arbeidsmarkedsstrategiens anbefalinger for å oppfylle målsettingen om flere og bedre arbeidsplasser.

Men tiltak for å bedre sysselsettingen må forenes med sosiale målsettinger. Myndighetene må være spesielt oppmerksomme på: jobbsikkerhet,...

Selv om målet med å oppnå flere og bedre arbeidsplasser er en sentral sak, må det kombineres med andre sosiale målsettinger, fremfor alt adekvat sosial beskyttelse, bedre resultater når det gjelder å forene jobb og familie og rettferdighetshensyn i samsvar med nasjonale prinsipper.

Reformen av lovgivningen om vern av arbeidsplasser (LVA) er en viktig sak. Kapittel 2 viser at en mindre streng LVA kan gjøre det lettere for arbeidsgiverne å ansette, og dermed forbedre sysselsettingsmulighetene for grupper som har vanskelig for å vinne innpass på arbeidsmarkedet, som for eksempel unge og kvinner. Men samtidig vil disse reformene gjøre det lettere for arbeidsgiverne å si opp de ansatte, noe som øker bekymringene knyttet til jobbusikkerhet blant unge og eldre ansatte. De foreslåtte LVA-reformenes karakter må også vies oppmerksomhet. Kapittel 2 viser at enkelte land har lempet på bestemmelsene om midlertidige ansettelser og andre "ikke-regulære" kontrakter i det siste tiåret, samtidig som beskyttelsen av faste arbeidskontrakter praktisk talt er uendret. Resultatet er blitt en økende andel av "ikke-regulære" ansettelsesformer i enkelte land, med vilkår som ikke alltid er fritt valgt av de ansatte. Altså må man ta for seg spørsmålet om kostnadene og fordelene forbundet med reformer som utelukkende legger vekt på ikke-regulære kontrakter, sammenlignet med endringer i lovgivningen om

regulære kontrakter og hvordan disse kostnadene og fordelene påvirkes av andre strategier og institusjoner på arbeids- og produktmarkedet.

Samlet sett kan derfor en viss beskyttelse mot oppsigelse, kombinert med funksjonelle systemer for arbeidsløshetsunderstøttelse, effektive tjenester for gjenansettelse og produktkonkurranse veie opp behovet for større markedsdynamisme med behovet for jobb- og inntektssikkerhet. Denne blandingen av politiske virkemidler og hvordan den varierer i forskjellige land forutsetter videre undersøkelse i rammen av revurderingen.

... metodene som brukes til å fremme arbeidsincitament,...

På samme måte, samtidig med at enkelte av disse anbefalingene for arbeidsmarkedsstrategi helt klart gir arbeidsincitament, risikerer de å stille spørsmålsteget ved den sosiale beskyttelsen. For eksempel vil en reduksjon av velferdsgodene eller deres varighet føre til raskere retur til arbeidslivet i stedet for fortsatt understøttelse. En betydelig innstramning av betingelsene for å motta understøttelse kan bidra til å sikre at enkeltpersoner som kan arbeide, ikke trekker seg tilbake fra arbeidslivet. Men man må også passe på at personer som det er vanskelig å plassere på grunn av slike tiltak, ikke faller helt ut av understøttelsessystemet og glir inn i fattigdomskategorien.

Innføringen av prinsippet om såkalte "gjensidige forpliktelser" i forbindelse med velferdsgoder kan bidra til å oppfylle målsettinger for sysselsetting og sosial beskyttelse. Etter dette prinsippet tilbys velferdsmottakere råd, hjelp til jobbsøking og andre tjenester for gjenansettelse. Til gjengjeld må personene søke aktivt etter jobb eller treffe tiltak for å forbedre deres ansettelsesmuligheter for å kunne motta fortsatt understøttelse. Det er blitt samlet inn mye materiale om utformingen, implementeringen og effektiviteten til slike arbeidsmarkedsorienterte sosialpolitiske virkemidler i de senere årene. Revurderingen vil spesielt legge vekt på hvordan disse aktiveringstiltakene kan gi effektiv støtte til gjenansettelse og understreke sysselsettingstjenestenes rolle i denne sammenhengen, særlig i forhold til mottakere av syke- og invaliditetstrygd og trygd til enslige foreldre - en gruppe som har økt betraktelig i mange medlemsland i de siste ti årene.

Samtidig må en ansettelse gi konkrete fordeler til den ansatte og hans eller hennes familie. Det er her de såkalte planene for å "få arbeidet til å lønne seg" (for eksempel ytelse av sysselsettingsbetingede velferdsgoder i tillegg til lavinntekter, eller nedskjæringer i arbeidsgiverens trygdebidrag for lavtlønnede ansatte) også kan bidra til å få trygdemottakere tilbake til arbeidslivet. Revurderingen vil også ta for seg fungerende og ikke-fungerende reformer i skattelettesystemene, samt deres samvirkning med minstelønnene.

... virkningene av fleksible arbeidsordninger på de ansattes evne til å forene jobb og familie, ...

En av de brede politiske retningslinjene i arbeidsmarkedsstrategien gjelder behovet for å øke "arbeidstidsfleksibiliteten", og i mange OECD-land praktiserer man mer og mer "ikke-standard" arbeidstid, bl.a. økt deltidsarbeid, arbeid utenfor vanlig arbeidstid og fleksibel arbeidstid.

I stor utstrekning bekrefter denne erfaringen håpet om at slike tiltak kan bidra til å øke sysselsettingen. For eksempel kan utvidelsen av valgmuligheter når det gjelder deltidsarbeid gjøre det lettere for foreldre med små barn å forene jobb med foreldreforpliktelser, og eldre ansatte kan forlenge sine karrierer. Mer fleksibel arbeidstid kan hjelpe bedriftene med å tilpasse seg skiftende oppdragsmengder. Men kapittel 1 gjør det klart at andre ordninger av arbeidstiden har tendens til å gjøre det verre for de ansatte å kombinere jobb og familie. Ansatte som er på jobb om kvelden, om natten eller i helgen, som har uforutsigelige arbeidstider eller arbeider spesielt mye overtid, opplever betydelig større konflikter mellom arbeidstiden og deres foreldreansvar. Videre fremskritt i sysselsettingsratene, spesielt blant bestemte grupper, må gå hånd i hånd med initiativer for å forene jobb og familieliv bedre. Dette spørsmålet ble ikke viet tilstrekkelig oppmerksomhet i den opprinnelige arbeidsmarkedsstrategien, men vil bli behandlet i revurderingen.

... og virkningene av økende lønnsforskjeller basert på kompetanse, som bekrefter behovet for livslang læring

Det finnes mye materiale til støtte for ideen om at OECD-landenes tekniske fremskritt i de siste 20 årene har utviklet en negativ holdning til ufaglært arbeid i motsetning til jobbkompetanse. Dette understreker en mulig utligning mellom sysselsettings- og rettferdighetsmål. Det kan bli nødvendig å senke lønnene til ansatte med lav kompetanse (i forhold til lønnene til ansatte med høyt kompetansenivå) for å støtte arbeidsmarkedets etterspørsel etter denne gruppen. I kapittel 3 redegjøres det for materiale som bekrefter at ulikhetene i inntekt har hatt tendens til å øke i de siste 20 årene - arbeidsmarkedets utvikling har ofte vært gunstigere i de landene der inntektsforskjellene har økt mest.

Livslang læring kan være en effektiv fremgangsmåte for å forbedre arbeidsmarkedsutsiktene på lang sikt, og bidrar dermed til å forene effektivitets- og rettferdighetsmålsettingene. Kapittel 4 gir empirisk bevis for at ansatte med opplæring har større sjans til å beholde jobben enn ikke-opplærte kolleger, når forholdene ellers er de samme. Selv når de mister jobben, vil ansatte som fikk opplæring før oppsigelsen, ha relativt gode sjanser til å få ny ansettelse. Det er også bevis for at opplæringspolitikk som tar sikte på bestemte demografiske grupper, ikke medfører isolerte oppsigelseeffekter *innen* gruppen - med andre ord har denne politikken en positiv nettovirkning på sysselsettingsbildet i *hele* gruppen. Opplæring kan altså være spesielt gunstig for lavtlønnede som er svært sårbare for økonomiske sjokk og ofte går rett over til arbeidsløshet eller inaktivitet og dermed vanskeliggjør arbeidsmarkedsstrategienes oppgave. Opplæringen kan også øke eldre ansattes evne og vilje til å forlenge karrieren.

Denne konstateringen, sammen med det som ble sagt i fjorårets nummer av *Perspektiv på arbeidsmarkedet*, styrker argumentet for livslang læring som en viktig pilar i arbeidsmarkedsstrategien. Men det trengs også mer konkrete forslag på dette området. Derfor vil revurderingen også ta for seg rollen til de forskjellige planene for samfinansiering og strategiene for forbedring av incitamentene til å investere i opplæring av lavtutdannede og andre underrepresenterte grupper.

Spørsmålet om å lette overgangene fra uoppgitt arbeid til offisiell ansettelse må også behandles

I flere OECD-land, for eksempel i Sentral- og Øst-Europa, Mexico, Tyrkia og i deler av Sør-Europa, samt i store deler av verden utenfor OECD, har en stor del av de ansatte uoffisielle eller uoppgitte jobber, og/eller lønnen de mottar for arbeidet, oppgis ikke til myndighetene for å unngå skatt eller sosialtrygd. Dette risikerer å skape en lavproduktivitetsfelle. Det uthuler også beskatningsgrunnlaget for finansiering av offentlige goder, og hindrer dermed innføring av egnede systemer for utdanning og sosial beskyttelse, som spiller en sentral rolle for sosialt samhold og vekst. Uoppgitte arbeidsforhold ble ikke dekket i de brede retningslinjene i den opprinnelige arbeidsmarkedsstrategien, og en av utfordringene til revurderingen er å utvikle anbefalinger på dette området.

Som et første skritt inneholder kapittel 5 en komplett analyse av hvordan man kan lette overganger til offisiell ansettelse. Først må bestemte regelverk reformeres. Spesielt må skatte- og trygdesystemet gjøres mer logisk og konsekvent, samtidig som man må tar for seg tunge regelverk og administrative krav knyttet til ansettelser. Det trengs også en bedre gjennomføring av eksisterende regelverk, også gjennom innføring av funksjonelle organer for arbeidstilsyn og skattekontroll. Planer for sosial beskyttelse og fremme av sysselsetting bør komme de svakeste til gode, selv når de arbeider i den uoffisielle økonomien. Samtidig bør slike planer utformes på måter som oppmuntrer steget inn i det offisielle næringslivet. Generelt sett er kvaliteten på offentlig administrasjon en nøkkelfaktor på dette området.

Avslutningsvis må man vurdere sammenhengen mellom strategiene og alternative strategipakker

Arbeidsmarkedsstrategien er noen ganger blitt behandlet som en liste over innbyrdes uavhengige anbefalinger. Men erfaring tilsier at *samsillet* mellom strategier og institusjoner kan påvirke arbeidsmarkedet og avgjøre i hvor stor grad økonomiene klarer å motstå økonomiske sjokk. Dermed kan strategiene som stimulerer deltakelse på arbeidsmarkedet, vise seg å være mer effektive hvis man samtidig tar seg av hindringene på etterspørselssiden, for eksempel ved å etablere en støttende makroøkonomisk politisk kontekst, ved å stimulere konkurransen på produktmarkedet eller ved å myke opp en overdrevent rigid arbeidsmarkedslovgivning. For å ta et eksempel: aktive arbeidsmarkedsprogrammer vil sannsynligvis oppvise bedre resultater når det gjelder å fremme gjenansettelse av personer som er sagt opp på grunn av endringer i etterspørselen (for eksempel på grunn av handelsliberaliseringen) hvis produktmarkedslovgivningen åpner for sterk konkurranse.

Ved behandlingen av strategiernes innbyrdes samvirke og komplementaritet bør man undersøke hvorfor land som Danmark, Nederland, New Zealand og USA oppnår tilsvarende høye sysselsetningsrater, tross ulik politisk kontekst og forskjellige institusjoner. En av utfordringene i revurderingen er å ta stilling til hvorvidt ulike reformmetoder kan tenkes.

Revurderingen vil bli forelagt OECD-ministerne om to år

Oppsummering: i rammen av oppdraget fra Arbeidsministerne har OECD påtatt seg å revurdere arbeidsmarkedsstrategien. Både dette og neste års utgaver av *Perspektiv på arbeidsmarkedet* vil gjøre rede for en del av materialet som ligger bak denne

revurderingen. På dette grunnlaget vil de strategiske retningslinjene og detaljerte anbefalingene bli endret eller utvidet. Hovedkonklusjonene av revurderingen vil bli drøftet av OECD-ministerne om to år. Utfordringen er å utarbeide en balansert dagsorden for reformer som kan hjelpe de nasjonale økonomiene med å tilpasse seg strukturelle endringer og samtidig oppfylle målsettinger for sysselsetting og sosial politikk.

© OECD 2004

Denne oppsummeringen er ingen offisiell OECD-oversettelse.

Denne oppsummeringen kan reproduseres hvis OECDs copyright og originalens tittel angis.

Flerspråklige oppsummeringer er oversatte utdrag av OECD-publikasjoner opprinnelig utgitt på engelsk og fransk.

Disse er gratis tilgjengelige på OECDs Online Bookshop www.oecd.org/bookshop/

For ytterligere informasjon, ta kontakt med OECD Rights and Translation unit, Public Affairs and Communications Directorate.

rights@oecd.org

Faks: +33 (0)1 45 24 13 91

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

Besøk vårt nettsted www.oecd.org/rights/

