

OECD Employment Outlook - 2005 Edition

Summary in Dutch

OESO Werkgelegenheidsvooruitzichten - Editie 2005

Samenvatting in het Nederlands

Hoofdartikel

Globalisering: de uitdaging aankunnen

Door John P. Martin

Verantwoordelijk Directeur voor Werkgelegenheid, Arbeid en Sociale Zaken
juni 2005

De vele gezichten van globalisering, die weerspiegeld worden in stijgende importen, uitstroom van directe buitenlandse investeringen (die soms in direct verband worden gebracht met de verplaatsing van productie naar het buitenland) en instroom van immigranten, hebben de laatste tijd bijgedragen aan de stijgende werkonzekerheid in veel OESO-landen. Volgens sommige critici leidt globalisering tot aanzienlijke banenverliezen, niet alleen in de industrie, maar steeds meer in tot nu toe niet-verhandelde diensten en heeft deze een neerwaartse invloed op lonen en arbeidsomstandigheden van veel werknemers in OESO-landen. In combinatie met de snelle technologische verandering (in bijvoorbeeld de ICT-sector en het internet) beperkt het doemscenario van banenverliezen zich niet vooral tot handarbeiders, maar kunnen ook veel hoofdarbeiders er door getroffen worden. De bezorgdheid hierover wordt nog aangewakkerd door de snelle integratie in het wereldhandelssysteem van twee landen met een enorm arbeidsoverschot, China en India, plus de recente uitbreiding van de EU.

Het is niet verwonderlijk dat deze bezorgdheid verder gegroeid is door de relatief trage groei van de werkgelegenheid in de meerderheid van de OESO-landen, vooral in continentaal Europa. De OESO verwacht een lichte verbetering in de werkgelegenheid in 2005-2006 voor het OESO-gebied als geheel. Wanneer de huidige trend zich voortzet,

zullen er 36 miljoen werklozen in het OESO-gebied zijn in 2006, slechts één miljoen minder dan in 2004.

Globalisering houdt de belofte in van hogere levensstandaarden...

Deze bezorgdheid staat in schril contrast met bewijzen dat periodes van handels- en investeringsliberalisering in het verleden een belangrijke oorzaak zijn geweest voor een stijgende werkgelegenheid en levensstandaard. Een grotere openheid van de markt schept nieuwe zakelijke kansen voor alle deelnemende landen, vergroot de keuzemogelijkheid voor de consument en maakt ruimte voor hogere reële inkomens. Ervaringen uit het verleden tonen ook aan dat protectionistische beleidsmaatregelen een doodlopende weg zijn: landen die meer open waren voor handel kenden over het algemeen een grotere economische groei dan minder open economieën.

... maar brengt ook aanpassingskosten met zich mee.

Toch is het voor een winstgevende handel noodzakelijk dat een land productiefactoren afstoot waarin het relatief minder efficiënt is dan zijn handelspartners en dat het zich concentreert op activiteiten waarin het relatief efficiënter is. Dit betekent dat banenverlies in sommige sectoren, in combinatie met nieuwe werkgelegenheid in andere sectoren, een onvermijdelijk bijkomend verschijnsel is van het proces van globalisering. De uitdaging is nu ervoor te zorgen het aanpassingsproces, dat nodig is om voor de beschikbare werknemers passende nieuwe banen te vinden, zo soepel mogelijk te laten verlopen.

De omvang van deze aanpassing moet wel in het juiste perspectief worden gezien. Slechts een fractie van de banenverliezen die in OESO-landen worden geregistreerd is waarschijnlijk het directe gevolg van handels- en investeringsliberalisering. Ter illustratie: gegevens van 15 OESO-landen over de periode 1900-2000 tonen aan dat sectoren met sterke importconcurrentie binnen de industrie gemiddeld slechts 4 procent van de totale werkgelegenheid voor hun rekening nemen. Aanpassing is echter niet automatisch en ook niet pijnloos. In hoofdstuk 1 wordt aangetoond dat werknemers die werkloos worden in sectoren met sterke importconcurrentie minder snel een nieuwe baan vinden en na het vinden van een nieuwe baan meer in salaris achteruit gaan dan andere werklozen. Dit illustreert het feit dat door de handel overbodig geworden werknemers, in vergelijking met andere werklozen, over het algemeen ouder en minder hoog opgeleid zijn en vaker vakbekwaam zijn in verdwijnende beroepen en bedrijven.

Programma's die zijn gericht op door de handel overbodig geworden werknemers zijn in bepaalde omstandigheden misschien gerechtvaardigd...

Hoewel door de handel overbodig geworden werknemers gemiddeld grotere aanpassingsproblemen hebben dan andere groepen, volgt daaruit niet noodzakelijkerwijs dat specifieke beleidsmaatregelen nodig zijn. Wel kunnen er redenen zijn om gerichte ondersteunende maatregelen in te voeren en hulp te bieden bij het vinden van nieuw werk, wanneer plotselinge handelscrises bepaalde regio's disproportioneel treffen en grootscheepse ontslagen in lokale arbeidsmarkten tot gevolg hebben, terwijl daar weinig alternatieve banen beschikbaar zijn. Zoals in hoofdstuk 2 wordt geïllustreerd, zijn regionale onevenwichtigheden in werkgelegenheid zelfs vaak van aanhoudende aard, ook in landen waar werknemers relatief mobiel zijn tussen de regio's. Gerichte programma's kunnen ook nuttig zijn wanneer complete sectoren te lijden hebben onder handels- en investeringsliberalisering; het probleem is vooral acuut wanneer krimpende sectoren gevestigd zijn in regio's waar het al slecht gaat. Wel moet worden gezegd dat dergelijke gerichte maatregelen niet altijd een positief resultaat hebben en dat ze soms in feite hindernissen worden voor de aanpassing. Daarom moeten zij met mate worden gebruikt, sterk gericht zijn op het mogelijk maken van een rustige aanpassing en van beperkte duur zijn.

Ook wordt soms beweerd dat door de handel overbodig geworden werknemers een zeker recht hebben op overheidshulp, omdat hun situatie het gevolg is van een weloverwogen beleidsbeslissing om handel en investeringsstromen te liberaliseren, waardoor het inkomen en de welvaart van de rest van de maatschappij zal stijgen. Een variant op dit argument, die in de Verenigde Staten veel gebruikt wordt, is dat zonder specifieke hulp voor ontslagen werknemers in de handel het onmogelijk kan worden om initiatieven te ontplooiën op het gebied van handelsliberalisering. Wanneer zulke politiek-economische argumenten de boventoon voeren, moet worden gezorgd dat de inefficiënties en ongelijkheden die kunnen ontstaan door werknemers die door de handel overbodig zijn geworden meer hulp te geven dan andere werknemers met vergelijkbare problemen op de arbeidsmarkt, zo klein mogelijk zijn.

... maar het overheersende doel is bijstand te geven aan alle mensen die hun baan verliezen en tegelijkertijd te bevorderen dat mensen gestimuleerd worden weer aan het werk te gaan.

Behalve in deze specifieke omstandigheden zijn de uitdagingen van door de handel verdwenen banen niet zo heel verschillend van de omstandigheden die ontstaan bij werkloosheid in het algemeen. Daarom is de belangrijkste eis waaraan beleid op dit terrein moet voldoen: het verstrekken van bijstand aan werklozen in het algemeen en hen tegelijkertijd stimuleren ander werk aan te nemen.

Een werkloosheidsuitkering is de meest voor de hand liggende manier om de "slachtoffers" van importconcurrentie en decentralisatie te compenseren. Zulke uitkeringen kunnen het streven naar gelijkheid ook bevorderen, omdat ze leiden tot een meer gelijkmatige verdeling van de kosten en baten van internationale integratie. Ook kunnen ze de efficiëntie bevorderen, door werkzoekenden de mogelijkheid te bieden langer te zoeken naar een baan die past bij hun vaardigheden. Toch kan ook inefficiëntie het gevolg zijn, omdat werkloosheidsuitkeringen over het algemeen door de handel overbodig geworden werknemers niet stimuleren om actief naar nieuw werk te gaan zoeken. Vooral voor door de handel overbodig geworden werknemers met werkervaring en vaardigheden die slecht passen bij de beschikbare banen kan de belemmering om werk te zoeken groot zijn. Dergelijke werknemers zullen meestal een flinke achteruitgang in salaris moeten accepteren om weer aan het werk te komen. In zulke gevallen kan het voorkomen dat een werkloosheidsuitkering die -vergeleken met het vroegere inkomen- heel bescheiden lijkt, toch aanzienlijk hoger is dan het *toekomstige* inkomen, waardoor werkloosheid sterk gestimuleerd wordt.

Omdat het uiteindelijke doel van het beleid is er voor te zorgen dat ontslagen werknemers kansen en stimulansen krijgen om zich aan te passen, zouden maatregelen die ontslagen werknemers aanmoedigen zich uit de arbeidsmarkt terug te trekken (bijvoorbeeld door vervroegde pensionering, WAO- of werkloosheidsuitkeringen met weinig dwingende voorwaarden om ander werk te zoeken) moeten worden vermeden. Sterker nog: alles moet in het werk worden gesteld om door de handel overbodig geworden werknemers in nauw contact met de arbeidsmarkt te houden. Wel moet worden toegegeven dat beleidsmakers vaak gecompliceerde compromissen moeten zoeken tussen het verstrekken van adequate uitkeringen en het in stand houden van maatregelen om werklozen te stimuleren weer aan het werk te gaan.

Er voor zorgen dat werk financieel aantrekkelijk is vergeleken met een uitkering is één manier om dit te bereiken, ...

Eén manier om dit probleem aan te pakken is werkzoekenden die erin slagen een baan te vinden een financiële beloning geven. Zulke uitkeringen na het vinden van werk zijn veelal bestemd voor mensen met een laag inkomen en ze moeten van een zodanige constructie zijn dat het risico op een daling van het inkomen klein is. Maar de ervaring leert dat dit een effectieve manier kan zijn om stimulansen te geven om weer aan het werk te gaan (hoofdstuk 3). Salarisverzekeringen, die een deel van het verschil in inkomen tussen de oude en nieuwe baan kunnen aanvullen, zijn een interessante vernieuwing, die in een aantal landen (Frankrijk, Duitsland en de Verenigde Staten) wordt getest om door de handel overbodig geworden werknemers aan te moedigen sneller een nieuwe baan aan te nemen. Aan zulke regelingen zijn echter ingewikkelde constructieproblemen verbonden en ze zijn nog niet diepgaand geëvalueerd.

... activeringsstrategieën die goed in elkaar steken kunnen de toegang tot nieuwe banen bevorderen ...

"Activeringsstrategieën" zijn essentieel om te garanderen dat adequate uitkeringsniveaus verenigbaar zijn met sterke stimulansen om weer aan het werk te gaan (hoofdstuk 4). Zulke strategieën, waarvan hulp bij het zoeken naar een baan, counseling, opleiding en andere hulp om weer aan het werk te komen deel uitmaken, zijn in het bijzonder geschikt voor werknemers die hun baan zijn verloren als gevolg van (internationale) handel. Succesvolle aanpassing aan veranderende handelspatronen vereist dat arbeid zich "geruisloos" van krimpende naar groeiende industrieën verplaatst. Zo kan de reïntegratie van mensen die hun baan zijn kwijtgeraakt en die achterhaalde vaardigheden hebben worden vergemakkelijkt als goede opleidingsprogramma's deze werknemers kunnen voorbereiden op nieuwe banen, tegen redelijke kosten. Actieve werkvoorzieningsprogramma's moeten echter wel zorgvuldig opgezet worden. Zo kan het voor veel door de handel overbodig geworden werknemers (vooral oudere) verstandig zijn om in dezelfde sector weer aan het werk te komen, in plaats van nieuwe beroepen te zoeken die een aanzienlijke investering voor heropleiding zouden vragen. Dit is mogelijk, omdat het grote arbeidsverloop betekent dat er veel werknemers worden aangenomen, zelfs in krimpende industrieën. Werknemers die een nieuwe baan vinden in dezelfde industrie gaan ook aanzienlijk minder in inkomen achteruit. In het kort kom het hierop neer, dat opleiding en andere intensieve maatregelen moeten worden voorbehouden aan een relatief klein aantal personen, voor wie hulp bij het zoeken naar werk alleen niet voldoende is.

Het geven van de juiste, op de persoon afgestemde hulp aan overbodig geworden werknemers is onderdeel van de algemene uitdaging een effectieve dienstverlening voor werkzoekenden op te zetten, de invloed daarvan te evalueren en programma's die efficiënt blijken op grotere schaal aan te bieden. Een goede "bedrijfsvoering" bij dienstverlening voor werkzoekenden is de sleutel voor deze uitdaging (hoofdstuk 5).

...hulp bij het zoeken naar werk zodra een werknemer weet dat hij zijn baan kwijtraakt kan ook nuttig zijn...

De banenverliezen die worden veroorzaakt door handelscrises zijn soms ruim van tevoren voorspelbaar, zodat hulp bij het aanpassen al kan beginnen vóórdát er ontslagen vallen. De periode vóórdát ontslagen vallen, waarin vaak door de wet is voorzien, kan een adempauze bieden waarin pro-actieve maatregelen kunnen worden genomen. Deze periode is op zich ook waardevol, omdat werknemers er een voorsprong door krijgen bij het zoeken naar ander werk. Overbodig geworden werknemers die tevoren op de hoogte worden gesteld, zijn over het algemeen minder lang werkloos dan werknemers die op staande voet zijn ontslagen en er bestaan ook enige aanwijzingen voor een positieve invloed op het inkomen na ontslag bij werknemers die tevoren op de hoogte zijn gesteld. Vooral het detacheren van personeel van overheidsarbeidsbureaus bij bedrijven waar

ontslagen zijn aangekondigd, of zelfs het vestigen van een overheidsarbeidsbureau in het bedrijf waar ontslagen vallen, kan nuttig zijn.

... en - meer in het algemeen - moeten de arbeidsmarkten goed functioneren

Overbodig geworden werknemers helpen bij het vinden van nieuw werk zal veel gemakkelijker zijn wanneer de totale arbeidsmarkteffectiviteit hoog is. Wat dit betreft is het belangrijker dan ooit ervoor te zorgen dat arbeidsmarkten dynamisch zijn en dat de beroepsbevolking kansen en stimulansen krijgt om te werken. De voortdurende herwaardering van de werkgelegenheidsstrategie van de OESO is bedoeld om een uitgebreid raamwerk voor de realisering hiervan te bieden.

Samenvattend kan gezegd worden dat de kosten van aanpassing aan de globalisering moeten worden erkend door de politiek en dat passend beleid moet worden ontwikkeld

In het algemeen kan worden gesteld dat beweringen als zou globalisering de voornaamste oorzaak zijn van de problemen die OESO-landen ondervinden op de arbeidsmarkt overdreven zijn. Het proces waarlangs de voordelen van open markten ons bereiken leidt wel tot aanpassingskosten. En deze kosten moeten worden erkend en er moeten passende algemene beleidsmaatregelen worden genomen, die ontslagen werknemers compenseren en tegelijkertijd de kansen op nieuw werk bevorderen. Het niet erkennen van de uitdaging met betrekking tot aanpassing van de werknemers aan globalisering en het niet invoeren van de broodnodige hervormingen kan de publieke steun voor open handelspolitiek uithollen.

© OECD 2005

Deze samenvatting is geen officiële OESO-vertaling.

Reproductie van deze samenvatting is toegestaan, mits het OESO-copyright en de titel van de oorspronkelijke publicatie worden vermeld.

Meertalige samenvattingen zijn vertaalde uittreksels van OESO-publicaties die oorspronkelijk in het Engels en Frans zijn gepubliceerd.

Deze zijn gratis te verkrijgen via de Online Bookshop van de OESO
www.oecd.org/bookshop/

Neem voor meer informatie contact op met de eenheid OECD Rights and Translation,
Public Affairs and Communications Directorate.

rights@oecd.org

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

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Parijs
Frankrijk

Bezoek onze website www.oecd.org/rights/

