

Economic Policy Reforms
Going for Growth - 2007 Edition

Summary in Icelandic

Umbætur á efnahagsstefnu
Stefnt að vexti – útgáfa 2007

Útdráttur á íslensku

Útdráttur

Fjöldanum öllum af OECD ríkjum hefur mistekist að minnka bilið í vergri landsframleiðslu miðað við höfðatölu gagnvart leiðandi ríkjum á síðasta áratug og það hefur kallað á endurmat á meginstefnumótun sem hefur áhrif á lykildrífjöðrina í vexti. *Stefnt að vexti* var hrint úr vör fyrir tveimur árum til að hjálpa við að bæta velferð í OECD ríkjum með kerfislægum samanburði á almennri stefnumótun innanlands og niðurstöðum hennar. Þótt skýrslan ætti ekki að úrkynjast í þræslundaða eftirlíkingu er það að draga lærdóm af árangri og mistökum annarra mögnuð leið til framþróunar. Á meðan tillit var tekið til sannanlegs munar í félagslegum fríðindum í OECD ríkjunum ætti hið einstaka við þjóðlegar kringumstæður ekki að vera notað sem þægileg leið til að breiða yfir varanleika árangurslausrar stefnumótunar.

Fyrsta útgáfa af *Stefnt að vexti* kom á nýju formi í setningu viðmiða í eftirliti sem er byggt á grunnhagvísu stefnu með vel skilgreindri tengingu við efnahagslega frammistöðu. Þegar þessar vísbendingar voru notaðar með mælikvörðum á frammistöðu á breiðu sviði efnahagslegra svæða og ítarlegri sérfræðikunnáttu nefnda og starfsfólks OECD, leiddu af því fimm söfn forgangsstefnumála fyrir hvert aðildarríki OECD. Önnur útgáfa af *Stefnt að vexti* sem gefin var út árið 2006 fylgdi eftir framþróun á stefnumótunarsvæðunum sem voru skilgreind sem forgangsmál og breikkaði umfangið af vísbendingum sem voru undirstaða kerfislægrar eftirlitsæfingar til að taka stefnumótun til að örva nýsköpun með í reikninginn.

Eins og í fyrstu útgáfunni eru í *Stefnt að vexti 2007* lagðar að jöfnu, fyrir öll einstök lönd og Evrópusambandið, fimm forgangstegundir stefnumótunar sem eru líklegastar til að örva vöxt vergrar landsframleiðslu *miðað við höfðatölu* í framtíðinni. Að minnsta kosti þrjár tegundir umræddrar stefnumótunar eru byggðar á alþjóðlega sambærilegum vísbendingum um frammistöðu og umgjörð stefnumótunar. Hinar tvær

tegundir stefnumótunarinnar eru ekki endilega studdar af vísbendingum heldur dregnar af sérfræðilþekkingu ríkisins með það fyrir augum að ná mikilvægum stefnumótunarsvæðum sem ekki er alltaf hægt að nálgast á grunni magnvísbendinga.

Í *kafla 1* er lögð til yfirsýn yfir almenna leitni í vaxtareiginleikum í OECD ríkjum upp á síðkastið og helstu tegundir stefnumótunar sem hafa verið skilgreindar til að nálgast sérstakan veikleika í frammistöðu. Hin sérstöku tilmæli sem eru gefin í samhengi þessara forgangssvæða eru rædd í miklum smáatriðum í athugasemdum ríkja í *kafla 2* og safn vísbendinga um stefnumótun sem er notað til að velja þennan forgang er kynnt í *kafla 3*. Í athugasemdum ríkja eru líka skráðar fyrri mælingar, ef einhverjar, sem eru gerðar til að nálgast greint vandamál og leggja til ný tilmæli.

Að því gefnu að mikið atvinnuleysi og lítil atvinnuþátttaka viðhaldi meiriháttar annríki í mörgum ríkjum meginlands Evrópu bera mælingar til að bæta afköst á vinnumarkaði ábyrgð á forgangsstefnumótun í þessum hagkerfum. Fyrir ríki þar sem tekjur eru lágar, sem og í Japan og Sviss, er það að auka framleiðni aðaláskorunin og þess vegna hneigjast forgangsmál til að beina sjónum sínum meira að frelsun framleiðslumarkaðar, einkum í neti iðnaðar og þjónustu. Enskumælandi ríki standa sig venjulega vel á vinnumarkaði en eiga það sameiginlegt að þurfa að auka hæfni sína, sérstaklega í gegnum bætingu á framhaldsskólamenntun. Loks deilir mikill fjöldi ESB ríkja þörfinni á að styrkja hjá sér kerfi æðri skólagöngu til að bæta útskriftarhlutfallið og/eða gæði kennslu og rannsókna sem framkvæmdar eru.

Í *kafla 4* er byggt á nýlegri OECD rannsókn sem er skuldbundin í samhengi við endurmat á *Vinnutækni*, sem og á breiðum hópi tiltækra rannsókna á vinnumarkaði til að skilgreina sumar tegundir stefnumótunar og stofnana sem móta atvinnuniðurstöðurnar. Ef fylgt er stuttum útdrætti um breytingar á frammistöðu á vinnumarkaði síðasta áratuginn sést að í honum eru metin aðaláhrifin af stefnumótuninni á atvinnuástand *gegnum* vinnuframboð og –eftirspurn í samanlögðum og sértækum hópum; kannað hlutverk þjóðhagfræðilegrar stefnumótunar og samspil hennar við gildandi rammaumgjörð stefnumótunar og skoðaður ávinningurinn af umbótum í OECD ríkjum sem byggðar eru á tilteknum forsendum.

Þannig komast menn að því að að meðaltali um helmingur munarins milli ríkja í tilhneigingu til atvinnuleysis hefur síðustu tvo áratuginna verið útskýrður með breytingum á stefnumótun og stofnunum. Almennt séð auka háar og langvarandi atvinnuleysisbætur, háskattafleygar og ströng andsamkeppnisreglugerð á framleiðslumarkaði atvinnuleysi og draga úr þátttöku atvinnukrafta. Til mótvægis virðist mjög miðlægt og/eða samræmt launasamningakerfi sem og vissir flokkar opinberrar eyðslu í virkar atvinnumarkaðsáætlanir draga úr atvinnuleysi. Ólíkir stefnumótunarpakkar kunna að gefa svipaða niðurstöðu í atvinnumálum þótt það séu ekki nauðsynlega heilt yfir sömu áhrif á hagræna frammistöðu og opinbera fjársýslu.

Fyrir utan þessa almennu stefnumótun verða atvinnuhorfur vissra íbúahópa, s.s. eldri verkamanna, kvenna og ungs fólks, líka fyrir áhrifum af annarri, sérhæfðari stefnumótun. Til dæmis heldur hvatinn til þess að draga sig snemma út af vinnumarkaði niðri atvinnulífi á efri árum og birtist í opinberu lífeyriskerfi og öðru félagslegu tilfærslukerfi. Umönnunarstyrkir barna örva þátttöku kvenna en barnabætur draga úr henni. Jafnframt eru lágmarkslaun sem eru höfð of há líkleg til að spilla atvinnuhorfum ungs fólks.

Í *kafla 5* er skoðað hvernig samkeppnishamlandi reglugerð um framleiðslumarkað hefur haft áhrif á alþjóðlegt flæði bestu starfsvenja í framleiðslutækni. Þar er skoðað hvernig það regluverk þróaðist til ársins 2003, hvernig það hafði áhrif á framleiðniávinnslu beint framan í hina hröðu þróun í UFT á síðasta áratug og hvernig umbætur sem miðuðu að því að styrkja samkeppni gátu aukið vöxt og bætt við framleiðnisamleitni í OECD ríkjum. Þrátt fyrir mikla leitni til frelsunar framleiðslumarkaðar hamlu reglugerðir enn samkeppni í geirum sem hafa ekki með framleiðslu að gera. Samkeppnishamlandi reglugerðir um framleiðslumarkaði hafa skaðleg áhrif á framleiðni þar sem þær hægja á upptöku bestu starfsvenja í framleiðslutækni. Og þetta kemur sér sérstaklega illa í ríkjum sem standa langt að baki þeim sem eru fremst í vissum iðnaði.

Hamlandi reglugerð tefur fyrir flæði nýrrar tækni í gegnum a.m.k. tvær rásir: hún dregur úr fjárfestingum í búnaði sem birtist í nýjustu UFT og minnkar flæðið í tækni að utan í gegnum beinar fjárfestingar erlendis (BFE). Til dæmis er áætlað að á árabílinu 1995-2003 hefði árlegur framleiðnivöxtur getað numið a.m.k. $\frac{3}{4}$ úr prósentustigi meira í helmingi þeirra ríkja sem til skoðunar eru ef reglugerðir sem koma í veg fyrir samkeppni hefðu verið á stigi þess ríkis þar sem minnsta regluverkið í OECD ríkir í einstökum geirum.

Þegar dregin er ályktun af ítarlegri skoðun á nýlegum hagfræðirannsóknum í einstökum OECD ríkjum er í *kafla 6* hugað að stefnumótunum sem hafa áhrif á samkeppnina þar sem sjónum er beint að þeim hindrunum sem eftir standa frekar en þeirri framþróun sem hefur náðst til dagsins í dag. Í kaflanum er fundið út að samkeppnislög banni lárétta einokunarhringi í flestum ríkjum, en í sumum tilfellum eru viðurlög fyrir neðan fyrirbyggjandi stig, svigrúm fyrir lögsókn á sviði einkamálaréttar er takmarkað og með ófullnægjandi lagalegu gangverki eru meðlimir einokunarhringa taldir á að hlaupast undan merkjum. Í nokkrum ríkjum eru samkeppnislög ekki notuð gegn einingum og fyrirtækjum sem tengjast ríkisstjórninni og það afskræmir samkeppni við einkafyrirtæki.

Aukinheldur takmarka reglugerðir enn samkeppni í mörgum geirum í nokkrum ríkjum. Þetta er sér í lagi tilfellið í smásöludreifingu og fagþjónustu og kemur í veg fyrir mögulegan hagkvæmnishagnað sem er *meðal annars* tengdur hagkerfum í stærð, þjónustuviðskiptum og hreyfanleika vinnuafls. Í iðnaðarkerfum er helsta ögrunin sú hvernig á að skapa jöfn samkeppnisskilyrði milli fyrirtækja með ólíka eignaraðild (t.d. innanlands og utan, opinberra og einka-), einkum með aðgengi að kerfinu og því hvernig á að sjá um fjárfestingarhvatna fyrir eigendur nýeinkavæddra opinberra einokunarfyrirtækja.

Ríkisstjórnir á öllu OECD eru skuldbundnar til að takast á hendur kerfislægar umbætur til að styrkja vöxt, atvinnulíf og fjármál hins opinbera. Að leitni að þessum markmiðum krefjist í mörgum ríkjum viðtækra kerfislægra umbóta er líka verulega viðurkennt. Engu að síður hefur framþróun verið ójöfn bæði á vettvangi ríkja og stefnumótunar. Ein ástæða fyrir þessu kviknar af mögulegum vöruskiptum með óefnahagslegum markmiðum sem eru þess virði. Hvað sem því líður endurspeglar líka munur í dýpt, umfangi og tímasetningu umbóta pólitískar takmarkanir. Betri skilningur á þáttunum á bak við þol gegn umbótum og að finna leið til að komast yfir það er í kjarna hins svokallaða „pólitíska hagkerfis kerfislægra umbóta“.

Þessi pólitísku efnahagsálitamál eru viðfangsefni *kafla 7* þar sem lögð er til stutt kynning á umbótamynstri í OECD ríkjum áður en hugað er að nýlegri OECD rannsókn á þeirri leið sem efnahagsleg og pólitísk skilyrði geta haft áhrif á stefnu umbóta á framleiðslu- og vinnumarkaði. Endurskoðun vísbendinga um þætti sem hafa áhrif á framkvæmd kerfislægra umbóta bendir til nokkurs bráðabirgðalærdóms, jákvæðs og neikvæðs, sem hægt er að draga af reynslu af efnahagslegum umbótum sem lögð er áhersla á hjáeftirlitsferli OECD.

Fyrst er í efnahagslegri greiningu stungið upp á að á meðan markaðsmiðaðar umbætur hjálpa til við að örva hnatrænar tekjur geti þær einnig valdið tapi hjá sumu fólki, a.m.k. í fjarveru samjöfnunarbóta. Með þeirri staðreynd að andspyrna gegn endurbótum grundvallast oft á vandræðaganginum sem tengist kostnaði og kostum stefnubreytingarinnar og vöruskiptunum milli efnahagslegra og annarra markmiða er lagt til að tæmandi og gagnsæjar útskýringar séu nauðsynlegir þættir í árangursríkum kerfislægum endurbótum.

Í öðru lagi er hagnaður af umbótum skynjaður sem óviss og þess vegna tekur það hann tíma að efnisgerast og er oft dreifður. Aftur á móti geta þeir sem þola að tapa vegna breytinga auðveldlega samsamað sig og sameinast í að standa í vegi fyrir umbótum og leitt þannig til „harðstjórnar hins óbreytta ástands“. Erfiðleikarnir við að standa anspænis sameiginlegri aðgerð á sviði umbóta leiða til kringumstæðna þar sem hættuástand er aðaldriffjöðurin í stofnanabreytingu. Það sem frekar þyrfti á að halda tímanlegar endurbætur til að komast hjá kringumstæðum þar sem kostnaðurinn af aðgerðaleysi veldur þegar upp er staðið svo augljóslega banni að það dregur úr skammtímakostnaði við umbætur.

Á léttari nótum benda þær rannsóknir, byggðar á athugunum, sem eru kynntar í kaflanum til þess að minni ríki kunni að vera betur með á nótunum og leiknari í að innleiða tímanlegar umbætur. Hið sama gæti virst eiga við þar sem pólitísk kerfi stuðla að ríkisstjórnarstöðugleika eða þar sem skattastaða er nógu sterk til að leyfa hæfilegar bætur handa þeim sem höllum fæti standa. Einnig kann að vera auðveldara að fylgja sumum umbótum eftir en öðrum: frelsun fjármálamarkaða, alþjóðlegrar verslunar og að sumu leyti framleiðslumarkaða virðist pólitískt minna næm en umbætur á vinnumarkaði.

© OECD 2007

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.

rights@oecd.org

Bréfsími: +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/

