

## OECD Employment Outlook - 2005 Edition

Summary in Icelandic

---

## OECD Horfur í atvinnumálum - Útgáfa 2005

Útdráttur á íslensku

### Ritstjórnargrein

#### Hnattvæðing: Tekist á við ögrunina

Eftir John P. Martin  
yfirmann atvinnu-, verkalýðs- og félagsmála  
júní 2005

Hin mörgu andlit hnattvæðingar, sem endurspeglast í auknum innflutningi, útstreymi beinnar fjárfestingar erlendis (stundum beintengt flutningi framleiðslu úr landi) og innstreymi innflytjenda, hafa að undanfögnu stuðlað að auknu starfsóryggi í mörgum OECD ríkjum. Samkvæmt sumum fréttaskýrendum leiðir hnattvæðing til verulegrar fækkunar starfa, ekki aðeins í iðnaði, heldur í auknum mæli í ýmissi þjónustu sem hingað til hefur ekki verið verslað með, og setur þrýsting niður á við á laun og starfskjör margra starfsmanna í OECD. Þegar þetta sameinast hröðum tæknilegum breytingum (*t.d.* í UFT-geiranum (Upplýsinga- og fjarskiptatækni) og á Internetinu) er ógnin um fækkun starfa ekki eingöngu takmörkuð við verkamenn, heldur gæti hún einnig skolið á skrifstofumönnum. Hröð samþætting tveggja gríðarstórra ríkja með umframvinnuafli, Indlands og Kína, við alþjóðaviðskiptakerfið, jafnt sem nýleg stækkun ESB, hefur kynt undir þessum kvíða.

Það er ekki að undra að þessi kvíði hafi aukist, þegar tiltölulega silaleg aukning starfa í meirihluta OECD ríkjanna er höfð í huga, sérstaklega á meginlandi Evrópu. Spár OECD eru að lítilleg aukning verði í skráningu starfa árin 2005-06 á OECD svæðinu í heild.

Miðað við núverandi leitni verða 36 milljónir manna atvinnulausar á OECD svæðinu árið 2006, aðeins einni milljón færri en árið 2004.

---

*Hnattvæðing ber með sér loford um betri lífskjör...*

---

Slíkar áhyggjur eru í hrópandi ósamræmi við vísbendingar um að fyrri kaflar í afnámi hafta af viðskiptum og fjárfestingu hafi verið mikilvægir þættir í aukinni atvinnu og bættum lífskjörum. Aukin víðsýni á mörkuðum skapar ný viðskiptatækifæri fyrir öll ríki sem taka þátt, stuðlar að úrvali fyrir neytendur og rýmir til fyrir hærri rauntekjum. Fyrri reynsla sýnir einnig að stefna verndartollasinna er blindgata: ríki sem hafa verið opnari fyrir viðskiptum hafa einnig gjarnan upplifað meiri efnahagsvöxt en þau ríki sem ekki hafa verið eins opin.

---

*...en hefur einnig í för með sér kostnað vegna aðlögunar*

---

Samt sem áður krefst það, að gera sér grein fyrir ávinningi af viðskiptum, þess að færa framleiðsluþætti frá starfsemi sem er hlutfallslega óhagkvæmari í ríkinu en hjá viðskiptafélögunum og í átt að starfsemi sem er hlutfallslega hagkvæmari. Þetta þýðir að fækkun starfa í sumum geirum, ásamt nýjum atvinnutækifærum í öðrum geirum, er óhjákvæmilegur fylgifiskur hnattvæðingarferlisins. Áskorunin er að tryggja að aðlögunarferlið sem felst í að stefna saman tiltækum starfsmönnum og nýjum lausum störfum gangi eins greiðlega og mögulegt er.

Setja verður umfang aðlögunaráskorunarinnar í samhengi. Ólíklegt er að meira en lítið brot af þeirri fækkun starfa sem skráð hefur verið í OECD ríkjum sé rekjanlegt beint til afnáms hafta í viðskiptum og fjárfestingu. Til að skýra þetta sýna gögn fyrir 15 OECD ríki á tímabilinu 1900-2000 að framleiðsluatvinnugreinar í mikilli samkeppni við innflutning stóðu ekki fyrir nema 4 prósentum af heildaratvinnu, að meðaltali. Samt sem áður er aðlögun hvorki sjálfvirk né sársaukalaus. 1. kafli sýnir að starfsmenn sem missa vinnuna í atvinnugreinum sem eiga í mikilli samkeppni við innflutning eru lengur að fá vinnu aftur og upplifa þá meiri launaskerðingu en aðrir sem missa vinnuna. Þetta endurspeglar þá staðreynd að starfsmenn sem hafa flosnað upp úr viðskiptastörfum eru að jafnaði eldri, minna menntaðir og búa oftast yfir sérhæfðri kunnáttu í hnignandi störfum og atvinnugreinum, í samanburði við aðra sem missa vinnuna.

---

*Áætlanir sem beinast að starfsmönnum sem flosnað hafa upp úr viðskiptastörfum má réttlæta undir sérstökum kringumstæðum...*

---

Þó að starfsmenn sem flosnað hafa upp úr viðskiptastörfum gangi að jafnaði í gegnum meiri aðlögunarerfiðleika en aðrir hópar, að meðaltali, þarf það ekki endilega að merkja að sérstakra aðgerða í stefnumálum sé þörf. Samt sem áður getur verið grundvöllur fyrir því að taka upp miðaðar stuðningsaðgerðir og endurráðningaráþjónustu þegar áföll í viðskiptum hafa ósamsvarandi áhrif á sérstök svæði, og orsaka stórfelldar uppsagnir á staðbundnum vinnumörkuðum með fá önnur störf tiltæk á staðnum. Eins og

skýrt er í 2. kafla, er reyndar svæðisbundið ójafnvægi í atvinnu oft langvarandi, jafnvel í ríkjum þar sem starfsmenn eru tiltölulega hreyfanlegir milli svæða. Að sama skapi geta miðaðar áætlanir verið skynsamlegar þegar heilir geirar verða fyrir áhrifum af afnámi hafta á viðskipti og fjárfestingar – og vandamálið er sérstaklega brýnt þegar hnignandi geirar eru staðsettir á svæðum sem þegar eru þjökuð. En það verður að viðurkennast að slíkar miðaðar aðgerðir hafa skilað misjöfnum árangri, og stundum orðið *raunverulegar* hömlur á aðlögun þannig að nota ætti þær sparlega, beina þeim sterklega í átt að því að greiða fyrir skipulagðri aðlögun og setja tímatakörk.

Til viðbótar er því stundum haldið fram að starfsmenn sem flosnað hafi upp úr viðskiptastörfum eigi sérstaka kröfu á opinbera aðstoð á grundvelli þess að aðstæður þeirra séu afleiðingar af vísvitandi stefnuákvörðun um að afnema höft af viðskiptum og fjárfestingaflæði sem muni auka tekjur og velferð annarra í samfélaginu. Afbrigði af þessari röksemdafærslu, sem mikið er notað í Bandaríkjunum, er að án sérstaks liðsinnis við starfsmenn sem flosnað hafa upp úr viðskiptastörfum geti orðið ómögulegt að sækjast eftir umleitunum um afnám hafta á viðskipti. Ef slíkar pólitískar efnahagsröksemdir halda velli ætti að gæta þess að lágmarka óhagkvæmnina og ójöfnuðinn sem getur orsakast af því að velja úr og aðstoða starfsmenn sem flosnað hafa upp úr viðskiptastörfum, umfram það sem öðrum starfsmönnum, sem staðið hafa andspænis svipuðum erfiðleikum á vinnumarkaðinum, er boðið.

---

*... en yfirmarkmiðið er að veita þeim sem missa vinnuna almennt tekjustuðning, um leið og þeir eru hvattir til að endurráða sig í vinnu*

---

Að þessum sérstöku kringumstæðum undanskildum, eru áskoranirnar í uppflosnun úr viðskiptastörfum ekki svo ólíkar þeim sem kvikna af fækkun starfa almennt. Þar af leiðandi eru sterkustu kröfurnar hér, varðandi stefnu, að veita þeim sem missa vinnuna almennt tekjustuðning, um leið og hlúa jafnframt að færslu þeirra í ný störf.

Atvinnuleysisbætur eru augljósasta leiðin til að bæta „þeim sem tapa“ upp samkeppni í innflutningi og af-staðbindingu. Þessar bætur geta eflt sanngirnismarkmið með því að leiða til jafnari dreifingar bótanna og kostnaðar við alþjóðlega efnahagssamþættingu. Þær geta einnig stutt hagkvæmnismarkmið með því að auðvelda atvinnuleitendum að leita lengur að starfi sem nýtir vel hæfileika þeirra. Samt sem áður gæti afleiðingin orðið óhagkvæmni, þar sem atvinnuleysisbætur eiga það til að slæva hvöt starfsmanna sem flosnað hafa upp úr viðskiptastörfum til að leita af einhverjum krafti að nýju starfi. Skortur á hvatningu til framboðs á vinnuafli getur verið sérstaklega mikill í tilfelli starfsmanna sem flosnað hafa upp úr viðskiptastörfum, ef starfsreynsla þeirra og kunnátta fellur illa að tiltækum störfum. Slíkir starfsmenn verða að jafnaði að þiggja verulega launalækkun til þess að fá aftur atvinnu. Í slíkum tilvikum geta atvinnuleysisbótageiðslur, sem virðast frekar íburðarlitlar í samanburði við fyrri laun, verið mun hærri í samanburði við *væntanleg* laun, og þar með skapað mikla atvinnuleysisgildru.

Þar sem heildarkraftan varðandi stefnu er að tryggja að starfsmenn sem flosnað hafa upp fái tækifæri og hvatningu til að aðlagast, ætti að forðast ráðstafanir sem hvetja

starfsmenn til að draga sig út af vinnumarkaðinum, t.d. með notkun snemmbúinna starfsloka, örorkubóta eða atvinnuleysisbóta með slöppum atvinnuleitarkröfum. Reyndar ætti að vinna að því hörðum höndum að halda uppflosnuðum starfsmönnum í nánu sambandi við vinnumarkaðinn. Engu að síður ætti að viðurkenna það að stefnumótendur standa oft frammi fyrir erfiðri málamiðlun milli þess að veita fullnægjandi bætur og viðhalda hvatningu til vinnu.

---

*Það að tryggja að vinna sé fjárhagslega aðlaðandi öndvert við móttöku bóta er ein leiðin til að ná þessu...*

---

Ein leið til að takast á við þessa málamiðlun er að veita þeim atvinnuleitendum sem finna starf fjárhagslega hvatningu. Slíkum í-vinnu-bótum er gjarnan beint til einstaklinga með lágar tekjur og gæta ætti þess að móta þær á þann hátt sem dregur úr hættu á allratapi (deadweight loss). En reynslan sýnir að þær geta verið árangursrík leið til að efla vinnuhvöt (3. kafli). Launatryggingafyrirætlanir, sem koma í stað hluta tekjumunar milli gamla og nýja starfsins, eru áhugaverð nýbreytni sem reynd hefur verið í nokkrum ríkjum (Bandaríkjunum, Frakklandi og Þýskalandi) með það að markmiði að hvetja uppflosnaða starfsmenn til að finna fljótar ný störf. Samt sem áður vekja slíkar fyrirætlanir upp erfið mál, með tilliti til útfærslu, og hafa enn ekki verið metnar nákvæmlega.

---

*... ef virkjunarúrræði eru vel útfærð, geta þau hjálpað til við að efla aðgang að nýjum störfum,...*

---

„Virkjunar“-úrræði eru frumskilyrði til að tryggja að fullnægjandi bótastig séu mótsagnalaus og með sterka vinnuhvatningu (4. kafli). Slík úrræði, sem innihalda aðstoð við atvinnuleit, ráðgjöf, þjálfun og aðra endurráðningarþjónustu, henta sérstaklega vel þegar um er að ræða uppflosnun úr viðskiptastörfum. Reyndar krefst árangursrík aðlögun að breyttu viðskiptamynstri þess að vinnuafli flæði greiðlega frá hnignandi til rísandi atvinnugreina. Til dæmis er hægt að auðvelda afturhvarf uppflosnaðra starfsmanna sem búa yfir úreltri kunnáttu ef fullnægjandi endurþjálfunaráætlanir geta gert þessa starfsmenn hæfa til nýrra starfa með sanngjörnum kostnaði. Samt sem áður ætti að hanna virkar vinnuaflsáætlanir varlega. Til að mynda gæti mörgum uppflosnuðum starfsmönnum, sérstaklega þeim eldri, fundist skynsamlegt að fá endurráðningu í sama geira – frekar en að færast yfir á nýtt starfssvið sem myndi þýða verulega fjárfestingu í endurþjálfun. Þetta er mögulegt vegna þess að hröð starfsmannavelta þýðir að það eru umtalsverðar ráðningar, jafnvel í hnignandi atvinnugreinum. Tekjutap er einnig verulega minna hjá starfsmönnum sem finna nýtt starf í sömu atvinnugrein. Í stuttu máli ætti að geyma þjálfun og aðrar öflugar aðgerðir fyrir tiltölulega lítinn fjölda einstaklinga sem nægir ekki aðstoð við atvinnuleit ein og sér.

Að því tilskyldu að rétt einstaklingsbundin þjónusta við uppflosnaða starfsmenn sé hluti af almennu áskoruninni við að skipuleggja áhrifaríka vinnumiðlunarþjónustu, meta áhrif hennar og auka ráðstafanir verkefnisins þykir hún kostnaðarhagkvæm. Góð afkastastjórnun vinnumiðlunarþjónustu er lykillinn að því að mæta þessari áskorun (5. kafli).

---

*..... aðstoð við leit að starfi í kjölfar  
fyrirframtilkynningar um starfsmissi getur  
einnig hjálpað...*

---

Fækkun starfa af völdum viðskiptaáfalla er stundum nægilega fyrirsjáanleg til að gera mönnum kleift að byrja aðstoð við aðlögun áður en kemur að uppsögn starfsmanna. Tímabilið frá því að tilkynnt er um uppsagnir þar til þær hefjast, sem er oft lögbundið, getur veitt svigrúm til að koma á forvirkum aðgerðum. Það hefur einnig sjálfstætt gildi að gefa starfsmönnum forskot í nýrri atvinnuleit. Uppflosnaðir starfsmenn sem fá tilkynningu fyrirfram eyða ósjaldan styttri tíma atvinnulausir en starfsmenn sem sagt er upp án nokkurrar viðvörðunar, og það eru einnig vísbendingar um jákvæð áhrif á laun eftir uppflosun hjá starfsmönnum sem fengið hafa tilkynningu fyrirfram. Það getur verið sérstaklega gagnlegt að senda starfsfólk frá opinberum vinnumiðlunum til fyrirtæka þar sem uppsagnir hafa verið tilkynntar, eða jafnvel að setja upp opinbera ráðningarskrifstofu í húsakynnum fyrirtækisins sem er að segja upp.

---

*... og yfirleitt ætti vel virkur vinnumarkaður  
að vera til staðar*

---

Aðstoð við uppflosnaða starfsmenn við að finna ný störf verður mun auðveldari þegar heildarframmistaða vinnumarkaðarins er sterk. Að þessu leyti er það mikilvægara en nokkru sinni fyrr að tryggja að vinnumarkaðurinn sé kraftmikill og að fólk á vinnualdri fái tækifæri og hvatningu til vinnu. Yfirstandandi endurmat OECD á *Starfastefnu* sinni ætti að veita alhliðaramma til að ná því.

---

*Þegar á allt er litið ætti að viðurkenna  
aðlögunarkostnað hnattvæðingar og takast á  
við hann með stefnu*

---

Heilt yfir eru ýktar þær fullyrðingar að hnattvæðing sé aðalástæðan fyrir þeim vandamálum á vinnumarkaði sem OECD ríkin eru að upplifa. Ferlið sem fara þarf í gegnum til að ná ávinningi af opnum mörkuðum leiðir samt sem áður til aðlögunarkostnaðar. Og þennan kostnað ætti að viðurkenna og takast á við, aðallega með stefnumörkunaraðgerðum sem bæta mönnum upp atvinnumissinn, um leið og endurráðningarmöguleikar þeirra eru eflir. Misbrestur á að viðurkenna aðlögunaráskoranir hnattvæðingar fyrir starfsmenn og að útfæra löngu nauðsynlegar umbætur, getur eytt stuðningi almennings við stefnumörkun um opin viðskipti.

© OECD 2005

Þessi útdráttur er ekki opinber OECD þýðing.

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

**Fjöltungdir 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/](http://www.oecd.org/bookshop/)**

Hafið samband við Réttinda- og þýðingareiningu OECD, framkvæmdanefnd fjölmiðlunar og almannamálefna ef frekari upplýsinga er þörf.

[rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org)

Bréfsími: +33 (0)1 45 24 13 91

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

Heimsækið vefsíðu okkar [www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)

