

OECD Employment Outlook - 2006 Edition: Boosting Jobs and Incomes

Summary in Icelandic

Horfur OECD í atvinnumálum – útgáfa 2006: Aukning starfa og tekna

Útdráttur á íslensku

Árið 1994 féllust OECD ríki, í kjölfar tveggja áratuga af auknu atvinnuleysi, á yfirgripsmikla röð tillagna að stefnumótun til að bæta afköst á atvinnumarkaði – OECD starfastefnuna. Tíu árum síðar hafa áskoranirnar sem stefnumótendur í flestum OECD ríkjum horfðu fram á víkkað. Með hinni upprunalegu starfastefnu var sjónum sérstaklega beint að leiðum til að ráðast gegn miklu og viðvarandi atvinnuleysi. Þótt þetta sé enn mikilvægt ólokið verkefni í mörgum löndum hefur það að fjarlægja hindranir að þátttöku á atvinnumarkaði orðið að lykilforangsmáli sem hefur orðið brýnna vegna þeirrar þarfar að takmarka óhagstæðar afleiðingar af öldrun. Frekari lykiláskorun er að tryggja það að fólk og fyrirtæki geti hagnast á, og aðlagast með hraði, breytingum vegna tæknilegrar framrásar og hnattvæðingar.

Í þessari skýrslu eru rannsakaðar nýjar vísbendingar um stefnuna sem hjálpa til við að bæta afköst á vinnumarkaði. Skýrslan gagnast sem rökréttur bakgrunnur fyrir hina ítrekuðu starfastefnu OECD sem er kynnt í meðfylgjandi stefnumótunarskýrslu sem heitir „Aukning starfa og tekna: Lærdómur um stefnumótun af því að endurmeta starfastefnu OECD“. Hið síðara felur í sér endurskoðaða röð tillagna að stefnumótun til að leiðbeina um nauðsynlegar umbætur.

Lykillærdómurinn sem draga má af þessari vinnu er sá að það er ómissandi fyrir afköst á vinnumarkaði í OECD ríkjum að byggja á fjórum stólpum, þ.e.a.s. að móta viðeigandi þjóðhagfræðilega stefnu; að fjarlægja fyrirstöðu að þátttöku á vinnumarkaði sem og að atvinnuleit; að takast á við tálmanir á vinnu- og vörumarkaði að eftirspurn eftir vinnu og að auðvelda þróun færni og starfshæfni í vinnukröftum.

Traust þjóðhagfræðileg stefnumótun styður góð afköst á vinnumarkaði

Stjórn á traustri þjóðhagfræðilegri stefnumótun sem byggð er á reynslugreiningu okkar stuðlar að því að viðhalda efnahagsvexti og atvinnustigi. Verðstöðugleiki og traust fjárhagsáætlun lækka raunvaxtastig. Á móti örvar þetta framleiðni í fjárfestingum og vinnu og markar þannig braut til hærri launa og atvinnu. Lág tæknivæðing kann jafnframt að örva nýsköpun með mögulegum viðbótarávinningi í vinnuframleiðni og atvinnustigi. Eins og rætt verður á eftir leikur líka þjóðhagfræðileg stefnumótun hlutverk í

Því að stuðla að efnahagslegum stöðugleika og hjálpar til við að þoka áfram ávinningnum af kerfislægum umbótum.

Að fjarlægja fyrirstöðu að þátttöku á vinnumarkaði og atvinnuleit

Umbætur í skatta- og framfærslubótum sem samfléttast vel hannaðri „örvunar“stefnumótun hafa reynst árangursríkar við að vekja upp þátttöku á vinnumarkaði þótt þessar umbætur þurfi að vera vel hannaðar og útfærðar ef þær eiga ekki að reynast of kostnaðarsamar fyrir buddu almennings.

Ein leið til að stuðla að vinnuhvata er sú að skera niður bótagrundvöll og gildistíma hans. En með nýjum vísbendingum er líka gefið í skyn að „örvunar“stefnumótun sem er vel hönnuð og útfærð á árangursríkan hátt geti vegið upp á móti þessum vinnuleitjandi áhrifum og bætt möguleika þeirra til vinnu sem eru atvinnulausir, um leið og félagslegum markmiðum er náð. Örvunarstefnumótun hefur í för með sér ráðstafanir sem er stjórnað með árangursríkri og úrræðagóðri almannaðjónustu hvað varðar atvinnu til að tryggja að hinir atvinnulausu leiti staðfastlega að vinnu og séu hvattir til að finna ný störf. Árangursrík örvunarstefnumótun hefur í för með sér blöndu af loforðum og hótunum sem hægt er að nota í opinberri atvinnuþjónustu eða þjónustu í einkageiranum til að tryggja að hinir atvinnulausu séu vel studdir í viðleitni sinni til atvinnuleitar og þar á móti leiti þeir staðfastlega að vinnu. Það er hægt að bæta við þá skattaívilnun, þar á meðal bótum á vinnustað eins og til að vekja upp fjárhagslegan hvata til að vinna á meðan fátækt á vinnustað dvínar.

Svona aðferð hefur verið færð út í sumum löndum og nær nú til annarra bóta sem ekki tengjast atvinnu, s.s. bóta vegna veikinda, fötlunar, félagslegrar aðstoðar og einstæðra foreldra. Þetta er nauðsynlegt. Í sumum löndum hefur fjölgun fólks á svona bótum vissulega tekið höndum saman við framþróun í því að draga úr atvinnuleysi. Að sama skapi aðlagast lönd eftirlaunakerfinu til að tryggja að starfsmenn hafi hvata til að vinna lengur þar sem þeir lifa orðið lengur.

Og fjölskylduvæn stefnumótun, s.s. það að hafa barnagæslu tiltæka og fjarlægja tálmanir að hlutastarfi, kann að auðvelda þátttöku tiltekinna hópa í vinnu og stuðla að umskiptum frá félagslegri aðstoð til vinnu.

Að aðlagast reglugerðum um atvinnulíf og framkvæmd launaumgjarðar og stuðla að samkeppni á framleiðnimarkaði

Á meðan skatta- og framfærsluumbætur auðvelda þátttöku á vinnumarkaði er það jafn mikilvægt að stefnumótun leyfi eftirspurn eftir vinnu að víkka út svo að hún rúmi meira framboð.

Í fyrsta lagi kunna ráðstafanir til að stuðla að sveigjanlegu vinnutímafyrirkomulagi og hlutastarfi – útfært með samkomulagi milli atvinnurekanda og starfsmanns – að hjálpa til við að tryggja meira val fyrir starfsmenn hvað varðar vinnuþlön og líka við að stuðla að þátttöku vinnuafls innan tiltekinna hópa, s.s. meðal ungra foreldra og eldri starfsmanna.

Í öðru lagi mun of ströng löggjöf íþyngja hreyfanleika vinnuafls, draga úr virkri skilvirkni efnahagslífsins og hefta atvinnusköpun. En leiðir að frumlegum umbótum hafa fundist í því að glæða vinnumarkað meiri krafti en sjá jafnframt starfsmönnum fyrir

nægilegri vernd. Þetta felur það í sér að gera löglega starfshætti fyrirsjáanlegri og „sveigjanlæknanlega“ – þ.e. aðferð sem auðveldar ákvarðanir um að ráða og reka en líka að útvega skilvirka endurráðningarþjónustu og tekjustuðning við þá sem missa vinnuna. Umbætur að hluta, eins og að draga úr vernd á samningum um tiltekið tímabil en skilja eftir óbreytta vernd á varanlegum samningum, kunna að gera tvígreininguna enn verri, auka á félagslegan ójöfnuð og minnka framleiðnivöxt.

Í þriðja lagi ættu raunlaun að aðlagast af sveigjanleika sem svörun við pressu vegna framboðs og eftirspurnar. Að þessu leyti segir í skýrslunni að samningaumleitani bæði með og án miðstýringar leiði oft til betri frammistöðu í starfi en þegar samningaumleitani eru svæðisbundnar. Nýlegir atburðir benda til þess að hófleg og lögleg lágmarkslaun grafi yfirleitt ekki undan atvinnu en líka til þess að fullnægjandi launaupphæð undir því stigi, fyrir ungmenni og mögulega aðra varnarlausu hópa, sé nauðsynleg. Með lágmarkslaunum kann að bjóðast gagnleg uppfylling á bætur á vinnustað til að hjálpa til við að láta vinnuna borga ef bæturnar eru vel útfærðar.

Í fjórða lagi eru ríkar vísbendingar um að háir tekjuskattar og félagsleg gjöld dragi verulega úr atvinnu, einkum meðal starfsmanna með litla framleiðni. Skattaumbætur til að stuðla að vinnuhvata hjá starfsmönnum með lág laun ætti að útfæra sem óaðskiljanlegan hluta af traustum ramma utan um fjárhag og skatta sem styður eða stuðlar að efnahagslegum vexti.

Loks eru öfugsnúin vinnuáhrif af reglugerðum framleiðnimarkaðarins sem ekki er í samkeppni, samkvæm reynsluuppgötvun. Slík framkvæmd íþyngir sköpun nýrra fyrirtækja á sviðum þar sem er mikill mögulegur vöxtur. Almenn séð heldur hún verði óeðlilega háu og heldur þannig niðri meðalraunlaunum fyrir efnahagslífið í heild. Þar að auki myndi það næra athafnaumhverfið að takast á við löglega fyrirstöðu og stjórnunarlegar hindranir við uppsetningu nýrra fyrirtækja.

Að tryggja það að starfsmenn hafi rétta færni getur hjálpað til við að skapa fleiri og betur launuð störf

Símenntun getur átt sinn þátt í miklum efnahagsvexti en einnig í því að draga úr fátækt og ójöfnuði. Það eru ríkar vísbendingar um að þjálfaðir starfsmenn hafi betri atvinnuhorfur en þeir sem ekki hafa hlotið þjálfun. Jafnframt auðveldar þjálfun umskipti úr tímabundninni atvinnutilhögun yfir í stöðugt starf. En aðgengi að þjálfun er útdeilt mjög ójafnt meðal hinna fullorðnu starfskrafta í öllum löndum: þeir sem hafa minnstu menntunina og færna taka miklu minni þátt í þjálfun.

Stefnumótun í símenntun ætti fyrst að tryggja að þjálfunarmarkaðurinn virki vel. Vel hannað kerfi með viðurkenningu á færni, leiðsögn um starfsframa, upplýsingum um innihald og niðurstöðu þeirra námskeiða sem í boði eru og að fylgjast með afköstum þeirra sem leggja til þjálfunina kann að hjálpa að þessu leyti.

Það eru líka hömlur á fjárhag og tíma í fjárfestingum sem lúta að færni starfsmanna. Einstaklingsfyrirtæki hefur kannski ekki nægan fjármálalegan hvata til að fjárfesta almennt, andstætt fast-tilgreindri færni starfsmanna sinna – jafnvel þótt það kunnist vera þess virði fyrir efnahagslífið í heild. Þótt meiri rannsókn sé þörf á þessu sviði hefur opinber stuðningur reynst árangursríkari þegar hann er jafnaður með framlagi frá viðtakandanum sem einstaklingi eða fyrirtæki, þ.e. þegar um er að ræða lið í

meðfjármögnun þjálfunar. Og þjálfunarleyfi kann að hjálpa til við að losa um hömlur vegna tíma, sérstaklega fyrir illa stadda hópa. Almennt séð geta virk afskipti félagslegra meðeigenda í hönnun og útfærslu stefnumótunar um símenntun stuðlað að árangri aðgerðanna.

Gagnkvæm áhrif og starfsmögnun milli stefnumótunarsvæða og hlutverks stefnumótunar í þjóðhagfræði

Gagnkvæm áhrif milli þjóðhagfræðilegra áfalla (eins og breytinga í vexti framleiðni eða olíuverðshækkana) og samsetningu stefnumótunarvettvangs leika stórt hlutverk í því að ákvarða afköst á vinnumarkaði.

Sú staðreynd að áföll fyrir allt efnahagslífið geta virkað með annarri stefnumótun til að eyðileggja störf styrkir mikilvægi þess að forðast óhóflegt þjóðhagfræðilegt flökt og að mýkja óhagstæð áföll. Stöðugleikamið í peningastefnu sem oft eru sett fram sem afdráttarlaus eða skilyrðislaus verðból gumarkmið, sem hafa náð taki á stærstum hluta OECD, ættu að vera hjálpleg að þessu leyti. Efnahagsstefna leikur líka hlutverk í að gera samanlagða eftirspurn stöðuga með innbyggðum reglum (sjálfvirkur jafnvægisbúnaður) og mögulega með geðþóttabreytingum í eyðslu og sköttum þótt reynslan sýni að hið síðara kunní að enda með niðurstöðu sem veldur vonbrigðum. Efnahagsstöðugleiki er sérstaklega mikilvægur í löndum sem ekki hafa eigin peningastefnu. Til að leyfa efnahagsstefnu að leika hlutverk í fyrirætlunum um stöðugleika er engu að síður nauðsynlegt að hafa heilt yfir traust opinber fjármál sem hefur því miður ekki verið raunin í mörgum OECD ríkjum á undanförunum árum.

Stöðugleikamiðuð þjóðhagfræðileg stefnumótun kann einnig að leggja fram atvinnuávinninginn af umbótum á vinnu- og framleiðslumarkaði. Peninga- og/eða efnahagsstefnu kann að vera þörf til að geta hjálpað til við að mæta meiri framboðsgetu efnahagslífsins sem kviknar af samsetningarumbótum og fá þannig þjóðhagfræðilegan stöðugleika fyrir en ef aðlögunin hefði verið eftirlátin markaðinum einum saman. Það að tryggja að samanlagðri eftirspurn sé ekki leyft að bregða of mikið út af samanlögðu framboði kann einnig að gera fólk móttækilegra fyrir umbótum.

Stefnumótunarpakkar

Reynsla síðustu tveggja áratuga sýnir að það er ekki einhver ein samblanda stefnumótunar og stofnana sem nær og viðheldur góðum afköstum á vinnumarkaði. Nokkrir farsælir framkvæmdamenn sameina lágt stig í framfærslubótum og takmarkaða skattlagningu til að fjármagna þessar bætur sem og að ráðast á löggjöf um vinnuvernd. Sameiginlegt samkomulag leikur takmarkað hlutverk í þessum löndum. Árangurinn er hátt vinnuhlutfall sem næst með litlum tilkostnaði fyrir buddu almennings en jafnframt tiltölulega miklum tekjumun. Önnur farsæl lönd sem eru auðkennd með mikilli áherslu á hliðstæða, sameiginlega samninga og félagslegt samtal bjóða rausnarlegar framfærslubætur en virkja þá sem eru í atvinnuleit með ákvæðum um þjálfunartækifæri og öðrum virkum vinnumarkaðsaðgerðum. Í þessum löndum eru vinnureglugerðir meira takmarkandi en í tilfellum annarra farsælla framkvæmdamanna. Þessi lönd hafa náð mismuninum á milli hás atvinnustigs og lágra tekna en með miklum útgjöldum í fjárhagsáætlun.

Algengur eiginleiki á þessum tveimur pökkum er áhersla á þjóðhagfræðilegan stöðugleika og sterka samkeppni á framleiðnimarkaði. Þar að auki leggja flest farsælu löndin til mikinn stuðning við atvinnuleit.

Máttarstólparnir fjórir í þessari endurskoðuðu áætlun verða að vera útfærðir á þann hátt sem er samkvæmur stofnunum og rekstri hvers lands. Það kann að verða mikil mótstaða gegn því að innleiða sumt af hinni meðmæltu stefnumótun þar sem útgjöldin munu hneigjast til að safnast saman hjá sérstökum eða vel skipulögðum hópum en bæturnar munu verða dreifðari og/eða fara til óskipulagðra hópa. Þar að auki verða útgjöldin auðséð snemma í umbótaferlinu en bæturnar munu aðeins komast í framkvæmd á lengri tíma.

En útfærsluvandamálín ættu ekki að gagnast sem afsökun fyrir aðgerðaleysi. Kostnaðurinn við aðgerðaleysi verður áfram léleg afköst á vinnumarkaði og misbrestur á því að gera sér grein fyrir möguleikunum á að auka lífsgæði á þeim tíma sem þau verða fyrir miklum niðurþrýstingi af öldrun. Árangurinn sem náðist í sumum löndum á síðasta áratug sýnir hverju má áorka ef það er nægur pólitískur vilji til umbóta.

© OECD 2006

Þessi útdráttur er ekki opinber OECD þýðing.

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

Fjöltyngdir 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 13 91

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

Heimsækið vefsíðu okkar www.oecd.org/rights/

