

OECD Employment Outlook: 2004 Edition

Summary in Finnish

Käännetty otsikko: käännetty alaotsikko:

Yhteenvedo (suomeksi)

OECD:n työstrategian uudelleenarviointi

John P. Martin

Johtaja, Employment, Labour and Social Affairs

OECD:n työstrategia on osoittautunut hyödylliseksi, mutta se tarvitsee uudelleenarviointia kymmenen vuoden kuluttua

Vuosikymmen sitten OECD-maat ottivat työstrategian malliksi uudistuksille korkean ja jatkuvan työttömyyden leikkaamiseksi. Työstrategialla on monia yhteisiä piirteitä vuonna 1997 käyttöönotetun Euroopan työstrategian kanssa. Alkuunpanostaan lähtien OECD:n työstrategialla on ollut merkittävä rooli jäsenmaiden ohjelmista väiteltäessä. Sihteeristön arviointi vuonna 1999 paljasti, että suurin osta työstrategiaa käyttäneistä maista menestyi suhteellisen hyvin parantuneen työmarkkinasuorituskyvyn suhteen.

Silti paljon on tapahtunut OECD-maiden työmarkkinoiden säännöksille ja tuloksille vuoden 1999 jälkeen. Siksi OECD:n työministerit päättivät tavatessaan Pariisissa syyskuussa vuonna 2003, että työstrategian uudelleenarviointi on tarpeen uusien tietojen ja tulevien haasteiden valossa.

Työttömyyttä ei ole vielä ratkaistu...

Ensinnäkin korkeaa työttömyyttä esiintyy yhä. OECD:n työttömyys on kylläkin jonkin verran pienempi kuin ennen vuotta 1994 ja uusimmat OECD-ennusteet (katso kappale 1) viittaavat työttömyyden lievään laskuun seuraavien kahden vuoden aikana, jota tukee tiettyjen maiden (etenkin USA:n) jatkuva vahva kasvu ja tilanteen

parantuminen toisissa maissa (etenkin Japani ja pienemmässä määrin Euroopan Unioni). Mutta tästä huolimatta joissakin maissa työttömyys jäisi silti korkeammalle tasolle kuin 1970- ja 1980-luvuilla.

...enemmän ja parempia töitä tarvitaan vastaamaan ikääntyvien väestöjen aiheuttamiin haasteisiin

Samalla ikääntyvän väestön aiheuttamat haasteet tulevalle taloudelliselle kasvulle ja elintasolle näkyvät paljon suurempina poliittisilla esityslistoilla. Ministerit tulivat siihen lopputulokseen, että paras tapa vastata näihin haasteisiin on luoda enemmän ja parempia työpaikkoja, etenkin työmarkkinoilla tällä hetkellä epäedullisessa asemassa oleville ihmisille, joihin työttömyys ja työmarkkinoiden toimettomuus vaikuttavat kohtuuttoman paljon. Tämän toteuttamiseen on paljon tilaa. Keskimäärin noin 35 % OECD-maiden työikäisestä väestöstä on työttömänä – suurin osa näistä ihmisistä on luokiteltu "toimettomiksi", vaikka he kykenisivät ja usein myös haluaisivat tehdä töitä. Tämä luku peittää useita maitten välisiä eroja, työttömyysasteen ollessa alle 30 % Australiassa, Alankomaissa, Uudessa-Seelannissa, Pohjoismaissa (Suomea lukuun ottamatta), Pohjois-Amerikassa, Sveitsissä ja Isossa-Britanniassa, mutta yli 40 % Belgiassa, Keski- ja Itä-Euroopassa, Kreikassa, Italiassa, Meksikossa ja Turkissa.

Työstrategia luotiin aikana, jolloin korkean ja jatkuvan työttömyyden leikkaaminen oli tärkeintä monissa maissa. Uudelleenarviointi tutkii miten työstrategian ohjelmasuosituksia pitää muuttaa ja/tai laajentaa useampien ja parempien työpaikkojen luomiseksi.

Työllisyyden parantamiseksi suoritettavat toimet pitää kuitenkin sovittaa sosiaalisiin päämääriin. Hallitusten tulee olla varovaisia seuraavien seikkojen kanssa: työturvallisuus, ...

Vaikka useampien ja parempien työpaikkojen luominen onkin tärkeä tavoite, se pitää yhdistää muihin sosiaalisiin tavoitteisiin, etenkin riittävään sosiaaliturvaan, parempaan työn ja kodin sovittamiseen yhteen ja kohtuulliseen tulostasoon kansallisten määritysten mukaisesti.

Tärkeää on myös työturvallinsäädännön (EPL) uudistaminen. Kappaleessa 2 osoitetaan miten lievemmat EPL-säännökset voivat helpottaa työntekijöiden palkkaamista siten parantaen työnsaantiongelmista kärsivien ryhmien, kuten nuorten ja naisten, mahdollisuuksia. Samalla nämä uudistukset kuitenkin helpottaisivat myös työntekijöiden erottamista, lisäten siten huolta työturvallisuudesta keski-ikäisten ja vanhempien työntekijöiden kohdalla. Huomiota tulee kiinnittää myös EPL:än ehdotettujen muutosten luonteeseen. Kappaleessa 2 esitetään miten työllisyyden lisäämiseksi jotkin maat ovat lieventäneet väliaikaistöitä ja muita "epätavallisia" sopimuksia koskevia säännöksiä viimeisen vuosikymmenen aikana, jättäen samalla pysyvien työsopimusten suojauksen pääasiassa muutoksitta. Seurauksena on ollut "epätavallisten" työsuhteiden määrän nousu joissakin maissa, olosuhteissa, jotka eivät aina ole työntekijöiden vapaasti valitsemia. Esiin nousee kysymys sellaisten uudistusten kustannuksista ja eduista, jotka keskittyvät pelkästään epätavallisiin työsopimuksiin verrattuna muutoksiin tavallisia työsopimuksia

koskeviin säännöksiin, ja miten muut työ- ja tuotantomarkkinoiden ohjelmat ja tavat vaikuttavat näihin kustannuksiin ja etuihin.

Kaiken kaikkiaan jonkinlainen erottamissuoja yhdessä toimivan työttömyysturvajärjestelmän, toimivien työllistämispalveluiden ja tuotemarkkinakorvauksen kanssa voivat auttaa tasapainottamaan suuremman dynamiikan tarpeen työmarkkinoilla työllisyys- ja tuloturvalle. Tämän ohjelmasekoituksen luonne ja se miten se vaihtelee maittain, vaatii lisähuomiota osana uudelleenarviointia.

... työkannusteiden edistämiseen käytetyt menetelmät, ...

Samoin vaikka jotkin nykyisen työstrategian suosituksista lisäävät työkannusteita, ne voivat samalla aiheuttaa ongelmia sosiaaliturvalle. Esimerkiksi sosiaaliturvien tai niiden keston leikkaaminen lisää työhön paluuta verrattuna jatkuvaan etuisuuksien saamiseen. Huomattava kiristys etujen saamishetkoissa voi auttaa varmistamaan, että työkykyiset yksilöt eivät jättyä pois työmarkkinoilta. Myös siitä tulee kuitenkin huolehtia, että tällaisten toimien seurauksena vaikeasti työllistettävät yksilöt eivät jää kokonaan etujärjestelmän ulkopuolelle ja vajoa siten köyhyyteen.

Tästä näkökulmasta niin kutsuttuja "molemminpuolisia velvoitteita" käyttävä lähestymistapa sosiaaliturviin saattaa auttaa saavuttamaan sekä työllisyys- että sosiaaliturvatavoitteet. Tämän lähestymistavan avulla sosiaaliturvan saajille tarjotaan neuvontaa, apua työnhakuun ja muita työllistymispalveluja. Yksilöiden puolestaan pitää osana jatkuvaa sosiaaliapua aktiivisesti etsiä töitä tai pyrkiä parantamaan työllistävyyttään. Tällaisten työllisyyskestoisten sosiaaliohjelmien rakenteesta, toteutuksesta ja tehokkuudesta on kerätty paljon tietoja viime vuosina. Uudelleenarviointi keskittyy erityisesti siihen, miten nämä aktivointimenetelmät voivat tehokkaasti tukea työllistymistä ja työllistämispalveluiden roolia tässä, etenkin sairaus-, invaliditeetti- tai yksinhuoltajan etuja saavien yksilöiden tapauksissa –näiden etujen nostajien määrä on noussut huomattavasti monissa jäsenmaissa viime vuosikymmenen aikana.

Samanaikaisesti työnsaannista pitää olla selkeää etua työnhakijalle tai hänen perheelleen. Tässä niin kutsutut "hyötyä työstä" suunnitelmat (kuten työllisyystarpeesta riippuvaiset matalapalkkatulojen nostamiseen tarkoitetut ansiot tai leikkaukset työntäjän matalapalkkaisille työntekijöille suunnatuissa sosiaaliturvamaksuissa) voivat myös auttaa hakijoita palaamaan työelämään. Myös lisätutkimus verovähennysjärjestelmien toimivista ja toimimattomista uudistuksista, sekä niiden vaikutuksista minimipalkkaan on tärkeä osa uudelleenarviointia.

... joustavan työllisyyden vaikutukset työn ja perhe-elämän yhdistämiseen, ...

Yksi työstrategian yleisistä suuntaviivoista käsittelee tarvetta "työajan joustavuuden" parantamiseen, monet OECD-maat ovat havainneet "epätavallisten" työaikataulujen lisääntyvän, mukaan lukien kasvanut osa-aikatyöllisyys, normaalien työaikojen ulkopuolella suoritettava työ ja vaihtelevat työaikataulut.

Tämä kokemus vahvistaa huomattavissa määrin uskoa siihen, että tällaiset toimenpiteet voivat auttaa parantamaan työllisyyttä. Esimerkiksi paremmat mahdollisuudet työskennellä osa-aikaisesti auttavat pienten lasten vanhempia yhdistämään työn ja vanhemmuuden, sekä vanhempia työntekijöitä pidentämään heidän työuraansa, samalla kun suurempi joustavuus työajoissa auttaa yrityksiä sopeutumaan muuttuviin työmääriin. Kappale 1 tekee kuitenkin selväksi, että muut työaikajärjestelyt tekevät työntekijöiden työn ja perhe-elämän yhdistämisestä yleensä vaikeampaa. Iltaisin, öisin tai viikonloppuisin töitä tekevät työntekijät, sekä epäsäännöllisistä aikatauluista tai erityisin pitkistä työpäivistä kärsivät työntekijät raportoivat huomattavasti suuremmista ongelmista työaikojen ja perhevelvollisuuksien hoitamisen yhteensovittamisessa. Edistyminen työllisyyden lisäämisessä etenkin tiettyjen ryhmien keskuudessa tulee sovittaa yhteen työaikojen ja perhe-elämän parempaa yhteensovittamista helpottavien aloitteiden kanssa. Tätä seikkaa ei huomioitu tarpeeksi alkuperäisessä työstrategiassa ja se saa enemmän huomiota uudelleenarvioinnissa.

... taitoihin perustuvan palkkauksen erojen suurenemisesta aiheutuva tilanne –joka lisää tarvetta elinikäiseen oppimiseen

Hypoteesille, jonka mukaan OECD-maiden tekninen kehitys viimeisten kahden vuosikymmenen aikana on vinouttanut tilannetta ammattitaitoisen työvoiman eduksi ammattitaidottoman työvoiman kustannuksella, on olemassa paljon todisteita. Tämä puolestaan korostaa työllisyyden ja tasa-arvotavoitteiden välistä tilannetta, jossa toisesta voidaan joutua tinkimään toisen saavuttamiseksi. Vähän koulutusta saaneiden työntekijöiden tuloja voidaan joutua laskemaan (suhteessa korkeasti koulutettujen työntekijöiden tuloihin) tämän ryhmän työllisyyden tukemiseksi. Kappaleessa 3 olevat todisteet vahvistavat, että viimeisten kahden vuosikymmenen aikana tuloepätasa-arvolla on ollut tapana suurentua, kun taas työllisyyskehitys on usein ollut parempi maissa, joissa tulojen epätasa-arvoisuus on ollut suurin.

Elinikäinen oppiminen voi osoittautua tehokkaaksi tavaksi parantaa työllisyysmahdollisuuksia pitkällä tähtäimellä, helpottaen siten tehokkuus- ja tasa-arvotavoitteiden välisiä kompromisseja. Kappale 4 sisältää empiiriset todisteet siitä, että muiden seikkojen ollessa samoja, koulutusta saaneilla työntekijöillä on suurempi todennäköisyys säilyttää työpaikkansa kuin ei-koulutetuilla työntekijöillä. Myös työpaikkansa menettäneiden koulutusta saaneiden työntekijöiden mahdollisuudet löytää uutta työtä ovat verrattain hyvät. On olemassa myös todisteita siitä, että tiettyihin demografisiin ryhmiin suunnatuilla koulutusohjelmilla ei ole huomattavia syrjäytymisvaikutuksia ryhmän *sisällä* –toisin sanoen, koko ryhmä hyötyy positiivisesta nettotyöllisyysvaikutuksesta. Koulutus voi täten olla erityisen hyödyllistä matalapalkkaisille työntekijöille, jotka ovat erityisen herkkiä haitallisille seurauksille ja jotka usein siirtyvät työstä työttömyyteen tai toimeentuloon, vaikeuttaen siten työmarkkinaohjelmien toimintaa. Se voi myös parantaa vanhempien työntekijöiden kykyä ja halua pidentää työuraansa.

Nämä todisteet yhdessä viime vuoden *työllisyyskatsauksen* sisältämien todisteiden kanssa vahvistavat argumenttia siitä, että elinikäinen koulutus on työstrategian tukipylväs. Tämä on kuitenkin myös alue, jolla tarvitaan konkreettisempia ohjelmaehdotuksia. Siksi erilaisten yhteisrahoitus suunnitelmien sekä vähän koulutettujen

ja muiden aliedustettujen ryhmien taitoihin sijoittamista parantavien kannustusohjelmien rooleja tarkastellaan lähemmin osana uudelleenarviointia.

Myös siirtymisen helpottamista pimeästä työstä viralliseen työhön pitää käsitellä

Useissa OECD-maissa kuten Keski- ja Itä-Euroopan maissa, Meksikossa, Turkissa, osissa Etelä-Eurooppaa, sekä suuressa osassa ei-OECD-maita, suuri osa työntekijöistä tekee pimeää työtä ja/tai omaa tuloja, jotka saadaan pimeistä töistä verojen tai sosiaaliturvamaksujen maksamisen välttämiseksi. Tässä on riskinä tehottomuuskuopan syntyminen. Se myös kalvaa julkisten palvelujen verotuspohjaa, estäen siten asianmukaisten koulutus- ja sosiaalijärjestelmien käyttöönoton, jotka ovat ensiarvoisen tärkeitä sosiaaliselle koheesiolle ja kasvuille. Alkuperäisen työstrategian yleiset suuntaviivat eivät kattaneet pimeää työtä ja yksi uudelleenarvioinnin haasteista on kehittää suosituksia tälle alueelle.

Ensiaskelena kappale 5 sisältää kattavan ohjelma-analyysin siitä, miten siirtymistä pimeästä viralliseen työhön voidaan helpottaa. Ensin tietyt säädöksiä pitää uudistaa. Erityisesti vero- ja sosiaaliturvajärjestelmien pitää olla koherentteja, kun taas virallista työtä koskevia hankalia säännöksiä ja hallintovaatimuksia pitää tarkistaa. Tarvitaan myös olemassa olevien säännösten parempaa toteutusta, mukaan lukien toimivien työllisyys- ja verotarkastusten luomista. Sosiaaliturva- ja työllisyyden edistämissuunnitelmien tulee saavuttaa eniten tarpeessa olevat, vaikka he olisivatkin harmaan talouden palveluksessa. Samalla tällaiset suunnitelmat pitää suunnitella siten, että ne kannustavat integroitumista viralliseen talouteen. Yleisesti ottaen, valtion hallinnon laatu vaikuttaa olevat avainasemassa tällä alueella.

Lopuksi pitää arvioida ohjelmien ja vaihtoehtoisten ohjelmapakettien yhdistämistä

Työstrategiaa on joskus kohdeltu yksittäisten suositusten luettelona. Kokemus kuitenkin osoittaa, että *vuorovaikutus* eri ohjelmien ja tahojen välillä voi vaikuttaa työllisyystuloksiin ja siihen, miten vastustuskykyisiä taloudet ovat haittavaikutuksille. Siten osallistumista työmarkkinoille stimuloivat ohjelmat voivat olla tehokkaampia, jos myös kysyntäpuolen ongelmat on otettu huomioon, esim. luomalla tukeva makrotaloudellinen ohjelmaympäristö, stimuloimalla tuotemarkkinakilpailua tai vähentämällä liiallisen tiukkoja työllisyysäädöksiä. Esim. aktiivisilla työmarkkinaohjelmilla on todennäköisesti suurempi menestys kysyntämuutosten (esim. kaupan vapautumisen seurauksena) takia työttömiksi jääneiden työntekijöiden uudelleentyöllistymisen edistämässä, jos tuotemarkkinasäädöksiä uudistetaan tehokkaan kilpailun varmistamiseksi.

Ohjelmien vuorovaikutusta ja täydentäviä vaikutuksia tarkisteltaessa tulee tutkia, miksi maissa kuten Tanskassa, Alankomaissa, Uudessa-Seelannissa ja Yhdysvalloissa on samankaltaiset suuret työllisyysasteet, niiden erilaisista ohjelmista ja tahoista huolimatta. Yksi uudelleenarvioinnin haasteista onkin ymmärtää ovat erilaiset "lähestymistavat" uudistuksiin mahdollisia.

Uudelleenarviointi esitellään OECD:n ministereille kahden vuoden kuluttua

Lyhyesti sanoen, OECD on päättänyt arvioida uudelleen työstrategiansa vastauksena työllisyysministerien mandaattiin. Sekä tämän että ensi vuoden *työkatsaukset* sisältävät joitakin todisteita tästä uudelleenarvioinnista. Näiden todisteiden perusteella muokataan tai laajennetaan ohjelmien suuntaviivoja ja yksityiskohtaisia suosituksia. OECD:n ministerit keskustelevat uudelleenarvioinnin pääpiirteistä kahden vuoden kuluttua. Haasteena onkin luoda tasapainoinen uudistuslista, joka auttaa maita sopeutumaan rakennemuutoksiin saavuttaen silti työllisyys- ja sosiaalitavoitteet.

© OECD 2004

Tämä yhteenveto ei ole virallinen OECD-käännös.

Tämän yhteenvedon kopioiminen on sallittua sillä edellytyksellä, että OECD:n tekijänoikeudet ja alkuperäisen julkaisun nimi mainitaan.

Monikieliset yhteenvedot ovat käännettyjä otteita OECD:n julkaisuista, jotka on julkaistu alunperin englanniksi ja ranskaksi.

Julkaisuja on saatavilla maksutta OECD:n verkkokirjastossa osoitteessa www.oecd.org/bookshop/

Lisätietoja antaa: OECD Rights and Translation unit,
Public Affairs and Communications Directorate.

rights@oecd.org

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

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

Vieraile osaston verkkosivuilla osoitteessa www.oecd.org/rights/

