

OECD Employment Outlook: 2004 Edition

Summary in Danish

OECD beskæftigelsesoversigt: 2004 udgave OECD beskæftigelsesoversigt: 2004 udgave

Sammendrag på dansk

Revurdering af OECD's jobstrategi

Af John P. Martin

Director for Employment, Labour and Social Affairs

OECD's jobstrategi har vist sig at være brugbar, men en revurdering er nødvendig efter ti år

For et årti siden overtog OECD-lande jobstrategien som en handlingsplan for reformer til nedskæring af den høje og vedvarende arbejdsløshed. Jobstrategien deler mange fælles træk med Den Europæiske Beskæftigelsesstrategi, der blev lanceret for første gang i 1997. Siden dens ikrafttrædelse har OECD jobstrategien spillet en indflydelsesrig rolle i den politiske debat i medlemslandene. Og en sekretariatsevaluering i 1999 anslog, at de lande der havde anvendt jobstrategien mest, syntes at have fungeret relativt godt for så vidt angår forbedrede præstationer på arbejdsmarkedet.

Der er dog sket meget indenfor OECD landenes arbejdsmarkedspolitik og resultaterne siden 1999. Derfor konkluderede OECD's beskæftigelses- og erhvervsministre under deres møde i september 2003 i Paris, at det er på tide at revurdere jobstrategien i lyset af de seneste erfaringer og fremtidige udfordringer.

Der udestår ufærdigt arbejde vedrørende arbejdsløshed...

For det første er den høje arbejdsløshed ikke forsvundet. Ganske rigtigt er arbejdsløsheden i OECD en del under dens før-1994 rater, og de seneste OECD

forudsigelser (se kapitel 1) peger i retning af nogen tilbagegang i arbejdsløshedsrater over de næste to år – støttet af den fortsatte stærke vækst i visse lande (især USA) og en genindvinding i de fleste andre lande (især Japan og i mindre grad EU). Men dette vil stadig efterlade arbejdsløshedsrater højere i de fleste lande end i 1970'erne og 1980'erne.

...og for at kunne møde udfordringerne af aldrende befolkninger kræves der flere og bedre job

På samme tid tårner udfordringerne stillet til fremtidig økonomisk vækst og levestandarder i de aldrende befolkninger sig meget mere op nu på den politiske dagsorden. Ministre konkluderede, at den bedste måde hvorpå man kunne møde disse udfordringer på, var at skabe flere og bedre job, især for personer, der på nuværende tidspunkt er ufordelagtigt placeret på arbejdsmarkedet, og som derfor påvirkes uforholdsmæssigt meget af arbejdsløshed og inaktivitet på arbejdsmarkedet. Der er store muligheder for at gøre dette. I gennemsnit er omkring 35% af OECD's befolkning i den erhvervsaktive alder ikke i beskæftigelse – størstedelen af dem bliver statistisk klassificeret som "uaktive", selv om de kan, og ofte gerne vil, arbejde. Disse tal afdækker vigtige forskelle på tværs af lande med ikke i beskæftigelse-raten værende på under 30% i Australien, Holland, New Zealand, de nordiske lande (undtagen Finland), Nordamerika, Schweiz og Storbritannien men på over 40% i Belgien, Central- og Østeuropa, Grækenland, Italien, Mexico og Tyrkiet.

Jobstrategien blev formuleret på et tidspunkt, hvor hovedbeskæftigelsen i mange lande var nedskæringer af den høje og vedvarende arbejdsløshed. Revurderingen vil undersøge, hvordan de politiske anbefalinger i jobstrategien muligvis bør revideres og/eller udvides, så de opnår målsætningen for flere og bedre job.

Men foranstaltninger til forbedring af beskæftigelsen skal harmonere med sociale mål. Regeringer bør være forsigtige omkring: jobsikring, ...

Bestræbelserne efter mere og bedre arbejde bør dog – lige meget hvor centralt målsætningen er - kombineres med andre sociale mål, specielt tilstrækkelig social sikring, en bedre harmoni i arbejds- og familielivet samt retfærdige resultater på linje med nationale præferencer.

Reformen vedrørende EPL (Lovgivning om Regulering af Ansættelsesforholdene) er et relevant eksempel. Kapitel 2 påviser, at en mindre streng EPL muligvis gør det lettere for arbejdsgivere at ansætte arbejdere og derved forbedre jobchancerne i grupper, der er genstand for adgangsproblemer så som unge og kvinder. Men disse reformer gør det samtidig nemmere for arbejdsgivere at fyre folk, og derved højne bekymringerne omkring jobusikkerheden blandt folk i deres bedste alder og ældre arbejdere. Opmærksomheden bør også rettes hen imod typer af foreslåede reformer af EPL. Kapitel 2 påviser, at nogle lande har slækket på bestemmelserne omkring regulering af midlertidige job og andre "ikke-regulære" aftaler i løbet af det sidste årti for at fremme beskæftigelsen, samtidig med at de har efterladt reguleringen af permanente kontrakter praktisk taget uændret. Resultatet har været en større udbredelse af "ikke-regulære" former for beskæftigelse i nogle lande under forhold, der ikke altid har været frit valgte af de involverede arbejdere. Her opstår spørgsmålet om udgifter og fordele ved reformer, der udelukkende fokuserer

på ikke-regulære aftaler i forhold til ændringer af reglerne, der regulerer regulære kontrakter, og hvorledes disse udgifter og fordele influeres af øvrig arbejds- og produktmarkedspolitik samt institutioner.

Alt i alt vil en del sikring mod afskedigelse - kombineret med velfungerende systemer for arbejdsløshedsunderstøttelse, effektiv genbeskæftigelsesservice og produktmarkeds konkurrence – muligvis hjælpe med til at skabe balance i behovet for mere arbejdsmarkedsdynamisme sammen med dynamisme for beskæftigelses- og indkomstsikring. Beskaffenheden af denne kombination af politiske midler, og hvordan den bør varieres tværs over landene, kræver større granskning som en del af revurderingen.

... de metoder, der bruges, for at fremme arbejdsincitamentet, ...

Og ligeledes mens nogle af de nuværende jobstrategianbefalinger utvetydigt forhøjer arbejdsincitamentet, fremsætter de måske på samme tid en udfordring til social sikring. Eksempelvis vil nedskæring af sociale ydelser eller længden heraf forhøje tilbagevenden til arbejdet i forhold til fortsat tildeling af ydelse. En betydelig stramning af adgangsbetingelserne for ydelser vil måske hjælpe med til at sikre, at den enkelte, der kan arbejde, ikke trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Men man skal også sørge for, at de enkelte, der er svære at placere, ikke falder helt ud af understøttelsessystemet som resultat af disse foranstaltninger og ender i fattigdom.

Set fra dette synspunkt vil vedtagelsen af en såkaldt "gensidige forpligtelser" fremgangsmåde til sociale ydelser måske hjælpe med til at opfylde målene for både beskæftigelse og social sikring. Gennem en sådan fremgangsmåde tilbydes modtagere af sociale ydelser rådgivning, støtte til jobsøgning og andre serviceydelser inden for genbeskæftigelse. Til gengæld skal den enkelte person aktivt søge arbejde eller gøre noget for at forbedre sin ansættelighed som modpart til fortsatte støtteydelser. Gennem de senere år er der indsamlet mange beviser indenfor design, implementering og effektivitet af sådanne beskæftigelsesorienterede socialsikringspolitikker. Revurderingen vil specielt fokusere på, hvorledes disse aktiveringsforanstaltninger kan støtte genbeskæftigelsen effektivt og på arbejdskraftmyndigheders rolle i denne forbindelse, specielt for modtagere af sygdoms-, invaliditets- og aleneforsørger ydelser – indenfor hvilket område antallet er vokset væsentligt i mange medlemslande i løbet af det sidste årti.

På samme tid skal det at få et job give håndgribelige fordele for den pågældende person og hans eller hendes familie. Det er her, at de såkaldte "making-work-pay" ("arbejde-betaler-sig") systemer (så som forholdsreglen om beskæftigelsesbetingede sociale ydelser som supplement til lave indkomster, eller nedskæringer i arbejdsgivers socialsikringsbidrag målrettet mod lavtlønnede arbejdere) muligvis også vil være medvirkende årsager til, modtagerne vil gå tilbage på arbejdsmarkedet. Yderligere udforskning af reformerne til skattefradragssystemer som fungerer, og de der ikke fungerer, lige som vekselvirkning med mindstelønninger vil være endnu en central problemstilling i revurderingen.

... effekten af fleksibel beskæftigelse på harmoni mellem arbejde og familieliv ...

En af de omfattende politiske retningslinjer i jobstrategien omhandler behovet for at øge "fleksibel arbejdstid", og mange OECD lande har været vidne til voksende brug af "ikke-standard" arbejdsplaner herunder øget deltidsbeskæftigelse, beskæftigelse udenfor standard arbejdstid og variable arbejdsplaner.

Denne erfaring validerer i stor udstrækning håbet om, at sådanne foranstaltninger kan smidiggøre højere beskæftigelse. For eksempel kan udvidede muligheder for deltidsarbejde gøre det lettere for forældre med små børn at kombinere arbejde og familieliv og for nogle ældre arbejdere vil det gøre det lettere for dem at forlænge deres karrierer, samtidig med at større fleksibilitet i arbejdstiden kan hjælpe firmaer med at omstille sig til ændrede arbejdsbelastninger. Det bliver dog gjort klart i kapitel 1, at andre arbejdstidsarrangementer synes at gøre det mere – i stedet for mindre – svært for arbejdere at få arbejde og familieliv til at harmonere. Følgelig rapporterer de arbejdere, der arbejder aften, nat eller weekend - samt de, der har uforudsigelige arbejdsplaner eller specielt lange arbejdsdage - om betydeligt større konflikter mellem deres arbejdstid og deres forpligtelser over for familien. Yderligere fremgang med at hæve beskæftigelsesrater – specielt blandt visse grupper – bør gå hånd i hånd med initiativer til bedre harmonisering af arbejds- og familieliv. Dette er en problemstilling, der blev undervurderet i den oprindelige jobstrategi, og i revurderingen vil der nu blive rettet større opmærksomhed imod den.

... og bivirkningen af udvidende færdighedsbaserede løndifferentieringer – som forstærker argumentet for livslang uddannelse

Der er mange beviser, der taler for at støtte hypotesen om, at tekniske fremskridt i OECD lande i løbet af de sidste to årtier har vist en skævhed imod ufaglært arbejde til fordel for faglært arbejde. Dette fremhæver til gengæld en potentiel byttehandel mellem beskæftigelses- og retfærdighedsmålsætninger. Lavtuddannede arbejderes indkomst skal muligvis sænkes (relativt til højtuddannede arbejderes indkomst) for at støtte arbejdsefterspørgslen for denne gruppe. Beviser i kapitel 3 bekræfter, at indkomstuligheden synes at have udvidet sig i løbet af de sidste to årtier, hvorimod beskæftigelsesudviklingen ofte har været mere favorabel i de lande, hvor indkomstuligheden er steget mest.

Livslange uddannelser kan måske vise sig at være en effektiv måde, hvorpå man kan forbedre beskæftigelsesudsigten i det lange løb og herved lette byttehandelen mellem effektivitet og retfærdighedsmålsætninger. Kapitel 4 kommer med empirisk bevis for, at – alt andet lige – arbejdere, der modtager oplæring har større chance for at beholde deres job end deres ikke-oplærte modstykker. Selv når de mister jobbet har de arbejdere, der har modtaget oplæring forud for arbejdstabet, relativt gode chancer for genbeskæftigelse. Der foreligger også bevis for, at oplæringspolitikker rettet mod en speciel demografisk gruppe ikke medfører større forskydningseffekt *indenfor* gruppen – der er med andre ord en positiv nettobeskæftigelseeffekt for gruppen som helhed. Derfor er oplæring måske specielt fordelagtig for lavtlønnede arbejdere, der er specielt sårbare over for ugunstige chok og ofte går fra arbejde til arbejdsløshed eller inaktivitet og komplicerer derved den arbejdsmarkedspolitiske opgave. Det forbedrer måske også evnen og villigheden hos de ældre arbejdere til at forlænge deres karriere.

Dette bevis sammen med beviset indeholdt i sidste års *Employment Outlook* styrker argumentet for den livslange uddannelsessøjle i jobstrategien. Men dette er også et område, hvor der kræves flere konkrete politiske forslag. Derfor vil rollen i forskellige medfinansierede systemer, og i politik for at forbedre incitamentet til at investere i de lavtuddannedes færdigheder og andre underrepræsenterede grupper, blive gennemgået yderligere som en del af revurderingen.

Spørgsmålet om, hvordan man kan smidiggøre overgangen fra sort arbejde til formel beskæftigelse skal også have opmærksomheden rettet imod sig

I adskillige OECD lande som central- og østeuropæiske lande, Mexico og Tyrkiet såvel som dele af det sydlige Europa og i en stor del af den ikke-OECD verden har et anseeligt antal arbejdere uformelt eller sort arbejde, og/eller indkomsten de får fra arbejdet opgives ikke, så de undgår at betale skat eller bidrag til social sikring. Dette risikerer at skabe en lavproduktivtets-fælde. Det svækker også skattegrundlaget for finansiering af offentlige varer og hindrer derved overtagelsen af passende uddannelse og socialsikringssystemer, som er af central betydning for social samhørighed og vækst. Sort arbejde blev ikke omhandlet i de brede retningslinjer i den oprindelige jobstrategi, og en af de store udfordringer for revurderingen er at udvikle anbefalinger indenfor dette område.

Som første trin giver kapitel 5 en omfattende politisk analyse af, hvordan man kan smidiggøre overgangen til formel beskæftigelse. Først er der bevismaterialet for at reformere visse regulativer. I særdeleshed bør skatte- og socialsikringssystemer gøres mere sammenhængende, mens man bør gennemgå tyngende regulativer og administrative krav, som falder på formel beskæftigelse. Der kræves også en bedre implementering af eksisterende regulativer inklusive gennem etablering af velfungerende arbejds- og skatteinspektorater. Socialsikring og beskæftigelsesfremstød-systemer bør nå de virkelig trængende, selv når de er ansat i den uformelle økonomi. Samtidig bør disse systemer planlægges på en sådan måde, at det ansporer til integration i den formelle økonomi. Generelt synes kvaliteten af statsforvaltning at være en nøgelfaktor på dette område.

Sluttelig bør samlingen af politik, og alternative politiske pakker, evalueres

Jobstrategien er nogle gange blevet behandlet som en liste over uafhængige anbefalinger. Men erfaringen viser, at *samspil* mellem politikker og institutioner muligvis har indflydelse på beskæftigelsesresultatet og til en grad, hvor økonomier er modstandsdygtige over for ugunstige chok. Derfor er politikker til stimulering af arbejdsmarkedsdeltagelse måske mere effektive, hvis efterspørgsels-forhindringer også behandles, fx ved at have et støttende makroøkonomisk politisk miljø, ved at stimulere produktmarkeds konkurrence eller ved at mindste de alt for ubøjelige beskæftigelsesregulativer. Vi kan tage et eksempel: Aktive arbejdsmarkedsprogrammer vil formentlig have større succes med at promovere genbeskæftigelse af arbejdere, der er blevet afskediget på grund af efterspørgselskift (fx som resultat af handelsliberalisering), hvis produktmarksregulativer bliver reformeret, så de kan fostre stærk konkurrence.

Hensyn til politiske samspil og komplementariteter bør undersøge, hvorfor lande som Danmark, Holland, New Zealand og USA opnår lignende høje beskæftigelsesrater til trods for deres forskellige politiske indstillinger og institutioner. En af udfordringerne i

revurderingen vil ganske rigtigt være at forstå, om det er muligt med forskellige reform "tiltag".

Revurderingen bliver præsenteret for OECD's ministre om to år

Summa summarum: Som svar på mandatet fra beskæftigelses- og erhvervsministre har OECD påtaget sig opgaven at revurdere jobstrategien. Både denne udgave og næste års udgave af *Employment Outlook* vil fremlægge nogle af beviserne for denne revurdering. Baseret på disse beviser vil de politiske retningslinjer og detaljerede anbefalinger blive modificeret eller udvidet. Hovedresultaterne af revurderingen vil blive diskuteret af OECD's ministre om to år. Udfordringen ligger i at formulere en afbalanceret reformdagsorden, der hjælper landene med at tilpasse sig strukturelle ændringer og samtidig imødegå beskæftigelses- og sociale målsætninger.

© OECD 2004

Dette sammendrag er ikke en officiel OECD oversættelse.

Reproduktion af dette sammendrag er kun tilladt på betingelse af, at OECD copyright og titel på den originale publikation nævnes.

Sammendrag på flere sprog er oversatte uddrag af OECD publikationer, der oprindeligt blev publiceret på engelsk og fransk.

De er gratis tilgængelige på OECD Online Bookshop www.oecd.org/bookshop/

For yderligere oplysninger kan man kontakte afdelingen OECD Rettigheder og Oversættelser,
Direktoratet for Offentlige Anliggender og Kommunikation.

rights@oecd.org

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

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

Besøg vores website www.oecd.org/rights/

