

OECD Employment Outlook: 2004 Edition

Summary in Icelandic

OECD - Horfur í atvinnumálum: Útgáfa 2004

Ágrip á íslensku

Starfastefna OECD endurmetin

eftir John P. Martin

yfirmann atvinnu-, verkalýðs- og félagsmála

Starfastefna OECD hefur reynst gagnleg, en þörf er á endurmati tíu árum síðar

Fyrir tíu árum síðan tóku OECD ríkin upp Starfastefnuna sem áætlun um umbætur til að minnka mikið og viðvarandi atvinnuleysi. Starfastefnan á margt sameiginlegt með evrópsku vinnumálastefnunni sem hleypt var af stokkunum árið 1997. Frá upphafi hefur Starfastefna OECD gegnt áhrifamiklu hlutverki í rökræðum um stefnu í aðildarríkjunum. Og mat ráðherrahóps árið 1999 gaf til kynna að þau ríki sem mest höfðu beitt Starfastefnunni höfðu haft tilhneigingu til að starfa tiltölulega vel hvað varðar bætt afköst vinnumarkaðarins.

Samt hefur margt gerst í vinnumarkaðsstefnu og útkomu OECD ríkja síðan 1999. Atvinnuáráðherrar OECD ályktuðu þar af leiðandi, þegar þeir hittust í París í september 2003, að það væri tímabært að endurmeta Starfastefnuna í ljósi nýrri reynslu og viðfangsefna framtíðarinnar.

Enn er ólokið þáttum sem varða atvinnuleysi...

Í fyrsta lagi, hátt atvinnuleysisstig hefur ekki horfið. Að vísu er atvinnuleysi í OECD nokkuð minna en það var fyrir 1994, og nýjustu spár OECD (sjá 1. kafla) benda til einhvers samdráttar atvinnuleysis á næstu tveimur árum. Þetta stafar af áframhaldandi miklum vexti í ákveðnum ríkjum (Bandaríkin sérstaklega) og bata í flestum öðrum

(sérstaklega í Japan, og að minna marki, í Evrópusambandinu). En þrátt fyrir þetta er hlutfall atvinnulausra í mörgum löndum hærra en það var á áttunda og níunda áratugnum.

...og til að mæta þeirri áskorun sem felst í hærri meðalaldri íbúa, þarf fleiri og betri störf

Um leið vofa yfir sú áskorun sem beinist að framtíðarhagvexti og lífskjörum vegna hækkandi meðalaldurs íbúanna mun frekar en stefnudagskrár. Ráðherrar komust að þeirri niðurstöðu að besta leiðin til að takast á við þessar áskoranir væri að skapa fleiri og betri störf, sérstaklega fyrir fólk sem á um þessar mundir erfitt uppdráttar á vinnumarkaði og verður ósamsvarandi fyrir áhrifum af atvinnuleysi og aðgerðarleysi vinnumarkaðar. Það er mikið svigrúm til að gera þetta. Um 35%, að meðaltali, af íbúafjölda OECD á vinnualdri eru atvinnulaus – meirihluti þeirra er tölfræðilega flokkaður sem „óvirkur“ þrátt fyrir að þeir geti, og vilji oft og tíðum, vinna. Þessi tala hylur mikilvægan mismun milli landa, þar sem hlutfall atvinnulausra er innan við 30% í Ástralíu, Hollandi, Nýja Sjálandi, Norðurlöndunum (að Finnlandi undanskildu), Norður-Ameríku, Sviss og Bretlandi, en yfir 40% í Belgíu, Mið- og Austur Evrópu, Grikklandi, Ítalíu, Mexíkó og Tyrklandi.

Starfastefnan var upphugsuð á þeim tíma þegar það var efst í huga í mörgum ríkjum að minnka mikið og langvarandi atvinnuleysi. Endurmatið mun rannsaka hvernig endurskoða þurfi stefnutillögur Starfastefnunnar og/eða framlengja til að mæta takmarkinu um fleiri og betri störf.

Samt sem áður þurfa aðgerðir til að bæta atvinnuástand að samræmast félagslegum markmiðum. Ríkisstjórnir ættu að huga að: starfsöryggi, ...

Þrátt fyrir að leit að störfum sé höfuðmarkmiðið verður að sameina það öðrum félagslegum markmiðum, sérstaklega fullnægjandi félagslegri vernd, betri sátt á milli vinnu og fjölskyldulífs, og eignauktöku í samræmi við það sem talið er ásættanlegt í landinu.

Umbætur á atvinnuverndarlöggjöf (EPL) eru mikilvægar í þeim tilgangi. Kafli 2 sýnir að mildari EPL gætu gert vinnuveitendum auðveldara fyrir að ráða starfsmenn og þar með bætt starfsmöguleika hópa sem eiga erfitt með þátttöku á vinnumarkaði, svo sem unglunga og konur. Um leið myndu þessar umbætur samt sem áður auðvelda vinnuveitendum að segja fólki upp og þar með auka áhyggjur af óöryggi í starfi hjá fólki á besta aldri og eldri starfsmönnum. Einnig ætti að beina athygli að eðli fyrirhugaðra endurbóta á EPL. Kafli 2 sýnir að til þess að efla atvinnu hafa sum ríki slakað á skilyrðum sem stýra tímabundnum störfum og öðrum „ó-reglulegum“ samningum á síðasta áratug, á meðan vernd varanlegra samninga hefur verið skilin eftir nánast því óbreytt. Niðurstaðan hefur verið aukin tíðni „ó-reglulegra“ ráðningarforma í sumum ríkjum, við aðstæður sem þeir starfsmenn sem í hlut eiga hafa ekki alltaf valið af fúsum vilja. Þá vaknar spurningin um kostnað og ávinning af endurbótum sem beinist eingöngu að ó-reglulegum samningum andspænis breytingum á þeim reglum sem stýra reglulegum samningum, og hvernig sá kostnaður og ávinningur verður fyrir áhrifum af öðrum vinnu- og framleiðslumarkaðsstefnum og stofnunum.

Í heildina getur dálítill vernd við brottrekstri, ásamt virku atvinnuleysisbótakerfi, árangursríkri endurráðningarþjónustu og samkeppni á framleiðslumarkaði hjálpað til við að skapa mótvægi við þörfina fyrir meiri kraft vinnumarkaðarins með atvinnu og tekjuöryggi. Eðli þessarar stefnublöndu, og hvernig hún ætti að breytast milli ríkja, krefst frekari rannsókna, sem hluta af endurmatinu.

... og þeim aðferðum sem notaðar eru til að efla frumkvæði til vinnu ...

Sömuleiðis, á meðan sumar af núverandi tillögum Starfastefnunnar hvetja til frumkvæðis í vinnu, geta þær á sama tíma verið ögrun við félagsvernd. Til dæmis, lækkun á félagslegum bótum eða tímalengd þeirra eykur fjölda þeirra sem fara aftur að vinna, gagnvart áframhaldandi móttöku bóta. Marktæk herðing á skilyrðum fyrir aðgangi að bótum getur hjálpað til við að tryggja að einstaklingar sem geta unnið dragi sig ekki í hlé frá vinnumarkaðnum. Samt verður einnig að gæta þess, sem afleiðinga slíkra aðgerða, að einstaklingar sem erfitt er að staðsetja, falli algjörlega úr bótakerfinu og verði fátækt að bráð.

Frá þessum sjónarhóli getur upptaka svokallaðrar „gagnkvæmar skyldur“ nálgunar við félagslegar bætur hjálpað til við að mæta bæði atvinnu- og félagsverndarmarkmiðum. Gegnum slíka nálgun er þiggjendum félagslegrar aðstoðar boðin ráðgjöf, stuðningur við atvinnuleit og önnur endurráðningarþjónusta. Í staðinn verða einstaklingar að vera virkir í atvinnuleit eða stíga skref til að bæta nytsemi sína sem samsvörun við áframhaldandi bótastuðning. Mörgum vísbendingum hefur verið safnað um skipulag, framkvæmd og virkni slíkrar atvinnutengdrar félagsstefnu á undanförunum árum. Endurmatið mun beina sérstakri athygli að því hvernig þessar örvunaraðferðir gætu stutt við endurráðningu á árangursríkan hátt og að hlutverki ráðningarþjónustu í þessu tilliti, sérstaklega fyrir sjúkra- og örorkubótaþega og einstæða foreldra – en fjöldi þeirra hefur aukist verulega í mörgum aðildarríkjum á síðasta áratug.

Jafnframt verður atvinna að gefa af sér áþreifanlegan ávinning fyrir téða manneskju og fjölskyldu hans eða hennar. Þarna gætu svokölluð „láta-vinnuna-borga-sig“ áform (svo sem skilyrði fyrir atvinnuskilyrtum félagslegum bótum sem bæta upp lágar tekjur, eða lækkun á framlögum atvinnurekenda til almannatrygginga, sem beinist að láglaunaverkafólki) einnig hjálpað bótaþegum til að snúa aftur til vinnu. Frekari könnun á umbótum á skattabótakerfum sem virka og virka ekki, ásamt samspili þeirra við lágmarkslaun, verður einnig eitt aðalmálið í endurmatinu.

... áhrifum sveigjanlegrar atvinnu til að samrýma atvinnu og fjölskyldulíf, ...

Ein af hinum víðtæku stefnuviðmiðunarreglum Starfastefnunnar fjallar um þörfina til að auka „vinnutíma-sveigjanleika“ og mörg OECD ríki hafa staðfest vaxandi notkun „óvenjulegra“ vinnuáætlana, þar með talið aukningu í hlutastörfum, vinnu utan hefðbundins vinnutíma og breytilegar vinnuáætlanir.

Þessi reynsla staðfestir að töluverðu marki þá von að slíkar aðgerðir geti greitt fyrir aukinni atvinnu. Auknir möguleikar til að vinna hlutastörf geta til dæmis auðveldað foreldrum með ung börn að sameina vinnu og foreldrahlutverkið og fyrir ýmsa eldri starfsmenn að framlengja starfsferilinn, á meðan meiri sveigjanleiki vinnustunda getur

hjálpað fyrirtækjum að aðlaga sig að breyttu vinnuálagi. Samt sem áður tekur Kafla 1 það skýrt fram að aðrar vinnutímatilhaganir hafi tilhneigingu til að gera starfsmönnum það erfiðara, frekar en auðveldara, að sameina vinnu og fjölskyldulíf. Af þessum sökum greina starfsmenn sem eru í vinnunni á kvöldin, næturnar eða um helgar, ásamt þeim sem eru með ófyrirsjáanlega vinnuáætlun eða sérstaklega langan vinnutíma, frá verulega meiri árekstrum milli vinnutíma og fjölskyldu. Frekari framvinda í að auka atvinnustig, sérstaklega meðal ákveðinna hópa, verður að haldast í hendur við frumkvæði við að samræma betur atvinnu og fjölskyldulíf. Þetta er mál sem of lítið var gert úr í upphaflegu Starfastefnunni og sem mun njóta meiri athygli í endurmatinu.

... og ósættinu vegna breikkandi bills í launum grundvölluðum á fagkunnáttu – sem styrkir málstaðinn fyrir ævilanga menntun

Það eru margar vísbendingar sem styðja þá tilgátu að tækniframfarir í OECD ríkjum á síðustu tveimur áratugum hafi sýnt hlutdrægni í garð faglærðs verkafólks á kostnað ófaglærðs verkafólks. Þetta hefur á sama hátt beint athyglinni að hugsanlegri málamiðlun milli atvinnu og sanngirnismarkmiða. Tekjur ófaglærðra verkamanna gætu þurft að lækka (í hlutfalli við tekjur faglærðra verkamanna) til að styðja eftirspurn eftir starfskröftum þessa hóps. Vísbendingar í Kafla 3 staðfesta að á undanförunum tveimur áratugum hefur tekjujöfnuður haft tilhneigingu til að aukast, þó að atvinnuuppbygging hafi oft verið hagstæðari í þeim ríkjum þar sem tekjujöfnuður hefur aukist mest.

Ævilöng menntun gæti reynst áhrifarík leið til að bæta atvinnuhorfur til lengri tíma lítið, og þar með slakað á málamiðlunum milli markmiða um afköst og sanngirni. Kafla 4 veitir vísbendingar byggðar á reynslu, um að starfsmenn sem hljóta þjálfun eigi meiri möguleika á að halda starfi sínu en óþjálfaðir félagar þeirra, þó jöfnuður ríki að öðru leyti. Og jafnvel þegar þeir missa vinnuna eiga þeir verkamenn sem hafa hlotið þjálfun áður en þeir misstu vinnuna tiltölulega mikla möguleika á að fá aftur vinnu. Einnig bendir margt til þess að þjálfunarstefna sem beint er að sérstökum lýðfræðilegum hóp hafi ekki mikil tilfærsluáhrif innan hópsins – með öðrum orðum, það eru jákvæð nettó-atvinnuáhrif fyrir hópinn í heild. Af þessum sökum getur þjálfun verið sérstaklega gagnleg fyrir láglænaða verkamenn, sem eru sérstaklega varnarlausir gagnvart áföllum og fara oft úr atvinnu í atvinnuleysi eða óvirkni, og gera þess vegna verkefni vinnumarkaðarstefnu erfiðari viðfangs. Hún gæti einnig bætt getu og vilja eldri verkamanna til að framlengja starfsferil sinn.

Þessar vísbendingar, ásamt þeim sem nefndar voru í *Atvinnumálalohorfum* síðasta árs, styrkja rökin fyrir ævilangri menntun sem máttarstólpa Starfastefnunnar. Samt sem áður er þetta einnig svæði þar sem þörf er á áþreifanlegri stefnuuppástungum. Þess vegna verður hlutverk mismunandi sam-fjármögnunaráforma og stefna til að auka frumkvæði í fjárfestingu í kunnáttu lítt menntaðra og annarra hópa sem fáir hafa verið í forsvari fyrir, endurskoðað frekar sem hluti af endurmatinu.

Einnig þarf að ræða það atriði hvernig greiða eigi fyrir umskiptum frá óskilgreindri atvinnu til formlegrar ráðningar.

Í nokkrum OECD ríkjum, eins og Mið- og Austur-Evrópu ríkjum, Mexíkó, Tyrklandi, ásamt hluta Suður-Evrópu, og í mörgum ríkjum sem ekki eiga aðild að OECD, er verulegt hlutfall verkamanna í óformlegri eða óskilgreindri vinnu, og/eða tekjunnar sem þeir hafa

af atvinnunni eru ekki gefnar upp til að komast hjá skattgreiðslum eða framlögum til almannatrygginga. Hætta er á að þetta skapi lágframleiðnigildru. Það skerðir einnig skattgrunninn fyrir fjármögnun opinberra eigna, og kemur þar með í veg fyrir að tekin séu upp viðeigandi menntunar og félagsverndarkerfi, sem eru það mikilvægasta fyrir félagslegan samloðunarkraft og vöxt. Ekki var rætt um óskilgreinda atvinnu í yfirgripsmiklum viðmiðunarreglum upphaflegu Starfastefnunnar og eitt af viðfangsefnum endurmatsins er að þróa tillögur á þessu sviði.

Kafla 5 veitir, til að byrja með, ítarlega stefnugreiningu á því hvernig eigi að greiða fyrir umskiptum til formlegrar ráðningar. Fyrst er dæmi um umbætur á ákveðnum reglugerðum. Einkum ætti að tengja betur skatta- og almannatryggingakerfi, á meðan þungbærar reglugerðir og stjórnvaldskröfur sem lenda á formlegum ráðningum ætti að endurskoða. Einnig er þörf á betri útfærslu á núverandi reglugerðum, þar með talið með stofnsetningu virks vinnu- og skattaeftirlits. Félagsvernd og atvinnueflingaráform ættu að ná til þeirra sem þurfa virkilega á því að halda, jafnvel þegar þeir starfa í óformlegu hagkerfi. Um leið ættu slík áform að vera skipulögð á þann hátt sem hvetur til sameiningar við formlegt hagkerfi. Almenn séð virðast gæði stjórnsýslunnar vera lyklatríði á þessu sviði.

Að lokum, meta ætti tengingu stefnu og annarra stefnupakka.

Stundum hefur verið fjallað um Starfastefnuna sem lista yfir sjálfstæðar tillögur. Samt sem áður bendir reynslan til þess að *víxlverkun* milli stefnu og stofnana geti haft áhrif á niðurstöður ráðninga og að hvaða marki hagkerfi hafa þanþol gagnvart áföllum. Þar af leiðandi getur stefna sem örvar þátttöku vinnumarkaðarins verið áhrifaríkari ef einnig er fjallað um hindranir eftirspurnarmegin, t.d. með því að hafa þjóðhagfræðilegt stefnumhverfi sem styður við, með örvandi samkeppni á framleiðslumarkaði, eða með því að draga úr óþarflega ströngum ráðningarreglugerðum. Til að taka eitt dæmi; virk vinnumarkaðsverkefni skila sennilega betri árangri við að stuðla að endurráðningu verkamanna sem hafa flosnað upp vegna breytinga á eftirspurn (t.d. sem afleiðing af auknu frelsi í viðskiptaheiminum) ef reglugerðir fyrir framleiðslumarkaðinn eru endurbættar til að hlúa að kraftmikilli samkeppni.

Vangaveltur um víxlverkun stefna og hluti sem mynda eina heild ættu að kanna hvers vegna ríki eins og Danmörk, Holland, Nýja Sjáland og Bandaríkin ná álíka háu atvinnuhlutfalli, þrátt fyrir mismunandi stefnumhverfi og stofnanir. Reyndar verður eitt af viðfangsefnum Endurmatsins að skilja hvort mismunandi „nálganir“ við endurbætur séu mögulegar.

Endurmatið verður kynnt ráðherrum OECD eftir tvö ár

Í stuttu máli sagt, hefur OECD tekið að sér að endurmeta Starfastefnuna sem svar við tilskipun atvinnuáráðherranna. Bæði útgáfa þessa árs og næsta af *Horfum í atvinnuárum* munu setja fram nokkrar af vísbendingunum fyrir þetta Endurmat. Byggðar á þessum vísbendingum verður stefnuviðmiðunarreglum og ítarlegum tillögum breytt eða bætt við þær. Aðalniðurstaða Endurmatsins verður rædd af ráðherrum OECD eftir tvö ár. Viðfangsefnið er að setja fram yfirvegaða endurmótunardagskrá sem kemur til með að hjálpa ríkjum til að aðlagast breytingum á samsetningu og uppfylla um leið markmið í atvinnu- og félagsmálum.

© OECD 2004

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/

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/

