

OECD Employment Outlook: 2004 Edition

Summary in Swedish

OECD Sysselsättningsutsikt: 2004 års utgåva

Sammanfattning på svenska

Omvärdering av OECD:s sysselsättningsstrategi

Av John P. Martin

Generaldirektör för Sysselsättnings-, Arbetsmarknads- och Sociala frågor

OECD:s sysselsättningsstrategi har visat sig vara nyttig, men en omvärdering krävs för de kommande tio åren

För tio år sedan antog OECD-länderna sysselsättningsstrategin som en plan för reformer som skulle minska hög och ihållande arbetslöshet. Sysselsättningsstrategin har många gemensamma drag med den Europeiska sysselsättningsstrategin som först lanserades 1997. Sedan dess början, har OECD:s sysselsättningsstrategi spelat en viktig roll i den politiska debatten i medlemsländerna. Och en sekretariatsutvärdering 1999 visade att de länder som hade tillämpat sysselsättningsstrategin hade klarat sin arbetsmarknadssituation ganska bra.

Men mycket har förändrats i OECD-ländernas arbetsmarknadspolitik sedan 1999 med olika resultat. Därför beslöt OECD:s sysselsättnings- och arbetsmarknadsministrar, när de träffades i Paris i september 2003, att det är dags att omvärdera sysselsättningsstrategin i ljuset av de senaste årens erfarenheter och framtida utmaningar.

Arbetslösheten är fortfarande ett stort problem...

För det första så har den höga arbetslösheten inte försvunnit. OECD:s arbetslöshetstal är visserligen lite lägre än 1994 års tal och de senaste OECD-prognoserna (se kapitel 1) pekar på en viss minskning av arbetslöshetstalen under de kommande två åren, eftersom

den starka tillväxten fortsätter i vissa länder (i synnerhet i Förenta staterna) och en återhämtning sker i de flesta andra (i synnerhet i Japan och, i mindre utsträckning, inom den Europeiska unionen). Men trots detta kommer arbetslöshetstalet i många länder sannolikt att bli högre än under 1970- och 1980-talen.

... och för att möta utmaningarna med åldrande befolkningar, behövs fler och bättre arbetstillfällen

Samtidigt står hoten mot den framtida ekonomiska tillväxten och levnadsstandarden genom åldrande befolkningar nu mycket högre på den politiska dagordningen. Ministrarna kom fram till att det bästa sättet att möta dessa utmaningar är att skapa fler och bättre arbeten, i synnerhet för folk som för närvarande är missgynnade på arbetsmarknaden och drabbas oproportionerligt av arbetslöshet och en stagnerande arbetsmarknad. Det finns stort utrymme för att åstadkomma detta. Omkring 35 % av OECD:s befolkning i arbetsför ålder går utan arbete. De flesta av de arbetslösa är statistiskt klassade som ”inaktiva”, även om de kan, och ofta skulle vilja arbeta. Denna siffra döljer viktiga skillnader mellan länderna, med en arbetslöshet som är lägre än 30 % i Australien, Nederländerna, Nya Zeeland, de nordiska länderna (med undantag av Finland), Nordamerika, Schweiz och Förenade Kungariket, men över 40 % i Belgien, Central- och Östeuropa, Grekland, Italien, Mexiko och Turkiet.

Sysselsättningsstrategin formulerades vid en tidpunkt när minskningen av den höga och ihållande arbetslösheten var huvudfrågan i många länder. Omvärderingen kommer att undersöka hur de politiska rekommendationerna i sysselsättningsstrategin behöver revideras och/eller utvidgas för att uppfylla målen att skapa fler och bättre arbetstillfällen.

Åtgärder för att öka sysselsättningen måste dock förenas med sociala mål. Regeringarna måste värna om: anställningstryggheten, ...

Att sträva efter fler och bättre arbetstillfällen måste, även om det är ett centralt mål, kombineras med andra sociala mål, i synnerhet ett gott socialt skyddsnetz, en bättre förening av arbets- och familjeliv samt rättvisemål i linje med nationella preferenser.

Anställningsskyddslagarna är en viktig punkt. Kapitel 2 visar att mindre strikta anställningsskydd kan göra det lättare för arbetsgivare att anställa folk, och därmed förbättra sysselsättningsmöjligheterna för grupper som har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden, såsom ungdomar och kvinnor. Samtidigt skulle dock dessa reformer göra det lättare för arbetsgivare att avskeda folk, och därför öka otryggheten bland både yngre och äldre arbetstagare. Uppmärksamhet bör även ägnas åt typen av föreslagna reformer av anställningsskyddet. Kapitel 2 visar att för att främja sysselsättningen har en del länder lättat på bestämmelserna för tillfälliga arbeten och andra ”icke-reguljära” kontrakt under det senaste årtiondet, medan man lämnar skyddet för fasta anställningar praktiskt taget oförändrat. Resultatet har blivit en ökande andel ”icke-reguljära” anställningsformer i vissa länder, på villkor som inte alltid har valts fritt av de berörda arbetstagarna. Detta ställer frågan om kostnaderna och fördelarna med reformer som inriktas enbart på icke-reguljära kontrakt gentemot ändringar av regler som avser vanliga anställningskontrakt, och hur dessa kostnader och fördelar påverkas av andra arbets- och produktmarknadspolicyn och institutioner.

Sammanfattningsvis kan ett visst uppsägningskydd, i kombination med välfungerande arbetslöshetsersättningar, effektiva omplaceringsmöjligheter och produktmarknadskonkurrens därför bidra till att balansera behovet av bättre dynamik på arbetsmarknaden med krav på anställnings- och inkomsttrygghet. Hur detta politiska paket skall se ut, och hur det skall utformas i olika länder, kräver ytterligare fingranskning i Omvärderingen.

... de använda metoderna för att främja arbetsincitament, ...

Medan vissa av de aktuella rekommendationerna i sysselsättningsstrategin tveklöst stimulerar arbetsmotivationen, kan de samtidigt utgöra ett hot mot det sociala skyddet. Genom att t.ex. skära ner på bidragen eller deras varaktighet ökar man återgången till arbete. En avsevärd åtstramning av villkoren för att få tillgång till bidrag kan förmå arbetsföra individer att inte hålla sig borta från arbetsmarknaden. Men man måste samtidigt se till att, till följd av sådana åtgärder, svårplacerade individer inte faller ur bidragssystemet helt och förtvinar i fattigdom.

Ur denna synpunkt kan man genom att upprätta ”ömsesidiga skyldigheter” för bidragsförmånerna kanske både uppfylla sysselsättningsmål och ge ett socialt skydd. En sådan politik skulle erbjuda bidragstagarna rådgivning, hjälp med arbetssökandet samt andra tjänster för en återgång till arbetslivet. För att kunna fortsätta att få bidrag måste dessa personer i gengäld aktivt söka ett arbete eller vidta åtgärder för att förbättra sina möjligheter att få en anställning. Mycket underlag har på senare år samlats in rörande sådana anställningsinriktade socialpolitiska satsningars utformning, tillämpning och effektivitet. Omvärderingen kommer att ägna speciell uppmärksamhet åt hur dessa aktiveringsåtgärder effektivt kan stötta återgången till arbetslivet och arbetsförmedlingens roll i detta hänseende, i synnerhet när det gäller sjuk- och invaliditetsersättning samt bidrag till ensamstående föräldrar – vars antal har stigit avsevärt i många medlemsländer under det senaste årtiondet.

Samtidigt måste det faktum att man får ett arbete ge märkbara förmåner för personen ifråga och hennes eller hans familj. Det är här så kallade ”göra det lönsamt att arbeta”-planer (som t.ex. anställningsvillkorade bidrag som läggs på låga inkomster, eller minskade sociala arbetsgivarkostnader när det gäller lågavlönade medarbetare) också kan hjälpa bidragstagare att komma tillbaka till arbetslivet. Ytterligare utforskning av skatteförmånsreformer - de som fungerar och de som inte fungerar - liksom deras samband med minimilöner kommer också att bli en central fråga i omvärderingen.

... verkningarna av flexibel anställning när det gäller att förena arbete och familjeliv, ...

En av de breda riktlinjerna för sysselsättningsstrategin handlar om behovet att öka ”arbetstidsflexibiliteten” och många OECD-länder har bevitnat en ökande användning av ”icke-standard”-arbetsschemor, inklusive ökad deltidsanställning, arbete utanför ordinarie arbetstider och växlande arbetsscheman.

Denna erfarenhet inger hopp om att sådana åtgärder kan underlätta högre sysselsättning. Till exempel kan utökade möjligheter att arbeta deltid underlätta för småbarnsföräldrar att kombinera arbete och föräldraskap och för vissa äldre arbetstagare att utvidga sina verksamheter, eftersom flexiblare arbetstider kan hjälpa företag att

anpassa sig till växlande arbetsbelastningar. Kapitel 1 klargör dock att en omorganisering av arbetstiderna tenderar att göra det svårare, snarare än lättare för arbetstagare att förena arbete och familjeliv. Arbetstagare som arbetar på kvällar, nätter eller helger, såväl som de som har oförutsägbara arbetsscheman eller extra långa arbetstider, upplever att konflikten mellan arbetstiderna och familjeansvaret förvärras. Ytterligare framsteg för ökad sysselsättning, i synnerhet bland vissa grupper, måste gå hand i hand med initiativ att bättre förena arbete och familjeliv. Detta är en fråga som fanns med i den ursprungliga sysselsättningsstrategin och den kommer att ägnas större uppmärksamhet vid omvärderingen.

... och utfallet av ökande kunskapsbaserade löneskillnader – som förstärker vikten av livslångt lärande

Det finns mycket som stöder hypotesen att tekniska framsteg inom OECD-länder under de senaste två årtiondena har missgynnat utbildad arbetskraft till förmån för utbildad arbetskraft. Detta belyser i sin tur en möjlig avvägning mellan sysselsättnings- och jämställdhetsmål. Den lågutbildade arbetskraftens inkomster kanske måste falla (jämfört med högutbildad arbetskrafts inkomster) för att stötta efterfrågan av denna grupp. Underlag i kapitel 3 bekräftar att inkomstskillnaderna under de senaste två årtiondena har tenderat att öka, och sysselsättningsutvecklingen oftast varit bättre i de länder där inkomstskillnaderna har ökat mest.

Livslångt lärande kan visa sig vara ett effektivt sätt att förbättra sysselsättningsmöjligheterna i det långa loppet, och därmed underlätta avvägningar mellan effektivitets- och rättvisemål. Kapitel 4 ger empiriskt stöd för att, med andra faktorer lika, arbetstagare som får utbildning har större chans att behålla sina jobb än sina utbildade kollegor. Och även när de förlorar sina anställningar, har arbetstagare som fått utbildning före anställningen relativt goda möjligheter att hitta ett nytt arbete. Det finns också tecken på att utbildningsprogram inriktade på en speciell demografisk grupp inte medför några större undanträngningseffekter *inom* gruppen - med andra ord, det föreligger en positiv nettoanställningseffekt för gruppen som helhet. Utbildning kan därför vara extra förmånlig för lågbetalda arbetstagare som är extra känsliga för snabba förändringar och ofta växlar mellan arbete och arbetslöshet eller inaktivitet, och därmed gör arbetsmarknadspolitiken mer komplicerad. Den kan också förbättra äldre arbetstagares förmåga och villighet att förlänga sitt yrkesliv.

Detta faktum, liksom det som ingår i förra årets *Sysselsättningsutsikt*, förstärker argumentet för livslångt lärande som en grundpelare för sysselsättningsstrategin. Detta är dock ett område där mer konkreta politiska åtgärder behövs. Rollen för olika samfinansierande projekt och satsningar för att stimulera viljan att investera i skolningen av lågutbildade och andra underrepresenterade grupper kommer därför att ytterligare granskas som en del i omvärderingen.

Frågan hur man underlättar övergången från odeklarerat arbete till formell anställning behöver också tas upp

I flera OECD-länder som Central- och Östeuropeiska länder, Mexiko, Turkiet liksom delar av södra Europa, och många andra länder utanför OECD, har en betydande andel arbetstagare informella eller odeklarerade arbeten, och/eller inkomsten de får från sådant

arbete deklarerar inte för att undvika att betala skatt eller sociala avgifter. Detta kan skapa en lågproduktivitetsfälla. Det underminerar också skattebasen för betalningen av offentlig verksamhet och förhindrar därmed utvecklingen av adekvata utbildnings- och sociala skyddssystem, som är av stor betydelse för den sociala sammanhållningen och tillväxten. Odeklarerat arbete togs inte upp i de breda riktlinjerna i den ursprungliga sysselsättningsstrategin och en av uppgifterna vid omvärderingen blir att utveckla rekommendationer på detta område.

Som ett första steg, ger kapitel 5 en omfattande policy-analys av hur man underlättar övergången till formell anställning. Det gäller först att reformera vissa bestämmelser. I synnerhet bör skatte- och sociala säkerhetssystem göras mer koherenta, medan tyngande bestämmelser och administrativa krav när det gäller formella anställningar bör ses över. Bättre tillämpning av existerande bestämmelser behövs också, bl.a. välfungerade arbets- och skattekontrollsystem. Socialt skydd och anställningsfrämjande åtgärder bör nå de som mest behöver dem, även när de arbetar inom den informella ekonomin. Sådana planer skall också utformas så att de uppmuntrar integrering i den formella ekonomin. I allmänhet är regeringarnas sätt att hantera dessa frågor en nyckelfaktor på detta område.

Slutligen skall den samlade politiken och alternativa politiska paket bedömas

Sysselsättningsstrategin har ibland behandlats som en lista med oberoende rekommendationer. Erfarenheten har emellertid visat att *interaktioner* mellan politiska åtgärder och institutioner kan påverka sysselsättningen och i vilken grad ekonomierna kan klara tvära omställningar. Politiska åtgärder för att stimulera arbetsmarknaden kan därför bli effektivare om efterfrågesidans hinder också beaktas, t.ex. genom att skapa en god makroekonomisk miljö, genom att stimulera produktmarknadskonkurrens, eller genom att minska överdrivet stela anställningsbestämmelser. Exempelvis skulle aktiva arbetsmarknadsprogram troligen underlätta återgång till arbetslivet för arbetstagare som sagts upp på grund av ändrad efterfrågan (t.ex. till följd av liberaliserad handel), om produktmarknadsbestämmelser reformeras så att de befördrar aktiv konkurrens.

Verkan av politiska åtgärder och komplementariteter bör undersökas för att hitta en förklaring till varför länder som Danmark, Nederländerna, Nya Zeeland och Förenta staterna uppnår nästan samma höga sysselsättningsciffror, trots olika politiska åtgärder och institutioner. En av omvärderingens uppgifter blir att utreda om olika reformer är rätt sätt att angripa problemen.

Omvärderingen kommer att presenteras för OECD:s ministrar inom två års tid

OECD skall alltså, på uppdrag av Sysselsättnings- och Arbetsmarknadsministrarna, omvärdera Sysselsättningsstrategin. Både denna och nästa års utgåva av *Sysselsättningsutsikten* kommer att framlägga en del av underlagen för denna omvärdering. På grundval av dessa underlag, kommer politiska riktlinjer och detaljerade rekommendationer att ändras eller utvidgas. Slutresultaten av denna omvärdering kommer att diskuteras mellan OECD:s ministrar inom två års tid. Det gäller att formulera en balanserad reformplan som hjälper länder att anpassa sig till den strukturella förändringen samtidigt som man uppfyller ställda mål för sysselsättning och social trygghet.

© OECD 2004

Denna sammanfattning är inte en officiell OECD-översättning.

Reproduktion av denna sammanfattning är tillåten under förutsättning att OECD-copyrighten och titeln på originalpublikationen nämns.

Flerspråkiga sammanfattningar är översatta utdrag av OECD-publikationer ursprungligen utgivna på engelska och franska.

**De finns tillgängliga utan kostnad på OECD Online Bookshop
www.oecd.org/bookshop/**

För mer information, kontakta OECD Rights and Translation unit,
Public Affairs and Communications Directorate.

rights@oecd.org

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

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

Besök vår websajt www.oecd.org/rights/

