

Privat arbeidsformidling

Espen R. Moen, Dag Morten Dalen
og Christian Riis

Forskningsrapport 9/2003

Handelshøyskolen BI
Institutt for samfunnsøkonomi

Espen R. Moen, Dag Morten Dalen og Christian Riis :
Privat arbeidsformidling

© Espen R. Moen, Dag Morten Dalen, Christian Riis
2003

Forskningsrapport 9/2003
ISSN: 0803-2610

Handelshøyskolen BI
P.b. 580
1302 Sandvika
Tlf: 67 55 70 00
www.bi.no

Rapporten kan bestilles fra:

Norli, avd. Sandvika
Telefon: +47 67 55 74 51
Fax: +47 67 55 74 50
Mail: bi.sandvika@norli.no

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	5
English summary.....	9
1. Innledning	13
Mandat.....	14
Metode, definisjoner og avgrensninger	15
Disposisjon av rapporten	17
2. Myndighetenes rolle i arbeidsmarkedspolitikken.....	19
3. Prinsipielt om betydning av eierskap og konkurranse.....	23
3.1 Eierskapets rolle for økonomisk effektivitet.....	23
3.1.1 Innledning	23
3.1.2 Mangelfull informasjon: verdien av eierkontroll.....	24
3.1.3 Fravær av langsiktige kontrakter: innlåsning	25
3.1.4 Ufullstendige kontrakter: kvalitet.....	26
3.1.5 Ufullstendige kontrakter: innovasjon?	31
3.1.6 Bruk av stiftelser i offentlig tjenesteproduksjon	32
3.1.7 Politisk eierstyring	33
3.2 Empiriske studier av privatisering	34
3.3 Forvaltning og tjenesteproduksjon	36
4. Konkurransesetting og betydningen av effektiv konkurranse.....	39
Konsesjonskonkurranse	40
Markedskonkurranse	41
Målestokkonkurranse	42
Konkurranse mellom offentlige aktører.....	42
5. Internasjonale erfaringer	45
Australia	45
Andre land.....	47
6. Er offentlig finansiert privat arbeidsformidling ønskelig?	49
6.1 Er arbeidsformidling målbart?	49
6.2 Potensialet for konkurranse	52
6.3 Potensielle gevinster ved privat eierskap	55
6.4 Gevinster ved offentlig drift: breddefordeler mellom arbeidsformidling og administrasjon av dagpenger	59

6.5 Fortrengning og mulighet for misbruk	60
6.6 Oppsummering	62
7. Modeller for privat arbeidsformidling	63
7.1 En kort beskrivelse av dagens system.....	63
7.2 Når i ledighetsforløpet skal private arbeidsformidlere inn?	64
7.3. Tre modeller for privat arbeidsformidling	67
7.4 Ansvarsfordeling mellom aetat og private arbeidsformidlere.....	72
7.5 Organisering av arbeidsformidling som arbeidsmarkedstiltak	74
7.6 Incentiver og kontrakter	78
_Mer om incentivkontrakter.....	79
_Mer om betinget fornyelse av konsesjon	81
7.7 Privat arbeidsformidling på mindre steder	81
8. Aktivitetsbasert finansiering av aetat.....	83
8.1 Generelt om bruk av aktivitetsbasert finansiering	84
8.2. Analyse.....	86
8.3 Mer om bonus for rask dagpengebehandling.....	89
9. Konklusjon	93
Referanser.....	95

Sammendrag

I denne rapporten diskuteres hvorvidt offentlig finansiert privat arbeidsformidling kan være et egnet virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken. Videre analyseres mulige effekter av å introdusere aktivitetsbasert finansiering av Aetat.

Vi vektlegger spesielt tre forhold som tilsier at forholdene ligger godt til rette for offentlig finansiert privat arbeidsformidling:

1. Sluttproduktet ved arbeidsformidling, overgang til arbeid, er i utgangspunktet *observerbart og kvantifiserbart*. Dette muliggjør effektiv kontraktsstyring av private aktører. Riktignok kan det oppstå problemer som følge av at jobber har forskjellig kvalitet (for eksempel forskjellig varighet) og ikke minst som følge av at arbeidstakerne er heterogene. Sistnevnte forhold kan medføre at private arbeidsformidlere i for stor grad setter inn ressurser på de personene som er relativt lette å formidle, på bekostning av personer hvor formidling krever mer. Vi er likevel av den oppfatning at slike problemer i rimelig grad kan forebygges ved å benytte incentivkontrakter med differensierte satser og ved å la fornyelse av kontraktene betinges med hensyn på oppnådde resultater.
2. Det er grunn til å tro at en kan oppnå effektiv konkurranse, i hvert fall i tett befolkede områder. Elementene av stordriftsfordeler ved formidling tømmes relativt raskt ut. Det eneste viktige unntaket er oppbygging av dataregistre, men i henhold til vårt forslag skal denne oppgaven fremdeles utføres av Aetat. Det er videre et poeng at det i dag eksisterer en rekke aktører i markedet som har erfaring fra formidling eller formidlingsliknende virksomhet, som vikarbyråer, personalutvelgelsesfirmaer, private arbeidsformidlere og arrangører av arbeidsmarkedstiltak.
3. Det kan være breddefordeler mellom arbeidsformidling og andre aktiviteter som vikarutleie. Breddefordelene oppstår som følge av at aktivitetene i stor utstrekning fordrer samme type kompetanse og samme type sosiale nettverk. Konkurranse kan bidra til at gevinstene ved slike breddefordeler blir realisert.

Privat arbeidsformidling kan også påføre samfunnet kostnader som ikke i samme grad er tilstede ved offentlig arbeidsformidling:

1. Det kan være breddefordeler mellom arbeidsformidling og de forvaltningsmessige oppgaver Aetat er pålagt og fremdeles skal utføre. Vi

finner disse primært i forbindelse med administrasjon av økonomiske ytelser som dagpenger og attføringsstønad. Relativt sett har dette størst betydning ved lavintensitets arbeidsformidling som for eksempel registerformidling.

2. Ordningen kan misbrukes, ved at personer som skifter jobb uten en mellomliggende periode som ledig registreres som formidlet hos en privat arbeidsformidler.

I tillegg kan offentlig finansiert arbeidsformidling (både i privat og offentlig regi) fortrenge individuell søkeaktivitet.

Vi foreslår at de arbeidsledige får tilbud om bistand fra private arbeidsformidlere når de innkalles til oppfølging, det vil si etter en 34 måneders ledighetsperiode. Det ligger også i vårt forslag at Aetat skal yte formidlingshjelp i form av assistanse til egen søkeaktivitet i de første 3 månedene. Dermed utnyttes breddefordelene mellom lavintensitets arbeidsformidling og administrasjon av økonomiske ytelser. Det er også vår vurdering at potensialet for egen søkevirkosomhet til en viss grad er uttømt etter tre til fire måneder. Endelig vil incentivene til misbruk også reduseres etter en slik 34 måneders karensperiode.

Vi analyserer tre modeller for privat arbeidsformidling:

1. Arbeidsformidling hektes på allerede eksisterende tiltak, for eksempel jobbklubb. Dette kan gjøres ved at arrangøren får en bonus for hver person som kommer i arbeid under tiltaksperioden eller i tiden etter at tiltaket er fullført. Ved å variere størrelsen på bonusen kan man styre arrangørens incentiver til å satse på ren arbeidsformidling. Denne ordningen utprøves i dag i prøveordningen omtalt som "Jobbklubb med bonusordning".
2. Arbeidsformidling arrangeres som arbeidsmarkedstiltak ("job placement"). Dette innebærer at de arbeidsledige får tilbud om assistanse fra en privat arbeidsformidler. Det økonomiske omfanget (kostnad per deltaker) av tiltaket vil være omtrent som for andre tiltak. Tiltaket vil imidlertid ha en noe lengre tidshorisont enn vanlige tiltak. Videre vil arbeidsformidlerne ha stor grad av frihet knyttet til opplegg og organisering. Dette anser vi som uproblematisk ettersom den private arbeidsformidleren vil ha den samme målfunksjonen som myndighetene, nemlig å få flest mulig i arbeid.

3. Den private arbeidsformidleren overtar totalansvaret for arbeidsledige ved oppfølging. Dette vil innebære at den private formidleren avgjør kvalifiseringsbehov og utøver kontrollfunksjoner som i dag utføres av Aetat.

Vi anbefaler modell 2. En slik modell vil være administrativt enkelt å innføre, og vil i liten grad forde omstilling og omorganisering av Aetat. Videre foreslår vi at systemet utformes slik at et oppad begrenset antall arbeidsformidlere får konsesjon til å drive arbeidsformidling innenfor en begrenset tidsramme (for eksempel ett år). Konsesjonene fordeles ved anbud, der grunnprisen er administrativt bestemt og aktørene konkurrerer på kvalitet. Etter konsesjonsperioden gjennomføres en grundig evaluering av alle konsesjonsinnehaverne og en brukerundersøkelse. Evalueringsresultatene tillegges betydelig vekt ved fordeling av nye konsesjoner. Finansieringen til arbeidsformidlerne gjøres dessuten resultatavhengig, med bonus for formidlingsandel. Satsene differensieres med hensyn på den formidlede personens arbeidsmarkedshistorie, arbeidets varighet, og makroøkonomiske forhold som regionalt eller bransjespesifikt ledighetsnivå.

Rapporten diskuterer også spesielle utfordringer som privat arbeidsformidling stilles overfor på mindre tettbefolkede steder. Vi påpeker at potensialet for privat arbeidsformidling kan være mindre utenfor de sentrale områdene, ettersom matchingproblemer her kan være mindre uttalt enn i større byer. Videre kan mulighetene for å oppnå effektiv konkurranse være dårligere.

I rapportens siste del diskuteres aktivitetsbasert finansiering av Aetat. Aktivitetsbasert finansiering defineres som finansieringsordninger der samlet finansiering er avhengig av aktivitetsnivå, og omfatter således både stykkprisfinansiering og bonusordninger. Vi argumenterer for at selektive bonusordninger kan være et effektivt styringsverktøy hvis en ønsker å styre prioriteringene innenfor det enkelte arbeidsmarkedskontor i en bestemt retning. Vi argumenterer også for at aktivitetsbasert finansiering (stykkpris) kan være et effektivt virkemiddel for å dimensjonere og allokere ressursene i henhold til behov. Finansieringsformen setter imidlertid store krav til fleksibiliteten til det enkelte arbeidskontor. Stykkprisfinansiering kan videre være problematisk hvis det er store forskjeller i kostnadseffektiviteten til de enkelte arbeidskontorene, siden det da ikke er en klar sammenheng mellom aktivitetsnivå og ressursbehov.

Vi er skeptiske til aktivitetsbasert finansiering som en incentivmekanisme for å sikre kostnadseffektivitet. Dette vil innebære at en tredje part, brukerne, vil rammes hvis et arbeidskontor ikke fungerer optimalt. Vi anbefaler i stedet at bonus utbetales direkte til de ansatte, for eksempel i form av en gruppebonus.

Under arbeidet med prosjektet har vi fått uvurderlig hjelp av en rekke personer i Arbeids- og administrasjonsdepartementet, prosjektets referansegruppe, Aetat, Manpower, Personalhuset, AS/3 Human Resources og fra deltakerne på seminaret "Privat Arbeidsformidling: Hvordan og hvorfor". Vi vil spesielt takke Ted Hanish i Personalhuset, Torstein Lindby i Aetat Oslo og Akershus og Bente Øverli i Arbeids- og Administrasjonsdepartementet.

English summary

The report discusses to what extent publicly financed private job placement /job matching /job brokerage can be an efficient way to organize employment services. The report also discusses the effects of introducing activity based financing of the public employment service Aetat.

We have identified three arguments in favour of private job placement:

1. The output of job placement, employment, is observable and quantifiable. As a result, the government can govern the incentives of private firms by an appropriate compensation system. Heterogeneities between jobs and between unemployed workers may create problems though. A private agency may for instance have an incentive to concentrate its effort on the workers that most easily find jobs, and neglect the others. Still, we believe these problems can be handled by sophisticated contracts and history dependent contract renewal.
2. There is sufficient potential for competition, at least in the cities. Job placement does not exhibit increasing returns to scale (except for building national data bases, which still will be performed by Aetat). Furthermore, there already exists a variety of firms within related industries like temporary agencies, job brokers and within executive search.
3. There may be substantial economics of scope between job placement and other activities in the market, like the activities performed by temporary agencies.

Private job placement may also have disadvantages relative to public job placement:

1. There may be economics of scope between job brokerage and administration of unemployment benefits, which still will be undertaken by Aetat. In relative terms this is most important for low-intensity job matching.
2. A system with publicly financed private job placement may be more vulnerable to manipulations than if Aetat performs job placement. For instance, the government may end up paying for ordinary job-to-job movements.

In addition, publicly financed job placement (both public and private) may crowd out individual job search.

We propose that unemployed workers are offered publicly financed private job placement services after an unemployment spell of three to four months. Before that, Aetat should provide job-search assistance to the unemployed workers.

We analyse three models of private job placement /job matching:

1. Job matching is integrated in other programs that are offered to unemployed workers, for instance job clubs. This can easily be achieved by attaching a bonus to the number of workers that find jobs under or just after the program.
2. Job placement is offered as a separated program, with a level of resources available for each worker approximately equal to the cost of ordinary labour market programs.
3. The private agency is given an overall responsibility for the unemployed workers allocated to it.

We recommend model 2. This model is easy to introduce, and does not require substantial reorganization of Aetat. We propose a system where a given number of private agencies are given contracts as job brokers that run for a year. The contracts are allocated on the firms by an auction in which the firms that can document the best quality of their programmes win. The compensation to the firms includes a bonus for the number (or fraction) of unemployed workers that have found employment.

When the contracts run out, all firms are evaluated, and the firms with the best evaluations are guaranteed a new contract.

The report also discusses private job placement in rural areas. We argue that the potential for private job placement may be smaller in rural areas, and the scope for competition may be smaller as well. Still, the scope for competition will probably not be less than for other kinds of labour market programs.

In the last part of the report we discuss the effects of introducing activity based financing systems for Aetat. As the name indicates, activity based financing implies that the resources allocated to a job centre depends on the activity level in that centre. We argue that selective use of such systems may efficiently govern the internal use of resources in the job centres. Activity based financing (money-follows-user) may also be an efficient instrument for

allocating resources in accordance with demand. However, if the cost efficiency varies between job centres, money-follow-user based systems may be less efficient, since the link between activity level and demand for the job-centres services will be less clear.

We are sceptical to the use of activity based financing as an incentive device. This is because a third party, the users, may suffer if a job centre shows suboptimal performance. We will instead recommend a system where the bonus is doled out to the employees directly, for instance in the form of group bonuses.

1. Innledning

Aetat er i henhold til Sysselsettingsloven av 27 juni 1947 myndighetenes utøvende organ i arbeidsmarkedspolitikken. Hovedmålene for Aetat er ¹

- Aktive og kvalifiserte arbeidssøkere
- God tilgang på arbeidskraft
- Effektiv forvaltning av økonomiske ytelser
- Tilgjengelig kunnskap om arbeidsmarkedet

Aetat har en rekke virkemidler til disposisjon for å nå disse målene, som informasjon og veiledning til arbeidssøkere og arbeidsgivere, formidling av arbeidskraft og opplæring/kvalifisering av arbeidstakere og arbeidsledige gjennom ulike former for arbeidsmarkedstiltak. I tillegg er Aetat tillagt viktige forvaltningsmessige oppgaver, blant annet knyttet til administrasjon av dagpenger og attføring.

Aetats innsats er spesielt konsentrert om utsatte grupper av arbeidsledige, det vil her si langtidsledige, yrkeshemmede og innvandrere. Arbeidsmarkedstiltak utgjør et viktig tilbud for disse gruppene. Arbeidsmarkedstiltak består primært av ulike typer kvalifiseringstiltak, som AMO-kurs, jobbklubb og tiltaksplasser i bedrifter. Aetat er i liten grad direkte involvert i produksjonen av disse tjenestene. Produksjonen utføres av uavhengige, ofte private aktører, og oppdrag tildeles i stor grad på grunnlag av konkurranse. Aetats rolle i forbindelse med arbeidsmarkedstiltak er å være bestiller, kontrollør og kvalitetssikrer. I tillegg står Aetat for oppfølging, dvs. informasjon, veiledning og motivering av arbeidsledige, samt for selve arbeidsformidlingen, det siste avgjørende skrittet for å komme i arbeid.

Det arbeides for tiden med tre forsøksordninger knyttet til konkurranseutsetting av formidlingsrettede eller formidlingsrelaterte tjenester.

KAT - kjøp av formidlingsrette arbeidssøker tjenester

- VALS - forsøk med bonus for formidling av personer med ventelønn
- Jobbklubb med bonus for formidlede personer

¹ Fremstillingen bygger på AAD (2002)

I tillegg utprøves følgende former for aktivitetsbasert formidling:

- Stykkprisfinansiering ved avklaring av yrkeshemmede
- Bonus for rask dagpengebehandling

På sikt kan det bli aktuelt å utvide ordningene og eventuelt prøve ut liknende finansieringsordninger innenfor andre deler av arbeidsmarkedspolitikken.

Mandat

Høsten 2002 fikk Handelshøyskolen BI i oppdrag av Arbeids- og administrasjonsdepartementet å utrede nye finansieringsformer i arbeidsmarkedspolitikken. I utlysningen skrev departementet at ”utredningen skal ha et klart faglig preg, og samtidig gi mest mulig konkrete anbefalinger knyttet til gjennomføring av konkurranseutsetting og resultat- og aktivitetsbasert finansiering innenfor arbeidsmarkedspolitikken”. Departementet skriver videre at de ønsker at følgende spørsmål skal inngå i utredningsarbeidet (parenteser er utelatt):

- Hvilke tjenester egner seg for stykkprisfinansiering og /eller konkurranseutsetting?
- Hvordan bør stykkprisfinansiering organiseres?
- Hvilke konsekvenser får de ulike organisasjonsformene for Aetat som organisasjon?
- Hvordan bør finansieringen skje?
- Hvordan bør prisstrukturen utformes slik at den bidrar til kostnads-effektiv måloppnåelse innenfor et system basert på delegering og sentralisering?
- Hvis differensierte satser anbefales: I hvilken grad er det behov for et klassifikasjonssystem for personer og/eller tjenester?
- Hvordan kan i så fall et slikt klassifikasjonssystem utformes?
- Hvordan sikre at aktørene har insentiv til å bidra til måloppnåelse, spesielt i en offentlig organisasjon?

I tilbuds brevet fra Handelshøyskolen BI spesifiseres det at vi i utredningen skal analysere følgende problemstillinger:

- 1) Bør arbeidsformidling og andre tjenester Aetat tilbyr privatiseres? Hvilke aktiviteter bør staten beholde monopol på, og hvilke aktiviteter bør kunne eksponeres for konkurranse? Hvilke former for konkurranse egner seg? Her går et viktig skille mellom konkurranse om avtaler eller kontrakter med staten og Aetat på den ene siden, og konkurranse i markedet ("penger følger bruker") på den andre siden.
- 2) Hvordan bør aktivitetene finansieres? Hvilke incentivvirkninger har ulike finansieringsordninger?
- 3) Hvilken betydning har det interne belønningssystemet og den interne organiseringen av arbeidsformidlingen? Dette spørsmålet dreier seg blant annet om samspillet mellom finansiering av institusjonene (f.eks. Aetat) og utforming og bruk av incentivsystemer internt for den enkelte medarbeider, det enkelte team eller den enkelte avdeling.

Etter samtaler med oppdragsgiver har vi forstått at utredningen i første rekke skal analysere ønskeligheten av at private aktører utfører arbeidsformidling på oppdrag for og finansiert av det offentlige. Formidlingen er her tenkt som et supplement til eller eventuelt som erstatning for dagens arbeidsmarkedstiltak og den arbeidsformidling som i dag utføres av Aetat (som i omfang er relativt begrenset). Vi diskuterer derfor i liten grad hvorvidt forskjellige former for kvalifiseringstiltak, som allerede utføres av private aktører, bør tilbakeføres til Aetat.

Etter møter med referansegruppen har vi også tolket det slik at det ikke er aktuell politikk å la private aktører overta de forvaltningsoppgavene som Aetat er satt til å utføre, i første rekke administrasjon av økonomiske ytelser som dagpenger og attføringsstønad. I det meste av analysen har vi derfor hatt som premiss at forvaltningsoppgavene fremdeles skal utføres av Aetat. Av samme grunn går vi heller ikke inn på om Aetat som institusjon helt eller delvis bør privatiseres.

Metode, definisjoner og avgrensninger

Analysen legger en samfunnsøkonomisk tilnærming til grunn. Det innebærer at vi har som et grunnleggende premiss at aktører responderer på økonomiske incentiver. Dette perspektivet har implikasjoner for analysen av hvordan offentlig finansiert arbeidsformidling bør organiseres. Rammebetingelsene for formidlingen bør utformes slik at de gir aktørene i systemet riktige

incentiver, dvs at de motiveres til å treffe beslutninger som samsvarer med myndighetenes målsettinger for Aetat's virksomhet. Vi vil i liten grad vektlegge forhold som vedrører kulturforskjeller mellom offentlig og privat virksomhet.

Det er også viktig å understreke at rapporten ikke inneholder en evaluering av kvaliteten på det arbeidet de ansatte i Aetat per i dag faktisk utfører. En slik evaluering ligger etter vår oppfatning utenfor prosjektets mandat.

Rapportens fokus er på *arbeidsformidling*. En arbeidsformidler i snever forstand er en mellommann eller megler som bistår arbeidssøkere og bedrifter med vakanser til å finne hverandre i markedet. Dette tilsvarer det engelske "job matching". I sin enkleste form er arbeidsformidlerens oppgave å tilby en møteplass for arbeidssøkere og bedrifter. I det etterfølgende vil vi imidlertid legge mer i formidlingsbegrepet. En arbeidsformidler kan utføre eller får utført en rekke oppgaver som skal bidra til å bringe arbeidstakere i jobb. Vi sikter her til oppgaver som testing, motivering, kvalifisering og jobbtrening. Sondringen mellom arbeidsformidlere og rene kvalifiseringsbedrifter blir dermed ikke alltid åpenbar. Vi sier at en bedrift er en arbeidsformidler hvis primærproduktet er å få klientene (arbeidssøkerne) sysselsatt. For en arbeidsformidler er kvalifisering og motivering kun å betrakte som virkemidler til å oppnå sysselsetting. For en kvalifiseringsbedrift er derimot kvalifisering av arbeidstakerne hovedproduktet, mens formidling overlates til andre. Det utvidede formidlingsbegrepet samsvarer med det engelske "job placement".

I rapporten vil vi med offentlig eierskap i hovedsak forstå offentlige forvaltningsorganer, der de ansatte omfattes av tjenestemannsloven og der finansieringen bestemmes over statsbudsjettet. Vi vurderer ikke alternative former for organisering av arbeidsformidling innenfor rammen av offentlig eierskap, som for eksempel statsforetak eller statsaksjeselskaper. Med privat eierskap sikter vi til privat eide bedrifter (AS eller DA) som har som hovedformål å oppnå høyest mulig profitt. Mellomformer som private stiftelser vurderes ikke.

Den siste tiden har det vært rettet økt oppmerksomhet mot såkalt "Offentlig-Privat Samarbeid" (OPS). En beskrivelse av OPS er gitt i KPMG (2003). OPS innebærer et langsiktig samarbeid mellom private og offentlige aktører, og sies å være spesielt velegnet i situasjoner der forholdene er for komplekse og uoversiktlige til at effektiv koordinering ved bruk av kontrakter er mulig.

I den prinsipielle delen av analysen behandles ikke OPS. På et generelt nivå er OPS i de fleste tilfeller mer å betrakte som en spesiell måte å organisere

offentlig kjøp av private tjenester på enn som et selvstendig alternativ. I den mer pragmatiske diskusjonsdelen vil flere av de forslagene vi formulerer trolig falle inn under kategorien OPS.

Disposisjon av rapporten

Rapporten er disponert som følger: I neste kapittel diskuteres det offentliges rolle innenfor arbeidspolitikken. Her vektlegger vi spesielt betydningen av skattekiler som et viktig rasjonale for offentlige inngrep.² I kapittel 3 gis en oversikt over økonomiske teorier om betydningen av eierskap. Betydningen av konkurranse som instrument for måloppfyllelse drøftes i kapittel 4. Kapittel 5 er viet internasjonale erfaringer med privatisering av arbeidsformidling. Vi legger her spesiell vekt på erfaringene fra Australia.

I kapitlene 6 og 7 diskuteres privatisering av arbeidsformidling. Kapittel 6 ser spesielt på hvorvidt hele eller deler av arbeidsformidlingen bør privatiseres, og konkluderer med at privatisering ikke er hensiktmessig. Kapittel 7 diskuterer forskjellige modeller for privat arbeidsformidling. Vi konkluderer med at arbeidsformidling som en form for arbeidsmarkedstiltak kan være en god organisasjonsform. I det avsluttende kapittel 8 diskuteres aktivitetsbasert finansiering for Aetat.

Hvert kapittel er skrevet med det som formål at det kan leses uavhengig av de forutgående kapitlene. En pragmatisk innstilt leser kan derfor gå direkte til kapittel 6. Denne måten å organisere drøftingen på innebærer imidlertid at gjentakelser er uunngåelig.

² Med skattekiler sikter vi til skattegenererte forskjeller mellom den samfunnsøkonomiske og privatøkonomiske avkastningen av en handling

2. Myndighetenes rolle i arbeidsmarkedspolitikken

Et fundamentalt spørsmål er hvorvidt myndighetene har en rolle å spille innenfor arbeidsformidling, eller om prosessen med å bringe arbeidsledige i jobb bør overlates til markedet selv.

Arbeidsmarkedet er trolig det viktigste markedet i en økonomi. I arbeidsmarkedet allokteres arbeidssøkere med forskjellige kvalifikasjoner mellom bedrifter og jobber som stiller varierende kvalifikasjonskrav. Et effektivt arbeidsmarked sørger for at prosessen med å bringe sammen tilbydere og etterspørre av arbeidskraft skjer uten unødvendig spill av tid, dernest at arbeidstakere allokteres til de jobbene de er best kvalifisert til ("rett person på rett plass"), og endelig at lønnsdannelsen har den nødvendige fleksibilitet til at et tilstrekkelig antall nye jobber skapes.

Det er mange grunner til at det offentlige er involvert i arbeidsmarkedet. For analysens del er det hensiktsmessig å fokusere på to hovedgrunner: Økonomiske eksternaliteter og sosiale eksternaliteter.

Sosiale eksternaliteter er knyttet til at langvarig arbeidsledighet og lediggang øker risikoen for sosialt forfall, og i verste fall til økt kriminalitet og rusmisbruk. Slike prosesser kan påføre den arbeidslediges familie og samfunnet store belastninger. Lav arbeidsledighet betraktes derfor som viktig for å dempe sosial nød og for å motvirke store økonomiske forskjeller. Arbeidsmarkedspolitikken kan følgelig betraktes som en sentral del av den generelle velferdspolitikken.

Økonomiske eksternaliteter er knyttet til skattekiller. En person som går fra arbeidsledighet til sysselsetting endrer status fra å være mottaker av statsstøtte (ledighetstrygd eller på sikt uføretrygd eller sosialstønad) til å være netto skatteyder. Den privatøkonomiske gevinsten ved å gå fra trygd til arbeid er derfor langt lavere enn den samfunnsøkonomiske gevinsten fordi overføringene fra staten påvirkes. La oss som en illustrasjon betrakte et individ hvor ledighetstrygden utgjør $\frac{2}{3}$ av full lønn. Videre legger vi til grunn at skatteprosenten på arbeidstakers hånd er om lag 35%. Skatten på arbeidsgivers hånd (arbeidsgiveravgift) settes lik 0.14 (som i Oslo). Endelig må vi inkludere merverdiavgiften (som er ekvivalent med en proporsjonal inntektsskatt) og for enkelhets skyld setter vi denne til 24 prosent (dette er noe for høyt, siden ikke alle varer og tjenester er (fullt ut) momsbelagt). Den samfunnsøkonomiske gevinsten ved at en person finner en jobb setter vi lik bruttolønn (lønn inklusive skatter og avgifter). Den privatøkonomiske gevinsten er lik forskjellen mellom lønn og ledighetstrygd etter skatt. Vi kan

da vise følgende:³ Den privatøkonomiske gevinsten av å komme i jobb er kun 16 prosent av den tilsvarende samfunnsøkonomiske gevinsten. Det er åpenbart ikke mange tilfeller der en står overfor tilsvarende høyes skattekiller!

Den samfunnsøkonomiske gevinsten ved å øke utstrømningen fra arbeidsledighet overgår altså langt den privatøkonomiske. Dette gjelder alle arbeidstakere, ikke bare for langtidsledige eller for de "aller svakeste". La oss gi et illustrativt eksempel. Anta at et arbeidsmarkedstiltak øker utstrømningen fra arbeidsledighet med 20 prosent. For en gitt innstrømning vil arbeidsledigheten da falle med 17 prosent.⁴ Med en arbeidsledighet på 80.000 vil dette innebære at 13.600 flere årsverk blir utført. Ettersom produktiviteten til de marginale arbeidstakerne trolig er lavere enn gjennomsnittet anslår vi produktiviteten (lønn pluss arbeidsgiveravgift) til kr 300.000 per år, noe som gir en samlet produksjonsøkning på 4,1 mrd kroner. 84 prosent av dette, det vil si 3,4 mrd kroner, vil krediteres de offentlige budsjetter.

En så høy skattekiller rasjonaliserer åpenbart offentlige inngrep i en eller annen form. Hvilke typer inngrep som er mest adekvat avhenger av årsakene til at individer går arbeidsledig. Det er naturlig å skille mellom to forskjellige årsaksforhold:

1. Manglende kvalifikasjoner: Arbeidstaker er ikke, eller framstår ikke, som tilstrekkelig kvalifisert eller produktiv til at arbeidsgivere finner det regningssvarende å ansette vedkommende til gjeldende lønn.
2. Matchingsproblemer: Det eksisterer arbeidsgivere som ønsker å ansette en arbeidsledig person, men det tar tid og det er kostbart å identifisere disse arbeidsgiverne i markedet.

Manglende kvalifikasjoner tilsier at arbeidsmarkedspolitikken bør utformes slik at den bidrar til å bygge opp arbeidssøkernes kompetanse. Skattekillen vil dra i retning av at den samfunnsøkonomiske gevinsten av å kvalifisere en

³ Vi regner merverdiavgiften som en avgift på personhånd. La w være bruttolønnen. Den samfunnsøkonomiske gevinsten ved at personen trer inn i jobb er lik $1,14w$. Momsen som andel av kjøpesummen er $0,24/1,24=0,19$. Den effektive skattesatsen på personhånd er gitt ved $1-t=(1-0,35)/1,19=0,54$. Den privatøkonomiske gevinsten ved å tre inn i jobb er dermed $(w-2w/3) * 0,54=0,18w$. Den privatøkonomiske gevinsten som andel av den samfunnsøkonomiske gevinsten er følgelig $0,18/1,14=0,16$.

⁴ La x være innstrømningen, p utstrømningsraten og u arbeidsledigheten. I likevekt er $x = pu$, det vil si at $u = x/p$.

person slik at personen kommer i jobb er langt større enn den privatøkonomiske gevinsten, se Moen og Riis (1997) for en grundigere redegjørelse.

Matchingsproblemer kan rasjonalisere at myndighetene, i den grad det er mulig, setter i gang tiltak som sørger for at jobbsøkerprosessen går raskere. Dette kan de gjøre ved å sørge for at det utvikles registre over ledige jobber, og ved å opptre som mellommann eller ved å finansiere mellommenn og koordinatorene som sørger for at arbeidsledige personer og bedrifter med ledige jobber lettere finner hverandre i markedet.

Den samfunnsøkonomiske gevinsten av arbeidsmarkedstiltak vil reduseres dersom det eksisterer sterke fortrenningseffekter i markedet. Hvis antallet arbeidsplasser i økonomien er gitt, kan en risikere at en person som kanaliseres inn i en stilling gjennom arbeidsmarkedstiltak, tildeles denne på bekostning av en annen person. I så fall vil nettoeffekten for samfunnets velferd av arbeidsmarkedstiltak være liten. Om det ikke er et én til én forhold når det gjelder fortrenning, så er det likevel rimelig å anta at økt innsats i formidlingen av enkelte grupper av arbeidstakere reduserer sannsynligheten for at andre arbeidstakere får et jobbtilbud. Det demper den samfunnsøkonomiske gevinsten av tiltakene.

Hvis antallet jobber er begrenset, innebærer konkurranse om jobbene en form for kvalifikasjonskonkurranse. Dvs kvalifikasjonskravet for å bli tilbudt en stilling er relativt – det kommer til uttrykk ved at søkeren må være bedre kvalifisert enn en annen søker, som dermed ikke blir tilbudt stillingen. Denne type mekanismer er behandlet i detalj i Moen (1999).

Hvis det er fri etablering av bedrifter, vil denne typen fortrenning trolig være relativt beskjedent. Enhver arbeidstaker som er tilstrekkelig produktiv til å generere verdier utover det vedkommende skal ha i lønn er lønnsom. Dermed har bedriftene incentiver til å øke antallet ansatte.⁵

Også når det gjelder offentlig organisert jobbmatching er spørsmålet om fortrenning relevant. Hvis en arbeidsledig finner en stilling, blir det færre ledige stillinger å søke på for andre arbeidsledige. Men samtidig vil bedriftene tjene på en slik offentlig assistanse, ettersom de raskere finner en arbeidstaker. Generelt betegnes slike eksterne effekter som søke-

⁵ Vi har her sett bort fra muligheten for at arbeidsledigheten har mer Keynesiansk karakter, dvs at det er den effektive etterspørselen, og ikke lønnsomheten, som begrenser produksjonen i bedriften,.

eksternaliteter: Økt søkeaktivitet fra en aktør vil gi opphav til en negativ eksternalitet for aktørene på samme side av markedet og en positiv eksternalitet for aktørene på den andre siden av markedet. Disse mekanismene er utførlig beskrevet i Pissarides (2000). I en artikkel av Moen (1997) vises at hvis lønningene bestemmes av tilbud og etterspørsel, og vi betrakter en hypotetisk verden uten skatter og avgifter vil de to eksternalitetene akkurat utligne hverandre slik at søkeintensiteten (og dermed arbeidsledigheten) blir optimal. Tar vi nå hensyn til vridningseffektene av ledighetstrygd og skatter følger det at søkenivået blir for lavt og arbeidsledigheten for høy. Fortrengningseffektene og effektene via lønnsdannelsen vil derfor ikke eliminere de positive effektene av arbeidsmarkedstiltak.

Økonomisk teori, så vel som sosialpolitiske vurderinger, tilsier således at myndighetene bør føre en aktiv politikk med sikte på å redusere arbeidsledigheten. Hvor omfattende en slik politikk bør være er det vanskeligere å uttale seg om på prinsipielt grunnlag.

Det er heller ikke opplagt hvordan det offentlige engasjement bør organiseres. Den mest direkte måten å internalisere positive eksternaliteter på er ved å subsidiere de beslutninger som er eksternalitetenes kilde. I arbeidsmarkedet kan det gjøres ved å gi bonus til personer som går fra ledighet til arbeid. En slik ordning er åpenbart ikke å anbefale. Den er for lite selektiv, ettersom de fleste finner jobb på egen hånd uten assistanse fra myndighetene. Dessuten vil den føre til nye vridninger, ettersom arbeidstakere får for sterke incentiver til å bli arbeidsledige. Et bedre alternativ er at assistanse til jobbsøking og kvalifiseringstiltak finansieres av det offentlige. Neste spørsmål blir da hvorvidt det offentlige selv skal stå for organiseringen og produksjonen av tjenestene, eller om dette skal overlates til private aktører. Dette spørsmålet analyseres inngående i de etterfølgende kapitler.

3. Prinsipielt om betydning av eierskap og konkurranse

I dette kapittelet vil vi først gi en oversikt over den økonomiske litteraturen om eierskapets rolle for økonomisk effektivitet. Deretter vil vi gi en kort oversikt over empiriske studier der effektene av privatisering tallfestes. Til slutt beskrives den byråkratiske organisasjonsformens styrker og svakheter i forhold til organisering av tradisjonell økonomisk virksomhet.

3.1 Eierskapets rolle for økonomisk effektivitet

I dette avsnittet presenteres en oversikt over den økonomisk litteraturens bidrag når det gjelder betydningen av eierskap.

3.1.1 Innledning

I Norge er det tverrpolitisk enighet om at det offentlige skal finansiere en rekke ytelser, som helse- og skolevesen. Det offentlige har også påtatt seg en viktig rolle ved utbygging og drifting av forskjellige former for infrastruktur, innenfor blant annet transport, kommunikasjon og kraftforsyning. Vi vil referere til dette som offentlig tjenesteyting. Offentlig tjenesteyting har tradisjonelt skjedd i regi av offentlig eid virksomhet.⁶ Sykehusene, universitetene, fengselsvesenet, jernbanen og kraftoverføringen er alle eksempler på virksomheter der statlig eierskap dominerer, mens grunnskole, aldersomsorg og brannvern er kommunalt eid virksomheter. Det finnes også eksempler på offentlige tjenester der det offentliges ansvar kombineres med privat eierskap. Lokal kollektivtransport har i lang tid vært utført av private trafikkelskaper med tilskuddsavtaler fra fylkeskommunene. Renovasjon har i mange kommuner vært utført av private selskaper – også lenge før konkurranseutsetting kom på den politiske dagsorden. Inntil 2001 forbød lovgivning privat formidling av arbeidskraft. Private formidlere kan nå etablere seg, men er underlagt restriksjoner som forbud mot å selge tjenester som arbeidssøkerne selv betaler for.

Kontrakter må her gis en vid tolkning. Med kontraktstyring viser vi både til lover og regler, konsesjonsvilkår (som f.eks. krav til fagkompetanse,

⁶ Legg merke til at vi med offentlig tjenesteyting sikter til tjenesteyting der det offentlige står for finansieringen eller på annen måte står ansvarlig for tjenestene. Offentlig tjenesteyting tilsier ikke at tjenestene må produseres i offentlig regi.

geografisk dekningsområde, osv.), produktspesifikasjoner (f.eks. hvilke brukere tjenesten skal tilbys) og til finansielle forhold som driftstilskudd og priser på tjenestene.

Den senere tids forskning om betydningen av ufullstendige kontrakter har lagt grunnlaget for en bedre forståelse av offentlig eierskap. Det er fire typer kontraktsproblemer som synes relevante i denne sammenheng.

1. Mangelfullt innsyn i kostnadene til private aktører.
2. Det kan være vanskelig å inngå tilstrekkelig langsiktige kontrakter knyttet til alle relevante forhold. Dette kan gjelde både for private og for offentlige aktører. Hvis bedriftenes investeringer er lønnsomme kun dersom politikerne kan binde seg til tilstrekkelig høye tilskudd eller priser i fremtiden, kan fravær av langsiktige kontrakter skape problemer.
3. Det er vanskelig å kontraktsfeste kvalitet siden objektive målekriterier sjelden er tilgjengelig.
4. Det er vanskelig å kontraktsfeste innovasjoner og nyskaping, fordi man ikke vet hvilken form invasjonene og nyskapingen vil ta.

Nedenfor går vi inn på disse kontraktsproblemene og vurderer hvilke implikasjoner disse har for privatiseringsspørsmålet.

3. 1. 2 Mangelfull informasjon: verdien av eierkontroll

Utgangspunktet for mange styringsproblemer er mangelfull informasjon hos oppdragsgiver. Dersom staten skal inngå en kontrakt med en privat aktør må det avtales en pris for de tjenestene som skal utføres. I forhandlingene om denne prisen vil den private bedriften ofte kunne ha et informasjonsfortrinn som gjør det mulig å få tilslag på en pris som ligger høyere enn de reelle kostnadene ved oppdraget. Dette overskuddet kan enten eierne ta ut i form av økt overskudd og utbytte, eller holdes tilbake i bedriften i form av økt slakk og ineffektivitet. Det sistnevnte alternativet vil kunne vise seg strategisk gunstig siden det i større grad muliggjør at den høye prisen opprettholdes i fremtiden.

Overskuddet som skyldes bedriftens informasjonsfortrinn utgjør en klar kostnad for myndighetene, siden det finansieres av skatteinntekter som kunne vært anvendt til økt tjenesteproduksjon på andre områder (eller blitt tilbakeført til privat sektor gjennom skattelette).

Dette utgjør et argument for offentlig eierskap av to grunner. For det første vil offentlig eierskap innebære at en for høy pris på oppdraget gir et overskudd som det offentlig selv disponerer. Slik sett vil bekymringen for "feilprising" av oppdraget være mindre bekymringsfullt dersom bedriften eies av staten selv. For det andre vil eierskapet i seg selv gi tilgang til informasjon og nye styringsinstrumenter (se for eksempel Schmidt 1996). Offentlig eierskap gir mulighet for direkte hierarkisk kontroll av kostnader og styring av innsatsfaktorene. Når oppdragsgiver selv står for produksjonen kan det utøves en mer effektiv kostnadskontroll. Eierstyring gir dessuten mulighet for å rekruttere og skifte ut organisasjonens ledelse, eieren kan fastsette intern organisering, den kan gi regler og prosedyrer for tjenesteproduksjonen og eieren har full innsynsrett i virksomheten. Dermed blir faren for overprising av oppdraget også mindre.

3.1.3 Fravær av langsiktige kontrakter: innlåsning

Anta at staten inngår en kontrakt med en privat virksomhet som skal drive arbeidsformidling. Bedriften må foreta betydelige investeringer i kapital (bygninger og utstyr) og kompetanse (rekruttering og opplæring av arbeidsstyrken). Deler av disse investeringene skjer i kapital som har verdi hos andre aktører i økonomien. Formidlingsvirksomheten stiller for eksempel ingen særskilte krav til bygninger og utstyr. Dersom kontraktsforholdet opphører vil det finnes et annenhåndsmarked for mye av denne kapitalen. For andre typer investeringer derimot kan kapitalen være såkalt relasjonsspesifikk. Formidlingskompetanse, nettverk og databaser som bygges opp i en slik virksomhet kan i prinsippet ha lavere verdi ved alternativ anvendelse.

For å gi tilstrekkelige insentiver til relasjonsspesifikke investeringer må bedriften forvente at investeringene er regningssvarende. Kontraktstyring kan i slike situasjoner skape problemer. Risikoen for at politikerne i fremtiden vil kunne endre de økonomiske rammebetingelsene i kontrakten vil kunne lede til underinvesteringer i kapital og kompetanse.

Et mulig svar er at oppdragsgiver selv overtar eierskapet av infrastrukturen, og dermed også kostnadene ved de relasjonsspesifikke investeringene. Dette kan skje ved at staten beholder eierskapet til den delen av virksomheten som vurderes som relasjonsspesifikk, og eventuelt dekker kostnadene ved oppgradering av de ansattes kompetanse. Dette er en modell som er valgt av kommuner som har privatisert deler av aldersomsorgen. Her benytter de private bedriftene bygninger og utstyr som eies av kommunen. I dette tilfellet er det altså et offentlig eierskap av realkapitalen, mens den private virksomheten har driftsansvaret. Svakheterne ved en slik ordning er at

bedriften kan ha svake incentiver til å vedlikeholde bygninger og utstyr, og at bedriften ikke har særlig interesse av å gjøre effektivitetsfremmende nyinvesteringer.

Relasjonsspesifikke investeringer skaper ikke bare potensielle problemer for bedriftene. Myndighetene kan bli sårbare ved kontraktsbrudd og ved fornyelse av kontrakten. Når kundene og oppdragsgiver har tilpasset seg tjenesteleverandøren, vil det være kostnader forbundet med å si opp kontrakten. Tilpasning til en bestemt leverandør kan dermed også sees på en relasjons spesifikk investering fra oppdragsgivers og brukernes side. Den tidligere trusselen om oppsigelse fremstår dermed som mindre reell når kontraktsforholdet først er etablert. Dette refereres ofte til som et *tidsinkonsistensproblem*. Ved kontraktsfornyelse eller ved nødvendige reforhandlinger av avtalen vil derfor bedriften kunne kreve høyere økonomisk kompensasjon for dette uten å stå i fare for å bli erstattet av en konkurrent. En annen måte bedriften kan utnytte denne forhandlingsstyrken på er å fire på kvaliteten. Igjen vil kostnadene ved å si opp kontrakten medføre at bedriften i ettertid får aksept for en lavere kvalitetsstandard enn det som opprinnelig var avtalt.

En løsning kan dermed være at det offentlige tar over hele eierskapet, både av driften og av kapitalen. Når kommunen eller staten driver virksomheten i egen regi er fleksibiliteten langt større. Som eier kan politikerne gi løpende styringsmessige pålegg om investeringsnivå, metodebruk og prioritering av ulike oppgaver (se for eksempel Williamson 1985, 1989).

3.1.4 Ufullstendige kontrakter: kvalitet

Et viktig aspekt ved privatisering av offentlig tjenesteyting er knyttet til kvaliteten på tjenestene. Offentlige tjenester er ofte av natur sammensatte og kompliserte. Viktige aspekter ved tjenestene knyttet til kvalitet er vanskelig å måle og dermed også vanskelig å kontraktsfeste. Et viktig spørsmål blir dermed hvordan og i hvilken grad myndighetene kan sikre seg at private aktører leverer tjenester med tilstrekkelig høy kvalitet.

På en lang rekke områder eksisterer det omfattende lovgivning og regulering for å sikre at varer og tjenester holder høy kvalitet, og kontrollorganer som skal overvåke kvaliteten på produktene. Slike kvalitets- og sikkerhetsnormer eksisterer innenfor sektorer som samferdsel, matvareproduksjon, vannforsyning, helse, utdanning og omsorg. En rekke dimensjoner ved tjenesters kvalitet lar seg ikke lovfeste slik at produsenten kan stilles rettslig til ansvar for dem.

Kvaliteten på offentlige tjenester vil ofte være avhengig av løpende fokus på kvaliteten i selve produksjonsfasen. Selv om en potensiell utfører kan dokumentere gode formelle kvalifikasjoner, vil kvalitet være sikret kun dersom utfører prioriterer tid og ressurser i ettertid.

Denne typen problemer med ufullstendige kontrakter er ikke bare et spørsmål om kvalitet på tjenesten som faktisk produseres. Det kan også knyttes til hvem som får tilgang på tjenestene. Et sykehus får for eksempel bevilgninger for å gi pasienter den nødvendige behandling. Hva som er nødvendig behandling, og om behandling i det hele tatt er nødvendig, vil være vanskelig å nedfelle i noen kontrakt. Her kreves det medisinsk-faglig skjønn som den enkelte lege på sykehuset må gis anledning til å utøve. Ufullstendige kontrakter som belønner institusjoner for kostnadsreduksjoner kan i en slik situasjon gi seg utslag i at "billige" pasienter blir prioritert fremfor "dyre" pasienter, uten at dette er ønsket fra myndighetenes side.

Som vi vil diskutere i detalj i senere kapitler kan tilsvarende problemer også oppstå innenfor arbeidsformidling. Selv om det et stykke på vei kan stilles krav til hvem som skal prioriteres innenfor ulike deler av formidlingen, vil de økonomiske incentivene kunne bidra til at bedriftene formidler person som politikerne ikke prioriterer.

Dersom kvalitet og andre viktige aspekter ved tjenesten ikke lar seg kontraktsfeste, oppstår styringsproblemer, og offentlig eierskap (intern produksjon) kan være en løsning. Dermed får myndighetene muligheten til å styre gjennom direkte kontroll. Det er imidlertid viktig å være klar over at myndighetene også ved offentlig eierskap i stor grad må styre ved hjelp av kontrakter. Offentlig eierskap innebærer ikke at politikerne eller deres representanter overtar selve produksjonsvirksomheten. De vil opplagt være avhengig av å delegere den daglige driften av virksomheten til en etat eller offentlig eid bedrift. Offentlig eierskap fjerner dermed ikke behov for styring. Politikerne vil uansett ha utfordringer med hensyn til å etablere styrings- og kontrollsystemer som gir bedriftene/etatene incentiver til å prioritere i tråd med politikernes ønsker.

Refusjonsbaserte kontrakter og kvalitet

Selv om kvalitet ikke kan kontraktsfestes, kan kontrakten påvirke incentivene til å frembringe kvalitet.

Oppdragsgiver kan generelt velge mellom kontrakter der tjeneste- produsentens økonomiske resultat gjøres avhengig av levert tjenestevolum (stykkepris kontrakter) og uavhengig av påløpte kostnader (fastpriskontrakt),

eller kontrakter der oppdragsgiver i større grad refunderer tjenesteprodusentens utgifter gjennom en på forhånd avtalt kostnadsdekning (kostplusskontrakter).

Valg av kontraktsform krever en avveining mellom hensynet til lave kostnader og ønsket om høy kvalitet. En bedrift som har en fastpriskontrakt vil få én krone i økt fortjeneste for hver krone de reduserer kostnadene. Bedriften har med andre ord sterkere incentiver til å redusere kostnader, og kan derfor ha for sterke incentiver til å dumpe kvaliteten for å redusere kostnadene. I et velfungerende marked skaper ikke dette noe problem siden lavere kvalitet gir lavere etterspørsel og dermed svekket inntjening. For bedrifter som har en kontrakt med myndighetene om å produsere en offentlig tjeneste stiller det seg derimot annerledes. Så lenge kvalitetsnivået er innenfor det området som er mulig å regulere gjennom kontrakten, kan ikke politikerne svare med å redusere tilskuddet (og dermed inntektene) til bedriften. Bedrifter som produserer på oppdrag av politikerne kan derfor tjene økonomisk på å fire på kvalitetskravene.

En måte å møte dette problemet på er å gjøre lønnsomheten til bedriften mindre avhengig av realiserte kostnader. Det er nettopp det som skjer ved bruk av kostplusskontrakter. Siden myndighetene da refunderer en andel av kostnadene, vil tilskuddene reduseres dersom kostnadene går ned. Dermed er det også mindre å tjene økonomisk på å senke kvaliteten. Leverandøren vil dermed legge mindre innsats ned i kvalitetsreducerende kostnadsutt. I tillegg vil personlige ønsker om å opprettholde et akseptabelt kvalitetsnivå, grunnet i moral, faglig stolthet, gleden av fornøyde kunder, pasienter, elever o.l. lettere få gjennomslag. Myndighetenes vektlegging av kvalitet i situasjoner der kvalitet er viktig men vanskelig å observere tilsier derfor kontrakter med et element av kostnadsdekning.

En grunn til at kvalitetsproblemet fremstår som viktig for offentlige tjenester, er at disse tjenestene skal ivareta flere målsettinger og hensyn. I grunnskolen skal ikke elevene bare tilegne seg ferdigheter og kunnskaper, de skal også utvikles til gode samfunnsborgere. Sykehusene skal både foreta pasientbehandling og opplæring av helsepersonell og pasienter. Flere av dem skal også drive medisinsk forskning og utvikle nye behandlingsmetoder. Typisk vil det være mulig å definere relativt gode resultatmål for enkelte dimensjoner ved tilbudet, men ikke ved andre. "Støy" i målingen av resultatoppnåelse tilsier bruk av svake incentiver. Hvis vektlegging av ett av målene vil trekke ressurser bort fra andre mål, vil kontrakter som knytter økonomiske tilskudd til de mest målbare resultatene vil føre til at virksomhetene nedprioriterer de resultater som ikke lar seg måle like godt.

Mer generelt tilsier slike flerdimensjonale mål bruk av svake incentiver (Holmstrøm og Milgrom 1991).

En viktig konsekvens av diskusjonen over er at svake økonomiske incentiver til kostnadseffektiv drift ikke nødvendigvis er et tegn på at offentlig sektor er dårlig styrt og moden for reformer. Tvert i mot kan det være at svake økonomiske incentiver bidrar til effektivitet gjennom en balansert avveining av kvalitet og kostnader. Svake økonomiske incentiver i offentlig sektor må imidlertid være målrettet mot kvalitetshensynet – man kan ikke forsvare alle tilfeller av svake incentiver med at det er ønskelig av hensyn til kvaliteten på offentlige tjenester.

Offentlig eierskap som svar på kvalitetsproblemet

Så langt har vi bare vurdert behovet for refusjonsbaserte kontrakter og svake incentiver i offentlig tjenesteproduksjon, uten å ta stilling til hvilken konsekvenser dette har for eierskapet. Vårt poeng så langt har vært at det ofte fremhevde kjennetegnet ved offentlige tjenester (måleproblemet) gjør krav på svakere økonomiske incentiver, men at svake incentiver kan implementeres både med private og offentlig utførere.

Problemet er at svake incentiver – eller kostplusskontrakter – har en del uheldige bivirkninger. En privat eid bedrift vil kunne drive med kryss-subsidiering, for eksempel ved å søke refusjon for utgifter knyttet til bygninger, utstyr og ansatte med høy kompetanse som bidrar til å forbedre dens posisjon på andre markedsarenaer. Kostnader som strengt tatt tilhører annen virksomhet belastes den tilskuddsberettigede virksomheten. Videre vil “konsum” på arbeidsplassen i form av økt kontorstandard, kursvirksomhet, studieturer o.l. bli billigere for bedriften, siden kostnadene veltes over på myndighetene. Problemet for myndighetene i en slik situasjon er å ta stilling til hvilke kostnader som hører hjemme i den tilskuddsberettigede delen av virksomheten og hvor høyt det interne “konsumet” i bedriften er.

Som påpekt under 3.2. vil eierskapet kunne gi sterkere kontroll med den interne driften. Svaret på behov for svake incentiver kan dermed være sterkere eierkontroll – dvs. offentlig eierskap.

Fornylse av kontrakten som incentivmekanisme

Over har vi diskutert hvordan graden av kostnadsdeling mellom myndighetene og den private tjenesteleverandøren vil påvirke leverandørens incentiver til kvalitetsreducerende kostnadskutt. Myndighetene kan også påvirke leverandørens incentiver til å levere kvalitet ved å la kontrakts-

fornyelse betinges av oppnådd kvalitet. Selv om det skulle være problemer med å spesifisere kvalitetsaspekter i kontraktene, forhindrer ikke det myndighetene i å velge leverandør ut fra tidligere erfaringer med leverandøren. Hvis myndighetene selv mener at erfaringene med en bestemt leverandør er dårlige, vil dette kunne bidra til at det velges andre bedrifter i fremtiden. Selv om det kan være "raske penger" å tjene på å nedprioritere kvalitet på allerede inngåtte kontrakter, vil en slik strategi ødelegge grunnlaget for fremtidig inntjening siden selskapet "svartelistes". I et konkurranseregime, der bedriftene med jevne mellomrom må konkurrere om kontraktene på nytt, vil derfor bedriftene ha et sterkere incentiv til å vektlegge kvalitet selv om de produserer på fastpriskontrakter.

Dalen, Moen og Riis (2000) analyserer nærmere et slikt konkurranseregime. Samtidig med etablering av anbudskonkurransen nedsetts en uavhengig komité som regelmessig skal vurdere kvaliteten på tjenestene som bedriftene leverer. Siden normalt flere bedrifter - enten innenfor en og samme kommune eller innenfor et større område - vil produsere den samme typen tjeneste, blir det mulig for komiteen å rangere bedrifter etter kvalitet. Kommer bedriften tilstrekkelig høyt opp på listen, er belønningen at kontrakten fornyes. Hvis bedriften ikke når opp, blir oppdraget stoppet og ny konkurranse om kontrakten utlyses.

Behovet for kontrakter med kostnadsdekning kan derfor sies å oppstå fordi virksomheten har en permanent enerett til tjenesteproduksjonen, slik at oppdragsgiver ikke kan utnytte selskapets ønske om kontraktsfornyelse som et disiplinierende virkemiddel. Offentlig eierskap kan bety en permanent enerett til å drive tjenesteproduksjonen. På den måten kan offentlig eierskap i seg selv utgjøre et argument for bruk av kostnadsdekningskontrakter. Når vi observerer at slike kontrakter forekommer hyppigere overfor offentlig eid virksomhet kan det like gjerne skyldes monopolstatusen (fraværet av gjenkjøpsmekanismen) som tjenestens karakter (komplekse målsettinger med varierende grad av målbarhet). Hvis eierskapet er privat – eller det åpnes for konkurranse mellom private og offentlige virksomheter – er kontraktsfornyelsen i seg selv en disiplinierende faktor. Faren ved å bruke fastpriskontrakter reduseres, og behovet for en direkte eierstyring svekkes.

I tillegg til å disiplinere gjennom å straffe dårlig kvalitet kan konkurranse også tenkes å ha en direkte positiv effekt på kvalitet gjennom å stimulere til kvalitetsinnovasjoner. Bedrifter som under kontraktsperioden dokumenterer nye løsninger som gir bedre kvalitet på tjenestene, vil kunne belønnes med kontraktfornyelse.

I senere kapitler diskuterer vi hvordan kontraktfornyelse kan benyttes som incentivmekanisme innenfor arbeidsformidling.

3.1.5 Ufullstendige kontrakter: innovasjon?

I den teoretiske litteraturen er det hevdet at private leverandører har sterkere incentiver til å gjøre produkt- og tjenesteinnovasjoner enn det offentlige leverandører har.

Ved å skreddersy produktet etter kundenes behov og ved å ta i bruk ny kunnskap og teknologi vil en privat leverandør oppnå økt fortjeneste, enten ved å kapre markedsandeler eller ved å oppnå bedre betingelser når kontrakten med myndighetene fornyes eller reforhandles. Her er vi ved kjernen i det som av mange betraktes som dynamoen i en kapitalistisk økonomi; private aktørers incentiver til å innovasjon og fornyelse i vinnings hensikt. En klassisk referanse på dette punktet er Schumpeter (1942). Tilsvarende incentiver mangler i stor grad i offentlige byråkratier. I bransjer der innovasjonspotensialet er stort kan derfor privatisering derfor gi gevinster.

Hart, Shleifer og Vishny (1997) er en mye sitert artikkel der dette poenget formaliseres. Utgangspunktet er som tidligere at kontrakten er ufullstendig i den forstand at den kun spesifiserer den "grunnleggende ytelse" som skal leveres. Kontrakten evner med andre ord ikke å styre i detalj hvilken kvalitet som skal leveres. I den grad bedriftene vil være innovative i retning av å forbedre kvaliteten på tjenestene, må det derfor være fordi det er privatøkonomisk lønnsomt. De kan ikke gjennom kontrakten styres til å innovere. Driver man med undervisning, eldreomsorg eller arbeidsformidling, vil det hele tiden være grunnlag for å tenke ut nye og bedre måter å drive denne typen aktiviteter på. Oppdragsgiver kan vanskelig vurdere hvilket rom det er for denne typen *kvalitetsinnovasjoner*. Initiativet ligger dermed hos tjenesteutfører.

En privat bedrift kan ha incentiver til å satse på kvalitetsinnovasjoner siden bedriften, i kraft av sitt eierskap, vil ha enerett på utnyttelsen av innovasjon. Dersom bedriften lykkes med å utforme et nytt konsept som gir bedre kvalitet, vil oppdragsgiver være tjent med å reforhandle avtalen for å kunne nyttegjøre seg den nye "teknologien". Når bedriften vet at forbedret kvalitet på denne måten gir utsikter til en reforhandlet og høyere pris, har den også incentiver til å sette av ressurser til å innovere.

Offentlig eierskap innebærer derimot at produksjonen skjer ved personell som er ansatt i offentlige etater. I kraft av sitt eierskap har politikerne

eiendomsretten til innovasjoner i regi av de ansatte i bedriften. I utgangspunktet kan dermed oppdragsgiver, som nå også er eier, beslutte å ta i bruk det nye konseptet uten noen form for kompensasjon til de ansatte. I mangel av kontrakter som styrer kvalitetskravene på alle relevante områder, fremstår det dermed som vanskeligere å etablere incentiver til kvalitetsinnovasjoner i offentlig eide bedrifter. Teoretisk sett er det ikke umulig, men poenget er at det stiller store krav til myndighetenes vilje til å belønne kreative offentlige organisasjoner *ex post* – dvs. etter at innovasjonen er et faktum og formelt sett eies av de samme myndighetene.

3.1.6 Bruk av stiftelser i offentlig tjenesteproduksjon

Resonnementene foran forutsetter at offentlig eid virksomhet har en ikke-kommersiell målsetting, mens privat eid virksomhet er profittmaksimerende. Begrunnelsene for offentlig eierskap har så langt lagt vekt på at private virksomheter vil kunne nedprioritere ikke-kontraktsfestet kvalitet (ikke-verifiserbar kvalitet), og den kan utnytte refusjonsbaserte kontrakter til å øke profitten (krysssubsidiering). Diskusjonen bygger derfor på to dimensjoner ved eierskap, skillet mellom for-profit- og non-profit-organisering og muligheten for offentlig eierstyring. Vi diskuterer først muligheten av å benytte private non-profit organisasjoner.

Frank og Salkever (1994), Hansman (1996) og Rose-Ackerman (1996) vektlegger alle informasjonsasymmetrier som begrunnelse for at non-profit organisasjoner kan eller bør produsere offentlige tjenester. Private non-profit organisasjoner er virksomheter som ikke har rettslig adgang til å dele ut økonomisk utbytte til eierne (“non-distribution constraint”). I en frivillig organisasjon er ofte brukerne av tjenestene også eiere, og tjenesteproduksjonen skjer ofte ved frivillig innsats fra medlemmene. Både stiftelser som er opprettet av private og av det offentlige er i en viss forstand eierløse, og det er ikke mulig å utbetale utbytte til eksterne eiere.

Faren for profittmotiverte kvalitetsreduksjoner er en viktig begrunnelse for non-profit organisasjoner. Dette er både relevant når en enkelt bruker er kjøper av tjenester, og når en offentlig myndighet inngår kontrakter med tjenesteprodusenter på vegne av samfunnet. Glaeser og Shleifer (2001) diskuterer en modell for valg mellom non-profit og for-profit organisering. I tråd med diskusjonen foran antas at for-profit organisering gir entreprenøren mulighet for å ta ut økonomisk utbytte av bedriften, mens non-profit status betyr at eventuelt overskudd må konsumeres som ulike typer av “frynsegoder”. “Frynsegoder” (non-profit) antas å ha mindre verdi for eieren/entreprenøren enn direkte utbytte (for-profit). Kvaliteten lar seg ikke kontraktsfeste (ikke-verifiserbar), slik at bedriften fastsetter kvaliteten etter at

prisen er avtalt. Eierne/bedriften bærer en ikke-økonomisk kostnad ved å redusere kvaliteten under et gitt nivå. Fordi gevinsten ved å redusere kvaliteten er mindre i en non-profit modell enn i en for-profit modell vil tjenestekvaliteten i non-profit organisering bli høyere enn i en for-profit bedrift.

Følgelig vil vi forvente at non-profit organisering dominerer for tjenester der forbrukerne verdsetter kvalitet høyt, samtidig som tjenestens kvalitet ikke lar seg kontraktsfeste. I slike situasjoner vil non-profit organisering bety svakere incentiver til kostnadsreduksjoner enn for-profit organisering, og dette vil føre til høyere kvalitet og høyere priser. Samtidig er for-profit organisering mer attraktiv når virksomheten kan gi høy lønnsomhet, mens non-profit modellen lettere vil bli valgt av entreprenører som selv verdsetter tjenestekvalitet. Derfor kan valg av non-profit modellen benyttes for å signalisere eierens "type", og tjene som et middel for å utvikle et renommé for høy kvalitet.

Samtidig vil non-profits kunne ha svakere incentiver til innovasjoner enn for-profits, fordi lønnsomhetsmotivene er mindre viktige. Dette er imidlertid ikke opplagt fordi tjenestekvaliteten ofte i seg selv forutsettes å være viktig for denne typen organisasjoner. "Avkastningen" av kvalitetsinnovasjonene er i så fall at brukerne får tilgang på en bedre tjeneste.

3.1.7 Politisk eierstyring

Så langt har vi sett på effekter av eierskap under forutsetning om perfekt velgerkontroll, eller et såkalt "frikksjonsløst demokrati". Politikerne fremstår som perfekte agenter for velgerne. Spørsmålet blir da om eierskap er nødvendig for å sikre effektiv styring av bedriftens leveranse av offentlige tjenester.

Innenfor det politisk-økonomiske fagfeltet er det utviklet mer positive teorier for politikernes atferd. Politiske partier vil ønske å komme i flertallsposisjon, dels fordi dette har en egenverdi gjennom makt og prestisje og dels fordi det gir politikerne anledning til å gjennomføre en politikk i tråd med partiets ideologi. En slik målsetting hos politiske partier er ikke nødvendigvis forenlig med antakelsen om et "frikksjonsløst" demokrati.

En viktig grunn til dette er at myndighetene (og politikere) må forventes å ha privat informasjon om hva som til enhver tid er effektive beslutninger – for eksempel knyttet til bemanningsnivå innen bedrifter som Posten, NSB eller Aetat. Anta for eksempel at politikere oppdager at det er rom for en betydelig nedbemanning i et offentlig eid selskap. Effektivt eierskap tilsier

følgelig at virksomheten nedbemannes. Problemet for politikerne er at velgerne ikke vet om en observert nedbemanning kan forklares med politikernes ønske om effektiv ressursbruk, eller om det i stedet er et uttrykk for politikernes nedprioritering av den offentlige tjenesten. I frykt for at velgerne dermed skal trekke den konklusjon at partiets politiske prioriteringer (preferanser) sannsynligvis er på kollisjonskurs med velgenes preferanser, kan politikerne se seg tjent med å avstå fra sysselsettingsreduksjoner (som de per antakelse vet er gjennomførbare uten samtidig å redusere tjenesteomfang). En analyse av Dalen, Moen og Riis (2001) viser at dette gir som resultat at politikere blir statiske i utøvelse av eierskapet. Når nye rammebetingelser og innovasjoner gjør det lønnsomt å foreta større omlegginger/nedbemanning, vil politikerne være tilbakeholdne med å iverksette tiltak.

Offentlig eierskap er dermed problematisk fordi eierskapet ikke brukes til å gjennomføre samfunnsøkonomisk effektive bedriftsbeslutninger. Bedriftene blir i stedet en arena for strategisk- politisk signalisering, med den konsekvens at utvikling i ytre rammebetingelser og teknologi i for liten grad får konsekvenser for bedriftens tilpasning. Dette kan utgjøre et argument for at det skapes avstand mellom de politiske myndigheter og bedriften. En mulighet er å endre organisasjonsformen uten at det offentlige eierskapet som sådan berøres, for eksempel ved at selskapet organiseres som et statsaksjeselskap. Det vil imidlertid samtidig innebære at eventuelle fordeler med offentlig eierskap også reduseres. Størst avstand skapes hvis produksjonen skjer i privat regi.

3.2 Empiriske studier av privatisering

Det eksisterer et betydelig erfaringsmateriale knyttet til konkurranseutsetting av offentlig tjenesteproduksjon. En rekke internasjonale studier har vært gjennomført for å avdekke virkningene av anbuds konkurranser på kostnads-effektivitet, tjenestekvalitet og lønns- og arbeidsbetingelser. Det er betydelig spredning i dette erfaringsmaterialet. Det eksisterer en rekke tilfeller av feilslått omorganisering, hvor så vel effektivitet som kvalitet er blitt svekket, som det også finnes suksesshistorier. De erfaringer som kan trekkes i hvert enkelt tilfelle gjenspeiler de spesifikke historiske betingelsene som omorganiseringen foregikk innenfor. Ser vi imidlertid hele materialet samlet representerer disse studiene et materiale som indikerer hovedretningen for effektene av konkurranseutsetting.

En tidlig, men svært omfattende gjennomgang av det empiriske erfaringsmaterialet er gitt i en rapport fra den australske "Industry Commission" (forløperen til the Productivity Commission som det refereres til senere),

publisert i 1996. I rapportens diskusjon av erfaringsmaterialet trekkes på over 200 enkeltstudier hovedsaklig fra England, USA og Australia.

Tabell 1 viser fordelingen over effektene på kostnadsnivå av konkurranseutsetting⁷ i de 203 enkeltanalysene:

Tabell 1⁸: Kostnadsendringer ved konkurranseutsetting av offentlig tjeneste-produksjon.

Kostnadsendring	Antall studier	Prosentvis andel
> 50% reduksjon	8	3.9%
40-50% ”	20	9.9%
30-40% ”	16	7.9%
20-30% ”	48	23.6%
10-20% ”	54	26.6%
0-10% ”	35	17.2%
0-10% økning	20	9.9%
>10% ”	2	1.0%
Total	203 studier	100%

Studiene dekker en rekke ulike sektor som renovasjon, rengjøring, transport, helsesektoren m.fl. Nær 90% av studiene finner kostnadsgevinster. Hovedtyngden ligger i intervallet 10-30% (dekker halvparten av studiene). Et interessant trekk ved analysene er variasjonsområdet er betydelig også når materialet dekomponeres på sektor. Det er følgelig ikke noen klar tendens til at enkelte sektorer peker seg ut som særskilt egnet for konkurranseutsetting. Det er heller ikke klare mønstre knyttet til land eller region, noe som ikke er

⁷ Studiene som inngår i tabellen er valgt ut på grunnlag følgende krav; studiene skal være publisert, basert på et verifiserbart datamateriale og med klare premisser for metodevalg. Hoveddelen av studiene er over anbudsrunder, men enkelte studier er over andre former for konkurranseutsetting.

⁸ Kilde: ”Competitive Tendering and Contracting by Public Sector Agencies”, Australian Government Publishing Service, Melbourne 1996.

overraskende. Hvilke effekter konkurranseutsetting har på kostnadsnivå, og hvordan gevinstene ved konkurranseutsetting fordeles mellom produsenter og konsumenter, mellom eiere og ansatte, avhenger av institusjonelle forhold som varierer mellom land.

En grunn til at resultatene spriker kan være forskjeller med hensyn til hvor effektivt sektoren var regulert før konkurranseutsettingen. Sektorer som har vært gjenstand for en incitamentkorrekt regulering vil gjennomgående ha lite slakk og følgelig tendere til å gi en noe mindre gevinst av konkurranseutsetting.

Enkelte av de empiriske studiene som ligger til grunn for tabell 1 tester eksplisitt for effekten på ex post kvalitet (dvs for mulige avvik mellom kvalitet spesifisert i anbudskontrakten og faktisk kvalitet). I materialet sett under ett finner en ingen tendens til kvalitetsreduksjon som følge av konkurranseutsetting. Men variasjonene er også her store; det finnes eksempler på betydelige kvalitetsforbedringer, samtidig som det rapporteres tilfeller av alvorlige svekkelser.

3.3 Forvaltning og tjenesteproduksjon

I den teoretiske litteraturen knyttet til eierskap studeres kun incentivstrukturen til bedriften og lederne. Forskjeller i intern organisering mellom i privat og offentlig drift inkluderes ikke i analysen, det forutsettes at både den offentlige og den private bedriften til enhver tid vil velge den interne organisasjonsform som er mest effektiv gitt formålet med driften. Overført til norske forhold kan offentlig eierskap dermed noe løselig tolkes som at den offentlige bedriften er organisert som et statsaksjeselskap.

Det offentlige byråkrati derimot har tradisjonelt vært organisert på en måte som på vesentlige punkter skiller seg fra organisasjonsformen i privat sektor. I byråkratiet har utdanningsnivået tradisjonelt vært høyt, og faglige normer tillegges stor vekt. Resultatbasert finansiering (på institusjons- eller individnivå) benyttes i liten grad.⁹ Individuelle pekuniære belønningssystemer har enten vært fraværende eller knyttet til opprykk. Organisasjonsformen bærer ellers preg av en hierarkisk struktur, med fastlagte beslutningsprosesser som involverer større eller mindre deler av "linjen" fra saksbehandler til politisk ledelse.

⁹ I faglitteraturen er byråkrati ofte definert som en organisasjon som finansieres ved bevilgninger, se Niskanen (1971)

Organisasjonsformen for et offentlig byråkrati er ofte betraktet som effektiv når det gjelder å unngå beslutningsfeil, og i situasjoner der kvalitetssikring er særlig viktig. Organisasjonsformen er imidlertid sårbar overfor det som ofte refereres til som unnlattelsesfeil (Hagen 2003); dvs beslutninger som burde treffes, men som ikke blir truffet. Organisasjonsformen er derfor i liten grad tilrettelagt for å fremme kreativitet, nyskaping og innovasjon.

Den byråkratiske organisasjonsformen må ses i sammenheng med byråkratiets formål. Det offentlige byråkratiets oppgaver er i stor grad forvaltningsoppgaver. Det primære formålet med byråkratiet er ikke å skape verdier, men å forvalte og allokere verdier skapt av andre. God forvaltning er ofte vanskelig å måle, samtidig som beslutninger som fattes kan ha vidtrekkende konsekvenser for en rekke mennesker. Dermed blir det viktig å sikre at de ansatte har høy integritet, at beslutninger er etterprøvbare, og at feilbeslutninger i liten grad finner sted.

For aktører som opererer i kommersielle markeder er situasjonen en annen. Der er evnen til å treffe raske beslutninger, evne til omstilling, innovasjon og nyskaping relativt sett viktigere. Den byråkratiske modellen, som er designet for og velegnet når formålet er forvaltningsoppgaver, vil derfor typisk ikke være optimal i private markeder.

I et privat marked vil markedskreftene virke disiplinerende også ved valg av organisasjonsform, ettersom de virksomhetene som velger en effektiv organisasjonsform alt annet gitt tenderer til å ekspandere på bekostning av de virksomhetene som har valgt en mindre heldig organisasjonsform.

Hvis en offentlig etat driver med tjenesteproduksjon, er det ikke noe i veien for at en omorganisering av virksomheten iverksettes uten at det offentlige eierskapet berøres. Virksomheten kan skilles ut som et statsforetak eller statsaksjeselskap, noe en har bred erfaring med fra andre sektorer. Hvis en og samme statlige organisasjon skal tillegges oppgaver av forvaltningsmessig karakter samtidig som de står for tjenesteproduksjon oppstår imidlertid det vanskelige avveininger. Forvaltningsmessige hensyn kan tilsi at en byråkratisk organisasjonsform er hensiktsmessig, noe som gjør det vanskelig å kombinere dette med en organisasjonsform som er velegnet for privat tjenesteproduksjon uten at denne delen av virksomheten skilles ut.

De forvaltningsmessige hensynene, i tillegg til de problemer som knytter seg til politikernes signaliseringsincentiver som diskutert over, tilsier trolig at den organisasjonsmessige friheten til private aktører er større enn hos Aetat. Det kontraktsmessige mulighetsområdet for Aetat som tjenesteleverandør er

nok mer begrenset enn det som forutsettes i for eksempel Hart, Schleifer og Vishneys arbeid drøftet ovenfor. La oss illustrere med noen eksempler.

1. I prinsippet er det mulig å gi opsjonslignende belønningspakker til ledere av Aetat lokal, for eksempel basert på regnskapstall. Vi vil tro dette i praksis ligger utenfor mulighetsområdet til Aetat.
2. I lønns- og personalpolitikken er Aetat mindre fleksibel enn private bedrifter er. Aetat er per i dag en del av forvaltningen, og de ansatte faller inn under tjenestemannsloven, mens de ansatte i private bedrifter faller inn under arbeidsmiljøloven. Tjenestemannsloven gir generelt de ansatte et bedre oppsigelsesvern enn det arbeidsmiljøloven gir.¹⁰ Aetat står trolig mindre fritt enn private bedrifter til å foreta individuelle lønns plasseringer og til å benytte incentivbaserte belønningssystemer for de ansatte.
3. Statens oppgave er ikke primært å opptre som eier, og statens kompetanse som eier kan være mer begrenset enn i privat sektor.
4. Ledelsen av Aetat lokal har ikke den tilsvarende frihet til å gjøre selvstendige økonomiske disposisjoner som en tilsvarende aktør i privat sektor.

Flere av disse forholdene kan endres over tid. For eksempel kan deler av Aetat omorganiseres fra et forvaltningsorgan til et statsforetak, noe som vil gjøre føringene knyttet til avlønningsformer mindre stramme. Vi tror like vel det er rimelig å anta at Aetats mulighetsområde i overskuelig fremtid vil begrenses av punktene 1-4 over.

Begrensningene i 1-4 vil ytterligere forsterke resultatene fra den teoretiske analysen over. Lite fleksible avlønningsformer reduserer incentivene til kostnadseffektivitet og til innovasjoner på kvalitetssiden. På den annen side vil incentivene til kvalitetsdumping også være mer dempet.

¹⁰ I Kongl. resolusjon av 27 mai 1994 er det gjort unntak for oppsigelsesbestemmelsene i arbeidsmiljøloven for personer som er omfattet av tjenestemannsloven. Oppsigelsesvernet som gis i tjenestemannsloven er det samme som oppsigelsesvernet i arbeidsmiljøloven for personer som har vært ansatt i mindre enn to år. For personer som har vært ansatt i mer enn to år gir tjenestemannsloven et strengere oppsigelsesvern enn arbeidsmiljøloven gjør.

4. Konkurransetsetting og betydningen av effektiv konkurranse

Med konkurransetsetting menes at potensielle leverandører av tjenestene konkurrerer med hverandre om oppdragene. Det er naturlig å skille mellom tre former for konkurransetsetting:

1. *Konsesjonskonkurranse*. Med dette menes at retten til å drive arbeidsformidling for en bestemt gruppe eller innenfor et avgrenset område settes ut på anbud. Vinneren av anbudskonkurransen vil da typisk ha monopol på å drive arbeidsformidling innenfor sitt område, men virksomheten må foregå i henhold til de vilkår som er spesifisert i kontrakten.
2. *Markedskonkurranse*. Med markedskonkurranse menes at konsesjonene ikke er eksklusive dvs at andre aktører kan bygge opp konkurrerende virksomheter.
3. *Målestokkonkurranse*. En form for konkurranse kan oppnås ved å la arbeidsformidlere i forskjellige områder (for eksempel fylker) konkurrere med hverandre ved å normere kostnadene ved arbeidsformidling på bakgrunn av gjennomsnittet for aktørene.

Ofte vil imidlertid forskjellige former for hybrider være aktuelle. For eksempel kan tildeles mer enn en konsesjon per runde, slik at det også finner sted en viss konkurranse i konsesjonsperioden. Videre kan målestokkonkurranse være et supplement til konsesjonskonkurranse, ved å sikre at selskapene konkurransesponeres også innenfor konsesjonsperioden.

Privatisering og konkurransetsetting benyttes i mange tilfeller nærmest synonymt. Imidlertid er det mulig med konkurransetsetting i tilfeller der noen eller alle potensielle konkurrenter er offentlig eid. Dette er spesielt aktuelt ved målestokkonkurranse, men kan også gjelde for de andre konkurranseformene. Likeledes er det i prinsippet mulig å privatisere uten å konkurransetsette. Vi vil like vel argumentere for at graden av konkurranse har betydning for ønskeligheten av å tillate privat drift, ettersom den private eierformen er spesielt hensiktsmessig når det eksisterer virksom konkurranse.

Det en ønsker å oppnå med konkurransemekanismene er som følger:

1. *Positiv seleksjon*, dvs sikre at de mest effektive aktørene produserer tjenestene

2. *Høy kostnadseffektivitet*, dvs sikre at aktørene har incentiver til å drive kostnadseffektivt
3. *Høy kvalitet*, dvs sikre at aktørene har incentiver til å øke (eller i hvert fall ikke redusere) kvalitetsnivået.
4. *Verdi-inndragning*, dvs sikre at effektiviseringsgevinster i så stor grad som mulig kanaliseres til myndighetene.

Med seleksjon siktes det til at markedsmekanismen, enten i form av konsesjonskonkurranse eller i form av løpende konkurranse i markedet, sikrer at produksjonen skjer i de bedrifter som er mest effektive eller har best resultatoppnåelse.

Det andre punktet er knyttet til at konkurranse virker disiplinerende på bedriftene. Ved manglende konkurranse vil ikke en bedrift ha tilstrekkelige incentiver til kontinuerlig å kutte kostnader og oppgradere produktet. Til en viss grad kan incentiver til kostnadseffektivitet og innovasjoner sikres gjennom incentivkontrakter, for eksempel aktivitetsbasert finansiering. Ettersom kontrakter ikke er fullstendige vil imidlertid incentivkontrakter ofte være et imperfekt substitutt for konkurranse.

Det tredje punktet er også knyttet til ikke-komplette kontrakter. Hvis kvalitet ikke er verifiserbar så kan ikke kvalitetkrav spesifiseres i en kontrakt, og dermed kan heller ikke myndighetene sanksjonere overfor bedrifter som ikke leverer tilfredstillende kvalitet. Hvis myndighetene i en slik situasjon har flere bedrifter å velge mellom kan imidlertid uakseptable kvalitetssvekkelser sanksjoneres indirekte ved at bedriften ikke får fornyet konsesjonen.

Det fjerde punktet vedrører gevinstene for samfunnet ved å frigjøre offentlige budsjettmidler. Midler kan dermed kanaliseres inn i økt innsats på høyt prioriterte områder eller de samlede bevilgningene kan reduseres.

Vi vil først diskutere konkurranse mellom private aktører. Mange av resonnementene vil også være gyldige for konkurranse mellom offentlige aktører. Dette vil kommenteres nærmere nedenfor.

Konsesjonskonkurranse

Konsesjonskonkurranse er særlig aktuelt i de tilfeller der det eksisterer stordriftsfordeler i enkelte markedssegmenter, slik at det er lite hensiktsmessig at mer enn én aktør driver innenfor samme markedssegment. For Aetat kan konsesjonskonkurranse være aktuelt om virksomheten til Aetat

lokalt i sin helhet skal konkurransen utsettes. Konesjonskonkurranse kan også være aktuelt hvis ansvaret for formidling av klart definerte grupper skal utkontrakteres.

Konesjonskonkurranse innebærer høy konkurranseintensitet når konesjonene utlyses og lav konkurranseintensitet i selve konesjonsperioden. Dette kan skape et behov for å inngå velspesifiserte kontrakter for å sikre at konesjonæren ikke utnytter monopolmakten under konesjonsperioden. Eventuelt kan konesjonskonkurranse knyttes opp mot andre konkurransemekanismer, som for eksempel målestokkonkurranse.

Et potensielt problem kan oppstå hvis det er betydelige innlåsningsproblemer og svitsjekostnader knyttet til å erstatte konesjonæren. Dette kan for eksempel skyldes at konesjonæren har foretatt betydelige relasjonsspesifikke, irreversible investeringer (som ikke kan realiseres hvis konesjonen går tapt). Svitsjekostnader og innlåsningsproblemer kan skape problemer fordi det svekker fremtidig konkurranse om konesjonen. Hvis selskapet som innehar konesjonen har et forsprang på konkurrentene, vil selskapet med stor sannsynlighet vinne fremtidige konesjoner. Dette kan i sin tur svekke potensielle konkurrenters incentiv til deltakelse i fremtidige anbuds-konkurranser.

Redusert fremtidig konkurranse vil føre til høyere priser i fremtiden, og trolig også til redusert kostnadseffektivitet på grunn av kostnadsoverveltning. Redusert framtidig konkurranse kan også lede til en svært aggressiv konkurranse i den første konesjonsrunden som følge av at selskapene konkurrerer om å komme i posisjon. Det kan medføre at konesjonæren oppnår svært pressede marginer i konesjonsperioden, noe som i visse situasjoner kan medføre at konesjonæren gjennomfører kvalitetsdumpende kostnadskutt.

Markedskonkurranse

Ved markedskonkurranse deltar flere bedrifter i markedet simultant og konkurrerer om kundene. Så lenge et tilstrekkelig antall bedrifter er etablert i markedet, og disse ikke samarbeider, sikres effektiv konkurranse.

I forbindelse med Aetat er det et sentralt spørsmål hvilken prosedyre som bør legges til grunn ved utvelgelse av tilbydere. Vanlig markedstankegang (spesielt antagelsen om konsumentsoverlegenhet) tilsier at konsumentene selv bør velge tilbydere. Dette er imidlertid ikke åpenbart i forbindelse med arbeidsformidling, av følgende to grunner:

For det første er det ikke åpenbart at den arbeidssøkende og samfunnet har sammenfallende interesser når det gjelder valg av arbeidsformidler. Et viktig rasjonale for en aktiv arbeidsmarkedspolitikk er jo nettopp at de privatøkonomiske incitamentene til å skaffe seg en jobb er for svake. Ved fritt valg av formidler risikerer en derved at den arbeidssøkende ikke i tilstrekkelig grad vil vektlegge å komme raskt i arbeid, og isteden legger uforholdsmessig stor vekt på andre forhold (for eksempel trivselsfaktorer).

For det andre kan det tillegges vekt at flere av de arbeidsledige er blant "de aller svakeste", og dermed i begrenset grad vil være i stand til å innhente informasjon og treffe rasjonelle valg i samsvar med deres egne interesser. Dette kan tilsi at Aetat bør treffe valgene på vegne av (og i tett samarbeid med) arbeidstakeren.

Men det kan også være faktorer som trekker i motsatt retning. "Fritt valg" kan virke mobiliserende på de arbeidssøkendes egeninnsats ved at det gjør klientrollen mindre fremtredende, og eksponerer den arbeidssøkende for ansvaret ved å treffe egne valg. I tillegg kan det virke disiplinierende på arbeidsformidlerne. I Australia har derfor et ekspertutvalg (se Productivity commission 2002) kommet til at de arbeidsløse bør sikres reelle valgmuligheter.

Målestokkonkurranse

Målestokk-konkurranse innebærer at et selskap evalueres i forhold til andre bedrifter i bransjen med hensyn til relevante kostnads- og/eller kvalitetsvariable. Denne konkurransemekanismen er spesielt aktuell i bransjer der de relasjonsspesifikke investeringene er så vidt store at det er uaktuelt å skifte leverandør. Et eksempel på anvendelse av metoden er kraftdistribusjon, der investeringene i infrastruktur er svært omfattende. Målestokkonkurranse fordrer imidlertid at virksomhetene er sammenlignbare. I tillegg vil målestokkonkurranse vanskeliggjøre visse former for samarbeid mellom aktørene, for eksempel utveksling av arbeidsledige mellom formidlerne

Konkurranse mellom offentlige aktører

Det er i prinsippet mulig å la offentlige aktører konkurrere med hverandre. For eksempel kunne ulike lokaleenheter av Aetat i Oslo konkurrere innbyrdes om "kundene".

For å evaluere effekten av konkurranse mellom offentlige aktører må en først formulere målfunksjonen (preferansene) til en offentlig etat. Det er ikke

opplagt hvordan en slik målfunksjon skal spesifiseres. En mulig formulering er at Aetats målfunksjon anta å være sammenfallende med eierens målfunksjon (dvs det offentliges preferanser), for eksempel representert ved virksomhetens styre. I så fall er det ikke åpenbart hvordan konkurranse vil påvirke Aetats innsats.

En annen mulighet er å anta at Aetats målfunksjon målbærer interessene til ledelsen og eventuelt også de ansatte i Aetat lokal. Det er ikke opplagt hvilke interesser ledelsen av en lokalavdeling av Aetat har. Profittmaksimering er gjennomgående en lite rimelig formulering i virksomheter hvor et overskudd ikke kan hentes ut.

En tredje mulighet er å anta at målfunksjon er representert ved avdelingens aktivitetsnivå, og at Aetat lokalt maksimerer eget aktivitetsnivå. Hvis dette er tilfelle vil konkurranse mellom lokale arbeidskontorer gi incentiveeffekter. Hvis det er de arbeidsledige som velger hvilket arbeidskontor de skal oppsøke, vil arbeidskontorene etterstrebe å fremstå som attraktive for de arbeidssøkende ved å yte god service og levere et godt produkt. Dette fordrer imidlertid for det første at arbeidstakerne har flere relevante alternativer, noe som ofte ikke er tilfelle i distriktene. For det andre fordrer det at de arbeidsledige faktisk har informasjon om kvaliteten på de arbeidskontorene de kan velge mellom å oppsøke. Hvis fordelingen av arbeidsledige på arbeidsmarkedskontorene bestemmes administrativt, for eksempel på grunnlag av kostnadseffektivitet, vil arbeidsmarkedskontorene ha incentiver til å redusere kostnadene.

5. Internasjonale erfaringer

Australia

Australia er trolig det landet som har gått lengst i å privatisere arbeidsmarkedstiltak og arbeidsformidling.

I løpet av 90-tallet gjennomførte myndighetene i Australia dyptgående endringer i organiseringen av arbeidsmarkedspolitikken. Bakgrunnen var misnøye med effektiviteten i den offentlige drevne arbeidsmarkedspolitikken, som ble betraktet som ukoordinert, lite effektiv og snarere prosess- enn resultatorientert.

Den nye modellen kalles ”The Job Network model”, og refereres til som en ”Purchaser-provider” modell. Sentralt i nettverket er Centrelink, som er første stopp for den arbeidsledige. Her administreres arbeidsledighetstrygden. I tillegg fungerer Centrelink som en portal mot resten av nettverket, et nettverk som består av tilbydere av forskjellige former for assistanse til arbeidsledige, og som er arrangert som et konkurransemarked (omtales i litteraturen som et ”contestable market”).

Det første tilbudet arbeidsledige får er såkalte job-matching programmer. I disse programmene vil de arbeidsledige blant annet få tilbud om registerbasert formidling. Job matching har til nå vært obligatorisk, og de arbeidsledige kan velge mellom et stort antall arbeidsformidlere. Alle som har vært ledige mer enn tre måneder får tilbud om ”job search training” (tilsvarende jobb-klubb).

Personer som ut fra utarbeidet profil anses å ha høy sannsynlighet for å forbli arbeidsledige lenge, samt langtidsledige, får tilbud om ”intensive assistance”. Dette er omfattende programmer som typisk varer ett år. Selv om programmet er fokusert på kvalifisering, gis det en betydelig bonus (6.600 australske dollar, ca 30.000 kr) til arrangøren for hver person som kommer i jobb. Personer som har spesielle behov, for eksempel på grunn av mentale problemer, blir overført til ”The Personal Support Program”, som er offentlig drevet og ligger utenfor nettverket.

Kvaliteten på tilbudene i nettverket blir overvåket av departementet, og det gis ”stjerner” for gode resultater. Bedrifter med en høy score (mange stjerner) er sikret fornyelse av kontrakten.

Den første anbudsrunderen til Job Network var trolig den største anbudsrunderen i Australias historie, med mer enn 1000 budgivere som til sammen la inn 5300 bud. Både pris og kvalitet ble benyttet som seleksjonskriterium, med 75 prosents vekt på kvalitet og 25 prosents vekt på pris.

I rapporten "Independent review of the Job Network" (se Productivity commission 2002) gis en grundig evaluering av det australske systemet. Det påpekes at problemer kan oppstå fordi utfallene av tiltakene ikke alltid kan måles på en enkel måte. Videre påpekes det at kvalitet på tjenestene som leveres ikke er tilstrekkelig verifiserbart, slik at priskonkurranse kan gi kvalitetsdumping. Endelig argumenteres det for at "markedet" bør være strengt regulert fordi det er finansiert av skattebetalerne og ikke av "kundene", dvs de arbeidsledige.

Productivity commission konkluderer med at nettverket ikke har hatt nevneverdig effekt på jobbutsiktene for den enkelte søker. Derimot er kostnadene halvert i forhold til den gamle modellen der en offentlig arbeidsformidling utførte de samme oppgavene. Kostnadseffektiviteten er med andre ord betydelig forbedret. I tillegg viser spørreundersøkelser blant arbeidsledige at de arbeidsledige er mer fornøyd med det nye systemet enn med det gamle.

I følge kommisjonen er det et problem at flere av "intensive assistance" programmene er lite fokusert. Videre er graden av "recycling" i "intensive assistance" programmene høy og stigende over tid, rundt halvparten av deltakerne har deltatt på et tilsvarende program tidligere.

Finansieringsformene skaper også problemer. Selv om de arbeidsledige blir klassifisert tidlig i ledighetsperioden, er ikke klassifiseringen på langt nær god nok til å fange opp heterogeniteten blant de arbeidsledige. Resultatet er at når de private arbeidsformidlerne avslører en persons "type" (grad av formidlbarhet) responderer de ved å konsentrere innsatsen om de personene der den privatøkonomiske avkastningen er størst. Som følge av finansieringssystemets utforming har det medført at innsatsen blir innrettet mot de personene som med høyest sannsynlighet kan få jobb. Konsekvensen blir at en rekke vanskeligstilte arbeidssøkere får lite eller ingen assistanse mens de er på "intensive assistance". Dette kalles populært for parkering ("parking"). Endelig oppstår det effektivitetstap fordi det ikke er mulig å reallokere arbeidssøkere mellom leverandører. Kommisjonen ønsker å endre på dette, og tillate at "parkerte" personer overføres til andre leverandører.

Kommisjonen mener også det er uheldig at de arbeidsledige allokeres på leverandørene etter en prespesifisert fordelingsnøkkel. Kommisjonen er av den oppfatning at dette segmenterer næringen og beskytter mindre gode

leverandører. Videre påpekes det at anbudsprosessen er svært tid- og ressurskrevende, og at aktiviteten i formidlingsmarkedet nærmest stopper opp i tidsperioden rundt anbudskonkurransene.

Kommisjonen er derfor av den oppfatning at prisen på den enkelte tjeneste bør settes av myndighetene (justert for lokale variasjoner i kostnadene), med fortløpende konkurranse om kundene (markedskonkurranse). Videre bør fri etablering tillates. Kvaliteten kan sikres ved et akkrediteringssystem, for eksempel ved å videreutvikle systemet med stjerner for god kvalitet beskrevet over.

Selv om en opererer med et bonussystem kommer i gjennomsnitt 70 prosent av inntektene som fast betaling (betaling for input). Kommisjonen mener imidlertid dette tallet er for høyt, og at en større andel bør betales ut i form av bonus ved måloppnåelse. Videre påpekes det at antallet priskategorier er for lite.

Andre land

I mange europeiske land har privat arbeidsformidling inntil nylig vært forbudt. Et unntak er England, hvor vikarbyråer (temporary agencies) lenge har spilt en viktig rolle innenfor arbeidsformidling. I løpet av 90-tallet ble imidlertid privat arbeidsformidling tillatt i de fleste land (ILO 2003). ILO grupperer myndighetenes bruk av private arbeidsformidlere i følgende tre kategorier:

1. Samarbeid mellom offentlig og privat arbeidsformidling (Frankrike, Russland, Slovakia, Sverige, England, USA).
2. Komplementaritet: Det offentlige finansierer privat arbeidsformidling (Belgia, Tyskland, Nederland, Slovenia).
3. Konkurranse. Offentlige og private formidlere i direkte konkurranse for offentlige ressurser.

I Tyskland benytter man et voucher-system, der private arbeidsformidlere får betaling for å formidle arbeidsledige personer. Effekten har imidlertid vært relativt liten, 207.000 vouchers resulterte kun i 13.560 ansettelser.

I Nederland ble arbeidsformidlingen betydelig omorganisert i 2002 (AAD 2003). Arbeidsledige kontakter ett av de 130 sentrene for arbeid og inntekt (CWI). CWI gir kun et begrenset tilbud, bestående av informasjon, veiledning og avklaring. "Job matching" overlates i stor grad til individene

selv, mens CWI kan tilby oversikter over ledige jobber og kan henvise de arbeidsledige til vikarbyråer for midlertidig ansettelse. Etter 6 måneders ledighet overføres de arbeidsledige til kommunene, og får tilbud om tiltaksplasser. Tiltaksplassene tilbys av private aktører etter anbud. Kontraktene kan inneholde krav knyttet til at en andel av deltakerne skal komme i jobb i løpet av kursperioden. Slik sett minner tiltakene om vårt forslag om arbeidsformidling som arbeidsmarkedstiltak beskrevet i kapittel 7.

Også i England er arbeidsformidlingen nylig omorganisert. Den sentrale enheten for arbeidsformidling heter CentreLink, som er offentlig eiet og drevet. I tillegg har departementet (Departement for Work and Pensions) initiert egne ordninger i 15 områder (Employment Zones, EZ) i England med spesielt høy andel arbeidsledige. Ordningen gjelder i hovedsak for personer som har gått ledige i mer enn 18 måneder. I EZ er arbeidsformidlingen konkurranseutsatt. Kontraktørene er dels private, dels offentlige, og dels privat-offentlige. Den største tilbyderen er WorkingLink, som eies i fellesskap av CentreLink (offentlig), Manpower og CapGemini. Ordningen ble evaluert i 2000 og 2001 (Department for Work and Pensions 2002). Evalueringen fremstår her som overveldende positiv, selv om det ikke legges frem tall. Det påpekes imidlertid at en kjerne på 25-40 % er svært vanskelig eller umulig å formidle inn i arbeid.

6. Er offentlig finansiert privat arbeidsformidling ønskelig?

I kapittel 3 ga vi en litteraturoversikt over økonomisk teori knyttet til eierskap. Denne litteraturen er til dels generell, i den forstand at den søker å fange opp mekanismer som tilsier at eierskapet i seg selv har betydning for en bedrifts produktivitet. I dette kapitlet analyseres ut fra en mer pragmatisk synsvinkel hvorvidt offentlig finansiert arbeidsformidling er velegnet for privat drift.

Målsettingen med å la private aktører utføre oppdrag på vegne av det offentlige er å oppnå høy kostnadseffektivitet og høy kvalitet på tjenestene, og at tjenestene fordeles på brukerne slik myndighetene finner det ønskelig. For å vurdere om privat arbeidsformidling er egnet for å nå disse målene, er det naturlig å ta utgangspunkt i følgende kriterier:

1. I hvilken grad er sluttproduktet innen arbeidsformidling observerbart og kvantifiserbart?
2. I hvilken grad kan det etableres effektiv konkurranse innenfor arbeidsformidling?
3. Er det forhold ved arbeidsformidling som tilsier at *privat drift* kan gi økt kostnadseffektivitet og høyere innovasjonstakt enn offentlig drift?
4. Er det forhold ved arbeidsformidling som tilsier at *offentlig drift* er mer kostnadseffektivt enn privat drift?
5. Kan offentlig finansiert privat arbeidsformidling fortrenge andre former for arbeidsformidling?
6. Er en ordning med offentlig finansiert privat arbeidsformidling sårbar overfor forskjellige former for misbruk?

Vi vil nå behandle de enkelte punktene kronologisk.

6.1 Er arbeidsformidling målbart?

Godter som produseres i offentlig regi er ofte kjennetegnet ved at de er sammensatte og vanskelig målbare (Hagen 2003), ofte fordi viktige kvalitetsdimensjoner ved godene ikke er observerbare eller verifiserbare.

Eksempler på slike goder er å finne i helsevesenet, skole, forsvar og rettsvesen. Som vi tidligere har vært inne på er organisasjonsformen innenfor offentlig sektor på mange måter spesielt egnet for å utføre denne typen oppgaver, med et særskilt fokus på profesjonelle normer, etterprøvbare og langsiktige incentivsystemer (opptrykk). Hvis produksjon av slike goder settes ut til private aktører, kan det oppstå problemer knyttet til kontraktsstyring av leverandøren, og en risikerer at godene ikke har tilfredsstillende kvalitet langs de dimensjoner som ikke er observerbare og derfor ikke kan kontraktsfestes.

Innenfor ren arbeidsformidling er sluttproduktet overgang fra ledighet til arbeid. I motsetning til i mye annen offentlig tjenesteproduksjon er sluttproduktet i utgangspunktet klart definert, observerbart og verifiserbart. Det er dermed mulig å la private bedrifters finansiering gjøres avhengig av antallet personer som bedriften har formidlet inn i arbeid.

Dette er et svært viktig moment som har stor betydning, ettersom det muliggjør effektiv kontraktsstyring av private arbeidsformidlere.

Hvis en definerer arbeidsformidling noe videre, og inkluderer kvalifisering som en del av et utvidet arbeidsformidlingsbegrep, kan det diskuteres hvorvidt antallet personer som kommer i jobb er et fullgodt suksesskriterium. Opplæring og trening av ferdigheter bygger opp humankapital som kan gi avkastning for arbeidstakeren i hele hans/hennes yrkesaktive periode. Det er ikke opplagt at det å komme hurtig i arbeid er et fullgodt mål på kvaliteten på opplæringen. Etter å ha drøftet problemstillingen med et stort antall personer i bransjen sitter vi imidlertid igjen med et klart inntrykk av at den overordnede målsettingen også for kvalifiseringstiltakene er å få folk raskt i jobb.

Selv om sluttproduktet, spesifisert som å få de arbeidsledige i jobb, er observerbart, kan heterogenitet, både mellom jobber og mellom arbeidstakere, skape problemer.

Problemer kan oppstå som følge av at jobber kan ha ulik kvalitet (med hensyn til varighet, lønn og generelle trivselsfaktorer), og at private arbeidsformidlere i for stor grad vil formidle arbeidsledige inn i jobber med lav kvalitet.

Når det gjelder arbeidets varighet er dette observerbart, og kan derfor bygges inn i kontrakten. Et naturlig skille kan her trekkes mellom fast og midlertidig arbeid. Lønn er også observerbart, og belønningen til formidler kan derfor i prinsippet betinges med hensyn på lønnen i stillingen. Hvorvidt dette er

nødvendig kan imidlertid diskuteres, all den tid lønnsforskjellene mellom jobber som krever de samme kvalifikasjonene og som er aktuelle for arbeidsledige ofte er relativt små.

Andre forhold ved arbeidet, som for eksempel trivsel, kan være vanskeligere å måle. I tillegg kan en eventuell kvantifisering av attraktiviteten av jobbkategorier innebære en form for rangering som kan virke stigmatiserende. Likevel mener vi det bør kunne aksepteres at finansiering i enkelte tilfeller betinges med hensyn på stillingskategori. Formålet er å premiere at en arbeidstaker formidles inn i en jobb som er tilpassert personens kvalifikasjoner. Den samfunnsøkonomiske gevinsten ved å formidle en ingeniør inn i en ingeniørjobb er åpenbart større enn å formidle personen inn i en jobb som ikke stiller krav til kompetanse.

Heterogenitet mellom arbeidssøkende innebærer at noen er lettere å formidle enn andre. Dermed risikerer en at en privat arbeidsformidler i for stor grad konsentrerer innsatsen om de som er relativt lette å formidle.¹¹ Dette har en sett i Australia, der arbeidsformidling har vært arrangert som et konkurransemarked siden 1997. Som tidligere nevnt betraktes såkalt "parkering" av arbeidssøkere som et vanskelig å formidle som et seriøst problem i den australske modellen. Til en viss grad kan dette problemet dempes ved at Aetat klassifiserer de arbeidsledige, og at finansiering ved formidling inn i jobb betinges med hensyn på denne klassifiseringen (differensierte satser). Dette vil imidlertid neppe eliminere problemet. For det første fordi myndighetene ikke vil ha godt nok informasjonsgrunnlag til å differensiere satsene perfekt. For det andre (og trolig viktigst) fordi det sannsynligvis vil gjenstå en god del heterogenitet innenfor grupper med samme klassifisering, for eksempel som følge av at arbeidstakernes motivasjon for å komme i jobb kan variere.

Et relatert problem kan oppstå som følge av at en persons sannsynlighet for å få jobb faller over tid så lenge personen går ledig. Det er et velkjent fenomen fra empirisk arbeidsmarkedsforskning at en person som har vært arbeidsledig en periode har langt lavere sannsynlighet (per tidsenhet) for å finne en jobb enn en person som nettopp er blitt ledig. Et slikt fall i sannsynlighetsraten for

¹¹ Dette er noe upresist. En privat formidler vil konsentrere innsatsen om de personene der effekten av bistand i form av økt jobbsannsynlighet er størst. Erfaringer fra Australia tyder på at effekten er størst for personer med et godt utgangspunkt. Neste spørsmål er hvorvidt formidlerens prioriteringer samsvarer med en samfunnsøkonomisk optimal prioritering. Ut fra et kostnadseffektivitetsperspektiv er svaret ikke opplagt. Ut fra et fordelingsperspektiv (at det spesielt er de "aller svakeste" som skal få bistand) er en nedprioritering av de "svakeste" ikke ønskelig.

å forlate ledighetskøen kan ha flere årsaker. En årsak kan være at arbeidstakerne er heterogene, og at de som er mest attraktive i arbeidsgivers øyne får jobb først. En annen årsak kan være at arbeidsledighet i seg selv virker negativt inn på utsiktene for å få jobb, ved at det virker stigmatiserende, sløvende, produktivitsreducerende og demotiverende.

Til dels uavhengig av årsaksforholdet kan det faktisk at sannsynlighetsraten for å få jobb er en fallende funksjon av perioden personen har gått ledig gjøre at en privat arbeidsformidler gir opp for tidlig. Personer det ikke lykkes å formidle relativt raskt kan bli neglisjert, og innsatsen heller rettet inn mot de til enhver tid nyankomne arbeidssøkerne.¹²

En mulig løsning på problemet er å legge inn i finansieringsordningen en malus for uformidlede personer. Som vi vil se nedenfor kan problemet også løses på andre måter, ved for eksempel at en formidlers suksessrate tillegges vekt ved fremtidige anbudsrunder.

Selv om heterogenitet både blant jobber og blant arbeidssøkerne kan skape problemer, er det vår vurdering at problemene ikke er uoverkommelige så sant det er mulig å etablere konkurranse mellom arbeidsformidlere.

6.2 Potensialet for konkurranse

For å vurdere potensialet for konkurranse innen arbeidsformidling er det naturlig å ta utgangspunkt i følgende forhold:

1. Kan stordriftsfordeler tilsi at det kun er rom for én eller et svært lite antall arbeidsformidlere i markedet?
2. Tilsier relasjonsspesifikke investeringer og svitsjekostnader at det i praksis kan være vanskelig å bytte ut private aktører som ikke fungerer tilfredstillende?
3. Eksisterer det konkurranse i tilgrensende bransjer?

Stordriftsfordeler

Stordriftsfordeler kan dra i retning av at det er rasjonelt at en aktør betjener hele markedet, regionalt eller nasjonalt – avhengig av arten av stordriftsfordelene (naturlig monopol). Selv om konkurranse kan etableres ved

¹² Hvorvidt den private arbeidsformidleren og myndighetene har avvikende interesser er imidlertid ikke opplagt, se fotnoten over.

tildelingen av konsesjonen, vil elementer av stordriftsfordeler gjøre det vanskeligere å opprettholde konkurransen over tid.

I forbindelse med arbeidsformidling er stordriftsfordeler først og fremst et kjennetegn ved oppbygging og drifting av registre for ledige stillinger og ledige arbeidstakere. I henhold til våre forslag om privat arbeidsformidling skal disse oppgavene fremdeles utføres av Aetat.

Private aktører vil trolig selv bygge opp egne sosiale nettverk blant arbeidsgivere, og muligens også supplerende registre. Vi vil tro at stordriftsfordelene ved slike sosiale nettverk relativt raskt blir uttømt. I tettbefolkede strøk er det derfor grunn til å tro at flere aktører kan operere i markedet samtidig og opprettholde en virksomhet som har kostnadseffektiv størrelse. På mindre steder kan derimot stordriftsfordeler vanskeliggjøre rasjonell drift hvis det er flere aktører i markedet.

Erfaringer fra tilgrensende bransjer som for eksempel utleiebransjen tilsier at stordriftsfordelene innenfor arbeidsformidling uttømmes i tettbefolkede strøk. Et tilsvarende forhold vil en finne innen personalutvelgelse. Her spiller åpenbart sosiale nettverk og registre en betydelig rolle, men bransjen preges ikke av å være naturlig monopol. Vi viser til en nærmere diskusjon i avsnittet nedenfor om konkurransesituasjonen i tilgrensende bransjer.

Det kan også være forhold som gir rom for nisjebedrifter innenfor arbeidsformidling. Begge sidene i arbeidsmarkedet er preget av heterogenitet, og det er det grunn til å tro at private aktørers sosiale nettverk og kompetanse knyttet til arbeidsformidling vil være bransjespesifikk. Det kan derfor være plass til et relativt stort antall spesialiserte arbeidsformidlere i et privat marked.

Relasjonsspesifikke investeringer og svitsjekostnader

Som vi har diskutert over kan eksistensen av store svitsjekostnader svekke konkurransen over tid. Svitsjekostnader vil gjøre det kostbart å erstatte en aktør som har hatt konsesjon i en periode. Dermed kan konsesjonæren oppnå en ikke ubetydelig forhandlingsmakt ved inngåelse av nye kontrakter, og incentivene til kostnadseffektivitet og innovasjon kan svekkes.

Vi kan i utgangspunktet ikke se at svitsjekostnader representerer et stort problem ved privat arbeidsformidling. Aktiviteten er ikke spesielt kapitalintensiv. Investeringer i private sosiale nettverk kan riktig nok være relasjonsspesifikke. Her er det imidlertid breddefordeler i forhold til andre virksomheter, som vikarutleie og personalutvelgelse, og sosiale nettverk vil derfor kunne gi avkastning ved alternativ anvendelse. Dette er spesielt

relevant for private arbeidsformidlere som allerede er aktive innenfor disse bransjene.

Potensielt kan det oppstå innlåsningsproblemer hvis private aktører har bygget opp og har eiendomsretten til store dataregistre. Som nevnt flere steder innebærer imidlertid vårt forslag at dataregistre over ledige søkere og stillinger fremdeles skal eies og driftes av Aetat.

Svitsjekostnader kan også oppstå på brukersiden. Hvis de arbeidsledige opplever at det er uheldig å bytte arbeidsformidler, vil dette gi innlåsnings effekter. Vi er imidlertid ikke av den oppfatning at en slik brukergenerert innlåsnings vil være et stort problem, blant annet som følge av at en gradvis nedtrapping og utfasing av arbeidsformidlere som ikke oppnår tilfredstillende resultater bør være mulig.

Konkurransesituasjonen i tilgrensende bransjer

Den største tilgrensende bransjen er vikarutleie. Bedrifter som driver med vikarutleie må skaffe til veie et stort antall jobber for sine vikarer. Eksempelvis må en bedrift som Manpower skaffe til veie i størrelsesorden 20.000 oppdrag for sine vikarer i løpet av ett år.

I Norge domineres bransjen for vikarutleie av to store aktører, Manpower AS og Adecco Norge AS. I 2001 hadde Manpower en omsetning på 2,97 mrd kroner, mens Adecco hadde en omsetning på 1 mrd kroner (Norges største bedrifter 2003). Adecco har imidlertid ekspandert svært raskt siden 1998. I tillegg er det en underskog av mindre aktører, til sammen var det i 2001 ni aktører med en omsetning på over 100 millioner kroner og femten aktører med en omsetning på over 20 millioner kroner. Vi vil derfor tro at bransjen kjennetegnes av betydelig konkurranse.

Vi har ikke funnet noen tilsvarende oversikt for personalutvelgelsesfirmaer eller rekrutteringsfirmaer. Et enkelt søk på "Personalutvelgelse" ved hjelp av søkemotoren Kvasir ga imidlertid 27 bedriftstreff. Selv om vi ikke kjenner størrelsesfordelingen blant disse gir det en pekepinn om potensialet for konkurranse.

Videre kan også bedrifter som i dag utfører tjenester for Aetat, som arrangører av AMO-kurs, jobbklubber osv være aktuelle arbeidsformidlere. Selv om disse ikke nødvendigvis per i dag har et godt utviklet nettverk blant private bedrifter, har de presumptivt høy kompetanse når det gjelder å vurdere arbeidslivets kompetansebehov og å vurdere i hvilken grad de enkelte arbeidstakerne matcher disse behovene.

Oppsummering

Etter vår oppfatning tilsier både produksjonsteknologiske og markedsmessige forhold at det kan etableres tilfredstillende konkurranse i et marked for privat arbeidsformidling på større steder. Her er det trolig plass til flere arbeidsformidlere, og konkurransen om eventuelle konsesjoner kan bli betydelig.

Vår oppfatning styrkes av erfaringene så langt fra KAT – prosjektet (Kjøp av formidlingsrettede arbeidssøketjenester, se Simonsen 2003). I KAT-prosjektet konkurranseutsettes arbeidsformidling (inkludert nødvendig kvalifisering) av yrkeshemmede og langtidsledige. Prosjektet er treårig, og gjennomføres i tre fylker. Anbudskonkurranser er allerede avholdt. Det ble arrangert tre informasjonsmøter om prosjektet, og på hvert informasjonsmøte var oppmøtet av interessenter stort. 50-70 uavhengige aktører stilte på hvert av de tre informasjonsmøtene. Til sammen 3 oppdrag ble lagt ut på anbud, og i alt 37 selskaper la inn bud. I Australia har også et stort antall bedrifter vært involvert i anbudskonkurransene.

Forholdene kan være noe annerledes på mindre steder. Her vil det ofte kun være rom for én privat aktør, slik at situasjonen vil være preget av konsesjonskonkurranse. Dette samsvarer også med erfaringene fra Australia, der en finner et relativt lite antall aktører på mindre steder.

Konkurransen om konsesjonen kan imidlertid bli betydelig også her. Eksistensen av et relativt stort antall private arbeidsformidlere på nasjonalt nivå vil trolig påvirke konkurransen lokalt. Etersom kostnadene ved å bytte selskap sannsynligvis er beskjedne, vil man trolig unngå innlåsnings effekter av betydning. Dermed er det begrenset risiko for at konkurranseintensiteten forvitrer over tid. En annen sak er at privat arbeidsformidling i distriktene kan være kostbart, og at et tilfredstillende privat tilbud på mindre steder derfor kan fordre geografisk differensierte satser.

Gjennom diskusjoner med aktørene i bransjen om potensialet for konkurranse i arbeidsformidling i Osloregionen, har vi det inntrykk at vår situasjons beskrivelse er godt dekkende. Det er i tillegg blitt hevdet at ingen av de store private aktørene innen for eksempel vikarutleie vil *ønske* en for dominerende posisjon innenfor arbeidsformidling, ettersom det kan påvirke bedriftens omdømme innenfor vikarutleie på en uheldig måte.

6.3 Potensielle gevinster ved privat eierskap

Vi vil i dette avsnittet diskutere potensielle gevinster ved privat eierskap. Vi vil imidlertid gjøre oppmerksom på at det kan være svært vanskelig å

karakterisere gevinstene i forkant, og at diskusjonen derfor nødvendigvis må bære preg av synsing.

Breddefordeler og koordineringsgevinster

Det kan ligge betydelige breddefordeler ("economies of scope") knyttet til samproduksjon av arbeidsformidling og andre aktiviteter som vikarutleie, personalutvelgelse og kvalifisering.¹³

Ved ren arbeidsformidling kan forskjellige former for nettverk være viktig. Som vi har nevnt flere ganger kan nettverk som benyttes til vikarutleie og personalutvelgelse trolig også kunne benyttes ved arbeidsformidling. Vi vil også formode at private aktører i utgangspunktet står i en bedre posisjon til å bygge nettverk med private bedrifter enn tilfellet er for offentlige aktører. Det motsatte kan imidlertid være tilfelle ved nettverksbygging i offentlig sektor.

Vikarbyråer har svært bred erfaring med å vurdere hvilke personer som best er tilpasset ulike jobber og således sikre at en får "rett person på rett plass". I utgangspunktet er det grunn til å tro at vikarutleie gir en helt spesiell kompetanse på dette feltet, ettersom selskapene følger vikarene over tid. Til sammenlikning vil arbeidsformidlere i Aetat kun følge den arbeidsledige til personen kommer i jobb (og eventuelt hvis personen returnerer til arbeidsledighet). Dette er åpenbart uhyre viktig kompetanse for en arbeidsformidler, og kan således gi opphav til nye breddefordeler.

Hvis den private arbeidsformidleren også står helt eller delvis ansvarlig for kvalifisering av arbeidstakerene, kan det oppstå ytterligere nye fordeler ved privat drift. For det første kan det være bredde- og koordineringsgevinster ved at samme aktør står for både (deler av) kvalifiseringen og selve arbeidsformidlingen. Kvalifisering kan foregå på flere måter, gjennom eksterne eller bedriftsinterne kurs (arrangert av formidleren), eller ved at det opprettes praksisplasser. En privat arbeidsformidler vil her ha sterke incentiver til effektiv kvalifisering. Private arbeidsformidlere kan også ha et fortrinn i forhold til private opplæringsbedrifter i forbindelse med opplæring og kvalifisering. Ved at arbeidsformidleren treffer beslutningene om og til dels gjennomfører den nødvendige kvalifiseringen vil man sikre at fokus i kvalifiseringen rettes inn mot at personen skal i arbeid. Det vil også sikre at

¹³ Det kan imidlertid også gi breddelemper å skille arbeidsformidling og administrasjon av dagpenger. Dette behandles mer utførlig i neste avsnitt.

arbeidsformidling og kvalifisering kan gjennomføres parallelt, og ikke etappevis som i dag.¹⁴

Fra bransjehold er det hevdet at private aktører vil ha en fordel fremfor Aetat fordi private aktører har større troverdighet hos bedriftene enn Aetat har. Poenget her er at private aktører (vikarbyråer) er avhengig av høy tillit og godt rykte blant arbeidsgivere, som jo er deres kunder. Aetat på sin side har som oppgave å få arbeidsledige sysselsatt. Derfor vil Aetat være mindre påpasselig enn en privat bedrift med å sikre at personen de ønsker å formidle faktisk er egnet til jobben.

Vi vil ikke bestride at det kan være realiteter i dette poenget. Vi vil imidlertid ikke tillegge argumentet betydelig vekt. I egenskap av arbeidsformidler vil også Aetat ha interesse av å oppnå et positivt rykte blant arbeidsgiverne.

Innovasjonspotensiale

Som beskrevet i teorikapittelet har private bedrifter gjerne et sterkere incentiv til å innovere på kvalitets- og tjenestetilbudssiden enn offentlige etater, ettersom de private bedriftene i større grad enn offentlige etater selv mottar gevinstene som slike innovasjoner genererer. Hvis potensialet for innovasjoner er stort, vil dette derfor være et argument for privat drift.

Et visst innovasjonspotensiale kan det ligge i bruk av nye generasjoner tester, metoder for motivasjon av arbeidstakere, nye møteplasser for arbeidsledige og arbeidsgivere osv.

Vi vil imidlertid hevde at det er en lite fruktbar innfallsvinkel å forsøke å vurdere i forkant hvor stort innovasjonspotensialet i bransjen er, ettersom ideer og innovasjoner nettopp er ukjente, upredikerbare og overraskende. Vi vil derfor hevde at myndighetenes oppgave er å legge forholdene til rette for nyskaping og innovasjoner. Markedet vil deretter i etterkant vise hvor og hvor stort potensialet faktisk er.

Omstillingsevne og konjunkturrelle forhold

Omstillingsbehovet i bransjen åpenbart stort. For det første fordi samlet behov for arbeidsformidling åpenbart svinger over konjunkturrene. Dette

¹⁴ Også Aetat kan gis incentiver til effektiv tiltaksbruk. Arbeidsdirektoratet utreder på oppdrag fra Arbeids og administrasjonsdepartementet muligheten for å gi bonus for effektiv tiltaksbruk. Direktoratets forslag innebærer blant annet at bonus gis på grunnlag av antallet som formidles inn i jobb.

skaper behov for fleksibilitet internt i organisasjonene, enten ved at arbeidsstyrken justeres eller ved at aktivitetsnivået i andre deler av organisasjonen svinger i motfase med arbeidsformidling. For det andre fordi det oppstår sektorspesifikke endringer i sammensetningen av arbeidsledigheten, slik at det stadig er nye grupper arbeidstakere som har størst behov for omstillings- og formidlingsbistand. Dette er forhold som kan favorisere privat drift.

Formidlingsassistanse til arbeidsledige er en av de få aktivitetene i økonomien som er motsyklisk, i den forstand at behovet er størst i lavkonjunkturer. I utgangspunktet kan dette være en fordel for private bedrifter. Det er velkjent fra finansiell teori at kapitalkostnadene (avkastningskravet) er lavere for bedrifter som er motsykliske (har negativ betaverdi). Hvis arbeidsformidleren i tillegg har andre aktiviteter som er prosykliske, vil arbeidsformidling ha den gunstige effekt at aktivitetsnivået jevnes ut og at omstillingskostnadene dermed kan reduseres.

Vi er imidlertid usikre på om momentet kan tillegges stor vekt. Det er nemlig ikke åpenbart at aktivitetsnivået i de tilgrensende markedene reelt sett er prosykliske. Vikarutleie er prosyklisk i den forstand at etterspørselen etter vikarer åpenbart er sterkt prosyklisk. Nettopp av den grunn kan det være vanskelig for et vikarbyrå å finne oppdrag for sine ansatte i lavkonjunktur, slik at de ikke nødvendigvis vil ha ledig formidlingskapasitet (selv om de har ledig vikarkapasitet). Vi er også usikre på om rekrutterings og headhuntervirksomhet er pro- eller motsykliske.

Eierkompetanse

I eierskapsmeldingen (Stortingsmelding nr 22, 2001-2002) vektlegges betydningen av kompetente eiere for effektiv drift. Bøhren og Ødegaard (2002) gir dette betinget empirisk støtte, de finner at blant norske bedrifter har sammensetningen av eierne betydning for bedriftens suksess målt i aksjeverdi.

Det er ikke åpenbart at eiernes kompetanse er av stor betydning. Det kan være tilstrekkelig at eierne er i stand til å sette sammen et kompetent styre. Deretter kan styre tilføre bedriften den nødvendige kompetanse. Kompetanse kan dessuten kjøpes i markedet, for eksempel av konsultentselskaper. Vi vil derfor ikke tillegge kompetanseargumentet avgjørende vekt.

6.4 Gevinster ved offentlig drift: Breddefordeler mellom arbeidsformidling og administrasjon av dagpenger

Aetatats forvaltningsrolle er blant annet knyttet til administrasjon av økonomiske ytelser som dagpenger og attføringsstønad. I vår analyse er det et premiss at denne forvaltningen fremdeles skal utføres av Aetat. Hvis en oppsplitting av forvaltningsmessige oppgaver og arbeidsformidling er lite hensiktsmessig, vil dette være et argument for at arbeidsformidlingen skjer i regi av Aetat.

Det virker rimelig å anta at det er breddefordeler mellom arbeidsformidling og forvaltning av dagpenger. Hvis saksbehandlere hos Aetat uansett må følge opp de arbeidsledige for å kontrollere at de tilfredstiller de krav som stilles for å motta dagpenger, kan det være kostnadseffektivt at dette kobles opp mot aktiviteter knyttet til arbeidsformidling. Videre kan Aetatats rolle som arbeidsformidler gi informasjon om de arbeidslediges søkeaktivitet. Dette er spesielt relevant ettersom aktiv søkevirksomhet fra den arbeidsledige er et av de viktigste kriteriene for å ha rett til dagpenger.

Ved privat arbeidsformidling vil den private arbeidsformidleren trolig ha bedre informasjon om de lediges søkeaktivitet enn Aetat. Til en viss grad kan Aetat nyttiggjøre seg informasjon fra de private arbeidsformidlerne om de arbeidslediges søkeadferd. Liknende informasjonsutveksling skjer allerede, Aetat henter innhenter i enkelte tilfeller informasjon for eksempel fra bedrifter der den ledige har søkt om jobb for å avgjøre hvorvidt personen er reell arbeidssøker.

Det kan imidlertid reises spørsmål ved om Aetat bør basere sine beslutninger om avstengning av dagpenger på informasjon fra et formidlingsfirma. Her må rettssikkerheten til den arbeidsledige trekkes inn. Dette er av særskilt betydning fordi en privat arbeidsformidler kan ha incentiver til å skyve ansvaret for mangelfulle resultater over på den arbeidsledige ved å rapportere at personen ikke yter tilstrekkelig egeninnsats.

Når det gjelder breddefordelene knyttet til forholdet mellom formidlingsaktiviteter og administrasjon av dagpenger, er dette etter vår oppfatning særlig relevant hvis ressursene som avsettes til arbeidsformidling er begrensede. Da blir breddefordelene relativt sett store. Med et mer ambisiøst opplegg for privat arbeidsformidling for utvalgte grupper vil tapte breddefordeler relativt sett ha mindre betydning.

Tilsvarende resonnementer gjør seg også gjeldende for kontrollen av de arbeidslediges søkeintensitet. Intens privat arbeidsformidling vil ikke være

mulig uten aktiv deltakelse fra den arbeidslediges side. Hvis den private arbeidsformidlingen er av mer sporadisk karakter vil den private arbeidsformidleren ha mindre informasjon om den arbeidslediges søkeintensitet. Disse forholdene diskuteres mer inngående i neste kapittel.

Vi vil også trekke frem at det å kombinere forvaltningsoppgaver og tjenesteyting innenfor en og samme organisasjon også kan gi negative effekter. Forvaltningsoppgaver er ofte av en slik karakter at en byråkratisk organisasjonsform med høy grad av etterprøvbarehet og svake individuelle incentiver er optimalt. Tjenesteproduksjon på sin side stiller andre krav til organisasjonen, og det kan være mer hensiktsmessig å ha en mer forretningsbasert modell med resultatorienterte belønningssystemer. Hvis en etat både skal ha forvaltningsoppgaver (administrasjon av dagpenger) og være tjenesteleverandør (av formidlingstjenester) kan det være vanskelig å finne en organisasjonsform som er hensiktsmessig designet for begge oppgavene.

6.5 Fortrengning og mulighet for misbruk

Et viktig spørsmål er i hvilken grad privat, offentlig finansiert arbeidsformidling kan tenkes å fortrenge andre former for arbeidsformidling, og ikke minst om finansieringen av arbeidsformidlingen kan gi opphav til kontrollproblemer som håndteres best ved offentlig eierskap.

Fortrengning av eksisterende private aktører

Privat arbeidsformidling ble nylig tillatt i Norge. Imidlertid er det ikke tillatt å ta betalt fra arbeidstaker for formidlingstjenester. Markedet for privat formidling er derfor i utgangspunktet lite, og ren arbeidsformidling domineres av internetformidlere som Stepstone. Omfanget av privat arbeidsformidling hadde trolig vært større hvis Aetat ikke hadde eksistert, ettersom arbeidsgivers betalingsvillighet for arbeidsformidling da hadde vært høyere. En viss fortrengning finner derfor trolig sted også med dagens system.

I dag foregår en del aktiviteter med elementer av arbeidsformidling i regi av ulike kategorier private bedrifter. Personalutvelgelsesbedrifter driver delvis med jobmatching (executive search) og delvis med utvelgelse. Disse opererer i den øvre halen av arbeidsmarkedet, og fortrengningen fra Aetats virksomhet er trolig svært beskjeden. Vikarbyråer driver også reelt sett med arbeidsformidling, delvis etter "try and hire" prinsippet. Vikarbyråene er særlig store innenfor kontorfaglige yrker, og her kan konkurransen fra Aetat alt i dag være reell.

Privat arbeidsformidling kan endre vikarbyråenes incentiver og dermed potensielt deres virkemåte på en fundamental måte. Vikarbyråene må i dag finne frem til et relativt stort antall jobber for sine ansatte i løpet av et år. Det er i utgangspunktet vikarbyråene som har arbeidsgiveransvar for sine vikarer, også når de er på oppdrag. Det er imidlertid ikke uvanlig at bedriftene som leier inn vikarer etter hvert ansetter dem. Hvis det innføres en finansieringsordning for å få arbeidstakere inn i arbeid vil dette vri vikarbyråenes incentiver bort fra vikarutleie og over mot at bedriftene i stedet ansetter vikarene. Hvis beløpene er tilstrekkelig store, kan dette gjøre tradisjonelle vikarordninger vanskelige å opprettholde på sikt.

Et annet eksempel på mulig fortrenkning finner en i tilfeller der større selskaper ved nedbemanninger engasjerer private bemanningsselskap og vikarbyråer for å hjelpe sine ansatte til å omstille seg i arbeidsmarkedet. Eksistensen av en offentlig arbeidsformidling reduserer åpenbart bedriftenes incentiver til å gjennomføre slike ordninger. Hvis (de samme) bemanningsbyråene som hjelper bedriften i omstillingsfasen også utfører arbeidsformidling finansiert av det offentlige, vil selskapene som skal nedbemanne ha ytterligere incentiver til å komme seg inn under en offentlig finansiert ordning.

Den største fortrenkningseffekten kan imidlertid være fortrenkning av egen søkeaktivitet blant de arbeidsledige forut for at de får tilbud om bistand fra private aktører. Dette omtales nærmere i neste kapittel.

Kontrollproblemer

Et stort antall personer skifter jobb hvert år, anslagsvis 10 prosent av arbeidsstyrken. Flertallet av disse går fra én jobb til en annen uten en mellomliggende periode med arbeidsledighet. Disse personene har derfor ikke kontakt med Aetat. Andelen arbeidsledige som kommer i jobb i løpet av ett år varierer fra år til år. Et stort antall av disse er i kontakt med Aetat, som følge av at Aetat administrerer dagpengeordningen. Også blant disse er det imidlertid et flertall som skaffer seg jobb uten vesentlig bidrag fra Aetat.

I følge NOU 1998:15 oppgir under 10 prosent av de sysselsatte i Norge at de har fått sin nåværende stilling gjennom Aetat. Blant arbeidsledige er betydningen av offentlig arbeidsformidling trolig større. En undersøkelse blant registrerte arbeidssøkere viser at 50-55 prosent av disse har Aetat som *en av* sine søkekanaler. Arbeidsdirektoratet fører løpende statistikk over antallet formidlinger per år. I 1997 formidlet Aetat 112000 stillinger. Avgangen på ledige stillinger registrert hos Aetat var samme år på om lag 385000, noe som gir en formidlingsandel på 29 prosent.

Størstedelen av formidlingsaktiviteten foretas med andre ord av de arbeidsledige selv, uten finansiering fra det offentlige. En risiko ved innføring av privat drevet, men offentlig finansiert arbeidsformidling, kan være at det offentlige ender opp med å finansiere formidling av arbeidstakere som uansett ville skaffet seg jobb selv.

For private arbeidsformidlere som blir premiert ut fra antallet formidlede personer vil det være svært attraktivt å tiltrekke seg personer som allerede har en jobb for hånden, ettersom arbeidstakeren da raskt vil komme i jobb og utløse en betaling uten at arbeidsformidleren behøver å yte en innsats. Den private arbeidsformidleren vil derfor ønske å lokke til seg arbeidstakere som er i ferd med å begynne i en ny stilling, for eksempel ved å tilby ulike goder som subsidierte feriereiser forkledd som kursvirksomhet (eller endog rene bestikkelser). Dette kan føre til at det offentlige må finansiere formidling for en stor andel av de som skifter jobb. Hvis ikke de offentlige budsjetter skal svekkes betyr det at prisen per formidlet person som utbetales til arbeidsformidlerne må reduseres så vidt kraftig at reell arbeidsformidling blir uinteressant. Dette vil kunne undergrave hele ordningen med privat arbeidsformidling.

6.6 Oppsummering

Det er spesielt tre forhold som drar i retning av at privat arbeidsformidling kan være samfunnsøkonomisk gunstig:

1. Sluttproduktet, overgangen til arbeid, er i utgangspunktet målbart.
2. Potensialet for konkurranse er betydelig, spesielt på større steder.
3. Det kan være betydelige breddefordeler mellom arbeidsformidling og andre aktiviteter i privat sektor, først og fremst vikarutleie.

Det kan også være gevinster ved at arbeidsformidling skjer i offentlig regi:

1. Breddefordeler mellom arbeidsformidling og forvaltning av økonomiske ytelser til de arbeidsledige
2. Privat arbeidsformidling er mer sårbar for misbruk.

Breddefordelen mellom arbeidsformidling og forvaltning er mest uttalt ved lavintensitets arbeidsformidling. En tentativ konklusjon kan derfor være at lavintensitets arbeidsformidling som tilrettelegging for egenaktivitet foregår i offentlig regi, mens private aktører med fordel kan bidra ved mer konsentrert og intens formidling.

7. Modeller for privat arbeidsformidling

I dette avsnittet ser vi på mulige modeller for privat arbeidsformidling. Vi vil i første rekke konsentrere oss om privat arbeidsformidling i tett befolkede strøk. De spesielle utfordringene en står over på mindre steder vil behandles separat mot slutten av kapitlet.

7.1 En kort beskrivelse av dagens system

I dagens system er Aetats tilbud til ordinære arbeidsledige avhengig av hvor lenge personen har vært arbeidsledig. Vi kan skille mellom to faser, registreringsfasen og oppfølgingsfasen.

For en person som ikke er yrkeshemmet går prosessen som følger: Registreringsfasen begynner med at den arbeidsledige henvender seg til sitt lokale arbeidsmarkedskontor (Aetat lokal). Aetat lokalt utreder hvorvidt personen har opparbeidet rettigheter til dagpenger. I tillegg utarbeides det en profil for den arbeidsledige, og denne profilen kjøres så mot Aetats register over ledige jobber.

I den første fasen er søkeaktiviteten i stor utstrekning overlatt til den arbeidsledige selv. De arbeidsledige får gjennom jobbsenteret hos Aetat lokal tilgang på pc, slik at de selv kan få tilgang til og søke i registret over ledige stillinger.

I tillegg skjer det en viss formidlingsaktivitet fra Aetats side. Formidlingsaktiviteten består i at bedrifter henvender seg direkte til Aetat med forespørsel om aktuelle kandidater til ledige stillinger. Utvelgelsen foretas av bedriften, ofte på grunnlag av en "short-list" utarbeidet av Aetat lokal. I Oslo er denne tjenesten sentralisert, og skjer derfor ikke i regi av det enkelte arbeidskontor. Totalt er 35 av de 540 ansatte i Oslo og Akershus knyttet til denne typen arbeidsformidling (drøye 6 prosent).

Etter rundt 4 måneders ledighet (i Oslo) vil den arbeidsledige bli innkalt til oppfølging av Aetat. Oppfølging innebærer dels en kontroll med at personen er reell arbeidssøker, noe som er en forutsetning for å motta ledighetstrygd. I tillegg er hensikten å motivere den arbeidsledige til ytterligere søkeaktivitet og til å bistå i søkeprosessen. Etter 6 mnd ledighet blir personen definert som langtidsledig, og en høy andel blir sendt på arbeidsmarkedtiltak. Dette er ofte et AMO-kurs eller en jobbklubb. For de fleste er det i første omgang kun aktuelt med ett kurs. For personer med store kvalifiseringsbehov kan det være aktuelt å kjede flere kurs.

Langtidsledige er en prioritert gruppe innenfor arbeidsmarkedspolitikken. Andre prioriterte grupper er ungdom, innvandrere og yrkeshemmede. Disse gruppene får tilbud om arbeidsmarkedstiltak før de har vært ledige i 6 måneder. For ungdom vil tiltak kunne bestå i lønnstilskudd, for innvandrere ofte språkkurs eller forskjellige typer praktisk orienterte kurs.

Etter vår oppfatning er det relativt lite ressurser som settes av til aktiv arbeidsformidling (det vil si utover registerformidling) både i fase 1 og i fase 2. Det er også vårt inntrykk at det i løpet av det siste tiåret er skjedd en nedprioritering av aktiv arbeidsformidling hos Aetat og en tilsvarende opprioritering av kvalifiseringstiltak. Enkelte private aktører med bred erfaring også fra Aetat bekrefter denne oppfatningen. De har uttrykt bekymring for at arbeidsformidling i for liten grad prioriteres, og at arbeidsledige blir sendt på tiltak etter tiltak uten at dette kobles til aktiv arbeidsformidling. Resultatet blir dermed en runddans internt i systemet, med lav måloppnåelse i form av at de arbeidsledige kommer i arbeid.

Som nevnt er yrkeshemmede en prioritert gruppe for Aetat. Det er i Oslo og Akershus satt av 447 millioner kroner i 2003 til tiltak for yrkeshemmede. Rundt 80 prosent av disse midlene er knyttet opp til langsiktige tiltak, blant annet knyttet til skjermede arbeidsplasser.

7.2 Når i ledighetsforløpet skal private arbeidsformidlere inn?

Et viktig spørsmål er hvilke grupper som bør få tilbud om privat arbeidsformidling av den ene eller den andre typen. Spesielt er det vesentlig når i ledighetsforløpet en arbeidsledig skal komme i kontakt med en privat arbeidsformidler. Vi anbefaler at private arbeidsformidlere *som hovedregel* først kommer inn ved oppfølging, det vil si etter 3-4 måneder. Det er flere grunner til dette.

En viktig grunn er knyttet til personlig søkeaktivitet. Den personlige søkeaktiviteten i den første perioden som ledig er høy, noe som gjenspeiles i at mange finner jobb på egen hånd. Jobbsentre med tilgang til registersøk ser ut til å være en effektiv organisering av slik egenaktivitet, og Aetat lokal er en naturlig lokalisering av slike jobbsentre blant annet på grunn av breddefordeler i forhold til administrasjon av dagpenger. Omfattende privat arbeidsformidling skal i første rekke være et supplement til personer som har vanskelig for å skaffe seg arbeid selv, ikke en erstatning for egenaktivitet.

Et relatert poeng er knyttet til redusert heterogenitet blant de arbeidsledige. Det faktum at mange av dem som har best forutsetninger for å komme raskt i jobb allerede er i jobb etter tre måneder gjør at gruppen av arbeidsledige

sannsynligvis er mer homogen ved oppfølgingstidspunktet enn ved tidspunktet der ledighet inntreffer (målt etter hvor sannsynlig det er at de får et jobbtilbud). Som vi allerede har sett kan heterogenitet blant arbeidssøkerne vanskeliggjøre effektiv kontraktsstyring. Disse utfordringene blir lettere å håndtere når gruppen arbeidsledige blir mer homogen.

Endelig vil en overgangsperiode på 3-4 måneder fra en person blir ledig og til det formidles kontakt med private aktører dempe eventuelle kontrollproblemer. Som beskrevet over kan det tenkes å oppstå problemer som følge av at personer som reelt sett finner arbeid på egen hånd krediterer dette til en arbeidsformidler, som så vil motta bonus fra Aetat. Ved å innføre en "karensperiode" på 3-4 måneder vil dette problemet dempes.

Hvis alle arbeidsledige umiddelbart etter at ledighet har inntruffet skal kanaliseres til private arbeidsformidlere, vil gjennomsnittlig betaling per arbeidsledig nødvendigvis bli relativt lav. La oss illustrere dette med et eksempel. I Oslo og Akershus er det beregnet at ca 95.000 personer registreres som arbeidsledige i løpet av et normalt år. Samlet budsjett for Aetat Oslo og Akershus (eksklusive arbeidsmarkedstiltak) er 255 millioner kroner. Per registrert ledig utgjør dette et relativt beskjedent beløp, ca 2700 kroner per person. Videre er det sannsynlig at administrasjon av dagpenger fremdeles vil skje i regi av Aetat, og at brorparten av Aetats utgifter fremdeles vil påløpe selv om arbeidsformidlingsdelen settes ut til private. Med mindre bevilgningene samlet sett øker betydelig, vil det derfor neppe være budsjettmessig rom for omfattende privat arbeidsformidling. For 2700 kr per person finner vi det sannsynlig at private arbeidsformidlere kun vil finne det regningssvarende å satse på personer som med stor sannsynlighet ville fått jobb på eget initiativ.

Det er med andre ord vår vurdering at breddefordelene ved administrasjon av dagpenger og lavintensitets arbeidsformidling er relativt store. Vi betrakter det som et premiss for vår analyse at forvaltning av dagpenger skal skje i offentlig regi. Vår konklusjon blir derfor at private aktører som hovedregel først bør komme inn senere i en persons ledighetsforløp. En kan imidlertid gjøre unntak for prioriterte grupper, som ungdom og fremmedspråklige.

Vi ser imidlertid også potensielle kostnader ved å vente for lenge før private arbeidsformidlere kommer på banen. For personer med relativt stort behov for formidlingshjelp kan en periode med egen søkeaktivitet være bortkastet tid, eller verre, virke demotiverende og nedbrytende. I Australia har man av den grunn vektlagt at private aktører skal kobles inn med en gang arbeidsledighet oppstår. Etter vår oppfatning kan dette problemet reduseres ved å utvikle spesielle tilbud for de vanskeligst stilte. Ved utarbeidelse av en

profil for den arbeidsledige helt i begynnelsen av ledighetsperioden kan personer med spesielle behov identifiseres og gis tilgang til privat arbeidsformidling umiddelbart.

Et annet problem som kan oppstå er knyttet til fortregning. Hvis arbeidsledige personer i fase 1 vet at de vil få svært god assistanse til kvalifisering og jobbsøking etter å ha gått ledige noe tid, kan dette føre til redusert søkeaktivitet i denne fasen. Dette er spesielt aktuelt fordi en i dag trolig ser elementer av den motsatte effekten: Arbeidsledige vet at det kan være stigmatiserende å gå arbeidsledig for lenge, og at det derfor er viktig å få jobb raskt. Hvis stigmatiserings effekten reduseres vil incentivene til høy søkeintensitet i første fase åpenbart reduseres ytterligere. Dette problemet vil bli særlig aksentuert når fase 1 går mot slutten. Det kan her oppstå et vakuum der den arbeidsledige har svært lav søkeaktivitet i påvente av å komme inn i et privat tilbud.¹⁵

Effekten kan forsterkes av at arbeidsgiverne vil endre atferd. En kan ikke utelukke at bedrifter som i dag søker aktiv assistanse fra Aetat, under den nye modellen vil henvende seg til de private arbeidsformidlerne i stedet. Det kan da være uheldig at de arbeidsledige må vente 3-4 måneder før de blir tilbudt disse jobbene.

Vi vil imidlertid påpeke at denne typen fortrenningsmekanismer kun vil skape problemer hvis privat arbeidsformidling blir en suksess. Hvis det viser seg at privat arbeidsformidling blir så attraktivt at det i betydelig grad reduserer andelen av de arbeidsledige som finner jobb i løpet av fase 1, bør en vurdere å utvide ordningen med privat arbeidsformidling.

Ved en vurdering av når i ledighetsforløpet en arbeidsledig bør få tilbud om privat arbeidsformidling må fordeler veies opp mot ulemper. Likevel er vi av den oppfatning at avgjørende vekt må legges på når i ledighetsfasen potensialet for egengenerert søking i stor grad er uttømt og utstrømningen fra ledighet reduseres markant. Hvilket tidspunkt dette skjer på kan variere med konjunktorene. Vi har forespurt Arbeidsdirektoratet om tall for utstrømningsraten fra arbeidsledighet til arbeid som funksjon av ledighetens varighet. Slike tall foreligger imidlertid ikke. Beholdningsdata for arbeidsledige fra Akershus og Oslo kan indikere at utstrømningsraten faller markant etter ca 3 måneders ledighet.

¹⁵ En mulig ordning er å la ventetiden for privat formidling gjøres avhengig av søkeaktiviteten til arbeidssøkeren i fase 1.

7.3. Tre modeller for privat arbeidsformidling

I dette avsnittet vil vi diskutere tre modeller for privat arbeidsformidling. De tre modellene skiller seg fra hverandre både når det gjelder omfang av privat arbeidsformidling og i hvilken grad beslutningsmyndighet over den arbeidsledige overføres fra Aetat til arbeidsformidleren. De tre modellene er som følger:

1. Privat arbeidsformidling "henges på" allerede eksisterende tiltak, og tilbys i tillegg til spesielt utvalgte grupper.
2. Privat arbeidsformidling som arbeidsmarkedstiltak (job placement).
3. Private arbeidsformidlere overdras et totalansvar for den arbeidsledige.

1. Privat arbeidsformidling "henges på" allerede eksisterende tiltak

Arbeidsformidling kan inngå som en integrert del av jobbklubber og forskjellige former for AMO-kurs og andre arbeidsmarkedstiltak. Organisasjonsmessig kan dette gjøres svært enkelt, ved at finansieringen til arrangørene inkluderer en bonus for personer som går over i jobb i løpet av perioden kurset varer eller som en direkte følge av kurset. Satsene kan om nødvendig differensieres i henhold til stillingens varighet og karakteristika ved den arbeidsledige.

En formidlingsrelatert bonus vil gi to effekter. For det første vil det gi kursarrangørene incentiver til å produsere kurs som er hensiktsmessige gitt målsettingen om at flest mulig av kursdeltakerne skal over i fast jobb. En sikrer dermed at kursarrangørene har incentiver til å bygge opp relevant kunnskap og erfaringer hos kursdeltakerne. For det andre kan slik finansiering stimulere til at kursarrangører selv aktivt inngår i en formidlingsrolle, bygger opp nettverk med bedrifter og generelt oppgraderer seg på arbeidsformidling slik at de delvis går over i rollen som arbeidsformidler.

Modellen innebærer at ansvar for oppfølging ikke overføres til private aktører i større grad enn det som er tilfellet for ordinære jobbklubber. Aetat har full kontroll med hvilke personer som får tilgang på kurs, og problemer knyttet til seleksjon og fortrenningseffekter burde derfor være håndterbare. Endelig er det ikke nødvendig med noen vesentlig økning av de totale rammene for tiltakene, ettersom økning i bonusutbetalingene i hovedsak kan motsvares av en reduksjon i fastprisen.

Opplegget med bonus for personer formidlet inn i arbeid utprøves i skrivende stund (2003) i prosjektet "Jobbklubb med bonusordning". Her får kursarrangørene utbetalt en bonus for hver deltaker som kommer i jobb innen 3 måneder etter at kurset er avsluttet. Bonusen er på kr 3.000 per person som blir ansatt i stilling på inntil 6 måneders varighet og kr 4.000 per person som blir ansatt i stilling på mer enn 6 måneders varighet. Jobbklubbene er naturlige steder å innføre en slik prøveordning, siden målsettingene med jobbklubb i stor grad er å virke motiverende og å lære opp kursdeltakerne i jobbsøking.

Ved å variere andelen av finansieringen som utbetales som bonus vil betydningen av formidling i forhold til opplæring i kursene endres. En kan dermed få en flytende overgang mellom denne modellen og modell 2 beskrevet nedenfor.

I tillegg til å hekte arbeidsformidling til eksisterende tiltak kan en tenke seg mer omfattende og spesialisert arbeidsformidling for noen spesielle grupper. For eksempel tilbys enkelte personer, både ordinært ledige og yrkeshemmede, til dels svært omfattende kvalifikasjonsprogrammer, for eksempel bestående av kjedede tiltak. En slik selektert gruppe av personer som Aetat har investert betydelige beløp for å kvalifisere, kan tilbys skreddersydde arbeidsformidlingsløsninger fra private arbeidsformidlere for at de skal komme "over målstreken" og inn i jobb.

Et annet tilfelle der det kan fremstå som ukontroversielt å benytte private arbeidsformidlere er ved omfattende omstillingsprogrammer i større bedrifter. Flere bedrifter (blant annet Norsk Hydro) engasjerer private aktører (som Manpower) for å hjelpe fristilte ansatte over i annen virksomhet utenfor konsernet. Den samfunnsøkonomiske verdien av slike tiltak overstiger den privatøkonomiske i betydelig grad. Blant annet vil de fristilte arbeidstakerne i mange tilfeller motta lønn i stedet for dagpenger. Det er derfor all grunn til å tro at privat arbeidsformidling ved omstillingsprosesser benyttes i betydelig mindre grad enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Dette kan rasjonalisere at Aetat gis mulighet til å subsidiere slike private ordninger, for eksempel ved at dagpenger utbetales til fristilte ansatte (som i utgangspunktet ikke har rett til dagpenger). En vanskelighet med en slik ordning er faren for misbruk.

2. Privat arbeidsformidling som arbeidsmarkedstiltak

Som nevnt gis de fleste arbeidstakere et tilbud (krav) om arbeidsmarkedstiltak når de har vært ledige rundt 6 måneder. Dette forslaget innebærer at privat arbeidsformidling blir et slikt alternativt arbeidsmarkedstiltak.

Privat arbeidsformidling som arbeidsmarkedstiltak vil ha likhetstrekk med for eksempel jobbklubb med bonusordning. Det er imidlertid en viktig forskjell. Jobbklubber selekteres per i dag i stor grad ut fra pedagogisk opplegg og innhold. For privat arbeidsformidling vil suksesskriteriet kun være knyttet opp til antall personer som får jobb. Hvorvidt dette målet nås best ved å vektlegge kvalifisering, jobbsøkertrening, arbeidstrening i en privat bedrift eller ekstensiv jobbmatching vil være opp til den private arbeidsformidler å avgjøre.

Den private arbeidsformidlers målfunksjon vil være å få den arbeidsledige i jobb, ettersom finansieringen på kort og lang sikt avhenger av andelen formidlede personer. Som diskutert over er dette også langt på vei myndighetenes målsetting. Av det følger et viktig poeng:

Privat arbeidsformidling som tiltak har den klare fordel fremfor andre former for arbeidsmarkedstiltak at myndighetenes målfunksjon og den private aktørens målfunksjon er sammenfallende.

Dette innebærer at myndighetene i stor grad kan delegerer beslutninger om organisering av jobbsøkeraktiviteten til arbeidsformidleren. Dermed kan den aktøren som står nærmest formidlingssituasjonen, nemlig arbeidsformidleren, treffe formidlingsrelevante avgjørelser. I tillegg har privat arbeidsformidling den fordel at arbeidsformidlerne, som presumptivt har best informasjon om hvilke kvalifikasjoner en person trenger, kan detaljstyre og til dels selv utføre kvalifiseringen.

Her berører vi et sentralt punkt knyttet til arbeidsformidling som arbeidsmarkedstiltak: siden arbeidsformidlers og myndighetenes interesser er sammenfallende er myndighetenes behov for direkte kontroll begrenset. Dette betrakter vi som en stor fordel med arbeidsformidling fremfor andre former for arbeidsmarkedstiltak.

Hvis privat arbeidsformidling viser seg å være effektivt kan det åpenbart oppstå et motivasjonsproblem for de som likevel ikke får jobb gjennom den private formidlingen. Etter en tid kan det derfor oppstå behov for nye spesialiserte arbeidsformidlingsprogrammer eller eventuelt ordinære jobbklubber.

Et vesentlig spørsmål er hvorvidt arbeidsformidling som arbeidsmarkedstiltak kan gjennomføres innenfor dagens budsjettmessige rammer. For å gjøre et enkelt overslag tar vi utgangspunkt i tall fra Oslo og Akershus. I henhold til Aetat Oslo og Akershus er budsjettet for tiltak for ordinære arbeidssøkere for 2003 på 409 millioner kroner. Av dette tar AMO-kurs og opplæring 60-

70 prosent. Etter det vi har blitt fortalt av personer ved hovedkontoret koster AMO-kurs og jobbklubb fra 8.500-10.000 per måned, og varigheten er gjennomsnittelig 3 måneder for AMO-kurs og 1-2 måneder for Jobbklubb.

Det er også grunn til å tro at privat arbeidsformidling innebærer at det frigjøres noe ressurser fra Aetat. For det første fordi Aetat selv driver noe arbeidsformidling. Av de 540 ansatte i Aetat i Oslo og Akershus arbeider anslagsvis 35 personer (drøye 6 prosent) med arbeidsformidling. For det andre fordi arbeidsformidling som arbeidsmarkedstiltak i større grad enn andre arbeidsmarkedstiltak vil innebære at oppfølgingsoppgaver overføres til den private leverandøren.

Ettersom vårt forslag innebærer at arbeidsformidling som arbeidsmarkedstiltak settes i gang noe tidligere i ledighetsperioden enn det dagens tiltak gjør, vil tilbudet gis til flere ledige. For en gitt utgiftsramme blir dermed beløpene mindre per person som nyter godt av tilbudet. På den annen side sparer myndighetene inn på dagpenger og får økte skatteinntekter hvis en person kommer raskere i jobb.

Vi har vært i kontakt med kompetente aktører i næringen for å få overslag over hvor store beløpene må være for at arbeidsformidling skal være kommersielt interessant. Selv om de anslagene som ble gitt ikke på noen måte er bindende, mener vi at de overslagene kan gi en indikasjon på kostnadsnivå.

Vi ble fortalt av en av aktørene at markedsprisen per deltaker på arbeidsformidling (job placement) ved nedbemanning i større foretak i dag ligger på rundt 30.000 kroner per deltaker (uavhengig av formidlingsprosent). Dette er imidlertid personer som ikke har hatt en mellomliggende periode som arbeidsledig. Prisen for personer som har vært ledig i 3-4 måneder vil derfor i utgangspunktet være høyere. På den annen side mente denne aktøren at realisering av stordriftsfordeler samt oppdragssikkerhet vil trekke i motsatt retning. Aktøren mente et opplegg med en fast finansiering på 25.000 kr per deltaker og en bonus på 15.000 kr per formidlede person vil gjøre prosjektet kommersielt interessant. Med en ren bonusordning for formidlede personer må prisen opp mot 50.000 kr per formidlede person. Hvis vi tar som utgangspunkt at arbeidsformidling som arbeidsmarkedstiltak vil komme som erstatning for et annet arbeidsmarkedstiltak, er dette trolig innenfor mulighetsområdet gitt dagens budsjettammer.

Legg merke til at beløpene vi opererer med er lavere enn prisene i de pågående forsøksordningene med privat arbeidsformidling. I KAT-prosjektet (kjøp av formidlingsrettede arbeidsmarkedstjenester) varierer samlet betaling

per formidlede person fra 67.000 kr til 125.000 kroner. I VALS-prosjektet (forsøk med bonus for formidling av arbeidssøkere på ventelønn) er bonus 30.000 kroner ved formidling til midlertidig jobb og 40.000 kroner ved formidling til fast jobb. I tillegg kommer en fast komponent som bestemmes i anbudsrunder, begrenset oppad til 20.000 kr. Våre kilder understreket imidlertid at en med et godt organisert opplegg, og med personer som ikke har mer enn 4 måneders ledighet, kan en oppnå formidling til lavere priser enn i KAT-prosjektet og til dels også VALS-prosjektet.

En ordning med arbeidsformidling som arbeidsmarkedstiltak vil ikke, slik vi ser det, kreve omfattende reorganisering av Aetat. Arbeidsformidling vil (i hvert fall i første omgang) være ett av flere mulige tiltak, og kan administreres på linje med andre arbeidsmarkedstiltak. En ordning med arbeidsformidling som arbeidsmarkedstiltak vil neppe innebære at private i en uakseptabelt høy grad vil overtar forvaltningsoppgaver. Dette diskuteres i detalj i neste avsnitt.

Aetat driver i dag en viss formidlingsvirksomhet, som også retter seg mot personer på oppfølging. Vi har ikke kompetanse til å drøfte hvorvidt dette kan innebære at aktiviteten hos Aetat vil være å betrakte som konkurrerende med de private aktørenes virksomhet, og dermed stride mot EØS-avtalen. Hvis det skulle vise seg å være tilfellet kan en mulig løsning være at den offentlige formidlingen vises mot personer som ennå ikke har kommet til oppfølging. En annen mulighet er at det offentliges arbeidsformidling trappes ned og at ressursene overføres til privat arbeidsformidling.

3. Private arbeidsformidlere overdras et totalansvar for den arbeidsledige

Denne modellen innebærer at den private aktøren i stor grad står for hele oppfølgingen av personer som har vært arbeidsledige over en viss periode. Dermed vil den private aktøren i betydelig grad overta kontrollfunksjoner fra Aetat, og vil i større grad enn ved arbeidsformidling som arbeidsmarkedstiltak overta Aetats rolle som koordinator og bestiller av tiltak.

Vi vil først gjøre oppmerksom på at det er en flytende overgang mellom denne modellen og den forrige modellen. Også når privat arbeidsformidling tilbys som et arbeidsmarkedstiltak vil den private arbeidsformidleren treffe avgjørelser knyttet til kvalifisering av arbeidstakeren. Som vi vil diskutere i neste avsnitt vil arbeidsformidleren reelt sett også utøve en kontrollfunksjon, ettersom formidleren neppe er interessert i å formidle uvillige personer.

Forskjellen mellom modellene går blant annet på hvilken aktør som har *overordnet* eller *residualt* ansvar, det vil si ansvar for personer det viser seg ikke å være så lett å formidle. Som diskutert over kan det være naturlig at arbeidsformidling som arbeidsmarkedstiltak er tidsbegrenset. Hvis arbeidsformidleren har totalansvar er dette ikke lenger tilfelle. Da er det arbeidsformidleren som fortløpende skal vurdere og finansiere ytterligere tiltak for en ledig som det tar tid å formidle.

Hvis arbeidsformidleren har totalansvar er det åpenbart at arbeidsformidleren må tilføres mer midler enn hvis arbeidsformidling er å betrakte som et ordinært arbeidsmarkedstiltak. Innenfor dagens ramme kan disse midlene dels hentes fra tiltaksmidlene (ettersom flere arbeidstakere får tilbud om mer enn ett tiltak). Dels kan midler også overføres fra Aetat, ettersom Aetats oppgaver vil reduseres i omfang.

Vi vil tro at en modell der private arbeidsformidlere overtar et totalansvar for de arbeidsledige kan kreve relativt store organisasjonsmessige endringer hos Aetat. For å unngå dobbeltarbeid må Aetat (i den grad det er mulig, se over) trappe ned på eget oppfølgings-, koordinerings- og formidlingsarbeid.

Vår vurdering

Den minst ambisiøse formen for privat arbeidsformidling er å henge den private arbeidsformidlingen på allerede eksisterende tiltak. Dette er et enkelt tiltak som raskt kan gjennomføres i stort omfang. Som nevnt er det allerede innført forsøksordninger i form av jobbklubber med bonus.

Arbeidsformidling som arbeidsmarkedstiltak er mer omfattende, men har også ett større potensiale. Vi tror at arbeidsformidling som arbeidsmarkedstiltak kan gi gode resultater, og vil anbefale at en innfører prøveordninger for eksempel i Oslo.

Å gi den private arbeidsgiveren et totalansvar er det mest ambisiøse prosjektet. I tillegg kan ordningen innebære en ikke ubetydelig omstilling for Aetat. Det er derfor vår oppfatning at en først innfører arbeidsformidling som arbeidsmarkedstiltak, og deretter vurderer et mer ambisiøst opplegg hvis erfaringene med arbeidsformidling som arbeidsmarkedstiltak tilsier det.

7.4 Ansvarsfordeling mellom Aetat og private arbeidsformidlere

Som nevnt over er hovedforskjellen mellom modell 2 og modell 3 knyttet til i hvilken grad ansvaret for oppfølging av den arbeidsledige overføres fra Aetat

til den private formidleren. Dette er et sentralt punkt som vi ønsker å diskutere nærmere.

Arbeidsformidling som arbeidsmarkedstiltak innebærer at Aetats overordnede ansvar for oppfølging videreføres. Det er i utgangspunktet Aetat som innkaller til oppfølging, og som treffer beslutninger i samråd med den arbeidsledige. Det overordnede ansvaret innebærer blant annet følgende:

1. Aetats bestillerrolle videreføres. Dette innebærer at Aetat står for kontrahering av tiltak og avgjør i samråd med den arbeidsledige (dette diskuteres i detalj i neste avsnitt) hva slag tiltak og hvilken tilbyder den enkelte arbeidstaker skal allokeres til.
2. Oppfølgingen av den enkelte arbeidsledige vil helt eller delvis overføres til arbeidsformidleren i den perioden tiltaket varer. Imidlertid er perioden tidsbegrenset. I tillegg har Aetat et residuallt ansvar, i den forstand at Aetat vil overta ansvaret for oppfølgingen hvis en av partene (den arbeidsledige eller arbeidsformidleren) oppfatter situasjonen under tiltaket som ikke tilfredsstillende.
3. Arbeidsformidleren vil ikke ha myndighet til å treffe beslutninger som innebærer tilleggsutbetalinger fra det offentlige. Eventuelle beslutninger om tilleggsbevilgninger for ytterligere kvalifisering skal fattes av Aetat.
4. Aetat har en oppfølgings- og kontrollfunksjon overfor den private arbeidsformidleren.

En ordning med arbeidsformidling som arbeidsmarkedstiltak vil følgelig ikke innebære at Aetats rolle blir vesensforskjellig fra den rolle Aetat har i dag. Enkelte mindre endringer vil imidlertid finne sted. For det første vil vårt forslag innebære at arbeidsledighet som arbeidsmarkedstiltak vil strekke seg noe lengre i tid, samtidig som intensiteten reduseres noe. Lengden på perioden hvor oppfølgingen overføres til en privat aktør vil følgelig øke. For det andre vil Aetat som beskrevet i forrige avsnitt ha mindre direkte kontroll over aktiviteten hos en privat arbeidsformidler enn det Aetat har over innholdet i for eksempel dagens AMO-kurs.

Vi tror ikke at en midlertidig overføring av kontrollfunksjoner til den private arbeidsformidleren vil medføre uhåndterbare problemer. Formidleren vil neppe være interessert i å formidle arbeidstakere som ikke er samarbeidsvillige, og vil derfor trolig returnere disse til Aetat (en mer inngående diskusjon av "returrett" følger i nedenfor). Det vil imidlertid være opp til

Aetat å avgjøre hvorvidt dagpenger eventuelt skal avkortes. I denne vurderingen er det naturlig at Aetat benytter informasjon fra arbeidsformidleren, på samme måte som Aetat i dag kan kontakte arbeidsgivere der arbeidsledige har vært på jobbintervju for å forhøre seg om den arbeidssøkende fremstod som reell arbeidssøker. Aetat skal imidlertid gjøre en selvstendig vurdering, og i vurderingen skal de ta høyde for at arbeidsformidleren kan ha incentiver til å skyve ansvaret for mislykket formidling over på arbeidstaker (se kapittel 6 for mer inngående diskusjon av dette).

Modellen der den private arbeidsformidleren er totalleverandør kan i langt større grad påvirke ansvarsfordelingen mellom Aetat og den private aktøren, ettersom hovedansvaret for de arbeidsledige i henhold til denne modellen i stor grad overlates til arbeidsformidleren. Her kan for eksempel den private arbeidsformidleren overta ansvaret for å innkalle arbeidsledige til oppfølging, og i langt større grad vurdere hvor mange og hvem av de ledige som skal få tilbud (internt eller eksternt) om relativt omfattende kvalifiseringstiltak som jobbkurs, språkkurs, truckførerkurs og så videre. Aetat vil i liten grad ha kontroll med leverandøren. Kontrollen vil i stor grad overlates til markedet, i den forstand at aktører som ikke er i stand til å levere et gode resultat i form av en høy formidlingsandel vil oppnå redusert fortjeneste samt miste muligheten til å fornye kontrakten. Aetats rolle overfor arbeidsledige kan innenfor denne modellen mer være å betrakte som et tilbud for personer som ikke finner seg til rette hos private arbeidsformidlere, en arbeidsformidler ”of the last resort”.

7.5 Organisering av arbeidsformidling som arbeidsmarkedstiltak

Vi argumenterte i kapittel 6 for at det potensielt er mange private aktører som kan tenkes å drive med arbeidsformidling, både bedrifter som i dag er involvert i andre former for arbeidsmarkedstiltak (jobbklubb, AMO-kurs) og aktører som konkurrerer i tilgrensende markeder som vikarutleie. Videre er det grunn til å tro at eventuelle stordriftsfordeler innen arbeidsformidling vil uttømmes ganske raskt. Endelig er markedet fragmentert, og forskjellige typer bedrifter har spesialisert seg i forskjellige deler av arbeidsmarkedet.

På denne bakgrunn virker det rimelig å operere med mer enn en privat tilbyder av arbeidsformidling. Ren anbuds konkurranse, der en aktør får enerett til å ekspedere en del av markedet virker derfor lite hensiktsmessig. En bedre måte å organisere markedet på er å tillate flere arbeidsformidlere med konsesjon å operere i markedet samtidig.

For å sikre at kun seriøse aktører vil etablere seg i markedet kan det være naturlig med en prekvalifisering. Dette anbefales dessuten av den internasjonale arbeiderforeningen ILO (se Koning, Denys og Walwei 1999).

En mulig løsning er at myndighetene benytter prosedyrer ved anskaffelse av arbeidsformidlere som likner på de prosedyrene som anvendes ved innkjøp av andre former for arbeidsmarkedskurs. Her har Aetat bred erfaring. Det er vanlig at Aetat inngår rammeavtaler med leverandører. Rammeavtalen (som vi nedenfor vil referere til som konsesjonen) vil omfatte kurskonsept (innhold, varighet osv) og pris. Volum (antall kurs) vil i mange tilfeller bestemmes fortløpende etter behov.

Hvis en slik organisasjonsmodell velges, er det flere forhold en må ta stilling til

1. Hvordan skal konsesjonen utformes.
2. Hvordan skal anbudskonkurransen organiseres.
3. Hvordan skal arbeidstakerene fortløpende allokere på arbeidsformidlere med konsesjon

Hvordan skal konsesjonene utformes

Her er tenker vi i første rekke på konsesjonenes varighet og innhold, og i hvilken grad arbeidsformidlerne på et tidlig tidspunkt skal ha mulighet til å returnere personer de ikke forventer å kunne formidle inn i jobb (returret).

Vi er av den oppfatning at arbeidsformidleren i stor grad bør stå fritt til løpende å gjøre justeringer i opplegget for arbeidsformidling, og at konsesjonen derfor ikke i for stor grad skal detaljregulere formidlerens atferd. Det kan like vel være praktisk at det i konsesjonsvilkårene spesifiseres en mal for organiseringen av arbeidsformidlingen, bransjetilhørighet, varighet, intensitet, og grad og omfang av pedagogisk opplegg. Dette vil gi mulighet til en viss kontroll i ettertid, og vil gjøre de arbeidsledige og Aetat bedre i stand til å velge mellom arbeidsformidlere.

Ved valg av konsesjonslengde må flere hensyn balanseres. På den ene siden er det ønskelig med en viss lengde på konsesjonsperiodene, dette vil gi større oppdragssikkerhet for arbeidsformidlerne og redusere transaksjonskostnadene knyttet til å kontraktinngåelse. På den annen siden vil ønsket om en rask seleksjonsprosess der lite effektive formidlere hurtig renses ut tilsi korte konsesjonsperioder. Likeledes kan konjunkturelle endringer tilsi at antallet tilbydere og deres fordeling på sektorer bør kunne justeres relativt hyppig. En konsesjonsperiode på rundt ett år virker i utgangspunktet fornuftig.

Vi har mottatt råd fra en privat arbeidsformidler om at arbeidstakerne som skal formidles bør organiseres i grupper eller klasser på 10-15 personer. Videre ble betydningen av kontinuitet og forutsigbarhet vektlagt, slik at formidlerne vet i forkant hvor stort omfanget vil bli og slik at transaksjonskostnadene (som kan være betydelige) minimeres.

Neste spørsmål blir å avgjøre hvorvidt den private formidleren skal ha returrett på arbeidsledige, og dermed ha mulighet til mer eller mindre umiddelbart å sende arbeidstakere de ikke ønsker å formidle tilbake til Aetat. Et problem som kan oppstå med en slik returrett er at det gir mulighet for skumming, ved at den private formidleren returnerer alle som er vanskelig å formidle og beholder alle som er lette å formidle og som med stor sannsynlighet ville fått jobb uansett.

Fordelen ved returrett er at personer som den private formidleren erkjenner at han ikke er i stand til å formidle ikke blir gående å vansmekte i systemet til den private formidleren over lenger tid, og gjør at den private formidleren pådrar seg kostnader som i liten grad gir avkastning. Som nevnt ved flere anledninger er slik "parkering" et stort problem i Australia.

Ut fra en helhetsvurdering har vi kommet til at den private formidleren bør ha returrett. For å unngå for mye skumming kan en heller bruke andre virkemidler. En mulighet er å knytte malus opp mot returprosent. En annen mulighet er å benytte returprosent som et kriterium ved forlengelse av kontrakten med den private aktøren.

Som nevnt over bør arbeidsformidling som tiltak være tidsbegrenset. Det vil si at hvis arbeidstakeren ikke er formidlet i løpet av en tidsperiode (for eksempel 4 måneder), så skal arbeidstaker tilbake til Aetat for ytterligere oppfølging.

Anbudskonkurranse

Konsesjonene allokeres på formidlerne ved at Aetat spesifiserer vilkårene for konsesjonene, og at disse deretter legges ut på anbud. Suksesskriteriene i anbudskonkurransen kan være pris, kvalitet (der formidlerens dokumenterte kvalifikasjoner tillegges betydelig vekt), eller en kombinasjon av de to. En kan også vurdere om budgiver skal spesifisere hvor mange de ønsker å formidle (eventuelt en tilbudskurve) slik at størrelsesfordelingen blant leverandørene blir endogen.

I anbudsrunden bør kvalitet og etter hvert forhistorie som arbeidsformidler tillegges større vekt enn pris. Vi vil i utgangspunktet anbefale en fast pris, og

la konkurransen gå på kvalitet. En kan også vurdere å la antallet konsesjonærer avhenge av antallet kvalifiserte budgivere.

I Australia valgte man i første anbudsrunde å bestemme prisen administrativt, og la formidlerne konkurrere på kvalitet. I følge rapporten til Productivity Commission ble dette konseptet valgt ut fra en formodning om at de private aktørene hadde lite informasjon om kostnadsstrukturen ved arbeidsformidling og andre arbeidsmarkedstjenester. Ved den andre konsesjonstildelingen ble kvalitet og pris vektlagt slik at kvalitet veide 75 prosent og pris 25 prosent (Department of employment and workplace relations 2002).¹⁶ Productivity Commission anbefaler imidlertid at en går tilbake til en ordning der oppdragsgiver spesifiserer prisen i forkant og der budgiverne byr på kvalitet. Motivasjonen er å redusere mulighetene for kvalitetsdumping.

Fordeling av arbeidstakere på arbeidsformidlere med konsesjon

I utgangspunktet er vi av den oppfatning at arbeidsformidlerne som oppnår konsesjon får prespesifisert et antall eller en andel av de arbeidsledige å formidle, og at systemet dermed blir en blanding av konsesjonskonkurranse og markedskonkurranse. Ved at tilgangen på klienter begrenses vil mulighetene til å melke systemet ved å ta inn stadig nye arbeidsledige og returnere alle som viser seg å være vanskelige å formidle dempes. Vårt forslag er her på linje med systemet i Australia (Department of employment and workplace relations 2002), selv om Productivity Commission foreslår at systemet endres i retning av mer markedskonkurranse.

Neste spørsmål er hvorvidt den enkelte arbeidsledige skal stå fritt til å velge arbeidsformidler. Som nevnt i kapittel 4 er det et generelt problem knyttet til valgfrihet at arbeidstakere og myndighetene kan ha forskjellige interesser som følge av skattekilen beskrevet i kapittel 2. Hvis arbeidsformidlerne har forskjellig profil, for eksempel ved at de i varierende grad stiller krav til arbeidstakerne, vil de arbeidsledige i større grad enn myndighetene foretrekke arbeidsformidlere som stiller små krav. Tilsvarende kan arbeidstakere i for stor grad velge arbeidsformidlere som satser på velvære for arbeidstakerne heller enn aktiv arbeidsformidling.

I den grad arbeidsformidlerne får tildelt kvoter av ledige å formidle kan det oppstå et koordineringsproblem som følge av at noen formidlere kan vise seg å være mer populære enn andre. Erfaringer fra Australia tyder imidlertid på

¹⁶ Dette er imidlertid lite informativt all den tid en ikke vet hvordan kvalitet er kvantifisert.

at dette i liten grad vil være et problem, et flertall av de arbeidsledige i Australia overlater valget til Centrelink (Australias svar på Aetat).

Vår kvalifiserte oppfatning er at arbeidstakerne i utgangspunktet bør gis en betydelig grad av valgfrihet, men under overoppsyn av Aetat. Problemer knyttet til at arbeidstakerne kan ha en tendens til å velge arbeidsformidlere med feil profil, kan avhjelpes over tid ved at kun de arbeidsformidlerne som oppnår et tilfredstillende antall formidlinger får fornyet kontrakten.

Når det gjelder valg av type arbeidstiltak (AMO-kurs eller privat arbeidsformidling) kan det oppstå problemer hvis personen det er snakk om ikke har et realistisk forhold til eget kvalifikasjonsnivå, for eksempel hvis personen åpenbart ikke er formidlingsklar uten selv å innse det. Det kan være lite hensiktsmessig å sende personer til privat formidling som ikke kan forventes å formidles innenfor de avtalte budsjetttrammene. Hvis det er opp til Aetat å velge hvem som skal tilbys privat arbeidsformidling, kan det motsatte problemet oppstå: Det kan ikke utelukkes at Aetat vil ha incentiver til å sende de vanskeligst formiddelbare til private formidlere for selv å fremstå som en mer effektiv formidler. Som en ansatt i Aetat sa: "Vi har en del ledige som vi gjerne skulle sendt over til Manpower". Som hovedregel er vi like vel av den oppfatning at Aetat og den arbeidsledige sammen vil finne frem til den beste løsningen, og at Aetat formelt har beslutningsmyndighet.

7.6 Incentiver og kontrakter

Det er viktig at arbeidsformidlerne har incentiver til høy kvalitet (høy formidlingsprosent), til å unngå skumming (det vil si at kun de beste arbeidstakerne prioriteres) og til kostnadseffektivitet. Aetat kan benytte to incentivmekanismer for å sikre at disse målene blir oppnådd:

1. Incentivkontrakter
2. Betinget fornyelse av konsesjon.

Incentivkontrakter, eller resultatbasert finansiering, innebærer at finansieringen betinges med hensyn på resultater, for eksempel andelen som formidles inn i jobb. Med betinget fornyelse av konsesjon sikter vi til at tidligere resultater påvirker utfallet i neste anbudsrunde. Betinget fornyelse av konsesjon innebærer at incentiver til høyt produksjonsvolum (formidlingsandel) kan oppnås selv med rammefinansiering.

Incentivkontrakter har den fordel at de er objektive, lett forståelige og transparente. På den annen side kan de være administrativt krevende. Betinget fornyelse av konsesjon har den fordel at beslutningen kan baseres på

en stor mengde informasjon, som ikke nødvendigvis må være direkte målbar. Det er her større rom for å utøve skjønn. Vi vil derfor anbefale at begge metoder anvendes. Betinget fornyelse av konsesjon har likhetstrekk med offentlig privat samarbeid (OPS). Her er fokus mindre på detaljstyring gjennom kontrakter. En totalvurdering av den private leverandørens tjenesteproduksjon legges til grunn ved fornyelse av kontrakten, noe som kan gjøre organiseringen mer fleksibel.

Det er interessant å merke seg at det ved privat finansiert arbeidsformidling /job placement ofte ikke anvendes incentivkontrakter basert på antall formidlede personer. Ved job-placement oppdrag er det som tidligere beskrevet vanlig at finansieringen er knyttet opp mot antall deltakere, ikke antallet som får jobb. Incentivene til kvalitet opprettholdes gjennom ryktedannelse.

Mer om incentivkontrakter

En incentivkontrakt innebærer at en del av finansieringen knyttes opp mot andelen som formidles inn i jobb. Her vil vi først diskutere hvor stor andelen bør være. Deretter vil vi diskutere hvilke andre variable bonusen bør betinges med hensyn på.

Bonusandel

En ren stykkprisordning, der all betaling knyttes opp mot andelen som har fått jobb, vil gi sterke incentiver, men vil også innebære at all usikkerhet bæres av arbeidsformidleren.

Som tidligere nevnt vil resultatene til arbeidsformidleren være svært avhengig av konjunktursituasjonen. Hvis konjunktursituasjonen plutselig forverres vil det være vanskeligere å oppnå en gitt formidlingsandel. Dette medfører en betydelig mer-risiko for arbeidsformidler. For å redusere risikoen kan en la satsene per formidlet arbeidstaker betinges med hensyn på konjunktorene, for eksempel på arbeidsledigheten i regionen eller den samlede utstrømningen fra arbeidsledighet i perioden.

Ser en bort fra konjunktorell usikkerhet finner vi ingen tungtveiende argumenter for at arbeidsformidling skal være en spesielt risikofylt aktivitet. Selv om jobbsøkeprosessen gir et usikkert utfall på individnivå, vil de store talls lov tilsa at usikkerheten for en arbeidsformidler relativt sett er langt mindre. I et veletablert system skulle derfor risikoen (kontrollert for konjunktorell risiko) være relativt beskjeden. I en oppstartsfase derimot vil bedriftene være usikre på egen formidlingskapasitet.

En svært sterk fokus på bonus vil gi bedriftene ekstra sterke incentiver til opportunistisk atferd som beskrevet over. En stor bonusandel vil dermed innebære at selv små skjevheter i avlønningen kan medføre betydelige vridninger knyttet til for eksempel skumming, og sterk grad av posisjonering for å rekruttere de beste arbeidstakerene.

Vi er av den oppfatning at poenget om at en stor bonusandel vil lede til mer opportunistisk atferd bør tillegges vekt. Vi er derfor tilbøyelige til å mene at rundt 50 prosent av finansieringen bør være resultatuavhengig (gis som grunnbeløp). Dette er mer enn i KAT-prosjektet. I KAT-prosjektet har en lagt seg på en 20-40-40 prosent regel (20 prosent av summen mottas ved inntak, 40 prosent når personen er formidlet inn i jobb, og de siste 40 prosentene når personen har vært i arbeid i seks måneder). Ettersom KAT-prosjektet er et prøveprosjekt er det imidlertid mulig at aktørene her i mindre grad vil vektlegge fornyelse av kontrakt som en incentivmekanisme enn hvis ordningen hadde vært permanent, slik at det er nødvendig med en høyere bonusandel. Vårt forslag innebærer imidlertid en høyere bonusandel enn i Australia. Som nevnt over er i gjennomsnitt 70 prosent av finansieringen her i form av faste bidrag (noe "The Productivity Commission" mener er for lite).

Differensiert bonus

Som vi poengterte i kapittel 6 er både jobber og arbeidstakere heterogene. Vi vil her diskutere i hvilken grad dette bør reflekteres i bonussystemet.

For det første kan arbeidsplasser være av forskjellig kvalitet, både med hensyn til varighet, lønn og utviklingsmulighet. Som i KAT-prosjektet er det naturlig å la satsen avhenge av om arbeidet er av fast eller midlertidig kvalitet. I noen tilfeller kan det også være naturlig å la satsen avhenge av om kvalifikasjonskravene i stillingen er sammenfallende med kvalifikasjonene til arbeidstaker (se kap 6). For å unngå for kompliserte kontrakter bør ytterligere spesifiseringer på dette punktet trolig unngås.

Som vi har påpekt over er noen grupper vanskeligere å formidle enn andre, noe som bør reflekteres i satsene. En mulighet er at man utarbeider en score ved utarbeidelse av profil (ved registrering), og lar satsen avhenge av denne scoren. Her bør imidlertid en viss forsiktighet utvises, ettersom en slik score, i den grad den er basert på mer subjektive kjennetegn, fort blir sjablonmessig. I Australia er for eksempel scoren basert på egenrapportering, noe som åpenbart kan gi arbeidssøkeren incentiver til opportunistisk adferd.

Den viktigste variabelen på arbeidstakernivå er trolig personens arbeidsmarkedshistorie, som derfor definitivt bør inkluderes ved beregning

av bonusens størrelse. I tillegg kan det være aktuelt å betinge bonus på alder, bransje, bosted og utdanning. Som tidligere nevnt bør bonus også betinges på en makroøkonomisk variabel, som arbeidsledighet eller utstrømningsrate fra arbeidsledighet (eller eventuelt et relativt prestasjonsmål).

Potensielt er det en rekke andre variable bonusen kan betinges med hensyn på, for eksempel andel (i tillegg til antall) personer formidlet, anvendt tid på formidlingsoppgaven, returprosent osv. Alternativt kan incentivene langs disse dimensjonene opprettholdes ved at god resultatoppgjør her vektlegges ved fornyelse av konsesjonen.

Mer om betinget fornyelse av konsesjon

Det vil trolig være vanskelig å sikre optimal kvalitet langs alle dimensjoner ved hjelp av incentivkontrakter. Betinget fornyelse og eventuelt utvidelse av konsesjonen kan derfor være et svært viktig disiplinerende element. Hvis mulighetene til å ekspandere i markedet i fremtiden gjøres avhengig av kvaliteten på produktet en leverer vil det høyne incentivene til å levere kvalitet.

Fornyelse av konsesjonen kan betinges med hensyn på historisk andel formidlede personer, returprosent, og på graden av måloppnåelse for enkelte grupper. I tillegg kan Aetat, ved spørreundersøkelser eller på andre måter, kartlegge de arbeidslediges erfaringer med de enkelte arbeidsformidlerne. Dette er vanlig prosedyre i utlandet. I England er for eksempel kundetilfredsheten til Jobcentre pluss nylig evaluert (Policy study institute 2003). En kan da få informasjon om jobbtildfredshet blant de som er formidlet, grad av oppfølging fra arbeidsformidler og så videre.

På denne måten kan Aetat sikre at useriøse aktører ikke forblir i bransjen, og at en på sikt oppnår at kun de aktørene som leverer den beste kvaliteten på tjeneste (eller eventuelt det beste forholdet mellom kvalitet og pris) opererer i markedet.

7.7 Privat arbeidsformidling på mindre steder

Utgangspunktet for diskusjonen så langt har vært situasjonen i tettbygde strøk. Selv om mange av argumentene for privat arbeidsformidling også er gyldige i mer griskendte strøk, er det visse modifierende forhold som bør fremheves.

For det første kan det være rimelig å anta at arbeidsformidling vil ha en annen karakter på mindre steder enn i storbyer. Det lokale arbeidsmarkedet

på små steder er mer gjennomiktig, og det er enklere å identifisere ledige jobber. Dermed blir matchingproblemene mindre uttalte. Av samme grunn vil det også være enklere å forstå hva slags kvalifiseringsbehov som er relevant. Dette kan redusere de potensielle gevinstene ved privat arbeidsformidling.

Videre kan effektiv arbeidsformidling i utkantstrøk forde at en har god informasjon om arbeidsmarkedet i nabokommuner. Ettersom samarbeid kan være lettere å realisere mellom offentlige etater (Aetat lokal i forskjellige kommuner) enn mellom private bedrifter, kan dette også tilsi at gevinstene ved privat arbeidsformidling er lavere i distriktene enn i byene.

Endelig kan som nevnt hensynet til effektiv skalautnyttelse tilsi at det kan være vanskelig å oppnå annen konkurranse enn konsesjonskonkurranse om en konsesjon på mindre steder. Vi ser imidlertid ingen åpenbare grunner til at det skal være vanskeligere å oppnå konkurranse om arbeidsformidling som arbeidsmarkedstiltak enn å oppnå konkurranse ved private leveranser av andre typer arbeidsmarkedstiltak.

8. Aktivitetsbasert finansiering av Aetat

Det er innført forsøksordninger med aktivitetsbasert finansiering av enkelte deler av Aetat lokals virksomhet. Vi vil i dette avsnittet gi en prinsipiell vurdering av aktivitetsbasert finansiering av Aetat.

Med aktivitetsbasert finansiering vil vi forstå en finansieringsordning der tildelte ressurser står i forhold til aktivitetsnivået til den aktuelle institusjonen. Aktivitetsnivået skal her forstås vidt, og inkluderer både kvalitative og kvantitative sider ved produksjonen. Videre kan graden av sammenheng (eller incentivstyrken) mellom aktivitetsnivå og ressurstildeling variere. Med en ren stykkprisfinansiering er det et én til én forhold mellom produksjon og finansiering. Med et bonussystem er sammenhengen typisk svakere.

En av forsøksordningene i Aetat går ut på å gi bonus for rask dagpengebehandling. Det gis bonus hvis saksbehandlingstiden er mindre enn 14 dager. Bonusen er på 150 kr per sak for nye saker og 50 kr per sak for gjenopptagelsessaker. Videre trekkes en malus fra bevilgningene hvis saksbehandlingstiden er over 4 uker. Det er i 2003 satt av 16 millioner kroner til prosjektet, og den aktivitetsbaserte finansieringen utgjør således en liten del av Aetats samlede finansiering.

En annen forsøksordning er stykkprisfinansiering ved avklaring av yrkeshemmede. Også her har det vært et problem at saksbehandlingstiden har vært uforholdsmessig lang. Det er derfor innført en stykkpris på kr 5000 per avklaring. Det enkelte arbeidskontor har stått fritt til å velge mellom å utføre avklaringen selv eller å sette ut avklaringen til andre. Kun Oslo har valgt den siste løsningen. Forsøksordningen har vært en suksess i den forstand at langt flere saker er behandlet enn tidligere.

Vi har snakket med flere aktører i bransjen, blant annet ledelsen ved Aetat Oslo og Akershus og ledelsen ved Aetat lokalavdeling i Sandvika. Her har holdningen til bonusordningen vært fra avventende til betinget positiv. Det er åpenbart at ledelsen ved Aetat lokal setter pris på å kunne påvirke egen finansiell situasjon. Men det ble uttrykt skepsis til om bonusordningene i særlig grad påvirket incentivene til den enkelte saksbehandler. Det ble imidlertid påpekt at ledelsens beslutninger knyttet til den interne allokeringen av arbeidskraften mellom oppgaver i Aetat ble påvirket. Holdningene til bonusordningen kan nok i noen grad ha blitt påvirket av at ordningen for de aktuelle aktørene økte de totale rammene, og således delvis ble betraktet som en kjærkommen økning av bevilgningene.

8.1 Generelt om bruk av aktivitetsbasert finansiering

Aktivitetsbasert finansiering kan benyttes for flere formål:

1. Som mekanisme for allokering av ressurser: Aktivitetsbasert finansiering innebærer at ressursene kanaliseres dit behovet er størst.
2. Som styringsverktøy: Ved selektiv bruk av aktivitetsbasert finansiering kan myndighetene eller Arbeidsdirektoratet effektivt styre ressursbruken internt i Aetat lokal mot oppgaver de mener er spesielt presserende.
3. Som incentivmekanisme: Aktivitetsbasert finansiering gir incentiver til resultatoppgjør.
4. Som seleksjonsinstrument: Sikre at ressurser tilflyter de mest effektive enhetene, som dermed kan ekspandere på bekostning av de mindre effektive enhetene.

Vi skal nå se nærmere på disse fire punktene.

Aktivitetsbasert finansiering som mekanisme for allokering av ressurser.

Dette er spesielt relevant for et stykkprissystem (penger-følger-bruker system). I fravær av bindende kapasitetsbeskravninger vil en stykkprisordning der stykkprisen minst dekker marginalkostnadene medføre at aktiviteten på det enkelte arbeidsmarkedskontor kan styres etter de lokale behovene. Hvis for eksempel innstrømmingen av arbeidsledige innenfor området til et arbeidskontor øker, vil en stykkprisbetaling innebære at ressurser automatisk tilføres slik at arbeidskontoret vil være i stand til å betjene den økte tilstrømmingen. Hvis innstrømmingen reduseres, vil bevilgningene reduseres i takt med de reduserte behovene.

Aktivitetsbasert finansiering som styringsverktøy

Gjennom selektiv aktivitetsbasert finansiering kan politiske myndigheter på en svært effektiv måte signalisere hva som skal prioriteres i en organisasjon. Ved å belønne visse aspekter ved Aetats virksomhet gis lederne av Aetat lokale incentiver til å kanalisere ressurser fra de oppgaver som gir liten eller ingen bonus til de oppgavene som gir bonus.

I utgangspunktet virker det svært naturlig å premiere rask saksbehandling, siden lang saksbehandlingstid forårsaker lange køer. Den samlede arbeidsmengden over tid påvirkes i relativt liten grad av køens lengde, den vil i hovedsak bestemmes ved innstrømmingen av saker. Den totale arbeidsmengden vil derfor ikke bli vesentlig høyere ved rask enn ved treg saks-

behandling. Selvfølgelig kan det oppstå køer hvis pågangen av ledige i en periode er større enn saksbehandlingskapasiteten til Aetat. Likevel fremstår rask saksbehandlingstid som en effektiv måte å øke servicenivået på uten at Aetat pådrar seg store tilleggskostnader.

Med en selektiv bonusordning risikerer en imidlertid at det oppstår skjevheter ved at oppgaver som ikke belønnes i for sterk grad blir nedprioritert. Over tid kan en dermed oppleve at flaskehalsen oppstår på stadig nye steder i organisasjonen, slik at stadig nye oppgaver må gi opphav til bonus. Slik sett kan selektiv bruk av bonus mest være å betrakte som en brannslukker som benyttes i tilfeller der det er prekære behov for å rette opp svakheter.

Aktivitetsbasert finansiering som incentivmekanisme

Grunntanken her er at aktivitetsbasert finansiering skal gi støtet til økt produksjon og dermed høyere kostnadseffektivitet. Hvorvidt en her vil lykkes avhenger av ledelsens og styrets målfunksjon. Som tidligere nevnt virker det rimelig å anta at ledelsen vektlegger økte bevilgninger positivt, og derfor vil respondere etter hensikten på aktivitetsbasert finansiering. Det neste spørsmål blir i hvilken grad ledelsen har mulighet til å implementere endringer internt i bedriften. Dette vil blant annet avhenge av hvilke virkemidler (for eksempel økonomiske) ledelsen har til disposisjon, samt hvor stor og kompleks organisasjonen er.

Hagen et al (2001) har analysert effektene av aktivitetsbasert finansiering innenfor helsesektoren. Her var konklusjonen at effektiviteten i liten grad ble høyere ved innføring av aktivitetsbasert finansiering. Overføringsverdien til Aetat kan imidlertid være begrenset. Arbeidsmarkedskontorene er små og oversiktlige, slik at ledelsen har større kontroll over virksomheten og trolig i større grad har mulighet til å påvirke aktiviteten enn på et sykehus. Det kan derfor ikke utelukkes at effektene på produksjonsvolum og kostnads-effektivitet vil være større i en virksomhet som Aetat enn i helsesektoren.

Aktivitetsbasert finansiering som seleksjonsmekanisme

Poenget her er at en større del av produksjonsvolumet overføres fra lite effektive til effektive enheter innen Aetat. Per i dag sogner de arbeidsledige til ett bestemt arbeidskontor basert på bosted. Med dagens system vil derfor aktivitetsbasert finansiering i liten grad medføre at kunder og oppgaver flyttes fra de mindre til de mer effektive arbeidskontorene.

8.2. Analyse

I dette avsnittet vil vi først diskutere effekten av stykkprisbasert finansiering under den forutsetning at kostnadseffektiviteten er den samme på alle arbeidskontorer med like observerbare kjennetegn. Deretter vil vi se på hvordan forskjeller i kostnadseffektivitet kan medføre problemer for stykkprisfinansiering og for bonusordninger som incentivmekanisme.

I analysen vil vi ikke diskutere problemer knyttet til feilrapportering og andre former for direkte misbruk av systemet. I praksis kan dette imidlertid være viktig.

Stykkprisfinansiering, lik kostnadseffektivitet.

Anta at stykkprisen er tilstrekkelig høy til å dekke de løpende marginale kostnadene. I prinsippet vil produksjonsvolumet da alltid være etterspørselsbegrenset. Hvis tilstrømningen av for eksempel yrkeshemmede som behøver avklaring øker, kan Aetat lokal kunne øke bemanningen i trygg forvisning om at ressurser vil tilføres i takt med det økte aktivitetsnivået. Selv om justeringskostnader kan innebære at det kan ta en viss tid å bygge opp kapasiteten, vil resultatet i stor grad være at ressursene tilflyter de avdelingene til Aetat der behovet er størst.

Hvis Aetats brukere (arbeidsledige og yrkeshemmede) står fritt til å velge hvilken av Aetats lokalkontorer de ønsker å benytte, vil seleksjonsmekanismen beskrevet over også få betydning. De arbeidskontorene som leverer et godt produkt (høy kvalitet) vil tiltrekke seg flere brukere, og vil dermed automatisk tilføres mer ressurser. De arbeidskontorene som leverer et produkt de arbeidsledige ikke er fornøyd med, vil tilføres mindre ressurser og dermed bli tvunget til å redusere sin virksomhet.

Stykkprisfinansiering (penger følger bruker) er altså et effektivt system for allokering av ressurser i den forstand at ressursene kanaliseres dit behovet er størst, og (i den grad de arbeidsledige har valgfrihet og benytter den) at arbeidsoppgavene kanaliseres til de enheter der kvaliteten på produktet er høyest. I tillegg innebærer systemet at kapasiteten til Aetat raskt og relativt automatisk justeres over konjunktorene.

På den annen side innebærer et rent stykkprisfinansieringssystem at usikkerheten knyttet til etterspørselen etter formidlingstjenester overveltes på det enkelte arbeidskontor. Raske, ikke predikerbare endringer i aktivitetsnivået vil kreve stor grad av fleksibilitet i organisasjonen. I praksis vil dette trolig bety at arbeidsstokken må justeres fortløpende i takt med behovet for formidlingstjenester. Dermed vil de ansatte i Aetat i stor grad bære risikoen knyttet til svingninger i Aetats aktivitetsnivå.

Vi vil i utgangspunktet anta at Aetat sin virksomhet er motsyklisk ettersom de arbeidslediges behov for assistanse fra Aetat typisk øker i nedgangstider. Riktignok trekker bedriftenes behov for formidlingsassistanse i motsatt retning, siden de er størst i høykonjunktur. Vi vil imidlertid anta at de arbeidslediges behov dominerer. Dette vil redusere kostnadene for de ansatte knyttet til redusert jobbsikkerhet under stykkprisfinansiering. Nedbemanning i Aetat vil skje på tidspunkt der arbeidsmarkedet er stramt, slik at det vil være relativt lett å finne seg nytt arbeid.

Vi vil likevel ikke underslå at redusert jobbsikkerhet vil innebære betydelige kostnader for de ansatte. Det vil trolig ha konsekvenser for organiseringen av arbeidskraften, med større bruk av midlertidig ansatte og innleide vikarer. Det kan også ha betydning både for rekrutteringen av ansatte og for kvaliteten på arbeidet som utføres.

Endelig kan det reises spørsmål om troverdigheten til et system som fordrer løpende justeringer i arbeidsstokken ved de enkelte kontorene. Vi sikter ikke her bare til det juridiske forbundet med offentlige ansettelsesforhold, men også til at det kan fremstå som politisk illegitimt med synlige nedskaleringer innenfor viktige velferdsordninger.

Et finansieringssystem basert på at ”penger følger bruker” er på mange måter å betrakte som en etterlikning av markedet. På samme måte som i markedet for øvrig avgjøres produksjonsvolum (for en gitt kostnadsstruktur) av etterspørselen. Hvis etterspørselen etter et produkt faller så vil også aktivitetsnivået hos produsenten falle, med permitteringer og oppsigelser som resultat. Det er imidlertid interessant å observere at private bedrifter har incentiver til å skjerme de ansatte for risiko. Ettersom eierne av bedriften er i en bedre posisjon til å diversifisere risiko enn det arbeidstakerne er, vil et rasjonelt system innebære at bedriften bærer risikoen (se for eksempel Hart og Holmstrøm 1987).¹⁷ I praksis ser en også at private bedrifter ikke fullt ut justerer bemanningen etter konjunktorene. Dette kan tilsi at et system med full stykkprisfinansiering vil medføre at overoptimalt mye risiko overføres til arbeidstakerne.

Forskjeller i kostnadseffektivitet mellom arbeidskontorene

Med effektivitetsforskjeller sikter vi her til flere forhold. På samme måte som produktiviteten kan variere mellom bedrifter, kan den også tenkes å variere

¹⁷ Hart og Holmstrøm (1987) argumenterer for at hvis eierne er risikonøytrale og arbeidstakerne risikoaverse, så tilsier optimal allokering av risiko at eierne bærer all risiko. Dette innebærer at en arbeidstaker skal avskjediges hvis hans produktivitet internt er lavere enn den lønnen han kan få eksternt (lønnen internt har ingen betydning). Hvis en arbeidstaker avskjediges skal han få en økonomisk kompensasjon tilsvarende forventet tap av arbeidsinntekt.

mellom arbeidskontor, for eksempel som følge av ulik organisering eller som resultat av at ledelsens evner til å utvikle kvalitet og motivere de ansatte er forskjellig. Dernest kan kostnadsstrukturen (for eksempel som følge av sammensetningen av de arbeidsledige) variere mellom kontorene på en måte som ikke fanges opp av grunnbevilgningene eller den stykkpris baserte finansieringen.

Et penger-følger bruker system vil fungere underoptimalt hvis det er store forskjeller i kostnadseffektivitet mellom arbeidskontorene, slik at stykkprisen ikke er tilstrekkelig høy til å dekke kostnadene i de minst kostnadseffektive enhetene. Da kan et lavt aktivitetsnivå være tegn på lav kostnadseffektivitet heller enn lavt ressursbehov. I dette tilfellet vil aktivitetsbasert finansierings-system innebære at et lite effektivt kontor med stort ressursbehov får redusert heller en økt sine bevilgninger. Dette vil ramme brukerne (se neste punkt for en grundigere diskusjon).

Problemet vil reduseres hvis de arbeidsledige har mulighet til selv å velge arbeidskontor. De vil da kunne velge bort de mindre effektive arbeidskontorene. Per i dag sogner som nevnt de arbeidsledige til ett bestemt arbeidskontor basert på bosted. De arbeidsledige har dermed ikke mulighet til å velge arbeidskontor. Selv om de arbeidsledige sto fritt til å velge arbeidsmarkedskontor, kan mangelfull informasjon om arbeidskontorenes effektivitet vanskeliggjøre rasjonelle valg. På mange mindre steder vil det dessuten av geografiske årsaker være upraktisk for de arbeidsledige å velge et annet arbeidskontor en det lokale arbeidskontoret.

Aktivitetsbasert finansiering som incentivmekanisme

Som beskrevet over kan aktivitetsbasert finansiering gi incentiver til mer effektiv drift på det enkelte arbeidskontor, ved at organisasjonen kan hente ut en gevinst ved å få tildelt mer ressurser. Et effektivt drevet arbeidskontor vil dermed få tilført mer ressurser enn et arbeidskontor som ikke er effektivt.

Dermed vil aktivitetsbasert finansiering gi en, etter vår oppfatning, uheldig effekt at en tredje part, nemlig brukerne, rammes hvis et arbeidskontor ikke er kostnadseffektivt.

Poenget er at aktivitetsbasert finansiering kan fungere som en motivasjonsfaktor, men samtidig vil det være et dårlig kriterium for allokering av ressurser mellom arbeidsmarkedskontorer med forskjellig grad av kostnadseffektivitet, i en situasjon hvor kundene (de arbeidsledige) ikke er mobile.

I dette tilfellet vil det derfor være ønskelig å frikoble incentivstruktur og samlet budsjett til det enkelte arbeidskontor. Et mer effektivt system vil derfor være at incentivene opprettholdes ved et bonussystem der bonus

kanaliseres til de ansatte direkte, for eksempel i form av en gruppebonus. Gruppebonusen kan enten gis i form av penger eller i form av velferdsgoder.

Konklusjon

Aktivitetsbasert finansiering kan benyttes for flere formål. For det første kan stykkprisbetaling benyttes som en ressursallokeringsmekanisme, og dermed sikre at ressurstilgangen skaleres og allokeres mellom arbeidskontorer etter behov. Hvis kundene er mobile vil aktivitetsbasert finansiering i tillegg legge til rette for en positiv seleksjonseffekt, ved at de beste arbeidskontorene tiltrekker seg flest kunder.

Hvis kundene derimot ikke er mobile kan forskjeller i kostnadseffektivitet mellom arbeidskontorene skape problemer innenfor et system med aktivitetsbasert finansiering. Det vil ikke da ikke lenger være en klar sammenheng mellom aktivitetsnivå og ressursbehov ved det enkelte lokale arbeidskontor. Dermed fungerer ikke aktivitetsbasert finansiering som allokeringmekanisme. For å unngå slike problemer er det viktig at bevilgende myndigheter gir tilleggsbevilgninger til områder der kapasiteten på det enkelte arbeidskontor ikke ser ut til å dekke kundenes behov. Slike mekanismer vil imidlertid svekke noe av incentivstyrken i finansieringsordningen.

Aktivitetsbasert finansiering kan også benyttes som incentivmekanisme. Her kommer en imidlertid fort opp i den situasjonen at samme instrument (aktivitetsbasert finansiering) benyttes for to formål (som incentivmekanisme og allokeringmekanisme). Resultatet kan bli at en tredjepart, nemlig brukerne, blir skadelidende hvis et arbeidskontor fungerer ikke-optimalt. I den grad det er mulig vil vi derfor anbefale at incentivsystemet belønner de ansatte direkte (for eksempel i form av en gruppebonus) og ikke til institusjonen.

8.3 Mer om bonus for rask dagpengebehandling.

Utfordringen når en designer bonusordninger er å sikre at bonusen øker hvis og bare hvis det totalt sett utføres en bedre jobb. For å nå dette målet er det viktig at alle aspektene ved arbeidet fanges opp av bonussystemet. Hvis ikke vil aktørene ha incentiver til å tilpasse seg bonusordningen, ved å overfokusere på de aspektene ved arbeidet som gir bonus mens de andre delene av arbeidet neglisjeres. Et standard eksempel er at hvis bonusen er knyttet opp til kvantitet, så vil kvalitet nedprioriteres. Et annet standard eksempel er at hvis bonusen er knyttet opp mot individuelle resultater så vil samarbeid neglisjeres. Tittelen på en kjent artikkel, "On the folly of

rewarding A and hoping for B” (Kerr 1975) fanger opp dette poenget på god måte.

Ordningen med bonus for rask dagpengebehandling er åpenbart sårbar for denne typen kritikk. Ordningen innebærer ingen kontroll av kvaliteten på dagpengebehandlingen. Bonusordningen gir åpenbart incentiver til mindre grundig saksbehandling hvis det kan redusere behandlingstiden. Mulighetene til å kutte ned på kvaliteten på saksbehandlingen reduseres imidlertid av at det elektroniske saksbehandlingssystemet som benyttes, ARENA, vanskeliggjør kvalitetskontroll.

Den sprangvise karakteren til bonusordningen kan også gi utilsiktede virkninger. For eksempel har Aetat ingen incentiver til å behandle saker som har ligget i mer enn 28 dager. Bonussystemet oppfordrer til å la disse sakene ligge, og heller konsentrere seg om de sakene der en fremdeles har mulighet til å oppnå bonus. I sin ytterste konsekvens kan dette bety at i situasjoner med ekstraordinær stor pågang vil sakene enten behandles på mindre enn 14 (eventuelt 28) dager eller legges i skuffen. Det er imidlertid lett å redesigne systemet slik at denne typen uheldige utslag unngås.

De personene vi har vært i kontakt med innså at dette potensielt kan medføre problemer, men betraktet det som lite relevant i dagens situasjon. De var av den oppfatning at saksbehandlerenes profesjonalitet, faglige integritet og idealisme er tilstrekkelig sterk til å hindre at systemet blir misbrukt. I denne sammenheng er det viktig å huske at incentivstyrken i bonusordningen tross alt er relativt beskjeden.

Vi vil ikke bestride at saksbehandlerenes profesjonalitet kan redusere de utilsiktede virkningene av bonussystemet. Vi vil like vel påpeke at historien viser at hull i bonussystemet har en tendens til å bli utnyttet. Det eksisterer nok av eksempler på at bedrifter har kommet i store problemer på grunn av uheldige incentivsystemer. Det er nok å nevne mulig feilkoding av diagnoser ved enkelte sykehus etter at aktivitetsbasert finansiering ble innført i helsevesenet. Hvis aktivitetsbasert finansiering skal innføres som en permanent ordning og muligens også utvides, bør en vurdere å endre bonusordningen på disse punktene.

Ettersom rask dagpengebehandling i tillegg til avklaring av yrkeshemmede er den eneste delen av Aetats virksomhet som gir opphav til bonus, kan ordningen gi opphav til skjevheter. Problemet oppstår som følge av at Aetat gis incentiver til å oppprioritere dagpengebehandling på bekostning av andre oppgaver Aetat er pålagt, som oppfølging av personer som har vært ledige over en periode, arbeidsformidling og liknende. Riktig nok er dette på mange måter hensikten med bonusordningen, de politiske myndigheter (og eventuelt Arbeidsdirektoratet) ønsker med bonusordningen å få økt fokus på dagpengebehandlingen og noe mindre på andre oppgaver (se over). Ledelsen

i Aetat Oslo og Akershus uttrykte imidlertid bekymring for at denne effekten kan bli for sterk.

Det kan være interessant å sammenlikne med incentivsystemer som anvendes i privat sektor. Et relevant eksempel kan hentes fra ringesenteret til forsikringselskapet Vesta (se Aakvag og Torsvik (2002) for nærmere redegjørelse). De ansatte ved ringesenteret er pålagt to oppgaver, å yte service til kundene og å selge nye produkter. Vesta ønsker høyt salg, rask kundebehandling og fornøyde kunder. For å sikre både salgsresultater og rask kundebehandling gis det bonus langs begge disse dimensjonene. For å sikre at kvaliteten på kundebehandlingen opprettholdes måles kundetilfredshet ved hjelp av spørreundersøkelser. Kundetilfredsheten tillegges betydelig vekt ved beregning av bonus og skal på den måten balansere incentivene.

9. Konklusjon

I denne rapporten har vi diskutert på prinsipielt grunnlag og med en samfunnsøkonomisk vinkling hvorvidt offentlig finansiert privat arbeidsformidling kan være et egnet virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken. Vi har også analysert effekten av å introdusere aktivitetsbasert finansiering av Aetat.

Det er spesielt tre forhold som tilsier at offentlig finansiert privat arbeidsformidling kan være gunstig:

1. Sluttproduktet ved arbeidsformidling, overgang til arbeid, er i utgangspunktet observerbart og kvantifiserbart.
2. Det er grunn til å tro at en kan oppnå effektiv konkurranse, i hvert fall på større steder.
3. Det kan være breddefordeler mellom arbeidsformidling og andre aktiviteter som vikarutleie.

Privat arbeidsformidling kan også medføre kostnader i forhold til offentlig arbeidsformidling:

1. Det er breddefordeler mellom arbeidsformidling og de forvaltningsmessige oppgaver Aetat er pålagt og fremdeles skal utføre, først og fremst administrasjon av økonomiske ytelser som dagpenger og atferingsstønad.
2. Ordningen kan misbrukes ved at personer som skifter jobb uten en melleomliggende periode som ledig registreres som formidlet hos en privat arbeidsformidler.

I tillegg kan offentlig finansiert arbeidsformidling (privat og offentlig) fortrenge andre former for privat arbeidsformidling, i første rekke egenaktivitet.

Vi foreslår at de arbeidsledige får tilbud om bistand fra private arbeidsformidlere når de innkalles til oppfølging, det vil si etter en tremåneders ledighetsperiode.

Vi foreslår tre modeller for privat arbeidsformidling:

1. Arbeidsformidling hektes på allerede eksisterende tiltak, for eksempel jobbkubb. Ordningen utprøves i dag i prøveordningen "Jobbkubb med bonusordning".
2. Arbeidsformidling arrangeres som arbeidsmarkedstiltak (Job plasement).
3. Den private arbeidsformidleren overtar totalansvaret for arbeidsledige ved oppfølging.

Vi anbefaler modell 2. En slik modell vil være administrativt enkelt og innføre, og vil i liten grad fordre omstilling og omorganisering av Aetat.

I rapportens siste del diskuteres aktivitetsbasert finansiering av Aetat. Vi argumenterer for at selektive bonusordninger kan være et effektivt styringsverktøy hvis en ønsker å styre prioriteringene innenfor det enkelte arbeidsmarkedskontor i en bestemt retning. Vi argumenterer også for at aktivitetsbasert finansiering (stykkepris) kan være et effektivt virkemiddel for å dimensjonere og allokere ressursene i henhold til behov. Problemer kan imidlertid oppstå hvis det er store forskjeller i kostnadseffektiviteten til de enkelte arbeidskontorene, siden det da ikke er en klar sammenheng mellom aktivitetsnivå og ressursbehov. Vi er skeptiske til aktivitetsbasert finansiering som en incentivmekanisme for å sikre kostnadseffektivitet. Dette vil innebære at en tredje part, brukerne, vil rammes hvis et arbeidskontor ikke fungerer optimalt. Vi anbefaler i stedet at bonus utbetales direkte til de ansatte, for eksempel i form av en gruppebonus.

Referanser

AAD (2002). "Aetats mål og virkemidler". Internt, upublisert notat.

AAD (2003). "Gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken i Nederland og Belgia". Internt, upublisert notat.

Dalen, D.M., Moen, E.R. and C. Riis (2002). "Contract renewal and incentives in public procurement". Notat. Handelshøyskolen BI.

Dalen, Moen og Riis (2001). "Public Ownership as a Signaling Device. *Nordic Journal of Political Economy*. Vol. 27 (2), 3-12.

Department of Employment and Workplace Relations, Australia (2002). "Submission to the Independent Review of Job Network". January 2002.

Department of Work and Pensions, UK (2002). "Employment Zones: A study of Local Delivery Agents and Case Studies". July 2002.

Frank og Salkever (1994). "Nonprofit Organizations in the Health Sector. *Journal of Economic Perspectives* 8, 129-144.

Glaeser og Shleifer (2001). "Not-for-profit entrepreneurs". *Journal of Public Economics*. 81, 99-115.

Hagen, K.P. Forelesningsnotater 2003

Hagen, T.P., Iversen, T. og J. Magnussen (2001). "Sykehusenes effektivitetsutvikling 1992-1999: Hvilke effekter ga innsatsstyrt finansiering?" Skriftserie 2001: 5, Hero, Universitetet i Oslo

Hansman (1996): The changing role of public, private, and nonprofit enterprise in education, health care, and other human services. i Fuchs (red.) *Individual and social responsibility. Child care, education, medical care, and long-term care in America*. The University of Chicago Press.

Hart, O., and B. Holmstrøm (1987). "The Theory of Contracts". In *Advances in economic theory: Fifth World Congress*. Econometric Society

Hart, Shleifer og Vishny (1997). "The proper scope of government: Theory and an application to prisons". *Quarterly Journal of Economics*. 112, 1127-1161.

Holmström, B. og J. Milgrom (1991). "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive contracts, asset ownership and job design" . *The Journal of Law, Economics and Organization*. 7, 24-54.

Koning, Denys og Walwei (1999). "Deregulation in placement services: a comparative study for eight EU countries". European Commission, employment and social affairs.

Kerr, S. (1975). "On the Folly of Rewarding A, while Hoping for B". *Academy of Management Journal* 18, 769-83.

KPMG (2003). "Kartlegging og utredning av former for offentlig privat samarbeid (OPS). En KPMG rapport for Nærings- og Handelsdepartementet", mars 2003.

ILO (2003). Public-private partnerships. 10/6-03

Industry commission (1996). "Competitive Tendering and Contracting by Public Sector Agencies", Australia.

Lazear, E.P. (1998). *Personnel economics for managers*. John Wiley & Sons, Inc. New York.

Moen, E. R. (1997). "Competitive Search Equilibrium". *Journal of Political Economy* vol 105, No.2, 385-411.

Moen, E.R. (1999). "Education, Ranking, and Competition for Jobs". *Journal of Labor Economics* Vol 17, no 4, 694-723

Moen E.R. og C. Riis (1997), "Etterutdanning: Markeder, insentiver og politiske virkemidler" SNF-rapport R 34/97

Niskanen, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine, Atherton.

Norges største bedrifter 2003, Økonomisk Litteratur

NOU 1998: 15. Arbeidsformidling og arbeidsleie. Arbeids og Administrasjonsdepartementet.

Pissarides, C.A. (2000). *Equilibrium Unemployment*. MIT-Press, Cambridge MA

Policy studies institute (2003). "Experiencing Jobcentre Plus Pathfinders: overview and early evaluation evidence". Press release 18/2 2003.

Productivity commission (2002). Independent Review of the Job Network. Inquiry report no 21, 3 June 2002, Australia

Rose-Ackerman (1996): Altruism, nonprofits, and economic theory. *Journal of Economic Literature*. 34, 701-728.

Schumpeter, J. (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Harper, New York

Simonsen, D. R (2003). KAT-prosjektet. Presentasjon på Gardermoen 18/3

Stortingsmelding nr 22, 2001-2002. Et mindre og bedre statlig eierskap.

Williamson (1985): *The economic institutions of capitalism*. New York: The Free Press.

Aarbu, K.O., and G. Torsvik (2002). "Pay and Performance in a Call Centre". Working paper