

Privat arbeidsformidling¹

Espen R Moen

Professor, Handelshøyskolen BI

Ph.D., London School of Economics

I artikkelen diskuteres hvorvidt offentlig finansiert privat arbeidsformidling er et velegnet virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken, og hvordan privat arbeidsformidling eventuelt bør organiseres. Vi konkluderer med at privat arbeidsformidling bør gis som et tilbud til arbeidssøkere etter en ledighetsperiode på 3-4 måneder. Vi anbefaler en organisasjonsform for privat arbeidsformidling som tilsvarer organisasjonsformen for ordinære arbeidsmarkedstiltak. Dette innebærer at oppfølgeransvaret for den arbeidsledige kun overføres til den private aktøren for en tidsbegrenset periode, og at Aetats bestiller- og kontrollfunksjon videreføres.

¹ Artikkelen bygger på en rapporten "Privat arbeidsformidling" av Moen, Dalen og Riis (2003). Rapporten er finansiert av Arbeids- og administrasjonsdepartementet under prosjektet "Nye finansieringsformer i arbeidsmarkedspolitikken". Vi takker for hjelp av en rekke personer i Arbeids- og administrasjonsdepartementet, prosjektets referansegruppe, Aetat, Manpower, Personalhuset, AS/3 Human Resources og 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.

Det offentliges engasjement innenfor arbeidsmarkedet er i dag betydelig, og myndighetenes utøvende organ er Aetat. Hos Aetat blir arbeidsledige registrert og trygdeytelser administrert, og det gis informasjon om ledige jobber. I forbindelse med registrering og administrasjon av dagpenger utarbeides det en profil av arbeidstakeren, som kjøres mot Aetats register av ledige jobber. Videre tilrettelegger Aetat for egenaktivitet, blant annet ved at de organiserer jobsentre der de arbeidsledige får veiledning og tilgang på pc. Endelig drifter Aetat registre over ledige arbeidstakere og stillinger.

Prioriterte grupper, som langtidsledige, innvandrere, yrkeshemmede og ungdom gis i tillegg tilbud om å delta på arbeidsmarkedstiltak. Arbeidsmarkedstiltak er forskjellige former for kvalifiseringstiltak, som jobbklubb og AMO-kurs. Jobbklubber er relativt kortvarige tiltak (6-8 uker) der deltakerne lærer å skrive søknader, opptre på intervjuer osv. AMO-kurs (arbeidsmarkedsopplæring) er noe mer omfattende. Her er formålet å gi deltakerene yrkesrelevant opplæring. Tiltakene utføres av eksterne, ofte private aktører. Endelig drives det arbeidsformidling i mer klassisk forstand, med direkte kontakt mellom Aetat og arbeidsgivere med ledige stillinger. Omfanget av arbeidsformidlingen er imidlertid relativt beskjedent. Av 540 ansatte i Aetat Oslo og Akershus arbeider anslagsvis 35 personer (drøye 6 prosent) med arbeidsformidling.

Den sittende regjering har ambisjoner i retning av omorganisere arbeidsmarkedspolitikken, dels ved å innføre aktivitetsbasert finansiering av Aetat og dels ved å gi private aktører en viktigere rolle innenfor arbeidsformidling. I skrivende stund gjennomføres det flere prøveprosjekter med kjøp av formidlingsrettede tjenester fra private leverandører. I VALS-prosjektet (forsøk med bonus for formidling av personer med ventelønn) bestiller Aetat formidlingsrettede tjenester for overtallige statsansatte som mottar ventelønn. Dette er en gruppe som erfaringsmessig har lav overgangssannsynlighet til arbeid. I KAT-prosjektet (kjøp av formidlingsrette arbeidssøker tjenester) bestilles formidlingsrettede tjenester for langtidsledige. Prosjektene er ennå ikke fullført eller evaluert. I tillegg gjennomføres forsøk med

bonusordninger for Aetat knyttet til blant annet rask saksbehandlingstid for søknader om dagpenger.

I denne artikkelen vil vi ut fra et økonomifaglig ståsted hvorvidt offentlig finansiert privat arbeidsformidling er et velegnet virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken, og hvordan privat arbeidsformidling eventuelt bør organiseres. Vi opererer med en bred forståelse av begrepet arbeidsformidling. En arbeidsformidler er for det første en mellommann eller megler som bistår arbeidssøkere og bedrifter med vakanser til å finne hverandre i markedet. Dette tilsvarer det engelske ”job matching”. For det andre kan en arbeidsformidler utføre eller få utført en rekke oppgaver som skal bidra til å bringe arbeidstakere i jobb. Vi sikter her til oppgaver som testing, motivering, lettere kvalifisering (for eksempel bruk av PC) og jobbtrening. Vår forståelse av arbeidsformidling tilsvarer det engelske begrepet ”job placement”.

Vi forutsetter at de forvaltningsoppgavene Aetat er pålagt, i første rekke knyttet til administrasjon av trygdeytelser, fremdels skal skje i regi av Aetat. Vi går derfor ikke inn på om Aetat som institusjon helt eller delvis bør privatiseres. Vi legger en samfunnsøkonomisk tilnærming til grunn for analysen. Dette innebærer at vi har som et grunnleggende premiss at aktører responderer på økonomiske incentiver.¹

Artikkelen er organisert som følger: Først gir vi en kort prinsipiell diskusjon om forholdet mellom privat og offentlig eierskap i kapittel 2. Deretter diskuterer vi i kapittel 3 hvorvidt offentlig finansiert arbeidsformidling er velegnet for privat drift. I kapittel 4 diskuteres modeller for privat arbeidsformidling, mens vi konkluderer i kapittel 5.

Offentlig eller privat eierskap?

Det er bred politisk enighet om at myndighetene bør finansiere formidlingsrettede tjenester. Det betyr imidlertid ikke at tjenestene bør utføres av det offentlig eide bedrifter eller etater. I dette avsnittet diskuterer vi derfor på prinsipielt grunnlag eierskapets betydning for rasjonell og effektiv drift.

Offentlig eierskap gir myndighetene instruksjonsmyndighet over bedriften, og således en form for direkte kontroll.ⁱⁱ Det er imidlertid ikke opplagt at myndighetene har behov for direkte kontroll over de virksomhetene som produserer offentlig finansierte tjenester. Myndighetene kan også styre virksomheten ved hjelp av de kontrakter som inngås. Ved korrekt spesifiserte kontrakter kan myndighetene i prinsippet sikre at en privat eier handler i samsvar med myndighetenes interesser. Hvis denne kontraktsstyringen er tilstrekkelig effektiv, fremstår det som en triviell konklusjon at eierskapet til selve produksjonsvirksomheten ikke er avgjørende for politikernes styringsmuligheter. Resultatet ble først formulert av Williamson (1985). Legg merke til at resultatet er uavhengig av om produksjonsteknologien er kjennetegnet ved naturlig monopol.

Argumentet til Williamson indikerer at mulighetsområdet for kontraktsstyring har stor betydning ved privat produksjon av offentlige tjenester. Hvis effektiv kontraktsstyring er mulig, vil dette alt annet gitt redusere betydningen av den direkte instruksjonsmyndigheten som eierskap åpner opp for. Hvis derimot viktige aspekter ved leveransene (for eksempel knyttet til kvalitet) ikke er observerbare og derfor ikke kan kontraktsfestes, vil betydningen av direkte eierkontroll være større.

Ut fra et kontraktseoretisk perspektiv er det imidlertid vanskeligere å forstå hva som er gevinsten ved privat eierskap. Hart, Schleifer og Vishny (1997) argumenterer for at myndighetene ikke kan binde seg til å gi ledelsen i en offentlig eid bedrift tilstrekkelige incentiver til å opptre kostnadseffektivt og til å opptre innovativt for eksempel ved å utvikle nye, markedstilpassede tilbud. Dalen, Moen og Riis (2001) vektlegger i stedet incentivene vårt politiske system gir myndighetene i egenskap av bedriftseiere. De argumenterer for at politikere som eiere har incentiver til å opptre defensivt i forhold til nødvendige omstillinger. Andre relevante arbeider er blant annet Schmidt (1996) og Laffont and Tirole (1993).

Ut fra et mer pragmatisk perspektiv kan det synes som om offentlige etater står mindre fritt til å velge organisasjonsform og interne belønningssystemer enn det som er tilfellet i private bedrifter. I prinsippet er det for eksempel mulig å gi

opsjonsliknende belønningspakker til ledere av Aetat lokal basert på regnskapstall. Slike belønningsformer forekommer i liten grad i det norske byråkrati. Mer generelt er byråkratiske organisasjonsformer som Aetat designet for forvaltningsformål, ikke for tjenesteproduksjon.ⁱⁱⁱ I et privat marked vil derimot markedskreftene ha en tendens til å virke disiplinerende på bedriftenes valg av organisasjonsform, ved at de virksomhetene som velger en effektiv organisasjonsform vil ekspandere på bekostning av de virksomhetene som har valgt en mindre heldig organisasjonsform. Dette kan tilsi at private aktører bedre er i stand til å utføre tjenesteproduksjon enn offentlige forvaltningsorganer.^{iv}

Private alternativer fremstår som mer attraktive hvis det eksisterer flere aktuelle private aktører slik at det kan etableres konkurranse. Konkurranse er positivt av flere grunner. For det første styrker det myndighetenes posisjon overfor de private leverandørene, slik at det er mulig å oppnå gunstigere vilkår. Videre oppnås en positiv seleksjonseffekt, gjennom at den mest egnede aktøren til en hver tid er leverandør. For det tredje vil muligheten av å miste konsesjonen til en konkurrent virke disiplinerende på leverandøren og bidra til at servicenivå og kostnadseffektivitet opprettholdes (Dalen, Moen og Riis 2002).

En rekke internasjonale studier har vært gjennomført for å avdekke virkningene av anbudskonkurranser på kostnadseffektivitet, tjenestekvalitet og lønns- og arbeidsbetingelser. 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 det på over 200 enkeltstudier, hovedsaklig fra England, USA og Australia. Nær 90% av studiene finner kostnadsgevinster. Hovedtyngden ligger i intervallet 10-30% (dekker halvparten av studiene). Enkelte av de empiriske studiene 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.

Erfaringsmaterialet knyttet til privat arbeidsformidling er svært begrenset. Det eksisterer imidlertid studier fra Australia, der store deler av arbeidsmarkedsetaten ble privatisert i 1997. I følge The productivity commission (2002) har den nye modellen ikke hatt nevneverdig effekt på jobbutiktene for den enkelte søker. Derimot er kostnadene halvert i forhold til den gamle modellen der en offentlig arbeidsformidling utførte de samme oppgavene. I tillegg viser spørreundersøkelser blant arbeidsledige at de arbeidsledige er mer fornøyd med det nye systemet enn med det gamle.

Det er også innført ordninger med privat arbeidsformidling fra andre land, som England og Tyskland, se for eksempel og Koning, Denys og Walwei (1999) og ILO (2003). Ordningene har til nå i liten grad vært gjenstand for en systematisk kvantitativ evaluering tilsvarende evalueringen i Australia.

Ønsker vi offentlig finansiert privat arbeidsformidling?

I dette avsnittet vil vi diskutere hvorvidt offentlig finansiert arbeidsformidling bør utføres av private aktører.

Muligheten for effektiv kontraktsstyring

Goder som produseres i offentlig regi er ofte kjennetegnet ved at de er sammensatte og vanskelig målbare (Hagen 2003), noe som vanskeliggjør effektiv kontraktsstyring. Dette er imidlertid ikke tilfellet for arbeidsformidling, hvor sluttproduktet (overgang fra ledighet til arbeid) i utgangspunktet er observerbart og verifiserbart. Det er dermed mulig å knytte finansiering opp mot antallet eller andelen personer som formidles inn i arbeid.^v

Myndighetenes målsetting er å få flest mulig i arbeid. Ved å knytte arbeidsformidlerens finansiering opp mot formidlingsandel kan myndighetene langt på vei sikre dette også er den private arbeidsformidlerens målsetting. Dermed blir myndighetenes og arbeidsformidlerens interesser i stor grad sammenfallende.

Her er det imidlertid nødvendig med noen viktige presiseringer. Selv om sluttproduktet i utgangspunktet er observerbart, kan heterogenitet, både mellom jobber og mellom arbeidstakere, skape problemer.

Jobber kan ha ulik kvalitet med hensyn til varighet, kvalifikasjonskrav, lønn og generelle trivselsfaktorer. En risikerer dermed at private arbeidsformidlere i for stor grad vil formidle arbeidsledige inn i jobber med lav kvalitet. Til en viss grad kan dette problemet avhjelpest ved at en benytter differensierte satser, slik at arbeidsformidlerens godtgjørelse vil være avhengig av jobbkarakteristika (for eksempel fast versus midlertidig jobb).

Heterogenitet mellom arbeidssøkerne innebærer at noen er lettere å formidle enn andre. Dermed kan en privat arbeidsformidler i for stor grad konsentrerer innsatsen om de som er relativt lette å formidle.^{vi} Erfaringer fra Australia viser at ”parkering” av arbeidssøkere som er vanskelige å formidle kan være et problem (Department of Employment and Workplace Relations, Australia 2002). Også her kan problemet til en viss grad avhjelpest ved at satsene differensieres ut fra en klassifisering av de arbeidsledige. Dette vil imidlertid neppe eliminere problemet, ettersom det sannsynligvis vil gjenstå en god del heterogenitet innenfor grupper med samme klassifisering.

Potensialet for konkurranse

Det er flere forhold som tilsier at potensialet for konkurranse innenfor privat arbeidsformidling er betydelig.

For det første er produksjonsteknologien innenfor arbeidsformidling trolig av en slik karakter at stordriftsfordeler relativt raskt tømmes ut. Det eneste unntaket her er 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.^{vii}

For det andre er konkurransesituasjonen i tilgrensende markeder som vikarutleie og rekruttering tilfredstillende. For eksempel var det innenfor vikarutleie i 2001 9

aktører med en omsetning over 100 mill kr (Norges største bedrifter 2003). Et enkelt søk på ”Personalutvelgelse” ved hjelp av søkemotoren Kvasir ga 27 bedriftstreff. Selv om vi ikke kjenner størrelsesfordelingen blant disse, gir det en pekepinn om at konkurransen er tilfredstillende.

For det tredje eksisterer det i markedet i dag en rekke aktører som potensielt kan drive med arbeidsformidling, innenfor vikarutleie, personalutvelgelse og job placement. En bedrift som Manpower skaffer for eksempel til veie i størrelsesorden 20.000 oppdrag til sine vikarer hvert år, en aktivitet som har klare likhetstrekk med arbeidsformidling. Videre er det grunn til å tro at flere av dagens tilbydere av arbeidsmarkedstiltak kan være potensielle arbeidsformidlere.

Vår oppfatning styrkes av erfaringene så langt fra KAT – prosjektet nevnt innledningsvis (Kjøp av formidlingsrettede arbeidssøker tjenester, se Simonsen 2003). I KAT- prosjektet konkurransesettes arbeidsformidling (inkludert nødvendig kvalifisering) av yrkeshemmede og langtidsledige. Interessen for prosjektet blant kommersielle aktører var betydelig. Til sammen 3 oppdrag ble lagt ut på anbud, og i alt 37 selskaper la inn bud.

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. Eksistensen av et relativt stort antall private arbeidsformidlere på nasjonalt nivå vil imidlertid trolig styrke konkurransen lokalt.

Breddefordeler mellom arbeidsformidling og annen privat virksomhet

I kapittel 2 fremmet vi generelle argumenter for og mot privat eierskap. For arbeidsformidling kan det i tillegg ligge betydelige breddefordeler (”economies of scope”) knyttet til samproduksjon av arbeidsformidling og andre aktiviteter som vikarutleie, personalutvelgelse og kvalifisering.

Ved ren arbeidsformidling kan forskjellige former for nettverk være viktig. Nettverk som benyttes til vikarutleie og personalutvelgelse vil trolig også kunne benyttes ved arbeidsformidling. Det kan også argumenteres for 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.

Innenfor vikarutleie er kunnskap om kompetansebehov i ulike jobber viktig for å oppnå ”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). Kunnskap om kompetansebehov i ulike jobber er åpenbart viktig 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. Det kan være bredde- og koordineringsgevinster ved at samme aktør står for både (deler av) kvalifiseringen og selve arbeidsformidlingen. Videre kan kvalifisering foregå på flere måter, gjennom eksterne eller bedriftsinterne kurs (arrangert av formidleren), eller ved vikariater i relevante stillinger. En privat arbeidsformidler vil her ha sterke incentiver til effektiv kvalifisering.^{viii}

Breddefordeler ved offentlig eierskap

Aetat har en forvaltningsrolle som blant annet er 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. 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 vil Aetat i rollen som arbeidsformidler få informasjon om de arbeidslediges søkeaktivitet. Dette er relevant for Aetats forvaltningsvirksomhet fordi den lediges søkeaktivitet er et viktig kriterium for å beholde retten til dagpenger. Breddefordelene mellom formidlingsaktiviteter og administrasjon av dagpenger er relativt sett størst ved

lavintensitets arbeidsformidling, der ressursene som avsettes til arbeidsformidling er begrensede.

Fortrengning og mulighet for misbruk

Offentlig finansiert arbeidsformidling (offentlig så vel som privat utført) kan medføre fortrengningseffekter, i den forstand at andre former for aktiviteter for å bringe arbeidsledige i arbeid vil reduseres i omfang. Først og fremst gjelder dette egenaktivitet fra den arbeidslediges side. I tillegg ville trolig også omfanget av privat finansiert arbeidsformidling vært større i fravær av Aetat.^{ix}

Det er imidlertid ikke åpenbart at offentlig finansiert privat arbeidsformidling vil gi sterkere fortrengningseffekter enn arbeidsformidling i offentlig regi. Et mulig unntak kan være for vikarutleie. Hvis det innføres en finansieringsordning for å få arbeidstakere inn i arbeid, vil dette vri vikarbyråenes incentiver bort fra vikarutleie og over mot ansettelser hos bedriftskundene. Hvis beløpene er tilstrekkelig store, kan dette gjøre tradisjonell vikarutleie vanskelig å opprettholde på sikt. Hvilke velferdskonsekvenser dette vil gi er imidlertid ikke opplagt.

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. I følge NOU 1998:15 oppgir under 10 prosent av de sysselsatte i Norge at de har fått sin nåværende stilling gjennom Aetat. En risiko ved offentlig finansiert privat 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 premieres ut fra antallet personer de formidler inn i jobb vil det være svært attraktivt å tiltrekke seg personer som allerede har en jobb for hånden. Dette kan gjøres ved å tilby ulike goder som subsidierte feriereiser forkledd som kursvirksomhet, eller endog rene bestikkelser. En slik form for misbruk vil kunne undergrave hele ordningen med privat arbeidsformidling.

Vår vurdering

I dagens system henvender ordinær arbeidssøkere seg først til Aetat. I forbindelse med registrering og administrasjon utfører Aetat som beskrevet innledningsvis lavintensitets arbeidsformidling for de arbeidsledige. Det er vår oppfatning at slik lavintensitets arbeidsformidling best ivaretas av Aetat. Breddefordelen mellom arbeidsformidling og administrasjon av dagpenger er her betydelig. Hvis en person kan gå direkte fra arbeid til en privat arbeidsformidler, kan i tillegg problemer knyttet til misbruk (se over) være stort.

Hvis egen søkeaktivitet etter en periode på 3-4 måneder viser seg ikke å gi resultater, kan det være aktuelt å gi et tilbud om mer intensiv arbeidsformidling. Ved intensiv arbeidsformidling vil breddefordelene mot Aetats forvaltningsmessige oppgaver relativt sett bli mindre viktige. En ”karensperiode” vil også gjøre at faren for misbruk ved privat arbeidsformidling blir mindre uttalt. Endelig vil heterogeniteten blant de arbeidsledige være mindre etter en periodes ledighet enn i begynnelsen av ledighetsperioden, ettersom en stor andel av arbeidssøkerne med de beste mulighetene da har fått jobb. Dermed blir kontraktsstyring enklere.

Vi konkluderer derfor med at mer intens bistand i form av arbeidsformidling til personer som har vært ledige en periode på 3-4 måneder med fordel kan utføres av private arbeidsformidlere.

Organisering av privat arbeidsformidling

I dette avsnittet har vi som utgangspunkt at de arbeidsledige etter en ledighetsperiode på 3-4 måneder (det vil si ved oppfølging) får tilbud om privat arbeidsformidling. Vi diskuterer først tre modeller for privat arbeidsformidling. Deretter diskuterer vi konsekvensene av privat arbeidsformidling for Aetat. Til slutt tar vi opp forholdet mellom privat arbeidsformidling og tradisjonelle arbeidsmarkedstiltak. De tre modellene vi analyserer er som følger:

1. Privat arbeidsformidling ”henges på” allerede eksisterende tiltak.
2. Privat arbeidsformidling som arbeidsmarkedstiltak (job placement).

3. Private arbeidsformidlere overdras et totalansvar for den arbeidsledige.

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. Organisatorisk 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.

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. For det andre vil finansieringsordningen stimulere kursarrangørene til å gå aktivt inn i en formidlingsrolle.

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 fast jobb innen 3 måneder etter at kurset er avsluttet.

Privat arbeidsformidling som arbeidsmarkedstiltak

En stor andel av de arbeidsledige får et tilbud (krav) om å delta på arbeidsmarkedstiltak når de har vært ledige rundt 6 måneder. Dette forslaget innebærer at privat arbeidsformidling blir et slikt alternativt arbeidsmarkedstiltak.^x

Som nevnt over vil myndighetenes og arbeidsformidlerens interesser i stor grad være sammenfallende. Dette innebærer at myndighetene kan delegerer beslutninger om organisering av jobbsøkeraktiviteten til arbeidsformidleren. Dermed kan den aktøren som står nærmest formidlingssituasjonen, nemlig arbeidsformidleren, treffe formidlingsrelevante avgjørelser.

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. 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. Etter hans oppfatning vil et opplegg med en fast finansiering på 25.000 kr per deltaker og en bonus på 15.000 kr per formidlede person være kommersielt interessant. Hvis vi tar som utgangspunkt at arbeidsformidling som arbeidsmarkedstiltak vil komme som erstatning for et annet arbeidsmarkedstiltak, samt frigjøre noe ressurser fra Aetat, er dette trolig innenfor mulighetsområdet gitt dagens budsjetttrammer.

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 (Simonsen 2003). Også VALS-prosjektet (forsøk med bonus for formidling av arbeidssøkere på ventelønn) opererer med høyere tall. Våre kilder understreket imidlertid at en med et godt organisert opplegg, og med personer som ikke har mer enn 4 måneders fartstid som ledig, kan oppnå formidling til lavere priser enn i KAT-prosjektet og til dels også VALS-prosjektet.

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.

Vår vurdering

Den minst ambisiøse formen for privat arbeidsformidling er å henge den private arbeidsformidlingen på allerede eksisterende tiltak. Dette er et enkel ordning som

raskt kan gjennomføres i stort omfang. Som nevnt er det allerede innført forsøkordninger 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. Et mer ambisiøst opplegg kan så vurderes på et senere tidspunkt.

Aetats rolle

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 hva slag tiltak og hvilken tilbyder den enkelte arbeidstaker skal allokere 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 residualt 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 tilfredstillende.
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.

Ved innføring av privat arbeidsformidling kan trolig noen av de ressursene Aetat i dag benytter til arbeidsformidling frigjøres. Disse ressursene er imidlertid begrenset. I Oslo og Akershus arbeider som nevnt anslagsvis kun 35 av Aetats 540 ansatte direkte med arbeidsformidling. En ordning med arbeidsformidling som arbeidsmarkedstiltak vil følgelig ikke innebære at Aetats rolle blir vesensforskjellig fra den rolle Aetat har i dag.

Arbeidsformidling eller kvalifisering?

I diskusjonen har vi åpnet for at arbeidsformidling som arbeidsmarkedstiltak kan utgjøre et alternativ til andre former for arbeidsmarkedstiltak for arbeidsledige med relativt små kvalifiseringsbehov, først og fremst kvalifiseringstiltak som AMO-kurs eller jobbklubb.

Som tidligere nevnt vil arbeidsformidling ofte inneholde lettere kvalifisering. Arbeidsformidling og arbeidsmarkedsopplæring vil dermed ha flere likhetspunkter. Hvis finansieringen av arbeidsopplæringen inneholder en bonus for personer som formidles inn i jobb, blir forskjellen mellom arbeidsformidling og arbeidsmarkedstiltak ytterligere redusert.

Som nevnt ved flere anledninger kan en ved privat arbeidsformidling sikre at myndighetenes og den private aktørens målfunksjon i stor grad er sammenfallende, nemlig å få personen i jobb. Dette er per i dag ikke tilfelle med kvalifiseringstiltak. For det første fordi kvalifisering kun er et delmål for myndighetene, avledet fra det overordnede målet om overgang til arbeid. For det andre fordi kvaliteten på kvalifiseringen i langt mindre grad enn overgangen til arbeid er observerbar.

Sammenfallet i interesser mellom myndigheter og arbeidsformidler innebærer at myndighetene i stor grad kan overlate organiseringen av virksomheten til den enkelte arbeidsformidler. Videre eksisterer det trolig breddefordeler mellom formidling og

lettere kvalifisering, for eksempel knyttet til informasjon om individuelle kvalifiseringsbehov. Endelig kan en privat arbeidsformidler også sikre at arbeidsformidling og kvalifisering kan gjennomføres parallelt, og ikke etappevis som i dag.

I diskusjonen i forrige avsnitt argumenterte vi for at det innenfor flere tilgrensende bransjer som for vikarutleie, rekruttering og job placement trolig eksisterer en betydelig kompetanse som er relevant for arbeidsformidling. Ved å innføre arbeidsformidling som arbeidsmarkedstiltak kan denne kompetansen nyttiggjøres i arbeidsmarkedspolitikken.

Konklusjon

Det er spesielt tre forhold som tilsier at offentlig finansiert arbeidsformidling med fordel kan utføres av private aktører:

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 attføringsstønad.
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 (både utført i privat og offentlig regi) 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 tre til fire måneders ledighetsperiode. Vi foreslår videre at arbeidsformidling arrangeres som et arbeidsmarkedstiltak. En slik modell vil være administrativt enkelt og innføre, og vil i relativt liten grad forde omstilling og omorganisering av Aetat.

Referanser

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

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

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

Hagen, K.P. Forelesningsnotater 2003.

Hart, O. (1995). *Firms, Contracts and Financial Structure*. Oxford University Press

Hart, O. and J. More (1990). "Property rights and the Nature of the Firm". *Journal of Political Economy* 98, 1119-58.

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

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

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

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

Laffont, J.J., and J. Tirole (1993). *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. MIT Press, Cambridge and London.

Moen, E.R., Dalen D.M, og C. Riis (2003). "Privat arbeidsformidling". Rapport nr 9/2003, Handelshøyskolen BI.

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

Norges største bedrifter 2003, Økonomisk Litteratur

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

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

Schmidt, K. (1996). "The costs and benefits of privatisation: An incomplete contract approach". *Journal of Law, Economics and Organization* XII, 1-24.

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

Williamsom , O.(1985): *The economic institutions of capitalism*. New York: The Free Press.

ⁱ Vi vil presisere at artikkelen ikke inneholder en evaluering av kvaliteten på det arbeidet de ansatte i Aetat per i dag faktisk utfører.

ⁱⁱ Hart and More (1990) definerer eierskap som residual kontrollrett, det vil si beslutningsmyndighet i situasjoner der ingen kontrakt spesifiserer hvilke beslutninger som skal fattes. Se Hart (1995) for en oversikt.

ⁱⁱⁱ For en oversikt se Niskanen (1971)

^{iv} Imidlertid gjelder ikke dette nødvendigvis andre organisasjonsformer i offentlig sektor som for eksempel statsaksjeselskaper.

^v Også fornyelse av konsesjonen bør betinges på oppnådde resultater. Dette behandles i detalj i Moen, Dalen og Riis (2003).

^{vi} 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) kan en nedprioritering av de ”svakeste” være uønsket.

^{vii} I prinsippet kan driften av registre også overlates til en private aktør, under forutsetning av at alle aktørene i markedet har tilgang til registrene.

^{viii} 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.

^{ix} Det faktum at private arbeidsformidlere ikke kan ta betalt av arbeidstaker ville nok i alle tilfeller ha virket dempende på de private arbeidsformidlernes kommersielle muligheter.

^x Som tidligere nevnt anbefaler vi imidlertid at tiltaket settes inn noe tidligere, etter 3-4 måneders ledighet.