

5 Konklusion og perspektivering

I dette afsnit opsummerer vi først resultaterne af rapportens empiriske undersøgelse efterfulgt af en diskussion af undersøgelsens begrænsninger. Det fører videre til vores anbefalinger til fremtidige videnskabelige studier af medarbejderkonsekvenser af udlicitering.

5.1 Opsummering af resultater

Vi har i denne rapport analyseret medarbejderkonsekvenser af udlicitering i form af overgange fra beskæftigelse i en offentlig organisation til beskæftigelse ved en privat leverandør i forbindelse med en udlicitering. Undersøgelsen tager udgangspunkt i udbud identificeret via udtræk af en bruttoliste over udliciteringer fra UdbudsVagten A/S' database, der indeholder alle offentliggjorte EU-udbud samt alle nationale udbud, beriget med CVR-data og koblet i anonymiseret form til individdata fra Danmarks Statistik. I analysen indgik 1.478 treatede individer, hvis udvikling over tid sammenlignes med kontrolindivider, der i udgangspunktet også arbejdede i den offentlige sektor i de samme arbejdsfunktioner, og som ikke oplevede en udlicitering. Vi følger individerne, uanset om de efter overgang til den private arbejdsgiver senere vælger at skifte job, bliver arbejdsløse eller lignende. Undersøgelsen har anvendt exact matching på præ-treatment variable kombineret med first-difference analyser. Undersøgelsen baserer sig på individer, der arbejder inden for fire serviceområder (rengøring, vej og park, drift af plejecentre/ældreboliger samt kantinedrift/madservice), hvoraf rengøringsområdet fylder klart mest i analysen.

Undersøgelsen viser, at de treatede individer, som flytter med over i den private organisation, sammenlignet med kontrolindividerne oplever et fald i erhvervsindkomsten i årene efter udliciteringen. Faldet er på ca. 30.000 kr. det første år, øges til omkring 40.000 kr. i andet år og falder til 29.000 kr. i tredje år efter udliciteringen. De udliciterede individer oplever samtidig en stigning i indkomstoverførsler i forhold til individerne i kontrolgruppen. Ser vi på midlertidige indkomstoverførsler, er stigningen på ca. 15.000 kr. det første år, mens den for overførsler generelt er lidt over 20.000 kr. Stigningen i indkomstoverførsler og øvrige overførsler aftager dog for de treatede individer – sammenlignet med kontrolindividerne – med ca. 5.000 kr. fra første år efter til tre år efter udliciteringen. Overførslerne kompenserer for minimum halvdelen (og for nogle år endda noget mere) af tabet af erhvervsindkomst, men der ses også en samlet tilbagegang i indkomst inklusive offentlige ydelser. Samlet set oplever de treatede individer i gennemsnit en tilbagegang i årsindkomsten (inkl. modtagne overførsler) på ca. 8.500 kr., ca. 19.000 kr. og ca. 12.000 i de tre første år efter udliciteringen sammenlignet med kontrolindividerne.

Analyserne viser desuden, at de treatede individer har længere perioder på primært dagpenge og i mindre grad andre offentlige ydelser end kontrolindividerne. Sammenlignet med kontrolindividerne har de udliciterede medarbejdere i gennemsnit ca. 4 hele eller delvise uger mere på dagpenge et år efter udliciteringen faldende til 2 uger mere på dagpenge tre år efter udliciteringen. Der kan også spores effekter på sygedagpenge, men det er primært i perioden umiddelbart efter udliciteringen. Effekterne på pension er signifikante, således at de treatede individer i højere grad modtager pensionsydelser, men meget begrænsede størrelsesmæssigt, og i robusthedsanalyserne er de ikke konsistent signifikante i alle år. Der kan kun spores meget begrænsede effekter på sundhedsforhold og primært på samtaleterapi, som er en relativ sjælden ydelse. Den primære konsekvens af udlicitering for medarbejdere på de fire undersøgte

serviceområder er derfor et fald i erhvervsindkomst og en stigning i indkomstoverførsler og øvrige overførsler, som tilsammen resulterer i et fald i individernes samlede årsindkomst.

Resultaterne er robuste overfor yderligere matching såvel som fravær af matching, og placebotest understøttede antagelsen om ens udvikling blandt de treatede individer og kontrolindividerne over tid. Selvom det kunne være yderst interessant at undersøge konsekvenserne af udlicitering på alle former for sygefravær, har vi ikke analyseret det kortvarige sygefravær, fordi data vedrørende denne variabel er ufuldstændige for private virksomheder og tillige generelt upålidelige, fordi disse rapporteringer ikke har monetære konsekvenser og derfor heller ikke bliver eksternt valideret. Dertil kommer, at kortvarigt sygefravær kun er meningsfuldt for personer i arbejde, hvilket er problematisk, fordi udliciteringen ville kunne påvirke, hvilke individer der kunne indgå i sygefraværsanalysen: Måske ville sygefraværet blandt de fortsat beskæftigede fremstå som mindre, fordi de mest syge/udsatte individer allerede var blevet afskediget eller selv havde sagt op.

Vi har i rapporten søgt at undersøge udviklingen i 12 centrale outcomes, mens det er uden for analysens område at afdække, hvorfor forskellene opstår. Faldet i erhvervsindkomst kan dække over faldende beskæftigelsesgrad, faldende arbejdstid eller faldende timeløn. Vi kan med andre ord ikke sige, om faldet i erhvervsindkomst skyldes, at de udliciterede medarbejdere efter udliciteringen i højere grad er arbejdsløse, om de arbejder færre timer om ugen og/eller om deres timeløn er lavere end de ikke udliciterede medarbejdere i kontrolgruppen, da det ligger uden for rapportens område at dekomponere effekterne. Vi kan dog ud fra resultaterne konstatere, at individer, der overgår til beskæftigelse hos en privat leverandør i forbindelse med en udlicitering, i højere grad bliver arbejdsløse. Desuden indikerer uddybende analyser, at en mindre andel af de beskæftigede samlet set har fuldtidsbeskæftigelse efter udliciteringen. Vi har således indikationer på, at de to første af de tre forklaringer – dvs. faldende beskæftigelse og faldende arbejdstid – i hvert fald spiller en betydelig rolle, men det er et oplagt emne for fremtidige studier at foretage en egentlig dekomponering af effekterne (se afsnit 5.3 for en række øvrige anbefalinger til fremtidige studier).

5.2 Undersøgelsens begrænsninger

Selv om denne undersøgelse leverer en lang række bidrag til den eksisterende litteratur, er det afslutningsvist vigtigt at minde om, hvad man kan tolke og ikke mindst ikke kan tolke på baggrund af den. Det er i den forbindelse vigtigt at påpege, at undersøgelsen omfatter udlicitering på fire serviceområder (rengøring, vej og park, drift af plejecentre/ældreboliger samt kantinedrift/madservice) og i praksis primært dækker rengøring, som er det område, hvor der blev identificeret flest medarbejderovergange i den undersøgte tidsperiode. Rengøringsområdet er vigtigt, eftersom det empirisk er et centralt udbudsområde i perioden, men især i forhold til konklusionen om lønnedgang skal man imidlertid være påpasselig med at konkludere udenfor de serviceområder, undersøgelsen har fokuseret på. Rengøring er et traditionelt lavtlønsområde, hvor vores viden om den generelt større lønspredning i den private sektor tilsiger, at netop rengøringsmedarbejdere vil kunne forventes at opleve en lønnedgang ved overgang fra offentlig til privat ansættelse. Vores robusthedsanalyser med individer udenfor rengøringsområdet understøtter pointen om, at dette resultat kan være afgrænset til specifikke lavtlønsområder, selvom det lille antal individer udenfor rengøringsområdet ikke muliggør en endelig konklusion om generaliserbarheden af resultaterne på dette punkt.

Undersøgelsen ser på medarbejderkonsekvenser for individer, der overgår fra den offentlige til den private arbejdsgiver i forbindelse med en udlicitering, og der bør ikke ekstrapoleres konsekvenser for andre typer af individer. Det skal i den forbindelse understreges, at undersøgelsen ikke estimerer effekter på alle medarbejdere, der er påvirket af en udlicitering. Mellem annonceringen af et udbud og den faktiske effektivering af den efterfølgende udlicitering kan der være medarbejdere, der bliver påvirket af processen, men som ikke overgår til den private virksomhed. Dette kan være, fordi de selv siger op, eller fordi de bliver fyret inden virksomhedsoverdragelsen, og andre omstændigheder såsom forflyttelse internt i organisationen eller pensionering i forbindelse med udliciteringen kan også gøre sig gældende.

Er man interesseret i den gennemsnitlige effekt af udlicitering på alle berørte medarbejdere, bør man derfor være opmærksom på, at de overdragede medarbejdere, som er i fokus i denne rapport, ikke nødvendigvis er repræsentative for alle medarbejdere. På den ene side kunne man fx forestille sig, at det er de svageste medarbejdere, der bliver opsagt, bliver syge, eller bliver presset ud i forbindelse med en udlicitering, og at den gennemsnitlige effekt på alle medarbejdere derfor er større end effekten på dem, vi fokuserer på i nærværende studie. På den anden side kunne man også forestille sig, at de stærkeste medarbejdere har lettest ved at finde alternativ beskæftigelse, og at disse i højere grad selv har fundet anden beskæftigelse efter annonceringen af udliciteringen og derfor er mindre påvirket af udliciteringen end dem, der overdrages. Hvis dette er rigtigt, vil den gennemsnitlige effekt for alle medarbejdere være mindre end effekten for de medarbejdere, der indgår i nærværende studie. Hvorvidt det ene eller andet er tilfældet, kan ikke afgøres på baggrund af de til rådighed værende data, og det er derfor et forbehold, som bør tages, og som kan danne grundlag for yderligere undersøgelser i fremtiden.

Et sidste forhold, der er vigtigt at påpege, er, at undersøgelsen udelukkende fokuserer på de medarbejdere, der initialt arbejdede i den offentlige organisation og i forbindelse med udliciteringen skifter til den private organisation. Der er således ikke tale om en samlet samfundsmæssig evaluering. Eksempelvis er et af undersøgelsens resultater, at treatede medarbejdere oplever en lønnedgang og modtager flere offentlige ydelser end kontrolindividerne. Man kan dog ikke heraf slutte, at udlicitering fra et samfundsperspektiv fører til et større forbrug af offentlige ydelser, eftersom det er muligt, at de øgede ydelser modsvares af en tilsvarende nedgang i forbruget af offentlige ydelser blandt personer, der ikke initialt arbejdede i den offentlige sektor, såfremt der blot sker en udskiftning af medarbejdere. Vores resultater kunne således principielt være konsistente med et uændret eller ligefrem reduceret træk på offentlige indkomstoverførsler, såfremt udliciteringen medførte, at den private virksomhed fik tilgang af nye medarbejdere, som før stod uden for arbejdsmarkedet. Det kan ikke afgøres inden for rammene af denne rapport. Hvad man derimod kan konkludere er, at der fra de tidligere offentlige medarbejders perspektiv sker en nedgang i løn og et større forbrug af offentlige ydelser i forbindelse med udlicitering på rengøringsområdet.

En samlet samfundsøkonomisk evaluering vil være yderst interessant, men vil også være svær at udføre i praksis, da det er svært at identificere (og måle effekter for) alle relevante grupper, der potentielt er påvirket af en udlicitering. Selvom der ikke er tale om nogen samlet samfundsøkonomisk evaluering, er det dog i et samfundsmæssigt perspektiv interessant, at de berørte medarbejdere ikke inden for den undersøgte

periode formår at nå tilbage på kontrolindividernes indkomstniveau målt ved de økonomiske outcomevariable. Det kunne i et dynamisk perspektiv indikere en vis træghed i den forstand, at nogle af de ressourcer, der bliver frigjort i forbindelse med en udlicitering (grundet effektiviseringer, besparelser eller medarbejderudskiftning) ikke finder fuld alternativ anvendelse inden for den tidsperiode, det har været muligt at følge individerne i nærværende undersøgelse.

Endelig bør det relateret til ovenstående understreges, at rapporten har undersøgt løn, indkomstoverførsler og sundhedsforhold for relevante medarbejdere, som skifter fra ansættelse i en offentlig til en privat organisation i forbindelse med udlicitering, men at den ikke forholder sig til, om de fundne resultater er positive eller negative fra en samfundsmæssig vinkel. Fx kan en lønnedgang enten tolkes som samfundsmæssig positiv eller negativ afhængig af perspektiv og forudsætninger. Er lønnedgangen fx et udtryk for, at lønnen i den offentlige sektor i udgangspunktet var for høj i forhold til medarbejdernes arbejdsopgaver og kompetencer, kan den være udtryk for en mere fair løndannelse og omvendt, hvis den initialt ses som havende et ønskværdigt niveau. Formålet med rapporten har været at fremlægge tal og analyser, som bidrager til en øget viden om medarbejderkonsekvenser af udlicitering, mens en vurdering af, om konsekvenserne samlet set skal tillægges en positiv eller negativ værdi, ligger uden for undersøgelsens ramme og sigte.