

Performance der öffentlichen Arbeitsvermittlung der Schweiz im Zeitraum 1998–2007

Seit einigen Jahren misst die Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI) am Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrum (WWZ) der Universität Basel in unregelmässiger Folge¹ die zeitliche Entwicklung der Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung, verstanden als die Fähigkeit der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV), Stellensuchende trotz widriger Bedingungen schnell und dauerhaft in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Die letzte Studie aus dieser Reihe datiert aus dem Jahr 2005 und bezieht sich auf den Zeitraum 1998–2003. Beim vorliegenden Beitrag handelt es sich um eine Aktualisierung der bisherigen Resultate.² Die Performance der öffentlichen Arbeitsvermittlung ist im Zeitraum 1998–2007 um rund 20% gestiegen. Dank dieser Verbesserung fielen die Kosten der Arbeitslosenentschädigung im Jahre 2007 schätzungsweise um etwa 800 Mio. Franken niedriger aus.



George Sheldon
Extraordinarius für Nationalökonomie und Leiter der Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI) am Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrum (WWZ) der Universität Basel

Der Messansatz, auf dem die Untersuchung beruht, ist produktionstheoretisch konzipiert. Demnach misst sich die Effizienz eines RAV am Verhältnis seiner Inputs zu seinen Outputs bzw. an seiner Produktivität:

$$\text{Effizienz} = \frac{\text{Outputs}}{\text{Inputs}}$$

Die Outputs beziehen sich auf die zwei Hauptziele der öffentlichen Arbeitsvermittlung: die schnelle und dauerhafte Wiedereingliederung der Arbeitslosen. Die Inputs hingegen bestehen aus erschwerenden Bedingungen, die ausserhalb der Kontrolle eines RAV liegen und die Wiedereingliederung erschweren. Sie beschreiben die aktuelle Arbeitsmarktlage und die unterschiedlichen Zusammensetzungen der Arbeitslosenbestände der RAV.

Um das Messkonzept in der Praxis umzusetzen, bedarf es Verfahren, mit welchen sich die Vielzahl der unterschiedlich dimensionierten Inputs und Outputs zusammen addieren lässt. Die Studie hat die speziell für diesen Zweck entwickelte Data Envelopment Analyse (DEA) verwendet, die in der Effizienzmessung weit verbreitet ist.³ Demnach ist ein RAV dann vollkommen effizient, wenn kein anderes RAV unter sonst gleichen Bedingungen die Stellensuchenden schneller und dauerhafter wiedereingliedern kann.

Effizienzmessung auf neuer Datenbasis

Bislang beruhte die Effizienzmessung auf den Daten des ökonometrischen Modells der Wirkungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen zur Verbesserung der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Diese Zahlen beziehen sich ausschliesslich auf die versicherte Arbeitslosigkeit, so unter anderem auf die Dauer des Taggeldbezugs als Mass für die Länge des Eingliederungsprozesses (Output). Seitdem aber im Juni 2003 die Regeltaggeldfrist von rund zwei auf anderthalb Jahre verkürzt sowie nach Alter und teilweise Region differenziert wurde, ist dieser Weg aufgrund der Datenbrüche nicht mehr gangbar. Die Daten des ökonometrischen Modells hatten ohnehin gegen eine Reihe von Schwächen anzukämpfen, die ihre Eignung für unsere Zwecke in Frage stellten:⁴

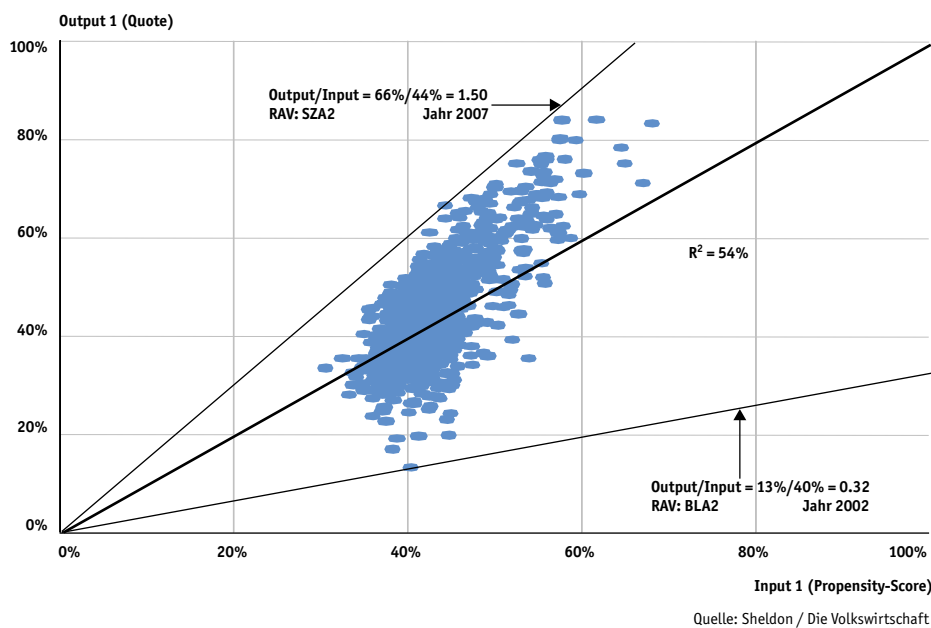
- Die als Output verwendete Taggeldbezugsdauer bezog sich aufgrund ihrer Länge auch auf Perioden ausserhalb des eigentlichen Untersuchungszeitraums, in welchem die erschwerenden Bedingungen (Inputs) ihre Gültigkeit hatten und die RAV auf die Dauer grundsätzlich einwirken konnten.
- Die erschwerenden Bedingungen (Inputs) waren von den RAV zum Teil selbst verschuldet oder bildeten eher die künftige als die laufende Vermittlungssituation ab.

Vor diesem Hintergrund haben wir uns entschieden, die Effizienzmessung auf eine neue Datenbasis zu stellen, welche die bisherigen Schwächen eliminiert. Die neuen Angaben entstammen der amtlichen Arbeitslosenstatistik, die auch die nichtversicherte Stellenlosigkeit erfasst. Als Mass für die Dauer der Wiedereingliederung dient nun der Anteil aller Arbeitslosen am Jahresanfang, die während des gleichen Kalenderjahres eine Stelle fanden (Stellenantrittsquote). Gemäss den Grundsätzen der Bestandserneuerungstheorie verhält sich die Dauer der Stellensuche umgekehrt proportional zu dieser Quote. Je kürzer die Stellensuchdauer, desto höher fällt der Anteil der Wiedereingliederten aus. Die Dauerhaftigkeit der Wiedereingliederung hingegen wird am Anteil der gleichen Vermittelten gemessen, die ihre neue Stelle mindestens ein Quartal hielten.

Die Inputs erfuhren ebenfalls eine Änderung. Diese beschreiben nunmehr die Zusammensetzung der von einem RAV zu betreuenden Stellensuchenden am jeweiligen Jahresanfang sowie die in diesem Zeitpunkt vorherrschende Arbeitsmarktlage. Sie sollen die Schwere der Bedingungen erfassen, unter denen ein RAV im jeweiligen Kalenderjahr zu operieren hat. Zudem wurde die Anzahl der berücksichtigten Einflussfaktoren deutlich erhöht. Eine Anhebung der Zahl der Inputs kann aber das gemessene Ausmass der Effizienz künstlich erhöhen: Je mehr Faktoren Berücksichtigung finden, desto einmaliger bzw. unvergleichbarer erscheint das Einzel-RAV, so dass es schwerer wird, ein RAV zu finden, das unter den gleichen Bedingungen seine Stellensuchenden schneller und dauerhafter wiedereingliedert. Um diesen verzerrenden Effekt auszuschalten, wurde die Viel-

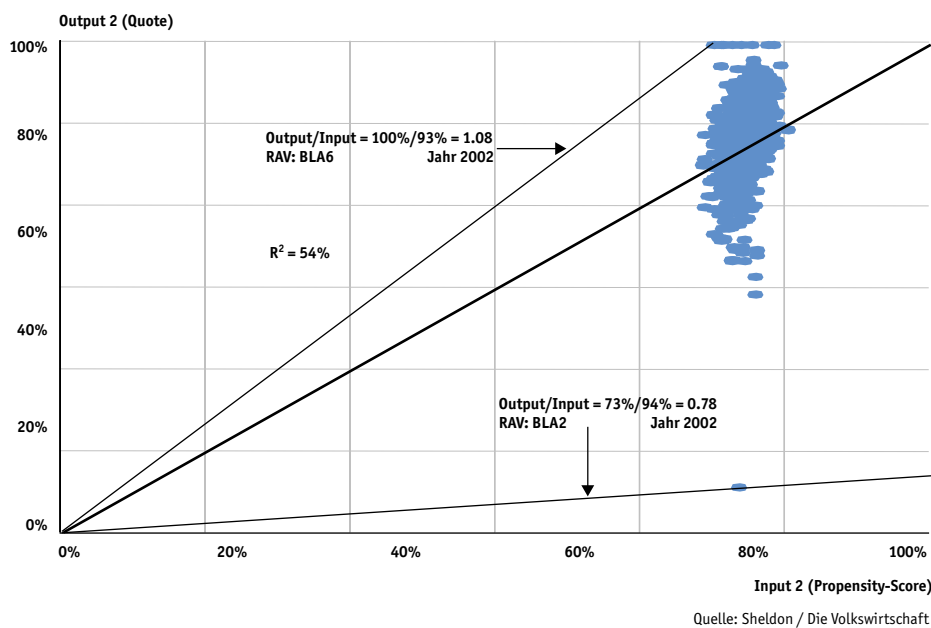
Grafik 1

Anteil der innerhalb eines Jahres Wiedereingegliederten, 1998–2007



Grafik 2

Anteil der dauerhaften Wiedereingliederungen, 1998–2007



zahl der Kontrollvariablen zu sogenannten Propensity-Scores verdichtet. Diese geben die Wahrscheinlichkeit eines Stellensuchenden an, aufgrund seines Inputprofils eine Stelle innerhalb eines Jahres zu finden (Output 1) bzw. im anschliessenden Quartal nicht wieder arbeitslos zu werden (Output 2). Auf diese Weise reduziert sich die Zahl der Inputs auf zwei. Zudem wird das Input-Output-Verhältnis der Effizienzmessung bzw. der obigen Gleichung in einen Soll-Ist-Vergleich umgewandelt, bei dem die zwei Propensity-Scores das Soll und die tatsächlich eingetretenen Anteile das Ist bilden.

Die Ergebnisse der Datenverdichtung erscheinen in *Grafik 1* und *Grafik 2*. Sie präsentieren die zwei Propensity-Scores (Soll) zusammen mit ihrem jeweils zugehörigen Output (Ist). Die dort gezeigten Propensity-Scores beruhen auf der ökonomischen Auswertung der Arbeitslosigkeitsbiografien von über 1,2 Mio. Personen, die Anfang der Jahre 1998–2007 stellenlos waren. Die personenbezogenen Propensity-Scores wurden nach Jahr und RAV gemittelt. Jeder Punkt in den Grafiken stellt ein RAV in einem gegebenen Jahr dar. Entlang eines Fahrstrahls ist das Verhältnis zwischen Output und Input bzw. die Vermittlungseffizienz konstant.

Anhand der Grafiken ist zu erkennen, dass ein Grossteil der RAV mehr leisten (das heisst schneller und dauerhafter wiederingliedern) als das, was man aufgrund der unterschiedlichen Zusammensetzung ihrer Arbeitslosenbestände und der Marktlage von ihnen erwarten würde. Dies trifft auf alle RAV zu, die oberhalb der Hauptdiagonale liegen, wo Soll gleich Ist gilt. Daraus ist allerdings nicht zu schliessen, dass deshalb die Mehrzahl der RAV effizient ist. Die Effizienz wird in der DEA am Input-Output-Verhältnis der leistungsstärksten RAV gemessen, die als Messlatte bzw. Benchmark dienen. In *Grafik 1*, die sich auf die Häufigkeit bzw. Schnelligkeit der Wiedereingliederung bezieht, bildete sich diese Benchmark im Jahre 2007 aus dem Fahrstrahl durch das RAV SZA2, dessen Ist-Leistung (Output) seine Soll-Leistung (Input) um 50% übertraf. In Bezug auf die Dauerhaftigkeit der Wiedereingliederung (*Grafik 2*) bestand die Messlatte im Jahre 2002 aus dem Fahrstrahl durch das RAV BLA6, dessen Ist-Leistung seine Soll-Leistung um 8% überstieg. Die Benchmark, auf welche sich die DEA stützt, besteht hingegen aus einer Kombination der beiden Messlatten.

Die beiden Grafiken zeigen auch, inwiefern sich die gezeigten Leistungen der RAV (vertikale Achsen) durch ihre unterschiedlichen Voraussetzungen (horizontalen Achsen) erklären lassen. Wenn die Leistungsunterschiede vollständig auf unterschiedliche Bedingungen zurückzuführen wären, müssten alle Punkte in der Grafik auf der Hauptdiagonalen liegen. Bis zu welchem Grad dies zutrifft, wird durch die Werte von R^2 in den Grafiken wiedergegeben. Auf der Basis dieser Messzahl ist zu erkennen, dass die Schnelligkeit der Wiedereingliederung wesentlich stärker (54%) von den unterschiedlichen Voraussetzungen der RAV abhängt als die Dauerhaftigkeit (8%). Der unerklärte Rest deutet auf Ineffizienz hin, die demnach hinsichtlich der Dauerhaftigkeit der Wiedereingliederung grösser sein müsste.

1 Vgl. Sheldon (2000, 2003, 2005).

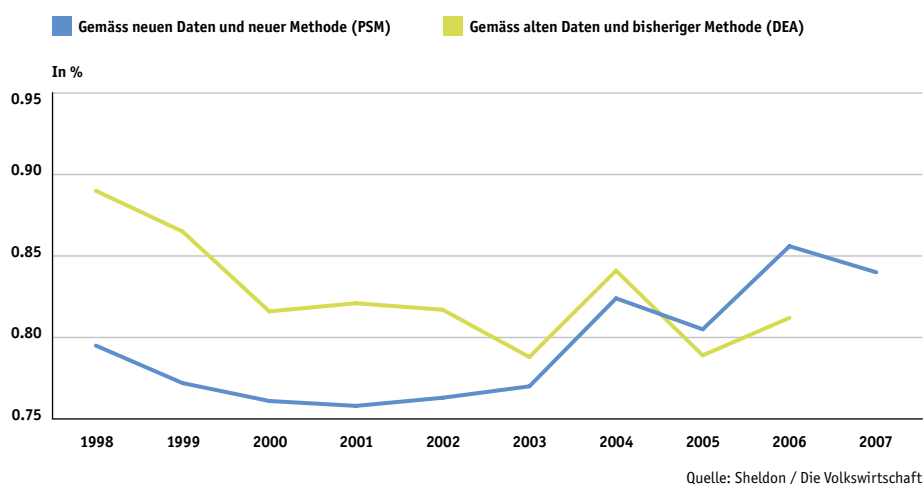
2 Vgl. Sheldon (2008).

3 Vgl. etwa «Die Volkswirtschaft» 6-2008, S. 4–30.

4 Es gilt zu betonen, dass sich diese Kritikpunkte nicht auf das ökonomische Modell der Wirkungsvereinbarung beziehen, sondern ausschliesslich auf die Eignung der Daten des Modells für unsere Zwecke.

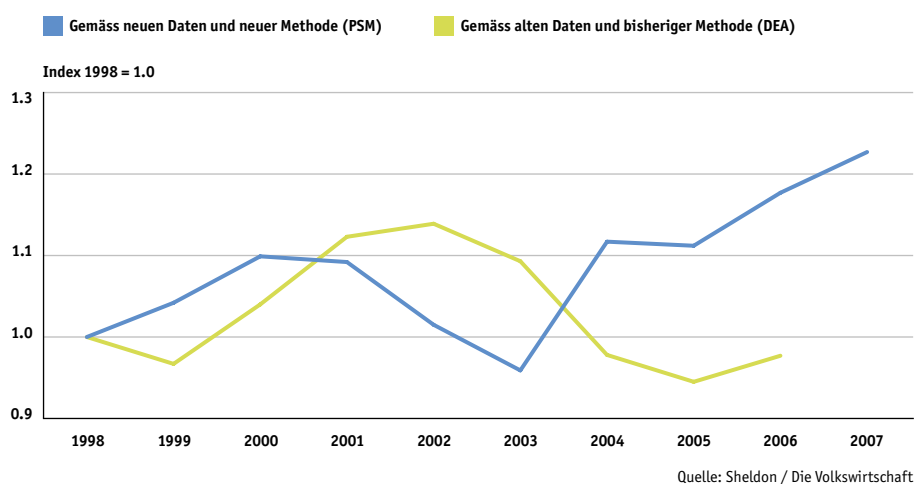
Grafik 3

Grad der relativen Vermittlungseffizienz, 1998–2007



Grafik 4

Index der absoluten Vermittlungseffizienz, 1998–2007



Kasten 1

Literatur

- Sheldon, G. (2000), Die Auswirkung der Errichtung von Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) auf die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung, in: Die Volkswirtschaft, April, S. 25–29.
- Sheldon, G. (2003), Die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung der Schweiz im Zeitraum 1998–2001, in: Die Volkswirtschaft, April, S. 31–34.
- Sheldon, G. (2005), Performance der öffentlichen Arbeitsvermittlung der Schweiz im Zeitraum 1998–2003, in: Die Volkswirtschaft, Oktober, S. 35–37.
- Sheldon, G. (2008), Entwicklung der Performance der öffentlichen Stellenvermittlung der Schweiz im Zeitraum 1998–2007, Studie erstellt im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco), Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik, Universität Basel.

mance der RAV stark streut. Wenn alle RAV gleichermaßen effizient wären bzw. kein Leistungsgefälle bestünde, würde der Durchschnitt 100% betragen. Wie die Grafik zeigt, ist das Leistungsgefälle zwischen den RAV – über den ganzen Untersuchungszeitraum hinweg betrachtet – gemäss den neuen, zuverlässigeren Daten kleiner als nach den alten Zahlen.

Absolute Vermittlungseffizienz der RAV

Der Umstand, dass die *relative* Vermittlungseffizienz der RAV seit 1998 zugenommen hat, bedeutet allerdings nicht, dass die *absolute* Effizienz der öffentlichen Stellenvermittlung gestiegen ist. Die relative Vermittlungseffizienz bezieht sich lediglich auf die Benchmark des jeweiligen Jahres. Wenn die Messlatte zur Bestimmung der relativen Effizienz im Zeitablauf aber fiel, kann die Vermittlungseffizienz der RAV absolut gesunken sein, obwohl ihre relative Effizienz gestiegen ist. Gemäss *Grafik 4* scheint dies jedoch nicht der Fall zu sein. Im Gegenteil: Auf der Grundlage der verbesserten Datenbasis ist die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung als Ganzes seit 1998 um rund 20% gestiegen. Demnach werden Arbeitslose heute unter sonst gleichen Bedingungen um etwa ein Fünftel schneller und dauerhafter wieder eingestellt als 1998. Bezogen auf die 3,3 Mrd. Franken, die 2007 für Taggeld ausbezahlt wurden, bedeutet dies eine Kostenersparnis von rund 800 Mio. Franken. Das Effizienzniveau der öffentlichen Arbeitsvermittlung hat dabei nicht nur allgemein, sondern in sämtlichen Kantonen – ausser in Nidwalden und Obwalden, die ein RAV teilen – zugenommen.

Ausblick

Insgesamt weisen die Ergebnisse beruhend auf der verbesserten Datengrundlage auf eine erfreuliche Entwicklung hin. Unbekannt bleiben allerdings die genauen Ursachen dieser Bewegungen. Diese Frage wird es in Zukunft zu beantworten gelten.

Relative Vermittlungseffizienz der RAV

Die relative Vermittlungseffizienz vergleicht die Performance der einzelnen RAV in einem gegebenen Jahr. Das Effizienzmass gibt an, bis zu welchem Grad ein RAV – angesichts der Performance der leistungsstärksten RAV (Messlatte) – sein Leistungspotenzial ausgeschöpft hat. Demnach bedeutet ein Wert von 0,90, dass das RAV sein Leistungspotenzial bis zu 90% erreichte.

Grafik 3 zeigt die Entwicklung der mittleren relativen Vermittlungseffizienz der RAV im Zeitraum 1998–2007. Es handelt sich um das gewichtete geometrische Mittel der relativen Effizienz der einzelnen RAV. Als Gewicht dient die Grösse eines RAV gemessen an der Zahl der Arbeitslosen. Da die relative Vermittlungseffizienz nach oben begrenzt ist, bzw. höchstens 100% betragen kann, gibt der abgebildete Durchschnitt zugleich das Effizienzgefälle zwischen den RAV wieder. Ein niedriger Wert bedeutet, dass die Perfor-