

Die Auswirkung der Errichtung von Regionalen Arbeitsvermittlungszentren auf die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung

George Sheldon*

Lead

Die zweite Teilrevision des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG), deren zweite Etappe im Januar 1997 in Kraft trat, brachte eine bedeutende Veränderung in der öffentlichen Arbeitsvermittlung hierzulande: Die über 3'000 Gemeindearbeitsämter, welche die öffentliche Arbeitsvermittlung bis dahin vollzogen, wurden zu rund 155 (Stand 1998) sogenannten Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAVs) zusammengefasst. Das Ziel der Reorganisation bestand darin, die öffentliche Arbeitsvermittlung leistungsfähiger zu gestalten. Der nachfolgende Beitrag berichtet über eine Studie, die untersucht, inwiefern die Reform ihr Ziel erreicht hat. Die Untersuchung ist ein Teilprojekt des gesamtschweizerischen Evaluationsprogramms der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Untersuchungsansatz

Der in der Studie verfolgte Untersuchungsansatz ist produktionstheoretisch orientiert. Sie betrachtet die öffentliche Arbeitsvermittlung als einen Produktions- bzw. Transformationsprozess, in welchem gemeldete Stellensuchende¹ und offene Stellen (Inputs) in Neuanstellungen und Stellenbesetzungen (Outputs) verwandelt werden. Die Auswirkung der Errichtung der RAVs auf die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Arbeitsvermittlung wird daran gemessen, inwiefern die Reform die Effizienz dieses Transformationsprozesses zu erhöhen vermochte.

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

¹ Stellensuchende setzen sich im nachfolgenden Bericht aus den in der amtlichen Statistik des **seco** ausgewiesenen Arbeitslosen sowie aus Teilnehmern an Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen, Beschäftigungsprogrammen oder Zwischenverdiensten zusammen.

Abbildung 1 stellt das Untersuchungskonzept graphisch dar. Wie zu erkennen ist, werden neben Stellensuchenden und offenen Stellen auch weitere Inputs berücksichtigt. Es handelt sich um Faktoren, welche die Vermittlungseffizienz eines RAV beeinflussen, aber nicht unmittelbar mit der RAV-Reform in Verbindung stehen, und deren Einfluss deshalb eliminiert werden muss. Auf diese Weise wird den unterschiedlich günstigen Ausgangssituationen der einzelnen RAVs Rechnung getragen: Von keinem RAV wird mehr erwartet als das, was vergleichbare RAVs zu erbringen vermögen. Grundsätzlich wäre auch die Zahl der Besetzungen von offenen Stellen als ein Output des Vermittlungsprozesses zu berücksichtigen. Die Qualität der Datenbasis sprach jedoch dagegen.

Abbildung 1: Die öffentliche Arbeitsvermittlung als Transformationsprozess

Die Messung der Auswirkung der RAV-Einführung beruht auf einem Vergleich der Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung vor und nach der Errichtung der RAVs. Als Vergleichsjahre dienen 1994 und 1998. Die beiden Jahre bieten sich aus mehreren Gründen für Vergleichszwecke an. Das Jahr 1998 erweist sich als günstig, da es für eine grösstmögliche Aktualität der Resultate sorgt und gleichzeitig den RAVs 1997 als Übergangsjahr zum Aufbau ihrer Kapazitäten gewährt. Als Vergleichsjahr kommt 1994 deshalb in Betracht, weil die damalige Arbeitsmarktlage, gemessen an der Entwicklung der Arbeitslosigkeit, derjenigen von 1998 am stärksten ähnelt (vgl. *Abbildung 2*). Hinzu kommt, dass - bis auf den Kanton Waadt² - noch kein Kanton 1994 ein RAV errichtet hatte.

Verglichen werden in der nachfolgenden Studie nicht RAVs *per se*, sondern RAV-Regionen. Diese setzen sich aus jenen Gemeinden zusammen, die 1998 ein RAV-Einzugsgebiet bildeten. Die vorliegende Arbeit untersucht somit, ob die Reorganisation der Gemeindearbeitsämter in RAVs die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung der RAV-Regionen erhöht hat.

Als Datenquelle der Untersuchung dient das computerunterstützte System der Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik (AVAM) des **seco**, das alle den Arbeitsämtern gemeldeten Stellensuchenden und offenen Stellen erfasst. Die

² Nach BUCHER (1995) befanden sich 1994 drei von später 24 (Stand 1998) RAVs im Kanton Waadt im Aufbau.

vorliegende Studie beruht somit auf einer Vollerhebung, die für die gesamte Schweiz und die zwei verglichenen Jahre definitionsgemäss repräsentativ ist.

Messung der Vermittlungseffizienz

Die Effizienz des Vermittlungsprozesses einer RAV-Region wird im Folgenden am Verhältnis ihrer Outputs zu ihren Inputs bzw. an der Produktivität des Prozesses gemessen, d.h. an der Fähigkeit der RAV-Region, aus dem Bestand an den Arbeitsämtern gemeldeten Stellensuchenden und offenen Stellen einen Strom an dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen zu erzeugen. Da ein grosses Strom-Bestands-Verhältnis einen hohen Bestandsumschlag und somit einen kurzen Verbleib im Bestand impliziert, verhält sich das hier definierte Effizienzmass umgekehrt proportional zur Dauer der Stellenlosigkeit³. Der in der vorliegenden Studie gewählte Untersuchungsansatz misst somit indirekt auch die Auswirkung der Errichtung der RAVs auf die Dauer der Arbeitslosigkeit, die in den RAV-Evaluationsstudien von Ernst & Young Consulting (EYC, 1999) als ein Haupteinflusskanal angesehen wird. Zusammenfassend ergibt sich der folgende Zusammenhang:

$$\text{Effizienz} = \frac{\text{Outputs}}{\text{Inputs}} = \frac{\text{Strom}}{\text{Bestand}} = \frac{1}{\text{Dauer}} . \quad (1)$$

"Data Envelopment Analysis" als Auswertungsverfahren

Das obige Effizienzmass (1) lässt sich in der Praxis nicht direkt umzusetzen. Dafür fehlen geeignete Gewichte, um die heterogenen Inputs bzw. Outputs zu sinnvollen Aggregaten zusammenzufassen. Zur Lösung dieses allgemeinen Problems der praktischen Effizienzmessung haben CHARNES ET AL. (1978) ein Verfahren entwickelt, die sogenannte Data Envelopment Analysis (DEA), das - im vorliegenden Fall - die Gewichte für jede RAV-Region in der Weise bestimmt, dass eine RAV-Region gegenüber den anderen RAV-Regionen möglichst produktiv erscheint. Das Verfahren liefert ein Effizienzmass, das auf einer Skala von 0 bis 1 liegt und den Grad angibt, bis zu welchem eine RAV-Region ihr Effizienzpotential ausschöpft. Letzteres wird durch die gezeigte Leistungsfähigkeit vergleichbarer RAV-Regionen bestimmt. Demnach

³ Damit ist die Dauer einer abgeschlossenen Episode von Stellenlosigkeit gemeint.

bedeutet etwa ein Effizienzmass von 0,8, dass eine RAV-Region vor dem Hintergrund dessen, was anderer Regionen mit bestenfalls gleich guten Voraussetzungen zu leisten vermögen, nur 80 Prozent ihres Effizienzpotentials erreicht. Oder umgekehrt: Dass die betreffende RAV-Region - angesichts der Leistungen vergleichbarer RAV-Regionen - ihre Zahl an dauerhaft wieder eingegliederten Stellensuchenden um 25 Prozent⁴ müsste steigern können. Da DEA mehrere Outputs simultan berücksichtigen kann, liefert sie ein einziges Effizienzmass für alle Outputs. Eine nachträgliche Aggregation outputspezifischer Effizienzmasse mit arbiträren Gewichten - wie etwa in der RAV-Evaluationsstudie von EYC (1999) - erübrigt sich.

Komponenten der Vermittlungseffizienz

Das unausgeschöpfte Effizienzpotential einer RAV-Region bzw. ihre Ineffizienz lässt sich mit Hilfe von DEA auf zwei grundsätzliche Faktoren zurückführen:

- die Ineffizienz, die in einer ungünstigen Grösse des RAV-Einzugsgebiets begründet liegt (sogenannte Skaleneffizienz) und
- die Ineffizienz, die auf einer gegenüber ähnlich grossen RAV-Regionen suboptimalen Vermittlungsleistung beruht (Ineffizienz im engeren Sinne bzw. "Mismanagement").

Die Skaleneffizienz beruht auf dem Konzept der "thick-market"-Externalitäten, die postuliert, dass die Wahrscheinlichkeit einer Markthandlung mit der Tiefe des Marktes zunimmt.⁵ Übertragen auf den Arbeitsmarkt heisst dies, dass die Chancen einer Übereinstimmung der Merkmalsprofile von offenen Stellen und Stellensuchenden und somit der Entstehung eines Beschäftigungsverhältnisses mit der Zahl der offenen Stellen und Stellensuchenden und deren damit verbundenen Vielfalt wächst.

Im Mittelpunkt dieser Studie steht nicht in erster Linie die Vermittlungseffizienz, sondern deren Veränderung. Vor dem Hintergrund des bisher Gesagten lässt sich die Veränderung der Effizienz (TFP)⁶ der

⁴ $= (0,8^{-1} - 1) \times 100$.

⁵ Vgl. DIAMOND (1982).

⁶ TFP = totale Faktorproduktivität

öffentlichen Arbeitsvermittlung einer RAV-Region in drei Komponenten zerlegen:⁷

$$TFP = TF \cdot \Delta SE \cdot EF \quad (2)$$

wobei: TF^8 = Veränderung des Effizienzpotentials der RAV-Region,
 ΔSE = Veränderung der Skaleneffizienz (SE) der RAV-Region und
 EF = Veränderung ihrer Effizienz im engeren Sinne.

Im Hinblick auf die Auswirkung der RAV-Einführung auf die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung interessiert uns in erster Linie die erste Komponente einer Effizienzveränderung (TF), da die mit der Reform verbundene Reorganisation der öffentlichen Arbeitsvermittlung zu vorübergehenden Ineffizienzen geführt haben könnte, welche das wahre Bild trüben. Das Vorgehen gemäss (2) verhindert, dass solche Umstellungsverluste fälschlicherweise der RAV-Reform angelastet werden.

Veränderung der Vermittlungseffizienz 1994-98

Tabelle 1 präsentiert aggregierte Ergebnisse⁹ aus der Anwendung von (2) mit Hilfe der DEA auf die 155 RAV-Regionen. Werte grösser 1 bedeuten eine Verbesserung, Werte unter 1 eine Verschlechterung gegenüber 1994. Wie zu erkennen ist, liefert die Tabelle ein gemischtes Bild. Werden alle 11 der oben definierten Inputs berücksichtigt, einschliesslich der Zahl der offenen Stellen (V) und des Anteils der Stellensuchenden in aktiven Massnahmen (AM)¹⁰, so zeigt sich, dass sich die Effizienz (TFP) der öffentlichen Arbeitsmarktvermittlung in Gefolge der RAV-Reform beinahe halbierte, wobei der Rückgang weitgehend auf eine entsprechende Abnahme des uns interessierenden Effizienzpotentials (TF) zurückzuführen ist. Lässt man die beiden Inputs dagegen fallen, so ist festzustellen, dass die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung um 6,4 Prozent zunahm, wobei der Grossteil

⁷ Vgl. FÄRE ET AL. (1994). Es handelt sich bei den Veränderungen um Indexpzahlen: Ein Wert von Eins bedeutet demnach keine Änderung.

⁸ TF = technischer Fortschritt.

⁹ Es handelt sich um gewichtete geometrische Mittel der entsprechenden Werte der 155 RAV-Regionen, wobei die relativen Stellensuchendenanteile (Durchschnitt 1994 und 1998) der RAV-Regionen als Gewichte dienen.

¹⁰ Bei den aktiven Massnahmen handelt es sich ausschliesslich um Beschäftigungsprogramme, Umschulung und Weiterbildung sowie Zwischenverdienste.

der Veränderung wiederum auf einer entsprechenden Veränderung des Effizienzpotentials beruht. Die anderen Komponenten der Effizienzveränderung bleiben vom Ausschluss der beiden Inputs weitgehend unberührt.

Tabelle 1: Komponenten der Veränderung der Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz, 1994-98 (Indexwerte)

Die Ursachen des sich verändernden Bildes liegen darin, dass zwischen 1994 und 1998 der Anteil der Stellensuchenden in aktiven Massnahmen von 0,03 auf 0,32 Prozent hochschnellte (*Abbildung 2*) und sich die Zahl der von den Arbeitsämtern erfassten offenen Stellen beinahe verdreifachte, ohne dass es zu einem entsprechenden Anstieg der monatlichen Zahl der dauerhaft Wiedereingegliederten kam. Gemäss dem Wert von TF hätte man 1998 aufgrund des deutlich höheren Mitteleinsatzes etwa doppelt¹¹ so viele dauerhafte Wiedereingliederungen erwarten müssen. Dass dies nicht eintraf, spricht nicht für die Wirksamkeit der verstärkten Teilnahme der Stellensuchenden an aktiven Massnahmen. Deren offenbar mangelnde Wirksamkeit mag allerdings daran liegen, dass sich die maximale Dauer des Taggeldbezugs zwischen 1994 und 1998 deutlich verlängerte. Empirische Untersuchungen von SHELDON (1999) deuten darauf hin, dass sich der verstärkte Einsatz aktiver Massnahmen und die verlängerte Bezugsfrist gegenseitig neutralisierten.

Abbildung 2: Arbeitslose und Stellensuchende in der Schweiz, 1990-98

Der starke Anstieg der Zahl der gemeldeten offenen Stellen erklärt sich daraus, dass das RAV-Controlling ab 1997 die RAVs anhielten, mehr offene Stellen zu erfassen. Offenbar haben diese Aktivitäten das für die Stellensuchenden relevante und ihnen bekannte Angebot an Anstellungsmöglichkeiten nicht erhöht. Das Resultat spricht gegen die Vorgabe von Leistungsstandards, die sich an den Mitteln statt an den Zielen der Arbeitsvermittlung orientieren. Wie das Beispiel zeigt, neigen solche Vorgaben den Mitteleinsatz statt der Zielannäherung zu maximieren.

Die Effizienzgewinne, die unter Ausschluss der Inputs V und AM festzustellen sind, dürften in erster Linie auf reine Reorganisationseffekte zurückzuführen

¹¹ $(0,480)^{-1}$

sein, die sich aus der Restrukturierung der in über 3'000 Gemeindearbeitsämter zersplitterten öffentlichen Arbeitsvermittlung in 155 RAVs ergeben. Dies wird durch einen weiteren Befund unterstützt, wonach die RAV-Einführung in der Regel keine Effizienzgewinne in kleinräumigen bzw. dünnbevölkerten Kantonen brachte, wo es ohnehin wenige Gemeindearbeitsämter gab und deshalb geringe Bündelungsvorteile zu erwarten waren.

Die kleine Veränderungen, welche die beiden anderen Komponenten (EF, □SE) der Vermittlungseffizienz erfuhren, weist auf niedrige Umstellungsverluste hin.

Bedeutung von Grössenvorteilen

Der Einfluss der Grösse eines RAV-Einzugsgebiets auf die Ergebnisse deutet auf die Präsenz von Grössenvorteilen ("thick market"-Externalitäten) hin. Vertiefte Untersuchungen zeigen den auch, dass die Vermittlungseffizienz eines RAV mit der Zahl der von ihm betreuten Stellensuchenden und Stellenofferten ansteigt. *Abbildung 3* stellt den Zusammenhang für ein hinsichtlich der anderen Inputs durchschnittliches RAV ("Durchschnittsbeziehung") dar. Die Ergebnisse beziehen sich auf das Untersuchungsjahr 1998. Demnach nimmt die Vermittlungseffizienz eines RAV bis zu einer Grösse von zusammen etwa 5'000 Stellensuchenden und offenen Stellen zu. Ursache der Grössenvorteile ist die mit einem hohen Bestand an offenen Stellen und Stellensuchenden verbundene Vielfalt der Angebote, welche die Wahrscheinlichkeit, etwas "Passendes" zu finden, erhöht.

Abbildung 3: Auswirkung der Grösse eines RAV auf seine Vermittlungseffizienz¹²

Der Befund, wonach sich die Grösse des Einzugsgebiets eines RAV auf dessen Effizienz stark auswirkt, steht im diametralen Gegensatz zu den Ergebnissen der RAV-Evaluationsstudie von EYC (1999), die keine Grösseneffekte entdecken konnte. Das abweichende Resultat ist methodenbedingt: Das von EYC verwendete Verfahren¹³, das in den 50er

¹² Jeder Punkt stellt ein RAV dar.

¹³ Corrected Ordinary Least Squares.

Jahren entwickelt wurde¹⁴, ist in der Regel ausserstande, Grösseneffekte aufzuspüren, weshalb es in der heutigen Praxis selten Anwendung findet.

Schlussfolgerungen

Die erzielten Resultate lassen folgende Schlüsse zu:

- Das Zusammenfassen der über 3'000 Gemeindearbeitsämter in 155 RAVs hat die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung erhöht. Festgestellte Effizienzverluste verbinden sich mit dem vermehrten Einsatz aktiver Massnahmen und der verstärkten Stellenerfassung durch die Arbeitsämter und dürfen nicht der RAV-Einführung angelastet werden.
- Die negative Auswirkung der Stellenakquisitionsbemühungen der RAVs auf deren Vermittlungseffizienz spricht gegen die Verwendung von Zielvorgaben, die sich an den Mitteln der Arbeitsvermittlung orientieren. Vielmehr soll die Vermittlungseffizienz eines RAV als dessen Leistungsstandard dienen. Zu deren Erfassung bietet sich in erster Linie die dafür geschaffene DEA an.
- Der Befund, wonach die Vermittlungseffizienz eines RAV mit der Grösse seines Einzugsgebiets wächst, spricht für ein intensiveres Ausnutzen des regionsübergreifenden Vermittlungspotentials des AVAM. Das Resultat unterstützt auch Bestrebungen, die geographische Mobilität der Arbeitslosen zu erhöhen. Doch vor allem legt das Ergebnis nahe, kleinere RAVs zusammenlegen, notfalls über Kantonsgrenzen hinweg, um ihre Einzugsgebiete zu vergrössern und somit die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung zu erhöhen.

¹⁴ Vgl. WINSTEN (1957)

Literaturhinweise

- BUCHER, P. (1995), "Einführung regionaler Arbeitsvermittlungszentren (RAV)", in: *Die Volkswirtschaft*, April, S. 42-47.
- CHARNES, A., COOPER, W., RHODES, E. (1978), "Measuring the Efficiency of Decision Making Units", in: *European Journal of Operational Research*, Bd. 2, S. 429-444.
- DIAMOND, P. (1982), "Aggregate Demand Management in Search Equilibrium", in: *Journal of Political Economy*, Bd. 90, S. 881-894.
- ERNST & YOUNG CONSULTING (EYC) (1999), "Berechnung der Wirkungen der RAV unter Berücksichtigung exogener Einflussfaktoren", Schlussbericht zuhanden des **seco** und der Leiter der kantonalen Arbeitsämter, Bern.
- FÄRE, R., GROSSKOPF, S., NORRIS, M., ZHANG, Z. (1994), "Productivity Growth, Technical Progress, and Efficiency Change in Industrialized Countries", in: *American Economic Review*, Bd. 84, S. 66-83.
- SHELDON, G. (1999), "Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung", in: Kommission für Konjunkturfragen (Hrsg.), *Liberales wirtschaftspolitisches Konzept. Materialband*, Bern.
- WINSTEN, C. (1957), "Discussion on Mr. Farrell's Paper", in: *Journal of the Royal Statistical Society*, Serie A, Bd. 120, S. 282-284.