
Karl-Martin Sjöstrand

Några kommentarer till Althin-Behrenz effektivitetsanalys av arbetsförmedlingskontor

I nummer 3, 1996 av Arbetsmarknad & Arbetsliv redovisade Rikard Althin och Lars Behrenz den första undersökningen där produktionsfrontanalys använts för att mäta effektiviteten på svenska arbetsförmedlingskontor. De fann stora skillnader i effektivitet. Karl-Martin Sjöstrand har inte funnit deras undersökning helt invändningsfri.

Althin-Behrenz har, i en pionjärstudie för svenska förhållanden, jämfört 297 arbetsförmedlingskontor med avseende på deras effektivitet under 1993. De har jämfört kontorens resurser med deras ”produktion” i form av antal arbetsplaceringar, antal placeringar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, antal personer placerade i Samhall eller med lönebidrag, och vad man kallar för ”attribut” hos produktionen, genomsnittlig vakantstid (exklusive reducerade order) och genomsnittlig sökandetid för sökande aktuella för omedelbar placering.

Karl-Martin Sjöstrand är biträdande utredningschef på Arbetsmarknadsstyrelsen.

De resurser som ingår i jämförelsen är personal, uppdelat på platsförmedlare, vägledare och assistenter, samt lokalyta och antal nätanslutningar för de datorer förmedlarna använder i sitt dagliga arbete med sökande och platser.

Jämförelsen har genomförts med den så kallade DEA-metoden. I princip innebär metoden (i det här fallet) att man jämför kontor med ungefär samma kombination av värden på resultaten med avseende på hur mycket resurser man haft tillgång till. Resultaten indikerar mycket stora skillnader i effektivitet mellan kontoren.

Studien är, som nämnts, den första i sitt slag för svenska förhållanden, och även jämfört med liknande studier i andra nordiska länder unik på så sätt att den tar sikte direkt på förmedlingens slutprodukter, dvs

arbetsplaceringar och åtgärdsplaceringar, medan man i andra liknande studier endast mätt "vad man gör" på förmedlingen, såsom antal sökandesamtal, arbetsgivarbesök, anvisningar och liknande.

Men även om studien innebär en lovvärd ansats vill jag diskutera beräkningarna på ett antal punkter. Detta är angeläget inte minst eftersom de bägge författarna kommer att fortsätta sitt arbete med nya studier av förmedlingens effektivitet.

Mina reservationer gäller framför allt följande:

- Mätningen tar endast hänsyn till en mindre del av förmedlingarnas arbets- och åtgärdsplaceringar. Uppskattningsvis ingår endast en tredjedel av samtliga arbetsplaceringar och omkring 40 procent av åtgärdsplaceringarna i de resultat som jämförs.
- Ingen hänsyn har tagits till det enskilda kontorets förutsättningar vad beträffar antal sökande och antal vakanser.

1. Endast en mindre del av arbets- och åtgärdsplaceringarna ingår

Mätningarna omfattar *endast de inskrivningsperioder som påbörjats* under 1993. Endast de arbets- och åtgärdsplaceringar som avslutat en inskrivningsperiod som påbörjats under 1993 ingår således i jämförelsen mellan kontoren. Motiveringen till denna uppläggning är följande. Arbetsplaceringar och åtgärdsplaceringar under 1993 som avslutar sökandeperioder som påbörjats före 1993 kan vara resultat av förmedlingsinsatser som gjorts innan mätåret. Det skulle därför, enligt resonemanget, felaktigt tillskrivas insatser under 1993.

Det är uppenbart att den här ansatsen i hög grad kan snedvrída jämförelsen mellan

kontoren. Kontor som vid årets början har en stor ingående stock av sökande kommer inte att få tillgodoräkna sig resultatet av de insatser som görs för dessa sökande under mätåret. Det finns också en inkonsekvens i ansatsen i och med att resultat av insatser under 1993 men som faller ut först 1994 inte heller ingår i mätningarna.

En alternativ och rimligare ansats hade varit att räkna alla arbets- och åtgärdsplaceringar som gjordes under 1993 och anta som en approximation att den överskattning man gör för de sökande som fanns vid förmedlingen redan innan 1993 motsvaras av den underskattning man gör genom att man inte följer upp insatser gjorda under 1993 vad beträffar resultat som faller ut efter årets slut. Detta är ett möjligt sätt att angripa problemet eftersom de resurser som mätningen omfattar inte varierar särskilt mycket över närliggande perioder, utan är mer eller mindre fixa över närliggande år. Om resurserna hade varit starkt variabla från låt säga månad till månad och det finns en mycket nära korrespondans mellan insatser och resultat, hade denna ansats inte varit rimlig. Men, som sagt, resurserna i mätningen är mer eller mindre fixa över tiden (se även punkt 3 och 4 nedan).

2. Endast avaktualisering till arbete ingår

Arbetsplaceringar registreras på två sätt i arbetsförmedlingens statistik. Dels finns en grupp av sökande som när de erhåller arbete lämnar förmedlingens skyddande hägn och alltså avaktualiseras ur förmedlingens register. En annan grupp av sökande väljer att stå kvar som inskrivna vid förmedlingen, ofta därför att det erhållna arbetet är tillfälligt eller endast på deltid. Dessa sökanden byter då sökandekategori, och kvarstår i

registren som "deltidsarbetslös" eller "har tillfälligt arbete". I Althin-Behrenz studie ingår endast de arbetsplaceringar som lett till avaktualisering. Enligt uppgifter för 1994 kommer därmed endast omkring hälften av alla arbetsplaceringar med i mätningen. De lokala arbetsmarknaderna skiljer sig åt beträffande andelen tillfälliga arbeten och praxis varierar mellan kontoren beträffande hur man statistikför arbetsplaceringarna. Följaktligen är variationen mellan kontoren mycket kraftig vad beträffar den andel av arbetsplaceringarna som kommer att ingå i mätningarna. För 1994 sträcker sig andelen arbetsplaceringar som registrerats som avaktualiseringar från omkring 25 procent för vissa kontor till 75 procent för andra kontor. Detta innebär naturligtvis en allvarlig felkälla beträffande kontorens resultat, eftersom kontor som för över sökande som fått arbete till andra sökandekategorier inte tillgodoräknas dessa arbetsplaceringar i studien.

3. Har antalet sökande och platser ingen betydelse för resultaten?

I Althins-Behrenz studie ingår inte antalet sökande och antalet vakanser direkt i effektivitetsmätningen. Motiveringen till detta är att man i den använda modellen inte bör låta variabler ingå som det ligger utanför det enskilda kontorets möjligheter att påverka.

Istället försöker Althins-Behrenz ta hänsyn till förutsättningarna på det enskilda kontorets arbetsmarknad genom att med regressionsanalys relatera kontorets effektivitetstal till antal sökande och antal vakanser. De erhåller klart signifikant utslag för att antalet sökande och vakanser har samband med den uppmätta effektiviteten. Man räknar sedan om resultaten till elasti-

citeter. Elasticiteten för sökande är 0,40 och för vakanser 0,23. Om antalet sökande ökar med låt säga 1 procent skall vi således förvänta oss att effektiviteten ökar med 0,4 procent.

En första åtgärd, när man nu, genom regressionskattningen, vet att sökande och vakanser har ett signifikant inflytande på resultaten, borde rimligen vara att korrigera materialet för dessa variablers inflytande. Så har man dock inte gjort.

Man drar istället slutsatsen att regressionsresultaten visar att antalet sökande och vakanser är försumbara i sammanhanget. De uppmätta effektivitetstalen skulle således inte behöva korrigeras för att antalet sökande och platser varierar mellan kontoren.

Det här framstår för mig som en egendomlig slutsats. För kontor med jämförbara resurser kan antalet vakanser och antalet sökande skilja med flera hundra procent. Dessa skillnader bör ge stort utslag i kontorens resultat, med de samband man skattat mellan sökande och vakanser å ena sidan och den uppmätta effektiviteten å andra sidan.

4. Storleken har betydelse!

I Althins-Behrenz studie förutsätts att det inte finns någon skillnad i förutsättningar mellan små och stora kontor. Av beräkningar (regressionskattningar) som jag själv genomfört (kommer att redovisas i AMS rapportserie) samt av AMS numera avsomnade internerkonsultgrupps mer ad hoc-mässiga observationer förefaller det emellertid som om effektiviteten avtar med kontorsstorlek. Detta förefaller också vara fallet i Althins-Behrenz studie, även om författarna inte ägnat det någon uppmärksamhet. Med reservation för att resultaten är påverkade av de begränsningar i mätningen som angivits ovan, kan man se ett klart mönster där små kontor

framträder som mer effektiva än större kontor. I *tabell 1* har kontoren indelats efter personalstyrkans storlek och i varje storleksklass har andelen kontor som är "bäst i klassen", dvs har ett effektivitetstal lika med ett, angetts. Det framgår klart att det finns ett negativt samband mellan andelen kontor med en effektivitet lika med 1, och kontorens storlek.

Tabell 1.

Personalstorlek	Antal kontor	Andel med 100 procents effektivitet
1-5	21	52
6-10	94	18
11-20	88	10
21-30	52	14
31-	42	5
<i>Summa:</i>	297	16

Även om vi inte begränsar oss till andelen toppkontor utan ser till hur den uppmätta effektiviteten fördelar sig på samtliga kon-

tor i olika storleksklasser finns det, som framgår av *figur 1*, ett tydligt mönster.

Att produktiviteten avtar med kontorsstorleken är naturligtvis intressant i sig. Det har också konsekvenser för undersökningens uppläggning. Det är rimligt att i själva beräkningsmodellen ta hänsyn till den avtagande produktiviteten (diseconomies of scale) för att ge en mer rättvisande bild av de enskilda kontorens effektivitet. Det innebär vidare att det inflytande från nya sökande och nya vakanser som Althin-Behrenz beräknat i sin regressionsanalys är en underskattning. Antalet sökande och antalet vakanser är positivt korrelerade med kontorsstorlek. Samtidigt innebär ökande kontorsstorlek att effektiviteten sjunker. Den positiva effekten av ett större antal sökande och vakanser motverkas därför av en ökande kontorsstorlek. Tar man inte explicit hänsyn till detta i beräkningarna kommer man att underskatta betydelsen av antalet sökande och vakanser.

Figur 1. Effektivitetstals fördelning efter kontorsstorlek. Boxarna visar fördelningen av de mittersta 50 procenten (1:a - 3:e kvartilen), de tjocka strecken är medianer och de tunna visar fördelningen av övriga observationer.

