

## **Insentiver i offentlig sektor**

*Ola Kvaløy, professor i økonomi, Universitet i Stavanger*

### **1. Innledning**

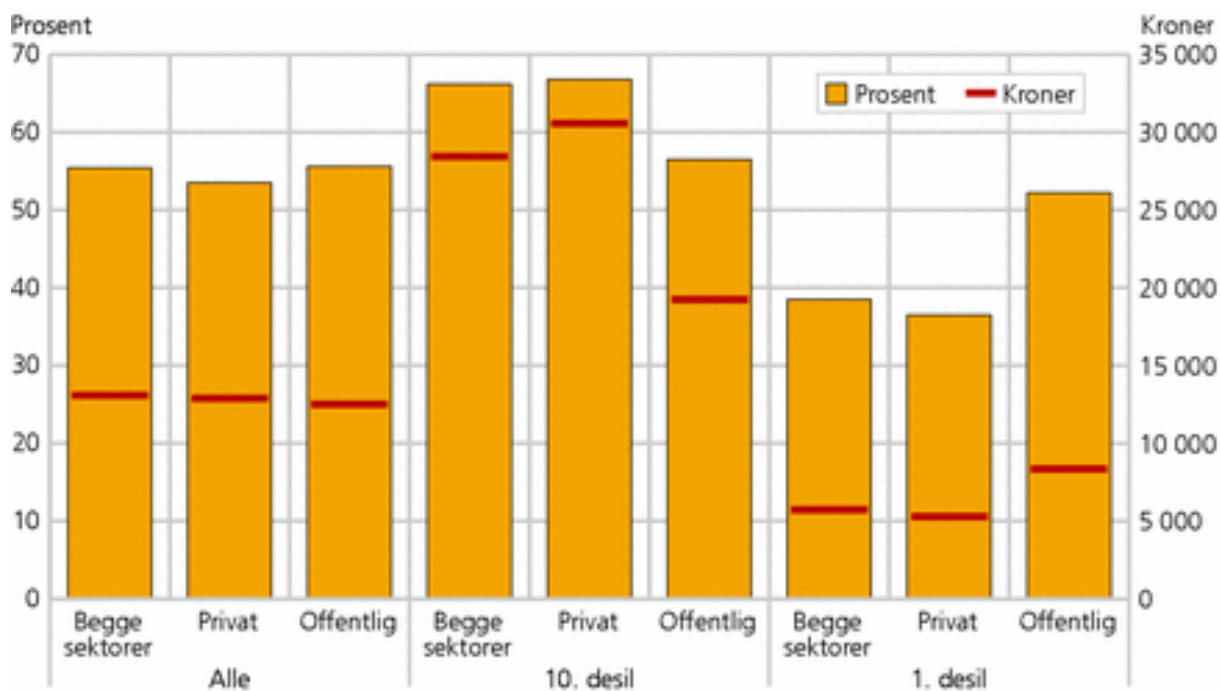
For at en virksomhet skal kunne nå sine mål, må menneskene som virker der ha motivasjon og insentiver til å yte innsats, og til å yte innsats på de riktige oppgavene. Insentivene vil kunne avhenge av organisatorisk og strukturelle forhold, men vil alltid koke ned til hvordan den enkelte blir belønnet for de valg han eller hun gjør; belønning i form av lønn, anerkjennelse, eller den indre glede man kan få av å ha gjort en god jobb.

I nyere økonomisk teori antar man at folk er villige til å yte en rimelig innsats mot fast lønn, men at det må ligge ytterligere økonomiske insentiver til for at folk skal yte innsats utover dette nivået. Medarbeidere i en organisasjon trenger da å vite at det er en positiv sammenheng mellom hva de presterer og hva de får igjen. De får dermed former for insentivlønn, eller såkalt prestasjonsbasert lønn. Vidt definert, er prestasjonsbasert lønn lønnsdifferensiering og lønnsutvikling basert på flere kriterier enn utdanning og ansiennitet.

Man skiller gjerne mellom eksplisitte og implisitte insentiver. Eksplisitte insentiver kan være provisjonslønn, bonuser eller resultatlønn. Implisitte insentiver kalles gjerne også karrieremotiver, og kommer i form av økt fastlønn, forfremmelser, eller muligheter for bedre betingelser utenfor egen organisasjon.

Nesten alle bedrifter i privat sektor bruker implisitte insentivordninger. Over halvparten av bedriftene i det private rapporterer at de også bruker ulike former for eksplisitte insentivordninger (Barth m. fl. 2015). I offentlig sektor gjør man på individnivå lite bruk av eksplisitte insentiver, med unntak av enkelte lederlønnsordninger. Men man anvender implisitte insentiver gjennom stillingsopprykk eller individuelle forhandlinger om økt fastlønn.

Det er imidlertid også store forskjeller på styrken i de implisitte insentivene. Dette fremkommer av å se på lønnsspredningen innad i offentlig og privat sektor. Lønnsspredningen er et mål på de implisitte insentivene, ettersom det sier noe om hvor mye ens innsats eller produktivitet potensielt kan kaste av seg. Lønnsspredningen er betydelige større i privat sektor enn i offentlig sektor, og spesielt er forskjellen stor mellom topplønn og gjennomsnittslønninger. Som vi ser av figuren fra SSB, økte forskjellen i lønnsspredning betydelig gjennom 00-tallet. Mens gjennomsnittslønningene økte mer i offentlig sektor, økte topplønnene (10 desilen) betydelig mer i privat sektor.



Kilde: Lønnstatistikk, alle ansatte, Statistisk sentralbyrå.

Dette notatet vil si litt om hvorfor insentivene er svakere for dem som jobber i offentlig sektor, hvilke konsekvenser det har –med fokus på seleksjonseffekten, og hvilke muligheter en har for å forbedre insentivene.

## 2. Hvorfor er insentivene svakere i offentlig sektor?

Det er flere grunner til at organisasjoner, både private bedrifter og offentlige virksomheter, er forsiktige med å ta i bruk eksplisitte incentivordninger for sine ansatte. Disse grunnene er spesielt uttalte i offentlig sektor (se f. eks Dixit, 2003):

- Komplekse oppgaver: Oppgavene er komplekse og det er vanskelig å måle eksakt verdiskapning. Man jobber gjerne også i team med andre, og det kan være vanskelig å skille ut den enkeltes bidrag til verdiskapningen.
- Mange oppgaver («multitasking»): En person gjør gjerne mange oppgaver, der noen er enklere å måle enn andre. Ved å forsøke å belønne ett mål, risikere man å fortrenge andre mindre målbare oppgaver. Man kan gjerne telle antall saker en konsulent behandler, eller antall pasienter en lege opererer, men kvaliteten på arbeidet er vanskeligere å måle.
- Mange oppdragsgivere: Handlingene til en offentlig virksomhet påvirker mange ulike interessenter, det være politikere, byråkrater og innbyggere. Målfunksjonen til virksomheten blir fort uklar. I private bedrifter maksimerer man profitt. I det offentlige er det mindre opplagt hva som skal optimeres. Skal man for eksempel maksimere kvaliteten i tjenestetilbudet, eller minimere kostnadene for et gitt tjenestetilbud? Under slike forhold er det mer krevende å designe effektive insentiver.

- Motiverte medarbeidere: Hvis jobben oppleves meningsfull, kan man få høy innsats også uten insentivlønn. I verste fall kan insentivlønn bidra til å fortrenge medarbeidernes indre motivasjon.

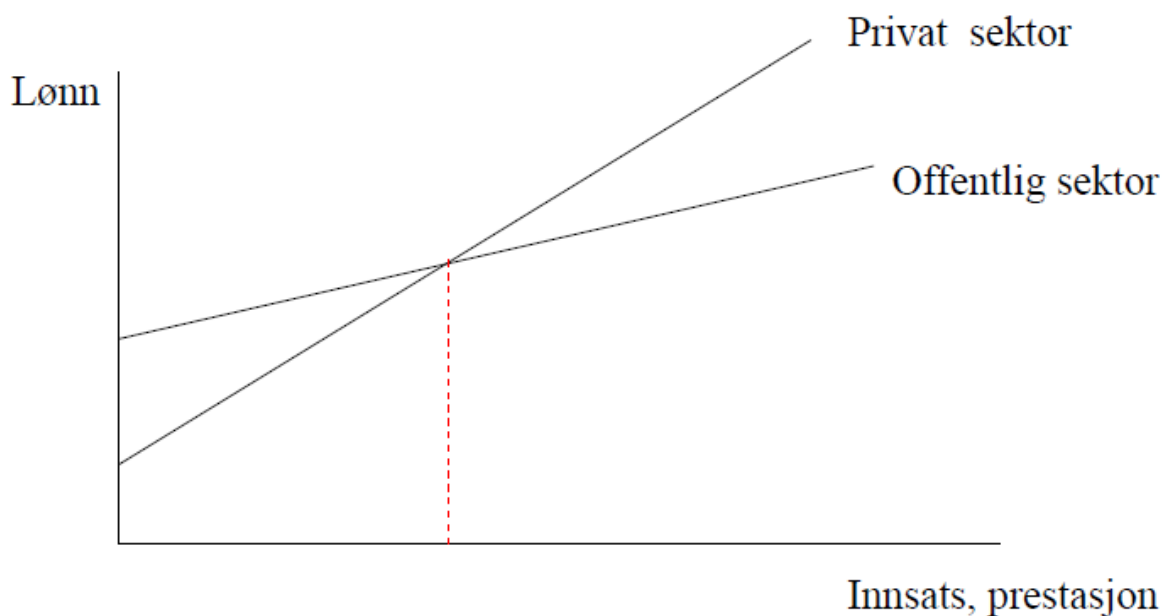
Når det gjelder implisitte insentiver, målt ved lønnsspredning, er det spesielt tre forhold som gjør at disse er svakere i offentlig sektor:

- Mangel på konkurranse: Offentlige virksomheter er ofte monopolister, og har dermed svakere insentiver til å holde kostnadene nede, og til forbedre og innovere. Dermed er det mindre behov for å tiltrekke de mest kompetente medarbeiderne, og man kan tillate en flatere lønnsstruktur.
- Fagforeninger: Det er langt flere fagorganiserte i offentlig enn i privat sektor. Fagforeningene har ofte politisk og økonomisk interesse av en flat lønnsstruktur.
- Teknologisk utvikling: Kunnskap og kompetanse blir stadig viktigere for den enkelte arbeidstakers produktivitet, og teknologiske nyvinninger har bidratt til at produktivetsforskjellene mellom arbeidstakere har økt (såkalt «skillbiased technical change, SBTC, se Card og DiNaro, 2002). Mer produktive arbeidstakere evner i større grad å utnytte ny teknologi til å bli enda mer produktive. Dermed øker lønnsforskjellene i privat sektor, mens offentlig sektor holder igjen. Dessuten er offentlig sektor mer tjenesteintensiv og mindre teknologidrevet enn privat sektor, noe som kan bidra til at SBTC øker forskjellen mellom sektorene.

### **3. Konsekvens av svakere insentiver: Seleksjonseffekten**

Det er grunnleggende sett to begrunnelser for insentivlønn. Den mest opplagte er selve insentiveffekten. Produktiviteten til dem som blir gitt svake eller feilslåtte insentiver er lavere enn den kunne vært.

Den andre - og minst like viktige - begrunnelsen, er seleksjonseffekten. Insentivene i en organisasjon er bestemmende for hvem som velger å jobbe der.



Figuren over viser en stilisert sammenheng mellom lønn og produktivitet i privat og offentlig sektor. Spørsmålet er hvem som velger å jobbe i offentlig sektor. I teorien kan man få seleksjon langs følgende dimensjoner:

- Produktivitet. De minst produktive (til venstre for stiplet linje) velger offentlig sektor.
- Risiko. Variabel lønn gir mer usikkerhet. De mest risikoaverse velger offentlig sektor.
- Selvsikkerhet. Privat sektor kan fremstå mer attraktiv for dem med stor tro på egne ferdigheter.
- Altruisme. Offentlig sektor kan tiltrekke seg folk som er mindre opptatt av egen materiell vinning, og desto mer opptatt av andre forhold ved jobben, som det å jobbe for samfunnsnyttige formål.

Hva sier så empirisk forskning?

Eksperimentelle studier viser at variasjon i insentivsystemer gir signifikante seleksjonseffekter, se Dohmen og Falk (2011). Ulike former for prestasjonsbasert avlønning tiltrekker seg folk som er mer produktive og mindre risikoaverse. Dohmen og Falk viser også at prestasjonsbasert avlønning tiltrekker seg folk med overdreven tro på egne ferdigheter, herunder menn i langt større grad enn kvinner. Kvinner er mer tilbøyelige til å velge fastlønsregimer. Videre viser de at fastlønsregimer i større grad tiltrekker mennesker med høy grad av såkalt «sosiale preferanser» det vi si preferanser for andres velferd.

Empiriske studier av seleksjon til offentlig sektor tegner mye av det samme bildet. Basert på en spørreundersøkelse utført i 50 land viser Dur og Zoutenbier (2014) at offentlig ansatte finner det viktigere «å hjelpe andre, og bry seg om andres velferd» enn ansatte i privat sektor. Funnet støtter opp om hypotesen om at folk velger å jobbe i det offentlige fordi de der i større

grad kan jobbe for «en god sak». Derfor aksepterer de også en noe lavere lønn. Se også Perry m fl. (2010), for en oversikt over denne seleksjonslitteraturen.

I en annen studie, gjennomført i Tyskland, viser Dur og Zoutenbier (2015) at offentlig ansatte oppfatter seg selv som senere enn ansatte i privat sektor. Respondentene svarer på i hvilken grad de kjenner seg igjen i påstanden «Jeg ser på meg selv som en som tenderer å være lat». Svaret viser seg å bedre forutsi hvilken sektor folk jobber i enn mer generelle personlighetstester. Studien viser at forskjeller i selvopplevd latenskap først og fremst gjelder de som har noen års arbeidserfaring. Blant ferske kandidater på arbeidsmarkedet er forskjellen ubetydelig.

Ulike holdninger til risiko bekreftes også i flere nyere studier. Blant annet Buurman m fl. (2012) viser i en studie fra Nederland at folk i offentlige sektor er betydelig mer risikoaverse enn folk som jobber i det private. Pfeifer (2011) viser også at risikobeslutninger koster betydelig mer av seg i privat sektor enn i offentlig sektor, i form av høyere lønn.

Studier viser også at det er store forskjeller i personlighetstyper mellom ledere i offentlig og privat sektor, hvor man i privat sektor scorer høyt på tålmodighet, toleranse og detaljorientering, mens ledere i det private scorer høyt på beslutningsdyktighet og kommunikasjon (Arhcer m. fl. 2015).

Nyere forskning understøtter med andre ord betydningen av seleksjon. Incentivsystemene påvirker ikke bare dem som jobber der, men også hvem som jobber der. Offentlig sektor som arbeidsplass, hvordan den ledes, hvilke mål som formuleres, og ikke minst hvordan lønns- og personalpolitikken innrettes, er bestemmende for hvem som velger å bruke arbeidskraften sin der.

Hvorvidt denne seleksjonsmekanismen er samfunnsøkonomisk formålstjenlig, er ikke enkelt å svare på. Men lav lønnsbredning og generelt svakere incentiver kan bidra til at sektoren går glipp av talent som ville kastet mer av seg her enn i privat sektor. Man kan også spørre om sektoren i tilstrekkelig grad tiltrekker seg ansatte og ledere med den risikovilje og energi som kreves i situasjoner hvor for eksempel endringer er nødvendige.

#### **4. Kan incentivene styrkes?**

Et spørsmål er om disse incentiv- og seleksjonsutfordringene i offentlig sektor er nødvendige, eller om det er muligheter for forbedringer. Incentivutfordringene nevnt under seksjon 2 gjelder også delvis i privat sektor. Man kan studere hvordan disse løses der, og hvilke anbefalinger forskningslitteraturen presenterer. Det er i utgangspunktet vanskelig å forholde seg til den empiriske forskningslitteraturen på effekten av incentiver i offentlig sektor. Den baserer seg i stor grad på surveys og selvrapportering, og tar ofte ikke høyde for seleksjonsproblemet (Hasnain m fl., 2012, gir oversikt over den empiriske litteraturen). I det følgende vil det gis en kort presentasjon av hvilke løsninger eller avveininger den teoretiske forskningslitteraturen diskuterer, og hvor denne eventuelt kan støttes av empiri.

**4.1 Subjektive prestasjonsmål:** Komplekse og mange-fasettede oppgaver er vanlig også i privat sektor, ikke minst for høyt kompetente arbeidstakere. Eksplisitte individuelle insentivordninger vil derfor ofte også føre til uheldige vridninger hvor innsats rettes mot oppgaver som måles og belønnes, men som ikke nødvendigvis reflekterer sann verdiskapning.

Den vanlige responsen på denne type måleproblemer er da å akseptere «mykere», mindre eksplisitte mål, og i større grad åpne for subjektiv prestasjonsevaluering (se MacLeod, 2003 for teori, og MacLeod og Parent, 1999, Gibbs 2004, og Bol, 2008 for empiri). En leder kan være i stand til å vurdere den enkelte medarbeiders sanne verdiskapning, selv om det ikke er mulig å definere eksplisitte prestasjonsmål. Eksempler på skjønnsmessige kriterier kan være initiativ, nyskaping, lederskap, evne til samarbeid eller bidrag til fellesskapet. Skjønn kan også brukes for å vurdere resultater av arbeid som det kanskje kan gå flere år før materialiserer seg i økonomiske nøkkeltall. Subjektivt skjønn er dermed attraktivt å bruke for å motvirke det såkalte multitask-problemet. Hvis lederen skjønnsmessig vurderer viktige dimensjoner ved arbeidet som ikke kan telles, kan det føre til at medarbeideren likevel prioriterer riktig mellom arbeidsoppgavene. Insentivordninger kan da også oppfattes som mer rettferdig når vurderingsgrunnet er bredere.

En insentivordning hvor det brukes skjønn kan ses på som en ufullstendig kontrakt, i den forstand at den vanskelig kan håndheves av en ekstern domstol. Man sier gjerne at verdiskapningen er observerbar, men ikke verifiserbar. Partene må dermed basere seg på tillitsbaserte avtaler, gjerne kalt relasjonskontrakter (se Levin, 2003). Disse opprettholdes hvis tilliten mellom partene er høy og/eller misbruk av tillit gir tilstrekkelig dårlig omdømme. For eksempel finner Gibbs m. fl. (2004) at subjektive evalueringer virker best på produktiviteten når lederen har sittet en stund, både fordi subjektivitet krever tillit, og fordi det kan være krevende for uerfarne ledere å bruke subjektive prestasjonsevalueringer som styringsverktøy.

Motforestillingen mot subjektive prestasjonsmål er at medarbeidere er mer opptatt å holde seg inne med evaluator (leder) enn å drive sann verdiskapning, og at leder gjøre feil og favoriserer noen foran andre (såkalt trynefaktor). I litteraturen refereres gjerne dette til som favoritisme (se Prendergast og Topel, 1996). I offentlig sektor har man gjerne vært ekstra oppmerksom på denne type problemer fordi man ønsker å fremstå mest mulig objektiv og transparent. Responsen på måleproblemer har derfor ikke vært mykere mål og subjektive evalueringer, men snarer mer kontroll og regelstyring. Lønn og posisjoner følger i større grad ansiennitetsprinsipper, og i den grad man måler enkeltpersoner eller virksomheters resultater og prestasjoner, baseres de forsøksvis på eksplisitte etterprøvbare mål.

Måleproblemer gir altså noen avveininger mellom gode insentiver/subjektivitet/favoritisme på den siden eller svake insentiver/kontroll på den andre siden. Et spørsmål er om man i offentlig sektor har gått for langt i retning kontroll, og for liten grad åpner for subjektivitet og sunne vurderinger. Adferdsøkonomisk forskning viser også at kontroll i seg selv kan ha en negativ effekt på motivasjon. Følelsen av å bli overvåket, mangel på frihet og fleksibilitet undergraver tillit og svekker medarbeideres innsats, se for eksempel Falk og Kosfeld (2006).

**4.2 Team-baserte insentiver:** En annen løsning på måleproblemet er å gi insentiver på team-nivå. Det er som regel enklere å måle produksjon på aggregert nivå, det vil si hva den enkelte enhet produserer, enn hva det enkelte individ produserer. I privat sektor er det svært vanlig å organisere produksjon i team, og belønne på team-nivå (se f. eks Lazear og Shaw, 2007). Team-baserte insentiver er i teorien svakere enn individuelle insentiver på grunn av det såkalte gratispassasjer problemet (Holmstrom, 1982), men nyere forskning viser at team-baserte insentiver kan fungere svært godt. Det stimulerer til samarbeid og er med på å bygge lagånd (se Kandel og Lazear, 1992). Gratis-passasjer problemet elimineres gjerne hvis medarbeidere interagerer over tid (se Che and Yoo, 2001 og Kvaløy og Olsen, 2006).

I deler av offentlig sektor brukes team-baserte insentiver indirekte gjennom såkalt innsatsstyrt finansiering. Virksomheten får da betalt utfra hvor mye hele virksomheten produserer, og enkelte steder, som ved f. eks. høyere utdannings- og forskningsinstitusjoner, drypper det mer på de avdelinger som presterer bra. Teamene er i midlertid veldig store i denne sammenheng, og påvirker nok adferd til den enkelte i mindre grad. Organisering av mindre team, som også får ressurser eller lønn basert på teamets prestasjoner, ser man i liten grad i offentlig sektor, selv om det prinsipielt sett ikke er noe i veien for at man kan ta dette i bruk. Burgess m fl. (2012) viser at team-baserte insentiver i offentlig sektor kan ha god effekt, men at det forutsetter at teamene er tilstrekkelig små.

**4.3 Ikke-monetære insentiver:** Mennesker motiveres ikke bare av monetære insentiver, men også av meningsfullt arbeid, anerkjennelse for godt utført arbeid og positive tilbakemeldinger (feedback) på det som gjøres. Dette gjelder kanskje spesielt for ansatte i offentlig sektor, men er også en vesentlig faktor i privat sektor. Det er de siste årene gjort betydelig forskning på ikke-monetære insentiver, og både teori og eksperimentelle studier viser at symbolske belønninger, verbal motivasjon og feedback kan ha sterk påvirkning på innsats (se Ellingsen og Johannessen, 2007 for en oversiktsartikkel).

Kube m. fl. (2012) viser eksempelvis at symbolske gaver kan ha sterkere effekt på innsats enn økt lønn. Enkle «triks» som julebord, julegaver eller andre former for positiv oppmerksomhet fra arbeidsgiver viser i mer synlig forstand at arbeidsgiver setter pris på innsatsen, og virker derfor motiverende. Denne type billige motivasjonsverktøy synes imidlertid mindre vanlig i offentlig enn privat sektor.

Et annet enkelt og billig verktøy er verbal motivasjon. Eksempelvis viser Kvaløy m. fl. (2015) at prestasjonsbasert avlønning virker langt bedre hvis det gjøres sammen med motiverende «pep-talk» Også kvaliteten på arbeidet ble betydelig bedre av motiverende pep-talk, selv om kvalitet i seg selv ikke ble belønnet. Betydningen av type «motiverende lederskap» skal ikke undervurderes, men synes mer fremtredende i privat enn i offentlig sektor (se Archer m. fl. 2015).

Også informative tilbakemeldinger på prestasjoner virker motiverende, selv om det ikke følger lønn med prestasjonene. Ikke minst har benchmarking mot andre, det vil si informasjon om

ens relative prestasjoner (som f. eks rankinger) positive effekter, se f. eks Kuhnen og Tymula (2012). I en fersk studie viser Gjedrem og Kvaløy (2015) at relativ prestasjonsfeedback også på gruppe-nivå (team) har sterk effekt på innsats. Mangel på konkurranse, som typisk er en utfordring i offentlig sektor, bør kunne avhjelpes ved å la enheter, avdelinger eller etater benchmarkes mot hverandre.

**4. 4 Konkurransesetting:** Som nevnt i seksjon 2 er en av grunnene til svakere insentiver i offentlig sektor mangel på konkurranse. En mye diskutert løsning er privatisering og konkurransesetting. I utgangspunktet kan private aktører oppfylle ethvert mål som myndighetene måtte ønske å oppnå, gitt at myndighetene kan skrive tilstrekkelig gode kontrakter med de private tilbyderne (se Shleifer m. fl 1997, 1998). Men disse kontraktene vil aldri være vanttette. Det vil alltid være visse frihetsgrader som gjør at en privat aktør vil oppføre seg annerledes enn det bestilleren forestilte seg. Private eiere vil bruke de mulighetene de finner til å forsøke å tjene penger.

Dette innebærer at private aktører har sterkere insentiver til å kutte kostnader, noe som igjen kan gå utover kvaliteten på tjenestene: Det kan være fristende å holde bemanningen på et minimumsnivå, ansette billig ufaglært arbeidskraft, unngå de mest kostbare pasientene, eller hjelpe de mest krevende elevene. På den annen side har private aktører også sterkere insentiver til å gjøre investeringer som bedrer kvaliteten. For å vinne fram i konkurransen om kontrakter og kunder, vil man gjerne tilby noe som er litt mer attraktivt enn konkurrentene. Prinsippet til Schleifer m. fl. sier derfor at det offentlige skal tilby tjenester der hvor dempede insentiver er ønskelig: Hvis ulempene ved sterke insentiver til kostnadseffektivisering er større enn fordelene ved sterke insentiver til innovasjon og kvalitetsforbedringer, bør en velge offentlig framfor privat.

I Norge har vi av historiske og politiske årsaker en større offentlig sektor enn det liberale økonomer som Schleifer typisk tilrår. Dermed blir insentivutfordringene også større fordi man lar det offentlig tilby tjenester hvor det er ønskelig med sterke insentiver. Dette har man forsøkt løst gjennom såkalt new public management, hvor man blant annet gir ledere eksplisitte insentiver uten å konkurransesette. Paradoksalt nok kan dette gi ledere i offentlig sektor sterkere insentiver til holde kostnadene nede enn til å forbedre kvaliteten, sammenlignet med ledere i privat sektor, fordi man i offentlig sektor i mindre grad tillater skjønsmessige prestasjonsevalueringer. De målbare størrelsene knyttes til kvantitet og kostnadseffektivitet, mens mykere mål knyttet til kvalitet i beste fall er uklare (Se Bragelien og Mjøs, 2009, for en evaluering av statens lederlønnssystem). Innsatsstyrt finansiering i helsesektoren og utdanningssektoren går også i den retning; kvantitet belønnes mer enn kvalitet. Dette smitter over på rekruttering av nøkkelpersonell. Hvis kostnader veier tyngre enn kvalitet, vil for eksempel skoleeiere/ledere heller rekruttere de billigste lærerne enn de dyktigste. Dagens tariffavtaler åpner for å bruke lønn som virkemiddel til å tiltrekke seg de beste, men ledernes insentiver til å bruke penger på kvalitetspersonell synes for svak.

## 5. Insentiver mot byråkratisering



Når måleproblemer besvares med regelstyring og kontroll, øker utfordringene knyttet til byråkratisering og generell vekst i offentlig forvaltning. Også selve kravet om effektivisering av offentlig sektor kan lede til mer byråkrati, i hvert fall på kort sikt, fordi ledere gjerne vil kreve bedre rapporteringsrutiner og kontrollsystemer og så videre. Videre blir offentlige tjenestetilbud i stadig større grad rettighetsfestet, og dermed følger mer oppfølging, håndheving og administrering. Dessuten øker kompleksiteten og kvalitetskravene til de tjenestene som ytes. Dette krever økt kompetanse og økte krav fra tilbyderne av administrative tjenester. Alesina og Tabellini (2007, 2008) har vist at mange oppgaver, og endog politiske beslutninger, av denne grunn overføres fra politikere til byråkrater.

Et spørsmål er da i hvilken grad byråkratene selv har insentiver til å begrense veksten i byråkratiet. Det er nå en etablert antakelse innenfor politisk økonomi at forvaltningen ikke nødvendigvis alltid forsøker å fremme samfunnets interesser, det vil si maksimere samfunnsøkonomisk overskudd. I en innflytelsesrik artikkel innførte Niskanen (1968) antakelsen om den budsjettmaksimerende byråkrat. Byråkraten er her en aktør som ikke bare fremmer samfunnets (eller politikernes) interesser. Han eller hun har sin egen karriere å ta hensyn til, og vil derfor maksimere størrelsen på sin avdeling, sin etat. Dermed skapes det arbeidsoppgaver som ikke er nødvendige, og ansettes folk som ikke burde vært ansatt.

Dette synet på byråkratiet er i litteraturen blitt modifisert og kritisert. Det er likefullt nå en etablert oppfatning at også byråkrater er interessenter. Byråkratiet vil derfor søke å vokse seg større enn det som er nødvendig, gitt de målene politikerne setter for samfunnet. Insentivstrukturen i offentlig sektor bidrar ikke til å løse denne utfordringen. Det er liten sammenheng mellom lønn og resultat, men desto større sammenheng mellom lønn og «ansvar». Jo større avdeling man leder, jo mer tjener man. Seleksjonsproblemet omtalt i seksjon 3 bidrar også til rekruttering av ledere og medarbeidere med høye risikoaversjon og lavere endringsvilje. En leders personlige avkastning ved å ta risiko, knyttet til for eksempel omorganiseringer og effektiviseringsprosesser, er også lavere i offentlig sektor enn i privat sektor. Videre er mobiliteten mellom sektorene svært lav (se Sognefest-Håland, 2015). En redusert forskjell i lønnsbredning mellom offentlig og privat sektor vil trolig kunne bidra til dempe noen av disse utfordringene. Mobiliteten vil øke, mer risikovilje tiltrekkes til sektoren, og endringsviljen kan bli større.

## **6. Konklusjon**

En generell sammenligning av insentivsystemene i privat og offentlig sektor vil nødvendigvis bli noe unyansert. Begge sektorer består av en rekke ulike typer jobber med svært forskjellige karaktersika, funksjoner og kompetansekrav. På generelt grunnlag kan man likevel si at både de eksplisitte og implisitte innsatsinsentivene er svakere i offentlig sektor enn i privat sektor. Bruk av prestasjonslønn er mindre vanlig, og lønnsbredningen er lavere.

Som påpekt i dette notatet kan ulike insentivsystemer bidra til seleksjon av ulike typer arbeidstakere. Svakere insentiver kan tiltrekke seg mindre produktive, mer risikoaverse og

mindre endringsvillige arbeidstakere. Men det kan også tiltrekke seg arbeidstakere som er mindre opptatt penger og mer indre motivert for å gjøre en god og meningsfull jobb. Hvorvidt denne seleksjonsmekanismen er samfunnsøkonomisk god, er ikke rett fram å svare på, men det er ikke urimelig å tro at svakere insentiver kan bidra til at offentlig sektor går glipp av produktiv og risikovillig arbeidskraft som ville kastet minst like godt av seg der som i privat sektor.

I notatet vises det noen fellestrekk ved de insentivutfordringene man møter i offentlig sektor. Det knytter seg spesielt til oppgavens kompleksitet, problemene ved å måle prestasjoner, og de mange ulike hensyn ledere og ansatte i offentlig sektor må ta. Manglende konkurranse bidrar også til svakere insentiver. Konkurransesetting er en naturlig respons på sistnevnte, men det har norske myndigheter vært tilbakeholdne med. Dermed blir insentivutfordringene også større fordi man lar det offentlig tilby tjenester hvor det er ønskelig med sterke insentiver.

Den teoretiske forskningslitteraturen drøfter mulige løsninger på disse insentivutfordringene. Man kan tillate mer bruk av skjønn og myke kvalitetsmål, innføre teambaserte insentiver, og gjøre mer bruk av ikke-monetære insentiver, så som bedre tilbakemeldinger på prestasjoner og symbolske belønninger. På alle disse områdene synes offentlig sektor å ha forbedringspotensial.

I Norge har responsen på måleproblemer vært mer kontroll og regelstyring. I den grad man faktisk måler enkeltpersoner eller virksomheters resultater og prestasjoner, baseres de forsøksvis på eksplisitte etterprøvbare mål. Et spørsmål er om man har gått for langt i retning kontroll og eksplisitte mål, og i for liten grad åpner for subjektivitet og sunne vurderinger.

Den empiriske litteraturen på effekten av insentiver i offentlig sektor er relativt svak, fordi man sjelden gjør kontrollerte eksperimenter. Slike kontrollerte eksperimenter krever samarbeid mellom forskere, fagforeninger og offentlig forvaltning, noe som kan være krevende. Et organisert samarbeid mellom forskere og byråkrater på gjennomføring av kontrollerte eksperimenter kan organiseres etter modell av Behavioral Insight Team i Storbritannia eller det nylig opprettede Social and Behavioral Science Team i USA. Det bør være i det offentliges interesse å frembringe empirisk kunnskap om effekten av ulike insentivsystemer, samt andre intervensjoner som kan bidra til å gjøre offentlig sektor mer effektiv.

## Referanser

Alesina, A., Tabellini, G., 2007. Bureaucrats or politicians? Part I: a single policy task. *American Economic Review* 97, 169–179.

Alesina, A., Tabellini, G., 2008. Bureaucrats or politicians? Part II: Multiple policy tasks. *Journal of Public Economics* 92: 426–447.

Barth, Erling; Bratsberg, Bernt og Raaum, Oddbjørn. 2015. Prestasjonslønn i nye former, I: Harald Dale-Olsen (red.), *Norsk arbeidsliv i turbulente tider*. Gyldendal Akademisk, kapittel 6. s 121 – 136.

Bol, J. C. 2008. Subjectivity in Compensation Contracting. *Journal of Accounting Literature*, 27: 1-24.

Burgess, Simon M. and Propper, Carol and Ratto, Marisa and Tominey, Emma. 2012. Incentives in the Public Sector: Evidence from a Government Agency. CEPR Discussion Paper. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2153521>

Buurman, Margaretha, Josse Delfgaauw, Robert Dur and Seth van den Bossche. 2012. Public Sector Employees: Risk Averse and Altruistic? *Journal of Economic Behavior and Organization*, 83: 279-291.

Card, David and John DiNardo. 2002. Skill-Biased Technological Change and Rising Wage Inequality: Some Problems and Puzzles. *Journal of Labor Economics*, 20: 733-783.

Che, Yeon-Koo, and Seung-Weon Yoo. 2001. Optimal incentives for teams. *American Economic Review* 91: 525-40.

Dohmen, Thomas and Armin Falk. 2011. Performance Pay and Multidimensional Sorting: Productivity, Preferences and Gender, *American Economic Review*, 101: 556-590

Dixit, Avinash. 2002. Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review. *The Journal of Human Resources*, 37: 696-727

Dur, Robert and Robin Zoutenbier. 2015. Intrinsic Motivation of Public Sector Employees: Evidence for Germany. *German Economic Review*, forthcoming.

Dur, Robert and Robin Zoutenbier. 2014. Working for a Good Cause. *Public Administration Review*, 74: 144-155.

Ellingsen Tore and Magnus Johannesson. 2007. Paying Respect. *Journal of Economic Perspectives* 21: 135-149, 2007.

- Falk, Armin and Michael Kosfeld. 2006. The Hidden Costs of Control. *American Economic Review*, 96: 1611-1630.
- Gjedrem, William and Ola Kvaløy. 2015. Smells like Team Spirit: An Experiment on Relative Performance Feedback. Mimeo, University of Stavanger.
- Gibbs, Michael, Kenneth A. Merchant, Wim A. Van der Stede, and Mark E. Vargus. 2004. Determinants and effects of subjectivity in incentives. *The Accounting Review*, 79, 409-436
- Hart, Oliver, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1997. The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons, *Quarterly Journal of Economics*, 112: 1127-1161.
- Hasnain, Zahid, Nick Manning, Jan Henryk Pierskalla. 2012. Performance-related Pay in the Public Sector. A Review of Theory and Evidence. Policy Research Working Paper 6043
- Holmström, Bengt. 1982. Moral hazard in teams. *Bell Journal of Economics* 13: 324-40.
- Kandel, Eugene, and Edward P. Lazear. 1992. Peer pressure and partnerships. *Journal of Political Economy* 100: 801-817.
- Kvaløy, Ola, Petra Nieken and Anja Schöttner. 2015. Hidden Benefits of Reward: A Field Experiment on Motivation and Monetary Incentives. *European Economic Review*, 76: 188-199.
- Kvaløy, Ola and Trond E. Olsen. 2006. Team Incentives in Relational Employment Contracts. *Journal of Labor Economics*, 24: 139-169
- Kube, S., M. A. Maréchal, and C. Puppe. 2012. The currency of reciprocity: Gift-exchange in the workplace. *American Economic Review*, 102, 1644-1662.
- Kuhnen Camelia M. and Agnieszka Tymula. 2012. Feedback, Self-Esteem and Performance in Organizations. *Management Science*, 58: 94-113
- Lazear, Edward P. and Kathryn L. Shaw. 2007. Personnel economics: The economist's view of human resources. *Journal of Economic Perspectives*, 21: 91-114.
- Levin, Jonathan. 2002. Multilateral contracting and the employment relationship. *Quarterly Journal of Economics* 117: 1075-1103.
- Levin, Jonathan. 2003. Relational incentive contracts. *American Economic Review* 93: 835-57.
- MacLeod, W. Bentley. 2003. Optimal Contracting with Subjective Evaluation. *American Economic Review*, 93: 216-240.
- MacLeod, W. Bentley and Daniel Parent. 1999. Job characteristics and the form of compensation. *Research in Labor Economics* 18, 177-242.

Niskanen William A. 1968. The Peculiar Economics of Bureaucracy. *The American Economic Review* Vol. 58: 293-305

Perry, J. L., A. Hondeghem and L. R. Wise. 2010. 'Revisiting the Motivational Bases of Public Service: Twenty Years of Research and an Agenda for the Future', *Public Administration Review*, 70, 681–690.

Pfeifer, Christian. 2011. Risk Aversion and Sorting into Public Sector Employment. *German Economic Review*, 12: 85–99.

Prendergast, Canice and Topel, Robert H. 1996. Favoritism in Organizations. *Journal of Political Economy*, 104: 958-78.

Sognefest-Haaland, Johanne. 2015. En empirisk analyse av jobbmobilitet mellom offentlig og privat sektor. Masteroppgave, Universitetet i Bergen.

Shleifer, Andrei. 1998. State versus private ownership. *The Journal of Economic Perspectives*, 12: 133-150.