



Økonomiske insentiver i offentlig sektor;

er det hensiktsmessig?

Cathrine Sørbø

Veileder: Svein Ulset

Masterutredning i Økonomisk Styring

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Denne utredningen er gjennomført som et ledd i masterstudiet i økonomisk-administrative fag ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at høyskolen inntår for de metoder som er anvendt, de resultater som er fremkommet eller de konklusjoner som er trukket i arbeidet.

Forord

I mitt første semester på mastergradutdanningen hadde jeg faget BUS 400, Styring av større foretak, hvor vi fikk en innføring i bruk av økonomiske insentiver. Jeg fant temaet så spennende at jeg ønsket å ta flere fag som tok det for seg. Jeg gjennomførte deretter BUS 428, Økonomisk organisasjonsteori, og ECO 420, Corporate governance. Jeg har også i følge undervisningen i EPM 400, Insentiver og styring, i perioden hvor jeg skrev utredningen. Gjennom disse kursene lærte jeg hvordan ulike typer insentivsystemer kan brukes for å øke effektiviteten i organisasjoner. Samtidig fikk jeg også en forståelse av hvilke uheldige konsekvenser slike systemer kunne ha dersom de ikke var riktig utformet eller ble brukt i situasjoner hvor det ikke var hensiktsmessig. Både teori og empiri var stort sett utelukkende knyttet opp mot privat sektor. Jeg ble nysgjerrig på bruken av slike insentivsystemer i offentlig sektor og bestemte derfor å undersøke dette i min utredning.

I Norge har lønnsystem i offentlig sektor ligget fast over et relativt langt tidsrom, og innføring av prestasjonslønn i det offentlige har funnet sted senere enn i mange andre europeiske land. Det er svært lite empirisk forskning på bruk av prestasjonsbasert avlønning i offentlig sektor, særlig i Norge.

Jeg vil takke min veileder Svein Ulset for gode råd. Jeg ønsker også å takke Bjørg Ødelund for å bidra med nyttig informasjon, og alle andre som har bidratt til oppgaven.

Bergen 20.06.2006

Cathrine Sørbø

Sammendrag

Bruk av insentiver har i mange år spilt en viktig rolle i streben etter å oppnå økt effektivitet i private bedrifter. I de senere årene har offentlig sektor gjennomgått en moderniseringsprosess når det gjelder avlønning av sine ansatte. Bruke av insentiver har også her gjort sitt inntog, men brukeren er fremdeles svært lav i forhold til privat sektor. I denne utredningen forsøke å undersøke hvorfor vi observerer så lav grad av bruk av insentiver i offentlig sektor. Jeg vil se på hvordan optimale insentiver i offentlig sektor skiller seg fra dem i privat sektor. Jeg vil deretter forsøke å identifisere hvilke typer insentiver som er mest hensiktsmessige for offentlig sektor.

Teoridelen beskriver generell teori om prestasjonsbasert avlønning. I del tre vil jeg ta for meg implikasjoner for insentiver i offentlig sektor og forsøke og bestemme om man oppnår de ønskede virkningene ved bruk av disse. Jeg bruke eksempler fra et prosjekt i regi av KS, som hadde som hensikt å utarbeide en håndbok for utvikling og implementering av belønningssystemer i offentlig sektor. Det ble som en del av prosjektet gjennomført to pilotprosjekter i Larvik og Trondheim. Jeg vil se på om utformingen av disse belønningssystemene er optimal i tråd med økonomiske teori. Det vil også bli brukt eksempler og forskning fra andre land. Jeg vil også gjøre noen generelle betraktninger om resultatlønn i offentlig sektor generelt og forøke og identifisere hvilke typer insentiver som er mest hensiktsmessige for offentlig sektor.

Innholdsliste

FORORD	2
SAMMENDRAG.....	3
INNHALDSLISTE	4
DEL I INTRODUKSJON	7
1.1 INNLEDNING	7
1.2 PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNING.....	8
DEL II TEORI.....	9
2.1 INNLEDNING	9
2.2 MOTIVASJON	10
2.3 ELEMENTÆR AGENT TEORI	11
2.3.1 MORALSK HASARD.....	12
2.3.2 UGUNSTIG UTVALG	12
2.3.3 RISIKO.....	13
2.4 INTERTEMPORALE ASPEKTER.....	13
2.4.1 MOTHAKE VIRKNING	14
2.4.2 KARRIEREMOTIV	14
2.5 YTRE VERSUS INDRE MOTIVASJON	14
2.6 MULTITASKING.....	15
2.7 MULTIPLE PRINSIPALER.....	16
2.8 INSENTIVBASERTE LØNNSYSTEMER.....	17
2.8.1 UTFORMING AV LØNNSYSTEMER	17
2.8.2 MÅLKONGRUENS	18

2.8.3	PRINSIPPER FOR UTFORMING AV INSENTIVKONTRAKTER	18
	<i>Kontrollerbarhetsprinsippet</i>	18
	<i>Prinsippet om insentivintensitet</i>	19
	<i>Prinsippet om overvåkningsintensitet</i>	19
	<i>Prinsippet om lik kompensasjon</i>	20
	<i>Informasjonsintensitetsprinsippet</i>	20
	<i>Mothakeeffekten</i>	20
	<i>Størrelsen på bonusutbetalingen</i>	20
	<i>Hyppeggheten på bonusutbetalingen</i>	21
2.9	EVALUERINGSFORMER	21
2.9.1	SUBJEKTIV PRESTASJONSEVALUERING	21
2.9.2	RELATIV PRESTASJONSEVALUERING	22
2.9.3	TURNERINGER	23
2.9.4	TEAMBASERT AVLØNNING	24
DEL III	EMPIRI OG ANALYSE	26
3.1	INNLEDNING	26
	HVA ER OFFENTLIG SEKTOR?.....	26
	FINNES DET PRESTASJONSLØNN I DET OFFENTLIGE?	27
	RESULTATMÅLING I OFFENTLIG SEKTOR	28
	EMPIRISK GRUNNLAG.....	28
3.2	RETTFERDIGHETSBEGRPET	29
3.3	UTEBLIVELSE AV KONKURRANSE	30
3.4	MULTIPLE PRINSIPALER	31
3.5	MULTITASKING	32

3.6	INDRE VERSUS YTRE MOTIVASJON	32
3.7	UTFORMING AV INSENTIVKONTRAKTER	33
3.8	EVALUERINGSMETODER	34
4.2	FORSKNINGSRESULTATER.....	35
4.3	KONKLUSJON	37
	VEDLEGG.....	39
	PILOTPROSJEKT TRONDHEIM	39
	PILOTPROSJEKT I LARVIK	44
	LITTERATURLISTE	58

DEL I INTRODUKSJON

1.1 Innledning

Veksten i bruk av resultatbasert lønn har de siste årene vært dramatisk. Nesten alle større bedrifter i Norge har slike ordninger i en eller annen form og det er det blitt stadig mer vanlig å innføre prestasjonsbasert avlønning også i mindre bedrifter. Selv om resultatlønnssystemene ofte ikke gir signifikante resultater er de nå i ferd med å slå gjennom i offentlig sektor i mange land.

I Norge har lønnsystemet i staten forholdt seg uendret over et relativt langt tidsrom. Helt siden 1948 har lønn blitt fastsatt sentralt og standardisert etter riksregulativer med lite rom for fleksibilitet, samt lokal og individuell tilpassning. Dette systemet har i senere tid vært utsatt for sterk kritikk, og prestasjonslønn har fått sin inntreden i offentlig sektor (Læg Reid, 1991) En stor del av Norges befolkning er ansatt i det offentlige. I 2005 var så mye som 32% (ssb) av alle arbeidstakere ansatt i det offentlige. Offentlig sektor er veldig arbeidsintensiv og største delen av driftsutgiftene i staten er lønnsutgifter. Det er derfor kanskje naturlig at bruk av økonomiske insentiver ikke kan stå som et uprøvd virkemiddel. Grunnene til at resultatlønn er blitt så populært er likevel hovedsaklig knyttet til tre faktorer. For det første er rettferdighetsprinsippet blitt mer sentralt, ved at man bør få den lønnen man fortjener etter hvordan man presterer. For det andre er det økt fokus på effektivitet i offentlig sektor. Den underliggende forutsetningen er at prestasjonsbasert avlønning vil øke produktiviteten. Et tredje motiv er å gjøre lønnsystemet mer konkurransedyktig med privat sektor. Dette basert på forutsetning om at folk søker dit der er høyest monetært utbytte.

Tariffavtalene i kommunal sektor har beveget seg i retning av å legge til rette for mer lokal lønnsdannelse, individuell lønn, fleksibilitet, og lokale løsninger. Vi har derfor de senere årene sett økt fokus på og bruk av prestasjonsbasert avlønning i norske kommuner men også i den øvrige offentlige sektor.

1.2 Problemstilling og Avgrensning

Problemstillingen for utredningen min er å undersøke om økonomiske insentiver i offentlig sektor er hensiktsmessig. Jeg vil ta utgangspunkt i teori om økonomiske insentiver og bruke eksempler på bruk av insentiver i offentlig sektor både i Norge og utlandet.

For å gi en grundigere forståelse av problemstillingene som er knyttet til prestasjonsbasert avlønning fant jeg det nødvendig å først presentere en generell teori om insentiver. Jeg vil deretter ta for meg implikasjoner ved bruk av insentiver i offentlig sektor. Videre forsøker jeg å avgjøre om vi bruken av insentiver er i tråd med det som blir foreslått av økonomisk teori og om vi observerer optimal bruk. De vil bli brukt eksempler fra både Norge og utlandet. Jeg prøver også å identifisere om insentivsystemer generelt er hensiktsmessig for offentlig sektor generelt, og eventuelt hvilke typer.

DEL II TEORI

2.1 Innledning

Individer vil som regel ikke frivillig opptre på en slik måte at arbeidsoppgavene blir utført mest mulig effektivt. Incentivsystemenes fremste oppgave er å påvirke individene slik at de velger den atferden som leder til oppfyllelse av organisasjonens mål samtidig som de får tilfredstilt sine egne mål.

Hvilke incentivsystemer og løsninger som blir valgt varierer veldig mellom organisasjoner. Noen satser på individuelle ordninger, mens andre satser på gruppebaserte ordninger hvor store grupper får den samme bonusen uavhengig av individuelle prestasjoner. Noen velger bonusordninger og andre velger aksjer eller opsjoner. Også evalueringskriteriene varierer voldsomt ved at noen satser på objektive måltall, mens andre bruker subjektive vurderinger. Samtidig lar noen relative vurderinger ligge til grunn mens andre lar absolutte vurderinger bestemme.

Grunnen til at man innfører incentivsystemer er altså at man ønsker å oppnå positive effekter som disse kan medføre. Man ønsker for det første å påvirke de ansattes atferd ved å få dem til å jobbe hardere og smartere. For det andre ønsker man å tiltrekke seg og beholde arbeidskraft som besitter de egenskaper og evner som bedriften er ute etter. På denne måten vil bedriften totalt oppnå bedre resultater. Lønnen må da virke attraktiv på de arbeidstakerne som er villige til å jobbe hardt og smart. Samtidig må lønnen være konkurransedyktig i arbeidsmarkedet. Et vellykket lønnsystem segmenterer da arbeidstakerne slik at det er lettere å ansette og beholde ønsket arbeidskraft.

Det er likevel viktig å påpeke at incentivsystemer ikke nødvendigvis gir disse effektene. Faktorer både internt og eksternt kan føre til at systemet ikke gir ønskede resultater. Disse effektene blir gjerne ikke synlige før i etter innføringen av incentivsystemet. Disse kan være negative vridningseffekter, ødeleggelse av indre motivasjon og dårlig arbeidsmiljø.

Den økonomiske teoriene som beskrives nedenfor er i utgangspunktet knyttet opp til private virksomheter. Det er store forskjeller mellom hvordan privat og offentlig sektor er organisert. Dette medfører at kun deler av teorien kan anvendes direkte. Jeg vil derfor ta for

se nærmere på implikasjoner ved offentlig sektor, og peke på hvordan offentlig sektor skiller seg ut.

2.2 Motivasjon

Begrepet motivasjon kommer fra det latinske ordet *motivus* som betyr ”som setter i bevegelse”. Kaufmann definerer motivasjon som en ”prosess som setter i gang, gir retning til, opprettholder og bestemmer intensitet i atferd” (Kaufmann 2003 s 43)

Motivasjonsteori inneholder en hel del forskjellige modeller og remmeverk. Det eksisterer mange ulike motivasjonsteorier men å gå i dybden på alle disse teoriene vill være utenfor denne oppgavens rekkevidde. Jeg vil kun foreta et kortfattet sammendrag av to hovedteorier i både innhold og kognitive prosesser og deres implikasjoner for prestasjonsbasert avlønning. Innholds modeller om motivasjon går ut på å identifisere individers behov, mens kognitive prosess teorier prøver å forklare hvordan og hvorfor mennesker blir motiverte.

Maslow (1954) sier at individer er motiverte til å tilfredstille behov. Han har beskrevet fem behov; fysiologiske, trygghet, sosial tilhørighet, bekreftelse og selvrealisering, som sammen former en behovspyramide. Når behovene ikke blir oppfylt blir mennesker frustrerte. Maslow teori innebærer at en minimumslønn må settes høy nok til at de primære behovene blir dekket. Incentiv lønn er motiverende i at den er knyttet til prestasjon og bekreftelse.

Herzberg (1966) tok utgangspunkt i Maslow ideer om menneskelige behov og utviklet en to faktor modell. I denne modellen skiller man mellom forhold som skaper positive holdninger til jobben i motsetning til de som skaper negative holdninger. Herzberg har kalt disse for motivasjons- og hygienefaktorer. Hygienefaktorene er viktige for å ikke få misfornøyde ansatte, men disse har ikke noen motivasjonseffekt. Da trenger man motivasjonsfaktorer som prestasjon, anerkjennelse, interessante arbeidsoppgaver, ansvar, forfremmelse og vekst. Incentivlønn vil altså være motiverende i den grad den er knyttet til prestasjon og anerkjennelse.

En måte å øke motivasjonen på er altså å utvikle belønningssystemer. Men også da er det viktig å være klar over at folk oppfatter forskjellige ting som belønning. Å belønne er altså å lede gjennom virkemidler som får flest mulig til å gjøre de riktige tingene best mulig. Belønning er en av de sterkeste og mest grunnleggende rettesnorene for å få folk til å gjøre

de riktige tingene. Der utsikten til belønning forsvinner, avtar som oftest både motivasjon, innsats og kvalitet.

Hovedfokus i denne utredningen er prestasjonsbasert avlønning, og monetær belønning er en av de vanligste virkemidlene i dagens arbeidsmarked. Det er likevel viktig å påpeke at andre motivasjonsfaktorer også har betydning. De kan være andre eksplisitte belønninger av ikke-monetær karakter eller indre motivasjonsfaktorer. Jeg vil komme tilbake til dette i senere avsnitt.

2.3 Elementær agent teori

Agent teori beskriver ett økonomisk forhold hvor den ene parten, prinsipalen, ønsker å sette en annen part, agenten, til å utføre oppgaver på vegne av seg som involverer å delegere beslutningsmyndighet til agenten. Dersom begge partene søker å maksimere sin nytte har man god grunn til å tro at agenten ikke alltid vil handle i prinsipalens interesse. Slike forhold skaper hovedsaklig to typer problemer knyttet til informasjonsasymmetri. I praksis kan naturligvis begge problemene opptre samtidig. (Dixit, 2002) (Jensen & Meckling, 1976)

Det første problemet, ofte kalt Moralsk Hasard. I de fleste tilfeller bestemmes lønnskontrakten før agenten handler. Dersom agentens innsats ikke kan observeres direkte er det en fare for at agenten ikke vil handle i tråd med prinsipalens ønsker. Agentens atferd påvirker altså prinsipalens profitt, mens prinsipalen ikke perfekt kan overvåke agenten.

Det andre problemet som også oppstår grunnet asymmetrisk informasjon kalles ofte Ugunstig Utvalg. Agenten har privat informasjon under kontraktsinngåelsen. Kontrakten må tilby tilstrekkelig belønning for å motivere agenten til å avsløre denne informasjonen til prinsipalen.

Disse to problemene har forskjellige ulemper som kan behjelpes av ulike matematiske teknikker og medfører ulike optimal insentivsystemer.

2.3.1 Moralsk Hasard

Dersom man kunne observere agentens handlinger og dermed kontraktfeste disse direkte ville man oppnå et Pareto optimalt resultat. Men når agentens handlinger ikke er verifiserbare, er det som regel ikke optimalt for agenten å opptre på en slik måte at dette resultatet er oppnåelig. Problemets kjerne er altså at agentens handlinger ikke er verifiserbare. Output er verifiserbart men agentens handling påvirker kun sannsynlighetsfordeling av output. Det er derfor risiko forbundet med virksomheten og problemets kjerne er hvordan denne risikoen optimalt skal fordeles mellom prinsipal og agent. (Hagen, 1990)

Prinsipalens utfordring er å utforme ett lønssystem som maksimerer hans nytte av overskuddet. Han må derfor motivere agenten til en atferd som er optimal for agenten. Det er da to bilbetingelser som må oppfylles. For det første vil agentens valg av innsats avhenge av hans nytte og marginale kostnad for innsats (frivillig innsats betingelsen). For det andre må agenten få tilstrekkelig nytte ut av kontraktsforholdet som det han ville andre steder (frivillig deltagelse betingelsen). Hvilken innsats det vil være optimalt å stimulere til avhenger av hva innsatsen koster for agenten og hva den samlet er verd for både prinsipalen og agenten. (Bragelien, 2004)

2.3.2 Ugunstig Utvalg

Arbeidstaker har privat informasjon om sin egen produktivitet. I et effektivt lønssystem vil marginallønnen blir satt lik verdien av arbeidstakerens grenseproduktivitet. Problemet er at på ansettelsestidspunktet har arbeidsgiver ikke informasjon om arbeidssøkerens faktiske produktivitet. Han må derfor knytte lønnen opp mot en forventet grenseproduktivitet. Lavproduktive arbeidere vil derfor betrakte avlønningen som god, mens de som er høyproduktive vil oppfatte avlønningen som dårlig. De sistnevnte vil da gjerne se seg om etter bedre betalt arbeid. Av denne grunn vil gjennomsnittskvaliteten på arbeidskraften bli redusert. Bedriften kan da svare med å sette lønnen ytterligere ned, men den vil da risikere å støte bort de mest produktive av de gjenværende arbeiderne. Dersom bedriften forsøker å heve lønnstilbudet vil dette virke mest attraktivt på de minst produktive av de potensielle søkerne. Man må derfor forsøker å få aktørene til å avsløre sin private informasjon. Man kan da tilby en meny av kontrakter, hvor den ene typen er ment for høyproduktive arbeider mens

den andre typen er for lavproduktive arbeidere. Kontraktene må være utformet slik at hver kategori vil velge den kontrakten som er ment for ham. Slik kan man oppnå selvseleksjon. (Hendrikse, 2003)

2.3.3 Risiko

En vanlig antagelse er at agenter er risikoaverse. Dette betyr at han foretrekker å motta en bestemt inntekt med sikkerhet fremfor en usikker inntekt med den samme forventede verdien. Man må dermed gi en risikokompensasjon for å få agenter til å velge den usikre inntekten fremfor den sikre. Størrelsen på denne risikokompensasjonen vil avhenge av både hvor stor risikoen er og individets grad av risikoaversjon.

Det er fullt mulig å utforme ett lønssystem som er fullstendig risiko fritt ved å kun gi agenten fastlønn. Men agenten vil da ha svake direkte insentiver til å gi høy innsats, ettersom det ikke er noen belønning for høy innsats og heller ingen straff for lav innsats. Dersom agenten alltid opprødde i tråd med krav og hvis det var lett å nøyaktig bestemme om han hadde handlet slik han skulle, ville heller ikke prestasjonslønn medføre noen risikokostnader. I de fleste situasjoner vil delegering av oppgaver til agenten eksponere ham for risiko ettersom eksakt måling av agentens handlinger sjelden er mulig. Agentens grad av risikoaversjon er dermed omvendt relatert til optimal bonus. Høyere risikoaversjon medfører at en må betale agenten en høyere risikopremie for at han skal være indifferent mellom å motta en usikker inntekt med samme gjennomsnittsinntekt som en sikker inntekt. En effektiv lønnskontrakt vil balansere gevinst ved å gi insentiver med agentkostnader forbundet med å bære risiko. (Holmstrøm & Milgrom, 1992) (Hendrikse, 2003)

2.4 Intertemporale aspekter

Dersom Prinsipal-Agent forholdet gjentar seg over tid, fremkommer ytterligere fordeler og ulemper. Slike fordeler og ulemper kan være knyttet til gjentatte kortvarige kontrakter eller re-forhandlinger av langsiktige kontrakter.

2.4.1 Mothake virkning

I gjentatte forhold vil prinsipalen observere agenten over flere perioder. Dette fører til at prinsipalen har mulighet for å bruke resultatene i denne perioden for å utforme kontrakten for neste periode. Et eksempel på dette er hvordan prinsipalen vil reagere dersom man holder budsjettet eller når mål. Prinsipalen kan da oppjustere kravene for neste periode. Agenten vil derfor stå overfor et dilemma ved at bedre prestasjoner i dag gir høyere belønning men samtidig ofte vil føre til at man blir straffet i neste periode ved høyere mål og strammere budsjetter. Dette ville være et perverst dynamisk insentivsystem, hvor god oppførsel i dag leder til straff i morgen. Agenten vil derfor ha insentiv til å prestere dårligere i begynnelsen av kontraktsforholdet. Det er derfor ikke optimalt å sette standarder for prestasjon basert på tidligere perioder. Utfordringen er å utforme en troverdig belønningsmodell med som ikke vil justeres i hver periode basert på prestasjon i den forrige perioden. (Hendrikse, 2003)

2.4.2 Karrieremotiv

I noen tilfeller kan innsatsen til agenten være motivert av et ønske om å påvirke andres oppfatninger om hans talent. Agenten vil da være motivert til innsats også i fravær av eksplisitte kontrakter. Agentens talent vil i utgangspunktet være skjult informasjon for prinsipalen. Prinsipalen vil ikke kunne avgjøre om et godt resultat skyldes høy innsats eller stort talent. Talentet eller evnen vil først kjent for prinsipalen etter mange observasjoner. Omfanget og motivet av innsatsen vil derfor nødvendigvis avhenge av hvor lenge agenten ønsker å fortsette i jobben. Karrieremotivene vil normal være sterkere for yngre arbeidstakere. (Burgess & Rasso, 2003)

2.5 Ytre versus indre motivasjon

Ytre motivasjon refererer til hvordan atferd blir styrt av ytre belønninger. Dersom en kun var drevet av ytre motivasjon ville dette i arbeidslivet bety at man kun gjorde jobben sin for å oppnå ytre belønninger som lønn, bonus, frynsegoder eller forfremmelse. Motivasjonen er altså ikke knyttet til selve handlingen, men kun resultatet av denne.

Indre motivasjon refererer til hvordan atferd blir styrt av indre belønninger som tilfredshet, glede og velbehag knyttet til den oppgaven en utfører.

Både ytre og indre motivasjon er viktige kilder til å forklare atferd. Dersom en skal avgjøre hvilken av det to som er best må man se på egenskapene ved jobben eller oppgaven man skal utføre. Indre motivasjon synes generelt å være bedre i oppgaver eller jobber hvor kvalitet, forståelse, læring, utvikling og kreativitet er viktigere enn kvantitet. Ytre motivasjon ser derimot ut til å være best egnet for relativt trivielle, enkle og standardiserte oppgaver eller jobber som i utgangspunktet ikke er indre motiverende, hvor det viktigste er få oppgaven løst eller jobben gjort med et tilfredsstillende resultat, og hvor det ikke forventes vedvarende positive langtidseffekter på atferd eller holdninger.

Psykologer, eksperter på ledelse av menneskelige resurser og sosiologer har lenge understreket den indre motivasjonens sentrale rolle i både sosiale og økonomiske forhold. Spesielt har de fremhevet hvordan eksterne insentiver kan redusere den indre motivasjonen, særlig i det lange løp. Dette er spesielt aktuelt når individet synes oppgavene er interessante eller involverer vesentlig erkjennelse og initiativ. Argumentet går ut på at mennesker tillegger seg selv egenskaper og motivasjon ved å observere sin egen oppførsel. Ved at man trenger eksterne og finansielle insentiver for å utføre en handling tenker mennesker at de ikke kan ha hatt noen annen motivasjon for å utføre den oppgaven. Det er derfor mulig å redusere en persons indre motivasjon ved å introdusere eksterne insentiver, spesielt hvis denne personen allerede var tilbøyelig til den samme atferden uten eksterne belønninger. Men problemet er ikke alltid at ytre belønning reduserer indre motivasjon. Tvert imot kan det i visse tilfeller øke den indre motivasjonen dersom belønningsmottakeren tolker belønningen som informasjon om egen kompetanse. Et like stort problemet oppstår ved fokuset blir flyttet fra arbeidsoppgavene til belønningen slik at arbeidet i all hovedsak oppleves som et middel for å nå målet, altså belønningen (Kreps, 1997).

2.6 Multitasking

Den enkle Prinsipal-Agent modellen er i de fleste tilfeller ikke passende. Agenter har som oftest flere oppgaver å ivareta i en jobb. Når agenten utfører flere oppgaver vil stryken av insentiver være avhengig av om disse oppgavene er komplimentære eller substitutter i agentens kostnadsfunksjon. Dersom oppgavene er substitutter vil ytterligere innsats i en

dimensjon øke marginalkostnaden for innsats i den andre dimensjonen. Det å øke de marginale insentivene for en oppgave drar derfor innsatsen vekk fra den andre. (Dixit, 2002) (Burgess & Ratto, 2003) (Prendergast, 1999)

Det er også sannsynlig at oppgaver kan ha ulik grad av støy i målingen. Dersom hver oppgave blir belønnet separat, vil det optimale insentivsystemet gi høyere insentiver til de oppgavene som er lettest å måle. Grunnen er at disse vil gi en mer eksakt indikasjon på agentens innsats. For å unngå denne vridningseffekten av agentens innsats må prinsipalen gi svakere insentiver i de oppgavene som er lettest å måle.

Hvordan best å løse problemet med multitasking avhenger av tidsperspektivet. I statiske analyser viser det seg at det er optimalt å gi agenter aleneansvar for oppgavene og allokere oppgaver som er så homogene som mulig når det gjelder hvor lette de er å måle. I dynamiske modeller kan det i motsetning være optimalt å la agenter sammen ha ansvaret for oppgavene og la sammensetningen av oppgavene være like, men å ha stor variasjon i oppgavene. (Meyer, Olsen & Torsvik, 1996)

Selv om multitasking er et viktig forbedring til den elementære Prinsipal-Agent modellen utelater også Multi-Task modellen viktige momenter. I denne modellen vil innsatsen være utebliende dersom belønning uteblir. I realiteten ser man ofte høy innsats selv om det ikke er noen sammenheng mellom betaling og innsats. I slike situasjoner kan innsatsen være inspirert av indre motivasjon i motsetning til ytre motivasjon som ble diskutert ovenfor.

2.7 Multiple Prinsipaler

Noen ganger har en flere prinsipaler som samtidig forsøker å påvirke agentens atferd. Den beste løsningen i slike situasjoner ville være om prinsipalene samarbeidet om et insentivsystem som ville ivareta deres felles interesser på en best mulig måte. Men dersom dette av ulike grunner ikke er mulig vil prinsipalene opptre selvstendig. Vi står da overfor et spill mellom prinsipalene og må finne underspilllets perfekte Nash likevekt hvor hver prinsipal tar hensyn til agentens rasjonale respons til samlingen av insentivsystemer som blir tilbydd av alle prinsipalene.

I privat sektor står man som regel overfor situasjoner med kun en prinsipal. Det kan allikevel oppstå situasjoner der andre interessegrupper som fagforeninger og kundegrupper kan opptre

som separate prinsipaler. I offentlig sektor hvor resultatet av aktivitetene berører mange mennesker eller grupper, og deres politiske forskjeller ikke er avklart på forhånd, er multiple prinsipaler snarer regelen enn unntaket.

Dersom man sammenligner med resultat hvor man kun har en prinsipal vil insentivene for agenten er mye svakere. Svekkelsen kan være dramatisk hvis man har mange prinsipaler. Grunnet til at det oppstår en svekkelse av insentivene når man står overfor flere prinsipaler er at hver prinsipal tilbyr en positiv koeffisient på de dimensjonene som berører ham og negative koeffisient på de andre dimensjonene. Resultatet av dette er at når en legger sammen alle prinsipalenes insentivsystemer blir lagt sammen får man en svakt positiv koeffisient på alle dimensjonene. Hver prinsipal ønsker å vri agentens innsats til hans dimensjon og vekk fra de andre dimensjonene. Derfor vil svekkelsen være mest dramatisk når innsatsene er substitutter. (Dixit, 2002)

2.8 Insentivbaserte lønnsystemer

2.8.1 Utforming av lønnsystemer

Et vellykket lønnsystem kan hjelpe organisasjoner å tiltrekke seg og beholde god arbeidskraft. Det kan også støte bort uønskede kandidater og ansatte. Lønnspolitikken skal hjelpe arbeidsgivere å redusere usikkerheten knyttet til resultater. Lønn skal også signalisere hva organisasjonen verdisetter og hvilken oppførsel og holdninger den ønsker. Den skal hjelpe arbeidstakere til å allokere tid og innsats på ulike oppgaver. Systemet skal belønne gode resultater, og gi motivasjon til å utføre handlinger som leder til suksess. Sist, skal det gjøre alt dette på en mest mulig effektiv måte til så lave kostnader som mulig i tråd med organisasjonens mål. (Milgrom & Roberts, 1992) For at dette skal være mulig må man identifisere mål og fastlegge kriterier som de ansatte skal vurderes etter. En må også ha et godt evalueringssystem hvor en skiller mellom gode og mindre gode prestasjoner.

Insentivlønn kan ta flere former. De vanligste er bonus, aksjer og opsjoner. Ettersom aksjer og opsjoner ikke er aktuelt for offentlig sektor vil jeg ikke gå nærmere inn på disse. Bonus kan gis på ulike nivå i organisasjonen, den kan tilpasses i forhold til kortsiktsiktige og langskiktige mål og kan knyttes til både finansielle og ikke-finansielle mål.

Lineære insentivsystemer vil være det optimale under noen omstendigheter, mens det andre ganger vil være bedre med stegvise systemer. Lineære kontrakter har den fordelen at insentiveffekten er tilstede hele tiden. På den måten unngår man manipulasjon av kontrakten eller strategisk innsats. Stegvise systemer vil være mest hensiktsmessig dersom agentens innsats er har stor innvirkning på output. Dermed vil agenten bli straffet selv om han kun reduserer innsatsen marginalt. Den største ulempen med stegvise systemer er at de er veldig sårbare for manipulasjon. (Burgess & Ratto, 2003)

Insentivene trenger ikke nødvendigvis å være lineære eller stegvise i sin utforming. Insentivstyrken kan både avta eller øke med resultatoppnåelsen. Vi sier vi har variabel insentivstyrke. Ved konvekse systemer der insentivstyrken øker, vil en ha stadig mer å vinne på godt resultat. Dette gir en høy oppside og lav nedsida av avtalen. Effekten av en slik mekanisme vil være stimulans av risikotaking og en vil tiltrekke seg risikosøkere. Ved konkave systemer vil insentivstyrken avta med resultatoppnåelse. En har mindre å vinne på å bedre resultatet. Et slikt system vil fremme forsiktighet og tiltrekke seg de lite risikosøkende.

2.8.2 Målkongruens

Hovedformålet med et insentivsystem er å skape kongruens mellom agentens og prinsipalens mål. Dette oppnås ved å overføre risiko forbundet med måloppnåelse fra prinsipalen til agenten ved å koble avlønningen til hans innsats. Innsatsen kan sjelden måles direkte og man søker derfor målevariable som er korrelert med agentens innsats. Disse vil da fungerer som en indikator på agents innsats og vil ligge til grunn for avlønningen. Det er derfor essensielt at insentivsystemet er forankret i organisasjonens mål og bidrar til å nå disse.

2.8.3 Prinsipper for utforming av insentivkontrakter

Kontrollerbarhetsprinsippet

Det er viktig at agentens kun blir målt på variabler som han selv har kontroll over. Dersom målevariabelen har høy varians indikerer dette at agenten har liten kontroll over variablene. En bør da unngå å bruke disse som indikatorer. Det vil være optimalt for både prinsipal og agent og velge variable med høy sikkerhet som indikatorer på innsats. Dersom variablene har

høy varians vil agenten bli påført høyere risiko og må da få en ekstra risikokompensasjon for dette og dermed redusere prinsipalens profitt.

Prinsippet om insentivintensitet

Hvor stor del av lønnen som bør gjøres variabel avhenger av insentivintensiteten i avtalen. Dersom en stor del av lønnen er variabel vil det bety at insentivintensiteten er høy. Hva som er optimal insentivintensitet avhenger av 4 faktorer.

For det første vil agentens risikoaversjon ha betydning. Desto mindre risikoavers agenten er, desto lavere kostnader har han med å bære risiko knyttet til sterkere insentiver. Derfor vil lav risikoaversjon medføre at en større del av lønnen bør gjøres variabel.

Den andre faktoren er målingsnøyaktighet. Dersom målingen av agentens innsats blir vanskelig på grunn av at det er mange andre faktorer som også påvirker resultatet vil målenøyaktigheten være lav. Da bør man redusere den variable lønnens del av totalkompensasjonen.

Den tredje faktoren er i hvor høy grad det er agentens innsats gir en økning i profitten. Det er ingen grunn til å ta på seg kostnader forbundet med ekstra innsats dersom den ekstra innsatsen man putte inn ikke gir noen avkastning. Det vil derfor isolert sett være optimalt at insentivintensiteten er proporsjonal med marginalavkastningen for innsats. Dette medfører at man bør gi en større andel variabel lønn når resultatet er mer sensitivt til agentens innsats.

Den siste faktoren er agentens insentivfølsomhet. Dersom agentens innsats ikke blir påvirket av insentiver vil innføring av insentivavtaler ikke har noen virkning. Det vil da være nødvendig å bruke andre styringsverktøy.

Prinsippet om overvåkningsintensitet

Derom man finner det optimalt å gi sterke insentiver vil det være fornuftig å utforme gode kontrollrutiner for atferd og innsats. En kan da redusere målestøyen forbundet med agentens innsats. Optimal overvåkningsintensitet vil være der marginalkostnaden forbundet med overvåkning er lik den marginale gevinsten ved redusert risiko. Viktigheten av overvåkning vil øke i takt med insentivintensiteten.

Prinsippet om lik kompensasjon

Dersom en agent må fordele innsatsen sin på ulike oppgaver og innsatsen ikke er verifiserbar for prinsipalen må marginalinntekten til agenten for innsats på de ulike oppgavene være lik. Dersom dette ikke er tilfelle vil agenten ikke bruke noe tid på oppgaver der marginalinntekten er lavere. En får altså en vridningseffekt og dette må altså unngås dersom man ikke ønsker denne vridningseffekten.

Informasjonsintensitetsprinsippet

Dette prinsippet ble først formulert av Holmstrøm (1979) og går ut på at alle målekriterier som på marginen avslører informasjon om agentens innsats bør tas med i lønnskontrakten. Relativ prestasjonsevaluering kan fjerne eksogene støyfaktorer som er fellers for flere agenter. Disse kan være fluktueringer i økonomien, oljepriser og lignende. Informasjonsintensitetsprinsippet bryter med kontrollerbarhetsprinsippet ved at den foreslår bruk av vurderingskriterier som agenten ikke har kontroll over. I vurderingen av hvilket prinsipp som er det viktigste bør det som skaper størst reduksjon i variansen av agentens lønn legges til grunn.

Mothakeeffekten

Når standardene settes for hva som er gode eller dårlige resultater kan det være svært fristende å basere disse på tidligere resultater. Problemet med dette er at svært gode prestasjoner i en periode vil føre til skjerpede krav i neste periode. Agenten blir derfor straffet indirekte dersom han oppnår gode resultater. Han vil derfor ha insentiv til å redusere innsatsen sin i tidlige perioder. Det er derfor ikke hensiktsmessig å bruke foregående perioder som standard, men søke å finne andre mer generelle standarder.

Størrelsen på bonusutbetalingen

For at bonusutbetalingen skal ha noen effekt er det viktig at den er av en viss størrelse. Den bør heller ikke være for stor ettersom arbeidstakeren da må bære en stor del av risikoen. Samtidig er det viktig for at fokus vris bort fra andre langsiktede oppgaver. Bragelien (2001) mener at bonusen bør være et sted mellom 10- og 30% av fastlønnen.

Hyppigheten på bonusutbetalingen

Hyppigheten på bonusutbetalingen vil komme an på hvilke målkriterier som settes. Dersom man blir evaluert etter oppnåelse av kortsiktige mål er det viktig at bonusutbetalingen ikke skjer veldig lenge etter at målet er nådd. Man ønsker å knytte prestasjon og belønning så tett opp mot hverandre som mulig.

Det er vanligste er likevel en årlig utbetaling etter revidering av årets resultater. Dette skyldes nok at de fleste ordninger er basert på mål som direkte eller indirekte er knyttet til årresultatet.

Man har i den siste tiden sette en utvikling i retning av mer langsiktige ordninger hvor deler av utbetalingen finner sted gjerne 2 eller 3 år etter bonusopptjeningen. Dette sikrer ivaretagelse av langsiktige hensyn. Ordningene er ofte slik at dersom man slutter vil man gå glipp av deler av bonusutbetalingen. På den måten kan man bedre sannsynligheten for langvarige ansettelsesforhold.

2.9 Evalueringsformer

Incentivsystemer har som blant annet hensikt å styre agentens handlinger slik at organisasjonens mål blir ivaretatt. I noen tilfeller vil objektive prestasjonsmål som økonomiske måltall være tilstrekkelig for å vurdere agentens innsats i andre tilfeller vil ikke slike objektive mål kunne dekke omfanget av agentens arbeidsoppgaver som er viktige for at organisasjonens mål blir nådd. En kan da benytte seg av alternative evalueringsformer.

2.9.1 Subjektiv prestasjonsevaluering

Som diskutert tidligere kan det ofte være svært vanskelig å måle agentens innsats. Det kan da gjerne ikke være hensiktsmessig å basere avlønning på objektive mål. Men selv om agentens innsats noen ganger ikke kan måles på en objektiv måte kan det være mulig med subjektive mål hvor en overordnet vurderer agentens innsats og atferd. Slike subjektive evalueringer vil sjelden være en perfekt løsning, men de kan fungere som supplement eller stedfortreder i situasjoner der objektiv evaluering ikke er mulig.

Det er likevel en del problemer forbundet med subjektiv prestasjonsevaluering. Overordnede har ønsker egentlig ikke å rangere sine medarbeidere og dette fører ofte til rangeringen sjelden avviker mye fra medianen. Samtidig har de en tendens til å gi medarbeidere med lav innsats en bedre vurdering enn det som burde vært tilfellet.

En annen implikasjon er at mennesker har en tendens til å overvurdere sin egen betydning og innsats. Det viser seg også at de ansatte sjelden stoler på at deres overordnede vil gi dem en rettferdig evaluering (Lawler, 1971) Noe som lett kan føre til misnøye ved at systemet da oppfattes som urettferdig. (Prendergast, 1999) Lawler (1971) argumenterer for at jo mer subjektive kriteriene er, jo viktigere er det med tillit mellom ansatte og overordnede for at subjektiv prestasjonsevaluering skal være hensiktsmessig.

Slike ordninger kan også fremme konkurranse mellom kolleger i organisasjonen. Det er viktig å være oppmerksom på at dette kan ødelegge for samarbeid, noe som i mange tilfeller kan være svært viktig.

En annen effekt av subjektive vurdering som det er viktig å være oppmerksom på er at de ansatte kan bli fristet til å ”smiske” med sin overordnede. Resultatet er dermed at man oppnår en effektivitetsgevinst ved at tid og innsats blir brukt på ikke-produktive aktiviteter. Samtidig kan evalueringen bli sett på som urettferdig dersom effekten av slike aktiviteter er synlig.

I praksis viser det seg likevel at subjektive vurderinger fungerer svært godt til tross for mange mulige ulemper. En har også muligheter til å gjøre subjektive bonuser mer objektive ved at det etableres en fast pott som skal fordeles på de ansatte. Denne potten kan også eventuelt betinges på bedriftens finansielle resultater.

2.9.2 Relativ prestasjonsevaluering

Informasjonsintensitetsprinsippet sier at man skal basere avlønning på enhver variabel som gir ytterligere informasjon om agentens innsats. Dette vil redusere usikkerheten knyttet agentens lønn og dermed gi økte optimale insentiver.

Relativ prestasjonsevaluering innebærer at avlønningen ikke bare avhenger av agentens egen innsats men også på andre agents innsats. Relativ prestasjons evaluering strider mot

prinsippet om at en agents avlønning kun skal baseres på faktorer han kan påvirke. Men relativ prestasjon evaluering kan være bedre enn individuelle evalueringer dersom målestøy er forårsaket av en faktor som er felles for alle agentene. Men dersom effekten av denne felles faktoren er mindre enn effekten av individuelle faktorer vil det likevel være best å benytte absolutt prestasjons evaluering (Holmstrøm & Milgrom, 1992). Men det er viktig å merke seg at dersom man bruker relative prestasjonsmål øker konkurransen i det hierarkiske system. Dersom samarbeid er avgjørende for gode prestasjoner for organisasjonen som helhet kan en slik type evaluering virke ødeleggende.

2.9.3 Turneringer

I noen tilfeller vil agenter gi ekstra innsats for å bli forfremmet til en bedre stilling hvor belønningen forbundet med denne er fast og det er konkurranse mellom flere agenter for å få den aktuelle stillingen. Turneringer er altså en form for relativ prestasjonsevaluering ved at belønningen av hans innsats også avhenger av andre agents innsats. Turneringer vil både ha en sorteringseffekt på agents talent samtidig som de har insentiveffekt. Agenten vet på forhånd hva de oppnår dersom de skulle bli forfremmet ettersom gevinsten er satt på forhånd.

Dersom turneringer skal ha noen insentiveffekt er det likevel viktig at gevinsten ved å vinne turneringen er høy. Jo større gevinsten er, desto større er insentiveffekten. Det er derfor nødvendig at det generelle lønnsnivået i organisasjonen ligger relativt høyt og gjerne relativt store forskjeller oppover i organisasjonshierarkiet. Insentiveffekten vil også øke med målesikkerheten.

Problemet med turneringsmodellen er at den kan ødelegge for samarbeid ved at den fremmer konkurranse mellom agentene. Insentiveffekten vil jo også avhenge av sannsynligheten for forfremmelse som vil avhenge av den nærmeste overordnede identitet og karrierevei. Når en ung ansatt blir forfremmet vil dette også redusere de gjenværende kollegaenes insentiver. Samtidig vil jo mulighetene for forfremmelse nødvendigvis reduseres jo lengre opp i organisasjonshierarkiet man kommer. Man er avhengig av voksende organisasjoner for at belønningsmodellen skal være gjennomførbar. Forfremmelser gir heller ingen insentiver utover det å prøve å gjøre det bedre enn arbeidskollegaer. (Baker, Jensen & Murphy, 1988) Et annet problem er at mindre produktive agenter gjerne tar høyere risiko i sine handlinger i

stedet for å gi mer innsats for å øke vannersjansene. (Knoeber and Thurman, 1994). Dette vil være ineffektivt ettersom den øker risikotaking uten å øke gjennomsnittlig innsats. En siste ting som ofte blir oversett er at forfremmelsesbaserte insentivsystemer ikke både kan gi optimal innsats og samtidig gi mulighet til å kunne sette ansatte i stillinger der de passer best.

Man observerer relativ høy grad av bruk av turneringsmodellen i praksis. For det første oppnår man både seleksjon og insentiveffekter ved bruk av turneringer. En annen grunn kan være at krav til målenøyaktighet ikke er så store som ved individuelle belønningssystemer med absolutt prestasjonsevaluering. Agentene trenger kun rangeres og ettersom belønningen er fast er det ikke nødvendig å identifisere hvor mye bedre en agent er enn en annen. Turneringer reduserer også sannsynligheten for smisking ved at opprykk normalt vil føre til økt ansvar. Ledere vil dermed selv svi dersom de ikke forfremmer den dyktigste personen . Turneringer vil også stimulere til en viss grad av langsiktighet.

Turneringer vil derfor gjerne være mye brukt i situasjoner hvor man har måleproblemer , hvor overvåkning er kostbart, hvor agentene har mange varierte oppgaver og andre situasjoner hvor det ikke er optimalt å gi høye økonomiske insentiver. (Prendergast, 1999)

2.9.4 Teambasert avlønning

I visse tilfeller vil samarbeid og komplementær kompetanse være helt essensielt for måloppnåelsen. Dersom resultater oppnås gjennom samarbeid fra mange individer vil innsatsen til hvert enkelt individ ofte være umulig å avgjøre. En vil da gjerne ønske å gi insentiver må de gis til gruppen som en helhet. Det kan også hende at agentene har bedre informasjon om deres egeninnsats enn det prinsipalen er i stand til å samle. Gruppeinsentiver kan da motivere agentene til å overvåke hverandre og oppfordre til høy innsats. Videre vil gruppeinsentiver legge til rette for samarbeid og disiplinering (Milgrom & Roberts , 1992).

Det kan likevel oppstå potensielle team produksjonsproblemer i tilfeller hvor individuelle bidrag til resultatet ikke kan identifiseres og kompensasjonen må baseres på samlet produksjon. Et slikt problem er gratispassasjerproblemet, ved at hver agent da kan ha motiv til å være ”gratispassasjer” på andres innsats. (Prendergast, 1999)

Grunnen til at man får dette problemet er at hver enkelt av teammedlemmene bare vil få $1/N$ av belønningen dersom man er N deltagere. Dette betyr at hver agent får mindre en den fulle verdien av sin egen innsats på marginen. En optimal løsning er ikke mulig ved belønning av team ettersom enhver delingsregel ikke gir optimal innsats i likevekten. Incentiveeffekter vil derfor minske jo større teamet eller gruppen er. Allerede hvis gruppen kommer over 20 personer blir incentiveeffekten neglisjerbar. For større grupper må man satse på uforutsigbare indirekte sosiale psykologiske effekter.

Mange bruker gruppebonuser selv om de ikke har veldig stor direkte incentiveeffekt. Det er heller ikke funnet signifikante empiriske funn for at slike ordninger har noen effekt. Likevel kan disiplineringseffekter og gjensidig observering samt psykologiske effekter som tilhørighet og samarbeid gjerne forklare den utstrakte bruken.

Noen observerte og ofte forekommende trekk ved suksessfulle team er:

- Langtids interaksjon mellom medlemmene
- Desentralisert beslutningsmyndighet
- Intern overvåkning

En mulig forklaring på dette er at disse mekanismene fostrer samarbeid og at det blir lettere for medlemmene å opprettholde en relasjonell kontrakt. En relasjonell kontrakt vil innebære fortsatt samarbeid dersom ingen avviker eller bryter denne kontrakten ved å yte lav innsats. Samarbeid vil være bedre en relativ prestasjonsevaluering dersom partene legger stor nok vekt på fremtid.

DEL III EMPIRI OG ANALYSE

3.1 Innledning

Ovenfor ble generell insentivteori utledet. Men den optimale insentivstruktur i offentlig sektor vil gjerne avvike fra dem i privat sektor. Offentlig sektor har noen spesielle kjennetegn, mest bemerkelsesverdig er dimensjonenes multiplisitet både når det gjelder oppgaver, interesser og interessekonflikter mellom disse, og mellom ledelsen og arbeiderne. Noen ganger er det nettopp disse karakteristika som forklarer hvorfor disse agent forholdene er i offentlig sektor i til å begynne med. Når man skal ta for seg offentlig sektor er det derfor nyttig å se på spesielle egenskaper som kjennetegner offentlige organisasjoner og hva som skiller dem fra organisasjoner i privat sektor hvor den økonomiske teorien har sin opprinnelse.

I offentlig sektor, som ellers, vil det eksistere flere Prinsipal-Agent forhold avhengig av hvilken situasjon som betraktes. Prinsipal-Agent forhold eksistere innenfor offentlige institusjoner med ledelsen som prinsipaler og arbeidere som agenter eller med politikere på den ene siden og tilbyderer på den andre siden. Det mest vanlige Prinsipal-Agent forholdet er det mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Hva er offentlig sektor?

Offentlig sektor blir som regel brukt som en samlebetegnelse for virksomhet som skal sørge for felles oppgaver i samfunnet og samtidig forvalte felles resurser som for eksempel oljeresursene. Utgangspunkt for denne utredningen er at offentlig sektor omfatter produksjon av fellestjenester som i hovedsak er finansiert av skatter og avgifter. Offentlige tjenester vil være drevet av stat, fylker eller kommuner eller de være satt ut på anbud eller være drevet av private virksomheter. Hva som til en hver til skal være offentlig ansvar bestemmes av de politiske organene. Offentlig sektor har etter hvert blitt så stor og så mangfoldig at det til enhver tid har pågått reformprosesser og endringer i organiseringen i deler av sektoren.

Finnes det prestasjonslønn i det offentlige?

I Norge har lønnsystemet i det offentlige forholdt seg uendret over et relativt langt tidsrom. Lønnsystemet har vært sentralisert og standardisert med lite rom for fleksibilitet samt lokal og individuell tilpassning. Tradisjonelt har det offentlige gått langt i å forsikre sine ansatte gjennom lønn og oppsigelsesvern. Ettersom det vil foreligge asymmetrisk informasjon mellom arbeidssøker og arbeidsgiver kan en forvente at et slik system gjennom en ugunstig utvalgsprosess kan ha tiltrekningskraft på lavproduktiv arbeidskraft. Det ville derfor være bedre å ha mer fleksible lønnsystemer med valgmuligheter mellom forsikringsmotiverte og prestasjonsmotiverte lønnsystemer slik at de mest produktive agentene kan identifiseres gjennom selvseleksjon. (Hagen, 1990)

I forbindelse med hovedtariffoppgjøret i 2002 for kommunal sektor skjedde det en betydelig overføring av ansvar og myndighet fra nasjonalt nivå til kommunene når det gjelder lønnsforhandlinger. Men allerede på begynnelsen av 1990 tallet ble det for resultatbasert avlønning forsøkt innført i det offentlige. 500 toppledere i staten ble tatt ut av de sentrale forhandlingene og skulle få fastsatt lønnstillegg gjennom individuelle kontrakter som var knyttet opp mot spesifiserte prestasjonsmål.

I rapporten "Belønning av effektivitet i kommunal sektor" ble det gjennomført en undersøkelse på hvordan de kommuneansatte blir belønnet. Med i undersøkelsen var 60 kommuner og 9 fylkeskommuner. Åtte av de 69 enhetene oppgir at de har resultatlønn. Forekomsten av resultatlønn synes å være mer vanlig i bestemte typer virksomheter. Men det er altså ikke utstrakt bruk av resultatlønn. Det viser seg at det er i lederstillinger og bestemte grupper i helsesektoren for bruken forekommer. Mest utbredt er resultatlønn i tannhelsetjenesten. 14 lokale enheter oppgir at de har tilfeldige lønnsutbetalinger. Eksempler på dette er premier for gode forslag eller ekstraordinære utbetalinger i forbindelse med spesielle prosjekter. Et sted hadde et lite antall personer fått en påskjønnelse i størrelsesordenen 5–6.000 for spesielt godt utført arbeid ved årsslutt. Når det gjelder personalgoder, har 24 av respondentene brukt kompetanseheving som personalgode. Dessuten nevnes goder som bedriftshytte, subsidiert kantine og trimtilbud. De som oppgir at de bruker kompetanseheving som personalgode, presiserer samtidig at det ikke brukes i stor utstrekning. Sju av 24 bruker slike personalgoder som resultatgoder, mens de øvrige 17 bruker det som en form for grunngoder. Alle de lokale enhetene har også etter alt å dømme grunngoder i form av pensjonsordninger. Men leter man etter tilfeldige goder, er det

imidlertid vanskelig å finne noen i kommunesektoren. Dette står i kontrast til privat sektor, hvor denne typen goder er forholdsvis vanlig.

Resultatmåling i offentlig sektor

I det offentlige måles resultater på en litt annen måte enn i det private næringsliv. I privat sektor vil virksomhetens økonomiske resultater være den viktigste suksessfaktoren, mens i offentlig sektor er både budsjett og resultat stort sett fastlagt på forhånd. Måloppnåelsen må derfor knyttes til andre aspekter enn virksomhetens økonomiske resultater. De siste årene har mange kommuner gjort et betydelig arbeid for å utvikle måter å styre mål og resultater på, men sektoren har fortsatt større utfordringer enn privat sektor når det gjelder å finne gode måter å måle suksess på. Både kvalitet og effektivitet er vanskelig å måle, og effektivitet er vanskeligst. Men det er likevel store muligheter for å utvikle bedre rutiner for måling enn det som eksisterer i dag.

Empirisk grunnlag

I 2002 ble et prosjektarbeid påbegynt i regi av KS avdeling for Kompetanse og utvikling. Hensikten med prosjektet var å utarbeide en håndbok som skulle dekke hele prosessen med utvikling og implementering av belønningssystemer. Det ble satt sammen en prosjekt gruppe som skulle ha ansvaret for faglige innspill og veiledning. Det ble i siste fase av prosjektet gjennomført to pilotprosjekter på innføring av belønningssystemer i Larvik og Trondheim. Belønningssystemene i disse prosjektene er altså utformet slik håndboken foreslår. Jeg vil i analysen trekke inn eksempler fra disse for å belyse ulike problemstillinger. Beskrivelse av prosjektene ligger i vedlegget.

Björg Ødelund, som ledet pilotprosjektet i Helgeroa barnehage i Larvik meddeler at de regner pilotprosjektet som en stor suksess. Hun ble derfor ansatt som prosjektleder for å implementere prosjektet i de 12 andre kommunale barnehagene. På spørsmål om hva som lå i begrepet suksess svarte Björg Ødelund (personlig kommunikasjon, 19 mai 2006) følgende: ” I forhold til pilotprosjektet det første året i Helgeroa barnehage, så var det mange ting som kunne vise at det var en suksess. Jeg som leder i barnehagen kunne se at det hadde vært positivt for barnehagen å løfte sammen, å nå et mål sammen. Stolthet var en av "gevinstene".

I forhold til de individuelle målene, så var det også tydelig at mange i personalgruppa hadde kommet et skritt videre, og hadde "gått over en ny terskel". Det kunne vise seg ved å være mer aktive og delta i diskusjoner på barnehagens møter, stå fram på foreldremøter, være stolt ved å vise fram et prosjekt de hadde fått til. Det å ha eget navn knyttet til et mål forpliktet på en positiv måte. Det var selvfølgelig også drøftinger underveis, noen kunne være litt stressa i perioder, men full åpenhet og klare avtaler om å støtte og oppmuntre hverandre underveis gjorde at resultatet blei veldig positivt. Og dette har også personalet selv uttalt, både i forhold til den måten å arbeide på, og gleden ved selve belønninga. Det beste suksessfaktoren er at foreldre ser og bemerker at barnehagen har blitt mer fargerik, og vi gir et mer variert tilbud til barna." Bjørg Ødelund forteller også at de ansatte er svært fornøyde med lønnsystemet som nå har vært brukt i tre år og at det er et samlet ønske om å fortsette med det.

Jeg vil også bruke eksempler fra offentlig sektor i andre land hvor man har en mer utstrakt bruk av økonomiske insentiver i det offentlige og hvor forskning på dette område hovedsaklig har foregått.

3.2 Rettferdighetsbegrepet

Mens lønnsdannelsen i kommunesektoren tradisjonelt har vært basert på prinsipper om trygghet, forutsigbarhet og likebehandling, er det i dag utbredt tilslutning til innføring av prestasjonslønn som prinsipp. Et sentralt begrep som trekkes frem når det gjelder lønn og prinsipper for lønnsfastsettelse er rettferdighet. På den ene siden eksisterer det i dagens arbeidsliv en utbredt oppfatning om at også ulikhet som for eksempel resultatbestemt lønnsfastsettelse kan innebære rettferdighet. Dette perspektivet på rettferdig avlønning er lagt til grunn i avtaleverk som åpner opp for innsats og resultatbasert belønning. Slike avtaler har vært vanlige i privat næringsliv, men er et relativt nytt fenomen for arbeidstakere i offentlig sektor. Flere forskere fremhever at et slikt perspektiv muliggjør en mer strategisk lønnspolitikk. På den andre siden eksisterer det sterke tradisjoner for en kollektiv lønnspolitikk hvor likhet defineres som rettferdighet. Dette skyldes blant annet en utbredt forestilling om at det er vanskelig å finne objektive kriterier som vil gjøre ulik lønn rettferdig. Dette skyldes hovedsaklig at offentlige produkter og tjenester er av en slik karakter at det er vanskelig å bli enige om hvilke kriterier som skal legges til grunn. For

eksempel for en lærer eller en sosionom ville det gjerne være svært vanskelig å etablere og evaluere innsatsen på en måte som kollektivt betraktes som rettferdig.

Det at rettferdighetsbegrepet gjerne er forskjellig i privat og offentlig sektor skyldes altså ikke bare ”inngrodde” kollektive tradisjoner, men også problemene med å operasjonalisere klare og evaluerbare arbeidsmål for ansatte som utøver kompleks og ofte usynlig tjenesteproduksjon. Mange kan intuitivt synes det kan virke rettferdig å belønne høy innsats, men stoler likevel ikke på at det er mulig å få en rettferdig vurdering av den enkelte. Dersom lønssystemet ikke oppfattes som rettferdig vil det åpne for konflikt og misnøye. Et slikt system vil da sjelden være hensiktsmessig å bruke på alle arbeidstakergrupper for å oppnå en mer lønnsom drift og skape den effektivitet man som arbeidsgiver ønsker.

I en omfattende undersøkelse som Norsk Gallup har gjennomført på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund kommer det fram at de kommuneansatte stiller seg relativt positiv til mer lokal lønnsdannelse, og åpner for innsats- og prestasjonslønn. Undersøkelsen viser at seks av ti ansatte i kommunal sektor ønsker avlønning i forholdt til prestasjon og innsats. Sju av ti mener det er rettferdig at det som gjør en god jobb får bedre betalt enn de som gjør en mindre god jobb. Et flertall av de ansatte er også enige i at ”for å oppnå effektivitet er det nødvendig å knytte lønna til den enkeltes arbeidsinnsats og resultat”. Men det er delte meninger om hvorvidt prestasjonslønn egner seg i kommunen. En knapp majoritet mener likevel at prestasjonslønn er den beste garanti for at kommunen kan rekruttere og beholde motiverte medarbeidere.

3.3 Uteblivelse av konkurranse

I privat sektor vil profitt orientering og konkurranse gi sterke eksterne insentiver. Mange offentlige organisasjoner er ikke eksponert for konkurranse. I tjenester med multiple dimensjoner hvor kun noen er observerbare og ligger til grunn for kundevalg vil profittmaksimerings hensyn gjerne ignorere andre viktige dimensjoner som sikkerhet og kvalitet. Det vil for slike typer tjenester ofte være det beste å beholde det offentlige som tilbyder, men man vil da altså ikke kunne utnytte konkurranse som disiplineringsfaktor dersom tjenestene utelukkende tilbys av offentlig sektor. Lønn som et virkemiddel til å holde på kritisk kompetanse kan være reelt innenfor enkelte arbeidstakergrupper, men argumentet holder nødvendigvis ikke for mange andre arbeidstakergrupper som ikke har samme

markedsrett som andre grupper. På grunn av overnevnte forhold vil mange ansatte i kommunal sektor ha ikke et arbeidsmarked utenfor det kommunale og vil derfor ikke kunne bruke lønn som et kampmiddel. Men selv om lønn ikke er et egnet virkemiddel for rekrutteringsformål. Men desto viktigere kan lønnen være som et virkemiddel for å stimulere til høyere innsats.

3.4 Multiple prinsipaler

I første instans vil det offentlige i seg selv være å oppfatte som prinsipal. Men offentlig produksjon har ofte karakter av fellesgoder. Dette innebærer at det er mange interessenter som er å betrakte som prinsipaler. Den offentlige tjeneste produksjonen er vanligvis ikke fullfinansiert av brukerne. Dette medfører at det offentlige tjenestetilbudet derfor angår alle skattebetalere. Det er derfor disse som sitter med det endelige økonomiske ansvaret. I offentlig sektor har en også en uklar sondering mellom mål og midler i at interessentene ikke bare bryr seg om selve tjenestetilbudet men også måten produksjonen skjer på. Dette kan være saker som produksjonsmetoder, arbeidsbetingelser, sysselsetting og regionale inntektsvirkninger. (Hagen, 1990)

Som beskrevet tidligere vil det optimale i situasjoner med multiple prinsipaler være at de samarbeidet om et insentivsystem som ville ivareta deres felles interesser på en best mulig måte. I det offentlige er det mest vanlige at prinsipalene ikke samarbeider. Ambisiøse forslag om resultatbonus kan føre til skuffende resultater fordi man ser bort fra fundamentale realiteter ved statsforvaltningen som for eksempel spenning mellom politikk og administrasjon. Ofte er slik at mye av ineffektiviteten faktisk har utgangspunkt i politiske vedtak. (Lægreid, 1991)

I prinsippet vil alle innbyggere ha interesse i utformingen og administrasjonene av den politikken som føres. Men ettersom eierskapet er så pulverisert vil den enkelte prinsipals incitament til å føre kontroll og oppsyn bli mindre. Men i praksis har ikke alle grupper mennesker like ressurser, informasjon eller evne til å delta. Resultatene vil derfor ikke være fullstendig representative og derfor skapes det ofte bred misnøye med offentlige tjenester.

Det kan likevel nevnes at etter at man i den senere tid har brutt opp store byråkratiske institusjoner og etablert mindre og mer spesialiserte organisasjoner med egne prestasjonsmål er problemet med motstridende interesser blant prinsipaler blitt redusert (Tirole, 1994)

3.5 Multitasking

Offentlige organisasjoner utfører som regel mange ulike oppgaver. En ny oppgave blir gjerne tillagt et offentlig kontor uten mye tanke for hvorvidt den passer med de øvrige oppgavene. I insentivteori antar man som regel at atferd ikke er verifiserbar men at resultater er det. I offentlig sektor vil det gjerne i praksis være omvendt. Dette vil for eksempel gjelde i et lege-pasient forhold. I slike organisasjoner vil prosedyrer fungere bedre enn prestasjonsbaserte insentiver. I senere tid har mange offentlige tjenester blitt privatisert. Men å konkurranseutsette offentlige organisasjoner virker ikke alltid. Dersom tjenester har multiple dimensjoner hvor kun noen av dem er observerbare og kun disse derfor legges til grunn når kundene velger tilbyder vil gjerne sikkerhet og kvalitetshensyn måtte vike for profittmaksimering.

Flere oppgaver og prinsipaler tilsier svake spesifikke insentiver i forhold til den enkle Prinsipal-Agent modellen men en prinsipal og en oppgave. Dette gjelder spesielt dersom oppgavene er substitutter i agentens kostnadsfunksjon ved at økt innsats i en aktivitet går utover innsats i andre aktiviteter. Dersom agenten har mange oppgaver som er observerbare i varierende grad vil dette normalt føre til at agenten konsentrerer seg om de oppgavene som er enklere å måle. For eksempel i en skolesituasjon er det mye enklere å måle at alle elevene får lik undervisning enn å måle om undervisningen er god. Det andre grunnproblemet er altså at offentlige organisasjoner er ansvarlige overfor flere ulike prinsipaler som kan ha motstridende interesser. Dette gjør at insentivproblemene er mye mer kompliserte i offentlig sektor enn i private bedrifter og organisasjoner (Dixit, 2002).

3.6 Indre versus ytre motivasjon

Den elementære agentteorien antar at agenter utelukkende oppnår nytte fra den monetære lønnsutbetalingen som blir betalt av prinsipalen. Det vil i realiteten være slik at agenten gjerne får en viss nytte av oppgaven i seg selv. Dersom det er slik at agenten oppnår nytte bare ved det å jobbe i organisasjonen kan prinsipalen gi den lavere lønn uten at det går ut over deltagelsesbetingelsen. Og dersom agenten får oppnår nytte fra de enkelte oppgavene kan prinsipalen gi lavere marginal bonus utbetalinger men samtidig sikre at agenten gir den samme innsatsen. Det at noen agenter oppnår nytte bare ved det å jobbe eller ved de enkelte oppgavene skyldes oftest idealistiske eller etiske motiver. Begge disse effektene er opptretter

oftere i offentlig sektor enn i privat sektor. Dette taler derfor for lavere bruk av insentiver i det offentlige.

3.7 Utforming av insentivkontrakter

Økonomisk teori impliserer at jo høyere risikoaversjon de ansatte har, jo svakere insentiver vil det være optimalt å gi. Det vanlige er å anta at ansatte har en viss grad av risikoaversjon. Det vil heller ikke være urimelig å anta at offentlige ansatte vil ha gjennomsnittlig høyere risikoaversjon enn ansatte i privat sektor. Etersom det offentlige tradisjonelt har gått langt i å forsikre sine ansatte gjennom lønn og oppsigelsesvern vil det være naturlig at mennesker som er mer risikoaverse vil tiltrekkes av en slik type ansettelsesforhold.

Målenøyaktighet er et stort problem i offentlig sektor. Dette knyttes i stor grad til at det er vanskelig å fastsette objektive mål. Et kjennetegn på offentlig sektor er at man ofte står ovenfor til dels motstridende oppgaver. Dessuten kan mål endres i takt skifte i politisk lederskap. Men dette gjelder selvsagt ikke alle offentlige organisasjoner. Men generelt er målenøyaktighet et stort problem i det offentlige. Økonomisk teori foreslår at det i slike tilfeller kan være hensiktsmessig å bruke subjektiv prestasjonsevaluering. Vi observerer likevel liten grad av bruk av disse og det uttrykkes tildels sterkt motstand mot denne typen vurdering til tross for at de i praksis viser seg å fungere svært godt.

I den offentlige kan det ofte kan det være vanskelig å splitte opp organisasjonsmål i individuelle mål. Det kan da oppstå samordningsproblem. En løsning er å benytte seg av gruppeinsentiver i oppnåelse av avdelingsmål i stedet for individuelle delmål. Gruppeinsentiver vil lett miste den direkte insentiveffekten dersom gruppene blir for store, men de har andre positive psykologiske effekter og mer resultatfokus i organisasjonen.

Mange offentlige organisasjoner har budsjett beskrankninger. Under slike forhold kan mothakevirkningen lett gjøre seg gjeldende. Det er derfor spesielt viktig å ta hensyn til denne faktoren når en utformer insentivsystemer. Dersom en ser på pilotprosjektet for Trondheim skal lederne måles etter 4 hovedparametere, hvor vurderingene baseres på en skala fra 1 til 4 i forhold til positiv utvikling av hver parameter. Dette vil si at man legger foregående perioder til grunn for vurderingen. Lederne kan da ha insentiver til å holde tilbake innsats for ikke å bli straffet for manglende positiv utvikling etterfulgt av en periode med veldig høy

grad av positiv utvikling. Å gjøre det på denne måten vil derfor ikke være i tråd med det økonomisk teori foreslår.

Som påpekt har kommunene ofte begrensede midler å avsette til et insentivsystem. Bragelien sier at bonusen bør utgjøre minst 10% av den totale lønnen for at den skal ha noen virkning. Dette er nok et problem i det offentlige generelt at det er vanskelig å avsette nok midler til innføringen av et slikt system selv om systemet ville være bærekraftig i det lange løp. I pilotprosjektet fra Larvik kommune viser regneeksempelet i tabell 13 en resultatlønn på Kr. 5000 hvor totallønn utgjør kr. 235 000. Dette betyr at resultatkomponenten kun utgjør i overkant av 2% av den totale lønnen. Det at resultatlønnen er relativt for lav er nok et gjennomgående problem i offentlig sektor.

Stegvise bonussystemer er ofte foretrukket av politikere fremfor lineære systemer. Politikere er oftest risikoaverse og kan vanskelig diversifisere risiko forbundet med dårlige resultater. Insentivsystemer som setter en minstestandard for prestasjoner og kun gir bonus for resultater som overstiger minstestandarden kan ofte ses som svært attraktive.

I pilotprosjektet i Trondheim har vi eksempel på en stegvis bonuskontrakt. Viktigheten av at målene som ligger til grunn for vurderingskriteriene er oppnåelige stresses. Dette er et svært viktig poeng, men det nevnes også at dyktige ledere raskt kan nå et lønnstak. Lønnstak kan være nyttig dersom man ønsker å sikre at bonusutbetalingene blir for høye. I tilfellet med Trondheim kommune kan det gjerne likevel være en ide å lage flere steg i bonussystemet slik at man lettere kan unngå dette.

3.8 Evalueringmetoder

Teorien foreslår utstrakt bruk av subjektiv prestasjonsevaluering i tilfeller hvor bruk av objektive prestasjonsmål er problematisk. Man finner ikke empirisk støtte for at dette blir gjort og det kan tyde på at man gjerne ikke har optimal bruk av insentiver i offentlig sektor. Det uttrykkes relativt sterk motstand mot subjektiv prestasjonsevaluering i offentlig sektor. Hva som er grunnen til dette er ikke klart. Som nevnt vil subjektiv prestasjonsevaluering fungere best dersom det er stor grad av tillit mellom ansatte og overordnede. Det er mulig dette er tilliten er gjennomsnittlig lavere i offentlig sektor en privat sektor. Man kan likevel tenke seg at en kombinasjon av objektiv og subjektiv evaluering kunne være en god løsning for offentlig sektor.

Fylkeskommuner og kommuner kan lett sammenlignes med hverandre på sentrale områder ettersom rammebetingelsene vil i de fleste tilfeller være ganske like. En har derfor mulighet er til å utvikle systemer som gir mulighet til intern og ekstern benchmarking på sentrale områder. Relative resultatmål kan således brukes på mange områder, noe som gir mulighet til høyere intensivintensitet.

Turnering er mange måter være en god løsning for offentlig sektor og blir også brukt. Turneringer har både motivasjons og seleksjonseffekt. Den vil også gjerne ha en mindre destruktiv effekt på den indre motivasjonen ettersom prestisje og økonomisk belønning henger tettere sammen. Det er likevel forhold ved organisasjonsstrukturen i offentlig sektor som kan tale for at turnering likevel ikke vil være en god løsning. En forutsetning for at turneringsmodeller er at det lønnsnivået bør ligge relativt høyt. Samtidig er det en forutsetning at man har en voksende organisasjon. Disse forutsetningene vil svært sjelden vær oppfylt i offentlig sektor

Et av de store problemene i offentlig sektor er den objektive målsettingen. Ved individuell prestasjonsavlønning er man avhengig av å bryte opp organisasjonsmål til individuelle delmål. Dette vil gjerne gjøre målsettingsproblematikken enda vanskeligere ettersom det mange ganger vil være svært vanskelig å bryte opp de aggregerte målene. I slike tilfeller kan det gjerne være bedre å bruke gruppe eller teambasert avlønning. Den direkte insentiveffekten er svært liten, men denne type ordninger har mange andre positive faktorer som økt samarbeid og følelse av tilhørighet. Følelse av urettferdighet i evalueringen er et gjennomgående problem i offentlig sektor. Ansatte har en tendens til å sammenligne sine egne prestasjoner med kollegaer. Relativt prestasjonslønn er derfor ofte viktigere enn absolutt prestasjonslønn. Bruk av team- eller gruppeavlønning kan gjerne redusere dette problemet.

4.2 Forskningsresultater

Prestasjonslønnssystemer blir altså mer og mer vanlig i offentlig sektor til tross for lite bevis for at disse systemene fungerer slik som intendert. Hovedmotivet for å benytte prestasjonsbasert avlønning er å bedre prestasjonene. Likevel viser de undersøkelsene som er gjort at prestasjonslønnssystemer er et lite egnet virkemiddel for å bedre resultatene i offentlige organisasjoner.

USA har hatt en svært omfattende innføring av prestasjonslønnssystem i det offentlige. Allerede i 1978 ble det i føderalforvaltningen etablert et prestasjonsvurderingssystem. Og i 1990 hadde 23 delstater tatt i bruk prestasjonslønnssystem. Systemer er basert på målstyring og de ansatte skal delta i utformingen av vurderingskriterier. Lederne blir rangerte etter ulike resultatmål som har utgangspunkt i organisasjonsmålene. Den totale rangeringa blir så gitt utgangspunkt for faste lønnstillegg dersom resultatet er godt og dersom resultatet er dårlig kan man få ulike former for straff. Forskningsresultater fra USA gir ingen signifikante effekter verken på individuelle prestasjoner eller organisasjonenes effektivitet.

Marchden, Fench og Kubo (2001) Gjennomførte en studie basert på en omfattende undersøkelse av Britisk offentlig sektor. Studien var designet for å måle effekten av prestasjonsbasert avlønning på ansattes motivasjon og handlinger og prestasjon for organisasjonen som helhet. Først forsøker den å kartlegge i hvilken grad de ansatte mener at insentiver har motivert dem til å yte mer, hvilken effekt de tror insentivene har på samarbeid i organisasjonen og i hvilken grad alternative motivasjonskilder som engasjement og følelse av tilhørighet bidrar til å opprettholde prestasjonsnivå. Etterpå blir resultatene av motivasjonsmålingene sammenlignet med linjeledernes meninger om effekten på prestasjon i organisasjonen.

Resultatene viser at de samlede effektene av prestasjonsbasert avlønning i offentlig ikke har motivert de ansatte og har ført til en utbredt følelse av splittelse og demotivering. Likevel tyder ikke dette på at produktiviteten har sunket, det var faktisk en klar sannsynlighet for at prestasjonslønn har økt produktiviteten. Men dette vil nok ikke være en varig forfatning dersom situasjonen ikke endrer seg.

Prestasjonslønn hadde en positiv insentiv effekt for et signifikant antall av de ansatte, men dette var avhengig av at de fikk mer enn gjennomsnittlig insentivlønn, og enda viktigere var kvaliteten på målsetting og vurderingsprosessen i organisasjonen. Det viser seg altså ansattes motivasjon vil lett bli brutt ned dersom de føler at vurderingsprosessen ikke gir en rettferdig beskrivelse av deres innsats.

Selv om den økonomiske teorien legger stor vekt på den marginale insentiv effekten viser studien av offentlig ansatte at betydningen av styrken på de økonomiske insentivene er små sammenlignet med målsetting og vurdering. Derfor vil altså skaden av en dårlig vurderingsprosess oppveie den positive effekten av ekstra økonomiske insentiver.

Det er avdekket en sammenheng mellom de ansattes motivasjon og organisasjonens prestasjon. Dette viser at motivasjonseffekten av insentivsystemet har betydning for resultatene. Det viser seg også at engasjement og følelse av tilhørighet spiller en viktig rolle og kan gjerne nøytralisere de potensielle negative effektene av dårlige vurderingsrutiner.

4.3 Konklusjon

Det er nok av bevis for at innføring av insentivsystemer endrer menneskers atferd. Men det er ikke alltid slik at endringen går i den retning som var tenkt. I mange tilfeller kan insentivsystemer gi utslag i dysefunksjonell oppførsel. Det er derfor meget viktig å bruke slike systemer med høy grad av forsiktighet. Selv om staten lykkes i å implementere ett meningsfylt insentivsystem er det ikke sikkert man får det ønskede innsats og motivasjonseffektene.

Det viser seg klart at bruk av prestasjonsbaserte insentiver totalt sett er mer problematisk i offentlig sektor enn i privat sektor. Grunnen til dette er forhold som multiple dimensjoner, måleproblemer og indre motivasjon. I slike situasjoner indikerer den økonomiske teorien at svake insentiver vil være optimalt. Ulike virkemiddel må derfor tas i bruk for å oppnå ønskede prestasjoner. I hvilken grad det er optimalt å bruke prestasjonsbaserte insentiver i offentlig sektor og hvilken type insentiver vil avhenge av hvilken type organisasjon det er snakk om og i hvilken grad de overnevnte forhold gjør seg gjeldende. I situasjoner hvor en står overfor multitasking kan det være optimalt å gruppere sammen oppgaver. Dersom man har vanskeligheter med å definere objektive målevariable kan subjektiv prestasjonsevaluering være det beste. I noen tilfeller vil gruppebelønninger gjerne være å foretrekke fremfor individuelle avtaler. Spesielt vil dette gjelde i tilfeller hvor samarbeid er viktig og kun aggregerte mål er tilgjengelige. I andre tilfeller vil det nok være optimalt å ikke gi økonomiske insentiver i det hele tatt og belønningen bør kun bestå av fastlønn.

Ut ifra forskningsresultater er det mye som tyder på at økt motivasjon vil føre til forbedrede resultater. Erfaringer med innføring av insentiver indikerer at hovedproblemer viser seg å være at de ansatte i det offentlige ikke blir motivert av insentivsystemer og at dette i stor grad skyldes at de ikke har tro på at de vil ikke tror de vil få en rettferdig vurdering av sin innsats. Grunnene til dette er i hovedsak målsettingsproblemer og det at vurderingsprosessen ikke er god nok. Problemene som er knyttet til målsetting og vurderingsprosessen kan nok i

en viss grad skyldes at man ikke gjør en god nok jobb på dette område i utformingen og implementeringen av systemene. Likevel skyldes disse problemene nok hovedsaklig forhold knyttet til organiseringen av offentlig sektor. Det er derfor svært viktig å sette stor fokus på målsetting og gjerne ta de ansatte selv med i prosessen. Det kan også være en hjelp i å foreta hyppige evalueringer av vurderingsprosessen for å sørge for at de ansatte opplever den som rettferdig. Andre ting som kan forbedre evalueringssituasjonen er å øke bruken av subjektiv prestasjonsevaluering, gjerne i kombinasjon med objektiv evaluering. Det er også mulig i økt grad å benytte seg av relativ prestasjonsevaluering for å redusere målingsstøyen. Team belønning kan nok også til en viss grad redusere følelsen av urettferdighet som er gjennomgående i offentlig sektor.

Det vil nok være vanskeligere å håndtere resultatlønn i det offentlige. Det nok lettere å måle økonomiske resultater i det private næringsliv, men det finnes resultater som kan måles og kvantifiseres også i offentlig sektor. Men totalt sett vil nok målene i det offentlige vil nok oftest være mer komplekse enn i privat sektor.

Vedlegg

Pilotprosjekt Trondheim

Innledning

I Trondheim kommune ble det gjennomført et pilotprosjekt for lederlønnsavtaler. De hadde allerede gode og velfungerende avtaler og er i var i ferd med å utvikle et balansert målstyringssystem.

Pilotprosjektets målsetting

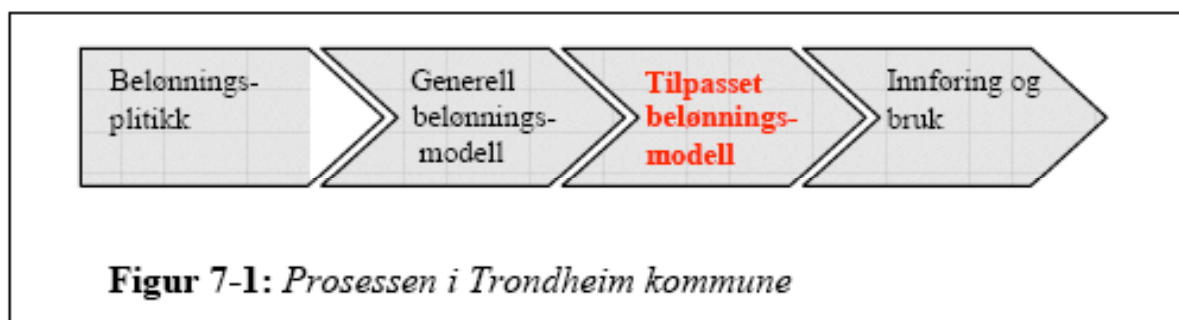
Prosjektets har utarbeidet en belønningsmodell som skal brukes som grunnlag for individuell lederlønnsfastsettelse i kommunens enheter. Den tilpassede belønningsmodellen skal kunne benyttes av alle enheter. Modellen skal styrke Trondheim kommune som tjenesteleverandør og arbeidsgiver.

Prosjektgruppens sammensetning

Et tverrfaglig sammensatt prosjektgruppe bestående av rådgivere, enhetsledere og tillitsvalgte samt en ekstern konsulent, hadde i felleskap ansvar for gjennomføringen.

Prosessen

Prosjektgruppen gikk gjennom følgende trinn i en utviklingsprosess for å sette tilpasset belønningsmodell i en større sammenheng.



Gruppen fikk felles forståelse for kommunens belønningspolitikk og –modell før den begynte å arbeide i detalj med utvikling a den tilpassede belønningsmodellen.

- Forventninger: Det var vesentlig for samtlige prosjektdeltagere å få gitt uttrykk for sine forventninger til prosjekt og prosess:
 - Måling vil gi bra effekt og synliggjøre lederens måloppnåelse
 - Riktige kriterier må ligge til grunn ved lønnsfastsettelse

- Tilpasning av lederlønn er en langsiktig utvikling
 - Grunnlønn må være bra nok.
 - Målingene må være så objektive som mulig
 - Des som skal måle og bli målt må vite hva målekriteriene er.
 - De som er skeptiske til måling må overbevises.
- Lederavtalen som grunnlag for lønnsfastsettelse:

Trondheim kommunes gjeldende lederavtale ligger til grunn for utvikling av individuelle lønnsfastsettelser. 38 ledere dekkes av avtalen, og inngår i HTA kapittel 3.4 og kapittel 5. Lederavtalen, som den fremstår i dag, inkluderer for mange mål som samlet danner utgangspunktet for individuell lønnsfastsettelse.

Prosjektgruppen foreslo at den individuelle tilpasningen av lederlønn skal baseres på vurdering av 4 hovedparametere, som alle inngår i Trondheimmodellens datavarehus:

- Økonomi
- Brukerundersøkelse
- Medarbeiderundersøkelse
- Tjenestekvalitet (egenvurdering)

Vurderingene baseres på en skala fra 1 til 4 i forhold til en positiv utvikling av hver parameter.

Målene for hver parameter defineres i begynnelsen av perioden, og måloppnåelse vurderes av rådmann/kontaktperson i slutten av perioden. Målene må forhåndsdefineres så konkret som mulig, og være kjent av alle så vurderingen i slutten blir så objektiv som mulig. Modellen er designet for å fungere som et styrings- og ledelsesverktøy like mye som en motivasjonsfaktor for den enkelte leder.

Prinsipper og prosedyre

1. Målparametrene vektet likt når modellen introduseres. Vektingen kan differensieres i henhold til kritiske fokusområder etter hvert som modellen blir kjent og videreutvikles i henhold til kommunens strategi og enhetenes handlingsplaner.
2. Måleskalaen har 4 vurderingsmuligheter. Dette gir nyanser og definerer klart forskjellige prestasjoner.

-
3. Prosedyre for vurdering av individuell lønn for enhetslederne i Trondheim kommune basert på kommunens inngåtte lederavtaler er som følger:

Januar:

Gjennomføring av ledersamtaler med vekt på resultater oppnådd foregående år, samt inngåelse av lederavtaler for inneværende år. Her klargjøres hvilke resultatkrav lederne vil bli målt etter for inneværende år. Avtalen underskrives av begge parter. Resultat av måloppnåelsen foregående år danner grunnlaget for individuell lønnsfastsettelse inneværende år.

Våren:

Gjennomføring av målkravene satt i lederavtalen. Samtaler med rådmannen underveis og eventuelle korrigeringer foretas ved behov.

Sommer/høst:

Rådmannen setter i gang prosessen rundt budsjettbehandlingen for neste år basert på kommuneplanen og økonomiplan for perioden. Det gjennomføres dialogsamtaler med enhetslederne hvor tema blant annet er satsingsområder for neste år relatert til ovennevnte plandokument. Offentliggjøring av rådmannens økonomiplan og budsjett for enhetslederne.

Høsten:

Gjennomføring av målkrav satt i lederavtalen for inneværende år. Utarbeidelse av forslag til lederavtale for neste år med resultatmål som gjenspeiler økonomiplanen og budsjettet.

Desember:

Ferdigstille og sende ut neste års lederavtale basert på økonomiplan/budsjett vedtatt av bystyret.

Januar:

Gjennomføring av ledersamtaler med vekt på resultater oppnådd foregående år samt inngåelse av lederavtaler for inneværende år. Her klargjøres hvilke resultatkrav lederne vil bli målt etter for inneværende år. Avtalen underskrives av begge parter. Resultat av måloppnåelsen foregående år danner grunnlaget for individuell lønnsfastsettelse inneværende år.

Definisjoner av måloppnåelse

1 Lav	2 Middels	3 Høy	4 Meget høy
Måloppnåelsen er gjennomgående under kravene i lederavtalen, eller under gjennomsnittet for tjenesteområdet	Høy på minst 50 % av egenvurderingene og på gjennomsnittet for tjenesteområdet på de øvrige parametrene	Høy på minst 80 % av egenvurderingene; ingen parametere under middels. På eller over gjennomsnittet for tjenesteområdet på de øvrige parametrene.	Bidratt til fremragende utvikling av enheten og/eller tjenesteområdet utover rammene i lederavtalen

Individuell Lønnsfastsettelse

Den individuelle lønnsfastsettelsen foreslås knyttet til måloppnåelse av de fire parametrene med tre mulige løsninger:

1. Økning med kronebeløp x ved måloppnåelse 10-12
2. Økning med kronebeløp y ved måloppnåelse 13-14 forutsatt at ingen parametere scorer 1 og minst 3 scorer 3.
3. Økning med kronebeløp z ved måloppnåelse 15-16 forutsatt at minst 3 parametere scorer 4.

	1 Lav	2 Middels	3 Høy	4 Meget høy
Økonomi				
Brukerundersøkelse				
Medarbeiderundersøkelse				
Tjenestekvalitet (egenvurdering)				



- 10 - 12 = NOK x lønnsøkning
- 13 - 14 (ingen 1, minst 3x3) = NOK y lønnsøkning
- 15 - 16 (minst 3x4) = NOK z lønnsøkning

Tabell 2: Fordeling av poeng for evaluert måloppnåelse.

Poengterskel og lønnsuttelling

Ved bruk av modellen i andre kommuner må hver kommune vurdere definisjonen av vanskelighetsgraden av de forskjellige måleparametere i forhold til kommunens eksisterende nivå på tjenesteområdet, og i forhold til ønsket utvikling over tid.

Det er viktig å merke seg at urealistiske og uoppnåelige mål er mot sin hensikt og virker demotiverende på den som skal innfri måloppnåelsen. Lønnsuttellingen for skalaens forskjellige nivåer må ses i både et kort- og langsiktig perspektiv. De ledere som er meget

dyktige i sin måloppnåelse vil raskt nå et lønnstak dersom den årlige mulige lønnsveksten knyttet til individuell måloppnåelse er uforholdsmessig stor.

Modellen er ment som et utgangspunkt for individuell tilpasning av lederlønn. Den kan tilpasses og foredles etter hvert som brukerne blir kjent med verktøyet, og etter hvert som indre og ytre forutsetninger endrer seg. Definisjon av måleparametrene kan endres, samt poengskalaen for definert lønnsøkning.

Potten til individuell lønn må forhandles, og det må besluttes om de individuelle tilleggene skal være permanente eller utbetales i henhold til hvert års måloppnåelse. Ved et permanent tillegg vil de dyktigste lederne raskere kunne nå et lønnstak, enn om den årlige vurderingen honoreres med et engangsbeløp. For at modellen skal oppleves som rettferdig og riktig, fordres det enhetlig kommunikasjon og opplæring, samt en konkret plan for bruk av modellen som harmonerer med kommunens årshjul.

Kritiske suksessfaktorer

Forutsetningene for prosjektet:

1. Prosjektet er forankret hos kommunenes administrative ledelse.
 - a) Felles forståelse av mål og hensikk.
 - b) Nødvendige ressurser har vært tildelt
 - c) Berørte og involverte parter har fått tilfredsstillende informasjon om status og fremdrift.
2. Prosjektdeltakerne har vært representativt sammensatt
3. Belønningsmodellene er tilpasset det rammeverk som gjelder for kommunens ledere.
4. Det må være tydelig hva, hvorfor og hvordan kommunene belønner
 - a) Klare og enkle mål
 - b) Kommunens verdier må ligge til grunn
 - c) Belønningspolitikken må tuftes på gjensidig forpliktelse.
 - d) Måling og evaluering må i størst mulig grad gjennomføres på en objektiv måte.

Pilotprosjekt i Larvik

Innledning

Nedenfor oppsummeres pilotprosjektet i Larvik kommune. Vi har definert noen av de mest sentrale områdene innen belønningspolitikken, og vi har utarbeidet grunnlaget for en generell modell og en tilpasset modell. Hensikten er at pilotprosjektet skal ha overføringsverdi til andre enheter i kommunen, og til andre kommuner.

Vi beskriver sammenhengene mellom belønningspolitikk, generell belønningsmodell og tilpasset belønningsmodell. Som en del av pilotprosjektet er det utviklet et dataverktøy: ”Helgeroamodellen” som kan benyttes til å implementere resultatlønsmodellen i virksomheten.

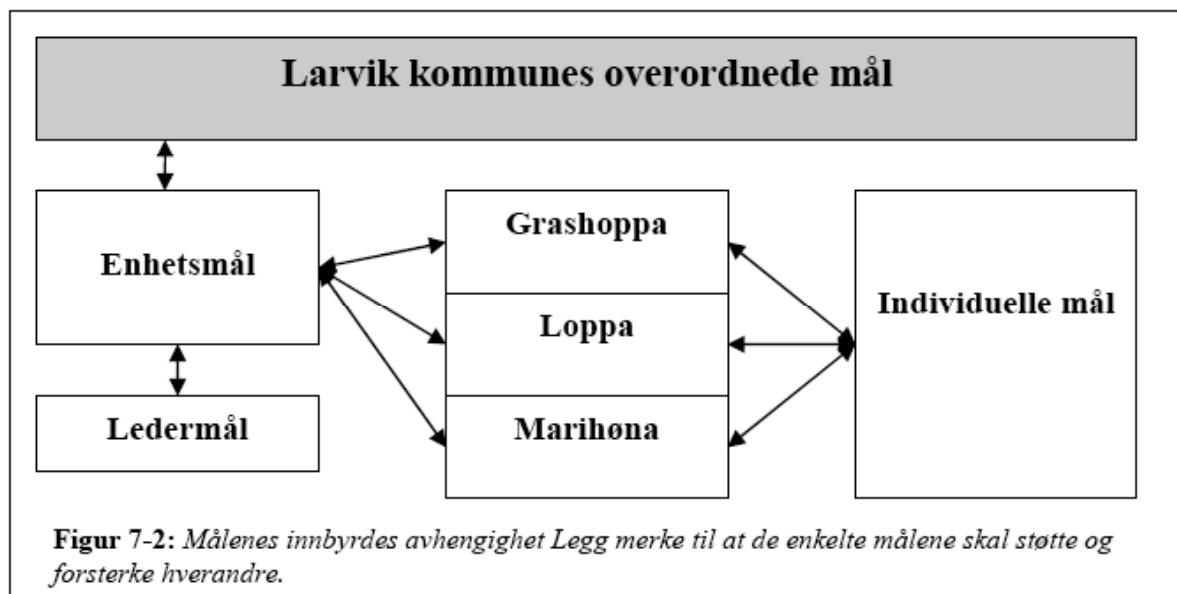
Kritiske sammenhenger

Vi setter oss som mål for å skape fokus og således skape bevegelser som leder til måloppnåelse. Fokusering hjelper oss å kanalisere energi og ressurser mot de prosesser vi har definert som sentrale for å nå målene. Belønningen knyttes til disse elementene av flere grunner:

1. Det hjelper lederen til å belønne måloppnåelse.
2. Det hjelper medarbeiderne å prioritere innsats og prestasjon i forhold til de oppgaver som skaper bevegelse i ønsket retning.
3. Det bidrar til å synliggjøre resultater for kommunens ledelse, medarbeidere og brukerne av tjenestene.
4. Det gjør det lettere å korrigere avvik.
5. Det forenkler disponering av menneskelige og andre ressurser.
6. Det vil kunne bidra til økt medarbeidertilfredshet ved at det er en sammenheng mellom innsats, måloppnåelse og belønning.
7. Den enkelte vil tydeligere kunne se resultater fra egen innsats og således få en klarere forståelse av at den faktisk betyr noe for virksomhetens måloppnåelse.

For å lykkes med å innføre en modell som fokuserer på måloppnåelse, er det avgjørende at det ikke knyttes for mange mål til enhet, gruppe og den enkelte medarbeider. Vi anbefaler at den enkelte ikke bør ha mer enn 3 hovedmål; hvorav ett er et fellesmål for enheten (Helgeroa barnehage) ett er et fellesmål for avdelingen (grashoppa, Loppa og Marihøna) og ett er knyttet til den enkelte medarbeider. Etter hvert som enheter vinner erfaring med modellene og utvikler gode ledelsessystemer, kan den utvides med ytterligere noen mål.

Sammenheng mellom de enkelte målene kan således se ut som vist i figuren under:



Dersom man ved definering og organisering av målene finner at det er motsetninger mellom høyere og lavere nivåes mål, må målene harmoneres slik ta målene på alle nivåer støtter og forsterker hverandre. Ved at målene gjensidig forsterker hverandre, vil følgende effekter bedre og mer effektivt kunne oppnås:

1. Bedre helhetsfokusering
2. Samordningsgevinster ved å utnytte arbeidsprosesser mer effektivt.
3. Bedre utnyttelse av tilgjengelige ressurser.
4. Forenkler måloppfølging og evaluering av måloppnåelse.

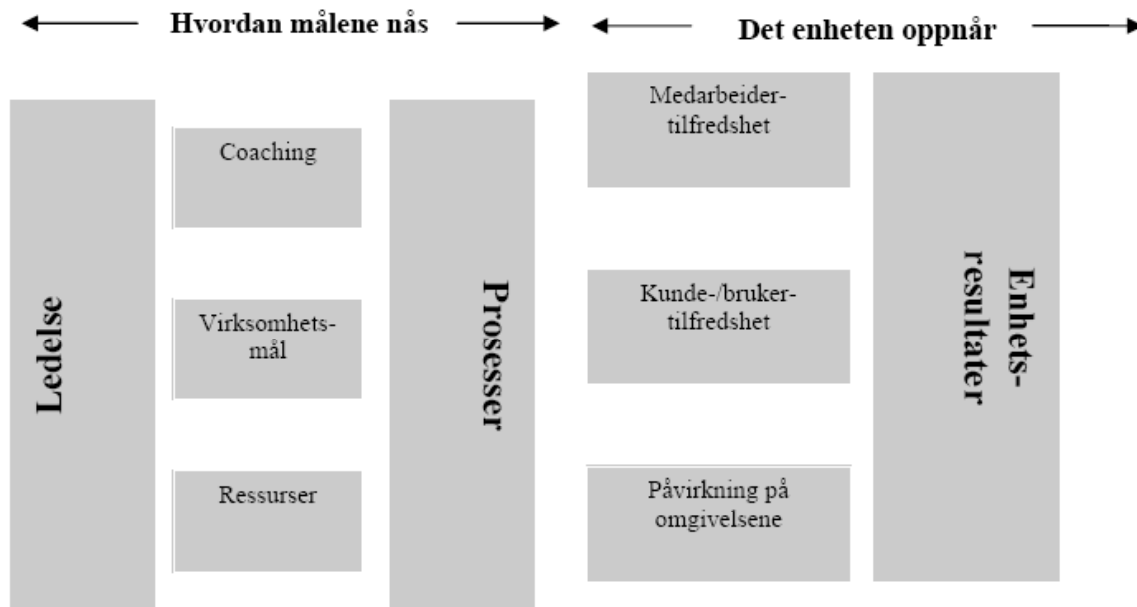
Belønningspolitikk og virksomhetsmål

Gjennom pilotprosjektet er det utarbeidet forslag til belønningspolitikk for Larvik kommune der Helgeroa barnehages målsetting med belønningspolitikken er inkludert. Den overordnede belønningspolitikken er utformet for å omfatte samtlige resultatenheter i kommunen.

Virksomhetsmålene er nedfelt i barnehagens årsplan. For å forsterke fokuseringen på de ulike målene og for å knytte sammen mål og utfordringer, ble det gjennomført en målevaluering blant barnehagens medarbeidere. Evalueringen ble gjennomført ved at samtlige ansatte evaluerte målene for virksomheten og deretter prioriterte de mål som var mest kritiske for å nå de overordnede målene. Dette ble gjort både på enhetsnivå og avdelingsnivå. Til slutt ble de enkelte målene vurdert opp mot i hvilken grad de faktisk ble prioritert i det daglige arbeid. Resultatet av den prosessen ble en inndeling av mål som synliggjorde hvilke mål som i stor grad ble oppfattet som prioritert i det daglige arbeidet, og hvilke mål det måtte fokuseres på.

Belønningspolitikken målsetting

Belønningspolitikken beskriver hvordan Larvik kommunes ledere aktivt kan benytte belønning som et effektivt virkemiddel for å nå overordnede mål. Hensikten er å knytte mennesker til virksomhetens strategi gjennom å belønne den adferd og den resultat- og prestasjonsorienterte innsatsen som på en mest mulig effektiv måte bidrar til måloppnåelse. Belønningspolitikken blir dermed et effektivt ledelsesverktøy. Modellen nedenfor viser noen sentrale elementer i veien frem til målet, og hva som ønskes oppnådd. Disse elementene knyttes til belønningspolitikken og senere til belønningsmodellene. Her er utgangspunktet Helgeroa barnehage, men prinsippene vil være de samme uansett enhet i Larvik kommune.



Figur 7-3: EFQM modellen

Larvik kommune ønsker å fokusere på overordnet strategi gjennom å belønne den innsats som bidrar til dette. Videre ønsker kommunen å fokusere på den enkelte medarbeiders ansvar i forhold til å nå målene. Belønningspolitikken stimulerer omstillingsevne og -vilje som viktige elementer i måloppnåelse. Belønningen skal ikke være løsrevet fra måloppnåelse, men aktivt stimulere den enkelte medarbeider til å arbeide mot felles mål. Her understrekes sentrale elementer i den virksomhetskultur kommunen ønsker skal gjennomsyre organisasjonen.

Det som belønnes i Larvik kommune

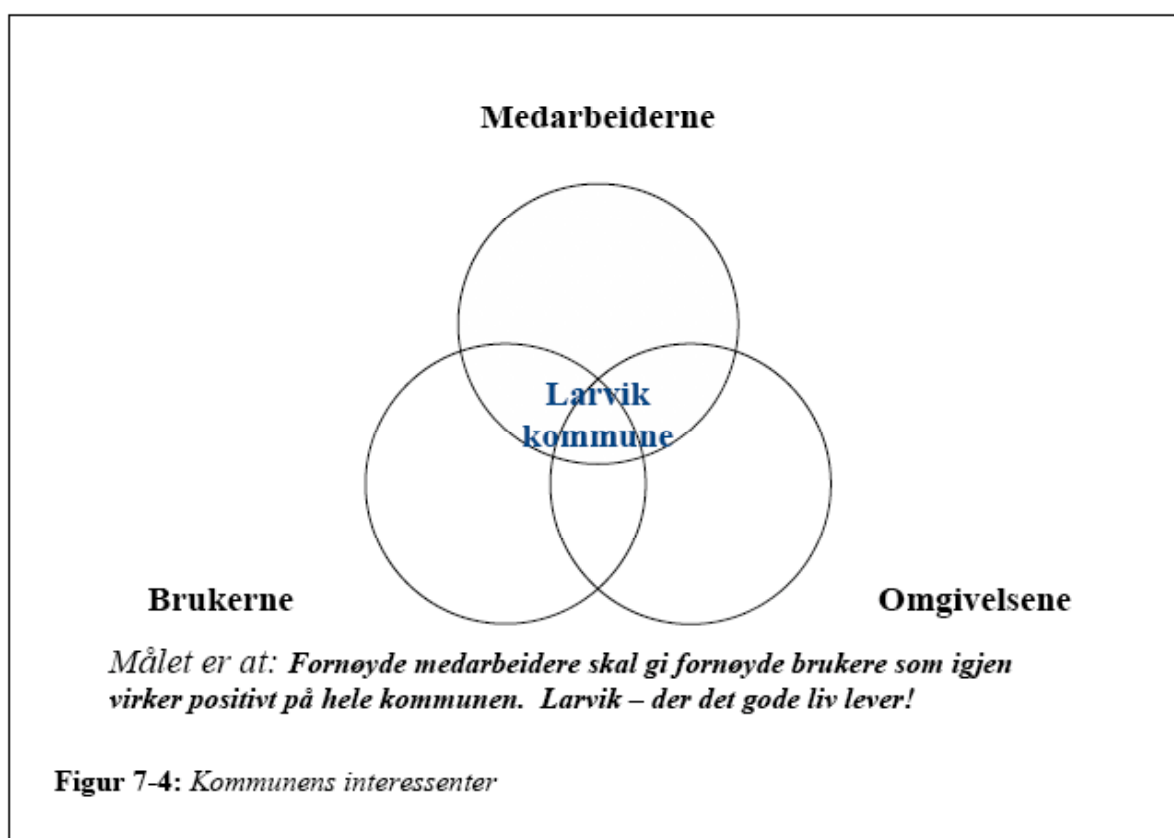
Larvik kommune har gjennom sin skisse til belønningspolitikk valgt 10 kritiske områder som skal bidra til å nå mål på enhets, gruppe og individnivå.

Larvik kommune belønner medarbeidere:

- som er mål- og resultatrettet
- som forbedrer og effektiviserer tjenestene og setter brukeren i sentrum
- som bidrar aktivt til forbedring, fornyelse og omstilling
- som tar initiativ og viser engasjement

- som samarbeider godt med andre i og utenfor egen enhet
- som viser lojalitet
- som viser kommunikasjonsevner og sosiale ferdigheter
- som bidrar til et godt og utviklende arbeidsmiljø
- som arbeider selvstendig
- som viser vilje til egenutvikling

Dersom vi grupperer disse områdene ser vi at de er rettet inn mot tre interessenter i Larvik kommune



Lederen vil gjennom opplæring av medarbeiderne og riktig bruk av tilgjengelige ressurser arbeide for å nå virksomhetens mål. Gode arbeids- og ledelsesprosesser gir tilfredse medarbeidere, fornøyde brukere og bidrar til det gode liv i Larvik. Da og først da er målet nådd. Belønningen er et av de viktigste og kraftigste virkemidlene på veien mot måloppnåelse.

Belønningsmodell

Belønningsmodellen som er valgt bygger på eksisterende modell, men har fått noen nye komponenter som er knyttet direkte til målrettet innsats og prestasjon. Men også i denne modellen er det fastlønnselementet som er dominerende. Noen av modellens elementer er personavhengige og noen av elementene er personuavhengige. Med personuavhengige

menes godtgjørelse, monetær eller ikke-monetær, som følger stillingen og ansettelsesforholdet i Larvik kommune uavhengig av hvem som er stillingsinnehaver. Øvrige elementer er direkte knyttet opp til person og dennes evne til å arbeide mål- og prestasjonsrettet.

Selv om grunnlønnselementet utgjør størstedelen av den ansattes lønn, vil motivasjonseffekten av resultatelementet kunne være relativt større enn grunnlønnselementet. Når det gjelder de faste tilleggssystemene er det vanskelig å måle i hvilken grad disse bidrar til resultatoppnåelse. Derimot utgjør disse et vesentlig element ved rekruttering og for å kunne beholde medarbeidere i et konkurranseutsatt arbeidsmarked.

Effekten av mål- og resultatlønn kan måles på følgende måte:

$$\frac{\frac{\Delta M}{M}}{\frac{\Delta B}{B}} = 1$$

Dersom effekten av økt belønning gir en måloppnåelse som er større enn 1, er det en indikasjon på at belønningen har gitt ønsket effekt. (M = måloppnåelse, B = belønning)

Formelen over kan benyttes i en evalueringsprosess for å undersøke i hvilken grad endringer i belønningen medfører målbare resultater. En slik undersøkelse forutsetter kunnskap om nåværende situasjon og at det gjennomføres en systematisk undersøkelse av endringer i måloppnåelse. Dog er det viktig å merke seg at prestasjonsendringer ofte er et resultat av flere faktorer, og at det derfor kan være vanskelig å direkte knytte resultatforbedringer ene og alene til belønningspraksis. Likevel mener vi at det er nødvendig, samtidig som det er et viktig bidrag til organisasjonens læring, at det gjennomføres systematiske målinger av belønningssystemets motivasjons- og resultateffekt.

Fastsettelse og justering av grunnlønn

Hovedelementene i belønningsmodellen bør ha klare kriterier både når de skal fastsettes ved arbeidsforholdets begynnelse og når det gjelder utvikling av lønnen. Til hvert enkelt område i tabellene er det utviklet verktøy som kan underlette prosessen. Disse er:

Prosess	Verktøy	Verktøy for stillings-evaluering
Stillingens innhold	Verktøy for rolleklarhet <ul style="list-style-type: none"> • Ansvarsområder • Hovedoppgaver 	
Formalkompetanse		
Realkompetanse		
Personlige egenskaper	Metodikk for kartlegging av adferdskompetanser	
Markedsforhold	Lønnsanalyser	
Oppnådde resultater	Dataverktøy: "Helgeroamodellen"	

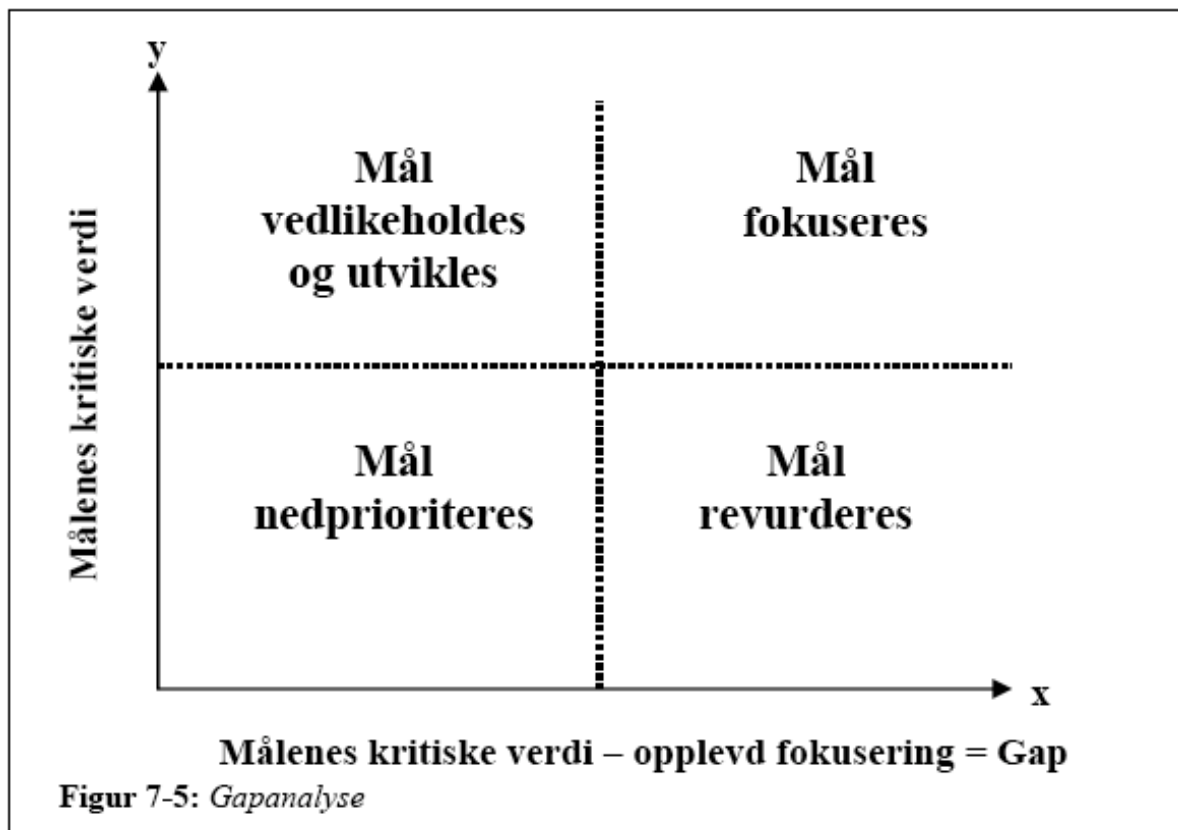
Tabell 9: *Prosessverktøy*

Tilpasset modell

I tillegg til den generelle modellen, er det utviklet en tilpasset modell for Helgeroa barnehage. Modellen er utviklet med sikte på å kunne overføre til andre enheter i kommunene uten vesentlig omskriving. Hensikten er å stimulere til og belønne målrettet

innsats og kompetanseutvikling. Mange av Larvik kommunes enheter har liten eller ingen påvirkning på enhetenes inntekter. Det er derfor avgjørende at de tjenester som leveres produseres til lavest mulig kostnad. Samtidig skal definerte kvalitetskrav opprettholdes. En resultatlønsmodell skal bidra til å stimulere målrettet innsats. For å velge ut hvilke mål som skal knyttes til resultatlønsprogrammet, gjennomførte vi en gapanalyse. Hensikten var å se hvilke målområder som skal fokuseres slik at totalmålet for virksomheten nås.

Resultatet fra analysen ble presentert i følgende format:



Analysen tok sikte på å synliggjøre de mål som er kritiske for virksomheten slik at samtlige mål som kan knyttes til en resultatlønsmodell slik at medarbeidere, team og en enhet samlet og hver for seg får et verktøy for å knytte belønning opp mot målene.

For mål der det er samsvar mellom definert kritisk verdi og i måloppnåelse, vil resultatlønsmodellen fordre at tjenestekvalitet opprettholdes for å få uttelling. For de mål der det er et gap mellom definert kritisk verdi og opplevd fokusering, vil uttelling gis ved forbedret måloppnåelse. Målekriteriene må i begge sammenhenger forhåndsdefineres og de må være enkle å måle.

Nedenfor følger noen eksempler. Det er benyttet en skala fra 1-6 der 6 er høy kritisk verdi/opplevd fokusering og der 1 er liten eller ingen kritisk verdi/opplevd fokusering.

Definert kritisk verdi	Opplevd fokusering	Gap (uttrykkes i absolutte verdier)	Behandling i resultatlønsmodellen
6	5	1	Vedlikeholdes og utvikles
5	1	4	Mål fokuseres
1	1	0	Nedprioriteres
1	6	5	Revurderes
<i>y-aksen</i>		<i>x-aksen</i>	

Tabell 10: *Eksempler på utregning i gap-analysen.*

I tilfeller der målene har lav kritisk verdi, mens den opplevde fokuseringen er høy, er enten fokuseringen på målet feil eller så er målet undervurdert. Hensikten er å definere hvilke mål som skal knyttes til resultatlønsmodellen og hvilke mål som kan nedprioriteres i det daglige arbeidet. Dette vil hjelpe den enkelte medarbeider og team til å kunne konsentrere sin innsats mot områder som er viktige for virksomheten og som bidrar til overordnet måloppnåelse.

Definering av belønningselementer

Skal belønningssystemet fungere etter intensjonen og skape den bevegelse som er ønskelig, må det defineres noen belønningselementer som faktisk gir den ønskede effekten. Belønningselementene må ta hensyn til virksomhetens art og sammensetningen av personalstyrken. Det snakkes i dag mye om livsfasebelønning. Avhengig av i hvilken fase den enkelte medarbeider befinner seg, vil ønske om belønning variere. Medarbeidere som er i etableringsfasen vil i mange tilfeller ønske kontantbetaling for å kunne betjene lån på bolig. Medarbeidere med små barn foretrekker kanskje noen ekstra fridager sammen med sine barn. For seniorer kan også behovet for ekstra ferie være noe som vil virke stimulerende. For mange arbeidstakere er videreutdanning en viktig motivasjonsfaktor. Det finnes et utall elementer som vil virke positivt på motivasjonen og som vil være bidragene til resultatoppnåelse.

Belønningselementene kan deles inn i to hovedkategorier: Monetære og ikke-monetære. Monetær godtgjørelse er , som begrepet tilsier, oppgjør i form av kontanter eller kontantekvivalenter. Eksempler på ikke-monetær belønning er:

- Ekstra ferie
- Videreutdanning
- Representere kommunen i ulike fora
- Deltagelse på seminarer

Hovedforskjellen på monetære og ikke-monetære ytelsene er at for de monetære ytelsene kan den ansatte i en viss grad velge om godtgjørelsen skal tas ut i kontanter eller naturalytelser, mens den ansatte normalt ikke kan bytte ut for eksempel videre utdanning med kontanter. Ikke-monetær godtgjørelse er ofte en del av tilleggsytelsene.

I en stram økonomisk situasjon, vil det være en rekke fordeler knyttet til ikke-monetær godtgjørelse både for arbeidstaker og arbeidsgiver . I tilfeller der ikke-monetær godtgjørelse tilhører virksomhetens variable personalkostnader, betyr det at det ikke ligger en langsiktig

forpliktelse knyttet til ytelsen. Dessuten er det for enkelte av denne type godtgjørelser ikke knyttet skatteplikt for mottaker og godtgjørelsen inngår ikke i grunnlaget for beregning av arbeidsgiveravgift. Den opplevde verdien av godtgjørelsen vil likevel oppfattes som likeverdig eller mer verdt enn en kontant utbetaling.

I pilotprosjektet ble det definert både monetære og ikke-monetære ytelser. Ønskede belønningselementer ble definert i gruppearbeid der medarbeiderne i barnehagens avdelinger sammen valgte elementer som ville virke motiverende på deres innsats.

Nedenfor er disse gruppert og systematisert uavhengig av avdeling.

Belønningselement	Monetær	Ikke-monetær	Emosjonell^{*)}
Individuelt tillegg i grunnlønn	X		
Naturalytelser		X	
Variabel resultatlønn/bonus	X	X	
Ferie/fridager		X	
Studiereiser		X	(x)
Kurs/videreutdanning		X	(x)
Oppmerksomhet og coaching fra leder			x
Oppmerksomhet fra kommunen			x
Trivselstiltak			x
Subsidiert treningsabonnement		X	
Sosiale sammenkomster			x
Hospitering/jobbotasjon			(x)

^{*)} I tillegg til inndelingen mellom monetær og ikke-monetær belønning er det også definert hva som kan defineres inn under begrepet *Emosjonell belønning*. Emosjonell belønning bidrar til å forsterke forholdet mellom organisasjonen og medarbeideren.

Tabell 11: *Belønningselementer som er etterspurt i Helgeroa barnehage*

Helgeroamodellen

I tidligere avsnitt er de enkelte delene i modellen beskrevet. Nedenfor vil skisse til Helgeroamodellen beskrives. Helgeroamodellen vil senere danne grunnlaget for Larvikmodellen.

Helgeroa barnehage har følgende hovedmål, definert i belønningspolitikken, som ønskes oppnådd gjennom belønningsmodellen:

- Øke kreativitet og nyttenking.
- Øke engasjement i forhold til å nå barnehagens mål, teammål og egne mål.
- Øke statusen ved å jobbe i barnehagen.
- Stolthet for arbeidsplassen.
- Bedre kvaliteten i forhold til brukerne.

Samtlige medarbeidere, med unntak av enhetsleder og lærlinger, i barnehagen omfattes av denne modellen. Fortsatt vil grunnlønnselementet utgjøre hoveddelen av belønningen. Idet følgende vil det presenteres et forslag til hvordan totallønn kan fastsettes der alle hovedelementene inngår.

Modellens elementer

Helgeroamodellen inneholder de elementer som er beskrevet i *Figur 4-2*. Her vil de enkelte elementene beskrives mer i detalj. Fremstillingen vil ta for seg følgende prosesser:

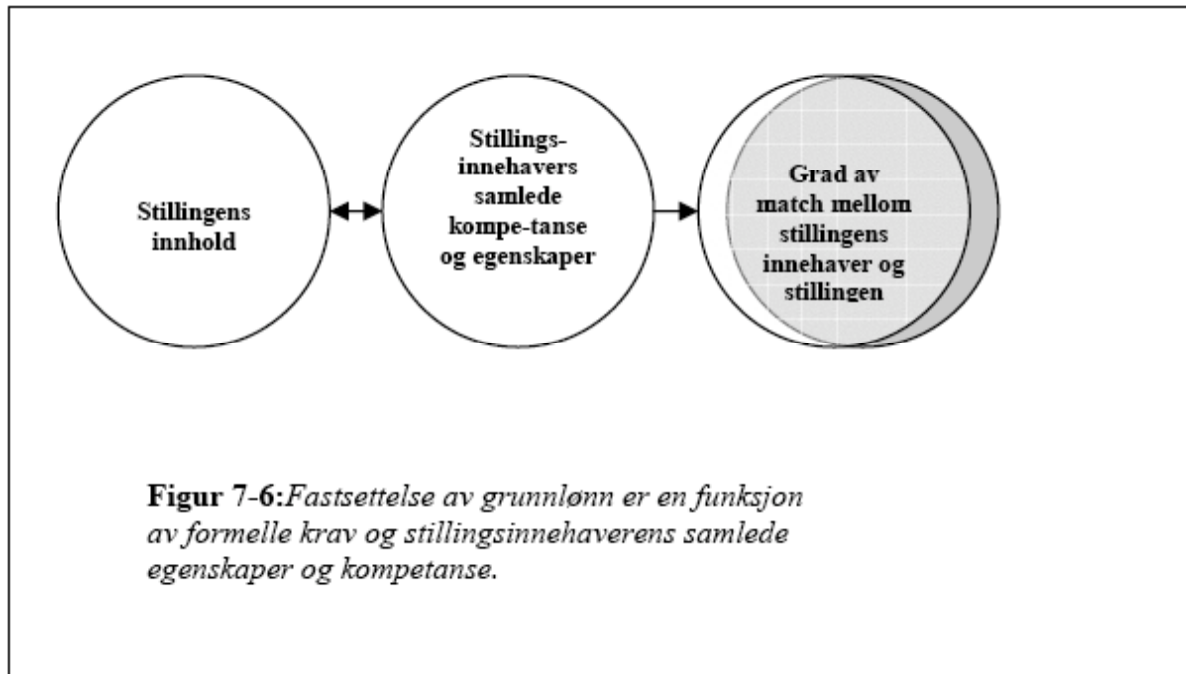
1. Fastsettelse av grunnlønn ved ansettelse
2. Utvikling/justering av lønn
3. Bruk av tilleggssystemer
4. Målbasert resultatlønn

Fastsettelse av grunnlønn ved ansettelse

I pilotprosjektet har lønnfastsettelse ved ansettelse bare blitt delvis behandlet. Når det likevel tas med her er det ofr å vise sammenhenger mellom startlønn og utvikling/justering av grunnlønn. Grunnlønnen består av to hovedelementer: Minstelønn + personlige tillegg.

Minstelønnen settes ut fra Larvik kommunes lønnsstandard for aktuell stilingstype, stillingsnivå og kompleksitet. Videre tas det hensyn til formal-, realkompetanse og markedsforhold. De personlige tilleggene vil være avhengige av om stillingsinnehaveren besitter en realkompetanse som går utover det som er satt som krav, men der denne kompetanse likevel vil forsterke utøvelsen av rollen. Personlige egenskaper skal ytterligere bidra til å fylle rollen. Dersom en kandidat er særlig attraktiv for Larvik kommune og kandidaten besitter en kompetanse som er ettsputt i markedet, vil det kunne påvirke lønnfastsettelsen utover ordinære markedsmessige hensyn.

Skjematisk ser denne prosessen slik ut:



For å illustrere prosessen over vises det her et eksempel:

Helgeroa barnehage skal ansette en ny assistent. Det er definert krav til formalkompetanse og satt opp ønsker knyttet til realkompetanse og personlige egenskaper. Partene har, i samarbeid med enhetslederen, definert lønnsnivået for stillingens minstelønn til å være kr. 200 000. Utover minstelønn kommer eventuelle personlige tillegg som i pengeverdi maksimalt kan utgjøre kr. 40 000.

	Startfaktorer				Grunnlønn	
	Formal-kompetanse	Real-kompetanse	Personlige egenskaper	Markedsforhold	Monetær	Ikke-monetær
Assistent i Helgeroa barnehage						
Minstelønn	200 000				200 000	
Personlige tillegg	5 000	10 000	5 000	0	20 000	Mobiltelefon
SUM					220 000	
Maksimal grunnlønn					240 000	
Potensial					20 000	

Tabell 12: Områder som vurderes ved fastsettelse av grunnlønn

I dette eksempelet ser vi at minstelønn er satt som en funksjon av minstekrav til samle kompetanse. Utover minstelønn er det forhandlet frem individuelle tillegg på kr 20 000 samt en personlig tilleggssytelse i form av mobiltelefon. Forskjellen mellom avtalt grunnlønn og maksimal grunnlønn danner grunnlaget for et utviklingspotensial. Utviklingspotensialet overføres til resultatlønnsmodellen. Som det fremgår av tabellen er det en kombinasjon av

faktorene i personlige tillegg som utgjør potensialet. Ved en positiv utvikling fra medarbeiderens side, vil assistenten etter hvert nå maksimal grunnlønn. For at det fortsatt skal være motivasjonsfaktorer i for å belønning, må det finnes andre elementer som ivaretar det. Dette vil behandles under målbasert resultatlønn.

Utvikling/justering av grunnlønn

I forbindelse med de sentrale tariffoppgjørene, foretas det ulike justeringer av grunnlønn o.a. Fremgangsmåten kan illustreres ved å bygge videre på eksempelet over. Når det gjelder behandling av resultatlønnselementet, både fast og variabel del, vil dette bli beskrevet under avsnittet om målbasert resultatlønn. I tabellen nedenfor forutsettes det at en del av lønnsjusteringen er basert på resultatlønnsmodellen.

Assistent i Helgeroa barnehage	Justeringsfaktorer					Grunnlønn	
	Resultat fra forhandlinger (opprettholde eller øke kjøpekraft)	Endring i stillingens innhold	Oppnådde resultater	Økt kompetanse (relevant for rollen)	Markedsforhold	Monetær	Ikke-monetær
Inngangslønn						220 000	Mobiltelefon
Minstelønn	5 000				0	5 000	
Personlige tillegg		0	5 000	3 000	2 000	10 000	
SUM						235 000	
⁾ Maksimal grunnlønn	⁾ Maksimal grunnlønn er justert med forhandlingsresultatet					245 000	
Potensial						10 000	

Tabell 13: Områder som vurderes ved justering av grunnlønn

I dette eksempelet ser vi at det gjennom forhandlinger ble gitt et tillegg på kr. 5000. Videre er det gitt et personlig tillegg som er basert på at assistenten har fått økt markedsverdi som her er kompensert med kr. 2000. Øvrig justering av grunnlønn er et resultat av måloppnåelse basert på resultatlønnsmodellen.

Personlige tillegg er en godtgjørelse som kommer i tillegg til faste periodiske utbetalinger. Slik som Helgeroamodellen så langt er definert, vil tilleggssystemet spille en sentral rolle i resultatlønnsmodellen. Det er to hovedgrunner til dette. 1) I en stram økonomisk situasjon vil det være begrensede muligheter for vesentlige lønnsjusteringer og 2) personlige tillegg er av en slik karakter at belønningen kan tilbasses medarbeidernes livsfase.

Målbasert resultatlønn

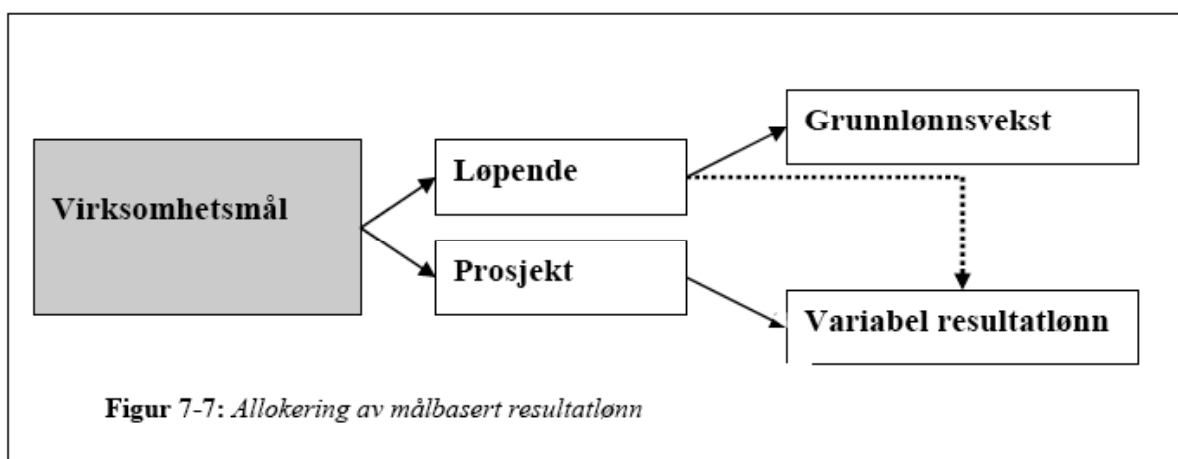
Den målbaserte resultatlønnen skal benyttes både ved justering av grunnlønn og som engangsyttelse i form av monetær eller ikke-monetær godtgjørelse. Den resultatbaserte lønnen vil ikke utgjøre den største andelen av lønne, men derimot en vesentlig del av lønnsjusteringen. Videre vil den andelen av lønnen, men derimot en vesentlig del av lønnsjusteringen. Videre vil den variable resultatlønnen kunne ha en marginaeffekt der

belønningen bidrar til å stimulere til ekstra innsats. Et belønningselement som ikke oppleves rettferdig, vil ikke ha den ønskede effekt uansett belønningens størrelse. Likevektsformelen viser hvordan en medarbeider vil sammenligne sin egen belønning med sine kollegaers belønning basert på egevaluering av innsats og prestasjon.

$$\frac{\text{Min belønning}}{\text{Min innsats og prestasjon}} \leftrightarrow \frac{\text{Kollegaers belønning}}{\text{Kollegaers innsats og prestasjon}}$$

Helgeroamodellen benytter mål og målekriterier som er kjente av samtlige medarbeidere slik at den enkelte vet når målet er nådd. Ved å knytte belønning så direkte som mulig til måloppnåelse, vil medarbeiderne i større grad kunne se sammenhengen mellom mottatt belønning enn ved en mer subjektiv vurdering. Hvilke mål som skal knyttes til grunnlønnselementet og hvilke som skal knyttes til variabel målbasert resultatlønn må defineres nærmere.

Ved fastsettelse av grunnlønn og senere justering av denne, så vi i tidligere avsnitt at det kunne oppstå et gap mellom startlønn om maksimallønn. Dette gapet utgjør medarbeiderens potensial. En mulig tilnærming kan være at mål som innebærer en vedvarende kvalitetsheving av de tjenestene som leveres Helgeroa barnehage, knyttes til grunnlønnselementet. Dette kan være mål som forbedrer det generelle tjenestetilbudet som foreldrekontakt, arbeid med pedagogisk innhold og kompetanseheving. Mål som er mer prosjektrettet som for eksempel "Grønt Flagg", kompetanse- og erfaringsoverføring til andre enheter, kan med fordel knyttes opp mot en variabel belønning. En variabel belønning, som kommer i direkte anslutning til måloppnåelse, vil svært ofte ha den effekt at prosjektet får ønsket fokus og fremdrift. Dersom en medarbeider nå sitt maksimale grunnlønnsnivå, vil også løpende mål kunne belønnes med variabel resultatlønn.



Fordeling av lønnsmidler og vektning av mål

I dag gjennomføres lønnsoppgjøret gjennom sentrale og lokale oppgjør. Mens resultatene fra de sentrale forhandlinger er fordelingsmessig bestemt, ligger det større handlefrihet ved lokale forhandlinger. Dersom en modell for fast og variabel resultat- og prestasjonslønn skal være effektiv, kreves det at den enkelte enhet har et relativt stort handlingsrom når lønnsmidler skal fordeles. En slik fordeling kan foregå i to hovedtrinn.

1. Fordeling fra Larvik kommune sentralt til den enkelte enhet basert på måloppnåelse
2. Fordeling fra enhet til den enkelte medarbeider/tem basert på måloppnåelse

Belønningsmodellen skal ikke bare sikre forutsigbarhet for den enkelte medarbeider, det må også være knyttet en stor grad av forutsigbarhet for enhetsleder slik at denne har en tilstrekkelig forutsetning for å planlegge/budsjettere belønning i forhold til mål. Prinsipper for fordeling av lønnsmidler fra Larvik kommune og ut til den enkelte enhet er ikke behandlet i piloten, men det anbefales at dette gjøres slik at belønningsmodellen som styringsverktøy ikke svekkes.

Fordeling av lønnsmidler til de enkelte mål, må basere seg på hvor viktig måloppnåelse er for virksomheten. Strategiplanen vil her være sentral når det gjelder fordeling fra Larvik kommune sentralt, mens enhetenes mål naturlig nok vil være avgjørende for vekting av delmål.

Dataverktøy

Det er utarbeidet et dataverktøy som dekker prosessen fra å definere mål og til måloppfølging. Fordelen med å benytte et strukturert verktøy er at ledere og medarbeidere "tvinges" til å definere målbare kriterier for måloppnåelse. Et dataverktøy vil også underlette oppfølgingen av status knyttet til de enkelte målene. Ved periodiske oppfølginger vil lederen sammen med sine medarbeidere kunne følge innsats og prestasjon på enhets-, team- og individnivå.

Modellen forutsetter at det er utarbeidet mål og målbeskrivelse. Samtlige mål ligger tilgjengelige for alle avdelingen. Hver avdeling har sitt eget ark der de enkelte målene velges ut og milepæler defineres. Oppfølgingen av måloppnåelse gjøres i henhold til plan. Det må utarbeides mer detaljer knyttet til hva som skal måles og hvordan det skal måles: Kvalitetskrav og fremdriftskrav. Det må også defineres når belønning utløses og hvilket belønningselement som skal knyttes til den enkelte måloppnåelse. Mål som har mange fellesnevner kan knyttes sammen og følges opp som et mål.

Datamodellen er enkelt utformet i en Excel arbeidsbok og er bygget opp etter følgende struktur:

1. Det er beskrevet mål med tilhørende milepæler for enheten, avdelingene og individene. For hver milepæl er det utarbeidet en aktivitetsplan som er knyttet til en person. Dette innebærer at foruten å ha ansvaret for et individuelt mål, har den enkelte medarbeider også ansvaret for en eller flere aktiviteter knyttet til avdelingsmål og enhetsmål
2. Samtlige mål vises samlet i en oversikt som bidrar til å skaffe oversikt over enhetenes samlede mål.
3. Det er utarbeidet en rapportdel der mål og milepæler er beskrevet, og der en løpende oppdatering av antall aktiviteter framkommer. I tillegg er det et kommentarfelt der eventuelle avvik eller andre relevante hendelser kan kommenteres.
4. Rapporten er ment å være et ledelsesverktøy som på en enkel måte viser status på de mål som er knyttet til belønningsmodellen. Videre gir det personlige målekortet en

oversikt over egne aktiviteter og kan bidra til egen planlegging og strukturering av arbeidet.

	1.milepæl	2.milepæl	3.milepæl	4.milepæl	5.milepæl
Antall aktiviteter totalt	15	26	25	12	0
Antall aktiviteter fullført	6	0	0	0	0
Antall aktiviteter gjenstår	9	26	25	12	0
Antall dager til planlagt fullført	Fullført	62	153	244	Ikke startet
Milepælenes innbyrdes avhengighet	Uavhengig	1.milepæl	Uavhengig	Uavhengig	
Aktivitetene påbegynt	01.08.2003				
Planlagt fullført	30.09.2003	31.12.2003	31.03.2004	30.06.2004	Ikke definert
Fullført	01.10.2003	Ikke fullført	Ikke fullført	Ikke fullført	Ikke fullført
Avvik	1				

Tabell 14: Del av rapport som viser fremdrift

Det er lagt opp til at modellen skal være enkel å bruke og å vedlikeholde. Etter at modellen er prøvet ut i Larvik, vil vi gjøre den tilgjengelig for flere brukergrupper.

Litteraturliste

Bøker og Artikler

Antle, R. & Demski, J. (1988) The Controllability Principle in Responsibility Accounting. *The Accounting Review*, 63 (october), s.700-718

Baker, G. P., Jensen, M. C. & Murphy, K. J., (1988) Compensation and incentives: Practice Vs. Theory. *Journal of finance*, XLIII, s. 593-616.

Bragelien, Iver (2001): Resultatbasert avlønning: Muligheter og problemer. *Siluetten*, 1.

Bragelien, Iver (2005) 10 bonustabber. Hvordan lære av teori og praksis?. *Praktisk Økonomi og Finans*, 2.

Burgess, S. & Rasso, M. (2003) The role of incentives in the Public Sector: Issues and Evidence. *Oxford Review of Economic Policy*, 19 (2), s. 285-300

Dixit, A. (2002) Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review. *The Journal of Human Resources*, 37(4), s. 696-727.

ECON (2002) *Belønning av effektivitet og kvalitet i kommunal sektor*, 37

Hagen, K. P. (1990) Prinsipal-Agent Teori; Implikasjoner for offentlig styring og politikk. *LOS Notat*. 17.

Hendrikse, G. (2003) *Economics and Management of Organizations: Co-ordination, Motivation and Strategy*. Berkshire (UK), McGraw Hill Education.

Holmstrøm, B. (1979) Moral Hazard and Observability. *Bell Journal of Economics*. 10 (Spring), s. 74-91

Holmstrøm, B. & Milgrom, P. (1991) Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design. *Journal of Law, Economics and Organization*. 7(Spring), s. 24-52.

Jensen, M. C. & Meckling, W. H. (1976) Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Cost, and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3 (oktober), s. 305-360.

Kaufmann, G. & Kaufmann, A. (2003) *Psykologi i organisasjon og ledelse*. - 3. utg. Bergen, Fagbokforlaget.

Knoeber, C. R. & Thurman, W. N. (1994) Testing the Theory of Tournaments: An Empirical Analysis of Broiler Production. *Labor Econ*, 12 (April), s. 155-179.

Kreps, D. M. (1997) Intrinsic Motivation and Extrinsic Incentives. *American Economic Review*, 81(2), s. 359-364.

Lawler, E. E. (1971) *Pay and Organizational Effectiveness: A Psychological View*. New York, McGraw-Hill.

- Lægheid, P. (1991) Prestasjonslønnssystem og resultatmåling i staten. *LOS Notat*, 38.
- Meyer, M. A., Olsen, T. E. & Torsvik, G. (1996) Limited Intertemporal Commitment and Job Design. *Journal of Economic Behaviour & Organization*.
- Milgrom, P. & Roberts, J. (1992) *Economics, Organization and Management*. Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Prendergast, C. (1999) The provisions of incentives in firms, *Journal of Economic Literature*, 37 (1), s. 7-63.
- Tirole, J. (1994) The internal organisation of government. *Oxford Economic Papers*, 46 (1), s. 1-29.

Nettreferanser

- Kommunenes Sentralforbund (november 2003) *Lønn og belønning i en resultat- og kvalitetsorientert kommunal organisasjon* [internett], Tilgjengelig fra: <http://ks.no/upload/29837/021002SLUTTRAPPORT%20KS%20121103.pdf> [nedlastet 12 februar 2006]
- Kommunenes Sentralforbund (25 april 2001) *Holdninger til lønn og lønnspolitikk blant kommuneansatte* [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.ks.no/upload/4404/res.ppt> [nedlastet 23 mars 2006]