

Incentivsystemer for Konkurransetilsynet

Hvordan bør en optimal incentivkontrakt utformes?

Marita Venøy og Lene Strønen Rørvik

Masterutredning i Økonomisk styring

Veileder: Postdoktor Astrid Oline Ervik

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Dette selvstendige arbeidet er gjennomført som ledd i masterstudiet i økonomi- og administrasjon 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.

Sammendrag

I denne masterutredningen gjøres det rede for hvordan incentivsystemer kan benyttes for å oppnå ønsket innsats og prioriteringer. I hovedsak studeres momenter som bør vurderes ved utforming av en optimal incentivkontrakt, og hvordan disse elementene kan benyttes for å gi tilstrekkelige incentiver samtidig som man unngår dysfunksjonell atferd. Mer spesifikt belyses det hvordan Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) kan utforme optimale incentivsystemer for Konkurransetilsynet. Det er i denne konteksten lagt vekt på hvordan det årlige tildelingsbrevet fra FAD kan gi tilsynet incentiver til å foreta riktige prioriteringer.

Utredningen tar utgangspunkt i incentivilitteratur, og det diskuteres en rekke faktorer som påvirker utforming av incentivkontrakter. Analysen avdekker flere momenter som kan være formålstjenlig å ta hensyn til ved formulering av fremtidige tildelingsbrev. Det gjennomføres i tillegg en diskusjon rundt internasjonal praksis. Dette gjøres for å kartlegge fordeler og ulemper ved ulike ordninger. Både litteraturstudien og den påfølgende diskusjonen illustrerer kompleksiteten rundt utformingen av incentiver i offentlig sektor.

Forord

Denne utredningen er gjennomført som et ledd i vår mastergrad, og indikerer avslutningen på studiene ved Norges Handelshøyskole. Utredningen er skrevet innen hovedprofilen Økonomisk styring.

Inspirasjonen til å skrive om incentivsystemer oppstod etter å ha gjennomført flere kurs innen vår hovedprofil som omhandlet dette, og var av interesse. Vi har begge hatt en fagkombinasjon bestående av både personalpolitikk og incentiver samt konkurranserett. Emnet «incentivsystemer for Konkurransetilsynet» ble da et naturlig valg, ettersom vi begge fant temaet meget spennende og interessant.

Utredningen er en del av et prosjekt utført av Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) ved NHH, hvor Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet er oppdragsgiver. Prosjektet omhandler konkurransepolitikk, og for denne utredningen er den relevante delen av prosjektet knyttet til konkurransemyndighetenes prioriteringer mellom ulike typer konkurransesaker.

Vi ønsker å rette en stor takk til vår veileder Postdoktor Astrid Oline Ervik for nyttig veiledning og konstruktiv tilbakemelding, samt god dialog gjennom hele prosessen. Videre ønsker vi å takke prosjektleder Lars Sjørgard for råd underveis, og gode tips angående informanter. En stor takk rettes også til våre informanter i Konkurransetilsynet og departementet. Til slutt ønsker vi å takke hverandre for et godt samarbeid.

Arbeidet med utredningen har vært både omfattende og utfordrende, men også svært interessant og lærerikt. Vi håper oppgaven vil bidra positivt som en kilde til informasjon, i tillegg til å være et utgangspunkt for fremtidige endringer av tildelingsbrevet.

Bergen, 11. juni 2012

Marita Venøy

Lene Strønen Rørvik

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	1
FORORD	2
1. INNLEDNING	5
1.1. UTREDNINGENS BAKGRUNN OG FORMÅL.....	5
1.2. PROBLEMSTILLING	5
1.3. STRUKTUR I UTREDNINGEN	6
2. GENERELL DEL – UTFORMING AV INCENTIVSYSTEMER	8
2.1. INCENTIVER FRA OFFENTLIG OPPDRAGSGIVER TIL UTFØRENDE ETAT	8
2.1.1. PRINSIPAL-AGENT MODELLEN.....	9
2.1.2. INTERTEMPORALE ASPEKTER.....	11
2.1.2.1. <i>Positivt implisitt incentiv</i>	11
2.1.2.2. <i>Mothakevirkninger</i>	12
2.1.3. OFFENTLIG SEKTOR.....	14
2.1.3.1. <i>Fravær av konkurranse</i>	14
2.1.3.2. <i>Multiple prinsipaler</i>	15
2.1.3.3. <i>Multiple oppgaver</i>	16
2.1.3.3.1. <i>Vridningseffekter</i>	16
2.1.3.3.2. <i>Manipulasjon</i>	21
2.1.3.4. <i>Måleproblemer</i>	23
2.1.3.4.1. <i>Brede versus smale prestasjonsmål</i>	24
2.1.4. OPPSUMMERING; INCENTIVELEMENTER MELLOM OPPDRAGSGIVER OG UTFØRENDE ETAT	27
2.2. INCENTIVER INTERNT I UTFØRENDE ETAT	30
2.2.1. PRINSIPAL-AGENT MODELLEN.....	30
2.2.2. PRESTASJONSLØNN.....	32
2.2.3. FORFREMMELESE.....	34
2.2.4. JOBBDESIGN	35
2.2.5. BRUK AV TEAMARBEID.....	38
2.2.6. MÅLENES MOTIVERENDE EFFEKT	40
2.2.7. OPPSUMMERING; INCENTIVELEMENTER INTERNT I UTFØRENDE ETAT	42
3. VALG AV METODE	44
3.1. STUDIEOBJEKTER.....	44
3.2. VALG AV FORSKNINGSDESIGN.....	45
3.3. INNSAMLING AV DATA GJENNOM KVALITATIVE DYBDEINTERVJU.....	45
4. SPESIFIKK DEL - INCENTIVSYSTEMER FOR KONKURRANSETILSYNET	49
4.1. INTRODUKSJON	49
4.1.1. KONKURRANSETILSYNET OG FORNYINGS- ADMINISTRASJONS- OG KIRKEDEPARTEMENTET	49
4.1.2. KONKURRANSETEORI.....	51
4.1.3. DIREKTE OG INDIREKTE EFFEKTER AV KONKURRANSEPOLITIKK.....	52
4.2. TILDELINGSBREVET	56
4.3. INTERNASJONAL PRAKSIS	61
4.3.1. KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN I DANMARK.....	63
4.3.2. BRUK AV RESULTATBASERT LØNN I DANMARK.....	67
4.3.3. STORBRIANNIA OG MÅLING AV ØKONOMISKE EFFEKTER.....	68
4.4. INCENTIVER FRA FAD TIL KONKURRANSETILSYNET	73
4.4.1. INTERTEMPORALE ASPEKTER.....	73
4.4.1.1. <i>Positivt implisitt incentiv</i>	73
4.4.1.2. <i>Mothakevirkninger</i>	74

4.4.2. MULTIPLE PRINSIPALER	76
4.4.3. MULTIPLE OPPGAVER.....	80
4.4.3.1. <i>Vridningseffekter</i>	81
4.4.3.2. <i>Manipulasjon</i>	88
4.4.4. MÅLEPROBLEMER.....	91
4.4.4.1. <i>Brede versus smale prestasjonsmål</i>	94
4.5. INCENTIVER INTERNT I KONKURRANSETILSYNET	98
4.5.1. PRESTASJONSBASERT LØNN	98
4.5.2. FORFREMMEISER	100
4.5.3. JOBBDESIGN	102
4.5.4. BRUK AV TEAMARBEID.....	104
4.5.5. MÅLENES MOTIVERENDE EFFEKT	107
4.6. OPTIMAL UTFORMING AV INCENTIVSYSTEMER FOR KONKURRANSETILSYNET	109
4.6.1. VIKTIGE ASPEKTER VED UTFORMINGEN AV TILDELINGSBREVET.....	109
4.6.2. UTFORMING AV OPTIMALE INCENTIVER INTERNT I KONKURRANSETILSYNET	112
5. KONKLUSJON	115
6. KILDER	117
7. APPENDIKS	125
7.1. TILDELINGSBREV 2012	125
7.2. TILDELINGSBREV 2011 - RESULTATRAPPORTERINGSTABELL	131
7.3. INTERVJUGUIDE	134
7.3.1. <i>Konkurransetilsynet – Intervju 1</i>	135
7.3.2. <i>Konkurransetilsynet – Intervju 2</i>	138
7.3.3. <i>Førnyings- administrasjons- og kirke departementet</i>	139
7.4. DIREKTE OG INDIREKTE EFFEKTER AV KONKURRANSESAKER.....	142
7.5. STYRINGSKALENDER 2011	143
7.6. INFLASJONSJUSTERT UTVIKLING I TILSYNETS BEVILGNINGER	144
7.7. ORGANISASJONSKART KONKURRANSETILSYNET	145

1. Innledning

Dette kapitlet innledes med en kort innføring i utredningens bakgrunn og formål. Deretter beskrives problemstillingen samt en kortfattet introduksjon av incentiver og incentivsystemer. Til slutt vil strukturen videre i utredningen presenteres.

1.1. Utredningens bakgrunn og formål

Denne utredningen er en del av forskningsprosjektet «konkurransopolitikk» utført av SNF og finansiert av Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD). Et aspekt av prosjektet omhandler konkurransemyndighetenes prioriteringer mellom ulike typer konkurransesaker. FAD er opptatt av hvordan tildelingsbrevet, et årlig brev fra FAD til Konkurransetilsynet, kan sikre god målstyring slik at tilsynet prioriterer riktig. Dette er temaet for denne utredningen.

Samfunnet er opptatt av at konkurransemyndighetene gjør de riktige prioriteringene slik at man oppnår en effektiv bruk av samfunnets ressurser. Sjørgard (2012) viser imidlertid at det er store utfordringer for konkurransemyndighetene forbundet med prioritering av ulike typer oppgaver. Disse utfordringene knytter seg blant annet til måling, og sakers ulike virkninger.

Formålet med denne utredningen er å gi departementet innsikt i hvordan de kan utforme optimale incentivordninger for Konkurransetilsynet. Elementene som fremkommer i utredningen kan således danne grunnlag for endringer og justeringer i fremtidige tildelingsbrev, der hensikten er å sikre at brevet fungerer hensiktsmessig som incentiv for tilsynet.

1.2. Problemstilling

Med utgangspunkt i utredningens bakgrunn og formål, har vi formulert følgende problemstilling;

Hvordan kan incentivsystemer generelt utformes for å oppnå ønsket innsats og prioriteringer, og mer spesifikt, hvordan kan FAD utforme tildelingsbrevet til Konkurransetilsynet for å oppnå dette?

Vi ønsker altså å ta stilling til hvordan en oppdragsgiver gjennom utforming av incentivordninger kan oppnå optimal innsats og prioritering fra en utførende part. Mer spesifikt ønsker vi å vurdere hvordan departementet kan oppnå ønsket innsats og riktig prioritering fra Konkurransetilsynet ved bruk av tildelingsbrevet som incentivkontrakt.

Hva er incentiver og incentivsystemer?

I henhold til Jensen og Meckling (1976) kan incentiver benyttes for å øke utførende parts motivasjon til å gjennomføre arbeidsoppgaver i tråd med oppdragsgivers ønsker. I vår kontekst innebærer dermed incentiver at forholdene legges til rette for at Konkurransetilsynet som utførende part, skal gjennomføre handlinger i tråd med departementets interesser.

Både Prendergast (1999) og Baker (2002) påpeker at det foreligger klare bevis på at ansatte reagerer på incentiver. De hevder imidlertid at utforming av incentiver utgjør en sentral utfordring i organisasjoner. I den omfattende litteraturstudien til Prendergast (1999), presenteres en lang rekke studier som dokumenterer at utførende part ikke nødvendigvis har sammenfallende mål og interesser med oppdragsgiver. Incentivsystemer blir derfor i hovedsak benyttet for å oppnå samsvar mellom målene til den utførende parten og oppdragsgiveren.

Avgrensning

Vi har valgt å avgrense denne utredningen til ikke å omhandle Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFAs), til tross for at KOFAs sekretariat administrativt er underlagt Konkurransetilsynet.

1.3. Struktur i utredningen

Utredningen innledes med en generell del hvor diverse incentivlitteratur presenteres. Dette kapitlet vil være delt i to konkrete deler; en som omhandler momenter som kan brukes på incentivsystemer fra en offentlig oppdragsgiver til en utførende etat, og en del som omhandler incentivmomenter innad i en organisasjon.

I etterkant av den generelle fremstillingen, er valg av utredningens metode introdusert i et eget kapittel. Deretter følger den delen av oppgaven som er mer spesifikk, og angår utforming av departementets incentivsystemer rettet mot Konkurransetilsynet. Denne delen av

utredningen innledes med en introduksjon av flere relevante momenter, deriblant en beskrivelse av de to partene samt tildelingsbrevet. Det diskuteres så noe internasjonal praksis. Utredningens spesifikke del består videre av en diskusjon rundt momentene presentert i den generelle delen, men nå anvendt på den relevante konteksten. Diskusjonen her er dermed også todelt. Den første delen omhandler tildelingsbrevet som incentivkontrakt, mens den andre delen drøfter incentiver internt i tilsynet. Avslutningsvis oppsummeres diskusjonen med et delkapittel som tar for seg optimal utforming av incentivsystemer for Konkurransetilsynet.

2. Generell del – utforming av incentivsystemer

Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) er opptatt av hvordan tildelingsbrevet¹ skal sikre god målstyring og riktige prioriteringer innad i Konkurransetilsynet. Når det gjelder incentiver for Konkurransetilsynet vil det foreligge incentiver fra FAD til etaten, i hovedsak gitt ved tildelingsbrevet. Det vil imidlertid også forekomme incentiver internt i tilsynet. Den generelle litteraturdelen i utredningen, samt den tilhørende diskusjonen av momentene, er derfor delt i to. Vi vil først presentere incentivene fra FAD til Konkurransetilsynet, for deretter å se på incentivmomenter som kan foreligge internt i tilsynet.

2.1. Incentiver fra offentlig oppdragsgiver til utførende etat

For å oppnå ønsket innsats og prioriteringer kan det utarbeides incentivmekanismer fra FAD til Konkurransetilsynet. Etersom både FAD og tilsynet er to offentlige institusjoner er det viktig å bemerke hvordan dette skiller dem fra privat sektor, som den økonomiske teorien ofte er basert på. Offentlig sektor omfatter produksjon av fellestjenester som i hovedsak er finansiert av skatter og avgifter. Konkurransetilsynet får en bevilgning fra FAD som de skal bruke på bestemte oppgaver. Dette medfører at tilsynet ikke har en målsetning om profitt, og incentivene deres vil derfor være forskjellige fra private bedrifter. Som en konsekvens, vil tilsynets resultater måles på en annen måte ettersom grad av måloppnåelse knyttes til andre aspekter enn virksomhetens økonomiske resultat. Generelt medfører dette at offentlig sektor står ovenfor større utfordringer i forhold til å finne gode mål for suksess. Utforming av optimale incentivkontrakter er således forskjellig fra privat sektor.

Perspektivet nevnt ovenfor gjør det interessant å vurdere sentrale karakteristikk ved offentlig sektor som kan ha betydning for utformingen av optimale incentivkontrakter. Her kommer vi først kort innpå fravær av konkurranse, i tillegg til at multiple prinsipaler, multiple oppgaver samt målproblem i større grad utdypes. I forhold til multiple oppgaver vil vridningseffekter samt manipulasjon stå sentralt, mens bredden på prestasjonsmålene må anses som et viktig aspekt i tilknytning til målproblemer. Innledningsvis vil vi imidlertid

¹ Tildelingsbrevet for 2012 samt resultatrapporteringstabellen for 2011 er vedlagt i appendiks 7.1 og 7.2.

starte med en gjennomgang av det ytre rammeverket, prinsipal-agent modellen. Det vil deretter bli tatt hensyn til det faktum at relasjonen mellom departementet og tilsynet er langsiktig, og følgelig vil intertemporale aspekter utdypes.

2.1.1. Prinsipal-agent modellen

Formålet med prinsipal-agent teori er å problematisere forhold som kan oppstå ved transaksjoner mellom to eller flere parter. Generelt brukes modellen for å beskrive interne transaksjoner, det vil si at den omhandler incentivkontrakter innad i organisasjoner. Modellen er derimot ikke begrenset til bruk i denne konteksten. (Gibbons, 1998). For eksempel viser McMillian (1990) hvordan prinsipal-agent teori benyttes ved transaksjoner mellom to ikke-integrerte selskaper. Forholdet mellom FAD som offentlig oppdragsgiver og Konkurransetilsynet som utførende etat, kan dermed også analyseres ved bruk av prinsipal-agent teori som et ytre rammeverk.

Ross (1973) samt Jensen og Meckling (1976) definerer en prinsipal-agent relasjon som et forhold mellom to parter, der den ene handler på vegne av den andre. Disse partene betegnes som henholdsvis agent og prinsipal. Dette impliserer at når en offentlig oppdragsgiver benytter et utførende organ for å gjennomføre bestemte arbeidsoppgaver, kan det betegnes som en prinsipal-agent relasjon. I henhold til Jensen og Meckling (1976) kan de to partene anses som nyttemaksimerende, noe som tilsier at utførende part ikke nødvendigvis handler i oppdragsgivers interesser. For å unngå dette kan det være hensiktsmessig å benytte en kontrakt som regulerer forholdet mellom de to partene, i tillegg til å sikre tilstrekkelige incentiver. På bakgrunn av kontrakten velger utførende part hvor mye tid og innsats de er villige til å bruke. Tidsbruk og innsatsnivå er imidlertid ressurser som utførende organ alternativt kan benytte på andre verdiskapende aktiviteter. En konsekvens av dette er at oppdragsgiver gjennom kontrakten må gi utførende part incentiver til å gjennomføre ønsket atferd. (Ross, 1973).

Dixit (2002) påpeker at det foreligger informasjonsasymmetri mellom utførende part og oppdragsgiver, noe som skaper et prinsipal-agent problem. I henhold til Holmström (1979) knytter problemet seg til faktumet at utførende part er bedre informert, både i forhold til egne handlinger og egne karakteristika. Den økonomiske analysen knyttet til asymmetrisk informasjon kan dermed deles i to kategorier; skjult handling og skjult informasjon. I

relasjonen mellom en offentlig oppdragsgiver og en utførende etat, og spesielt i vår kontekst, vil den relevante informasjonsasymmetrien relatere seg til prinsippet om skjult handling. Både Holmström (1979) og Dixit (2002) fastslår at selv om det foreligger en kontrakt mellom de to partene, er det sjeldent tilfelle at oppdragsgiver kan overvåke alt utførende part gjør. Konsekvensen av dette er at utførende part er bedre informert om egne handlinger enn oppdragsgiveren.

Problemet knyttet til skjult handling, relaterer seg til at utførende part kan handle opportunistisk i den forstand at egne interesser prioriteres fremfor oppdragsgiverens. Grad av interessekonflikter kan imidlertid variere. Slike konflikter kan blant annet relatere seg til hvor høy innsatsen bør være, samt hvordan innsatsen bør allokere mellom ulike oppgaver. Det finnes flere løsninger på dette problemet. I henhold til Prendergast (1999) kan oppdragsgiver ta sikte på å utforme kontrakten slik at man oppnår ønskede handlinger og prioriteringer fra utførende part. Det impliserer at incentivene må justeres slik at utførende parts interesser er sammenfallende med oppdragsgiverens interesser. En annen mulig løsning på problemet kan i følge Holmström (1979) være å investere i overvåking av utførende part. Dette kan imidlertid være en kostbar løsning, og kostnaden kan i komplekse situasjoner overstige nytten av overvåkingen. Som et resultat av dette, viser Holmström (1979) til informativprinsippet som en tredje løsning på problemet ved skjult handling. Dette prinsippet poengterer at enhver informasjon som sier noe om den utførende partens handlinger, bør inkluderes i kontrakten. Det overordnede poenget er imidlertid at oppdragsgiver bør prøve å utforme kontrakten slik at en eventuell interessekonflikt reduseres.

Incentivkontrakter kan imidlertid også baseres på langsiktige prinsipal-agent relasjoner. Når den samme situasjonen gjentar seg over tid, vil effekten av usikkerhet reduseres og dysfunksjonell atferd vil bli mer presist avslørt. Dette medfører at problemet knyttet til skjult handling vil være fallende over tid. (Holmström, 1999).

2.1.2. Intertemporale aspekter

I praksis er det gjerne slik at relasjoner mellom to parter varer over lengre tid. Dette er også tilfellet for relasjonen mellom Konkurransetilsynet og departementet. Det langsiktige forholdet mellom de to partene gjør at vi i utredningen må innta et dynamisk perspektiv, noe som har konsekvenser for incentivkontrakten og dens virkninger.

Intertemporale aspekter er enten knyttet til kortvarige kontrakter som gjentas regelmessig, eller til mer langsiktige kontrakter som reforhandles eller endres over tid grunnet ny informasjon. Førstnevnte er mest relevant i vår kontekst, noe som diskuteres mer i kapittel 4.4.1. Under slike dynamiske forhold foreligger det gjerne, i følge Meyer og Vickers (1997), implisitte i tillegg til eksplisitte incentiver for den utførende parten. De påpeker at såkalte karrieremotiv og mothakeeffekter er to ulike implisitte incentiver, og disse forklares i fremstillingen under. I vår kontekst vil det imidlertid være mer hensiktsmessig å bruke benevnelsen positivt implisitt incentiv i stedet for karrieremotiv, ettersom karriereutsiktene i seg selv ikke er av interesse for tilsynet som helhet. De eksplisitte incentivene er direkte gitt av kontrakten mellom tilsynet og departementet, mens de implisitte incentivene kan oppstå utenfor denne som et resultat av det langvarige forholdet. I henhold til Gibbons og Murphy (1992) samt Meyer og Vickers (1997) er implisitte incentiver gjerne et resultat av at dagens handlinger påvirker andres oppfatninger. Den offentlige oppdragsgiveren kan dermed bruke dagens resultat ved utviklingen av en fremtidig incentivplan.

2.1.2.1. Positivt implisitt incentiv

Positive implisitte incentiver innebærer at høy innsats i dag har opphav i en forventning om at det vil medføre høyere inntjening i fremtiden. I vår kontekst kan slike incentiver oppstå dersom Konkurransetilsynet yter høy innsats på nåværende tidspunkt grunnet en forventning om at det vil gi økt bevilgning fra departementet i fremtidige tildelingsbrev. Dersom gode prestasjoner i dag forbedrer markedets vurdering av ens produktivitet, og slik bidrar til økt fremtidig inntjening, er en slik forventning reell (Meyer & Vickers, 1997). Dersom oppdragsgivers observasjon av høy innsats i dag, resulterer i positive konsekvenser for senere kontraktsutforminger, kan altså implisitte incentiver oppstå for den utførende etaten.

Prendegast (1999) poengterer at prestasjonsmålinger ikke bare avslører informasjon om innsatsen til det utførende organet, men de vil også kunne avsløre evnene til dem som arbeider der. Han påpeker at positive implisitte incentiver oppstår i situasjoner der den utførende parten yter høy innsats, ikke kun for å oppnå dagens mål, men også for å påvirke andres oppfatninger om ens evner. Dette tilsier at dersom tildelingsbrevet reforhandles på bakgrunn av dagens resultater, kan tilsynet ha incentiv til å prestere godt i dag for å påvirke fremtidige kontrakter. Slike incentiver kan dermed brukes som et virkemiddel for å oppnå optimalt innsatsnivå fra den utførende etaten.

Fama (1980) benytter positive implisitte incentiver som et argument for at det ikke er behov for eksplisitte incentivkontrakter. Han hevder at den utførende parten i situasjoner med positive implisitte incentiver vil disiplineres av markedet, slik at høy innsats utføres selv ved fravær av eksplisitte incentiver. Holmström (1999) påpeker imidlertid at selv om det foreligger en slik disiplinerende kraft, kan ikke det alene anses som et perfekt substitutt for incentivkontrakter. Han begrunner dette med at ved fravær av eksplisitte kontrakter vil den utførende parten yte for høy innsats tidlig i relasjonen, for så å redusere innsatsen etter hvert. Styrken på de positive implisitte incentivene vil derfor avhenge av hvor lenge forholdet mellom de to partene har eksistert. I starten av relasjonen vet oppdragsgiver lite om utførende organs evner og effektivitet. Som et resultat av dette, kan den utførende parten ha mye å hente på å yte høy innsats i starten av forholdet. Etter hvert som tiden går derimot, vil oppdragsgiveren i større grad være i besittelse av informasjon relatert til både evner og effektivitet. Det indikerer at positive implisitte incentiver er fallende over tid. Dette er også konsekvent med resultatet som Gibbons og Murphy (1992) finner i sin studie om optimale incentivkontrakter. Positive implisitte incentiver vil dermed ikke alene være tilstrekkelig for å oppnå optimale incentiver i en langsiktig relasjon. Dette gjelder også for Konkurransetilsynet grunnet det langvarige forholdet til departementet, noe som utdypes i kapittel 4.4.1.1.

2.1.2.2. Mothakevirkninger

Intertemporale aspekter medfører imidlertid ikke alltid økt innsats av det utførende organet. Mothakevirkninger, som er et annet implisitt incentiv, skaper nemlig et dynamisk incentivproblem. I følge Meyer og Vickers (1997) fungerer mothakeeffekter slik at det utførende organet lar være å yte maksimal innsats i dag, for ikke å få en dårligere kontrakt med oppdragsgiveren i neste periode. Vissheten om at oppdragsgiveren kan bruke

prestasjonene i dag som standard for neste periodes kontraktsutforming, kan medføre en slik reduksjon av innsatsnivå. I vår kontekst innebærer det at tilsynet frykter at optimal innsats i dag, i den forstand at de når målene i tildelingsbrevet, kan resultere i økte krav neste periode. Som en konsekvens av dette, kan den utførende parten ha incentiv til å holde igjen på egen innsats, og mothakevirkninger utgjør således et negativt implisitt incentiv.

Den utførende etaten vil med bakgrunn i mothakevirkninger stå ovenfor et dilemma. Dette knytter seg til at høy innsats vil bli belønnet i dag, samtidig som det kan medføre høyere resultatkrav eller strammere budsjett i den kommende perioden. Dersom innsatsen til den utførende parten forbedres i en periode, og oppdragsgiveren deretter øker resultatkravene, kan det oppfattes som at høy innsats straffes. I så fall vil incentivene til å yte høy innsats reduseres. I følge Prendergast (1999) kan mothakeeffekter resultere i at utførende organ mister incentivene til å overgå de målene som er satt, det vil si at de ikke har incentiv til å overprestere.

Ut fra diskusjonen ovenfor må den offentlige oppdragsgiveren være svært forsiktig med å basere dagens prestasjonskrav på tidligere resultater. Dersom etaten oppfatter at gode resultater i dag straffes gjennom høyere krav for neste periode, vil det kunne redusere incentivene til å yte høy innsats i dag. Dette impliserer at det er lite hensiktsmessig å kun bruke foregående perioder som prestasjonsstandard. Den offentlige oppdragsgiveren bør i stedet basere resultatkravene på andre faktorer. Alternativt bør det tas sikte på å utforme en incentivkontrakt som er nokså lik over flere perioder.

Oppsummert utgjør positive implisitte incentiver og mothakevirkninger to ulike implisitte incentiver med motsatt effekt. De positive implisitte incentivene utgjør, gitt av formuleringen, et positivt incentiv til å yte høy innsats. Denne er mest relevant i vår kontekst dersom tilsynets måloppnåelse medfører økt bevilgning ved fremtidige tildelingsbrev. Mothakevirkningene derimot, er et negativt implisitt incentiv som medfører lavere innsats enn ved fravær av slike incentiver. Slike incentiver er mest relevant i vår kontekst dersom måloppnåelse av tildelingsbrevet medfører økte krav eller lavere bevilgning for neste periode. Implisitte incentiver kan altså være enten positive eller negative, og dermed medføre at utførende organ får incentiv til enten over- eller underprestering. I konteksten mellom FAD og tilsynet vil eventuelle mothakeeffekter og underprestering av målene i tildelingsbrevet ha størst konsekvens for samfunnet, og slike incentiver bør dermed unngås.

2.1.3. Offentlig sektor

Den økonomiske litteraturen som omhandler incentiver, er ofte tilknyttet private bedrifter og forholdet mellom eier og leder, eller leder og ansatt. Ettersom det er store forskjeller mellom hvordan privat og offentlig sektor er organisert, kan kun deler av litteraturen anvendes direkte ved beskrivelse og vurdering av incentivsystemet gitt av FAD til Konkurransetilsynet.

Følgelig vil det derfor diskuteres spesielle karakteristikk ved offentlig sektor som bør tas hensyn til ved utforming av incentivkontrakter.

Dixit (2002) samt Burgess og Ratto (2003) har blant annet påpekt noen av karakteristikkene ved offentlig sektor. Dixit (2002) påpeker at fravær av konkurranse, flere prinsipaler, samt multiple oppgaver er sentrale elementer ved offentlig sektor. Burgess og Ratto (2003) hevder i tillegg at måleproblemer og bruk av teamarbeid er to sentrale faktorer. I følge dem er alle disse karakteristikkene gjerne argumentert som taler mot bruk av sterke incentivordninger i offentlige organisasjoner. Når en offentlig oppdragsgiver bruker incentivsystemer for å oppnå ønsket innsats og prioriteringer hos et utførende organ, omhandler det de fire første karakteristikkene. Den sistnevnte karakteristikken ved offentlig sektor, bruk av teamarbeid, er derimot mer relevant for konteksten knyttet til incentiver internt i den utførende etaten. Dette temaet vil derfor presenteres i kapittel 2.2.

2.1.3.1. Fravær av konkurranse

De fleste offentlig regulerte organisasjoner fremstår som monopolister, og spesielt gjelder det etatene satt til å håndheve landets lover, slik som Konkurransetilsynet. Mange av ulempene tilknyttet fravær av konkurranse relaterer seg i følge Dixit (2002) til høye kostnader og lavere kvalitet sammenlignet med privat sektor. En annen ulempe knyttes til mangel på oppmerksomhet rundt kundenes preferanser. Slike karakteristikk kan følge av at fravær av konkurranse gir svakere incentiver. I privat sektor medfører imidlertid ofte konkurranse og profittprioritering at sterke incentiver oppstår. Ettersom mange offentlige organisasjoner, deriblant Konkurransetilsynet, ikke er eksponert for konkurranse som disiplineringsfaktor, er det desto viktigere å sikre riktige incentivsystemer.

2.1.3.2. Multiple prinsipaler

I henhold til Dixit (2002) samt Burgess og Ratto (2003) er det i offentlig sektor slik at resultatet av et utførende organs aktiviteter berører mange parter, noe som gjør multiple prinsipaler vanlig. Sett fra en annen side, er det slik at flere prinsipaler samtidig prøver å påvirke atferden til en agent, og agenten må dermed betjene flere overordnede på samme tid. Generelt kan disse prinsipalene i offentlig sektor utgjøre brukere av en tjeneste, de som betaler for tjenesten og politikere på ulike nivåer i staten (Popper & Wilson, 2003). Som utførende offentlig etat, kan også Konkurransetilsynet sies å stå ovenfor flere prinsipaler i tillegg til departementet, noe som diskuteres inngående i kapittel 4.4.2.

Reduserte incentiver

Problemet med situasjoner der flere prinsipaler opererer samtidig, er i følge Dixit (2002) at incentivene til agenten svekkes. Svekkelsen forverres med økende antall prinsipaler, og dersom antallet er stort nok kan konsekvensene bli dramatiske. Holmström og Milgrom (1988) utledet en optimal incentivkontrakt i en kontekst med to prinsipaler, mens Dixit (1997) utvidet denne analysen til en situasjon med flere prinsipaler. De fant begge en årsak til hvorfor det er fallende incentiver. Denne knyttes opp mot det faktum at hver prinsipal ønsker å tilby et positivt incentiv på oppgaveelementer som er av interesse for dem, mens andre elementer får negative incentiver. Ettersom forskjellige prinsipaler normalt har ulike interesser, vil dette skape en negativ eksternalitet og noen prinsipaler vil stå ovenfor lavt innsatsnivå på dimensjonene de verdsetter.

I følge Dixit (2002) er incentivsvekkelsen mest alvorlig dersom de ulike aktivitetene er substitutter. Hvis dette er tilfellet vil utførende organ ønske å allokere mest innsats mot oppgaver som gir størst belønning. Dette impliserer at de vil fokusere på oppgavedimensjoner som overordnede gir høyest kompensasjon for. Som en konsekvens av dette, hevder Dixit (2002) at komplementære oppgaver bør organiseres under en jobbeskrivelse, mens substituttoppgaver bør grupperes hver for seg. Dette er et resultat av at komplementære oppgaver tilsier at mer innsats på en oppgave, også øker ferdigstillelse av andre oppgaver. Substituttoppgaver derimot, vil føre til at mer tid på en oppgave går på bekostning av andre viktige oppgavedimensjoner. Dersom forskjellige overordnede verdsetter komplementære oppgaver ulikt, tilsier det at mer fokus på en oppgave også har positive implikasjoner for andre oppgaver. Dette gjør at incentivsvekkelsen i slike situasjoner reduseres.

Ettersom Konkurransetilsynet som utførende etat prøver å tilfredsstille krav fra flere interessenter samtidig, fører omstendighetene til at det blir mer komplekst for departementet å gi incentiver. Dette er altså tilfellet, ettersom ulike prinsipaler normalt kun er interessert i noen dimensjoner av resultatet, og disse dimensjonene er ikke sammenfallende for prinsipalene. Når en oppdragsgiver gir et negativt incentiv på de dimensjonene av resultatet som ikke er av vedkommende sin interesse, vil dette som nevnt skape en negativ eksternalitet for de andre prinsipalene. Den sammensatte marginale incentivkoeffisienten vil derimot være avtagende med antall prinsipaler, noe som medfører at oppdragsgiveren bør forsøke å redusere antallet prinsipaler utførende organ må betjene. (Burgess & Ratto, 2003).

Mulige løsninger på problemet

Dixit (1997) viser at den negative eksternaliteten som skapes ved interaksjon mellom flere prinsipaler, kan reduseres eller elimineres. Dette kan gjøres ved å separere informasjon ved hvert utfall, slik at hver prinsipal observerer og belønner kun eget utfall. Alternativt hevder han at man kan gruppere sammen prinsipaler med felles interesser, det vil si de prinsipalene som ønsker at agenten skal fokusere på de samme dimensjonene eller oppgavene. Sistnevnte er trolig den mest relevante løsningen for departementet ovenfor tilsynet, noe som diskuteres nærmere i kapittel 4.4.2.

2.1.3.3. Multiple oppgaver

I praksis krever de fleste jobber at utførende part gjennomfører flere ulike arbeidsoppgaver for oppdragsgiveren. Dette er også tilfellet i vår kontekst; Konkurransetilsynet skal utføre flere forskjellige oppgaver på vegne av FAD. Det medfører at tilsynet må foreta prioriteringer i forhold til hva som skal gjøres, og hvor mye tid de skal bruke på ulike oppgaver.

Konsekvensen er at både vridningseffekter og manipulasjon kan forekomme i den utførende etaten.

2.1.3.3.1. Vridningseffekter

Når oppdragsgiver har flere ulike oppgaver, eller flere dimensjoner ved en oppgave som de ønsker at utførende part skal gjennomføre, omtales det gjerne som multitasking. Dersom utførende organ kun utfører en arbeidsoppgave på vegne av oppdragsgiveren, vil incentivproblemet kun knytte seg til intensiteten av organets innsats. Men som følge

multitasking, må oppdragsgiver i tillegg ta hensyn til allokering av innsats mellom de ulike aktivitetene. (Holmström & Milgrom, 1991; Thiele, 2007). Dette impliserer at FAD ved utforming av tilsynets incentivkontrakt må sikre at det foreligger en effektiv innsatsallokering mellom oppgaver, i tillegg til at de må være oppmerksomme på at såkalte vridningseffekter kan forekomme i tilsynet.

Vridningseffekter innebærer at utførende part «vrir» innsatsen og oppmerksomheten mot enkelte oppgaver, noe som tilsier at andre oppgaver får mindre oppmerksomhet. I følge både Prendergast (1999) og Thiele (2007) er det ofte vanskelig å spesifisere alle relevante aspekter i en incentivkontrakt. Dette knytter seg blant annet til det faktum at måling av oppgaver har forskjellig vanskelighetsgrad, i tillegg til at noen oppgaver er mer synlige enn andre. Dette er også tilfellet for Konkurransetilsynets ulike oppgaver, noe som diskuteres inngående i kapittel 4.4.3.1. Det impliserer at enkelte aktiviteter i større grad blir benyttet i incentivkontrakter, og som mål på utførende etats resultatoppnåelse. Som en konsekvens, kan slike kontrakter føre til vridningseffekter og dysfunksjonell atferd av etaten. Dysfunksjonalitet relateres i denne sammenheng til at man prioriterer noen aktiviteter på bekostning av andre viktige oppgaver. Prendergast (1999) peker på at slike ufullstendige kontrakter er en av årsakene til at det er vanskelig å gi utførende part riktige incentiver.

Prinsippet om lik kompensasjon

For å sikre at alle viktige oppgaver får tilstrekkelig oppmerksomhet fra tilsynet, må departementet gi like incentiver på de forskjellige aktivitetene. Som nevnt ovenfor, vil det i enhver organisasjon være slik at noen oppgaver er mer synlige og lettere målbare enn andre mer komplekse oppgaver. Dette er også tilfellet i Konkurransetilsynet. Dersom det da gis sterke incentiver på de lettest målbare aktivitetene, kan vridningseffekter oppstå. Dette impliserer at eksplisitte incentiver på mer målbare aktivitetene også bør reduseres. Milgrom og Roberts (1992) definerer dette som prinsippet om lik kompensasjon. Prinsippet innebærer at dersom utførende organs allokering av tid og innsats mellom ulike oppgaver ikke er verifiserbar av oppdragsgiver, må den marginale avkastningen til organet være lik for alle arbeidsoppgavene. Dersom dette ikke er tilfellet kan det utførende organet fokusere innsatsen mot de oppgavene med høyest marginalinntekt, og vridningseffekter oppstår.

En implikasjon av prinsippet om lik kompensasjon er i følge Holmström og Milgrom (1990) at det vil foreligge en begrensning knyttet til bruk av sterke incentivordninger. Dersom en

aktivitet ikke kan måles, eller målingen er upresis, innebærer det at også alle andre aktiviteter må ha lave eksplisitte incentiver. Sinclair-Desgagné (1999) hevder derimot at man kan iverksette tiltak for å motvirke dette. I følge han kan man benytte sterke incentivordninger, uten å få en ineffektiv innsatsallokering, dersom man klarer å oppnå komplementaritet.

Komplementaritet kan oppnås ved å innføre en ordning der oppdragsgiver forplikter seg til å overvåke vanskelig målbare aktiviteter når prestasjonene på de målbare aktivitetene er høye. Dersom oppdragsgiver i slike tilfeller kontrollerer utførende etat og blir oppmerksom på at prestasjonene på noen av aktivitetene er for lave, vil det resultere i en lavere vurdering og belønning for etaten. Dette impliserer i vår kontekst at dersom Konkurransetilsynet oppnår gode resultater på en oppgave i tildelingsbrevet, bør FAD gjennomføre kontroller for å sjekke at andre aktiviteter får minst like mye oppmerksomhet. Dersom etaten er oppmerksom på dette, vil det gi dem incentiv til å fokusere også på de mer vanskelig målbare aktivitetene. Slik unngår de en dårlig vurdering av den offentlige oppdragsgiveren. I følge Sinclair-Desgagné (1999) kan innsatsnivået på oppgavene da anses som komplementære. Dersom komplementariteten er sterk nok, kan den i tillegg anses som en motvekt til det faktum at innsatsen på oppgavene gjerne er substitutter i etatens kostnadsfunksjon. I et slikt tilfelle vil det ovennevnte problemet elimineres, og man kan dermed innføre sterke incentiver.

Overvåking av den utførende parten

Løsningen ovenfor kan sees på som overvåking av utførende organ, fra oppdragsgiverens side. Selv om dette bidrar til å gi mer informasjon, og dermed mulighet til å gi sterkere incentiver, vil det i henhold til Burgess og Ratto (2003) også medføre høyere kostnader for oppdragsgiveren. Det faktum at en kraftigere incentivkontrakt kan resultere i høyere kostnader, er også kjent som overvåkingsintensitetsprinsippet. Dersom departementet likevel finner det optimalt å gi tilsynet sterke incentiver, vil det være fornuftig å utforme gode kontrollrutiner av atferd og innsats for å redusere målestøyen forbundet med innsatsen. Den optimale overvåkingsintensiteten er når marginalkostnaden forbundet med overvåking, er lik den marginale gevinsten knyttet til redusert støy. I tillegg vil viktigheten av overvåking øke i takt med insentivintensiteten. (Milgrom & Roberts, 1992).

Bruk av flere prestasjonsmål

Det finnes flere incentivkontrakter som kun baseres på et enkelt prestasjonsmål, selv om den utførende parten i utgangspunktet skal foreta flere aktiviteter. Feltham og Xie (1994) viser

hvordan slike ufullstendige incentivkontrakter kan lede til vridninger. Det faktum at utførende organ gjennomfører flere aktiviteter enn offentlig oppdragsgiver kan måle, vil lede til ineffektiviteter i organets innsatsallokering. Holmström og Milgrom (1991) samt Feltham og Xie (1994) er blant dem som har argumentert for at slike innsatsvridninger kan reduseres ved å benytte flere ulike prestasjonsmål i incentivkontrakten. Begge viser at man kan forbedre både intensiteten og effektiviteten i innsatsallokeringen, ved å benytte flere mål i evalueringen av utførende organs prestasjoner. Feltham og Xie (1994) påpeker at tilførsel av et ekstra resultatmål har en inkrementell verdi, enten fordi det reduserer utførende organs risiko, eller fordi det bidrar til større samsvar mellom oppdragsgivers mål og utførende parts interesser. Innsatsvridninger vil dermed bli mindre attraktivt. Konkurransetilsynet som offentlig institusjon, kan sies å være tilnærmet risikonøytral sammenlignet med enkeltpersoner. Det medfører at risikoaspektet ikke i like stor grad vil gjøre seg gjeldende i vår kontekst. Av den grunn er det siste aspektet, mer sammenfallende mål, av størst interesse i denne utredningen.

Thiele (2007) analyserer også aggregering av flere prestasjonsmål som et virkemiddel for å få en mer effektiv innsatsallokering av utførende part, og på den måten hindre vridningseffekter. I motsetning til Feltham og Xie (1994) tar Thiele (2007) derimot utgangspunkt i en risikonøytral agent, noe som samsvarer mer med Konkurransetilsynet. Det gjør at man kan se bort fra risikovurderinger, og kun fokusere på å sikre en riktig innsatsallokering. Videre fokuserer han på hvordan samsvaret i informasjonssystemet kan forbedres, det vil si hvordan man kan sikre at prinsipal og agent har sammenfallende interesser. Thiele (2007) gjør her to viktige observasjoner. For det første hevder han at for å sikre effektiv innsatsallokering uten vridninger, er offentlig oppdragsgiver avhengig av en tilstrekkelig mengde informative prestasjonsmål. For det andre vil den optimale aggregeringen av flere prestasjonsmål knyttes til utførende etats evne til gjennomføring av relevante oppgaver. Dette tilsier at styrken og verdien av incentiver er sterkt påvirket av tilgjengelige prestasjonsmål.

Oppdragsgivers evne til å forbedre resultatmålingene vil altså være avgjørende for grad av innsatsvridninger hos utførende etat. Dette vil videre ha implikasjoner for etatens effektivitet. Både Holmström og Milgrom (1991), Feltham og Xie (1994) samt Thiele (2007) fokuserer på at tilførselen av mer informasjon i form av flere prestasjonsmål, er et viktig virkemiddel for å redusere utførende organs incentiver til innsatsvridninger. Oppdragsgiver vil således kunne oppnå bedre resultater dersom de innehar informasjon som i høy grad reflekterer utførende parts bidrag til samfunnets verdi.

I mange incentivkontrakter er det sentrale temaet det som Kerr (1975) betegner «The folly of rewarding for A, while hoping for B». Argumentet hans er så enkelt som at «man får det man måler og belønner». Kerr (1975) konkluderer med at det kan foreligge flere grunner til incentivvridninger. Han peker blant annet på det faktum at man ofte blir for opphengt i objektive kriterier, og forsøker å etablere enkle, kvantifiserbare standarder som kan benyttes for å måle og belønne prestasjoner. Man må imidlertid merke seg at dette kan være hensiktsmessig i tilfeller der man står ovenfor høyt predikerbare oppgaver, men i andre tilfeller kan slike objektive kriterier føre til målforskyving. Kerr (1975) presiserer også at det ofte legges for stor vekt på synlige handlinger, mens andre aktiviteter får mindre oppmerksomhet. Dette gjør at enkelte viktige elementer ikke blir belønnet, kun fordi de er vanskeligere å observere direkte. Dette kan være tilfellet for tilsynets ulike oppgaver og FAD sin utforming av tildelingsbrevet, noe som diskuteres i kapittel 4.4.3.1.

Subjektivitet

Baker (2002) problematiserer konsekvensene dersom oppdragsgiver tvinges til å velge mellom prestasjonsmål som enten gir vridninger hos utførende part, eller innehar mye støy. I henhold til Prendergast (1999), Hayes og Schaefer (2000) samt Gibbs et al. (2004) kan det være hensiktsmessig å benytte subjektive prestasjonsevalueringer i tilfeller hvor det er problematisk å spesifisere alle relevante aspekter ved utførende organs arbeid, eksplisitt i en kontrakt. I slike tilfeller påpeker Gibbs et al. (2004) at for å unngå vridninger og støy, vil det være spesielt attraktivt å benytte subjektive evalueringer. Dette er et resultat av at subjektivitet gjør det mulig for oppdragsgiver å utnytte ytterligere informasjon i vurderingen av utførende parts prestasjoner. Subjektive evalueringer kan for eksempel innebære at innsatsen og effektiviteten til utførende part vurderes av oppdragsgiveren. Ved bruk av subjektivitet i målingene kan oppdragsgiver da i etterkant vurdere handlingene til utførende part, og på den bakgrunn avgjøre hvorvidt det anses som tilfredsstillende eller ikke. Sammen med objektive kriterier kan slike subjektive prestasjonsevalueringer dermed benyttes for å oppnå tilstrekkelige incentiver fra utførende etat.

I følge Baker (2002) er imidlertid ikke bruk av subjektive prestasjonsevalueringer problemfritt. Kontrakter basert på subjektive vurderinger er ikke rettskraftige, og utførende part må dermed stole på omdømmet og påliteligheten til oppdragsgiveren. Subjektive vurderinger krever også mye ressurser i form av tid og innsats fra oppdragsgiver, i tillegg til

at favorisering kan forekomme. I henhold til Gibbs et al. (2004) impliserer dette at subjektive vurderinger kun vil fungere godt dersom oppdragsgiver gjennomfører rettferdige evalueringer, samtidig som utførende part aksepterer de vurderingene som gis uten forsøk på å påvirke oppdragsgiveren. Det innebærer at det ved bruk av subjektivitet må foreligge tillit mellom de to partene. Gibbs et al. (2004) viser imidlertid at ettersom subjektivitet brukes hos de fleste organisasjoner, vil ikke kun objektive prestasjonsmål være et tilfredsstillende alternativ. Grunnen er at et slikt alternativ kan lede til vridninger hos den utførende parten.

2.1.3.3.2. Manipulasjon

Manipulasjon kan forekomme i offentlig sektor ettersom man normalt ønsker høyest mulig bevilgning og budsjett til utførelse av arbeidsoppgaver. Som utførende etat, kan Konkurransetilsynet manipulere sine resultater ved å utnytte privat informasjon strategisk til sin fordel. Dette impliserer at departementet ved utformingen av tildelingsbrevet som incentivkontrakt, må ta hensyn til at manipulativ atferd kan forekomme.

Hva er manipulasjon?

I følge Gibbs et al. (2009) er manipulasjon et problem som på en side er relatert til vridningseffekter, men på en annen side kan de to problemene sies å være svært forskjellige. Problemet med vridninger er knyttet til at ulike aspekter ved en jobb gis ulik vektning relativt sett i en incentivplan. Dette får den utførende parten til å vektlegge noen aktiviteter for lite, mens andre får for mye oppmerksomhet. Manipulasjon derimot, forekommer dersom utførende etat har spesifikk kunnskap om tid og sted som utnyttes strategisk etter at prestasjonsmålet er valgt. Dette gjøres for å forbedre egen evaluering, selv om slike aktiviteter ikke nødvendigvis har verdi for oppdragsgiveren. (Demski, Frimor & Sappington, 2004; Gibbs et al., 2009). Denne bruken av ordet manipulasjon refereres til som «window dressing» av Feltham og Xie (1994). Den utførende parten kan altså bruke spesifikk kunnskap til å maksimere det som måles, i stedet for det som er av virkelig interesse for oppdragsgiveren. Mens vridningseffekter forekommer på bakgrunn av ubalanserte incentiver satt på tidspunktet når incentivplanen utformes, forekommer altså manipulasjon dersom utførende part i etterkant av utformingen strategisk utnytter asymmetrisk informasjon.

Implikasjoner av manipulasjon

En implikasjon av manipulasjon er tendensen til at tilsynelatende informative prestasjonsmål degraderes, eller blir dysfunksjonelle når de brukes for incentivformål. Darley (1991) studerer dysfunksjonalitet i styringssystemer, og beskriver dette problemet som «How good numbers go bad». Han utdyper hvordan de fleste organisatoriske systemer har noen «verdier» som beskriver suksess for organisasjonen. I vår kontekst kan for eksempel antall ferdigstilte saker beskrive Konkurransetilsynets suksess. Det vil være fristende for oppdragsgiveren å bruke slike målenheter til å styre etaten, men kriteriet om at disse er et bilde på suksess er ikke lenger gyldig dersom de blir kjent. Dersom sistnevnte er tilfellet, vil nemlig utførende part vende oppmerksomheten mot å maksimere det som måles, ofte på en lite ønskelig og forventet måte. Videre blir det gjerne utført handlinger som maksimerer disse verdiene, på bekostning av det man faktisk brydde seg om i utgangspunktet. Konsekvensen er at prestasjonsmålene degraderes etter at de er tatt i bruk. Jo lenger en etat har blitt vurdert på et bestemt prestasjonsmål, og jo større incentiver som er basert på dette målet, jo mer sannsynlig er det at denne tendensen utløses. I følge Baker (2002) er løsningen på problemet jevnlig å endre prestasjonsmålene som benyttes i vurderingen. Dette impliserer i vår kontekst at målene i tildelingsbrevet bør endres over tid, noe som diskuteres ved flere anledninger i kapittel 4.

I følge Demski, Frimor og Sappington (2004) vil den offentlige oppdragsgiveren normalt svekkes på to måter dersom den utførende etaten manipulerer prestasjonsmålingen. For det første kan suksessfull manipulasjon innebære at etaten oppnår større bevilgning fra oppdragsgiveren. Et eksempel på manipulerende oppførsel fra Konkurransetilsynet som medførte dette diskuteres i kapittel 4.4.3.2 og omhandler underrapportering av disponible midler. For det andre kan innsatsen og tiden som det utførende organet vier til å manipulere prestasjonsmålingen, alternativt brukes til å utføre andre produktive aktiviteter. Manipulering kan dermed simultant pålegge oppdragsgiver større finansielle forpliktelser og redusere utførende organs prestasjoner. I følge Courty og Marschke (2004) er et dårlig utformet incentivsystem grunnen til disse kostnadene for oppdragsgiveren. Kostnadene kan, i følge dem, reduseres eller elimineres ved bruk av alternative utforminger av systemet. Demski, Frimor og Sappington (2004) hevder at den offentlige oppdragsgiveren kan dempe de negative virkningene av manipulasjon, ved å redusere det utførende organets evne til å manipulere eller øke deres kostnader ved dette.

Alternative måter for å redusere grad av manipulasjon

Reduksjon av utførende parts evne til å manipulere, kan oppnås ved å endre incentivsystemet og dets prestasjonsmål regelmessig. Dette medfører at nytten av å lære dagens system reduseres, og således vil også grad av manipulasjon begrenses. Baker (2002) peker i tillegg på muligheten til å øke antallet prestasjonsmål som evalueringen er basert på. Dette kan være et virkemiddel for å redusere utførende etats evne til å manipulere resultatet. Alternativet for å dempe de negative virkningene av manipulasjon, er at oppdragsgiver øker utførende organs kostnad ved manipulering. Dette kan gjøres ved å pålegge strengere straffer dersom manipulering oppdages, eller vie ytterligere ressurser til å oppdage manipulering. Goldman og Slezak (2006) argumenterer blant annet for at grad av manipulasjon påvirkes av oppdragsgivers overvåking av den utførende parten. Overvåking inkluderer flere parametere som direkte påvirker manipulasjon, for eksempel sannsynligheten for å bli oppdaget, straff ved oppdagelse samt kostnaden knyttet til å skjule manipulerende aktiviteter.

2.1.3.4. Måleproblemer

I følge Popper og Wilson (2003) kan to av de karakteristiske trekkene ved offentlig sektor, flere prinsipaler og multiple oppgaver medføre at målene til utførende part er i konflikt med hverandre. De multiple og lite spesifikke målene i offentlig sektor, gjør at prestasjonene relatert til disse kan være utfordrende å måle. Også Burgess og Ratto (2003) bemerker at prestasjonsmåling er et vanlig problem i offentlig sektor. De argumenterer for at man sjelden har et enslig klart mål, men at målene i slike organisasjoner gjerne utformes for å oppnå effektivitet og rettferdighet. Dette medfører at det blir vanskeligere for den offentlige oppdragsgiveren å gi incentiver, i tillegg til at det blir vanskeligere å overvåke den utførende parten. I følge Burgess og Ratto (2003) er det imidlertid slik at når prestasjonene blir tøffere å måle, øker viktigheten av overvåking. Måling av prestasjoner krever dermed et avansert informasjonssystem, noe som er spesielt kostbart i offentlige organisasjoner. I vår kontekst tilsier det at FAD, grunnet vanskeligheten ved å måle tilsynets ulike oppgaver, bør innføre kontroller av etatens arbeid. Dette diskuteres mer i kapittel 4.4.4.

Mer informasjon i incentivkontrakten

Det er ønskelig å kunne perfekt observere det utførende organets handlinger, men i praksis er det sjelden mulig. Som et resultat, har Holmström (1979) formulert informativprinsippet. Dette prinsippet impliserer at den totale verdien i relasjonen mellom oppdragsgiver og

utførende part kan økes ved å inkludere mer informasjon i kontrakten. Som en konsekvens, vil det bli attraktivt å innhente informasjon korrelert med den utførende etatens innsatsnivå og prestasjoner. På denne måten kan oppdragsgiver nemlig få en bedre indikasjon på etatens prestasjoner, og tilførsel av mer informasjon vil således bidra til reduksjon av støy i estimeringen av utførende organs innsatsnivå. Det er imidlertid viktig å bemerke at det kun er informasjon som bidrar til reduksjon av varians i estimering av utførende parts prestasjoner som er hensiktsmessig å benytte. Det tilsier at informasjon som øker støy bør ekskluderes fra prestasjonsmåling. Resultatet til Holmström (1979) innebærer altså at enhver informasjon som korrelerer med etatens ytelser, kan benyttes for å forbedre incentivkontrakten. Dette gjelder imidlertid kun dersom det ikke er for kostbart å innhente slik informasjon.

2.1.3.4.1. Brede versus smale prestasjonsmål

Baker (2002), Bouwens og Van Lent (2006) samt Gibbs et al. (2009) påpeker alle det faktum at prestasjonsmål er en essensiell del av incentivsystemers utforming. De anser i tillegg utforming av slike prestasjonsmål som en av hovedutfordringene ved formulering av incentivkontrakter. I følge Baker (2002) er styrken og verdien av incentiver hos utførende part i stor grad påvirket av tilgjengelige prestasjonsmål. Det er flere aspekter relatert til hvordan man best kan måle utførende organs prestasjoner, og et slikt aspekt knytter seg til bredden på prestasjonsmålene. Dette tilsier at departementet, i utformingen av tildelingsbrevet, bør vektlegge formuleringen av målene og deres bredde. Dette diskuteres mer inngående i kapittel 4.4.4.1.

Cardy og Suazo (2007) finner at prestasjonsmålenes bredde generelt avhenger av type jobb, og om arbeidsoppgavene er fastlagte eller skiftende. For jobber med mer fastlagte arbeidsoppgaver kan et smalt prestasjonsmål oppfattes som mest effektivt, mens et bredt prestasjonsmål er mest hensiktsmessig ved skiftende arbeidsoppgaver. Dette forklarer Cardy og Suazo (2007) med bakgrunn i at dersom utførende etat har faste arbeidsoppgaver, forventes det at man utfører samme oppgaver gjentatte ganger. Ved slike situasjoner vil et smalt prestasjonsmål gjenspeile jobbens innhold. Dette er derimot ikke tilfellet dersom man står ovenfor skiftende arbeidsoppgaver. I slike situasjoner vil smale prestasjonsmål gi feil bilde av forventningene man har til den utførende parten. En bredere definert jobb, med større variasjon av oppgaver, vil dermed trolig kreve et bredere omfang av prestasjonsmål. Dette er trolig tilfellet for Konkurransetilsynet, noe som utdypes mer i diskusjonskapittelet.

Hva er imidlertid forskjellen mellom et smalt og et bredt prestasjonsmål? Ones og Viswesvaran (1996) definerer smale prestasjonsmål som konkrete og atferdsmessige, mens brede prestasjonsmål er mer generelle og abstrakte. En vanlig avveining som må foretas ved utforming av kontrakter, er altså omfanget av prestasjonsmålene. Et bredt prestasjonsmål inkluderer flere aspekter av arbeidet, mens et smalt mål derimot inkluderer få aspekter.

Problemer knyttet til bredden på prestasjonsmålene

Hall (2002) hevder det er flere ulike problemer i forhold til avveining mellom brede og smale prestasjonsmål. Et av disse er det han betegner som problemet ved kontrollerbarhet.

Problemet innebærer at det kan være vanskelig å vite om et resultat skyldes noe det utførende organet selv har kontroll over, som innsats, eller om det skyldes andre ukontrollerbare faktorer, som flaks. Dette er også kjent som kontrollerbarhetsprinsippet, og tilsier at utførende part kun bør måles ut fra variabler de selv har kontroll og innflytelse over. Dersom prestasjonsmålene har høy varians indikerer det at utførende etat har lite kontroll. I henhold til prinsippet, bør ikke slike variabler da benyttes som indikator for organets innsats.

Prestasjonsmål som påvirkes av faktorer utenfor den utførende partens kontroll, vil i henhold til Gibbs et al. (2009) påføre organisasjonen høyere risiko.

Kontrollerbarhetsprinsippet er vanskeligst å overholde dersom brede prestasjonsmål benyttes. Dette kommer av at brede prestasjonsmål gjør det mer krevende å se sammenhengen mellom utførende parts handlinger og dets prestasjoner, samtidig som det er mer støy i målingene.

(Hall, 2002; Gibbs et al., 2009). Kontrollerbarhetsprinsippet bryter med informativprinsippet beskrevet ovenfor, ved at førstnevnte foreslår bruk av kun de vurderingskriteriene som den utførende parten selv har kontroll over. I en vurdering av hvilket prinsipp man skal følge, bør prinsippet som gir størst reduksjon i utførende parts varians og usikkerhet legges til grunn.

Denne vurderingen er imidlertid ikke like relevant i vår kontekst ettersom vi ser på Konkurransetilsynet som tilnærmet risikonøytrale. En reduksjon av usikkerhet er dermed ikke like viktig i denne utredningen.

Et annet problem Hall (2002) fokuserer på i avveiningen mellom brede og smale prestasjonsmål, gjelder gruppering av mål. Dersom man står ovenfor flere oppgaver, vil det typisk være slik at prestasjonsmåling av noen oppgaver er enklere enn andre. Som et resultat av dette, kan vridningseffekter oppstå (Feltham & Xie, 1994; Thiele, 2007). Dette problemet

er derimot mindre alvorlig ved bruk av brede relativt til smale prestasjonsmål. Årsaken er at det er mindre sannsynlig at vridninger, eller manipulativ atferd oppstår dersom flere aspekter inkluderes i målingene (Hall, 2002; Gibbs et al., 2009).

Avveining mellom risiko og vridninger

Når problemene knyttet til kontrollerbarhet og gruppering av mål analyseres, kan det hevdes at valg av prestasjonsmålenes bredde blir en avveining mellom risiko og vridninger. Baker (2002) argumenterer for at nytten av prestasjonsmål i incentivkontrakter, avhenger av nettopp vridninger og risiko. Dess høyere grad av vridninger og risiko, dess mindre verdifullt vil prestasjonsmålet være for organisasjonen, og dess mindre vil det bli brukt i incentivkontrakten. Det er imidlertid sjeldent at et prestasjonsmål inkluderer alle aspekter av en jobb, samtidig som det påfører utførende part liten grad av risiko. Dette impliserer at offentlig oppdragsgiver normalt må gjøre en avveining mellom prestasjonsmål med høy risiko, og prestasjonsmål som fører til vridninger.

Fordelen ved et bredt prestasjonsmål er altså at vridningseffektene generelt er færre, ettersom evalueringen inkluderer flere dimensjoner av utførende organs arbeidsoppgaver. Dessverre vil brede prestasjonsmål samtidig inkludere flere ukontrollerbare måleenheter som kan forårsake målefeil, og dermed gjøre incentivplanen mer risikabel for utførende part. I henhold til Holmströms (1979) informativprinsipp, vil imidlertid flere slike informative signaler kunne forbedre incentivkontrakten. Dersom man ønsker å redusere risikoen som påføres utførende etat, kan man benytte smale prestasjonsmål. Disse er enklere å måle, og medfører således at flere av de ukontrollerbare måleenhetene elimineres. Derimot vil også noen av de måleenhetene som kan kontrolleres av etaten, elimineres. Til tross for at smale mål reduserer risiko, tenderer de dermed også mot å gi feil incentiver i forhold til hovedmålet og lav innsats mot oppdragsgivers mål. Vridningseffekter kan altså forverres dersom bedriften velger et smalere og mindre inkluderende prestasjonsmål for å redusere risiko. Det er også slik at det er mer sannsynlig at manipulasjon forekommer ved bruk av smale prestasjonsmål. I henhold til blant annet Demski, Frimor og Sappington (2004) samt Gibbs et al. (2009), er dette tilfellet ettersom et smalt prestasjonsmål reflekterer færre aspekter ved en jobb. Endret atferd langs kun en dimensjon av arbeidet kan da få stor effekt på prestasjonsmålingen. Ved brede prestasjonsmål vil manipulasjon forekomme sjeldnere, ettersom flere dimensjoner av ens innsats må endres for å kunne manipulere målingen.

2.1.4. Oppsummering; Incentivelementer mellom oppdragsgiver og utførende etat

Den foregående fremstillingen viser at det er viktig å gi utførende etat tilstrekkelige incentiver til å handle i tråd med oppdragsgivers interesser. Utforming av en optimal incentivkontrakt utgjør således et viktig element i relasjonen mellom utførende organ og offentlig oppdragsgiver. I dette delkapittelet oppsummeres viktige aspekter og prinsipper som bør benyttes ved utforming av optimale incentivkontrakter.

Implisitte incentiver som et resultat av et langvarig forhold

Når man skal utforme incentivkontrakter bør det vurderes hvorvidt relasjonen mellom de to partene er basert på et langvarig forhold. Dersom dette er tilfellet må man ta hensyn til det faktum at implisitte incentiver kan oppstå. I noen situasjoner kan en langsiktig relasjon føre til at utførende part ønsker å yte høy innsats selv ved fravær av eksplisitte incentiver. I andre tilfeller kan en langsiktig relasjon medføre at man reduserer egen innsats. Sistnevnte er tilfellet dersom man frykter at neste periodes mål og krav er basert på dagens resultat, i den forstand at gode resultater i dag fører til høyere resultatkrav for neste periode. Det har blitt argumentert for at man ved utforming av optimale incentivkontrakter, for å unngå mothakeeffekter, ikke bør basere fremtidige krav på dagens resultater.

Hvordan unngå at flere interessenter medfører reduserte incentiver?

Ved utformingen av incentivkontrakten vil det også være relevant å ta hensyn til det faktum at utførende part står ovenfor flere interessenter. Det er formålstjenlig å ta hensyn til dette ettersom flere interessenter kan lede til svekkede incentiver. Man bør derfor ta sikte på å utforme incentivkontrakten på en slik måte at interessene til de ulike overordnede sammenfattes. For å redusere incentivsvekkelsen vil det også være hensiktsmessig å allokere komplementære arbeidsoppgaver sammen i en jobbeskrivelse, mens substituttoppgaver ikke bør grupperes sammen. Dersom overordnede verdsetter ulike komplementære oppgaver og disse settes sammen i en jobbeskrivelse, vil arbeid på en oppgave også øke ferdigstillelsen av en annen. Som et resultat, vil flere av de overordnedes interesser tilfredsstilles samtidig.

Vridninger som et resultat av multiple oppgaver

Det er normalt slik at utførende part gjennomfører flere oppgaver på vegne av oppdragsgiver. Dersom man gir sterke incentiver på en oppgave relativt til en annen, vil den utførende etaten

fokusere på denne oppgaven. Dette indikerer at andre viktige oppgaver får mindre oppmerksomhet. Bruk av sterke incentivordninger, kan i slike tilfeller medføre vridninger og ineffektiv innsatsallokering hos utførende etat. Multiple oppgaver utgjør således en utfordring ved utforming av optimale incentivkontrakter, og sammen med multiple prinsipaler er disse to av karakteristikkene ved offentlig sektor som gjør at incentivene generelt er svakere her relativt til i privat sektor.

Hvordan unngå ineffektive innsatsallokeringer

For å unngå uheldige innsatsvridninger kan flere mekanismer benyttes ved utforming av incentivkontrakter. For det første kan det være hensiktsmessig å vurdere hvorvidt man skal gi like incentiver på alle oppgaver, jamfør prinsippet om lik kompensasjon. Det innebærer at dersom det foreligger noen oppgaver som er vanskelig å måle presist, bør man også gi svake incentiver på lett målbare oppgaver. Dersom man velger å følge dette prinsippet, vil det imidlertid kunne lede til relativt svake incentiver i kontrakten. Det impliserer at det i noen situasjoner kan være hensiktsmessig å vurdere andre alternativer.

For å redusere grad av vridninger og uheldige innsatsallokeringer er det fordelaktig å benytte flere prestasjonsmål. Det innebærer at man i incentivkontrakten tar sikte på å måle flere av resultatkravene til utførende part. Ved å måle langs flere dimensjoner, tvinges utførende etat til å rette oppmerksomheten mot flere elementer ved oppgaveutførelsen. Det er imidlertid ikke alle oppgaver som er like enkle å måle ved bruk av objektive kriterier. Det gjør at det i tillegg kan være hensiktsmessig å innføre subjektive prestasjonsevalueringer. Flere aspekter av utførende organs aktiviteter kan da måles, og vridninger blir således mindre attraktivt. Overvåking kan også anses som en alternativ mekanisme for å få etaten til å fokusere på alle viktige aspekter i incentivkontrakten. Dette er imidlertid ansett som en kostbar løsning, og man bør derfor vurdere kostnaden opp mot nytten av overvåking.

Et annet aspekt som er svært relevant ved utforming av incentivkontrakter, er bredden på prestasjonsmålene som benyttes. Dersom den offentlige oppdragsgiveren benytter brede prestasjonsmål i utformingen av incentivkontrakten, vil flere aspekter av etatens oppgaver inkluderes i målingen, og vridninger kan reduseres. På en annen side vil slike prestasjonsmål medføre at utførende part påføres større risiko, ettersom brede mål inkluderer mer støy. Bruk av smale prestasjonsmål har motsatt effekt. De leder til høyere grad av vridninger, men

mindre risiko for utførende etat. Dette impliserer at det ved utforming av optimale incentivkontrakter og prestasjonsmål vil foreligge en avveining mellom risiko og vridninger.

I tillegg til momentene nevnt ovenfor, bør man vurdere hvorvidt manipulasjon kan forekomme fra utførende organ. Dersom dette er tilfelle, kan det være hensiktsmessig å endre prestasjonsmålene i kontrakten regelmessig. Alternativt kan oppdragsgiver innføre flere målinger og overvåkingsmekanismer.

Informativprinsippet versus kontrollerbarhetsprinsippet

I henhold til informativprinsippet bør alle informative signaler om etatens innsats vektlegges, da slik informasjon anses som et virkemiddel for å forbedre incentivkontrakten. Dette er et argument for at brede prestasjonsmål bør benyttes ved utforming av optimale incentivkontrakter. Kontrollerbarhetsprinsippet står imidlertid i kontrast til dette, ettersom prinsippet impliserer at den utførende parten kun bør holdes ansvarlig for forhold de selv har kontroll over. I henhold til dette prinsippet burde man derfor benytte smale prestasjonsmål. Ved utforming av incentivkontrakter vil det dermed foreligge en avveining relatert til hvilke informative signaler som bør legges til grunn for etatens prestasjoner.

2.2. Incentiver internt i utførende etat

For å oppnå ønsket innsats og prioriteringer, kan det utarbeides incentivmekanismer også internt i Konkurransetilsynet. Fokuset er da på hvordan det kan gis incentiver til de ansatte i organisasjonen, slik at de presterer optimalt. Slike incentivordninger vil være av relevans også for FAD, da det bidrar til høyere samsvar mellom ledelsens og de ansattes interesser, noe som vil forbedre tilsynets arbeid. Dette perspektivet gjør at det, i tillegg til den foregående fremstillingen, er interessant å beskrive resultatbasert lønn, forfremmelser, jobbdesign, bruk av teamarbeid samt motiveringseffekten ved optimale mål. I en kontekst med incentiver internt i en organisasjon, vil altså mer individuelle incentivmekanismer være av relevans.

2.2.1. Prinsipal-agent modellen

Prinsipal-agent modellen beskrevet innledningsvis i kapittelet, kan også benyttes som et ytre rammeverk i den interne konteksten. Prinsipal-agent modellen brukes blant annet for å beskrive informasjonsproblemer som kan oppstå mellom lederne og ansatte, både i offentlige og private virksomheter. Ved studering av incentivsystemer internt i en organisasjon, bør man i tillegg til problemet med skjult handling beskrevet i konteksten med en offentlig oppdragsgiver og utførende etat, fokusere på skjult informasjon.

Problemet knyttet til skjult informasjon, er aktuelt i den interne konteksten når det kommer til Konkurransetilsynets ansettelsesprosess. Dette kommer av at jobbsøkere er bedre informert om egne karakteristika enn hva ledere i etaten er. I følge Greenwald (1986) oppstår prinsippet om skjult informasjon generelt dersom en prinsipal ikke kan verifisere hvorvidt det agenten sier om egne evner og produktivitet, stemmer overens med faktiske forhold. Problemet relaterer seg til det å tiltrekke de riktige menneskene til etaten. Tilsynet ønsker nemlig å ansette de mest produktive og dyktige arbeidstakerne innen konkurransefagfeltet, både jurister og økonomer, samtidig som potensielle søkere ønsker å fremstille seg selv best mulig. Ansettelsesproblemet vil være det viktigste av de to informasjonsproblemene å løse. Dette relateres til det faktum at dersom man i utgangspunktet ansetter de riktige menneskene, vil problemet med skjult handling reduseres betraktelig. (Arrow 1963; Akerlof, 1970).

Akerlof (1970) gikk i front for forskningen knyttet til problemet med skjult informasjon. Løsninger på problemet kan bestå av signalisering, screening eller selvseleksjon basert på

lønnsbetingelser. Signalisering omhandler at i en situasjon med asymmetrisk informasjon er det mulig å signalisere hvilken type person man er, og på den måten overføre informasjon til motparten og løse asymmetrien. I utgangspunktet ble fenomenet analysert i en kontekst med jobbsøking og ansettelser. Konkurransetilsynet ønsker å ansette personer som er dyktige, men dette er noe alle jobbsøkere vil påstå at de er. Kun de som søker jobb vet om de faktisk er like dyktige som de påstår, og dermed oppstår det informasjonsasymmetri. Et enkelt eksempel på et troverdig signal, som blant annet presenteres av Spence (1973), er å ta høyere utdanning. Dyktige folk vil nemlig lettere fullfører en utdanning og dermed signaliserer sin kapasitet til eventuelle arbeidsgivere. Internt i Konkurransetilsynet vil derimot høyere utdanning være mer et krav enn et signal. I en slik kontekst vil dermed tidligere jobberfaringer og faktorer som frivillige verv og fritidsaktiviteter, trolig fungere mer som relevant signalisering.

I følge Salop og Salop (1976) består screening av at man benytter en innretning med selvseleksjon. Man innfører nemlig et prissystem som gjør at jobbsøkere, ved hjelp av sin atferd i markedet, avslører informasjon om seg selv. Et realistisk eksempel på dette, som innlemmer både screening og selvseleksjon, presenteres av Spence (1973). I hans modell korrelerer produktivitet med intelligens, og sistnevnte er negativt korrelert til kostnaden ved utdanning. Ved å strukturere lønnsdifferansen på en slik måte at det tilfaller dem med utdanning, sikrer en organisasjon at kun intelligente og produktive arbeidere finner det bryet verdt å ta utdanning og slik kvalifisere seg for høyere betalte stillinger. Lazear og Rosen (1981) samt Spence (1973) finner derimot at dersom markedet skal separeres på en slik måte, har det en kostnad. Et slikt system medfører nemlig at de mest produktive arbeiderne overinvesterer i utdanning. Salop og Salop (1976) vurderer hvordan mekanismen kan brukes til å minimere turnover kostnader, ettersom et selskap vil ha incentiv til å ansette dem med minst baktanker om å slutte. Ved å knytte lønnsutvikling til lengde på tjenesteforhold i selskapet, kan de med høyt potensial for å slutte avskrekkes fra å søke jobb i utgangspunktet. Dette har effekt ved at ansatte hovedsakelig garanterer lang tjenestetid i selskapet, ettersom de selv må betale konsekvensene i form av avkall på høyere inntekt dersom de slutter for tidlig.

Man kan også benytte selvseleksjon basert på lønnsbetingelser, for å redusere informasjonsproblemene knyttet til skjult informasjon. Konkurransetilsynet kan altså ta i bruk prestasjonslønn for å gi de ansatte riktige incentiver. Dette presenteres mer inngående i det påfølgende temaet.

2.2.2. Prestasjonslønn

Ansatte og oppdragsgiver har ikke nødvendigvis sammenfallende mål og interesser. I følge Prendergast (1999) er bruk av resultatbasert lønn og forfremmelser to mekanismer som kan benyttes ved utforming av incentivkontrakter, for å få ansatte til å handle i tråd med oppdragsgivers interesser. Dette impliserer at prestasjonslønn utgjør en interessant styringsmekanisme internt i Konkurransetilsynet.

Formålet med innføring av prestasjonslønn

I følge Lazear (2000) er den primære motivasjonen bak bruk av resultatbasert lønn, å øke ansattes innsatsnivå. Dersom man for eksempel betaler ansatte på bakgrunn av produserte enheter, vil det gi dem incentiv til å øke produksjonen. Dette impliserer at ansatte reagerer på slike incentiver. I henhold til Prendergast (1999), Lazear (2000) samt Bonner og Sprinkle (2002) kan gevinsten deles i to komponenter. For det første resulterer økt produktivitet fra det faktum at den gjennomsnittlige arbeideren grunnet incentivene produserer mer. For det andre vil slike lønnskontrakter medføre at de mest produktive ansatte selekterer seg til bedriften. Dette impliserer at dersom man tar i bruk en resultatbasert incentivordning, vil det ha betydning for hvem som tiltrekkes til bedriften, også omtalt som seleksjonseffekten. Banker et al. (2001) viser at det ved innføring av resultatbasert lønn, er denne effekten som har størst betydning for bedriftens prestasjoner. Ved å benytte resultatbasert lønn vil i tillegg turnoverffekten reduseres. Dette er momenter som taler for innføring av prestasjonslønn i Konkurransetilsynet, noe som diskuteres mer inngående kapittel 4.5.1.

Bedrifter velger kompensasjonsordning ved å sammenligne kostnader og fordeler ved de ulike alternativene, som her dreier seg om fastlønn versus prestasjonslønn. I forhold til sistnevnte er den største fordelen i hovedsak knyttet til produktivitetsgevinsten og incentiveffekten ordningen har på de ansatte. I tillegg vil man tiltrekke seg mer kvalifisert arbeidskraft. Lazear (1986) påpeker imidlertid at bruk av prestasjonslønn som incentivmekanisme ikke er problemfritt, og det bør vurderes hvorvidt en slik lønnsordning fungerer tilstrekkelig som incentiv. Besanko et al. (2009) poengterer at dette avhenger av hva som ligger i ordet «fungere». Bruk av en resultatbasert lønnsordning endrer de ansattes atferd, men det vil ikke nødvendigvis tilsi at prestasjonslønn fungerer hensiktsmessig.

Kostnader ved prestasjonslønn

Holmström (1979), Holmström og Milgrom (1991) samt Baker (1992) påpeker to kostnader spesielt tilknyttet bruk av prestasjonsbaserte lønnsordninger. For det første vil resultatlønn utsette ansatte for ukontrollerbar risiko (støy), og dermed oppfattes som risikabel. Dette gjør at ansatte vil kreve ekstra kompensasjon, og bedriften må således gjøre en avveining mellom incentiver og risiko. For det andre vil bruk av resultatbasert lønn gi ansatte incentiv til å gjennomføre handlinger som øker den målte prestasjonen. Det kan derimot foreligge andre viktige aspekter ved arbeidet som lønnen ikke direkte er basert på. Bruk av prestasjonslønn kan da føre til at slike viktige aspekter blir oversett, og vridningseffekter oppstår. Som en konsekvens av dette, kan ineffektive innsatsallokeringer fremkomme. I henhold til blant annet Feltham og Xie (1994), vil incentivintensiteten ved den resultatbaserte lønnen være høyere dess mindre støy og vridninger som foreligger i prestasjonsmålene. Prestasjonslønn vil i slike tilfeller være mer effektivt for å oppnå ønsket atferd av ansatte.

Et annet moment som bør tas stilling til ved innføring av prestasjonsbasert lønn, er at ansatte i offentlige organisasjoner gjerne er indre motiverte (Dixit, 2002; Burgess & Ratto, 2003). I henhold til Le Grand (1997) må man derfor være forsiktig med å innføre prestasjonslønn i offentlig sektor. Ansatte som er genuint opptatt av kvaliteten på tjenesten de leverer, kan oppnå en indre motivasjon fra oppgaven de utfører. I følge Dixit (2002) samt Burgess og Ratto (2003) impliserer det at aktiviteter som foretas på arbeidsplassen kan motivere til høy innsats, uten behov for sterke incentivmekanismer. Innføring av prestasjonslønn kan i slike tilfeller ha negativ effekt på de ansattes prestasjoner, ettersom det kan redusere deres indre motivasjon (Deci, 1972; Deci, Ryan & Koestner, 1999).

I henhold til Gibbons (1987) kan egenskapene ved resultatavhengige incentivordninger virke svært attraktive. Dette følger av at ansatte betales i forhold til hva de gjør, og ikke det arbeidet de kunne ha gjort. I prinsippet burde en slik kontrakt dermed løst problemet assosiert med å få ansatte til å yte høy innsats, og samtidig tiltrukket de riktige arbeidstakerne. Men som diskutert ovenfor, vil en slik kompensasjonsordning imidlertid ha noen svakheter. På bakgrunn av dette har Gibbs et al. (2009) poengtert at bedrifter bør benytte et system med flere incentivmekanismer, og ikke kun en objektiv prestasjonsbasert lønn. Man kan for eksempel gi ansatte lønn basert på skjønnsmessige prestasjonsevalueringer, eller man kan benytte forfremmelser som incentiv. Bruk av flere incentivmekanismer, kan bidra til å redusere svakhetene knyttet til prestasjonslønn.

2.2.3. Forfremmelser

Forfremmelser kan i følge Gibbs (1995) anses som en viktig kilde til incentiver i organisasjoner. Det påpekes at belønningen ved forfremmelse kan deles i to; økt kompensasjon, og muligheten for videre forfremmelser. I henhold til Baker, Jensen og Murphy (1988) samt Gibbs (1995) har forfremmelser i hovedsak også to formål, sett fra bedriftens synsvinkel. For det første kan forfremmelser benyttes for å kombinere individer og arbeidsoppgaver på en best mulig måte, slik at ansatte sorteres inn i jobber der deres ferdigheter og evner er best egnet. For det andre vil forfremmelser i tillegg fremstå som en god incentivmekanisme. Sistnevnte gjelder spesielt, i følge Baker, Jensen og Murphy (1988), for ansatte som verdsetter betaling og prestisje assosiert med en høyere rangering i organisasjonen. Campbell (2008) argumenterer for at forfremmelser gir incentiver ettersom tidligere prestasjoner belønnes med en høyere rangering i organisasjonen, og dermed også en høyere lønn. Muligheten for å bli forfremmet, vil dermed kunne fungere som incentiv for utførende etat til å yte høy innsats. Dette er tilfellet i Konkurransetilsynet, blant annet grunnet etatens organisering og de ansattes motiver for ekstern forfremmelse, noe som drøftes mer inngående i kapittel 4.5.2.

Det er imidlertid ikke hensiktsmessig å benytte forfremmelse som incentiv i alle typer organisasjoner. I følge Gibbs (1995) er bruk av forfremmelse mest egnet som incentivmekanisme i store og hierarkiske organisasjoner. I tillegg påpeker både han og Gibbons og Murphy (1992) at incentivene ved forfremmelse gjerne er mest fremtredende i voksende organisasjoner. Dette begrunnes med at forfremmelsesmulighetene da er større. Et annet moment Ederhof (2011) poengterer er at styrken på forfremmelse som incentiv, avhenger av den hierarkiske posisjonen man har i bedriften. Ansatte nær toppen i organisasjonskartet, vil ha mindre sannsynlighet for å bli forfremmet, noe som medfører at forfremmelse som incentivmekanisme er mindre hensiktsmessig her.

I noen situasjoner vil forfremmelsesreglene internt i en organisasjon avgjøre hvilke incentiveffekter forfremmelse har. Generelt er det to ekstreme forfremmelsesmodeller; turnering og absolutt standard. I henhold til Lazear og Rosen (1981) innebærer turneringsmodellen å arrangere en konkurranse mellom ansatte der den relativt beste forfremmes. En av ulempene ved en slik forfremmelsesordning er i følge Lazear (1989) at de ansatte med mindre sannsynlighet vil samarbeide med hverandre. Dette er et resultat av at

ansatte konkurrerer om den samme forfremmelsen. Absolutt standard vil derimot i følge Gibbs (1996) si at det settes en kvote eller prestasjonsstandard, som gjør at man forfremmes dersom en spesifikk terskel nås.

Bruk av forfremmelser er imidlertid ikke helt problemfritt. I henhold til Fairburn og Malcomson (2001) kan det oppstå konflikt mellom de to formålene ved forfremmelser. Dette har sammenheng med at ved å forfremme de som presterer godt, kan ansatte forfremmes til stillinger og arbeidsoppgaver de ikke er egnet til å utføre. Dette impliserer at det såkalte «Peter Principle» vil gjøre seg gjeldende. Prinsippet tilsier at «people are promoted to their levels of incompetence». Forfremmelser kan altså benyttes for å gi incentiver, men det foreligger en viss risiko for at incentivmekanismen medfører at man forfremmer noen til stillinger de ikke er egnet for. Et annet problem ved bruk av forfremmelser er, i henhold til Gibbs (1995), at de sender et signal til det eksterne arbeidsmarkedet om ansattes evner. Dette impliserer at de ansattes verdi og attraktivitet utad øker, forutsatt at deres dyktighet relateres til generell kunnskap og ikke kun bedriftsspesifikke ferdigheter. I etterkant av en forfremmelse må organisasjonen derfor kompensere ansatte i form av høyere lønn, for å unngå at den forfremmede skifter over til det eksterne arbeidsmarkedet.

En optimal incentivkontrakt skal totalt sett gi best mulige incentiver, det vil si både de implisitte incentivene som oppstår fra forfremmelse samt eksplisitte som stammer fra kompensasjonskontrakten (Gibbons & Murphy, 1992). Både Gibbons og Murphy (1992) samt Gibbs (1995) har argumentert for at ansatte som møter sterke forfremmelsesbaserte incentiver, kan ha svakere eksplisitte incentiver. Ederhof (2011) finner også støtte for disse funnene. Dette impliserer at dersom det ikke foreligger sterke forfremmelsesbaserte incentiver eller andre implisitte incentiver, bør de eksplisitte incentivene gjøres desto sterkere.

2.2.4. Jobbdesign

I følge Kaarbøe og Olsen (2006) er det ikke alltid enkelt å gi incentiver i organisasjoner. Bedrifter kan, som forklart, benytte seg av blant annet prestasjonslønn og forfremmelser som incentivmekanismer. Slike ordninger vil imidlertid ikke alltid fungere like hensiktsmessig. Det gjør det nødvendig med alternative incentivmekanismer. I henhold til blant annet Meyer, Olsen og Torsvik (1996) samt Casas-Arce og Hejeebu (2011) er jobbutforming, også omtalt

som jobbdesign, et verktøy som kan benyttes for å gi incentiver på arbeidsplassen. Innad i organisasjoner kan jobbdesign være avgjørende for effektiviteten av incentiver og de ansattes motivasjon. Utforming av innholdet i de ulike jobbdefinisjonene i Konkurransetilsynet kan dermed fungere som incentiv for de ansatte, noe som diskuteres spesifikt i kapittel 4.5.3. Hvordan oppgaver fordeles mellom ansatte, hvor mye den enkelte skal være ansvarlig for samt grad av beslutningsmyndighet er alle viktige aspekter ved utforming av interne incentivsystemer. Disse aspektene utdypes derfor i de påfølgende avsnittene.

Hva innebærer jobbdesign?

I følge Holmström og Milgrom (1991) sin fremstilling er det generelt slik at jobbdesign er et viktig instrument for å kontrollere ansattes incentiver når de skal utføre flere ulike arbeidsoppgaver på vegne av organisasjonen. Meyer, Olsen og Torsvik (1996) peker i tillegg på det faktum at jobbdesign kan benyttes for å redusere spenningen mellom det å få ansatte til å yte høy innsats på hver arbeidsoppgave, og det å oppnå en effektiv innsatsallokering mellom oppgavene slik at vridninger unngås. Jobbdesign må dermed anses som et viktig element innad i organisasjoner, inkludert Konkurransetilsynet.

Fremstillingen til Holmström og Milgrom (1991) viser videre at man generelt kan dele jobbdesign inn i to ulike aspekter. Det første aspektet omfatter avgrensning av de ansattes tillatte aktiviteter, mens det andre omhandler fordelingen av oppgaver mellom dem. Gibbs, Levenson og Zoghi (2010) betegner disse to aspektene ved jobbdesign som desentralisering versus sentralisering og multitasking versus spesialisering. Dette impliserer at organisasjoner må ta stilling til hvor mye beslutningsansvar hver ansatte skal ha, samt hvilke oppgaver som skal grupperes sammen i en jobbeskrivelse.

Grad av byråkrati

Avgrensning av tillatte aktiviteter, eller desentralisering versus sentralisering, omhandler grad av byråkrati og hvor mye beslutningsansvar hver enkelt ansatt skal ha. Holmström og Milgrom (1991) hevder det kan være hensiktsmessig å begrense aktiviteter som ikke direkte bidrar til verdiskaping for organisasjonen. De påpeker imidlertid at dersom ansatte har sterke incentiver, og i større grad står finansielt ansvarlig for sine prestasjoner, kan mer fleksibilitet tillates i jobbutforming. Casas-Arce og Hejeebu (2011) antyder derimot at Holmström og Milgrom (1991) sitt resultat ikke alltid overholdes. De påpeker tilfeller der ansatte tillates å foreta aktiviteter som ikke direkte bidrar til verdiskaping for organisasjonen, til tross for

fravær av sterke incentiver. De begrunner dette som hensiktsmessig i tilfeller der det foreligger komplementaritet mellom aktivitetene.

Oppgavefordeling

Angående oppgavefordelingen mellom ansatte i Konkurransetilsynet, bør det vurderes hvor stort spekter av oppgaver en ansatt skal gjennomføre, samt om det skal være felles- eller eneansvar. Gibbs, Levenson og Zoghi (2010) vurderer dette aspektet som valget mellom multitasking og spesialisering. Schöttner (2008) hevder at komplementaritet mellom arbeidsoppgaver gjør det ønskelig med bredere oppgavetildeling til de ansatte, altså multitasking. Holmström og Milgrom (1991) viser derimot i sin statistiske analyse at det er optimalt å tildele ansatte eneansvar for arbeidsoppgaver, samt at homogene oppgaver bør grupperes sammen. Homogenitet knyttes her til hvor like oppgavene er i henhold til vanskelighetsgrad ved prestasjonsmåling. Ved utforming av jobbdesign og i konteksten med incentiver innad Konkurransetilsynet, vil det imidlertid være mer realistisk å anta et dynamisk perspektiv. Dette kommer av at tilsynet som organisasjon samt omgivelsene rundt etaten, stadig endres. Meyer, Olsen og Torsvik (1996) viser med sin dynamiske modell at det da kan være mer hensiktsmessig å gi de ansatte fellesansvar, og gruppere ulike arbeidsoppgaver sammen.

Årsaken til at konklusjonen endres når tidsperspektiv innføres, knytter seg til at jobbdesign da påvirker grad av mothakevirkninger, som ble beskrevet i kapittel 2.1.2.2. I et statisk perspektiv gjøres det kun en avveining mellom risiko og incentiver, og i en slik setting vil eneansvar foretrekkes fordi det pålegger de ansatte lavere risiko. Dette har sammenheng med at ansatte da kun er utsatt for usikkerhet relatert til en arbeidsoppgave, relativt til om man hadde hatt fellesansvar, og stått ovenfor usikkerhet ved flere oppgaver. (Meyer, Olsen & Torsvik, 1996). Dersom man derimot innfører tidsperspektiv, vil lavere risiko i dag føre til at sterkere incentiver blir benyttet senere. Dette kan resultere i en forverring av mothakeeffekten, og i følge Meyer, Olsen og Torsvik (1996) vil denne reduseres ved å gi ansatte fellesansvar. Slik jobbdesign impliserer at styrken på incentivene generelt bør reduseres.

Holmström og Milgrom (1991) viser i sin statistiske analyse at homogene oppgaver bør allokere sammen. Dette resultatet er relatert til prinsippet om lik kompensasjon, som ble presentert under temaet vridningseffekter. For å få ansatte til å vie oppmerksomhet til alle

viktige aspekter krever det at man gir like incentiver på de forskjellige oppgavene. Dess mer homogene oppgavene er i forhold til målevarians, dess lettere er det å gi like incentiver. I følge Meyer, Olsen og Torsvik (1996) kan derimot denne allokering, i et dynamisk perspektiv øke kostnaden knyttet til mothakeeffekten. Dersom man i stedet allokere heterogene oppgaver sammen, kan kostnaden reduseres. Med et dynamisk utgangspunkt er det altså ønskelig at ansatte arbeider i team og er generalister som deler ansvar og forplikter seg til et bredt mangfold av oppgaver.

«Intertask læring»

Multitasking og større grad av desentralisering er svært populært innenfor jobbdesign. En forklaring på dette kan knytte seg til det som Gibbs, Levenson og Zoghi (2010) betegner for «intertask» læring. Dette begrepet innebærer at dersom ansatte utfører flere oppgaver, øker muligheten for at vedkommende lærer prosessforbedring. En ansatt vil da nemlig være bedre i stand til å se forbedringspotensial, slik at den samlede prosessen styrkes. Dette vil kunne medføre lavere kostnader og høyere kvalitet for organisasjonen.

2.2.5. Bruk av teamarbeid

Bruk av team regnes som en av karakteristikkene ved offentlige organisasjoner, selv om man gjerne også observerer dette i private virksomheter. Bruk av teamarbeid er nemlig blitt mer og mer populært, og utgjør dermed en sentral faktor ved organisasjoner (Che & Yoo, 2001; Marino & Zábajník, 2004). At ansatte samarbeider om ulike arbeidsoppgaver og har incentiver til å hjelpe hverandre er i mange tilfeller avgjørende for måloppnåelse. Dette er tilfellet i Konkurransetilsynet, og bruk av teamarbeid er dermed svært relevant i vår kontekst.

I Holmström (1982) sin banebrytende analyse av incentivproblemer i team, defineres teammedlemmer som ansatte som ved sin innsats bidrar til det samme utfallet. I mange situasjoner er man avhengig av samarbeid og interaksjon for å oppnå måloppnåelse og ferdigstillelse av spesifiserte arbeidsoppgaver. Det vil da være de samarbeidende aktivitetene mellom ansatte som skaper bedriftens resultat. I henhold til Kandel og Lazear (1992) tilsier dette at organisasjonens totale produksjon reflekterer bidrag fra mange individer, noe som gjør innsatsen til hver enkelt vanskelig å måle. I slike situasjoner bemerker Prendergast (1999) at kompensasjonen derfor bør gis til gruppen som helhet, og incentivsystemet bør

baseres på resultatet til teamet. Dette impliserer at Konkurransetilsynet bør gi belønning til teamene som helhet, noe som diskuteres mer inngående i kapittel 4.5.4.

Gratispassasjerproblemet

Problemet ved teambaserte incentivsystemer knytter seg til det såkalte gratispassasjerproblemet. Dette problemet relaterer seg til det faktum at hvert teammedlem kan ha incentiv til å være «gratispassasjer» på de andres innsats (Holmström, 1982; Prendergast, 1999; Dixit, 2002). Problemet er økende med størrelsen på teamet, noe som i litteraturstudien til Prendergast (1999) refereres til som 1/N problemet. Hvert av de «N» medlemmene oppnår nemlig kun 1/N av den marginale belønningen av teamets innsats. Den optimale kompensasjonen i organisasjonen vil derfor avhenge av hvor enkelt det er å måle prestasjonene til teamene samt deres størrelse. I henhold til Burgess og Ratto (2003) er det nemlig mer komplekst å utforme optimale incentivordninger dess større usikkerhet som knyttes til måling, og dess større teamene er.

På bakgrunn av gratispassasjerproblemet kan det diskuteres hvorfor bruk av teamarbeid likevel er såpass populært. I følge Lazear og Shaw (2007) er team svært vanlig som et resultat av at teamarbeid kan øke produktiviteten i organisasjoner. De påpeker at det er hensiktsmessig å benytte team i situasjoner der komplekse problemer skal løses, og ansatte er i besittelse av ulike ferdigheter og evner som er essensielle for oppgaveutførelsen. I slike situasjoner vil bruk av team gi organisasjonen tilgang til flere komplementære ressurser, noe som gjør at oppgaver kan løses mer effektivt. Hamilton, Nickerson og Owan (2003) støtter funnene til Lazear og Shaw (2007), og har også påvist det faktum at heterogene team er mer produktive enn team bestående av ansatte med mer like ferdigheter. De viser i tillegg at ved å legge til rette for læring, kan heterogenitet øke teamets effektivitet.

En løsning på gratispassasjerproblemet

En av karakteristikkene ved teambaserte belønninger er at det kan skape en situasjon hvor ansatte overvåker hverandre, også omtalt som «peer pressure». Dersom belønningen til de ansatte avhenger av prestasjonene til teamet, kan teammedlemmene ha incentiv til slik overvåking. (Kandel & Lazear, 1992; Che & Yoo, 2001; Burgess & Ratto, 2003; Hamilton, Nickerson & Owen, 2003). Dette er et tiltak som kan benyttes for å redusere gratispassasjerproblemet, og det anses derfor, i følge Prendergast (1999), som et viktig element i mange team. I henhold til blant annet Kandel og Lazear (1992) kan

teammedlemmene sanksjonere mot dem som ikke presterer tilstrekkelig, ved å redusere egen innsats ettersom dette resulterer i redusert belønning for alle. Holmström (1982) peker i tillegg på at bruk av bonuslønn, dersom man overgår målene, vil gi ekstra incentiv i teamene.

For at overvåking skal kunne redusere gratispassasjerproblemet og være effektivt som incentivmekanisme, må det i henhold til Kandel og Lazear (1992) foreligge to komponenter. For det første må innsatsen til et teammedlem påvirke de andre medlemmene. For det andre må teammedlemmene kunne påvirke hverandres valg. Det første elementet krever en form for profittdeling. Dersom det kun foreligger fastlønn i organisasjonen, noe tilfellet er i Konkurransetilsynet, vil ikke valg av innsatsnivå påvirke belønningen ansatte oppnår. Således vil ikke ansatte ha incentiv til å utøve gruppepress. Towry (2003) påpeker også at effekten av et slikt system avhenger av grad av teamidentitet. Sterkere teamidentitet og opphav av gruppenormer fører til høyere samordning, og gjør gruppepress mer effektivt. Slik identitet opparbeides trolig dersom team arbeider sammen over lengre perioder. Kandel og Lazear (1992) konstaterer i tillegg det faktum at overvåkingsmuligheten vil reduseres med størrelsen på teamene. Dette er en konsekvens av at evnen til å overvåke og informere hverandre, vil svekkes med økende antall teammedlemmer.

2.2.6. Målenes motiverende effekt

Ettersom tildelingsbrevet består av flere mål, kan formålet med disse være å motivere de ansatte i Konkurransetilsynet. At mål kan virke motiverende er dermed noe FAD bør ta hensyn til ved utformingen av målene i tildelingsbrevet. Den motiverende effekten ved målformuleringene, er nemlig en incentivmekanisme som kan benyttes for å oppnå optimal innsats fra de ansatte.

Det er i hovedsak forskeren Edwin Locke (1968, 1996, 2001) som har utviklet motivasjonsteorien om målsetting, gjennom sitt over tretti år lange pionerarbeid. Teorien er kognitiv, noe som tilsier at motivasjon er bevisste valg og resultat av menneskers forventning om måloppnåelse, belønning og egen ytelse. I følge Locke og Latham (1990, 2002) er antagelsen bak teorien at mennesker ønsker å realisere mål. Det gjør at man finner det motiverende å arbeide mot bestemte mål.

«SMARTe» mål

En enkel huskeregel for at mål skal være motiverende gis i følge Wysocki, Beck og Crane (1996, referert i Rolstadås, 2006, s. 44) ved akronymet «SMART». Nærmere beskrevet bør motiverende mål være spesifikke, målbare, ambisiøse, realistiske og tidsavgrensede. Locke (1968) hevder at prestasjonen til ansatte ofte avhenger av målene de arbeider mot, og at ansatte gjerne blir motivert av klare og konkrete, altså spesifikke, mål. Sistnevnte er tilfellet ettersom det generelt er lettere for individer å justere egne handlinger dersom man vet konkret hva som kreves av en. Mål som er enklere å måle, er mer motiverende for ansatte da de kan anerkjennes for måloppnåelse. Det er også slik at mål som oppfattes som utfordrende og ambisiøse, men samtidig realistiske, er mer motiverende enn mål man enkelt kan nå. Til slutt er mål med klare tidsfrister mer motiverende enn dem uten.

Locke (1968) bemerker også at ansattes motivasjon styrkes gjennom evaluering og tilbakemelding om hvordan man står i forhold til måloppnåelse, det vil si informasjon rundt resultatet av arbeidet. I tillegg viser Locke og Latham (2002) at en kombinasjon av mål og tilbakemelding har større effekt enn mål alene. En grunnleggende forutsetning for at mål på generell basis skal kunne motivere, er derimot at ansatte aksepterer og samtykker om målene. Denne forutsetningen gjør at dialog og interaksjon mellom oppdragsgiver og utførende part er viktig ved utforming av incentivkontrakter. Dette er en relevant forutsetning som også er til stedet i vår kontekst, se kapittel 4.5.5.

2.2.7. Oppsummering; Incentivelementer internt i utførende etat

Den foregående fremstillingen viser at for å gi utførende part tilstrekkelige incentiver, må det tas hensyn til incentivmekanismer internt i utførende etat. Dette har sammenheng med at slike mekanismer kan bidra til høyere grad av måloppnåelse, både internt og mellom oppdragsgiver og utførende part. Nedenfor oppsummeres derfor viktige aspekter som kan benyttes internt for oppnå optimale incentiver.

Sammenheng mellom incentivmekanismer

Det er ofte hensiktsmessig å se ulike incentivmekanismer i sammenheng med hverandre. Det er blant annet pekt på bruk av prestasjonsbasert lønn i situasjoner der forfremmelser anses som mindre formålstjenlig, og omvendt. Bruk av slike incentivkomponenter gir organisasjonen gode muligheter for å sikre medarbeidere som yter høy innsats. Dyktige og høyt ytende ansatte er viktig, både for å oppnå egne mål internt i organisasjonen, men også for å nå de overordnede målene gitt av oppdragsgiveren.

Utforming av jobbdesign kan være avgjørende for effekten av incentivene innad hos den utførende parten. Dersom man benytter prestasjonslønn, kan det være hensiktsmessig å gi ansatte større handlingsfrihet og større grad av beslutningsansvar. Dette har sammenheng med at i slike situasjoner vil ansatte i større grad være finansielt ansvarlige for egne resultater, noe som gir dem incentiv til å handle i tråd med oppdragsgivers interesser. Større handlingsfrihet vil kunne lede til mer motiverte ansatte, i den forstand at de yter høyere innsats. I mange situasjoner vil det i tillegg være ønskelig at ansatte utfører flere ulike arbeidsoppgaver. Slik kan de lære mer, og få større forståelse for bedriftens totale virksomhet. En slik utforming kan således gjøre ansatte mer effektive, og dermed bidra til større grad av måloppnåelse.

Bruk av team for å oppnå samarbeid

I mange organisasjoner er samarbeid essensielt for å nå bedriftens mål. Dette gjør bruk av team til en viktig intern organisering. Teamarbeid kan øke bedriftens produktivitet ved at ansatte lærer av hverandre, i tillegg til at de gjerne er i besittelse av komplementære ferdigheter som best utnyttes ved teamorganisering. Dette impliserer at det i mange tilfeller er de samarbeidende aktivitetene som skaper organisasjonens resultater, noe incentivkontrakten bør reflektere. Ved utforming av optimale kontrakter bør man derfor ta stilling til hvorvidt det er relevant å gi kompensasjon til teamet som helhet.

Motiverende mål

Avslutningsvis bør den offentlige oppdragsgiveren ta sikte på å utforme målene i
incentivkontrakten slik at de i seg selv kan virke motiverende på de ansatte. Dette oppnås ved
å utforme mål som er spesifikke, målbare, ambisiøse, realistiske samt tidsavgrensede. Disse
aspektene bør altså danne utgangspunktet for formulering av målene i incentivkontrakten.

3. Valg av metode

I denne delen av utredningen vil metodetilnærming benyttet i oppgaven beskrives. Metode kan defineres som en bestemt vei mot et mål. Det dreier seg om hvordan man skal gå frem for å innhente informasjon om virkeligheten. (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2011). Dette kapitlet redegjør således for innsamlingen av den informasjonen som benyttes i det påfølgende diskusjonskapitlet.

Beskrivelse av metodetilnærmingen begynner med en omtale av valgte studieobjekter. Deretter kommer en presentasjon av forskningsdesign og bruken av kvalitative dybdeintervjuer. Når det gjelder dybdeintervjuer vil det redegjøres for intervjuforberedelsene, bruken av intervjuguide som styringsmekanisme samt avslutningsvis en beskrivelse av metodevalgets konsekvenser.

3.1. Studieobjekter

For å belyse problemstillingen om incentiver gitt ved tildelingsbrevet er det to parter, Konkurransetilsynet og departementet, som er av spesiell interesse. Det innebærer at det for denne utredningen er naturlig å finne et utvalg som består av informanter fra både departementet som utsteder tildelingsbrevet, og tilsynet som mottar og skal etterfølge tildelingsbrevet. Ved datainnsamlingen var det ønskelig at alle informantene skulle ha en viss tilknytning til tildelingsbrevet og dets utforming.

Utvalget vårt består av to informanter fra hver part, henholdsvis fra departementet og tilsynet. Dette var et realistisk antall studieobjekter med hensyn på tilgjengelige ressurser fra de to partene. Det er gjennomført intervjuer med informanter fra begge parter for å kunne få ulike perspektiver på hvordan tildelingsbrevet utformes og etterfølges, samt andre tilknyttede momenter. På denne måten er det mulig å belyse hvordan departementet har ment å utforme incentivene, men også hvordan disse tolkes og følges opp i Konkurransetilsynet. Det foregikk derimot fra vår side ikke en aktiv utvelgelsesprosess av informanter i forkant av intervjuene, ettersom vi i utgangspunktet ble tipset angående navn i både tilsynet og departementet. Dette gjaldt derimot kun en informant hos hver part, mens den andre informanten ble foreslått av partene selv. Informantene var alle sterkt tilknyttet konteksten med tildelingsbrevet, noe som var viktig for utredningen. For å unngå å bringe informantene eksplisitt inn i en debatt rundt

forholdene i denne utredningen, holdes informantenes identitet skjult foruten om det som alt er beskrevet.

3.2. Valg av forskningsdesign

Når det skal gjennomføres undersøkelser, som i vår kontekst omhandler departementets incentivsystemer rettet mot tilsynet, er det mange valg som må tas. Man må blant annet ta stilling til hvordan informasjonsinnsamlingen skal gjennomføres. Dette betegnes som forskningsdesign. (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2011).

Vi valgte et eksplorativt, det vil si utforskende, design for vår utredning. Dette betyr at vi ønsket å studere sekundærdata for å få innsikt i temaet, samtidig som vi samlet inn primærdata gjennom intervjuer.

3.3. Innsamling av data gjennom kvalitative dybdeintervju

Kvalitative intervjuer kan gjøres på flere måter, enten ved ustrukturerte intervjuer som foregår mer som en samtale, eller ved strukturerte intervjuer med fastlagte spørsmål og oppbygning. En tilnærming som ligger mellom disse derimot, er delvis strukturerte intervjuer ofte benevnt semi-strukturert intervju eller dybdeintervju. (Fontana & Frey, 1994; Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2011). For å belyse problemstillingen vår, trengte vi innsikt blant annet i hvordan tildelingsbrevet utformes og brukes i praksis. Det var derfor nødvendig med en relativ stor mengde kvalitativ informasjon. I følge Boyce & Neale (2006) er dybdeintervjuer nyttige når man ønsker å oppnå detaljert informasjon om handlinger og atferd, eller når man ønsker å gjennomføre grundige undersøkelser på et nytt tema. Som en konsekvens av at vi ønsket detaljert informasjon om flere aspekter, fra både departementet og tilsynet, valgte vi å ta i bruk denne metoden.

Boyce og Neale (2006) definerer dybdeintervju som en kvalitativ undersøkelsesmekanisme som innebærer å gjennomføre intensive intervjuer med et lite antall respondenter, for å utforske deres perspektiv på en bestemt idé, program eller situasjon. Denne typen intervjuer har en mer uformell tone (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2011). Dette passet fint for vår intervjuutilnærming, da vi ønsket å oppnå en dialog fremfor rene spørsmål- og svareanser.

Vi tok derimot i bruk en overordnet intervjuguide som utgangspunkt for intervjuene. Denne la rammene for temaene vi ønsket å belyse. I følge Guion, Diehl og McDonald (2011) finnes det ingen substitutter til kommunikasjon som foregår ansikt til ansikt. Positive sider ved slike intervjuer er blant annet at det åpner for oppfølgingsspørsmål og det gjør det enklere å oppklare eventuelle misforståelser. Slike kvalitative dybdeintervjuer har derimot også noen negative sider. Eksempler på dette er at den som intervjuer kan komme til å påvirke informantens svar, det er tidkrevende og man kan vegre seg fra å svare på sensitive spørsmål. Angående sistnevnte kan det ha forekommet at informantene våre unngikk å nevne negative momenter. Løftet vårt om å unngå direkte sitering i utredningen kan derimot ha dempet faren for dette. Vi mener at de positive sidene ved personlige intervjuer mer enn oppveier de negative sidene i vårt tilfelle, og metodevalget anses derfor som hensiktsmessig.

Vi utførte sammenlagt tre dybdeintervjuer; to med Konkurransetilsynet og et med departementet. Sistnevnte intervju var derimot med to informanter samtidig. Varigheten på intervjuene var mellom en og to timer, og intervjuene ble tatt opp for å nedskrives i etterkant. Opptak og nedskrivning ble kun gjort for vår egen del ettersom informantene ikke siteres i utredningen.

Intervjuforberedelse

Det var nødvendig med nøye forberedelser i forkant av intervjuene ettersom vi som intervjuere hadde et annet kunnskapsnivå om de relevante temaene enn intervjuobjektene. Vi opparbeidet oss kunnskap om Konkurransetilsynet og tildelingsbrevet ved blant annet å studere tidligere årsrapporter, strategiformuleringer, noe internasjonal praksis og de siste års tildelingsbrev. Slik dokumentanalyse ble sett i sammenligning med diverse incentivilitteratur (kapittel 2), og det ble dermed på forhånd av intervjuene mulig å danne et bilde av hvor eventuelle incentiveffekter eller -problemer kunne oppstå. På bakgrunn av dette ble det laget overordnede intervjuguider, vedlagt i appendiks 7.3. Disse dannet rammene for hva vi ønsket å få kartlagt gjennom intervjuene. I etterkant av intervjuene ble det igjen foretatt dokumentanalyse, men nå med et noe annet syn på grunn av mer innsikt enn tidligere.

Styring av intervjuene ved bruk av intervjuguide

Hensikten med intervjuene var å få informasjon om relativt mange og omfattende områder. Dette gjorde at det, for å gjennomføre de kvalitative intervjuene på en best mulig måte, var praktisk å utvikle en såkalt semi-strukturert intervjuguide. En slik intervjuguide var mer hensiktsmessig å ta i bruk enn strukturerte og mer spørsmålsfaste intervjuer ettersom vi ikke

ønsket å begrense informasjonsinnhenting. Ved semi-strukturerte intervjuer er temaene og en del av spørsmålene fastlagt på forhånd, mens rekkefølgen bestemmes underveis i intervjuene alt etter hvordan de utarter seg. En slik intervjumetode er dermed vanskelig å repetere, og derav sammenligne, i ettertid. Perfekt sammenligning av de ulike informantenes svar var derimot ikke vårt formål med intervjuene. Det semi-strukturerte formatet gjør at intervjuet bør være dialogpreget selv om spørsmålene er forberedt, og det åpner i stor grad for oppfølgingsspørsmål (Guion, Diehl & McDonald, 2011).

Intervjuguidene ble utarbeidet for å lage en plan for de kommende intervjuene. Ved hjelp av disse ble vi forberedt faglig og mentalt til intervjuene i tillegg til at de ga intervjuene struktur. Intervjuguidene ble sendt til informantene i forkant av møtene, for at også de kunne forberede seg dersom ønskelig. Guidene ble oppbygd med en innledning om oss og fokuset i utredningen vår, samt problemstillingen. Det ble også innledningsvis presisert at informantene ikke skulle siteres i utredningen. Intervjuguidene ble inndelt i tema som var hensiktsmessig å få samtalen inn på, og alle temaene hadde videre underspørsmål. Vi laget ulike intervjuguider til hvert av de tre intervjuene vi gjennomførte², ettersom spørsmålene og formuleringene var ulike alt etter hvem informanten var.

Konsekvenser av metodevalg

For å kunne si hvor god diskusjonen vår er bør informasjonsinnhenting vurderes i etterkant av gjennomføringen. Ved kvalitative metoder er det viktig at man evaluerer studiens pålitelighet og validitet, samt bekræftbarhet.

Pålitelighet, også omtalt som reliabilitet, omhandler hvorvidt man kan stole på den informasjonen som samles inn. Reliabilitet knytter seg i følge Johannessen, Tufte og Christoffersen (2011) til nøyaktigheten av undersøkelsens data; hvilke data som benyttes, måten de samles inn på og hvordan de bearbeides. Problemet er at tolkningen og behandlingen av den informasjonen vi innhentet, kan ha blitt påvirket av våre erfaringer, forutsetninger og holdninger. Kanskje ville tolkningen av informantenes svar vært annerledes og mer kritisk dersom vi på forhånd hadde visst mer om forholdet mellom FAD og tilsynet samt tildelingsbrevet. I tillegg kan det hende at det forelå feilkilder ved selve kommunikasjonsprosessen, for eksempel angående informantenes spørsmålsoppfattelse og vår forståelse av svarene. En fremgangsmåte for å sikre dataenes pålitelighet, er dersom vi

² De tre intervjuguidene er vedlagt i appendiks 7.3.

hadde fortatt samme undersøkelse flere ganger med noe tidsmellomrom. Dette var derimot ikke mulig grunnet informantenes ressurskapasitet. Det at vi er to personer som undersøker samme fenomen og har kommet frem til like resultater, kan derimot sikre reliabiliteten.

Vurderingen angående vår metodes validitet kan inndeles i to, henholdsvis begrepsvaliditet og ytre validitet. Begrepsvaliditet omhandler på en side troverdighet, og hvorvidt det er samsvar mellom det generelle fenomenet som undersøkes og målingen. Det vil si i hvilken grad funnene i vår studie representerer virkeligheten og reflekterer formålet med studien.

(Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2011). Reflekterer informasjonen vi fikk av intervjuene og dokumentene de faktiske forhold rundt incentivene til Konkurransetilsynet gitt av tildelingsbrevet? Et problem her er at vi kun intervjuet to personer hos hver part, og det er ikke sikkert at deres oppfatninger og eventuelle meningsytringer er representativt for tilsynet og departementet. Det er i tillegg fare for at det kan ha forekommet manipulering av informasjon fra informantenes side. En viss anonymisering av respondentene bidrar derimot til å kvalitetssikre dem, i tillegg til at vi ikke var ute etter særlig mye sensitiv informasjon.

Ytre validitet omhandler på en annen side om resultatene fra utredningen kan overføres til lignende fenomener, altså om forståelsen av informasjonsinnhentingene også kan overføres til likartede settinger (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2011). Mer konkret, kan momentene i diskusjonen vår gjelde incentivsystemer i lignende kontekster, som for eksempel tildelingsbrev fra departement til andre offentlige etater? Sistnevnte er trolig tilfelle; det utformes mange tildelingsbrev av departementene, og trolig kan momentene i denne utredningen i en viss grad overføres til å gjelde også dem. Flere momenter kan trolig også overføres til å gjelde offentlige oppdragsgivere og deres incentivkontrakter til utførende parter. Dette gjelder derimot mer de generelle momentene som måter vridninger kan oppstå på og løses, og ikke det som går på konkrete mål i tildelingsbrevet eller den spesifikke relasjonen mellom FAD og Konkurransetilsynet.

Bekreftbarhet av metoden er en vurdering av om momentene vi har kommet frem til samt konklusjonen er et resultat av studiet vi har gjennomført, eller om det er et resultat av våre subjektive meninger (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2011). Vi må altså være kritiske til egne tolkninger. Ved bruk av kvalitative dybdeintervjuer har nemlig det innsamlede informasjonsgrunnlaget blitt tolket av oss ut ifra den stillingen vi er i, og den konteksten intervjuene ble gjennomført i.

4. Spesifikk del - Incentivsystemer for Konkurransetilsynet

Fornyings- administrasjons- og kirke departementet (FAD) er opptatt av hvordan tildelingsbrevet skal sikre god målstyring og riktige prioriteringer innad i Konkurransetilsynet. Tildelingsbrevet utformes årlig, og er i hovedsak det incentivsystemet som foreligger mellom tilsynet og departementet. Det vil dermed være fordelaktig at dette utformes på en slik måte at tilsynet innehar tilstrekkelige incentiver til å handle i tråd med departementets interesser.

Strukturen videre

Denne mer spesifikke delen av utredningen innledes med en introduksjon av Konkurransetilsynet og FAD. Her blir deres oppgaver og tilknytning til hverandre presentert. Deretter følger en kortfattet gjennomgang av konkurranse lovgivningen, hvor blant annet konkurranse politikkenes ulike effekter beskrives. Etter introduksjonen av disse sentrale aspektene kommer en mer konkret gjennomgang av tildelingsbrevet, og dets utforming. Det gjøres deretter en sammenligning med praksisen til enkelte andre lands konkurranse myndigheter. Mer spesifikt ses det her på ulike faktorer ved utformingen av den danske utgaven av tildelingsbrevet, og på det faktum at Storbritannia estimerer forbrukerbesparelsene av konkurranse myndighetenes arbeid. Til slutt gjennomføres en omfattende diskusjon rundt utformingen av tildelingsbrevet som optimal incentivkontrakt. Her blir poengene fra den generelle delen av utredningen knyttet spesifikt opp mot tildelingsbrevet.

4.1. Introduksjon

4.1.1. Konkurransetilsynet og Fornyings- administrasjons- og kirke departementet

Konkurransetilsynet ble etablert i 1994, og erstattet da det tidligere Prisdirektoratet og Statens pristilsyn (Konkurransetilsynet, 2012a). Konkurransetilsynets hovedoppgave er å håndheve konkurranse loven. Lovens formål, og dermed tilsynets oppgave, er å fremme konkurranse for å oppnå en effektiv bruk av samfunnets ressurser, der man i tillegg skal ta særlig hensyn til

forbrukernes interesser. Konkurransen på markedene er et tiltak som bidrar til å sikre en effektiv bruk av samfunnets ressurser. Konkurransen mellom aktører gir lavere priser, høyere kvalitet, i tillegg til at det fremmer innovasjon og utvikling av nye produkter. Som et resultat av dette, vil konkurransen på markedene bidra til økt velstand. En effektiv konkurranse er således bra for samfunnet, forbrukerne og virksomhetene.

Ettersom bedrifter kan oppnå profitt på uheldige måter, for eksempel ved å avtale en høy pris eller dele markedet mellom seg, er det behov for visse kjøreregler. Disse er gitt av konkurranselovgivningen. Loven forbyr konkurransebegrensende samarbeid (§ 10), misbruk av dominans (§ 11), og legger til rette for at Konkurransetilsynet skal gripe inn mot fusjoner og oppkjøp som begrenser konkurransen og dermed er skadelige for samfunnet (§ 16). Gjennom disse reglene skal loven sikre konkurranse på markedene, og derigjennom oppnå en effektiv bruk av samfunnets ressurser til det beste for forbrukerne. (Konkurransetilsynet, 2010a).

Håndheving av konkurranseloven tilsier at tilsynet forplikter seg til å etterforske og sanksjonere overtredelser, godkjenne eller eventuelt stoppe fusjoner og oppkjøp, i tillegg til å føre løpende tilsyn med loven og markedene. I det daglige arbeidet vektlegges det å gi oversiktlig informasjon og riktige incentiver til markedsaktørene, slik at forbrukerne, næringslivet og offentlig virksomhet ellers kommer best mulig ut. Det ideelle er at Konkurransetilsynet opptrer slik at bedrifter tilpasser seg i tråd med lovverket. I følge Konkurransetilsynets egne nettsider (2012a) har de et ønske om å være en brukerorientert etat. Med det menes at de ønsker å sikre god service til publikum og brukere, ved å øke kunnskapen om loven og håndhevelse av den. I tillegg har tilsynet egendefinerte strategiske mål som omhandler å ha et høyt faglig internasjonalt nivå, være synlig og håndtere partene som er i kontakt med tilsynet profesjonelt (Konkurransetilsynet, 2011b).

Det er derimot FAD som har det overordnede ansvaret for konkurransepolitikken. FAD har ansvaret for flere statlige fellestjenester og styringen av mange underliggende etater, deriblant Konkurransetilsynet. Det innebærer at det er departementet som legger rammene for Konkurransetilsynets arbeid. I tillegg opptrer de som klageinstans for tilsynets vedtak og avgjørelser. Det er Konkurransopolitisk avdeling i FAD, med ministeren i øverste instans, som er ansvarlige for konkurransepolitikken. Hvert år utarbeider de et dokument, tildelingsbrevet, som danner grunnlag for styringsdialogen mellom departementet og tilsynet.

Tildelingsbrevet gir de økonomiske rammene for Konkurransetilsynets arbeid, i tillegg til en nærmere beskrivelse av prioriteringer, resultatmål og rapporteringskrav. (Regjeringen, 2012).

I følge informantene baserer FAD ledelsen av Konkurransetilsynet på prinsippet om mål- og resultatstyring. Selve styringen foregår slik at departementet formulerer mål, og i etterkant vurderer de om tilsynets aktiviteter er i samsvar med de aktuelle målene. Denne etatsstyringen skal føre til at Konkurransetilsynet utfører virksomhet som samsvarer med faglige mål, rammer i budsjettet og politiske prioriteringer. Departementet stiller også krav om at tilsynets resultater skal dokumenteres. Rapportering av disse resultatene skjer både løpende og samlet i tilsynets årsrapport.

Fra departementet sin side, drives det ikke politisk kontroll av Konkurransetilsynets prioriteringer eller behandling av enkeltsaker (krrl. § 8, andre ledd). Tilsynet kan likevel bli pålagt å ta opp en sak, og FAD angir i praksis prioriteringsområder for tilsynet i tildelingsbrevet.

4.1.2. Konkurranseteori

Konkurranseloven av 2004 skal sikre konkurranse på markedene og en samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk. Den moderne konkurranseretten bygger på tre pilarer; forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid (§10), forbudet mot misbruk av markedsrett (§11) og kontroll med foretakssammenslutninger (§16). Den rettslige strukturen på disse reglene er derimot noe ulike. De to førstnevnte relaterer seg til markedsrett og er såkalte atferdsregler utformet som forbudsbestemmelser. Overtredelse av disse kan dermed føre til sanksjoner i tillegg til sivilrettslige krav. Det tilsier at atferdsreglene bygger på en såkalt ex post tilnærming ettersom foretakene sanksjoneres i etterkant av at de eventuelt har gjort noe galt. Kontroll med foretakssammenslutninger (§ 16) relateres, i motsetning til de to andre pilarene, til markedets struktur. Dette er en inngrepsregel som bygger på et system med forhåndsmelding og krav om godkjenning, eventuelt godkjenning på vilkår, fra konkurransemyndighetene. Det vil si at det er såkalt ex ante kontroll, ettersom mulige fremtidige skadevirkninger vurderes før en transaksjon eventuelt settes ut i livet. Denne strukturen kan sies å være logisk ettersom fusjoner er irreversible og skadevirkningene bør avklares før de realiseres. (Hjelmeng, 2011).

I perioden 1994-2004 var den norske konkurranselovgevingen unik, ettersom vi da hadde en totalvelferdsstandard. Det betyr at det samfunnsøkonomiske overskuddet er det relevante ved avgjørelser. I de fleste andre land er det nemlig avgjørende om *forbrukerne* kommer bedre ut. Konkurranseloven av 2004 er derimot noe tvetydig når det kommer til velferdsstandard. Det er nemlig forbrukervelferdsstandard ved avgjørelser angående brudd på forbudsbestemmelsene i §§ 10 og 11, mens det i henhold til departementets tolkning er totalvelferd som er avgjørende ved foretakssammenslutninger (Sørgard, 2009).

For norske foretak er det i prinsippet tre sett konkurranseregler som får betydning, nemlig EU-reglene, EØS-reglene og konkurranseloven. Dette har imidlertid mindre praktisk betydning ettersom de tre regelsettene langt på vei er harmonisert. Et unntak er reglene om fusjonskontroll, som i motsetning til atferdsreglene ikke er harmonisert med EU- og EØS-reglene. I konkurranseloven er det en annen test for påvisning av skadevirkningene ved foretakssammenslutninger enn ved de andre regelsettene. Konkurranseloven av 2004 åpner nemlig i større grad for et effektivitetsforsvar, ettersom det er totalvelferdsstandard som legges til grunn ved fusjonskontroll. (Sørgard, 2009).

4.1.3. Direkte og indirekte effekter av konkurransepolitikk

Hva kjennetegner en effektiv konkurransepolitikk? Effektivitet innenfor ulike sektorer i samfunnet betegnes gjerne med størst mulig måloppnåelse for en gitt kostnad. Innenfor konkurransepolitikken omhandler effektivitet slikt sett å prioritere de tiltakene med størst effekt på konkurransen, gitt ressursene konkurransemyndighetene er bevilget. For å oppnå en effektiv konkurransepolitikk kreves det at konkurransemyndighetene prioriterer de rette sakene, og bruker de rette virkemidlene til å løse dem. Ved avgjørelser som omhandler konkurransepolitikken effektivitet, må effektene til de ulike konkurransepolitiske tiltakene belyses. Det er først når man kjenner disse, at man kan avgjøre hvorvidt politikken er effektiv. (Konkurransetilsynet, 2009).

De ulike tiltakene gjennomført av Konkurransetilsynet kan ha både direkte og indirekte virkninger. De direkte virkningene knytter seg til selve håndhevelsen, og kan for eksempel være at en fusjon blir stoppet eller et kartell blir oppdaget. De indirekte virkningene derimot, knytter seg til den endrede atferden som oppstår, for eksempel at et forbud mot en fusjon

avskrekker andre potensielle foretakssammenslutninger. Kort sagt, er de direkte virkningene de effektene som følger umiddelbart av konkurransepolitiske handlinger. De indirekte virkningene derimot, er effekter som fremkommer først etter lengre tid. I prinsippet bør det tas hensyn til begge disse effektene ved vurdering av effektiviteten til tilsynet, men dette har i praksis vist seg å være svært vanskelig. Årsaken er at indirekte virkninger ikke bare er vanskelige å observere, men i tillegg er de vanskelige å måle. Dette gjør at det ofte kun tas hensyn til direkte effekter av tiltak, noe som kan medføre feil ressursfordeling på ulike konkurransesaker. Dette utdypes blant annet i kapittel 4.4.4. En annen utfordring ved å avgjøre effekten av konkurransepolitikken, knytter seg til at man mangler informasjon om den kontrafaktiske situasjonen. Det er vanskelig å avgjøre om en eventuell positiv effekt skyldes konkurransepolitiske inngrep, ettersom man ikke vet hva effektene ville vært uten slike inngrep (Konkurransetilsynet, 2009).

Virksomheter av ulike konkurransesaker

Sørgard (2012) drøfter blant annet utfordringene ved å måle konkurransepolitikken virkninger og viser hvordan de direkte og indirekte effektene ved håndheving av ulike konkurransesaker vil kunne ha ulik retning. Dette kan ha stor betydning for prioriteringene som gjøres av Konkurransetilsynet, og virkningenes retning oppsummeres i appendiks 7.4. Den indirekte effekten ved fusjonskontroll anses som entydig positiv. Det vil si at bedrifter som vurderer å fusjonere beslutter å ikke gjennomføre fusjonen fordi de frykter at den vil bli stoppet. Dette gjelder derimot kun ved forutsetningen om at det er de mest skadelige fusjonene som avskrekkes. Den direkte effekten ved fusjonskontroll, det vil si effekten av selve inngrepet, har imidlertid stor variasjon og kan være både positiv og negativ.

Sørgard (2012) viser at den indirekte effekten av misbrukshåndheving er, som ved fusjonskontroll, at bedrifter avskrekkes fra å utføre handlinger som er skadelig for velferden. Problemet er derimot at det ikke finnes noen studier som beviser at det er de mest skadelige formene for misbruk av dominans som avskrekkes. For eksempel kan økt aktivitet fra tilsynets side føre til at bedrifter frykter inngrep mot visse typer rabatter, og dermed ha negativ effekt for forbrukerne. Den direkte effekten ved misbrukshåndheving er tvetydig ettersom det foreligger virkningsanalyse ved hver sak, og usikkerheten rundt hva som er misbruk er betydelig. Det øker faren for feilaktige inngrep, og dermed kan det i neste omgang påvirke også den indirekte effekten.

Videre viser Sjørgard (2012) at den direkte effekten ved karteller i snitt er klart positiv, ettersom noen avdekkede karteller har svært skadelig effekt mens andre karteller som avdekkes ikke har betydelig skadeeffekt. Den indirekte effekten av kartellavdekking er derimot usikker. Det er vanligvis slik at bøtene som gis for ulovlig kartellvirksomhet ikke avspeiler hvor mye kartelldeltakerne har tjent på samarbeidet. I EU er det for eksempel slik at bøtene maks kan tilsvare ti prosent av selskapenes årlige omsetning. Det gjør at målt i prispåslag, vil ikke de mest skadelige kartellene straffes spesielt hardere enn karteller uten prispåslag. Slik sett vil den indirekte effekten medføre at det ikke nødvendigvis er de mest skadelige kartellene som avskrekkes, men derimot at det oppstår incentiver til å danne karteller med stort fremfor lite prispåslag.

Ex ante versus ex post virkninger

Det finnes to ulike metoder til å anslå økonomiske virkninger av inngrep. På den ene siden kan man anslå de forventede virkningene av handlinger, *ex ante*, mens man på den andre siden i stedet kan anslå de faktiske virkningene, *ex post*. De forventede virkningene (*ex ante*) er de effektene man antar vil oppstå dersom den tenkte handlingen gjennomføres. Slike virkninger vurderes samtidig med, eller umiddelbart etter, at inngrepet er gjennomført. Et inngrep vil da kun gjennomføres dersom det antas at forutsetningene som ligger til grunn for inngrepet, er korrekte. De faktiske virkningene (*ex post*) er effektene inngrepet i realiteten medfører, noe som innebærer at virkningene først kan anslås i etterkant av inngrepet. De faktiske virkningene kan dermed i ettertid vise seg å være negative, noe som tilsier at inngrep i den aktuelle saken og forutsetningene som lå til grunn, var feilaktige. Internasjonal erfaring viser at konkurransemyndighetene i de fleste land fortar vurderinger av forventede virkninger, det vil si *ex ante* undersøkelser. Vurderinger av faktiske virkningene er derimot mer begrenset internasjonalt, men slike undersøkelser er blant annet blitt gjennomført i Storbritannia. Dette diskuteres mer inngående i kapittel 4.3.3. De fleste vurderinger av faktiske virkninger begrenser seg imidlertid til evaluering av om forutsetningene bak beslutningene har vært riktige. Dersom sistnevnte er tilfelle, kan det argumenteres for at forventede virkninger gir et korrekt anslag også for faktiske virkninger. (Nilsen, Karlsen & Pedersen, 2007).

Det er direkte sammenheng mellom effekter av konkurransepolitiske vedtak, målinger og incentiver. Mangel på overordnede effekter av inngrep gjør at faktiske målinger og tilhørende incentiver blir svært viktige. Dette knytter seg til at når man ikke vet atferdens overordnede effekt, blir det naturlig for konkurransemyndighetene å opptre slik at målingene optimaliseres.

Incentivene vil nemlig ha direkte sammenheng med det som måles, noe som diskuteres mer i kapittel 4.4.3.1. Evalueringer fungerer som måling i tilsynets incentivsystem, og vil dermed ha umiddelbar påvirkning på deres atferd. Dersom tilsynet står ovenfor forenklete vurderinger eller upresise målinger, kan det medføre uheldig atferd i et forsøk på å oppnå tilfredsstillende evalueringresultater. (Neven & Zenger, 2008). Kapittel 4.4.3.2 om manipulasjon diskuterer dette mer inngående. Departementet bør derfor bevisst tenke på hvordan valg av resultatmåling og incentiver vil kunne påvirke innsatsen til Konkurransetilsynet. Det er også viktig at både direkte og indirekte effekter av ulike typer saker vurderes ved utforming av tilsynets overordnede prioriteringer. Alt dette diskuteres mer grundig i kapittel 4.4 og 4.5 om incentiver fra FAD til Konkurransetilsynet og innad i tilsynet.

4.2. Tildelingsbrevet

Departementet ønsker å lede Konkurransetilsynet etter prinsippet om mål og resultatstyring, og tildelingsbrevet blir derfor utformet med sikte på å oppnå dette. I tildelingsbrevet blir de økonomiske rammene for tilsynets arbeid lagt. Det blir her også fastsatt mål, resultatkrav samt krav til rapportering som Konkurransetilsynet må forholde seg til. Tildelingsbrevet gir altså rammene for oppgavene som skal gjennomføres, men tilsynet kan selv velge de mest hensiktsmessige verktøyene for å oppnå målene på en ressurseffektiv måte.

Utforming av tildelingsbrevet

Utarbeidelsen av tildelingsbrevet har, spesielt i de senere årene, utviklet seg gjennom en dialog mellom FAD og Konkurransetilsynet. Dette bekreftes blant annet av styringskalenderen, vedlagt i appendiks 7.5. Det foreligger en diskusjon mellom de to partene i forhold til hva som bør vektlegges og få særlig oppmerksomhet. Denne diskusjonen gjennomføres før nasjonal- og statsbudsjettet er vedtatt, da dette legger føringen for regjeringens politikk. Et helt konkret eksempel på at tilsynets innspill får betydning for prioriteringene i tildelingsbrevet er følgende; våren 2011 påpekte Konkurransetilsynet, i følge informantene, at det kunne vært hensiktsmessig å satse på e-markeder og den digitale økonomien. Som en konsekvens av dette, ble momentet tatt med i tildelingsbrevet for 2012 hvor det spesifikt står at det skal vurderes hvilke utfordringer den digitale økonomien innebærer for tilsynet.

Før den endelige slutføringen av tildelingsbrevet, går departementet og tilsynet gjennom de ulike poengene i brevet for å sikre at begge partene er rimelig samstemte og innforstått med oppgavene som skal gjennomføres. Dette er nødvendig for å sikre at man har like forventninger i forhold hva som skal gjøres, og at det foreligger en felles forståelse for kravene i brevet. Det kan ut fra denne redegjørelsen konkluderes med at det er en relativt omfattende dialog mellom FAD og Konkurransetilsynet ved utformingen av tildelingsbrevet. Dette kan i seg selv bidra til at man sikrer realistiske mål og krav i tildelingsbrevet.

Endringer i årets tildelingsbrev

Tildelingsbrevet har de siste årene blitt utformet relativt likt, og det er ingen store endringer i tildelingsbrevet for 2012 sammenlignet med 2011. Noen mindre justeringer kan imidlertid nevnes.

I tildelingsbrevet for 2011 blir det stilt følgende krav; «*Konkurransetilsynet skal, i årlig gjennomsnitt over tre år, bringe til opphør minst to tilfeller av alvorlig, forbudt konkurransebegrensende samarbeid eller misbruk av dominerende stilling*»³. Dette kravet er i tildelingsbrevet for 2012 erstattet med et krav om at «*lovbrudd skal sanksjoneres raskt og effektivt*»⁴. Omformuleringen av kravet har i følge våre informanter i hovedsak to årsaker. For det første er det incentivmessig problematisk å måle tilsynet med et slikt krav. Dette er et resultat av at formålet med kravet ikke er at tilsynet skal ha flest mulig håndhevingssaker. Dette er også noe som Sørgard (2012) presiserer. Den norske konkurranseloven er nemlig en forbudslov når det gjelder misbruk av dominans og kartellsaker. Det innebærer at det ideelt sett er ønskelig at bedrifter disiplineres til å holde seg på riktig side av loven. Slikt sett vil det være færre saker å gripe inn mot dersom tilsynets preventive håndheving har fungert. Et slikt krav vil i tillegg gi Konkurransetilsynet incentiv til å få saker fort unna, noe som impliserer at mindre ressurskrevende saker prioriteres. I følge Sørgard (2012) kan dette skape incentiv til å inngå forlik i kartellsaker og dermed unngå ressurskrevende rettssaker. Ved bruk av lave bøter vil sannsynligheten for at partene godtar boten øke. Dette kan resultere i at den preventive effekten reduseres, noe som utelukkende må anses som uheldig. For det andre er det aktuelle kravet tatt bort ettersom kravet har mange eksogene faktorer knyttet til seg. Det er flere faktorer relatert til måloppnåelse som ligger utenfor tilsynets kontroll, deriblant tilfanget av nye saker. Mange av Konkurransetilsynets saker kommer fra henvendelser og tips utenfra. Ettersom antall henvendelser er varierende, vil det enkelte år relativt til andre være mer problematisk for tilsynet å oppnå et konkret antall saker, og dermed måloppnåelse.

I følge partene selv er det altså gode grunner til at det ovennevnte kravet er tatt bort i årets tildelingsbrev. En kontrakt med fokus på om tilsynet har utført prosessen tilfredsstillende, kan gi bedre incentiver enn den tidligere formuleringen. Kvalitative krav, som effektivitet og profesjonalitet, kan i en slik sammenheng være bedre enn kvantitative mål på antall saker. En omformulering av kravet, slik som er blitt gjort i tildelingsbrevet for 2012, kan utfra et slikt syn dermed bidra til å gi tilsynet riktige incentiver. Ved å fokusere på et mer åpent krav, om at lovbrudd skal sanksjoneres raskt og effektivt, unngår tilsynet i tillegg å måtte bære risikoen for utenforliggende faktorer. På en annen siden er den nye formuleringen lite konkret. Hva menes med at lovbrudd skal sanksjoneres «raskt og effektivt»? Et problem ved å gå fra et

³ Se resultatkrav 1.1 i appendiks 7.2.

⁴ Se resultatkrav 1.1 i appendiks 7.1.

spesifikt krav til et mindre spesifikt, er at det blir vanskeligere å måle resultatoppgjør, noe som igjen resulterer i svekkede incentiver. Dette diskuteres mer i kapittel 4.4.4. I fremtidige tildelingsbrev bør departementet derfor utdype dette kravet.

De siste årene har det i tildelingsbrevet vært spesifisert helt konkret at Konkurransetilsynet skal behandle alle meldinger om foretakssammenslutninger innen fastsatte frister. Dette er derimot tatt bort i resultatrapporteringstabellen for 2012. Bortfallet følger, i henhold til informantene, fra det faktum at kravet også fremgår av konkurranseloven. Sistnevnte anses nemlig som tilsynets overordnede styringsdokument. Selv om foretakssammenslutninger ikke er nevnt spesifikt i årets tildelingsbrev, fremkommer det av loven at fusjoner og oppkjøp som fører til en vesentlig begrensning av konkurransen skal forbys. I følge informantene er det derfor ikke nødvendig med noe videre spesifisering i brevet. Men hvilke incentiveeffekter gir det at kravet fjernes? Som vi så i kapittel 4.1.3, har inngrep fra konkurransemyndighetene både direkte og indirekte effekter, og avskrekkingseffekten ved fusjonsinngrep vil som nevnt alltid være positiv. Duso, Gugler og Szücs (2010) samt Kwoka og Greenfield (2011) antyder at det i henholdsvis EU og USA er mer vanlig å godta fusjoner som burde vært stoppet, enn å tillate skadelige fusjoner. Det antyder at flere fusjoner burde forbys ut fra vurdering av den direkte effekten. Dette, sammen med den positive indirekte effekten, taler for at fusjonskontrollen ikke bør utelates fra tildelingsbrevet. Et bortfall av kravet kan nemlig medføre negativ incentiveeffekt ved at fusjonskontrollen ikke prioriteres i like stor grad som tidligere. Dette diskuteres i kapittel 4.4.3.1. En svekket fusjonskontroll kan også være uheldig ettersom det, i følge målinger gjennomført i Storbritannia, har vist seg at fusjonsinngrep er det som har størst positiv effekt for konsumentene. Dette beskrives grundigere i kapittel 4.3.3. For å unngå misforståelser og uheldige virkninger er det derfor viktig at slike endringer kommuniserer klart til tilsynet, der bakgrunnen for endringen eksplisitt spesifiseres. At kravet om fusjonsbehandling innen fastsatte frister er tatt bort, bør nemlig ikke bety at dette er mindre viktig i 2012.

I resultatrapporteringstabellen for 2011 var det et krav om synliggjøring av Konkurransetilsynets arbeid. En slik synliggjøring er et verktøy som kan benyttes for å øke kjennskapen til regelverket samt bidra til økt sannsynlighet for at konkurransekriminalitet avdekkes. Dette kravet er tatt bort i det nyeste tildelingsbrevet. Til tross for at kravet ikke direkte fremkommer av rapporteringstabellen gjelder det imidlertid fortsatt. I tildelingsbrevet for 2012 står det nemlig spesifisert lenger fremme i brevet at «*Konkurransetilsynet skal*

iverksette tiltak som bidrar til å øke synlighet om tilsynets arbeid og bedre kjennskap til konkurranseloven»⁵. Kravet er dermed fortsatt med i brevet, men ikke lenger eksplisitt i tabellen. Dette gjør at tilsynet ikke lenger må rapportere om målet er nådd eller ikke. Fra departementets side handler det, i følge informantene, om hva som skal prioriteres i brevet og hva som kan utelukkes. Et slikt bortfall kan imidlertid medføre at oppgaven prioriteres vekk fra tilsynets side, noe som diskuteres mer inngående i kapittel 4.4.3.1.

Svakheter i årets tildelingsbrev?

Ovenfor er det diskutert noen endringer i tildelingsbrevet for 2012, sammenlignet med året før. Disse endringene har som beskrevet medført noen svakheter, men vi finne også andre mindre hensiktsmessige formuleringer som bør diskuteres. Det kan for det første drøftes hvorvidt det er hensiktsmessig å fortsatt ha en formulering i tildelingsbrevet om at Konkurransetilsynet skal «*vurdere konkurransesituasjonen og behov for tiltak for å styrke konkurransen i minst to markeder*»⁶. Informantene hevdet at et kvantitativt krav er lite hensiktsmessig når det gjelder antall saker tilsynet skal bringe til opphør. I denne settingen kan et kvantitativt krav imidlertid oppleves noe annerledes. Et krav om at tilsynet skal undersøke konkurransen i minst to markeder er noe de selv kan påvirke. Det vil dermed ikke foreligge eksogene faktorer som er utenfor tilsynets kontroll. Man kan derimot problematisere hvor mange markeder tilsynet vil ha incentiv til å vurdere. Har de incentiv til å styrke konkurransesituasjonen i mer enn to markeder? I følge den senere diskusjonen om positive implisitte incentiver i kapittel 4.4.1.1, vil de trolig ikke ha incentiv til å gjøre mer enn målet krever. Sørgard (2012) påpeker at undersøkelser av ulike markeder kan sende signaler til næringslivet om at man har en aktiv konkurransemyndighet. For at dette skal fungere effektivt må det imidlertid signaliseres til markedene at slike undersøkelser faktisk gjennomføres, uten at man eksplisitt sier hvilke næringer det er som granskes. Dette impliserer at det er viktig at Konkurransetilsynet har tilstrekkelig incentiv til å vurdere konkurransesituasjonen i forskjellige markeder og næringer.

En annen svakhet som kan nevnes ved tildelingsbrevet for 2012, knytter seg til selve formuleringen av det sistnevnte kravet og faktumet at tilsynet skal styrke konkurransen i minst to markeder. I tillegg til denne formuleringen spesifiseres det i brevet to konkrete markeder som tilsynet skal se nærmere på. Forvirring kan oppstå rundt om tilsynet må

⁵ Se tildelingsbrevet for 2012 i appendiks 7.1

⁶ Se resultatkrav 3.1 i appendiks 7.1.

overvåke to markeder i tillegg til dagligvaremarkedet og markedet med den digitale økonomien⁷, eller om dette er de to markedene tilsynet må vurdere for måloppnåelse. De ulike informantene bekrefter forvirringen rundt kravet ettersom de oppfatter det forskjellig. Problemet med et slikt uklart krav diskuteres grundigere i kapittel 4.5.5.

Generelt har tildelingsbrevet for 2012 blitt kortere i forholdt til tidligere år. Spesielt ser man dette av resultatrapporteringstabellen som i år består av sju mål mot tolv mål i 2011. Dette kan ha en positiv effekt ved at brevet har blitt mer kompakt og det er færre konkrete mål for tilsynet å konsentrere seg om, noe som kan gi bedre incentiver til full måloppnåelse. Et kortere tildelingsbrev kan imidlertid også ha negative effekter, se mer om vridningseffekter i kapittel 4.4.3.1. Likevel er det kun mindre endringer som er gjort i tildelingsbrevet for 2012. Til tross for disse endringene, kan tildelingsbrevet forbedres ytterligere for at det skal fungere optimalt som incentivkontrakt. Dette diskuteres senere i utredningen, nærmere bestemt i kapittel 4.4, etter at noe internasjonal praksis er beskrevet.

⁷ Se resultatkrav 3.1 med tilhørende aktiviteter i appendiks 7.1.

4.3. Internasjonal praksis

Konkurransetilsynet er medlem av International Competition Network (ICN). Formålet med ICN er å øke graden av internasjonalt samarbeid og bidra til at regelverkene i ulike land blir mer samstemte. I følge rapporten fra ICN (2009), er en av karakteristikkene ved en «god» konkurransemyndighet at de måler seg selv opp mot andre konkurransemyndigheter i verden, og utveksler beste praksis med dem. Det vil altså for tilsynet være optimalt å utføre en form for benchmarking. Dette gjøres i dag blant annet ved å samarbeide med konkurransemyndighetene i de andre nordiske landene, og ha jevnlige møter med dem for å utveksle erfaringer og drøfte saker av felles interesse. I tillegg til disse møtene, samarbeider konkurransemyndighetene i Norden også løpende om blant annet informasjonsutveksling.

Rangering av konkurransemyndigheter⁸

Global Competition Review (GCR) utfører en sammenlignende vurdering og rangering av de ledende konkurransemyndighetene i verden. GCR sin årlige «Rating Enforcement» gir en detaljert evaluering av hvordan de ulike konkurransemyndighetene presterer i forhold til hverandre. I rangeringen evalueres utførelsen av det arbeidet som er blitt gjort, blant annet i Konkurransetilsynet. Den nyeste oversikten fra 2011, er en evaluering av år 2010, og består av en rangering av 39 ulike konkurransemyndigheter fra til sammen 35 land over hele verden.

Rangeringen til GCR er basert på informasjon som konkurransemyndighetene selv innsender, i tillegg til at GCR henvender seg til dem som kjenner godt til de ulike konkurransemyndighetene. Hvert år sender GCR et detaljert spørreskjema til konkurransemyndighetene, hvor alle aspekter ved håndhevingen blir undersøkt. Spørreskjemaet omhandler alt fra størrelsen på myndigheten med tanke på antall ansatte og budsjett, til gjennomsnittsalder og tjenestetid på de ansatte. Deres metoder for prioriteringsbestemmelser og hvordan de ivaretar transparens og stabilitet i markedet, er andre aspekter konkurransemyndighetene må belyse i undersøkelsen. Det spørres også om informasjon angående antall mottatte fusjonsmeldinger og hvordan myndighetene har behandlet dem. I tillegg anskaffes det en detaljert analyse av arbeidet med kartellavdekking og inngrep mot misbruk av dominans. Disse statistikkene gjør at GCR kan danne seg et bilde av myndighetene, før de begynner å vurdere resultatene av arbeidet. Lederne fra hver

⁸ Dette temaet er i helhet basert på referansen Gray et al. (2011) som består av Global Competition Review sin rangering, «Rating Enforcement 2011».

konkurransemyndighet blir i tillegg bedt om å gi en egen vurdering av siste års prestasjoner. GCR ønsker også slike tilbakemeldinger fra andre som er godt kjent med konkurransemyndighetene. Dette gjelder for eksempel advokater, rådgivere og lokale journalister. Disse tilsendes en spørreundersøkelse som blant annet omfatter deres syn på myndighetenes utførelse innen de ulike håndhevelsesområdene, i tillegg til grad av profesjonalitet og uavhengighet. Svarene på undersøkelsene er i tillegg supplert med personlige telefonintervjuer. Dette gjøres trolig for å få en subjektiv vurdering av myndighetenes arbeid.

Evalueringen resulterer i at hver konkurransemyndighet rangeres på en skala fra en til fem stjerner, og resultatet viser hvordan hver myndighet presterer sammenlignet med sine internasjonale motparter. Derimot, ettersom hver konkurransemyndighet har forskjellig ansvar og svært ulike ressurser til disposisjon, er det lite hensiktsmessig å sammenligne alle myndighetene på en absolutt skala. GCR har derfor, i tillegg til stjernevergingen, inkludert en indikator for ytelse. Denne består av et enkelt system bestående av tre ulike piler. Dersom en konkurransemyndighet utnytter sine ressurser svært godt og overgår tidligere prestasjoner, indikeres det med en pil oppover. Horisontal pil viser derimot at myndigheten har prestert som forventet, mens en pil nedover reflekterer et skuffende år.

Konkurransetilsynet oppnådde i den siste rangeringen til GCR tre stjerner, noe de stabilt har prestert de siste årene. Dette har også konkurransemyndighetene i Sverige og Finland, mens Danmark har tre og en halv stjerne. Den ene konkurransemyndigheten i Storbritannia, som diskuteres senere i utredningen, har imidlertid fire og en halv stjerne. Konkurransetilsynet fikk derimot i tillegg en pil nedover i evalueringen, noe som indikerer at 2010 var et skuffende år. I følge våre informanter er ikke tilsynet selv fornøyd med dette resultatet. Rangeringen burde dermed gi tilsynet ytterligere incentiv til å lære av de høyere rangerte konkurransemyndighetene, som for eksempel Danmark og Storbritannia.

4.3.1. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i Danmark

På samme måte som tildelingsbrevet i Norge, inngår Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i Danmark en resultatkontrakt med departementet, som heter Ervervs- og vækstministeriet. Denne kontrakten beskriver utfordringer og målsetninger for de kommende årene, og inneholder konkrete mål som de danske konkurransemyndighetene skal nå⁹.

Oppdeling og konkretisering av mål

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen får i sin resultatkontrakt spesifisert flere strategiske målsetninger de skal arbeide mot. En av disse innebærer at konkurransen skal være på nivå med de beste sammenlignbare landene, mens en annen målsetning er knyttet til at forbrukerforholdene skal være blant de beste i Europa. De strategiske målsetningene kan ut fra dette anses som relativt store og overordnede. Det spesifiseres imidlertid i resultatkontrakten flere underordnede mål, og disse må oppfylles for å realisere de strategiske målene. I forhold til den første strategiske målsetningen, er det konkretisert flere mål. Det påpekes blant annet at man må sikre en effektiv håndhevelse av konkurranselovgivningen, i tillegg til å fokusere på forebygging. Det samme gjelder for de andre strategiske målsetningene. Alle målene har dermed delmål som må nås, for at hovedmålet skal innfris. Resultatkontrakten til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er imidlertid enda mer konkret. De underordnede målene spesifiseres nemlig videre ned i aktiviteter, nødvendig kvalitet og effekt. Disse tre elementene konkretiserer hva som skal til for å oppnå full måloppnåelse. I forhold til det underordnede målet om effektiv håndhevelse av loven, spesifiseres det for eksempel en aktivitet om at myndigheten skal ha minst 15 saker, i tillegg til at de fortløpende skal informere om avgjørelser som tas. Angående elementet kvalitet, er et krav for dette målet at Konkurranserådet skal følge deres anbefalinger i minst 90 prosent av sakene. Til slutt, for å sikre at arbeidet har effekt, er det et krav om at minst 50 prosent av sakene må ha en konkurransefremmende effekt på det relevante markedet.

Fremstilling over viser at det er store forskjeller mellom utformingen av tildelingsbrevet, og resultatkontrakten som de danske myndighetene står ovenfor. Selv om Konkurransetilsynet innledningsvis i tildelingsbrevet får spesifisert tre hovedmål, er det lite tydelig hvilke av de

⁹ Se Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2011a) Resultatkontrakt 2011-2013, utstedt fra Erhvervs- og vækstministeriet.

resterende resultat- og aktivitetskravene som spesifikt bidrar til å innfri de ulike hovedmålene. Den danske resultatkontrakten viser imidlertid dette på en mer oversiktlig måte. Resultatet av at man i Danmark konkretiserer målene ned i de tre elementene aktivitet, kvalitet og effekt, er at det blir enklere for styrelsen å vite hva som faktisk kreves for å oppnå målene. Dette vil også medføre at det blir enklere for departementet å måle grad av resultatoppnåelse. Slikt sett kan danskenes utforming av resultatkontrakten anses som svært tilfredsstillende.

Vektlegging av ulike mål

I tillegg til at det angis helt konkrete mål i danskenes resultatkontrakt, spesifiseres det også eksakt hvor mye hvert av målene vektlegges. Avslutningsvis i resultatkontrakten blir det poengtert eksplisitt hvilke av målene som har særlig strategisk betydning, og som derfor er spesielt vesentlige ved vurdering av måloppnåelse. Konsekvensen, i følge incentivteori, er at konkurransemyndighetene forventes å vri oppmerksomheten mot de aspektene som har størst betydning for måloppnåelsen. Selv om man også i Norge har konkrete mål i tildelingsbrevet, har ikke departementet vektlagt disse eksplisitt. Kan en slik vektlegging bidra til en mer optimal ressursbruk, eller resulterer det i uheldige vridningseffekter?

Dersom det forekommer vridningseffekter hos Konkurransetilsynet, det vil si at man observerer uheldig ressursbruk og innsatsallokering, kan innføring av konkret vekting av målene være en mulig løsning på problemet. Ved å innføre en vektlegging av de ulike målene, kan departementet selv styre vridningene i en optimal retning for samfunnet, og det vi kan betegne «kontrollerte vridninger» oppstår. Dersom vridninger uansett forekommer er det bedre å ha kontroll på retningen av disse, relatert til en situasjon hvor man kun observerer feil innsatsallokering. Selv om det i dag ikke er en eksplisitt vekting i Norge, kan det problematiseres hvorvidt det foreligger en form for indirekte vektlegging av målene i tildelingsbrevet. Det fremkommer for eksempel at tilsynet skal ha *særlig* fokus på forebygging og avdekking av konkurransekriminalitet. Slik sendes det signaler til tilsynet om at de skal vri oppmerksomheten inn mot dette, og karteller anses således som et prioritert område for norske konkurransemyndigheter. Men hva ligger egentlig i formuleringen *særlig fokus*? En slik spesifisering er uklar og kan skape risiko for tilsynet. Formuleringen kan nemlig tolkes forskjellig, og tilsynet vet dermed ikke eksakt hvor mye karteller skal vektlegges for å oppnå høy grad av måloppnåelse. Ut fra et slikt perspektiv, kan det dermed argumenteres for at en konkret vekting av målene er mer hensiktsmessig.

En styringsmetode bestående av konkrete mål kombinert med eksplisitt vektlegging, er forholdsvis ukjent i norsk forvaltning. Å innføre noe lignende dette i Norge, vil derfor reise mange spørsmål og incentivvirkninger bør vurderes nøye. En slik styring gir departementet mulighet til konkret å poengtere det de vektlegger, og i hvor stor grad. Det gjør det lettere å måle tilsynets måloppnåelse, og vektlegging kan dermed utgjøre en interessant form for styring. Man må imidlertid være oppmerksom på at slik styring kan gi uønskede effekter i form av for mye oppmerksomhet på noen aspekter relativt til andre. For å redusere dette problemet, bør man bruke relativt mye tid og ressurser på utarbeidelsen av tildelingsbrevet slik at myndighetens viktigste mål blir hensyntatt. Det er også relevant å vurdere om noen mål bidrar til måloppnåelse av andre mål. Det innebærer en vurdering av om noen av målene i tildelingsbrevet er komplementære, i den forstand at ressursbruk på et mål bidrar til måloppnåelse av et annet. For eksempel kan målet om å styrke preventive virkninger av loven og målet om overvåking av næringer med konkurranseutfordringer¹⁰, ses på som komplementære oppgaver. Dersom man ønsker å kontrollere tilsynets vridninger, påpekes det avslutningsvis at implementering av konkret vektlegging kan være en hensiktsmessig metode.

Ambisiøse mål eller full måloppnåelse?

I Danmark er det enighet mellom de to partene av resultatkontrakten om at det er en ambisiøs kontrakt. Det hevdes at kontrakten slik vil påvirke og motivere styrelsen til å oppnå markante resultater. Når kontrakten er ambisiøs foreligger det en implisitt forståelse om at det ikke forventes at alle mål oppfylles. Et uoppnådd mål er således ikke nødvendigvis et uttrykk for at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har løst oppgavene på en uakseptabel måte. I Norge er man strengere, ettersom departementet forventer full måloppnåelse av Konkurransetilsynet. Som beskrevet i kapittel 4.2, foreligger det en tett dialog mellom de to partene ved utformingen av tildelingsbrevet. En av grunnen til dette, i følge informantene, er for å avklare hvilke forventninger og mål som er mulige å nå. I Norge tar man derfor sikte på å utforme gode og realistiske mål i tildelingsbrevet. Dette impliserer at man, relativt til i Danmark, har en noe ulik vinkling. Det kan imidlertid problematiseres hvorvidt man i praksis har full måloppnåelse i Konkurransetilsynet. En ting er å si at man ønsker å ha det, en annen ting er om dette faktisk er tilfellet. I 2011 var det blant annet et krav om at tilsynet skulle vurdere virkningene av minst en påpekning etter konkurranseloven § 9e¹¹. Det ble imidlertid ikke gjennomført noen evalueringer av konkrete påpekninger på dette området i følge årsrapporten

¹⁰ Se mål 2 og 3 i resultatrapporteringstabellen, i appendiks 7.1.

¹¹ Se krav 7.1 i appendiks 7.2.

fra 2011. I tillegg ble det i 2010 ikke fattet noen vedtak innen forbudsreglene, og med tre fattede vedtak i 2009 og to i 2011 ble dermed ikke resultatkravet om gjennomsnittlig to krav over en treårig periode, innfridd. Dette vitner i prinsippet om ufullstendig måloppnåelse uten at det fikk konsekvenser for tilsynet, noe som tilsier at Norge i realiteten kanskje ikke er så ulik den danske praksisen. Hovedforskjellen er at danskene presiserer at det er en ambisiøs kontrakt, mens de norske myndighetene ikke påpeker dette. I praksis ser man derimot at verken de danske eller norske konkurransemyndighetene nødvendigvis når alle målene som settes.

Kombinasjonen av å vektlegge mål og samtidig påpeke at det ikke forventes at alle målene nås kan virke noe inkonsekvent incentivmessig. Dersom man utformer mål bør det være fordi de skal oppfylles, og at det er mulig å nå alle målene samtidig. Det er derfor mer hensiktsmessig å sikre at det foreligger en realistisk kontrakt hvor full måloppnåelse er praktisk mulig, fremfor en formulering om at kontrakten er ambisiøs.

Oppsummert har den danske utgaven av tildelingsbrevet en mer konkret spesifisering av de overordnede målene, noe som gjør det enklere for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen å vite hva som faktisk kreves. I tillegg gjør konkretiseringen det enklere for departementet å måle styrelsens grad av måloppnåelse. På bakgrunn av dette kan det vært hensiktsmessig å vurdere en slik utforming av tildelingsbrevet også i Norge, det vil si en konkretisering av hva som kreves for måloppnåelse. Den danske resultatkontrakten har også en vektlegging av de ulike målene, i tillegg til at det antydes at full måloppnåelse ikke forventes. Dette er noe ulikt den norske praksisen. Om en variant av den danske styringsmåten bør implementeres i Norge, avhenger blant annet av om dagens praksis medfører uheldige vridningseffekter i tilsynet. Dersom dette er tilfellet, kan det være ønskelig å kontrollere slike vridninger. I stedet for å presisere at kontrakten er ambisiøs derimot, bør målsammensetningen i tildelingsbrevet være mest mulig realistisk. Det er imidlertid ønskelig å innføre en form for reaksjon mot tilsynet dersom målene ikke nås, ettersom en slik mekanisme kan gi tilsynet incentiv til full måloppnåelse.

4.3.2. Bruk av resultatbasert lønn i Danmark

I Danmark har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen en lønnspolitikk som inneholder retningslinjer og kriterier for lønnstillegg i etaten¹². Også på dette området skiller konkurransemyndighetene i Danmark seg fra praksisen som foreligger i Norge. Utover fastlønn kan det altså i den danske utgaven av Konkurransetilsynet utbetales resultatlønn. I følge danske konkurransemyndigheter skal lønnspolitikken understøtte etatens strategi og verdier. Formålet er å motivere ansatte til å yte høy innsats, dels ved å skape en sammenheng mellom prestasjoner og lønn, og dels ved å belønne spesielt gode kompetanser og ansattes evne til å omsette disse til praksis. De ansatte skal motiveres til å yte kvalifisert og målrettet innsats, og den beskrevne lønnspolitikken har også til formål å tiltrekke, beholde og utvikle kvalifiserte medarbeidere. I tillegg skal en slik lønnspolitikk understøtte etatens resultatorientering og føre til at ansatte tar medansvar for etatens utvikling. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen legger derfor vekt på å anerkjenne og belønne ansattes innsats.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er delt i ulike avdelinger, og resultatlønnen er helhetlig basert på egne kontrakter som hver avdeling inngår i starten av året. Disse kontraktene kan inneholde både utviklings- og innsatsmål og resultatlønnen fastlegges på bakgrunn av måloppnåelse av kontraktene. Det vil si at resultatlønnen i praksis er teambasert. Størrelsen på beløpet og realisering av utbetalingen skjer altså på grunnlag av den enkelte avdelings grad av måloppnåelse. Resultatlønnen som utbetales i hver avdeling, fordeles ut fra en overordnet vurdering av de ansattes innsats og belastning. Årets samlede objektive resultatoppnåelse og bestyrelsens subjektive vurdering av øvrige forhold og resultater danner grunnlag for resultatlønnen. Den objektive resultatoppnåelsen forårsaker maksimalt to tredjedeler av det mulige beløpet. Det vil si at den subjektive vurderingen deretter legges til grunn, og subjektivitet er dermed sentralt ved måling av resultatoppnåelse. I den subjektive vurderingen inngår blant annet kvaliteten i måloppnåelsen, kontraktens og målenes vanskelighetsgrad samt øvrige forhold som ikke kunne forutses ved kontraktinngåelsen.

Den beskrevne lønnspolitikken fikk virkning i Danmark fra og med april 2011, og skulle evalueres senest i begynnelsen av 2012. Evalueringen har vi derimot ikke hatt tilgang til, da denne inntil videre er konfidensiell. Den danske konkurransedirektøren har derimot i følge

¹² Dette temaet er som helhet basert på referansen Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2011b) Lønnpolitik for Konkurrence og Forbrugerstyrelsen.

informantene påstått, i et årlig møte mellom ledelsene i de nordiske konkurransemyndighetene, at resultatet av bonussystemet har vært svært tilfredsstillende. Dette til tross for at bonusbeløpet er relativt lite, nemlig maksimalt 20 000 danske kroner (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2011b). Det kan dermed vurderes om en slik incentivordning også bør implementeres hos de norske konkurransemyndighetene, se diskusjonen i kapittel 4.5.1. Ved innføring av resultatbasert lønn vil imidlertid generelt de dimensjonene man evalueres på bli prioritert. Dette kan gå på bekostning av andre viktige dimensjoner, noe som diskuteres mer inngående i kapittel 4.4.3.1. For å unngå uheldige tilpasninger kan det være hensiktsmessig å benytte et evalueringssystem som baseres på både objektive og subjektive kriterier, slik som det blant annet gjøres i Danmark. En slik balansegang bidrar til at aspekter som er vanskelige å måle basert på objektive mål, likevel får oppmerksomhet ettersom subjektive vurderinger tas i bruk.

4.3.3. Storbritannia og måling av økonomiske effekter

Office of Fair Trading (OFT) er en av to konkurransemyndigheter i Storbritannia, og et av deres mål er å få markedet til å fungere godt for forbrukerne. Som følge av dette, ble de pålagt å tallfeste besparelsene for forbrukerne knyttet til deres inngrep. Det har blitt gjennomført en bred evaluering av den økonomiske betydningen av inngrep ovenfor både fusjoner, misbruk av dominans og karteller. I tillegg har OFT sammen med Competition Commission, som er den andre britiske konkurransemyndigheten, og Departement of Trade and Industry gjennomført ex post undersøkelser av en rekke fusjonssaker. Competition Commission har også påbegynt et program hvor de forsøker å beregne forventet virkning av handlingene sine, og lage ex postundersøkelser som viser om beslutningene har vært korrekte og hatt forventede virkninger¹³. Dette gjør Storbritannia til det landet i Europa som hittil har gjennomført de mest omfattende og systematiske studiene angående økonomiske effekter av konkurransepolitiske inngrep. (Copenhagen Economics, 2007).

Beskrivelse av OFTs evalueringsprogram

Evalueringsprogrammet til OFT har i hovedsak til formål å dekke to behov. For det første forsøker de å oppnå ekstern ansvarlighet. Dette innebærer at det skal evalueres hvorvidt OFT oppnår sine mål, og om måloppnåelsen skjer på en kostnadseffektiv måte. For det andre skal

¹³ Resultatene fra dette programmet er ikke offentliggjort enda.

evalueringsprogrammet brukes til intern styring. Det vil si at programmet skal hjelpe OFT til å prioritere, utføre og følge opp arbeidet de gjør. Den interne styringen skal slik bidra til å maksimere betydningen av OFTs arbeid. (Office of Fair Trading, 2010).

OFT har satt seg et konkret prestasjonsmål som sier at de skal levere direkte finansielle fordeler til forbrukerne på minst fem ganger kostnaden til skattebetalerne. Dette er også referert til som 5:1 målet. (Office of Fair Trading, 2011). For å overvåke graden av måloppnåelse publiserer OFT estimater av forbrukerbesparelsene i den årlige, såkalte «Positive Impact» rapporten. Dette gir OFT incentiv til å nå målet ettersom de direkte vurderes på grad av måloppnåelse, og et dårlig resultat kan resultere i redusert bevilgning. Fordelen med å kartlegge estimater på de ulike forbrukerbesparelsene er at konkurransemyndighetene får en bedre forståelse for hvor de bør prioritere sine ressurser, nemlig der man sparer forbrukerne for størst beløp.

Konklusjonen av OFTs evalueringsprogram er at deres inngrep ovenfor fusjoner, misbruk av dominans og karteller har spart de britiske forbrukerne for minst 750 millioner pund i perioden fra år 2000 til 2005. Den største delen av denne gevinsten skyldtes fusjonskontroll. I følge evalueringen sparte de britiske forbrukerne i den nevnte perioden hele 640 millioner pund som følge av inngrep OFT gjennomførte ovenfor fusjoner. De resterende 110 millioner pundene skyldes andre konkurransepolitiske initiativer fra OFT, følgelig inngrep ovenfor misbruk av dominans og karteller. (Copenhagen Economics, 2007).

Dette er et svært interessant resultat som bør diskuteres i den norske konteksten ved utforming av tildelingsbrevet. Dersom fusjonskontrollen er en såpass vesentlig del av forbrukernes besparelser, tilsier det at fusjonskontroll er myndighetenes viktigste oppgave ved saksprioritering. I tildelingsbrevet for 2012 er derimot ikke fusjonskontrollen eksplisitt nevnt en eneste gang. Det kan dermed se ut som fusjon ikke er av høyest prioritet i Norge. I tillegg bemerker Sjørgard (2012) at Konkurransetilsynet ikke har vært særlig opptatt av å evaluere virkningen av inngrep mot fusjoner, til tross for at dette var et krav i tildelingsbrevet i flere år. I tildelingsbrevet for 2012 kreves derimot ikke dette lenger. Likevel, ettersom fusjonskontrollen er lovpålagt og effektiv håndheving av konkurranseloven er et hovedmål i tildelingsbrevet, er det en selvfølge at tilsynet også prioriterer dette selv om det ikke eksplisitt nevnes. De norske konkurransemyndighetene har derimot de siste årene fokusert mest på

avdekking av konkurransekriminalitet (karteller). Sett ut ifra de britiske resultatene, vil en slik prioritering anses som mindre hensiktsmessig.

Bruk av tommelfingerregler

Ved beregning av potensielle forbrukerbesparelser av egen innsats, benytter konkurransemyndighetene i Storbritannia en kombinasjon av konkrete vurderinger og enkle tommelfingerregler der det er mulig. Tommelfingerreglene som brukes, er basert på akademisk forskning og den beste praksisen internasjonalt. I beregningene knyttet til virkninger av fusjonsinngrep, forutsetter OFT for eksempel at inngrep alltid sparer forbrukerne for en prosent av den samlede årlige omsetningen på det relevante markedet. Et annet eksempel er ved kartellsaker, der besparelsene beregnes ut fra den årlige omsetningen på det relevante markedet, og en standardforutsetning om at et kartell vil heve prisene med ti prosent det kommende året. I saker tilknyttet dominerende stilling og overprising vil man derimot med stor sannsynlighet være i besittelse av, eller kunne anskaffe seg, data som eksakte beregningene krever. Sistnevnte gjelder data knyttet til blant annet priser, profitt og kostnader. Angående misbrukssaker har OFT på bakgrunn av slik datainnsamling utformet en tommelfingerregel om at fem prosent av markedets årlige omsetning kan benyttes som et realistisk estimat for besparelsene til forbrukerne.

Velferdsstandard

Det er viktig å bemerke at OFT i undersøkelsene ønsker å kartlegge besparelser for forbrukerne, og ikke effekten på den samlede velferden. Det vil si at de i Storbritannia har inntatt en forbrukervelferdsstandard. En slik standard er et passende mål for OFTs formål da alternativet totalvelferdsstandard vil kreve en mer dynamisk analyse. En slik analyse vil ikke være mulig innenfor de samme rammene. En metodikk basert på totalvelferd vil dermed være misvisende ettersom en statisk totalvelferd ikke gir en riktig refleksjon av arbeidets verdi. (Office of Fair Trading, 2010). Dette medfører at den norske praksisen, med totalvelferdsstandard ved fusjonskontroll, kan komplisere en lignende evaluering i Norge.

Riktige konklusjoner?

Vurderingene og estimeringene utført av OFT er imidlertid forsiktige og bygger på et konservativt skjønn. Dette indikerer at besparelsene i realiteten kan være enda større for de britiske forbrukerne enn de beskrevne konservative estimatene. Dette har sammenheng med at mange av de fordelaktige utfallene av OFT sitt arbeid ikke er kvantifiserbare, noe som

medfører at de ikke kan inkluderes i estimater for konsumentbesparelser. Ved å benytte konservative antagelser som støttes av tilgjengelige bevis eller akademisk litteratur, unngår man at de faktiske størrelsene er mindre enn estimatene man selv anslår. (Office of Fair Trading, 2010). I beregningene av forbrukerbesparelser er det blant annet ikke tatt hensyn til den avskrekkende og forebyggende effekten tilknyttet en aktiv konkurransemyndighet. OFT kommer imidlertid med en rekke betraktninger angående betydningen av denne effekten. De konkluderer med at avskrekkingseffekten har stor betydning for bedriftenes atferd, og utgjør en stor del av gevinsten ved å ha konkurranselov og konkurransemyndigheter. I følge OFT oppfører virksomheter seg betydelig bedre enn de ville gjort dersom det ikke var en konkurranselov og tilhørende myndigheter i Storbritannia. Den preventive effekten medfører at konklusjonen på OFTs evaluering er undervurdert. (Copenhagen Economics, 2007).

Når det gjelder forbrukerbesparelsene ved fusjonskontrollen foretar OFT ingen ex post undersøkelser av om forutsetningene, som er lagt til grunn ved fusjonsavgjørelser, har vist seg å være korrekte. Dette gjelder for eksempel antagelser knyttet til markedsavgrensning, forventet prisendring samt etterspørsels- og tilbudssubstitusjon. (Copenhagen Economics, 2007). Man burde gjerne tatt steget videre og vurdert de faktiske virkningene av fusjonsavgjørelsene. Det kunne blant annet vært hensiktsmessig å vurdere både noen godkjente og noen stoppede fusjoner, og i begge tilfeller fokusert på om de beslutningene som ble tatt var riktige. Dersom man gjør som OFT, og kun antar at fusjonsbeslutningene er korrekte, kan estimeringen av forbrukerbesparelsene og resultatene gi et feil bilde av virkeligheten.

De fleste estimatene som benyttes i evalueringen er ex ante i den forstand at den totale betydningen av handlingene ikke er observerbar. Estimatenes baseres da på den beste informasjonen som er tilgjengelig på det tidspunktet man gjennomfører estimeringen. Dersom det foreligger lite informasjon, eller bevisene er svake, vil de underliggende antagelsene som brukes for å estimere konsumentbesparelsene være relativt konservative. Når man senere får tilgang til mer informasjon vil estimatene revideres om nødvendig. Dersom man derimot har mulighet for det, benyttes ex post estimater. Slike estimater er basert på bevis samlet inn etter at totale påvirkninger av OFTs handlinger er implementert, og den resulterende betydningen er realisert og observerbar. Slike estimater er typisk mer robuste enn ex ante estimater, men de er kun tilgjengelig for et begrenset antall «prosjekter». (Office of Fair Trading, 2010). Som diskutert angående fusjonskontroll kan det imidlertid være hensiktsmessig å gjennomføre

evalueringer også i etterkant av beslutninger. På den måten sikres det at estimatene er mest mulig korrekte, noe som bidrar til en hensiktsmessig prioritering av ulike konkurransesaker.

Britiske konkurransemyndigheter hevder altså at håndheving av fusjonskontroll, fremfor misbruk- og kartellsaker, er det som gir størst besparelser for forbrukerne. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved OFTs tallfesting av fusjonsvirkninger. Dersom stoppede fusjoner viser seg å være skadelige for samfunnet tilsier det at fusjonskontrollen er tilfredsstillende, eller tilsier det at kontrollen har vært for lite aktiv slik at mange skadelige fusjoner foreslås (Sørgard, 2012)? Dersom OFTs konklusjon skal få konsekvenser for tildelingsbrevet i Norge, bør altså den britiske estimeringen problematiseres; Det brukes tommelfingerregler til estimeringen, vi har totalvelferdsstandard for fusjonskontroll i Norge og OFTs konklusjoner kan være feilaktige på grunn av for lite undersøkelser i etterkant av avgjørelsene, til tross for at estimatene tross alt er konservative. En lignende evaluering av økonomiske effekter i Norge bør derfor gjøres med stor forsiktighet.

4.4. Incentiver fra FAD til Konkurransetilsynet

De to neste delkapitlene av utredningen vil følge strukturen i kapittel 2, altså den generelle delen om utforming av incentivsystemer. Det innebærer at vi først i dette delkapittelet diskuterer utforming av en optimal incentivkontrakt i relasjonen mellom departementet og Konkurransetilsynet, for deretter i kapittel 4.5 å se på hvordan den interne konteksten i tilsynet kan bidra til å forbedre incentivene. Avslutningsvis, i kapittel 4.6, vil diskusjonen rundt optimal utforming av incentivsystemer for Konkurransetilsynet oppsummeres.

Ved utforming av incentiver mellom tilsynet og departementet vil elementer som intertemporale aspekter, multiple prinsipaler, vridninger, manipulasjon samt måleproblem være av relevans. Disse elementene vil derfor diskuteres omgående.

4.4.1. Intertemporale aspekter

Tildelingsbrevet kan ses på som en kortsiktig kontrakt ettersom den kun er gjeldene for et kalenderår av gangen. Kontrakten gjentas derimot regelmessig, nemlig hvert år, noe som gjør at intertemporale aspekter bør vurderes ved utformingen av tildelingsbrevet. Forholdet mellom FAD og Konkurransetilsynet er altså en langsiktig relasjon. I henhold til Meyer og Vickers (1997), innebærer slike dynamiske forhold at implisitte incentiver kan oppstå i tillegg til de eksplisitte gitt direkte av tildelingsbrevet. Dette er tilfellet dersom Konkurransetilsynets resultater i år får betydning for innholdet i fremtidige tildelingsbrev.

4.4.1.1. Positivt implisitt incentiv

Om tilsynet kan sies å ha positive implisitte incentiver, avhenger av om en god prestasjon i dag påvirker fremtidige tildelingsbrev på en positiv måte sett fra tilsynets ståsted. Det avhenger også av om disse kontraktene reforhandles på bakgrunn av tilsynets resultater i år. Ut fra samtalen med departementet kom det frem at relasjonen mellom dem og tilsynet ikke konkret fungerer slik at dersom tilsynet løser noen av oppgavene sine svært bra, får de mer i bevilgning neste år. Storbritannia derimot, praktiserer et system som ligner på sistnevnte. Konkurransedirektøren må nemlig svare for seg i parlamentet, hvor han stilles kritiske

spørsmål blant annet om effektiviteten i egen organisasjon¹⁴. Tilfredsstillende resultater, for eksempel angående effekter for forbrukerne, fører trolig til økning i budsjettet. Det motsatte kan også være tilfellet, dersom parlamentet ikke er fornøyd med konkurransemyndighetenes resultater kan det medføre kutt i neste års budsjett. Budsjettkutt var et faktum for konkurransemyndighetene i Storbritannia i 2010, men dette må i tillegg ses i kombinasjon med landets sparetiltak etter finanskrisen (Gray et al., 2011). Om et lignende system er hensiktsmessig å innføre i Norge, avhenger av innsatspåvirkningen et slikt system vil medføre. Systemet kan nemlig gi både positive og negative implisitte incentiver, det vil si enten en økning eller reduksjon av innsatsnivået hos tilsynet.

Ettersom FAD har vært tilsynets oppdragsgiver i lang tid, har de opparbeidet seg relativt gode kunnskaper om tilsynets evner og hvilken effektivitet de forventes å ha. FAD er i tillegg i besittelse av denne informasjonen ettersom flere ansatte i departementet er tidligere ansatte i tilsynet. Dette gjør at FAD har god kjennskap til Konkurransetilsynets arbeidsmetoder. Det langvarige forholdet mellom tilsynet og departementet indikerer dermed, ut fra litteraturkapittelet, at de positive implisitte incentivene er relativt svakere enn de var ved starten av forholdet. Det impliserer at det kan være aktuelt å gi sterke eksplisitte incentiver til Konkurransetilsynet, noe som samsvarer med resultatet til Holmström (1999).

4.4.1.2. Mothakevirkninger

Ved sammenligning mellom incentivilitteratur og dagens praksis med tildelingsbrevet, burde det ikke eksistere mothakevirkninger i Konkurransetilsynet. Grunnen er at det, i følge informantene, ikke er slik at tilsynet får flere mål og krav i neste tildelingsbrev dersom alle målene i årets kontrakt nås. Informantene hevder i tillegg at det ikke er slik at tilsynet får et mindre beløp i bevilgning dersom de ikke bruker opp årets midler. Ved egne beregninger ser dette ut til å stemme. Den inflasjonsjusterte utviklingen av tilsynets bevilgning de siste årene, er nemlig tilnærmet konstant¹⁵. Det forekommer altså sannsynligvis ikke mothakeeffekter direkte i Konkurransetilsynet. Dette er et resultat av at tilsynet ikke risikerer strengere krav i fremtidige tildelingsbrev dersom dagens mål nås. Konkurransetilsynet skulle dermed, ut fra teorien, ikke ha negative implisitte incentiver til å begrense sin innsats.

¹⁴ Et eksempel på dette forhøret er tilgjengelig fra: UK Parliament (18. januar 2006).

<<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmpublic/uc841-i/uc84102.htm>>

¹⁵ Se graf og tabell om inflasjonsjusterte bevilgninger år 2004-2012 i appendiks 7.6.

Den langsiktige relasjonen mellom FAD og tilsynet kan imidlertid spille en rolle for utformingen av kontrakten. Begge partenes erfaringer fra tidligere år kan nemlig få betydning når tildelingsbrevet for neste periode skal utformes. Et eksempel er at departementet i tildelingsbrevet for 2012, i lys av erfaringer fra tidligere år, tok bort kravet om at tilsynet i årlig gjennomsnitt skulle bringe til opphør minst to forbudssaker. Tilsynet og departementet var enige om at dette kravet ikke var tilfredsstillende formulert i de tidligere kontraktene. Den langsiktige og nære relasjonen mellom de to partene kan derimot problematiseres. FAD fungerer ikke optimalt som prinsipal ovenfor tilsynet dersom de to partene er for samordnede. Faktumet at tilsynet har stor påvirkningskraft på utformingen av tildelingsbrevet, kan gjøre at kontrakten fokuserer på oppgaver som tilsynet finner interessante, lette eller setter dem i et godt lys. Videre kan tilsynet påvirke FAD slik at mer vage mål blir tatt med i brevet for å gjøre eksplisitt måling mindre tilgjengelig.

På kort sikt foreligger det ingen konsekvenser for tilsynet dersom de ikke når målene og resultatkravene i tildelingsbrevet. Som et resultat av dette kan tilsynets incentiv til måloppnåelse svekkes, og de vil heller ikke ha noe motiv til å handle mest mulig effektivt. Det er derimot slik at dersom tilsynet kontinuerlig ikke når de fastsatte målene, kan det resultere i strengere etatsstyring på lang sikt. Dersom det er særskilte forhold departementet ikke er fornøyd med, kan det blant annet resultere i spesifikke formuleringer i tildelingsbrevet. Dette kan gjelde formuleringer som spesifiserer særlig oppmerksom ovenfor et spesifikt forhold, eller særlig rapportering. Et eksempel på dette fra tildelingsbrevet 2012 er følgende formulering; «*Departementet viser til økonomirapporteringen til departementet i 2011. I lys av erfaringene fra økonomirapporteringen i desember, ber departementet tilsynet ha spesiell oppmerksomhet mot økonomistyring og rapportering mot slutten av året*»¹⁶. For utenforstående kan denne formuleringen fremstå som noe uklar, men for tilsynet er den veldig eksplisitt. Den nye formuleringen i tildelingsbrevet er et signal fra departementets side om noe som skjedde i 2011 som ikke bør gjenta seg. Dette komme vi tilbake til i kapittel 4.4.3.2. Formuleringen er derimot ikke eksplisitt på en slik måte at det fremstår som offentlig refs. Dette er et konkret eksempel på at tilsynets handlinger kan resultere i spesifikke endringer i tildelingsbrevet, og dermed få konsekvenser for senere perioder.

Uoppnådde mål og krav kan som nevnt resultere i tettere styring og oppfølging av tilsynet, men kun på lang sikt. Dette vil derfor ha svakere incentiver i forhold til om den strengere

¹⁶ Se tildelingsbrevet 2012, vedlagt i appendiks 7.1.

styringen ble innført allerede ved neste års tildelingsbrev. Når det skjer utskiftninger i arbeidsstokken i Konkurransetilsynet, må nye arbeidstakere bære konsekvensene av noe de ikke selv har bidratt til. De som slutter i tilsynet derimot, slipper å ta ansvar for utilfredsstillende resultater de bidro til. Turnoverraten i tilsynet var, i følge årsrapportene, 14 prosent i 2011 og 17 prosent i 2010. Dette tilsier at det sistnevnte poenget er svært relevant og bør endres i den fremtidige praksisen.

Intertemporale aspekter - samlet sett i Konkurransetilsynet

Positive implisitte incentiver vil altså trolig ikke forekomme i Konkurransetilsynet ettersom ekstraordinær innsats ikke øker neste års bevilgningsbeløp fra FAD. Mothakeeffekter vil heller ikke forekomme direkte, ettersom man ikke vil ha negativt incentiv til å la være å nå målene i tildelingsbrevet. Dette kan begrunnes med at man ikke risikerer lavere bevilgning dersom man oppnår målene ved bruk av årets bevilgning. Oppsummert vil dermed ikke implisitte incentiver i utgangspunktet påvirke tilsynet til verken økt eller redusert innsats. Dette tilsier dermed at det foreligger behov for eksplisitte incentiver i Konkurransetilsynet. Likevel viser den foregående diskusjonen at tilsynets innsats i dag kan få konsekvenser på sikt i fremtidige tildelingsbrev og i den langsiktige relasjonen mellom dem og departementet.

4.4.2. Multiple prinsipaler

Konkurransetilsynet må i tillegg til FAD forholde seg til flere andre parter, deriblant næringslivet, media og domstolene. Dette impliserer at tilsynet har flere interesser som samtidig forsøker å påvirke deres atferd. I litteraturen ble et slikt scenario beskrevet av Dixit (2002) samt Burgess og Ratto (2003) som et tilfelle med multiple prinsipaler.

Tilsynets ulike interesser

De ulike interessentene som tilsynet står ovenfor påvirker dem på forskjellig måte. Konkurransetilsynet har for det første en formålsparagraf å forholde seg til. Denne hevder at deres oppgave er å sikre samfunnsøkonomisk effektivitet og forbrukernes interesser. Det er departementet som skal påse at tilsynet forvalter konkurranseloven i tråd med det som Stortinget har bestemt. Som en konsekvens av dette må Konkurransetilsynet tilfredsstillende FAD sine interesser. Det er altså FAD som utvikler rammene for tilsynets arbeid, og de kan således sees på som tilsynets overordnede. I flere av sakene som tilsynet jobber mot er de direkte

avhengige av departementet. I fusjonssaker er det for eksempel FAD som godkjenner sammenslåing, eller eventuelt er ankeinstans ved klager. Som et resultat av dette, er det viktig at tilsynet forholder seg til departementets retningslinjer og det de har gitt uttrykk for i tidligere avgjørelser.

For det andre må Konkurransetilsynet forholde seg til næringslivet for å nå målene i tildelingsbrevet. Dette henger sammen med at det er de som eventuelt bryter konkurranselovgivningen. Det er derfor viktig at tilsynet er synlige ovenfor næringslivet, og i tillegg sørger for at de er informerte og har tilstrekkelig forståelse for loven og dens konsekvenser. For å oppnå dette er tilsynet avhengig av en god dialog med næringslivet der de oppfattes som profesjonelle og inkluderende.

For det tredje må journalister og media anses som en viktig interessent for tilsynet. Media har en sentral rolle når det gjelder formidling av konkurranselovens og tilsynets budskap, både til næringslivet og til forbrukerne. Konkurransetilsynet er avhengig av media for å kunne kommunisere de preventive effektene. Et eksempel på dette er den såkalte lempningsordningen som ble innført i 2004. Konkurransetilsynet er opptatt av at denne ordningen skal bli allment kjent, noe som også er et konkret mål for tilsynet. Det er ønskelig at næringslivet skal få stadig økt kjennskap til lempningsordningen. Tanken bak dette er at dersom flere blir kjent med ordningen vil det føre til flere ustabile karteller, og slik øker sannsynligheten for at konkurransekriminalitet avsløres. Media kan i stor grad bidra til å oppnå økt kjennskap til denne ordningen. Det kan imidlertid diskuteres om ordningen konsekvent er positivt, noe som utdypes mer i kapittel 4.4.4.

Media er også en interessent som når ut til politikerne og forbrukerne. Dette gjør at flere av tilsynets interessenter blir koplet sammen. Tilsynet skal synliggjøre resultatet av konkurransepolitikken direkte ovenfor politikerne, både dem i FAD og dem i Stortinget. Det er derimot forbrukerne som velger politikerne, noe som gjør også dem til en viktig interessent. Media har ved en slik setting en viktig rolle ettersom de er en viktig informasjonskanal ovenfor forbrukerne. Imidlertid vil media selv velge ut saker som gir mye oppmerksomhet, noe som kan påvirke hvordan tilsynet forholder seg til dem.

For det fjerde kan domstolene og rettssystemet ses på som en annen viktig interessent for Konkurransetilsynet. Disse fungerer ikke nødvendigvis som prinsippal, men representerer ytre

rammer som tilsynet må forholde seg til. Tilsynet er altså avhengig av å ta hensyn til rettspraksis og domstolenes tidligere avgjørelser for å være i stand til å vinne en sak i retten. Det er for eksempel slik at domstolen har gitt uttrykk for at det i saker tilknyttet overtredelse av forbudsbestemmelsen, må foreligge en bevisterskel som er høyere enn sannsynlighetsoverveielse. Dersom tilsynet ønsker å få gjennomslag for sine saker i domstolen, er dette et konkret krav de må forholde seg til. Rettssystemet er dermed en interessent som instruerer tilsynets praksis.

Sammenfallende interesser?

Det vil i henhold til Burgess og Ratto (2003) bli mer komplekst å gi incentiver når tilsynet står ovenfor flere overordnede. Det faktum at Konkurransetilsynet står ovenfor flere interessenter vil dermed kunne medføre at incentivene i tildelingsbrevet reduseres. For å avgjøre hvorvidt dette er et problem bør det vurderes om de ulike interessentene tilbyr positive incentiver på de elementene som er av særlig interesse for dem, og negative incentiver på de resterende elementene. Det blir altså et spørsmål om hvorvidt departementet, domstolen, næringslivet og media har ulike interesser i forhold til hva de mener er de viktigste prioriteringsområdene for tilsynet. Departementets interesser kan i hovedsak sies å være gitt av tildelingsbrevet. I forhold til medias interesser kan det vurderes hvorvidt de er mest opptatt av saker der tilsynet får negativ oppmerksomhet, ettersom slike saker potensielt kan gi høy medieblest. I et slikt tilfelle vil media forsøke å gi tilsynet ekstra incentiv til å fokusere på nettopp slike saker. På en annen side kan det tenkes at media er mest opptatt av å skape oppmerksomhet rundt saker som generelt er av stor betydning for konsumentene. Dersom dette er tilfellet vil media bidra til at departementets ønske om forsterking av preventive virkninger, oppnår større oppmerksomhet fra tilsynet. I sistnevnte tilfelle vil det altså foreligge sammenfallende interesser mellom departementet og media.

I forhold til domstolens interesser kan det tenkes at de er mest opptatt av at lovparagrafene følges nøyaktig, mens andre aspekter som for eksempel preventive tiltak ikke vektlegges like mye. Sistnevnte tilsier at domstolen ikke vil gi like høye incentiver her. Næringslivet på sin side vektlegger også trolig mest at lovbrudd skal sanksjoneres raskt og effektivt, at saksbehandlingen går riktig for seg og at samfunnsøkonomisk effektive fusjoner godkjennes. Dette tilsier at både domstolen og næringslivet er opptatt av at tilsynet skal håndheve forbuds- og inngrepsbestemmelsene i konkurranseloven på en effektiv måte. Dette er det samme målet man finner i tildelingsbrevet, noe som impliserer at det også er av interesse for departementet.

Som en konsekvens, kan det påstås at dette er et element ved tilsynets arbeid som er viktig for flere av deres interesser.

Diskusjonen tilsier at Konkurransetilsynet vil ha større incentiv til å fullføre noen mål i tildelingsbrevet relativt til andre. Dette har sammenheng med at noen av målene er sammenfallende for flere av tilsynets interesser, noe som Dixit (1997) påpeker som et utgangspunkt for løsningen av problemet med multiple prinsipaler. Imidlertid vil likevel visse mål i tildelingsbrevet kun være av interesse for FAD. Disse målene kan tilsynet derfor ha redusert incentiv til å fullføre i sammenligning med målene som er sammenfallende for flere av tilsynets interesser. Dette er en av årsakene til at departementet må være bevisst på at vridningseffekter, som diskuteres i kapittel 4.4.3.1, kan oppstå i favør av målene som er felles for flere interesser.

Komplementær- eller substituttoppgaver?

Dixit (2002) påpeker at grad av incentivvekkelse grunnet multiple prinsipaler avhenger av om tilsynets ulike aktiviteter er substituttoppgaver. Dersom Konkurransetilsynets oppgaver anses som substitutter vil de nemlig ønske å fokusere på aktiviteter hvor belønningen er høyest. Arbeidet på de ulike konkurransesakene kan trolig anses som substituttoppgaver. Dersom tilsynet bruker mer tid og ressurser på kartellsaker vil det i prinsippet tilsi at det blir mindre tid og ressurser igjen til for eksempel fusjonssaker. Dette tilsier at disse oppgavene må anses som substitutter. Preventive tiltak derimot, kan sies å være komplementæroppgaver til arbeidet med de ulike konkurransesakene. Jo mer arbeid man legger i de ulike sakene, jo mer oppmerksomhet vil de få, noe som tilsier at den preventive effekten av konkurranseloven forsterkes. Ut fra en slik sammenheng vil derfor ikke incentivene til å forsterke de preventive virkningene av loven i like stor grad svekkes, til tross for at dette aspektet ikke vektlegges like mye av alle interessentene. Som en konsekvens av dette hevder Dixit (2002) at komplementære oppgaver bør organiseres under en jobbeskrivelse, mens substituttoppgaver ikke bør grupperes sammen. Tilsynet bør dermed internt organiseres slik at de som arbeider med konkurransesaker, også utfører preventive tiltak. Ulike konkurransesaker bør videre fordeles på ulike team. Dette knytter seg også til jobbdesign, som diskuteres i kapittel 4.5.3.

Reduksjon av incentivvekkelsen

Ut fra fremstillingen til Dixit (1997) kan en eventuell incentivvekkelse ved multiple prinsipaler reduseres ved å separere informasjon angående hvert resultatutfall. Alternativt kan

svekkelsen reduseres ved å gruppere sammen prinsipaler med felles interesser. I vår kontekst er det første alternativet vanskelig å gjennomføre ettersom informasjon rundt tilsynets resultater er av offentlig interesse, og dermed ikke mulig å skjule. Gruppering av prinsipaler med felles interesse er trolig et mer hensiktsmessig alternativ. Dette kan gjøres ved å fokusere på utformingen av tildelingsbrevet. Brevet kan nemlig ses på som en gruppering av målene til flere av interessentene som tilsynet står ovenfor, og ikke bare departementets interesser. Selv om dette ikke nødvendigvis er blitt gjort bevisst fra partenes side, vil måloppnåelse av tildelingsbrevet kunne lede til at flere av interessentene får tilfredsstilt sine ønsker. Dette er illustrert med konkrete eksempler i diskusjonen rundt sammenfallende interesser. Slikt sett kan tilsynets ulike interesser sies allerede å være gruppert ved hjelp av tildelingsbrevet, ettersom de felles interessene for de forskjellige prinsipalene trolig er inkludert i brevet.

Tilsynets multiple interesser - samlet sett

Oppsummert har Konkurransetilsynet flere interesser å forholde seg til, nærmere bestemt næringslivet, media og domstolene, i tillegg til departementet. Dette medfører at de kan få reduserte incentiver til å utføre de ulike oppgavene som tildelingsbrevet impliserer. Noen av interessentene har derimot sammenfallende mål og interesser for tilsynet, og i praksis kan det sies at tildelingsbrevet er med på å sammenfatte disse. Dette gjelder blant annet media som ønsker saker med stor oppmerksomhet, noe også FAD har interesse av når det gjelder preventive effekter. Et annet eksempel er at både næringslivet, rettssystemet og FAD har interesse av at tilsynet håndhever konkurranseloven effektivt. Dermed vil trolig ikke incentivsvekkelsen grunnet multiple prinsipaler være like fremtredende tross alt.

4.4.3. Multiple oppgaver

Konkurransetilsynet har flere ulike oppgaver de skal utføre på vegne av FAD. For eksempel fremkommer det av tildelingsbrevet at tilsynet skal håndheve konkurranseloven, gjennomføre bruker- og omdømmeundersøkelser samt overvåke spesifikke næringer. Utgangspunktet med multiple oppgaver medfører at tilsynet til en viss grad må prioritere sin ressursbruk på de ulike oppgavene og konkurransesakene. Det er derfor svært viktig at departementet er innforstått med konsekvensene av multiple oppgaver, og hvordan dette påvirker tilsynet.

4.4.3.1. Vridningseffekter

Mange og svært ulike oppgaver for tilsynet, i henhold til tildelingsbrevet, kan føre til at vridningseffekter oppstår. Slike effekter kan oppstå i tilsynet ut ifra mange ulike perspektiver, deriblant på grunn av tilsynets praksis ved saksprioritering, antall og type mål i tildelingsbrevet, eller bredden på prestasjonsmålene. Tilsynet vil også ha incentiv til å allokere egen innsats inn mot de oppgavene som belønnes høyest, måles lettest og er mest synlige. Dersom vridningseffekter forekommer ved dagens praksis med tildelingsbrevet, kan det til slutt diskuteres om vi i Norge har noe å lære fra de danske konkurransemyndighetene, jamfør diskusjonen i kapittel 4.3.1.

Konkurransetilsynets praksis av saksprioritering

Ettersom Konkurransetilsynets arbeid består av multitasking, bør FAD ved utforming av tildelingsbrevet ta hensyn til tilsynets innsatsallokering mellom ulike aktiviteter, og ikke kun fokusere på intensiteten av innsatsen. Dette er i samsvar med Holmström og Milgrom (1991) sitt resultat. Såkalt effektiv innsatsallokering er det optimale som bør tilstrebes. Til tross for at departementet innledningsvis i tildelingsbrevet instruerer hva tilsynets prioriteringer bør være for det kommende året, har tilsynet selv makt til å bestemme hvilke konkrete saker de skal prioritere med tanke på ressursallokering.

Tilsynets praksis angående avgjørelser om en sak skal henlegges eller behandles videre, har utgangspunkt i hvordan saker oppstår i Konkurransetilsynet. De fleste forbudssaker (§10 og § 11) startet for eksempel enten med at tilsynet får et tips eller en klage fra «utsiden», det vil si fra noen andre enn ansatte internt i tilsynet. Slike tips og klager plasseres i det vi kan betegne som tilsynets «innkurv». Her er det samlet mange tips og klager, men tilsynet har en begrenset mengde mennesker som kan arbeide på sakene. Tilsynet må derfor velge mellom de ulike tipsene og klagene for å avgjøre hvilke saker de vil prioritere å granske videre. Tilsynet velger da uavhengig av hva slags marked det gjelder, og bruker en stegvis metode i prioriteringsprosessen. Denne er beskrevet av informantene i tilsynet og utdypes i detalj i de påfølgende avsnittene. Prosessen starter ved at det først ses på det individuelt preventive ved en sak og deretter det allment preventive ved saken. Tilsynet vurderer videre det strategiske aspektet og risikoen for at de ikke vinner i domstolen. Til slutt vurderer tilsynet ressursene de har tilgjengelig for å behandle saken.

Ved evaluering av om en forbudssak skal prioriteres, vurderes først og fremst det individuelt preventive ved saken. Det tilsier at tilsynet vurderer om saken vil kunne få store konsekvenser for mange forbrukere, om det gjelder et stort marked og om virkningene er relativt sikre. Hvis dette er tilfellet og saken omhandler en alvorlig overtredelse, kan saken ha stor individuell preventiv virkning. Ved motsatt tilfellet, dersom det er små konsekvenser for få forbrukere og saken gjelder et lite marked hvor virkningene i tillegg er usikre, vil saken ha lite individuell preventiv virkning. Ved vurdering av det allment preventive fokuseres det på om et eventuelt inngrep i saken, selv på et lite marked, vil ha konsekvenser for hvordan konkurranseloven generelt følges i andre markeder i etterkant. Dersom dette er tilfellet vil det være prinsipielt viktig å forfølge saken, og en sak med stor allmenn preventiv virkning er i seg selv grunn til at saken bør prioriteres.

Det strategiske aspektet ved en sak omhandler elementet knyttet til om det er en sak som er prioritert i tildelingsbrevet eller internt i tilsynet. Dersom dette er tilfellet, gir det en indikasjon på at saken bør prioriteres. For eksempel, i følge tildelingsbrevet for 2012, vil en sak som angår e-markeder prioriteres ut fra det strategiske aspektet ved saken.

Risikoaspektet ved en sak omhandler hvor stor sannsynligheten er for at tilsynet vil nå frem ved å etterfølge saken, altså om det vil bli et faktisk resultat av tilsynets arbeid med saken. Dette aspektet tilsier risikoen ved å behandle saken, altså om en dommer i retten vil bli overbevist. Det foretas altså en konkret risikovurdering fra tilsynets side ved vurdering av enkeltsaker ettersom de ikke ønsker å kaste bort ressurser på saker de ikke vinner i domstolen.

Det siste aspektet som vurderes ved evaluering av saksprioritering i tilsynet, omhandler hvilke ressurser tilsynet har tilgjengelig for å behandle saken videre. Ved dette aspektet vil tilsynet vurdere om de kan oppnå lignende resultater som ved å behandle saken, på en enklere måte uten bruk av like mye ressurser.

Konkurransetilsynets praksis ved prioritering av enkeltsaker kan medføre uheldige vridninger som ikke er i departementets interesse. Den trinnvise metoden kan gjøre at potensielt alvorlige overtredelser ikke forfølges dersom tilsynet er redd de ikke vil vinne saken i domstolen, eller dersom de ikke har nok ressurser tilgjengelig til å behandle saken. Sistnevnte kan for eksempel føre til at et mindre kartell forfølges fremfor en misbrukssak, ettersom misbrukssaker normalt krever mer ressurser i form av årsverk over tid.

Saker har ulik vanskelighetsgrad og synlighet

Vridningseffekter relatert til Konkurransetilsynets prioritering av oppgaver kan også oppstå fordi saker har ulik vanskelighetsgrad knyttet til måling og gjennomføring. I vår kontekst er sammenhengen gjerne slik at de sakene tilsynet synes er vanskelige å gjennomføre, også er de sakene departementet finner vanskelige å måle deres resultatoppnåelse på. Dette medfører, sammen med synligheten av enkelte aktiviteter, at noen oppgaver i større grad blir brukt til resultatmåling. Vanskelighetsgraden avhenger av bevisstyrken ved ulike typer konkurransesaker, og dette er dermed avgjørende for retningen på eventuelle vridningseffekter i tilsynets saksprioritering.

Etter samtale med tilsynet fremkom det at de vanskeligste sakene er de som omhandler misbruk av dominerende stilling (§ 11-saker). Dette kommer av at det ved slike saker må foretas en økonomisk virkningsvurdering, og økonomiske resonneringer må anvendes på det som gjerne fremstår som en komplisert virkelighet. Et sentralt eksempel på en slik sak er den såkalte Tine-saken. I tillegg er misbrukssaker ofte svært ressurskrevende, og det brukes i gjennomsnitt fem årsverk i tre år på disse sakene. Når det gjelder fusjonssaker (§16-saker) krever også de en virkningsanalyse, og på papiret kan de dermed se like vanskelige ut som misbrukssaker. Likevel, ettersom fusjonssaker har fastsatte tidsfrister i forhold til behandlingstid, setter dette en grense for hvor omfattende disse analysene kan være. De enkleste sakene å behandle og måle er kartellsaker (§ 10-saker). Dette kommer av at slike saker omhandler helt konkrete bevis angående hvem som har snakket sammen, når de snakket sammen og hvilken informasjon de utvekslet. Lemplingsordningen gjør også at bevissikring ved kartellsaker har blitt mindre komplisert, ettersom en av partene i kartellet samarbeider med tilsynet om informasjon.

Vi kan problematisere det faktum at kartellsaker de siste årene har fått særlig prioritet i tildelingsbrevet, samtidig som det er de letteste sakene for tilsynet å gjennomføre. Spesielt ettersom det var tilsynet selv som tok initiativ til å prioritere karteller og foreslo dette for departementet. I følge både departementet og tilsynet har ressursbruken på dette området økt etter at det ble prioritert i tildelingsbrevet. Om det er en årsak-virkningssammenheng mellom prioritering av saker og vanskelighetsgrad er ikke lett for utenforstående å fastslå. Informantene i departementet mente at dette ikke var tilfellet, men dersom det likevel skulle ligge noe i det kan det medføre uheldige incentiveeffekter. Departementet bør derfor ta denne problematiseringen inn over seg ved utforming av fremtidige tildelingsbrev. Ettersom

karteller er de lettest målbare sakene grunnet konkret bevissikring, og det i tillegg er en prioritet i tildelingsbrevet, kan det oppstå vridninger av tilsynets ressursbruk mot slike saker. I henhold til OFTs evalueringer av forbrukereffekter i Storbritannia, diskutert i kapittel 4.3.3, kan en slik prioritering virke mindre hensiktsmessig.

Incentivlitteraturen presentert i kapittel 2, konstaterer at det i kontrakter ofte legges vekt på synlige oppgaver i tillegg til lettest målbare oppgaver, mens andre aspekter får mindre oppmerksomhet. Synlige oppgaver virker også preventivt. Saker med mye mediedekning er mer synlige enn for eksempel informasjonsarbeid som brosjyreutsteding og private foredrag. For eksempel er avdekking av kartellvirksomhet en synlig oppgave ettersom slike saker gjerne får stor medieoppmerksomhet. Faktumet at flere mål i tildelingsbrevet er lite målbare, gjør dem i tillegg også lite synlige. Resultatet av dette kan være at enkelte viktige oppgaver ikke gis incentiv til å utføre, kun fordi de er vanskeligere å observere direkte. Departementet bør undersøke om dette forekommer ved tildelingsbrevet.

Ettersom noen konkurransesaker er lettere målbare i tilsynet, samtidig som noen gjerne er mer synlige enn andre, bør det ut i fra litteraturen generelt gis svakere incentiver. For at alle oppgaver skal få nok oppmerksomhet fra tilsynet, må departementet gi like incentiver på alle oppgavene de ønsker at tilsynet skal utføre, jamfør prinsippet om lik kompensasjon. Det innebærer, i henhold til Milgrom og Roberts (1992), at eksplisitte incentiver også på de lettere målbare oppgavene bør reduseres for å unngå vridningseffekter. Dette tilsier at FAD generelt må unngå å gi sterke incentiver, noe som kan være årsaken til at det i dagens praksis ikke utbetales noen form for belønning til tilsynet. Derimot, dersom man i tilsynet klarer å oppnå komplementaritet mellom oppgavene ved at FAD driver en form for overvåking av de mer vanskelig målbare oppgavene, kan man likevel innføre sterke incentivordninger.

Departementet må i så fall utføre kontroller for å sjekke om de vanskelige sakene får tilfredsstillende oppmerksomhet, og dersom det ikke er tilfellet bør det få konsekvenser i fremtidige tildelingsbrev. Dette er en løsning som også Sinclair-Desgagné (1999) anser som hensiktsmessig for å kunne gi sterke incentiver. Slik overvåking er imidlertid lite brukt i norsk forvaltningspolitikk, blant annet fordi det kan være svært ressurskrevende, jamfør overvåkingsintensitetsprinsippet.

I Norge har vi derimot Riksrevisjonen, som til en viss grad kan sies å overvåke offentlige etater. Riksrevisjonen reviderer Konkurransetilsynet hvert år og leverer et avsluttende

revisjonsbrev der det vanligvis ikke er noen merknader. Den årlige revideringen kalles regnskapsrevisjonen. Forvaltningsrevisjonen derimot, er en mye større undersøkelse og en mer systematisk gjennomgang av blant annet økonomi, produktivitet og måloppnåelse. Slike undersøkelser er omfattende og kan ta flere år. Først foreligger det en foranalyse, og dersom Riksrevisjonen finner tilstrekkelige avvik går de videre med undersøkelsen. Ved forrige forvaltningsrevisjon av Konkurransetilsynet fant man ikke grunn til å gå videre, og stoppet dermed etter foranalysen. Riksrevisjonen utfører imidlertid ikke nok kontroll med vanskelige målbare oppgaver i tilsynet, til at sterke incentiver kan gis. FAD bør derfor innføre mer overvåking dersom det er ønskelig å gi tilsynet sterkere incentiver.

Belønning av saker

Vridninger kan også oppstå i Konkurransetilsynet dersom noen av deres oppgaver er høyere belønnet enn andre. Tilsynet får en fast engangsbevilgning i året som ikke har endret seg vesentlig de siste årene¹⁷. De mottar som helhet ikke noen form for kompensasjon for de ulike oppgavene utenom den årlige bevilgningen, noe som tilsier at det er lik belønning for alle oppgaver. Sett på en slik måte, vil belønning av oppgaver ikke være en faktor som leder til vridninger hos Konkurransetilsynet. Dersom man derimot vurderer belønning av oppgaver i forhold til det faktum at tilsynet står ovenfor flere overordnede, jamfør diskusjonen under multiple prinsipaler, så kan vridningseffekter oppstå også her. Som diskutert i kapittel 4.4.2, er det slik at flere av interessentene tilsynet står ovenfor vektlegger og belønner de samme aspektene ved arbeidet. Både næringslivet, rettssystemet og FAD vektlegger for eksempel at tilsynet håndhever konkurranseloven effektivt, mens media og FAD vektlegger saker med stor oppmerksomhet og derav preventiv effekt. Som et resultat av dette, kan Konkurransetilsynet velge å fokusere på noen elementer, og vridninger vil følgelig oppstå.

Innsatsallokering ut fra mål i tildelingsbrevet

Når det gjelder Konkurransetilsynets innsatsallokering mellom oppgaver, viser den generelle delen av utredningen at ved å benytte flere mål i evalueringen av tilsynets prestasjoner, kan både intensiteten og effektiviteten forbedres. Sett i en slik sammenheng, er det derfor bra at tildelingsbrevet består av flere resultatkrav fremfor få. Det kan dermed problematiseres hvorvidt det har var hensiktsmessig av departementet å korte ned på antall resultatkrav i årets tildelingsbrev. I 2011 hadde tilsynet tolv resultatkrav mot ni i årets tildelingsbrev, mens antall

¹⁷ Se appendiks 7.6. for en illustrasjon av utviklingen av tilsynets bevilgning.

mål i samme periode er kortet ned fra tolv til syv. Dersom tildelingsbrevet er en ufullstendig incentivkontrakt i den forstand at tilsynet ikke måles på alle relevante oppgaver, kan vridningseffekter oppstå. Tilsynet kan i så fall vri oppmerksomheten mot oppgaver som måles eller nevnes eksplisitt i tildelingsbrevets resultatrapporteringstabell, til tross for at tilsynet også har andre viktige oppgaver som ikke eksplisitt nevnes her. For eksempel er det viktig at tilsynet fortsatt behandler alle meldinger om foretakssammenslutninger innen fastsatte frister og evaluerer virkningene av konkurransepolitikken, selv om disse to aktivitetskravene ikke lenger er med i resultatrapporteringstabellen for 2012.

I litteraturkapittelet beskrives Kerr (1975) sin påpekning om at «man får det man måler». Dette impliserer at Konkurransetilsynet vil prioritere å utføre de målene som innrapporteres til departementet. De aktivitetene tilsynet ikke måles på, vil man dermed kunne ha svekkede incentiver til å utføre. Ut fra dette kan vridningseffekter føre til at det brukes for mye ressurser på å dokumentere økt kjennskap til konkurranseloven, ettersom det er et spesifikt resultatkrav. Dokumentasjonen i seg selv er imidlertid ikke det mest interessante ved konkurransepolitikken. For å redusere tilsynets incentiver til vridninger bør departementet derfor fokusere på å tilføre tildelingsbrevet mer informasjon i form av flere mål og resultatkrav, slik at alt som ønskes utført av tilsynet blir eksplisitt målt i rapporteringen. Dette samsvarer med Feltham og Xie (1994) sitt resultat.

Det er imidlertid også noen fordeler knyttet til å redusere antall mål i tildelingsbrevet. En av disse relaterer seg til det faktum at målene tilsynet står ovenfor blir bredere. En nærmere diskusjon angående brede versus smale prestasjonsmål gis i kapittel 4.4.4.1. Færre mål i tildelingsbrevet kan som nevnt i kapittel 4.2, også gi bedre incentiv til full måloppnåelse.

Bortfall av smale resultatkrav i tildelingsbrevet for 2012

I den generelle delen av utredningen påpekes det at man ved prestasjonsevaluering ofte er for opphengt i objektive kriterier, og derfor forsøker å etablere enkle, kvantifiserbare standarder for å måle og belønne prestasjoner. Dette kan til en viss grad også ha vært tilfellet i vår kontekst, til tross for at tilsynet ikke står ovenfor høyt predikerbare oppgaver. Som en konsekvens av dette kan målforskyvninger ha oppstått. To eksempler kan nevnes fortløpende;

For det første er resultatkravet om at tilsynet i årlig gjennomsnitt over en treårsperiode skal bringe til opphør minst to forbudssaker, tatt vekk i tildelingsbrevet for 2012. Årsaken knytter

seg til det faktum at kravet førte til negative incentivvridninger. Målet med konkurranseloven er nemlig å oppnå at færrest mulig overtredelser forekommer, ikke at tilsynet skal ha flest mulig kartell- og misbruksaker å vise til. Arbeidet til Konkurransetilsynet bør derfor vel så mye rettes mot å forhindre at overtredelser oppstår i utgangspunktet. Med et slikt krav kunne dermed vridninger oppstå ved at tilsynet fokuserte på å avdekke flest mulig og gjerne små overtredelser, i stedet for å forhindre at karteller oppsto i utgangspunktet. Ettersom tilsynet ble evaluert av FAD ut fra et slikt spesifikt og kvantitativt resultatkrav, kunne feil saksprioritering og ressursbruk oppstå. Det anses derfor som hensiktsmessig at dette kravet er omformulert i tildelingsbrevet for 2012.

For det andre er målet som omfatter synliggjøring av tilsynets resultater tatt bort i tildelingsbrevet for 2012. Også her kan en av årsakene være at målet med dets resultatkrav og aktiviteter førte til negative vridningseffekter. Tidligere var det nemlig et krav om at tilsynet måtte evaluere virkninger av minst et fusjonsvedtak og et forbudsvedtak. Dette kunne gi uheldige vridninger dersom det for eksempel ikke var særlig interessante virkninger ved noen forbudsvedtak det aktuelle året, men svært interessante virkninger ved flere fusjonsvedtak. Et slikt spesifikt krav kan gjøre at tilsynets fokus blir lite hensiktsmessig, og vridningseffekter bør derfor ses i sammenheng med bredden på prestasjonsmålene i kapittel 4.4.4.1.

Kontrollerte vridningseffekter

I Danmark har man, som diskutert i kapittel 4.3.1, valgt å prioritere de ulike kravene i resultatkontrakten. De har nemlig en konkret vektning av alle målene. Dette er en metode for å kontrollere vridningen av konkurransemyndighetens oppmerksomhet mot de målene som departementet finner viktigst. Dette er noe FAD bør vurdere å innføre i tildelingsbrevet, spesielt dersom man er bekymret for at dagens ordning fører til uheldige vridninger i tilsynets prioritering. Departementet kan slik styre vridningene og hvilke mål i tildelingsbrevet som prioriteres fremfor andre. Et forslag kan være at målet om effektiv håndhevelse av forbuds- og inngrepsbestemmelsene får høyere prioritet enn målet om bidrag til vektlegging på konkurransehensyn innenfor andre politikkområder¹⁸. Poenget er at dersom vridninger allerede oppstår i dagens praksis, er det bedre om disse styres av FAD på en hensiktsmessig måte. Selvfølgelig er det ønskelig at alle målene i tildelingsbrevet skal oppnås i like stor grad, men dette er gjerne ikke et realistisk ultimatum å kreve.

¹⁸ Se mål 1 og 6 i resultatrapporteringstabellen for 2012, i appendiks 7.1.

4.4.3.2. Manipulasjon

Manipulasjon er et problem som på en side relateres til vridningseffekter, men på en annen side må problemet i følge Gibbs et al. (2009) også vurderes i isolasjon. I henhold til litteraturen forekommer manipulasjon dersom Konkurransetilsynet har spesifikk kunnskap om tid og sted som de utnytter strategisk for å oppnå en bedre evaluering, selv om dette ikke har verdi for departementet. Ved utforming av tildelingsbrevet bør FAD være innforstått med at manipulasjon som incentivproblem kan oppstå.

Eksempler på manipulativ atferd

Det er flere faktorer i tildelingsbrevet som kan være utsatt for manipulasjon. I de tidligere årene har det blant annet blitt spesifisert at Konkurransetilsynet skal bringe til opphør minst to tilfeller av forbudsbestemmelsene over en treårig periode. Et slikt krav kan resultere i at tilsynet strategisk flytter saker fra et år til et annet dersom de i inneværende treårsperiode allerede har innfridd kravet fra departementet. En bevilgning fra departementet som er basert på antall lukkede saker som suksessfaktor, kan også medføre at de «lette» sakene systematisk velges ut, mens mer kompliserte forhold ikke åpnes sak mot. Dette kravet er nå tatt bort, noe som kan anses som en positiv endring i forhold til incentivproblemet manipulasjon. Kravet er erstattet med en formulering som sier at konkurransereglenes forbuds- og inngrepsbestemmelser skal håndheves slik at lovbrudd sanksjoneres raskt og effektivt. Dette resultatkravet er mye bredere relativt til den tidligere formuleringen, og som en konsekvens vil manipulasjon nå være vanskeligere. Tildelingsbrevet har imidlertid fortsatt noen smale resultatkrav, noe som indikerer at manipulasjon av disse kan forekomme. Et eksempel er at tilsynet skal iverksette minst en kartlegging for å avgjøre hvorvidt det foreligger konkurranseskadelige virkninger på markedet. Dette kravet kan ha noe av den samme effekten som diskutert ovenfor, ved at tilsynet kan ha incentiv til å overføre saker til neste år dersom man i inneværende periode allerede har foretatt en slik kartlegging.

Et annet eksempel på manipulasjon som kan oppstå i tilsynet, er dersom det i forkant av en omdømmeundersøkelse brukes ekstra ressurser på å informere målgruppen om undersøkelsens viktigste aspekter. Dette gjør at respondentene har visse forhold friskt i minne når undersøkelsen gjennomføres, noe som medfører at Konkurransetilsynet oppnår bedre omdømmeresultater enn realiteten tilsier. Manipulering kan også forekomme angående økonomirapporteringen fra tilsynet til FAD. Dersom etaten mot årets slutt signaliserer ovenfor

departementet at de har for lite ressurser igjen til å løse oppgavene på en tilfredsstillende måte, kan det utløse ekstrabevilgning. En implikasjon av dette er at tilsynet kan ha incentiv til å underrapportere hvilke disponible midler som gjenstår. Dette var et faktum i 2011. Det er derimot ikke lett for utenforstående å bedømme om underrapporteringen ble gjort bevisst, eller om det var et resultat av misforståelser vedrørende periodiseringen slik tilsynet hevder. Selv om forholdene nevnt eksempelvis ovenfor ikke nødvendigvis er gjenstand for manipulasjon i dag, er det elementer FAD bør være oppmerksomme på at kan forekomme.

Konkurransetilsynet kan også utnytte asymmetrisk informasjon ved å optimalisere det som rapporteres til departementet, uten at dette har noen verdi for FAD. Tilsynet gjennomfører stort sett egne evalueringer av arbeidet som utføres, samt dets effekter. Egnevaluering impliserer at det er rom for å manipulere resultatene som rapporteres. Det er nemlig tilsynet selv som innehar informasjon knyttet til hvordan saker løses, samt prioriterte og nedprioriterte områder. Det er også tilsynet som selv vet hvordan prosessene har forløpt seg, hvilke saker som er henlagt samt hvor effektive de har vært. Dette impliserer at tilsynet har spesifikk kunnskap som departementet mangler, og ut fra litteraturen kan manipulasjon dermed forekomme. Når tilsynet selv utfører egnevurderinger av måloppnåelse har de trolig incentiv til å fokusere rapporteringen mot det som har gått bra, mens faktorene som ikke er gjennomført like tilfredsstillende utelates. Etersom ikke alle målene i tildelingsbrevet har konkrete rapporteringskrav, kan også dette føre til manipulering. Et eksempel som kan nevnes, gjelder kravet om at tilsynet skal dokumentere økt kjennskap til konkurranseloven. Dersom eksempelvis tilsynets nettside har færre unike brukere enn tidligere kan dette unnlates fra rapporteringen, og i stedet kan tilsynet kun innrapportere aktiviteter som vitner om økt kjennskap.

Konsekvenser av manipulasjon

Darley (1991) viser at en implikasjon av manipulasjon er tendensen til at tilsynelatende informative prestasjonsmål degraderes eller blir dysfunksjonelle når de brukes for incentivformål. Det er også slik at jo lengre Konkurransetilsynet har stått ovenfor et bestemt prestasjonsmål, jo mer sannsynlig er det at manipulasjon forekommer. Dette henger sammen med at tilsynet da lærer hvordan målet fungerer, og hva de kan gjøre for å optimalisere det. Som en konsekvens, er det trolig hensiktsmessig for departementet å jevnlig gjennomføre endringer i tildelingsbrevet. Dette er også en løsning som Baker (2002) anser som fordelaktig. På generell basis, kan målene i tildelingsbrevet derimot sies å være relativt like fra år til år,

noe som gjør manipulasjon enklere å utføre. I tildelingsbrevet for 2012 er det nemlig kun foretatt noen mindre justeringer fra året før, slik fremstillingen i kapittel 4.2 viser. Årsaken til at det kun har vært gjennomført mindre endringer i tildelingsbrevet er, i følge informantene, et ønske om å kunne sammenligne tilsynets arbeid over tid. Dersom man gjør store endringer i tildelingsbrevet kan dette bli mer komplisert. Det kan derimot problematiseres hvorvidt sammenligningsgrunnlaget er viktigere å oppnå, enn å forhindre manipulativ atferd. Det er imidlertid andre metoder som kan utarbeides for å gjøre manipulasjon mindre attraktivt.

Grad av manipulasjon er ikke bare påvirket av incentivkontrakten, men også av overvåkingen fra departementet av Konkurransetilsynet. Departementet gjennomfører derimot ikke direkte overvåking av tilsynet i dag, verken i form av stikkprøver eller informasjonsinnhenting, og det foreligger heller ingen konkrete straffemekanismer. Dette tilsier at det ikke er store konsekvenser for tilsynet dersom de utnytter asymmetrisk informasjon til å optimalisere egenevalueringene. I følge Goldman og Slezak (2006) bør departementet vurdere å innføre en form for overvåking, ettersom grad av manipulasjon da kan reduseres. På en annen side, får heller ikke tilsynet ekstra kompensasjon eller bevilgning for godt utførte arbeidsoppgaver. Det medfører at de i utgangspunktet ikke burde ha incentiv til å manipulere målene og resultatene som innrapporteres til departementet, foruten om det som gjelder tilleggsbevilgninger. For å være på den sikre siden, vil det likevel være hensiktsmessig av FAD å endre faktorene som tilsynet måles på, eller eventuelt innføre større grad av overvåkingsmekanismer. Dette bør gjøres for å unngå både manipulasjon, og for å sikre at alle viktige aspekter får tilstrekkelig oppmerksomhet.

Hvordan unngå manipulasjon – samlet sett

Manipulasjon er altså et aspekt FAD bør prøve å unngå ved utforming av incentivkontrakten. Det kan være hensiktsmessig å basere tildelingsbrevet på brede relativt til smale prestasjonsmål, noe som diskuteres i kapittel 4.4.4.1. Dette gjør nemlig manipulasjon mindre attraktivt. Det kan også være praktisk å gjennomføre mindre endringer i tildelingsbrevet fra år til år, som følge av at det gjør manipulasjon vanskeligere. I tillegg kan bruk av konkrete overvåkingsmekanismer vurderes som en løsning på et eventuelt manipulasjonsproblem.

4.4.4. Måleproblemer

Konkurransetilsynet har, som tidligere nevnt, multiple oppgaver og flere mål i tildelingsbrevet å forholde seg til. For å sikre at alle målene nås må de rapportere skriftlig til departementet om forholdene spesifisert i resultatrapporteringstabellen. På bakgrunn av denne rapporteringen evaluerer departementet tilsynets grad av måloppnåelse.

Måling av ulike typer virkninger

Det er svært viktig at FAD vurderer hvordan de måler Konkurransetilsynet, ettersom dette kan påvirke hvordan tilsynet prioriterer sine ressurser. Som diskutert i kapittel 4.1.3, har ulike typer konkurransesaker forskjellige virkninger. Noen typer inngrep har for eksempel mer synlige og tilsynelatende positive virkninger enn andre inngrep. Departementet bør imidlertid fokusere på både direkte og indirekte effekter ved måling av Konkurransetilsynets håndheving. Sjørgard (2012) gjør en grundig drøftelse av dette temaet, og viser at dersom departementet kun fokuserer på måling av direkte virkninger, vil kartellsaker prioriteres av tilsynet mens fusjons- og misbrukssaker får mindre prioritet¹⁹. Det faktum at karteller er et prioritert området av tilsynet kan dermed være en implikasjon av for høyt fokus på direkte virkninger. Dersom tilsynet skal fortsette å prioritere kartellsaker i fremtiden, bør det i henhold til Sjørgard (2012) fokuseres på karteller med store prisøkninger, relativt til å fokusere på karteller som helhet. For å oppnå dette kan FAD måle prisvirkningen av karteller. En slik måling vil nemlig medføre at tilsynet prioriterer de mest skadelige kartellene fremfor kartellsaker med begrensende prisvirkninger.

Det at norske konkurransemyndigheter har økt fokus på lempningsprogrammet knyttet til karteller, kan i følge Sjørgard (2012) være problematisk. Det kan bety at tilsynet bruker mindre ressurser på å selv avsløre karteller, noe som på lang sikt kan redusere den indirekte effekten ved avskrekking. Ordningen fører til at flere karteller avsløres, og har dermed i realiteten gitt økt fokus på den direkte effekten ved kartellavsløring. Utfordringen, i henhold til Sjørgard (2012), er å sikre at den indirekte effekten ved karteller ikke nedprioriteres. Dette hevder han kan oppnås ved årlig å undersøke et visst antall markeder, for slik å avdekke antydninger til ulovlig kartellsamarbeid. Det er viktig at måling av Konkurransetilsynets resultatoppnåelse signaliserer at det fortsatt skal være en aktiv kartelletterforskning.

¹⁹ Se tabell om direkte og indirekte effekter i appendiks 7.4.

Måling av måloppnåelse

Målene i tildelingsbrevet varierer med hensyn til hvor vanskelige de er å måle. Noen av de aktivitetene som tilsynet gjennomfører er lettere å måle virkninger og resultater av enn andre aktiviteter. Det kan blant annet argumenteres for at det er lettere å måle hvorvidt Konkurransetilsynet har dokumentert økt kjennskap til konkurransereglene og håndhevingsarbeidet, relativt til å måle hvorvidt forbudsreglene er blitt håndhevet effektivt²⁰. Økt kjennskap til reglene og håndhevingen kan for eksempel dokumenteres og måles gjennom resultatene fra omdømmeundersøkelsene. Dette kravet med tilhørende måling er fordelaktig å ha med i tildelingsbrevet ettersom det da rettes fokus mot saksbehandlingsindirekte effekt, jamfør kapittel 4.1.3. En effektiv håndhevelse av forbudsreglene er derimot et mer diffust mål å evaluere, ettersom måloppnåelse i stor grad avhenger av hva som ligger i begrepet «en effektiv håndhevelse». Er det noe mål på hva som menes med effektiv? Vet man når tilsynet er effektive, og når de ikke er det? Hvordan skal FAD kunne kartlegge slike faktorer? Dersom man gjør det enda mer spesifikt ved å se på ulike konkurransesaker kan det også, som nevnt i kapittel 4.4.3.1, argumenteres for at kartellsaker er lettere målbare enn fusjonssaker. Dette kommer av at kartellsaker har bedre bevisstyrke i form av mer tallmaterialet enn andre saker som tar i bruk virkningsanalyser med økonomiske resonneringer. Ved fusjonssaker mangler man i tillegg informasjon om den kontrafaktiske situasjonen. Dette gjør at tilsynets saksprosess vil være enklere å måle og evaluere ved kartellsaker, relativt til fusjons- og missbrukssaker.

Hvordan sikrer så departementet at de vanskelig målbare oppgavene i tildelingsbrevet blir gjennomført av tilsynet? Relatert til diskusjonen under vridninger, vil de oppgavene som departementet ikke måler tilsynet på bli nedprioritert i forhold til oppgavene som måloppnåelse evalueres ut fra. Ulik vanskelighetsgrad knyttet til måling gjør det derfor viktig at departementet benytter andre mekanismer for å sikre at Konkurransetilsynet gjennomfører alle oppgaver på en tilfredsstillende måte. I følge Burgess og Ratto (2003) vil det være spesielt viktig å benytte overvåkingmekanismer i tilfellene der tilsynets aktiviteter er mer komplekse å måle resultatene av. Hvorvidt dette faktisk gjøres i dag kan diskuteres. Det foreligger ikke noe konkret overvåking, stikkprøvetaking eller annen informasjonsinnhenting av tilsynet fra departementets side. Tilsynet har likevel flere dokumenter vedrørende måloppnåelse som de må forholde seg til, deriblant tildelingsbrevet, økonomi- og

²⁰ Se resultatkrav 2 relativt til resultatkrav 1 i tildelingsbrevet for 2012, vedlagt i appendiks 7.1.

virksomhetsinstruksen fra departementet samt Riksrevisjonens vurdering.

Konkurransetilsynet leverer en halvårsrapport til FAD der de dokumenterer egen fremdrift i forhold til måloppnåelse. I tillegg leverer de ved årets slutt en resultatrapport til departementet der det blir gjort en egenvurdering av hvorvidt de faktisk har nådd målene i tildelingsbrevet. Slike rapporteringsverktøy kan, til en viss grad, bidra til å sikre at vanskelig målbare aktiviteter får den oppmerksomheten de fortjener. Men vil en slik rapportering gi tilstrekkelige incentiver?

Rapportering som innebærer egenvurdering, vil trolig inneholde en god del skjønn og subjektive vurderinger av måloppnåelse. Departementet burde derfor vurdere å innføre visse stikkprøver ved rapporteringen for å vurdere om tilsynets egenvurdering stemmer overens med virkeligheten. Bruk av rapportering fra tilsynet til FAD er omtrent den eneste «målingen» departementet gjør av tilsynets arbeid, og de er sjeldent kritiske til graden av måloppnåelse som innrapporteres. For å øke tilsynets incentiver, bør departementet gjøre mer for å måle tilsynet på egenhånd. Ut fra litteraturen om informativprinsippet, beskrevet i kapittel 2.1.3.4, vil ytterligere informasjon om tilsynets ytelse forbedre incentivkontrakten. Tildelingsbrevet vil derfor trolig bli bedre utformet dersom departementet innhentet mer informasjon angående tilsynets handlinger og utførelse, enn dagens beste praksis tilsier. FAD bør altså prøve å innføre større grad av informasjonsinnhenting, for å evaluere tilsynet på en bedre måte enn kun med dagens skjønnsmessige egenrapportering. Det er i så fall viktig at en slik innføring på forhånd kommuniseres klart til tilsynet for å ikke svekke den gode relasjonen mellom de to partene. Ved feil fremgangsmåte kan for eksempel innføring av overvåkingsmekanismer bli oppfattet som demotiverende. Det er derimot ønskelig at innføring av mer måling skal styrke incentivene til innsats, og ikke redusere dem.

Måling av ulike konkurransesaker

Angående måling av ulike konkurransesaker, vil det som tidligere nevnt, være vanskeligere for departementet å måle tilsynets måloppnåelse ved fusjonssaker relativt til kartellsaker. Systemet fungerer derimot slik at fusjonssaker havner hos departementet dersom det oppstår en klagesak. I etterkant av slike klagesaker gjennomføres det møter med de involverte partene, der erfaringer fra saksbehandlingen gjennomgås. Det sentrale ved en slik gjennomgang er hvordan saksprosessen har foregått, og om det var noe som gikk galt og kunne blitt gjort annerledes. Slike evalueringer er viktige for å oppnå en læringseffekt knyttet til hvordan tilsynet kan forbedre seg. Møter som dette, fører til at det foreligger noe

evaluering av måloppnåelse. Det mangler imidlertid en konkret måling av faktiske tallstørrelser. I slike saker er det derimot prosessen, ikke resultat i seg selv, som er det viktigste. I dagens praksis eksisterer den beskrevne evalueringemetoden kun ved fusjonssaker, mens man i misbrukssaker derimot ikke har den samme metoden. Evalueringene blir her, som beskrevet over, gjort av tilsynet selv som senere rapporterer dette til departementet. Slike egevalueringer kan ha uheldige effekter, i tillegg til at de er skjønnsmessige. Når Konkurransetilsynet på egenhånd gjennomfører evalueringen vil de i større grad kunne fokusere på aspektene de har utført tilfredsstillende, og i mindre grad på aspektene som ikke ble gjennomført like bra. Dette kan gi mulighet for manipulativ oppførsel ved rapporteringen, som diskutert i kapittel 4.4.3.2. Det kan også problematiseres hvorvidt det er tilstrekkelig å kun gjennomføre fusjonsevalueringer i tilfeller der det faktisk har oppstått en klagesak. Departementet bør ta stilling til hvorvidt fusjonssaker som ikke er klaget inn til dem, også bør evalueres. Dette vil trolig gi tilsynet enda sterkere incentiver til å oppnå en effektiv saksbehandling av fusjoner.

I henhold til Sørgard (2012), er det viktig at departementet ved måling av tilsynet ikke bare fokuserer på riktig prioritering av konkurransesaker, men også at det blir minst mulig feilbeslutninger i de prioriterte sakene. En mulighet han nevner, er å innføre en måling med ex post evaluering foretatt av uavhengige eksperter. Evalueringen kan måle om forutsetningene lagt til grunn ved inngrep, eller avgjørelser om ikke inngrep, viser seg å være korrekte i ettertid.

Det er altså svært komplisert for departementet å måle virkningene av de ulike konkurransesakene og tilsynets oppgaver ellers. Dette knytter seg til faktumet at det er vanskelig å vite eksakte virkninger av mye av det arbeidet som tilsynet gjennomfører. Dagens måling av Konkurransetilsynet består dermed stort sett av egenrapportering til FAD.

4.4.4.1. Brede versus smale prestasjonsmål

Ved utforming av tildelingsbrevet som incentivsystem bør prestasjonsmålene være et sentralt element, og det bør tas stilling til hvilke av Konkurransetilsynets prestasjoner som skal måles. Skal det inkluderes mange aspekter i målene og målingene, eller skal de være mer fokuserte? Dette er et spørsmål angående det som i litteraturkapittelet ble betegnet brede versus smale prestasjonsmål. Som nevnt i den generelle delen, innebærer et bredt prestasjonsmål at mange

aspekter ved jobben inkluderes, mens et smalt prestasjonsmål kun fokuserer på en liten del. Tilsynet utfører mange ulike arbeidsoppgaver. Dette impliserer at det kan være hensiktsmessig for FAD å benytte brede prestasjonsmål, eller alternativt ta i bruk flere resultatmål.

Brede mål

Er det slik at departementet i praksis benytter seg av brede prestasjonsmål ved måling av tilsynets innsats? Tildelingsbrevet for 2012 inneholder flere mål og resultatkrav som Konkurransetilsynet må forholde seg til, og som de skal rapportere til departementet ved årsslutt. Det første prestasjonsmålet spesifiserer at tilsynet skal håndheve konkurransereglens forbuds- og inngrepsbestemmelse på en slik måte at lovbrudd blir sanksjonert raskt og effektivt. Dette kan sies å være et relativt bredt prestasjonsmål. Det kommer av at et slikt mål krever evalueringer som inneholder mange aspekter av tilsynets prestasjoner og innsatsnivå. Konkurransetilsynet må i tillegg gjennomføre et variert sett av arbeidsoppgaver for å nå dette målet, noe som også vitner om et bredt prestasjonsmål.

I forhold til prestasjonsmålet i tildelingsbrevet som spesifiserer at tilsynet skal forsterke de preventive virkningene av loven, vil samme resonnement som ovenfor gjelde. Også dette kan anses som et relativt bredt prestasjonsmål. Tilsynet må gjennomføre et stort spekter av aktiviteter for å sikre at de preventive virkningene av konkurranselovgivningen forsterkes. Eksempler på slike aktiviteter kan være at tilsynet forbedrer sine hjemmesider, gjennomfører omdømmeundersøkelser, oppnår medieomtale og oppfordrer ansatte til å skrive artikler i aviser og tidsskrifter slik at kjennskapen til reglene økes.

Prestasjonsmålet som sier at tilsynet skal sikre at *«forbrukere og andre etterspørrere har tilstrekkelig informasjon til at etterspørselssiden i markedet fungerer effektivt»*²¹, kan også vurderes som et bredt mål. For å nå dette målet er det flere aktiviteter som Konkurransetilsynet bør gjennomføre, deriblant organisering av kraftprisdatabasen og vurdering av om andre markeder kan forbedres ved bruk av lignende prisinformasjon.

²¹ Se mål 6 i resultatrapporteringstabellen i appendiks 7.1.

Smale mål

Det kan også nevnes noen prestasjonsmål i tildelingsbrevet som tenderer mer mot den smale siden av skalaen. De siste års tildelingsbrev har hatt smale resultatkrav knyttet til målene om effektiv håndhevelse av forbuds- og inngrepsbestemmelsene samt synliggjøring av resultater. Disse to er derimot tatt bort i tildelingsbrevet for 2012. Et smalere prestasjonsmål som fortsatt er med i incentivkontrakten er prestasjonsmålet som innebærer at tilsynet skal vurdere konkurransesituasjonen i minst to markeder. Dette kravet ligger derimot noe i gråsonen, og kan argumenteres for å være både bredt og smalt. På den ene siden kan det sies å være relativt smalt i forhold til det faktum at det er konkretisert at det er minst *to* markeder som skal undersøkes. På den andre siden vil slike undersøkelser av konkurransesituasjonen trolig kreve et vidt spekter av arbeidsoppgaver fra tilsynets side, noe som taler for at målet er bredt. Generelt bør de målene i tildelingsbrevet som oppfattes som smalere enn andre mål, forbedres ved å gjøre dem bredere. En måte å gjøre dette på er for eksempel å øke målets tidshorison, det vil si at tilsynet evalueres for måloppnåelse for mer enn kun et kalenderår av gangen.

Konsekvenser av målenes bredde

Prestasjonsmålene i tildelingsbrevet 2012 må ut i fra diskusjonen ovenfor totalt sett sies å være relativt brede. Dette er positivt, sett fra både departementets og tilsynets side. Det har tidligere blitt argumentert for at bruk av slike brede prestasjonsmål bidrar til å redusere både vridninger og manipulasjon, noe som er drøftet i henholdsvis kapittel 4.4.3.1 og 4.4.3.2. Som diskutert under vridninger, er det trolig hensynet til incentivvridninger som har ført til at noen av de smale prestasjonsmålene er tatt bort i årets tildelingsbrev. Dette er konsekvent med Baker (2002), som påpeker at nytten av et prestasjonsmål avhenger nettopp av grad av vridninger. Når departementet stiller tilsynet ovenfor brede prestasjonsmål, gjør det at tilsynet blir målt på flere aspekter av arbeidet de gjennomfører. Dette er hovedårsaken til at vridninger blir mindre attraktivt. Enkelt sagt har man generelt en tendens til å fokusere på de aktivitetene man blir målt på, og dersom man måles på flere aktiviteter vil man også gjennomføre flere oppgaver.

En nedside ved måling av flere oppgavespekter knytter seg til det faktum at Konkurransetilsynet da vil stå ovenfor flere ukontrollerbare faktorer. Når departementet velger å benytte brede prestasjonsmål, vil det nemlig gi mer støy i målingene. Slik støy tilsier at det blir vanskeligere å avgjøre om et godt resultat skyldes elementer som tilsynet selv kontrollerer, eller om det er faktorer som ligger utenfor deres kontroll. En implikasjon av

kontrollerbarhetsprinsippet, spesifisert av Hall (2002), er at man i utgangspunktet ønsker at Konkurransetilsynet kun skal stå ansvarlig for faktorer de selv har kontroll over. I vår kontekst kan det imidlertid påstås at fordelene man oppnår ved å redusere vridninger, overveier ulempen knyttet til mer støy i målingene. Eller sagt på en annen måte, det vil være viktigere å unngå uheldige vridningseffekter enn å unngå støy. Spesielt er dette tilfellet ettersom tilsynet ikke blir sanksjonert på noen måte fra FAD ved uoppfylte mål. Tilsynets incentiver vil dermed ikke svekkes dersom det er noe ukontrollerbar støy i målingen, da dette på kort sikt trolig ikke vil medføre negative konsekvenser for dem. I tillegg kan støy i form av utenforliggende faktorer i større grad sikre etterlevelse av det Holmström (1979) omtalte som informativprinsippet. Dette prinsippet hevder nemlig at alle faktorer som sier noe om tilsynets prestasjoner, bør legges til grunn ved målingen.

Tildelingsbrevet bør altså bestå av mest mulig brede fremfor smale mål for å redusere vridningseffektene som kan opptå. Dette er noe som er blitt forbedret i tildelingsbrevet for 2012 i forhold til tidligere år. Et eksempel på ytterligere forbedring kan imidlertid være å ta bort konkretiseringen av *minst to markeder* i målet som angår overvåking av visse næringer, eller øke tidshorisonten for måloppnåelse til mer enn et år.

4.5. Incentiver internt i Konkurransetilsynet

Det er flere incentivmekanismer som kan benyttes internt i Konkurransetilsynet for å øke de ansattes innsatsnivå, evner og kompetanse. I dette delkapittelet vil det bli gjort rede for viktige faktorer i tilsynet, henholdsvis bruk av prestasjonslønn, forfremmelse, jobbdesign og team, samt motivasjonseffekten ved mål. Selv om alle disse aspektene i utgangspunktet relateres til interne styringsmekanismer, vil de også ha betydning for måloppnåelse av departementets krav.

4.5.1. Prestasjonsbasert lønn

Prestasjonsbasert lønn kan være fordelaktig å benytte som incentivmekanisme. I følge Lazear (2000) er årsaken til dette at en slik lønn stimulerer til økt innsats samt bidrar til at riktige mennesker selekterer seg til bedriften. Resultatbasert lønn kan i tillegg gjøre det lettere for tilsynet å beholde de dyktigste medarbeiderne. Selv om bruken av resultatbasert lønn har flere fordeler, er det per i dag ikke noe som benyttes i Konkurransetilsynet. I Danmark har man derimot, som beskrevet i kapittel 4.3.2, en ordning med resultatlønn. I følge en av våre informanter, skal den danske konkurransedirektøren på et ledermøte ha hevdet at denne fungerer godt. Det kan derfor vurderes hvorvidt det er hensiktsmessig å innføre en slik ordning også i Norge.

Økt innsatsnivå hos ansatte kan anses som den primære motivasjonen bak å innføre resultatbasert lønn. Dette tilsier at det kan være hensiktsmessig å innføre prestasjonslønn internt i Konkurransetilsynet for å stimulere de ansatte til å yte høy innsats. Det kan for eksempel tenkes at dette kan lede til overprestering internt i tilsynet, i den forstand at ansatte får incentiv til å gjennomføre mer enn de eksplisitte kravene i resultatrapporteringstabellen krever. Det påpekes blant annet som en aktivitet, at «*Konkurransetilsynet skal iverksette minst en kartlegging innenfor et marked i 2012 for å avdekke om det eksisterer eventuelle konkurranseskadelige virkninger av offentlige reguleringer*»²². En innføring av prestasjonsbasert lønn kan da stimulere ansatte i tilsynet til å iverksette mer enn en slik kartlegging. Det påpekes i tillegg i litteraturen at innføring av prestasjonsbasert lønn også kan

²² Se aktivitet 6.1.1 i tildelingsbrevet 2012 vedlagt i appendiks 7.1.

benyttes som incentivmekanisme for å tiltrekke de riktige menneskene, samtidig som man i større grad evner å beholde de mest produktive.

I dag sees gjerne stillinger i Konkurransetilsynet på som et springbrett videre i karrieren, særlig gjelder dette blant juristene. Det er tydelige tendenser til at ansatte som har vært ansatt i tilsynet i noen år, etter hvert skifter arbeidssted til det som gjerne er bedre betalte stillinger. Turnoverraten hos Konkurransetilsynet, på hele 17 prosent i 2010 og 14 prosent i 2011, bekrefter dette. I forhold til konkurransemyndighetene i både Danmark og Storbritannia er denne raten svært høy. I følge rangeringen til Gray et al. (2011) hadde Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i Danmark i 2010 en turnover rate på 6 prosent, mens Office of Fair Trading i Storbritannia hadde så lav som 2 prosent. I tillegg viser rangeringen at gjennomsnittlig tjenesteforhold i tilsynet var fire år i 2010, mens tilsvarende tall i Danmark og Storbritannia var henholdsvis seks og sju og et halvt år. Dette impliserer at tilsynet har en stor utfordring knyttet til å beholde erfarne medarbeidere, relativt til andre konkurransemyndigheter.

I et samfunnsmessig perspektiv er høy turnover rate ikke et problem ettersom tilsynet utdanner folk i juridisk og økonomisk konkurransetenkning. For Konkurransetilsynet derimot, er høy turnover problematisk ettersom det medfører mye unødvendige ressurser. Dette har sammenheng med at tilsynet bruker betydelig tid og penger på å lære opp nyansatte, og dersom disse kun blir værende for en kort periode forløper det unødvendige ressurser på dette området. Som en implikasjon, får turnover en svært høy kostnad for Konkurransetilsynet. I tillegg blir de ansatte sannsynligvis mer effektive etter noen år med erfaring, noe som også tilsier at man bør forsøke å beholde de mest erfarne. Høy turnover rate utgjør dermed en stor utfordring internt i tilsynet, og det er ønskelig at denne reduseres.

For å oppnå redusert turnover hos Konkurransetilsynet, kan det være hensiktsmessig å ta i bruk prestasjonsbasert lønn som virkemiddel. En slik ordning kan bidra til at man beholder medarbeiderne lenger. Dette har sammenheng med at prestasjonsbasert lønn gjør det mer attraktivt for arbeidstakere å bli værende i tilsynet. Dette relateres til det økonomiske aspektet knyttet til økt lønn. I tillegg kan det foreligge et element av behov for anerkjennelse, slik at tilsynet ved innføring av prestasjonsbasert lønn utgjør en mer attraktiv arbeidsplass.

Dersom man ønsker å innføre prestasjonsbasert lønn som incentivmekanisme internt i Konkurransetilsynet, må man imidlertid være oppmerksom på det faktum at offentlige organisasjoner gjerne har en stor andel indre motiverte ansatte. Det impliserer at de gjerne har en motivasjon for arbeidet i seg selv, slik at de ikke har behov for høyere lønn for å motiveres. En innføring av resultatbasert lønn kan i slike tilfeller imidlertid resultere i at ansattes indre motivasjonen svekkes, og slik sett vil det i henhold til Le Grand (1997) ikke være en ønskelig incentivmekanisme å innføre. Dette indikerer at tilsynet må vurdere fordelene og ulempene knyttet til prestasjonslønn før en eventuell implementering.

4.5.2. Forfremmelser

Internt i Konkurransetilsynet kan forfremmelser fungere som incentiv til å nå tilsynets mål. Incentiveeffekten ved forfremmelser spiller dermed også en viktig rolle i forhold til måloppnåelse av departementets interesser, det vil si målene i tildelingsbrevet.

Som nevnt, foreligger det i dag ikke prestasjonsbelønning i Konkurransetilsynet. Dette impliserer at viktigheten av forfremmelse som incentivmekanisme blir desto større. Muligheten til å bli forfremmet kan imidlertid sees på som en form for prestasjonslønn på lang sikt. Dette kan begrunnes med at en eventuell forfremmelse vil avhenge av den ansattes individuelle prestasjoner, og dermed reflekteres i vedkommende sitt lønnsnivå. I følge informantene fra tilsynet, må man for å oppnå forfremmelse være en dyktig og effektiv medarbeider, en god lagspiller, i tillegg til at man må ha en sterk faglig kompetanse. Karriere og forfremmelse med lønnsutvikling kan slik sett ses på som en form for prestasjonslønn og gi incentiver deretter. Incentiveeffekten avhenger derimot av hvilken forfremmelsesordning som benyttes i tilsynet. Det kan argumenteres for at forfremmelsespraksisen trolig er mer lik det Lazear og Rosen (1981) betegner som en turneringsmodell, relativt til absolutt standard. Årsaken er at muligheten til forfremmelser kun oppstår ved behov i tilsynet, og ikke dersom ansatte oppnår eventuelle prestasjonsstandarder.

Når det gjelder karriereveier i tilsynet, kan disse delvis ses ut fra organisasjonskartet²³. Konkurransedirektøren ansettes eksternt av departementet og er dermed ikke en mulig karrierevei for de ansatte. I organisasjonskartet er juridisk direktør og sjeføkonom på trinnet

²³ Konkurransetilsynets organisasjonskart er vedlagt i appendiks 7.7.

under konkurransedirektøren. Derimot har også sjeføkonomen i praksis vært ansatt eksternt, mens juridisk direktør har vært ansatt internt og kan dermed ses på som en topp i karrierestigen for noen ansatte i tilsynet. Mange i Konkurransetilsynet vil trolig også oppleve det å bli forflyttet til staben, enten den juridiske eller økonomiske, som en forfremmelse. Dette kan begrunnes med at folk som ansettes i stabene gjerne er dem som har utmerket seg som særlig kompetente innen sitt fagområde. En ledig stilling i en av stabene vil normalt utlyses eksternt i avisene, men ansatte internt i tilsynet kan også søke på en slik stilling. Det å ansettes i en av stabene, vil dermed også oppfattes som et trinn på karrierestigen. Avdelingsdirektør på de ulike fagavdelingene, jus, økonomi og etterforskning, er for mange likevel det øverste nivået i karrierestigen internt i tilsynet.

Konkurransetilsynet kan betegnes som en stor bedrift i norsk målestokk. I følge den siste årsrapporten (Konkurransetilsynet, 2011a) har tilsynet 114 ansatte, og grensen fra mellomstor til stor bedrift settes i Norge ved 100 ansatte (Finansdepartementet, 1995). Den foregående fremstillingen vedrørende karriereveier i tilsynet viser også at tilsynet består av flere hierarkiske nivåer. I følge Gibbs (1995) gjør disse elementene forfremmelse egnet som incentivmekanisme i tilsynet. Konkurransetilsynets årsrapport (2011a) viser i tillegg at etaten har vært gradvis voksende i antall arbeidstakere de siste årene, noe som i følge litteraturen støtter bruk av forfremmelse. Forfremmelse vil likevel fungere dårlig som incentiv for ansatte på de øverste nivåene organisasjonskartet, noe som gjør eksterne karriereveier mer fristende for dem. Andre incentivmekanismer, som bruk av prestasjonslønn, bør derfor vurderes på disse nivåene i tilsynet. Dette er også konsistent med funnene til Ederhof (2011).

Karrieremotiv samt forfremmelse som signal

En stilling i Konkurransetilsynet kan gi incentiver med tanke på eksterne forfremmelser, ettersom det kan ses på som et springbrett i karrieren. Dette kan gjøre at noen yter høy innsats i tilsynet, ikke bare for å bli forfremmet, men også grunnet muligheten for en karriere hos en annen organisasjon. Mange av dem som har arbeidet i tilsynet blir svært attraktive for det private næringslivet. Noen juridiske direktører er for eksempel svært populære som partnere i jurist- og advokatfirma. Dette kan komme av det Gibbs (1995) presenterte som et av problemene ved bruk av forfremmelse. En forfremmelse i Konkurransetilsynet vil nemlig gi et signal utad til det eksterne arbeidsmarkedet. Forfremmelse av en ansatt vil signalisere til andre potensielle arbeidsgivere at den aktuelle kandidaten er svært dyktig, og dermed vil attraktiviteten øke eksternt for den som forfremmes. En forfremmelse bør derfor medføre en

betydelig lønnsøkning, for at tilsynet skal kunne beholde den som forfremmes. Slik sett kan man si at en forfremmelse i Konkurransetilsynet øker den ansattes økonomiske verdi, og dermed tilsynets kostnad for å beholde vedkommende.

Konkurransetilsynet har altså en stor utfordring i forhold til ansattes karrieremotiv og signaliseringen ved forfremmelse. Som diskutert ved prestasjonslønn, ville det vært fordelaktig dersom tilsynet klarte å beholde ansatte i organisasjonen i noen år til. Den høye turnoveren i tilsynet indikerer at dagens forfremmelsesordning ikke fungerer tilstrekkelig som incentiv. Dette er et resultat av at signalisering i det eksterne arbeidsmarkedet kan medføre at forfremmelser i realiteten øker turnoveren. Sett ut fra tilsynets organisatoriske forhold, vil likevel forfremmelse fungere godt som incentivmekanisme for å stimulere til økt innsats.

4.5.3. Jobbdesign

Utformingen av Konkurransetilsynets jobbdesign kan påvirke etatens effektivitet og grad av måloppnåelse. Dette kommer av at jobbutformingen påvirker de ansattes motivasjon og utnyttelse av evner. Slik sett kan jobbdesign internt i tilsynet ses på som et viktig moment også for å oppnå målene i tildelingsbrevet.

Grad av byråkrati

Når det gjelder beslutningsmyndighet, kan Konkurransetilsynet på en side ses på som en nokså byråkratisk og sentralisert organisasjon. Mange av beslutningene tas av avdelingsdirektørene, eller av konkurransedirektøren selv og vedtaksrådet. De ansatte i tilsynet tar generelt ikke avgjørende beslutninger på egenhånd. Dette kan ha sammenheng med at det på generell basis ikke gis sterke eksplisitte incentiver til de ansatte i tilsynet, noe som i følge Holmström og Milgrom (1991) bør redusere graden av fleksibilitet i jobbutformingen. De ansatte vil heller ikke stå finansielt ansvarlig for prestasjonene sine, noe som også er et argument for mer sentralisering av beslutningsretten. Foruten om at man mister muligheten til forfremmelse, vil det nemlig ikke sanksjoneres mot dårlige prestasjoner i tilsynet.

På en annen side kan visse typer avgjørelser, i følge våre informanter, være delegert nedover i organisasjonskartet. På grunn av tilsynets store pågang av tips og klager angående

forbudssakene, vil for eksempel henleggelse av saker kunne gjøres av en eller et fåtall saksbehandlere. Konkurransetilsynet har ikke ressurser eller kapasitet til å kunne behandle alle tipsene i like stor grad, og dermed er beslutninger angående henleggelse mer delegert enn beslutninger om videre behandling. Med et slikt utgangspunkt kan ansatte i tilsynet sies å ha noe større beslutningsansvar enn argumentert for tidligere. En slik jobbdesign impliserer i så fall at sterkere incentiver bør gis.

Oppgavefordeling

Den foregående avveiningen mellom sentralisering og desentralisering er av interesse internt i Konkurransetilsynet ettersom de ansatte generelt utfører flere ulike arbeidsoppgaver. I tillegg har dette aspektet betydning for de ansattes motivasjon. I følge informantene i tilsynet, prøves det å fordele oppgaver mellom ansatte slik at spennende og interessante oppgaver allokeres til forskjellige ansatte på avdelingene. Det forsøkes å allokere rutineoppgaver, som vurdering av fusjonsmeldinger, mellom ulike arbeidstakere. Det er heller ikke slik at ansatte i tilsynet kun arbeider med en type konkurransesaker, til tross for at noen er spesialiserte innen et avgrenset område. I Konkurransetilsynet forsøker man å få ansatte til å bruke kompetansen sin i flere sammenhenger, og de pålegges derfor flere forskjellige arbeidsoppgaver. Et konkret eksempel på dette, i henhold til informantene, er en ansatt i tilsynet som både arbeider med etterforskning, men som også har vært med på arbeidet i det internasjonale konkurransenettverket.

De ansatte i tilsynet har altså et vidt spekter av arbeidsoppgaver, og dette taler for at man har etablert en jobbdesign med fokus på multitasking. Dette er fordelaktig ettersom multitasking kan øke de ansattes motivasjon, i tillegg til at det fremmer kontinuerlig læring i tilsynet. I følge våre respondenter, er det få andre arbeidsteder hvor jurister og økonomer får brukt fagfeltet sitt i like stor grad som i tilsynet, og gjerne i tillegg på viktige saker som berører mange. Dette kan bidra til å motivere de ansatte. Multitasking er også positivt i tilsynet ettersom flere av deres oppgaver er komplementære, og Schöttner (2008) hevder at komplementaritet mellom arbeidsoppgaver gjør det ønskelig med multitasking. En ulempe ved en slik jobbdesign, knytter seg imidlertid til det faktum at tilsynet vil miste den såkalte spesialiseringsgevinsten. Dersom ansatte i Konkurransetilsynet i stedet hadde fokusert på et område, for eksempel kun kartell- eller fusjonssaker, kunne tilsynet oppnådd en produktivitetseffekt i form av økt yteevne.

En dynamisk fremfor statisk jobbdesignmodell vil, som nevnt i litteraturdelen, være mest realistisk for Konkurransetilsynet. Ettersom tilsynet og dets omgivelser stadig er i endring, bør det ideelt sette tas hensyn til tidsperspektiv. Ved et slikt utgangspunkt vil det i følge Meyer, Olsen og Torsvik (1996) være optimalt å etablere fellesansvar for de ansatte. Dette er også tilfellet Konkurransetilsynet. De ansatte arbeider stort sett i tverrfaglige team, ofte bestående av både økonomer og jurister. Bruk av team er svært viktig og sentralt i tilsynet, og følgelig vil team komme som et eget tema i utredningen.

Konklusjonen med fellesansvar som det optimale i tilsynet, kommer av at en slik jobbdesign i følge litteraturen demper mothakeeffekten. Til tross for at vi i kapittel 4.4.1.2 konkluderte med lite negative mothakeeffekter i forholdet mellom FAD og tilsynet, tilsier ikke det at det samme gjelder internt i tilsynet. De ansatte i tilsynet kan nemlig få negative implisitte incentiver til å yte høy innsats dersom de frykter at dette vil føre til at mer arbeidsoppgaver allokeres til dem. Ettersom tilsynet har knapphet på ressurser, er trolig denne frykten reell for ansatte som fullfører dagens oppgaver svært effektivt og dermed har tid tilgjengelig. En demping av mothakeeffekten ved bruk av team, gjerne i kombinasjon med at ulike og mangfoldige oppgaver allokeres sammen, kan dermed være optimalt i tilsynet.

4.5.4. Bruk av teamarbeid

Bruk av team er svært utbredt og viktig i Konkurransetilsynet. At samarbeidet fungerer i de ulike teamene er helt sentralt for at tilsynet skal nå målene i tildelingsbrevet.

Teamorganisering i tilsynet

Teamene i Konkurransetilsynet består av ansatte med ulik bakgrunn og erfaring. Det innebærer at teamene som benyttes ofte er tverrfaglige, sammensatt av både jurister og økonomer. Dette kommer av at de ulike konkurransesakene omhandler både juss og økonomi og det er viktig at man jobber tett sammen. Det er også slik at teammedlemmene bør ha en viss type komplementær kompetanse for at teamene skal fungere optimalt. Det vil si at juristene bør forstå noe økonomi og økonomene bør forstå noe juss. Tilsynet prøver i tillegg å organisere teamene slik at de består av en kombinasjon av folk med lang erfaring og nyansatte. Dette gjøres ettersom de nyeste i organisasjonen da får relevant opplæring. Videre opprettes teamene i Konkurransetilsynet som oftest for å arbeide med en bestemt oppgave

eller sak, og det er sjeldent at man arbeider med mer enn en sak av gangen. Særlig gjelder dette de store og mer komplekse sakene. En slik organisering gjør at teamene i tilsynet ofte skifter sammensetning, og størrelsen på teamene avhenger av sakenes kompleksitet.

Det er fordelaktig å videreføre teamarbeid i tilsynet ettersom det jobbes med komplekse saker og ansatte har ulike ferdigheter. Tverrfaglige team er dermed å foretrekke, ettersom det gir tilsynet tilgang til komplementære ressurser. Dette er konsekvent med resultatet til Lazear og Shaw (2007). De beskrevne teamene i tilsynet har en nokså heterogen sammensetning, noe som legger til rette for læring samt informasjons- og kunnskapsoverføring. Problemet med slik informasjonsutveksling og læring, er at det tar tid bort fra andre viktige oppgaver i tilsynet. Dette oppveies trolig likevel av den positive effekten av at ansatte lærer av hverandre i tilsynet. Det er dermed fordelaktig at Konkurransetilsynet fortsetter med dagens teamorganisering i fremtiden, og gjerne videreutvikler sammensetningen av ansatte med ulik erfaring og fagfelt i enda større grad.

Samarbeid og gruppeincentiver

Det kan sies å være de samarbeidende aktivitetene mellom ansatte som skaper store deler av tilsynets resultater. Samarbeid er dermed et viktig aspekt ved tilsynets arbeid. For eksempel er det slik at et team som arbeider med en enkeltsak, for eksempel en fusjonssak, er avhengig av at teammedlemmene samarbeider for å komme i mål. På slike saker er det knappe tidsfrister som gjør at samarbeid må overholdes, slik at ikke fusjonen skal gjennomføres kun fordi fristene er utløpt. Ettersom innsatsen til hver enkelt ansatt i teamet er vanskelig å måle, bør det i henhold til Prendergast (1999) gis incentiver til gruppen som helhet. Det er dette som for eksempel gjøres i Danmark, ettersom resultatlønnen der er teambasert. Eksplisitte incentiver basert på teamets måloppnåelse kan dermed være optimalt å innføre også i Konkurransetilsynet.

Problemer ved dagens teamorganisering

Problemet assosiert med høy grad av teamarbeid i tilsynet, og spesielt dersom man innfører mer eksplisitte teambaserte incentivsystemer, knytter seg til det som i litteraturen omtales som gratispassasjerproblematikken. Ettersom problemet i henhold til Prendergast (1999) øker med teamstørrelsen, og sakens kompleksitet avgjør teamets størrelse i tilsynet, vil problemet være størst på de mest komplekse konkurransesakene. Effekten av å innføre incentivsystemer basert på teamene sine prestasjoner avhenger da av i hvor stor grad man klarer å måle de

aktuelle prestasjonene til teamet. Tilsynet bør derfor vurdere å innføre eventuelle teambaserte incentivordninger i mindre skala til å begynne med. For eksempel kan dette gjøres ved lite komplekse saker, der det ikke er behov for like store team og målinger.

I tilsynet har man i dag ikke noe incentiv til å utøve såkalt «gruppepress» ettersom de ansatte kun mottar fastlønn. Den enkeltes innsatsnivå vil dermed ikke påvirke de andre teammedlemmenes belønning eksplisitt. Dette er en implikasjon av Kandel og Lazear (1992) sitt krav knyttet til at slikt press kun utøves dersom hvert teammedlems innsats påvirker de andre. Det er også lite sannsynlig at gruppepress oppstår i Konkurransetilsynet selv om man innfører teambasert prestasjonslønn. Grunnen til dette knytter seg til det faktum at teamene i tilsynet med jevne mellomrom skifter sammensetning. Det legges da lite grunnlag og mulighet for at sterk teamidentitet dannes. Når teamene stadig skifter sammensetning, mister medlemmene noen av fordelene ved å arbeide i team. Trusselen om sosial sanksjonering fra de andre teammedlemmene blir dermed ikke reell i tilsynet, og sterke gruppenormer vil trolig ikke oppstå. For å redusere et eventuelt gratispassasjerproblem i tilsynet, kan man grunnet stadig skiftende team derfor ikke forvente at ansatte «overvåker» hverandre og at de sanksjonerer ved dårlig utførte prestasjoner. Det impliserer at tilsynet bør være opptatt av å innføre gode rutiner relatert til måling av de ulike teamenes prestasjoner. Det bør eventuelt vurderes å beholde teamsammensetningene over lengre tidsperioder, og ikke opprette nye team for hver sak eller oppgave. Dette kan nemlig fremme den positive effekten ved sosiale sanksjoner og teamidentitet.

Implikasjoner av Konkurransetilsynets teamorganisering

Det bør ut fra diskusjonen over vurderes å innføre eksplisitte teambaserte incentiver i Konkurransetilsynet. Dette bør gjøres for å gi teammedlemmene ytterligere incentiv til samarbeid og måloppnåelse enn dagens ordning medfører. Dersom et slikt incentivsystem utarbeides bør derimot teamenes prestasjoner måles tilstrekkelig. Dette bør gjøres for å redusere et eventuelt gratispassasjerproblem, ettersom det ved dagens teamorganisering sannsynligvis ikke vil forekomme gruppepress som kan redusere problemet. Effekten av gruppepress og sosiale sanksjoner kan derimot utnyttes i tilsynet, dersom de innfører mer fastlagte teamsammensetninger som opprettholdes over lengre tid.

4.5.5. Målenes motiverende effekt

Målene i tildelingsbrevet kan i seg selv virke motiverende på de ansatte, og slik sett ha en positiv effekt for tilsynet. Ettersom de ansatte og tilsynet som helhet ønsker å nå de målene som er satt, kan målene ha en motiverende effekt. For at dette skal være tilfelle må målene imidlertid oppfylle visse krav. Som nevnt i litteraturkapittelet må de være spesifikke, målbare, ambisiøse, realistiske og tidsavgrensede.

Målene i tildelingsbrevet er som diskutert i kapittel 4.4.4.1, i hovedsak nokså brede. Dette gjør at målene sammen med de tilhørende resultatkravene er lite spesifikke, spesielt relativt til tidligere år. Et lite spesifikt krav i tildelingsbrevet er kravet om effektiv håndhevelse av loven. Hva ligger i ordet effektiv håndhevelse? Dette er en diffus formulering, og kravet er således lite spesifikt. Et annet lite spesifikt og uklart formulert krav, er det som omhandler overvåking av minst to markeder. I tillegg til denne formuleringen om vurdering av «minst to markeder» spesifiseres det nemlig i brevet to konkrete markeder som tilsynet skal se nærmere på. Man kan da spørre seg hvorvidt de to spesifiserte markedene, dagligvaremarkedet og den digitale økonomien, kommer i tillegg til de to markedene i kravet, eller om dette er de to markedene Konkurransetilsynet må vurdere for å oppnå målet. Dersom kravet skal være helt konsistent bør det være to markeder i tillegg til de som nevnes. Dette kommer av at det ikke burde være nødvendig å nevne at minst to markeder skal overvåkes, dersom dette var de to markedene som eksplisitt nevnes i aktivitetene til kravet. I dagens formulering av kravet, kommer derimot ikke dette tydelig frem. Samtaler med de to partene bekrefter at dette kravet er tvetydig, ettersom det oppfattes ulikt av tilsynet og departementet. Kravet bør dermed utformes klarere ved fremtidige tildelingsbrev, med en spesifisering av at tilsynet skal vurdere minst to valgfrie markeder i tillegg til eventuelle markeder som konkret nevnes.

På generell basis må målene i tildelingsbrevet sies å være forholdsvis lite målbare, noe som utgjør en utfordring både for departementet og tilsynet. Dette kan være en av hovedgrunnene til at det ikke utføres eksplisitte målinger av tilsynet, men kun egenrapportering. Dersom målene gjøres mer spesifikke, kan det gi incentiveeffekter ved at det blir lettere å gjennomføre målinger, men det kan også føre til negative vridningseffekter. Ettersom målene er mindre spesifikke vil de gjerne fremstå som ambisiøse, selv om dette ikke beskrives eksplisitt i tildelingsbrevet slik tilfellet er i Danmark. Til tross for at målene gjerne er noe ambisiøse, med tanke på at målene er omfattende og tilsynet har et stramt budsjett, forventes det fra

departementets sin side at alle målene skal nås. Dette er trolig tilfellet ettersom hvert mål alene kan ses på som realistisk. Alle målene i tildelingsbrevet er også klart tidsavgrensede, med tanke på at kontrakten gjelder for et kalenderår av gangen.

For at målene i tildelingsbrevet i seg selv skal ha en positiv motiverende effekt på de ansatte i tilsynet, bør de gjøres mer spesifikke og målbare. Informantene påsto derimot at departementet bevisst har formulert målene som mer generelle, slik at det er opp til tilsynet selv å velge arbeidsmetoder for å nå målene. At målene ikke er spesifikke eller måles av departementet, stammer i følge dem fra poenget om et uavhengig tilsyn som i hovedsak ikke er politisk styrt. Lite spesifikke mål bør derimot problematiseres da man uten måling mister incentiveeffekter, i tillegg til at motivasjonseffekten ved målene i seg selv reduseres. Den grunnleggende forutsetningen for at målene skal kunne motivere tilsynet som helhet er derimot til stedet, ettersom tilsynet trolig er enige i de målene som gis i tildelingsbrevet. Dette fremgår blant annet av styringskalenderen²⁴ som viser at Konkurransetilsynet og FAD har omfattende interaksjon i forkant av målenes utforming. Tilsynets delaktighet i tildelingsbrevets utforming, bortsett fra ved noen hovedmomenter er vedtatt i Stortinget, vitner om at de trolig samtykker om målene.

²⁴ Se styringskalenderen vedlagt i appendiks 7.5.

4.6. Optimal utforming av incentivsystemer for Konkurransetilsynet

I denne avsluttende delen av utredningen, oppsummeres først incentivmekanismene FAD bør benytte mot Konkurransetilsynet. Deretter sammenfattes de mer interne mekanismene som tilsynet bør anvende.

4.6.1. Viktige aspekter ved utformingen av tildelingsbrevet

Den foregående diskusjonen viser at det er flere elementer som er viktige ved utformingen av tildelingsbrevet. For at brevet skal utgjøre en mest mulig optimal incentivkontrakt for Konkurransetilsynet, innebærer det at FAD bør ta hensyn til momentene oppsummert i dette delkapittelet.

Innføring av eksplisitte incentiver og kortsiktige konsekvenser?

Den tidligere drøftingen viser at det er få implisitte incentiver for tilsynet, verken positive eller negative. Over- eller underprestering fra tilsynets side får nemlig ikke konsekvenser for neste års tildelingsbrev. Derimot vil tilsynets måloppnåelse og innsats kunne få konsekvenser på lang sikt. Dette er problematisk grunnet Konkurransetilsynets relativt høye turnover, da noen ansatte i tilsynet må ta følgene av andres prestasjoner mens andre unngår ansvar. Ut fra dette perspektivet bør FAD vurdere å innføre konsekvenser for tilsynet på *kort* sikt, som belønning og eventuelle straffemekanismer. Implementering av slike mekanismer er også fordelaktig grunnet fravær av implisitte incentiver. Slik kan man øke tilsynets incentiver til å prestere optimalt.

Det nære forholdet mellom departementet og tilsynet er en faktor som også bør problematiseres. Det er viktig at FAD, for å gi tilsynet incentiver, opptrer som overordnet og tar avgjørelser på egenhånd. Tilsynet kan gi råd, men det de foreslår bør vurderes kritisk av departementet. For å gi korrekte incentiver bør det altså implementeres et klarere prinsipal-agent forhold mellom FAD og tilsynet enn realiteten tilsier at det er i dag.

Et tildelingsbrev som sammenfatter de overordnedes interesser

Ved utformingen av tildelingsbrevet er det videre hensiktsmessig å ta stilling til at tilsynet står ovenfor flere interessenter, i tillegg til departementet. FAD bør derfor mer bevisst ta hensyn til hvilke interesser både næringslivet, media og domstolene har og hvordan disse kan legge føringer på tilsynets prioriteringer. Dette impliserer at departementet i større grad bør utforme et tildelingsbrev som sammenfatter flere av tilsynet sine overordnedes interesser. Ettersom Konkurransetilsynet står ovenfor flere interessenter, kan målene i tildelingsbrevet som kun omhandler FAD sine interesser nedprioriteres av tilsynet. Departementet bør derfor gi ekstra incentiver for at disse målene skal utføres optimalt.

Tilbakeføring av kravet om fusjonsbehandling?

Ved utformingen av tildelingsbrevet bør FAD reflektere over om vridningseffekter oppstår eller kan oppstå. Ved fremtidige tildelingsbrev er det ønskelig å forhindre slike effekter, og sikre at alle viktige aspekter får oppmerksomhet fra Konkurransetilsynet. Ut fra den foregående diskusjonen er det flere grunner til at vridninger kan oppstå i tilsynet. For eksempel vil deres oppmerksomhet vris mot de målene som eksplisitt nevnes i tildelingsbrevet. Det innebærer at fusjonsbehandling eksplisitt bør tilbakeføres som et krav i brevet, dersom dette fortsatt er like viktig. Til tross for at loven pålegger tilsynet å utføre fusjonskontroll, kan et bortfall av kravet redusere incentivene til å utføre kontrollen like tilstrekkelig. Storbritannia påviser i tillegg at fusjoner har store brukereffekter, noe som er enda et argument for at fusjonskontroll bør med i incentivkontrakten. Vridninger kan i tillegg oppstå grunnet tilsynets praksis for saksprioriteringen, ved at ressurskrevende misbrukssaker nedprioriteres fremfor mindre krevende kartellsaker. FAD bør dermed vurdere å innføre en praksis hvor tilleggsbevilgning blir gitt ved misbrukssaker, slik at tilsynet også har incentiv til å forfølge mer krevende saker.

Vridninger; noe å lære fra de danske konkurransemyndighetene?

For å unngå vridningseffekter, er det viktig at alt FAD ønsker at tilsynet skal utføre blir eksplisitt målt i tilsynets rapportering. Det er nemlig slik at det tilsynet måles på, vil de ha incentiv til å utføre. Det impliserer at tildelingsbrevet bør inneholde flere resultatmål, og et eventuelt bortfall av mål bør begrunnes med at aspektet ikke lenger er viktig. Slikt sett, er det lite fordelaktig med siste års utvikling hvor antall mål er redusert. En annen løsning på problemet er å utforme målene i tildelingsbrevet relativt bredt, slik at de inkluderer mange aspekter ved tilsynets arbeid. En ulempe ved sistnevnte relaterer seg til at brede mål er mindre

spesifikke. Lite spesifikke mål kan gjøre det vanskeligere for tilsynet å vite konkret hva som kreves for måloppnåelse, noe som i tillegg gjør det vanskeligere for departementet å måle grad av resultatoppnåelse. Totalt sett er det imidlertid ønskelig at målene i tildelingsbrevet er brede relativt til smale, ettersom smale mål tenderer mot å gi innsatsvridninger. Brede mål bør imidlertid i fremtiden konkretiseres ned i flere mer spesifikke underordnede mål, slik som det gjøres i Danmark.

Ettersom noen konkurransesaker, som kartellsaker relativt til misbrukssaker, er mer målbare og synlige, bør det generelt gis mindre incentiver i tilsynet for å unngå vridningseffekter. Alternativt bør FAD innføre flere overvåkingmekanismer. Det innebærer at departementet i større grad bør gjennomføre stikkprøver og kontrollere arbeidet som utførers. For eksempel bør FAD evaluere noen fusjonssaker som *ikke* innklages til dem, for å gi tilsynet incentiv til en mer effektiv fusjonsbehandling. De bør også foreta egne evalueringer av måloppnåelse, og ikke kun ha egenrapportering fra tilsynet. Det vil si at FAD for eksempel bør foreta evalueringer av tilsynets saksprosess også ved andre typer saker enn fusjoner. I noen situasjoner kan det også være hensiktsmessig å innføre subjektive evalueringer på områder der det er vanskelig å spesifisere objektive mål. For eksempel kan dette innføres ved de overnevnte evalueringene av tilsynets saksprosess. Departementet bør også vurdere å innføre en konkret vektning av målene i tildelingsbrevet, slik som i Danmark. Slik kan de nemlig sikre seg kontroll over eventuelle vridningseffekter i tilsynet. Siden Konkurransetilsynet står ovenfor svært mange arbeidsoppgaver og et stramt budsjett, utføres det trolig noen prioriteringer med dagens praksis. En kontroll over disse prioriteringene ved bruk av konkret vektlegging, kan dermed være hensiktsmessig.

Hvordan unngå incentivproblemer?

I diskusjonen er det nevnt flere mulige aspekter hvor tilsynet kan utøve former for manipulativ atferd for å optimalisere egen situasjon. For å unngå dette, bør FAD regelmessig endre både målene i tildelingsbrevet samt hvordan målingene utføres. Alternativt bør FAD i større grad ta i bruk overvåkingmekanismer eller benytte brede prestasjonsmål i tildelingsbrevet. Begge de sistnevnte tiltakene, vil altså kunne benyttes for å redusere både vridningseffekter og manipulasjon. For å hindre slike incentivproblemer, bør altså FAD utøve et eller flere konkrete tiltak ved fremtidig utforming av tildelingsbrevet.

For å sikre at tildelingsbrevet etterfølges på en optimal måte, bør departementet i tillegg innføre mer måling av tilsynet. Dagens praksis med kun egenrapportering gir begrensede incentiver. Det er viktig å måle både direkte og indirekte virkninger ved tilsynets håndhevelse av konkurranseloven, for at ikke kartellavdekking skal prioriteres kun grunnet entydig positive direkte virkninger. FAD bør også øke informasjonsinnhenting for å kunne bedre evalueringprosessen av tilsynet. Videre bør tildelingsbrevet i hovedsak bestå av brede prestasjonsmål, da dette reduserer eventuell manipulativ atferd og vridninger. Likevel bør målene konkretiseres ned i mer spesifikke delmål enn det som er dagens praksis. Ettersom delmålene da vil være smalere, bør alle viktige aspekter tas med som delmål for å unngå vridninger. Dette impliserer at FAD totalt sett ikke bør fokusere på å redusere antall delmål i seg selv.

4.6.2. Utforming av optimale incentiver internt i Konkurransetilsynet

Konkurransetilsynet står selv ovenfor flere mekanismer de kan benytte for å øke ansattes incentiver. Bruk av slike incentivordninger vil ha implikasjon for grad av måloppnåelse og hvordan ansatte arbeider. Dette impliserer at virkemidler som tilsynet selv iverksetter for å øke ansattes incentiver, også vil øke måloppnåelse av tildelingsbrevet slik at departementets interesser i større grad tilfredsstilles. De interne rammene hos Konkurransetilsynet vil dermed være av relevans for FAD og deres utforming av optimale incentivsystemer.

Innføring av prestasjonsbasert lønn?

For å oppnå økte incentiver og prestasjoner innad i tilsynet kan blant annet prestasjonsbasert lønn og forfremmelser benyttes som incentivmekanismer. I dag eksisterer det ikke bruk av prestasjonslønn i Konkurransetilsynet. Dette kan imidlertid være en interessant ordning å innføre, både for å øke de ansattes innsats og sikre sammenfallende interesser mellom partene, men også for å bidra til reduksjon av tilsynets turnover. Dersom man evner å beholde de dyktigste og mest erfarne medarbeiderne, vil det nemlig påvirke tilsynets grad av måloppnåelse. Prestasjonslønn kan for eksempel knyttes til en eventuell vektlegging av målene i tildelingsbrevet, for å styre innsatsvridninger. I tillegg kan prestasjonslønn gis der det er behov for eksplisitte incentiver i fravær av andre incentivmekanismer. Eksempelvis kan slik lønn utbetales ved måloppnåelse av mindre synlige oppgaver, eller for å gi tilsynet incentiv til å overprestere relativt til målene.

Fungerer forfremmelse som incentivmekanisme?

Forfremmelse benyttes som incentivmekanisme internt i Konkurransetilsynet, og en god forfremmelsesordning gir ansatte incentiv til å yte høy innsats, selv ved fravær av andre eksplisitte incentiver. Konkurransetilsynet betraktes som en relativt stor organisasjon med flere hierarkiske nivåer, i tillegg til at tilsynet er voksende. Alle disse momentene taler for at forfremmelse kan fungere godt som incentivmekanisme også i fremtiden i tilsynet.

Signaleffekten ved forfremmelser, samt de ansattes karrieremotiv, vil derimot i verste fall kunne føre til høyere turnover. For å unngå dette må forfremmelser i Konkurransetilsynet derfor medføre en betydelig lønnsøkning, noe som kan være problematisk i offentlige organisasjoner.

Hvordan gruppere arbeidsoppgaver?

Jobbdesign er også diskutert som en alternativ incentivmekanisme, og kan benyttes for å sikre motiverte ansatte som yter høy innsats. Utforming av ansattes arbeidsoppgaver, vil kunne reflekteres i tilsynets effektivitet, og dermed grad av måloppnåelse. I dag står ansatte i tilsynet ovenfor flere ulike arbeidsoppgaver på samme tid. Dette er hensiktsmessig både for å oppnå størst mulig motivasjon og læring, samt for å forbedre arbeidsprosessene. For tilsynet vil det i fremtiden være en fordel å gruppere komplementære arbeidsoppgaver under en jobbeskrivelse, mens substituttoppgaver bør fordeles til ulike ansatte. Helt konkret kan dette innebære at ansatte som arbeider med kartellsaker også får ansvar for å øke kjennskap om emnet, altså styrke den preventive virkningen. I tillegg til allokering av arbeidsoppgaver, innebærer jobbdesign å ta stilling til grad av beslutningsmyndighet. Hvor mye beslutningsansvar skal ansatte i tilsynet ha? Dette avhenger av styrken på tilsynets incentiver. Dersom tilsynet velger å innføre sterkere incentivordninger, for eksempel implementere resultatlønn, vil det være optimalt å tillate større grad av desentralisert beslutningsmyndighet i Konkurransetilsynet.

Innføring av teambaserte incentiver og mer stabile sammensetninger?

Ettersom Konkurransetilsynet benytter mye teamarbeid, foreligger det høy grad av fellesansvar for flere av oppgavene som utføres. Tilsynets arbeidsoppgaver anses som komplekse, og det gjør teamorganisering hensiktsmessig. Bruk av team er også fordelaktig ettersom det fører til økt læring og utnyttelse av ansattes komplementære ferdigheter, i tillegg til at det fremmer samarbeid. I Konkurransetilsynet er det ofte de samarbeidende aktivitetene som skaper tilsynets resultater. Dette impliserer at en eventuell innføring av sterke

incentivordninger, som prestasjonslønn, bør være teambasert. Dette gjelder særlig ettersom ansattes individuelle bidrag til resultatoppnåelse ofte ikke er målbare. En innføring av sterke incentiver krever imidlertid gode rutiner i forhold til måling av teamets prestasjoner. Tilsynet bør også vurdere å innføre en praksis med mer stabile teamsammensetninger enn dagens tilfelle. Dette kan nemlig medføre at de oppnår nytte fra sosial sanksjonering i teamene, slik at det ikke er like stort behov for andre incentivmekanismer.

Hvordan styrke målenes motiverende effekt?

Avslutningsvis bør FAD prøve å utforme og formulere målene i tildelingsbrevet slik at de i seg selv kan virke motiverende på ansatte og tilsynet som helhet. Helt konkret bør for eksempel målet angående markedsovervåking formuleres mer tydelig og spesifikt. I tillegg til at målene i tildelingsbrevet er lite spesifikke, er svært få av målene spesielt målbare. En konkretisering i delmål slik som i den danske resultatkontrakten, vil dermed forbedre tildelingsbrevet vesentlig som incentivkontrakt.

5. Konklusjon

Incentiver kan endre menneskers og organisasjoners atferd, noe som gjør utforming av incentivsystemer til et viktig virkemiddel for å oppnå ønsket innsats og prioriteringer. Som en implikasjon av dette, har utredningen tatt for seg hvordan optimale incentivsystemer bør utformes mellom en offentlig oppdragsgiver og en utførende etat. Mer spesifikt er det i utredningen diskutert hvordan tildelingsbrevet kan utformes av FAD for å utgjøre en optimal incentivkontrakt for Konkurransetilsynet.

Ettersom FAD og Konkurransetilsynet tilhører offentlig sektor, gjør det utforming av incentivkontrakter mer krevende. Grunnen er at måling av tilsynets resultater må utføres på en annen måte, ettersom grad av måloppnåelse knyttes til andre aspekter enn økonomiske resultater. Siden Konkurransetilsynet i tillegg utfører et bredt spekter av arbeidsoppgaver, som også berører mange ulike interessenter, er det mer komplekst for departementet å gi tilsynet sterke incentiver. Noen konkrete tiltak kan imidlertid iverksettes for å styrke Konkurransetilsynets incentiver.

For å få tilsynet til å utøve optimal innsats og prioriteringer, bør departementet etablere et klarere prinsipal-agent forhold mellom de to partene. Det bør også innføres umiddelbare konsekvenser ved lite tilfredsstillende resultater. FAD bør i tillegg utforme et tildelingsbrev som i større grad sammenfatter interessene til etatens overordnede. Ved en slik utforming bør departementet imidlertid gi ekstra incentiver på målene som kun omhandler egne interesser, for å unngå at disse nedprioriteres. Ettersom uheldig innsatsallokering kan oppstå i Konkurransetilsynet, vil det være hensiktsmessig med en vektning av målene i tildelingsbrevet. Ved bruk av vektning kan departementet styre innsatsallokeringen i en mer optimal retning. Det er også slik at alt FAD ønsker tilsynet skal gjøre bør inngå i eksplisitte mål. Tilsynet vil nemlig ha incentiv til å utføre det de måles på. Et krav om fusjonsbehandling bør derfor tilbakeføres i tildelingsbrevet. Departementet bør også fokusere på måling av ulike virkninger ved tilsynets håndheving av konkurranseloven. For å unngå incentivproblemer bør FAD jevnlig endre målene i tildelingsbrevet samt innføre flere overvåkingsmekanismer som stikkprøver og kontroller. I tillegg bør departementet benytte resultatmål som inkluderer flere aspekter ved tilsynets arbeid. Målene i tildelingsbrevet bør likevel konkretiseres ned i delmål for å gjøre dem mer målbare. Dette medfører også at målene blir mer motiverende for de ansatte.

For å oppnå målene i tildelingsbrevet, og dermed departementets interesser, bør incentivmekanismer internt i Konkurransetilsynet også benyttes. For å øke ansattes incentiver kan en innføring av prestasjonslønn være fordelaktig. Dette kan medføre at ansatte yter høy innsats og blir værende lengre i etaten. Dersom Konkurransetilsynet ønsker å benytte forfremmelse som incentivmekanisme, bør dette imidlertid medføre tilstrekkelig lønnsøkning. Ettersom forfremmelser sender signaler til det eksterne arbeidsmarkedet om kvalifiserte kandidater, risikerer tilsynet økt turnover rate dersom det ikke gis tilstrekkelig lønnsøkning. Siden tilsynet står ovenfor svært komplekse konkurransesaker innebærer det at de bør benytte teamorganisering. Teamene bør bestå av ansatte med komplementære ferdigheter, slik at tilsynets effektivitet og saksbehandling optimaliseres. Ettersom tilsynet utfører flere arbeidsoppgaver bør det i tillegg tas sikte på å gruppere komplementære oppgaver sammen. Helt konkret innebærer det at team som arbeider med kartellsaker også bør ha ansvar for tilhørende preventivt arbeid, eksempelvis arbeidet med å øke kjennskapen til lempningsordningen. Med teamorganisering i tilsynet, bør teambaserte fremfor individuelle belønninger implementeres. En praksis med mer fastlagte teamsammensetninger kan også med fordel innføres i tilsynet. Dette gjør at ansatte i større grad kan overvåke hverandre, noe som kan reduserer behovet for andre overvåkingsmekanismer.

Konklusjonene som fremkommer i denne utredningen er også av relevans for andre forhold enn konteksten mellom departementet og Konkurransetilsynet. Forhold som angår spesifikke tiltak i tildelingsbrevet, for eksempel tilknyttet målenes utforming og behandling av konkurransesaker, berører imidlertid spesielt relasjonen mellom FAD og tilsynet. Elementene bak tiltakene, og argumentene for hvorfor slike tiltak bør iverksettes, kan derimot overføres til lignende settinger. De generelle momentene angående hvordan organisasjoner prioriterer arbeidsoppgaver og allokere innsats mot det som måles, er altså overførbart. Det samme angår enkelte elementer relatert til incentiver internt i Konkurransetilsynet. Eksempelvis gjelder dette hvordan prestasjonslønn og forfremmelse kan gi ansatte incentiv til høy innsats. Hvorvidt det er hensiktsmessig å benytte team og hvordan jobber bør utformes, vil imidlertid avhenge av virksomheten og arbeidsoppgavenes kompleksitet.

6. Kilder

- Akerlof, G.A. (1970) The Market for «Lemons»: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84 (3), s. 488-500.
- Arrow, K. (1963) Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care. *The American Economic Review*, 53 (5), s. 941-973.
- Baker, G.P. (1992) Incentive Contracts and Performance Measurement. *Journal of Political Economy*, 100 (3), s. 598-614.
- Baker, G. (2002) Distortion and Risk in Optimal Incentive Contracts. *Journal of Human Resources*, 37 (4), s. 728-751.
- Banker, R.D., Lee, S.-Y., Potter, G., Srinivasan, D. (2001) An empirical analysis of continuing improvements following the implementation of a performance-based compensation plan. *Journal of Accounting and Economics*, 30 (3), s. 315-350.
- Baker, G.P., Jensen, M.C. & Murphy, K.T (1988) Compensation and Incentives: Practice vs. Theory. *The Journal of Finance*, 43 (3), s. 593-616.
- Besanko, D., Dranove, D., Shanley, M. & Schaefer, S. (2009) *Economics of Strategy*. 5.utg. Hoboken, Wiley.
- Bonner, S.E. & Sprinkle, G.B. (2002) The effects of monetary incentives on effort and task performance: Theories, evidence, and a framework for research. *Accounting, Organizations and Society*, 27, s. 303-345.
- Bouwens, J. & Van Lent, L. (2006) Performance Measure Properties and the Effect of Incentive Contracts. *Journal of Management Accounting Research*, 18 (1), s. 55-75.
- Boyce, C. & Neale, P. (2006) Conducting In-depth Interviews: A Guide for Designing and Conducting In-Depth Interviews for Evaluation Input. *Pathfinder International*
- Burgess, S. & Ratto, M. (2003) The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence. *Oxford Review of Economic Policy*, 19 (2), s. 285-300.
- Campbell, D. (2008) Nonfinancial Performance Measures and Promotion-Based Incentives. *Journal of Accounting Research*, 46 (2), s. 297-332.
- Casas-Arce, P. & Hejeebu, S. (2011) Job Design in the Presence of Career Concerns, *mimeo*, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.
- Cardy, L.R. & Suazo, M.M. (2007) Performance Measures: Bandwidth versus Fidelity in Performance Management. Working Paper, The University of Texas.

- Che, Y.-K. & Yoo, S.-W. (2001) Optimal Incentives for Teams. *The American Economic Review*, 91 (3), s. 525-541.
- Copenhagen Economics (2007) Ekstern utredning om konkurranseindikatorer og andre relevante analysemetoder. Utredning utført for Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Juni 2007.
- Courty, P. & Marschke, G. (2004) An Empirical Investigation of Gaming Responses to Explicit Performance Incentives. *Journal of Labor Economics*, 22 (1), s. 23-56.
- Darley, J. (1991) Setting Standards Seeks Control, Risks Distortion. *Institute of Government Studies Public Affairs Report*, 32 (4), University of California, Berkeley.
- Deci, E.L. (1972) The Effects of Contingent and Noncontingent Rewards and Controls on Intrinsic Motivation. *Organizational Behaviour and Human Performance*, 8, s. 217-229.
- Deci, E.L., Ryan, R.M. & Koestner, R. (1999) A Meta-Analytic Review of Experiments Examining the Effects of Extrinsic Rewards on Intrinsic Motivation. *Psychological Bulletin*, 125(6), s. 627-668.
- Demski, J.S, Frimor, H. & Sappington, D.M. (2004) Efficient Manipulation in a Repeated Setting. *Journal of Accounting Research*, 42 (1), s. 31-49.
- Dixit, A. (1997) Power of Incentives in Private vs Public Organisations. *American Economic Review Papers and Proceedings*, 87, s. 378-382.
- Dixit, A. (2002) Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review. *The Journal of Human Resources*, 37 (4), s. 696-727.
- Duso, T., Gugler, K. & Szücs, F. (2010) An Empirical Assessment of the 2004 EU Merger Policy Reform. Working paper, Social Science Research Center Berlin.
- Ederhof, M. (2011) Incentive Compensation and Promotion-Based Incentives of Mid-Level Managers: Evidence from a Multinational Corporation. *Accounting Review*, 86 (1), s. 131-153.
- Fairburn, J.A. & Malcomson, J.M. (2001) Performance, Promotion, and the Peter Principle. *Review of Economic Studies*, 68 (234), s. 45-66.
- Fama, E.F. (1980) Agency Problems and the Theory of the Firm. *Journal of Political Economy*, 88 (2), s. 288-307.
- Feltham, G. A. & Xie, J. (1994). Performance Measure Congruity and Diversity in Multi-task Principal/Agent Relations. *The Accounting Review*, 69 (3), s. 429-453.
- Finansdepartementet. (1995) Fra sparing til egenkapital. NOU 1995:16. Oslo, Statens forvaltningstjeneste.

- Fontana, A. & Frey, J.H. (1994) Interviewing – The Art of Science. *The Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, Sage Publications.
- Gibbons, R. (1987) Piece-Rate Incentive Schemes. *Journal of Labor Economics*, 5 (4), s. 413-429.
- Gibbons, R. (1998) Incentives in Organizations. *The Journal of Economic Perspectives*, 12 (4), s.115-132.
- Gibbons, R. & Murphy, K.J. (1992) Optimal Incentive Contracts in the Presence of Career Concerns: Theory and Evidence. *Journal of Political Economy*, 100 (3), s. 468-505.
- Gibbs, M. (1995) Incentive Compensation in a Corporate Hierarchy, *Journal of Accounting & Economics*, 19, s. 247-277.
- Gibbs, M. (1996) Promotions and Incentives, mimeo, University of Chicago.
- Gibbs, M., Merchant, K. A, Van der Stede, W. A. & Vargus, M.E. (2004) Determinants and Effects of Subjectivity in Incentives. *The Accounting Review*, 79 (2), s. 409-436.
- Gibbs, M., Merchant, K.A, Van der Stede, W.A. & Vargus, M.E. (2009) Performance measure properties and incentive system design. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 48 (2), s. 237-264.
- Gibbs, M., Levenson, A. & Zoghi, C. (2010) Why are jobs designed the way they are? *Research in Labor Economics*, 30, s. 107-154.
- Goldman, E. & Slezak, S.L. (2006) An equilibrium model of incentive contracts in the presence of information manipulation. *Journal of Financial Economics*, 80 (3), s. 603-626.
- Gray, E., Bull, R., Knox, R., Samadi, F, Vascott, D., Samuels, D., Elward, D., Donald, R., & Mellino, E. (2011) Rating Enforcement 2011, *Global Competition Review*, 14 (6), s. 1-150.
- Greenwald, B.C. (1986) Adverse Selection in the Labour Market. *The Review of Economic Studies*, 53 (3), s. 325-347.
- Guion, L.A., Diehl, D.C. & McDonald, D. (2011) Conducting an In-depth Interview. University of Florida.
- Hall, B. (2002) Incentive Strategy Within Organizations, Case/mimeo, Harvard Business School.
- Hamilton, B., Nickerson, J. & Owan, H. (2003) Team Incentives and Worker Heterogeneity: An Empirical Analysis of the Impact of Teams on Productivity and Participation. *Journal of Political Economy*, 111 (3), s. 465-497.

- Hayes, R.M. & Schaefer, S. (2000) Implicit contracts and the explanatory power of top executive compensation for future performance. *RAND Journal of Economics*, 31 (2), s. 273-293.
- Hjelmeng, E. (2011) Institusjoner og oversikt, *Notat utdelt på kurset BUS442 Konkurranserett*, upublisert.
- Holmström, B. (1979) Moral Hazard and Observability. *Bell Journal of Economics*, 10 (1), s. 74-91.
- Holmström, B. (1982) Moral hazard in teams. *Bell Journal of Economics*, 13, s. 324-340.
- Holmström, B. (1999) Managerial Incentiv Problems: A Dynamic Perspective. *Review of Economic Studies*, 66, s. 169-182.
- Holmström, B. & Milgrom, R. (1988) Common Agency and Exclusive Dealing. Working paper, Yale University and Stanford University.
- Holmström, B. & Milgrom, R. (1990) Regulating Trade Among Agents. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 146 (1), s. 85-105.
- Holmström, B. & Milgrom, P. (1991) Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 7 (2), s. 24-52.
- International Competition Network (2009) Seminar on Competition Agency Effectiveness, Summary Report, Brussel, januar 2009.
- Jensen, M.C. & Meckling, W.H. (1976) Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3 (4), s. 305-360.
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2011) *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 4.utg. Oslo, Abstrakt forlag.
- Kaarbøe, O.M. & Olsen, T.E. (2006) Career Concerns, Monetary Incentives and Job Design. *The Scandinavian Journal of Economics*, 108 (2), s. 299-316.
- Kandel, E. & Lazear, E. (1992) Peer Pressure and Partnerships. *Journal of Political Economy*, 100 (4), s. 801-817.
- Kerr, S. (1975) On The Folly of Rewarding A, While Hoping for B. *The Academy of Management Journal*, 18 (4), s. 769-783.
- Konkurranseloven (2004) *Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger av 1. mai 2004 nr. 12*.

- Konkurransetilsynet (2009) *Konkurransen i Norge*. Rapport, januar 2009.
- Konkurransetilsynet (23. september 2010a) *Konkurranseloven* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.konkurransetilsynet.no/no/Konkurranseregler/Konkurranseloven/>> [Nedlastet 18.april 2012].
- Konkurransetilsynet (2010b) Årsrapport.
- Konkurransetilsynet (2011a) Årsrapport.
- Konkurransetilsynet (2011b) *Konkurransetilsynet 2011-2012* [Brosjyre/Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.konkurransetilsynet.no/ImageVaultFiles/id_5414/cf_5/Konkurransetilsynet_2011-2012.PDF> [Nedlastet 18.april 2012].
- Konkurransetilsynet (22. februar 2012a) *Om Konkurransetilsynet* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.konkurransetilsynet.no/no/om/>> [Nedlastet 18.april 2012].
- Konkurransetilsynet (16. mars 2012b) *Organisering og ledelse* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.konkurransetilsynet.no/no/om/Organisering-og-ledelse/>> [Nedlastet 1. juni 2012].
- Konkurrence og Forbrugerstyrelsen (2011a) Resultatkontrakt 2011-2013, utstedt fra Erhvervs- og vækstministeriet, Danmark. Tilgjengelig fra <<http://www.kfst.dk/om-os/maal-og-styring/>>.
- Konkurrence og Forbrugerstyrelsen (2011b) Lønpolitikk for Konkurrence og Forbrugerstyrelsen, Danmark. Tilgjengelig fra <<http://perst.dk/~media/Publications/2011/Eksempler%20paa%20loennpolitik/Konkurrence-%20og%20Forbrugerstyrelsens%20%C3%B8npolitik.ashx>>.
- Kwoka, J.E. & Greenfield, D. (2011) Does Merger Control Work? A Retrospective on U.S. Enforcement Actions and Merger Outcomes. Working paper, Northeastern University, Boston.
- Lazear, E.P. (1986) Salaries and Piece Rates. *Journal of Business*, 59(3), s. 405-431.
- Lazear, E.P. (1989) Industrial Politics and Pay Equality. *Journal of Political Economy*, 97 (3), s. 561-580.
- Lazear, E.P. (2000) Performance Pay and Productivity. *The American Economic Review*, 90 (5), s. 1346-1361.
- Lazear, E.P. & Shaw, K.L. (2007) Personnel Economics: The Economist's View of Human Resources. *Journal of Economic Perspectives*, 21 (4), s. 91-114.

- Lazear, E.P. & Rosen, S. (1981) Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts. *The Journal of Political Economy*, 89 (5), s. 841-864.
- Le Grand, J. (1997) Knights, Knaves or Prawns? Human behaviour and Social Policy. *Journal of social policy*, 26 (2), s. 149-169.
- Locke, E. A. (1968) Toward a Theory of Task Motivation and Incentives. *Organizational behavior and human performance*, (3)2, s. 157-189.
- Locke, E. A. (1996) Motivation Through Conscious Goal Setting. *Applied and Preventive Psychology*, 5, s.117-124.
- Locke, E. A. (2001) Motivation by Goal Setting. *Handbook of Organizational Behavior*, 2, s. 43-54.
- Locke, E. A. & Latham, G. P. (1990) Work motivation and satisfaction: Light at the end of the tunnel. *Psychological Science*, 1(4), s. 240-246.
- Locke, E.A. & Latham, G.P. (2002) Building a Practically Useful Theory of Goal Setting and Task Motivation, *The American Psychologist*, 57(9), s. 705-717.
- Marino, A.M. & Zájbojník, J. (2004) Internal Competition for Corporate Resources and Incentives in Teams. *The RAND Journal of Economics*, 35 (4), s. 710-727.
- McMillian, J. (1990) Managing Suppliers: Incentive Systems in Japanese and U.S. Industry. *California Management Review*, 32, s. 38-55.
- Meyer, M.A, Olsen, T.E. & Torsvik, G. (1996) Limited intertemporal commitment and job design. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 31, s.401-417.
- Meyer, M. A. & Vickers, J. (1997) Performance Comparisons and Dynamic Incentives. *Journal of Political Economy*, 105 (3), s. 547-581.
- Milgrom, P. & Roberts, J. (1992) *Economics, Organization and Management*. New Jersey, Englewood Cliffs.
- Neven, D. & Zenger, H. (2008) Ex post evaluation of enforcement: A principal-agent perspective. *International Journal of Industrial Organization*, 24, s. 1267-1297.
- Nielsen, C.K., Karlsen, S. & Pedersen, T.T. (2007) Ekstern utredning om virkninger av Konkurransetilsynets håndheving, Copenhagen Economics.
- Norges Bank (2012) *Indikatorer for prisvekst* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.norges-bank.no/no/prisstabilitet/inflasjon/indikatorer-for-prisvekst/>>[Nedlastet 3. juni 2012].
- Office of Fair Trading (2010) A guide to OFT's Impact Estimation methods, Report no. 1250, juli 2010.

- Office of Fair Trading (2011) Positive Impact 10/ 11 Consumer benefits from the OFT's work, Report no. 1354, juli 2011.
- Ones, D.S. & Viswesvaran, C. (1996). Bandwidth-fidelity dilemma in personality measurement for personnel selection. *Journal of Organizational Behavior*, 17 (6), s. 609-626.
- Popper, C. & Wilson, D. (2003) The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector. *Oxford review of economic policy*, 19 (2), s. 250-267.
- Prendergast, C. (1999) The Provision of Incentives in Firms. *Journal of Economic Literature*, 37 (1), s. 7-63.
- Regjeringen (2012) *Om departementet* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dep.html?id=344>>[Nedlastet 18.april 2012].
- Rolstadås, A. (2006) *Praktisk prosjektstyring*. Trondheim, Tapir Akademisk Forlag.
- Ross, S. A. (1973) The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. *The American Economic Review*, 63 (2), s. 134-139.
- Salop, J. & Salop, S. (1976) Self-selection and Turnover in the Labor Market. *The Quarterly Journal of Economics*, 90(4), s. 619-627.
- Schöttner, A. (2008) Relational Contracts, Multitasking, and Job Design. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 24, s. 138–162.
- Sinclair-Desgagné, B. (1999) How to Restore Higher-Powered Incentives in Multitask Agencies. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 15 (2), s. 418-433.
- Spence, M. (1973) Job Market Signaling. *The Quarterly Journal of Economics*, 87 (3), s. 355-374.
- Sjørgard, L. (2009) Fusjonskontrollen i Norge: Bør vi fortsatt være anderledeslandet? *Konkurranseloven fem år. Erfaringer og reformbehov*, Næringslivets Hovedorganisasjon, s. 28-38.
- Sjørgard, L. (2012) Måling og prioriteringer i konkurransepolitikken. Ikke publisert, Norges Handelshøyskole.
- Thiele, V. (2007) Performance Measurement in Multi-Task Agencies. *Research in Economics*, 61, s. 148-163.
- Towry, K.L. (2003) Control in a Teamwork Environment- The Impact of Social Ties on the Effectiveness of Mutual Monitoring Contracts. *The Accounting Review*, 78(4), s. 1069-1095.

- UK Parliament (18. januar 2006) *Uncorrected transcript of oral evidence*,
Tilgjengelig fra:
<<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmpublic/uc841-i/uc84102.htm>> [Nedlastet 20.mai 2012].

7. Appendiks

7.1. Tildelingsbrev 2012



DET KONGELIGE FORNYINGS-, ADMINISTRASJONS- OG KIRKEDEPARTEMENT

Konkurransetilsynet
Postboks 439 Sentrum
5805 Bergen

Deres ref

Vår ref

Dato
27012012

Statsbudsjettet 2012 - Tildelingsbrev

1. Innledning

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet viser til Stortingets behandling av Prop. 1 S (2011-2012) *Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet*, jf Innst. 8 S (2011-2012). På denne bakgrunn gir Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet i dette tildelingsbrevet de økonomiske rammene for Konkurransetilsynet i 2012, og fastsetter mål og resultatkrav.

2. Overordnede utfordringer og prioriteringer

Konkurransetilsynets hovedoppgave er å håndheve konkurranse-loven og EØS-avtalen artikkel 53 og 54. Konkurransetilsynet skal håndheve konkurransereglene på en slik måte at den fremmer konkurranse mellom foretak, og bidrar til effektiv bruk av samfunnets ressurser og i samsvar med Norges forpliktelser i henhold til EØS-avtalen. Videre skal Konkurransetilsynet rådggi departementet og utføre oppgaver for departementet i aktuelle spørsmål, først og fremst på det konkurransepolitiske området.

Departementet kan gi Konkurransetilsynet konkrete oppgaver gjennom året dersom det er formålstjenlig. Det vil skje skriftlig og i dialog med tilsynet, iht. Virksomhets- og økonomiinstruks for Konkurransetilsynet fastsatt av departementet 18.01.2012.

Hovedmålene for Konkurransetilsynets arbeid i 2012 framgår av Prop. 1 S (2011-2012) *Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet*:

- effektiv håndheving av konkurranse- lovgivningen
- overvåking av sentrale markeder
- effektiv saksbehandling i sekretariatet til Klagenemnda for offentlige anskaffelser.

Konkurransetilsynet skal fortsatt ha særlig fokus på forebygging og avdekking av konkurransekriminalitet. Tilsynet skal prioritere å behandle saker som omhandler mulige brudd på forbudsbestemmelsene i konkurranse-loven, og treffe vedtak i saker hvor det er

Postadresse
Postboks 8004 Dep
N-0030
OSLOpostmottak@fad.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59

Telefon
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 785

Konkurransepolitisk avdeling
Telefaks
22 24 27 23

Saksbehandler
Vibeke Andersen
22240895
vibeke.andersen@fad.dep.no

grunnlag for det.

Konkurransetilsynet skal iverksette tiltak som bidrar til økt synlighet om tilsynets arbeid og bedre kjennskap til konkurranseloven i det norske samfunnet. Dette vil bidra til at håndhevingen av konkurranseloven blir mer effektiv.

Tilsynet må løpende vurdere i hvilke markeder det er behov for særskilte overvåkningsordninger. Tilsynet skal informere departementet før det foretar vesentlige endringer i de markedsovervåkingsordningene som det i dag har innenfor dagligvare-, meieri- og kraftmarkedene.

Det er et mål at saksbehandlingen i sekretariatet til Klagenemnda for offentlige anskaffelser i 2012 skal være effektiv og at saksbehandlingstiden skal være så kort som mulig. Saksbehandlingen skal holde et høyt faglig nivå.

3. Mål, resultat- og aktivitetskrav for Konkurransetilsynets virksomhet i 2012

I dialog med Konkurransetilsynet har departementet utformet resultatkrav for tilsynets arbeid og rapportering i 2012 som er knyttet til de hovedmål og prioriteringer som framkommer i punkt 2 ovenfor. Med utgangspunkt i hovedmålene fremhever departementet følgende mål og resultatkrav som Konkurransetilsynet skal arbeide mot i 2012 for å bidra til å oppfylle det overordnede målet for konkurransepolitikken som er effektiv bruk av samfunnets ressurser til beste for forbrukerne.

Konkurransetilsynet velger selv virkemidler for å nå de mål som departementet setter.

3.1 Forbuds- og inngrepsbestemmelsene skal håndheves effektivt

Konkurransetilsynet skal håndheve konkurransereglenes forbuds- og inngrepsbestemmelser på en slik måte at lovbrudd sanksjoneres raskt og effektivt. Tilsynets saksbehandling skal ha faglig kvalitet på høyt internasjonalt nivå.

3.2 Forsterke de preventive virkningene av håndhevingen av konkurransereglene

Tilsynet skal dokumentere økt kjennskap til konkurransereglene og Konkurransetilsynets håndheving.

Konkurransetilsynet skal gjennomføre bruker- og omdømmeundersøkelser. I disse undersøkelsene skal det særlig legges vekt på å fange opp de forebyggende virkningene av tilsynets håndheving av konkurransereglene. Resultatene fra undersøkelsene skal brukes til målrettet informasjonsvirksomhet om konkurransereglene og til støtte for prioriteringer av ressursbruken. Det er Konkurransetilsynet som avgjør hyppigheten på gjennomføring av bruker- og omdømmeundersøkelser.

3.3 Næringer med konkurranseutfordringer skal overvåkes

Konkurransetilsynet skal vurdere konkurransesituasjonen og behov for tiltak for å styrke konkurransen i minst to markeder. Det er Konkurransetilsynet som avgjør hvilke markeder som vurderes.

Konkurransetilsynet skal i 2012 fortsette sin overvåking av dagligvaremarkedet, samt se nærmere på i hvilken grad etableringsbarrierer og vertikale relasjoner begrenser konkurransen i dette markedet.

For å sikre effektiv håndheving av konkurranselovgevingen innen den digitale økonomien, skal Konkurransetilsynet i 2012 vurdere nærmere hvilke utfordringer den digitale økonomien innebærer for konkurransemyndighetene.

3.4 Norske interesser skal ivaretas når Konkurransetilsynet behandler regelverkssaker i EØS og EØS-enkelt saker

Konkurransetilsynet skal aktivt følge det regelverksrelaterte arbeidet i EU/EØS, og råddgi departementet. Tilsynet skal bistå departementet med korrekt implementering av EØS-regelverket. Norske interesser og posisjoner i dette arbeidet skal vurderes.

Konkurransetilsynet skal rapportere til departementet om sin bistand til overvåkingsorganene, og vurdere utfallet av sakene i forhold til formålet med merknadene.

3.5 Bidra til at det blir lagt vekt på konkurransehensyn innenfor andre politikkområder der Regjeringen ønsker konkurranse

Konkurransetilsynet skal etter konkurranseloven § 9 e påpeke konkurranseskadelige virkninger av offentlige reguleringer. Tilsynet skal også foreslå tiltak som kan bøte på disse.

Saksbehandlingen skal innrettes med sikte på at mottakere av påpeking etter konkurranseloven § 9 e tar hensyn til merknadene fra tilsynet.

Saksbehandlingen skal ellers innrettes slik at konkurransehensyn blir synlige og at mottakere av høringssvar tar hensyn til tilsynets merknader.

3.6 Forbrukere og andre etterspørrere skal ha tilstrekkelig informasjon til at etterspørselsiden i markedet fungerer effektivt

Konkurransetilsynet har ansvaret for drift og vedlikehold av kraftprisdatabasen. I 2011 er det gjennomført samfunnsøkonomisk analyse av ulike modeller for samordning av offentlige prisportaler. Konkurransetilsynet skal vurdere videre organisering av kraftprisdatabasen i lys av anbefalingene fra utredningene.

Konkurransetilsynet skal vurdere om det er andre markeder som har behov for tiltak for å bedre markedets virkemåte. Departementet kan gi Konkurransetilsynet konkrete oppgaver i løpet av året dersom det er formålstjenlig. Dette vil skje skriftlig, jf. omtale ovenfor.

3.7 Legge til rette for effektiv og ansvarlig saksbehandling i sekretariatet for Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Sekretariatet for Klagenemnda for offentlige anskaffelser skal behandle klager i samsvar med forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser og derved styrke håndhevingen av anskaffelsesreglene og bidra til økt kunnskap om dem.

Budsjettsituasjonen for KOFA i 2012 er endret i forhold til 2011, ved at bevilgningene samlet er lavere i 2012. Dette vil kunne få konsekvenser for saksbehandlingstiden i KOFA. Innenfor disse rammene skal klager om mulige brudd på reglene om offentlige anskaffelser behandles

på en effektiv og forsvarlig måte, med sikte på at saksbehandlingstiden i KOFA er så kort som mulig.

Departementet vil i 2012 foreta en gjennomgang av KOFA for å se om det er behov for endringer i nemndas innretning og rammevilkår. Ved behov skal Konkurransetilsynet bistå departementet i denne gjennomgangen.

4. Andre forutsetninger og krav

4.1 Likestilling

Statlige virksomheter har en aktivitets- og redegjørelsesplikt for å fremme likestilling og hindre diskriminering. Departementet ber om at veiledningsheftet "Statlige virksomheters likestillingsredegjørelse etter aktivitets- og rapporteringsplikten" danner grunnlaget for virksomhetenes likestillingsrapportering.

I rapporteringen for 2012 skal tilsynet gi en beskrivelse av hvilke tiltak som er planlagt, igangsatt og evt. gjennomført. Videre bør bakgrunn, mål, målgruppe, forankring, ansvarlig for gjennomføring og resultater angis for hvert enkelt tiltak, jf vedlegg.

4.2 IKT- sikkerhet

Riksrevisjonen har i Dokument 1 (2010-2011) påpekt svakheter ved informasjonssikkerheten i sektoren. Departementet forbereder innføring av et system for rapportering av IKT-sikkerhet fra virksomhetene.

4.3 Klart Språk

Konkurransetilsynet skal ha klart språk i interne og eksterne dokumenter og i all nettkommunikasjon. I rapporteringen for 2012 skal Konkurransetilsynet redegjøre for sitt klarspråksarbeid, samt effektene av dette arbeidet.

4.4 Etske retningslinjer og risiko for misligheter

Konkurransetilsynet skal utføre sine oppgaver i tråd med statens etiske retningslinjer. I rapporteringen for 2012 skal Konkurransetilsynet beskrive etiske og holdnings- skapende spørsmål virksomheten har arbeidet med i 2012 og hvilke mål og virkemidler som er sentrale eller gir føringer i dette arbeidet.

4.5 Prioritering av økt rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidet med inkluderende arbeidsliv

Konkurransetilsynet skal sette aktivitets- og resultatmål for å redusere sykefraværet, øke sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne, og stimulere til at yrkesaktivitet etter fylte 50 år forlenges med seks måneder.

Regjeringen vil fra 2012 iverksette en jobbstrategi for å få flere unge arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne inn i arbeidslivet. De statlige virksomhetene skal prioritere å øke rekrutteringen av personer med nedsatt funksjonsevne og slik bidra til å realisere jobbstrategien.

Vedlegg 1 – Resultatrapporteringstabell

Resultat-område	Mål	Resultatkrav	Aktivitet(er)	Resultatrapportering
Samfunns-effekter	1) Forbuds- og inngreps bestemmelsene i konkurranse-loven og EØS-konkurranse-loven skal håndheves effektivt	1.1) Konkurransetilsynet skal håndheve konkurranse-reglenes forbuds- og inngrepsbestem-melser på en slik måte at lovbrudd sanksjoneres raskt og effektivt. 1.2) Tilsynets saksbehandling skal ha faglig kvalitet på høyt internasjonalt nivå.		1.1.1.1) Tilsynet skal vurdere om vedtak fra departementet og domstol gir grunnlag for endring i arbeidsform eller metoder, og hvilke tiltak som eventuelt må iverksettes på bakgrunnen av vurderingen. 1.1.1.2) Tilsynet skal rapportere på anvendelsen av EØS-avtalens konkurranse-regler i vedtakspraksis.
	2) Forsterke de preventive virkningene av konkurranse-loven	2.1) Tilsynet skal dokumentere økt kjennskap til konkurranse-reglene og Konkurransetilsynets håndheving.	2.1.1) Tilsynet skal gjennomføre bruker- og omdømme-undersøkelser.	
	3) Overvåking av næringer med konkurranse-utfordringer	3.1) Vurdere konkurransesituasjonen og behov for tiltak for å styrke konkurransen i minst to markeder. Det er tilsynet som avgjør hvilke markeder som skal vurderes.	3.1.1) Fortsette overvåking av dagligvaremarkedet , og se nærmere på i hvilken grad etableringsbarrierer og vertikale relasjoner begrenser konkurransen i dette markedet. 3.1.2) Se nærmere på hvilke utfordringer den digitale økonomien innebærer for konkurranse-myndighetene.	3.1.1.1) Konkurransetilsynet skal begrunne det valget av sektorer/ næringer/bransjer som det velger å undersøke nærmere for å vurdere om det er behov for å styrke konkurransen.
	4) Norske interesser skal ivaretas når Konkurransetilsynet behandler regelverkssaker i EØS og EØS-enkelt saker.	4.1) Konkurransetilsynet skal vurdere og rapportere utfallet av de EØS-saker der tilsynet har gitt bistand til overvåknings-organene i enkelt saker og vurdere utfallet av sakene i forhold til formålet med merknadene. 4.2) Konkurransetilsynet skal aktivt følge regelverksarbeidet i	4.1.1) Konkurranseti lsynet skal rapportere til departementet om utfallet av sakene. Tilsynets vurderinger om utfallet av sakene skal følge med i rapporteringen. 4.2.1) Tilsynet skal følge opp arbeidet	4.2.1.1) Tilsynet skal innen 30.6.2012

Resultat-område	Mål	Resultatkrav	Aktivitet(er)	Resultatrapportering
		EU/EØS, rådgi departementet og bistå departementet med korrekt implementering av nytt EØS-regelverk. Norske interesser og posisjoner i dette arbeidet skal vurderes.	med lempningsprogrammer i ECN.	rapportere på status i det pågående arbeidet i ECN med oppfølging av Kommisjonens rapporter om Rfo (EF) nr. 1/2003 og 139/2004 med hensyn til prosess og hvilke temaer som tas opp. Det skal gjøres en vurdering av norske interesser og posisjoner i dette arbeidet.
	6) Bidra til at det blir lagt vekt på konkurransehensyn innenfor andre politikkområder der Regjeringen ønsker konkurranse	6.1) Saksbehandlingen skal innrettes på en slik måte at mottakere av påpekning etter § 9 e tar hensyn til merknadene fra tilsynet. 7.2) Saksbehandlingen skal ellers innrettes slik at konkurransehensyn blir synlige og at mottakere av høringssvar tar hensyn til tilsynets merknader.	6.1.1) Konkurransetilsynet skal iverksette minst en kartlegging innenfor et marked i 2012 for å avdekke om det eksisterer eventuelle konkurranseskadelige virkninger av offentlige reguleringer. Denne kartleggingen kan eventuelt ses i sammenheng med kartleggingen under pkt 3.1.	5.1.1.1) 6.1.1.1) Tilsynet skal rapportere om resultatene av den kartleggingen som er utført, og om kartleggingen avdekket et behov for en påpekning etter konkurranseloven § 9 e.
Bruker-effekter	7) Forbrukere og andre etterspørere skal ha tilstrekkelig informasjon til at etterspørselssiden i markedet fungerer effektivt.	7.1) Tilsynet skal vurdere om det er markeder som behøver prisinformasjon for å bedre markedets virkemåte. Andre tiltak enn prisinformasjon skal også vurderes.	7.1.1) Tilsynet skal vurdere videre organisering av kraftprisdatabasen i lys av anbefalingene som ble gitt i utredningen om samordning av offentlige prisportaler - gjennomført i 2011.	
	8) Legge til rette for effektiv og forsvarlig saksbehandling i sekretariatet til KOFA.	8.1) Det skal arbeides for at saksbehandlingstiden i sekretariatet til KOFA er så kort som mulig.	8.1.1) Ved behov skal Konkurransetilsynet bistå departementet i gjennomgangen av KOFAs innretning og rammevilkår.	

7.2. Tildelingsbrev 2011 - resultatrapporteringstabell

Resultat-område	Mål	Resultatkrav	Aktivitet(er)	Resultatrapportering
Samfunnseffekter	1) Forbuds- og inngrepsbestemmelsene i konkurranseloven og EØS-konkurranse-loven skal håndheves effektivt	1.1) Konkurransetilsynet skal, i årlig gjennomsnitt over en treårs periode, bringe til opphør minst to tilfeller av alvorlig, forbudt konkurransebegrensende samarbeid eller misbruk av dominerende stilling	1.1.1) Tilsynet skal behandle alle meldinger om foretakssammenslutninger innen fastsatte frister.	
	2) Forsterke de preventive virkningene av konkurranse-loven	2.1) Tilsynet skal dokumentere økt kjennskap til konkurranse-loven og konkurransetilsynets håndheving.		
	3) Behandle EØS-enkeltsaker slik at norske interesser blir ivaretatt i samsvar med våre rettigheter og plikter etter EØS-avtalen	3.1) Konkurransetilsynet skal vurdere utfallet av de EØS-saker der tilsynet har gitt merknader til Kommissjonen på vegne av Norge. Utfallet av sakene skal vurderes i forhold til formålet med merknadene.	3.1.1) Konkurransetilsynet skal rapportere til departementet om utfallet av sakene. Tilsynets vurderinger om utfallet av sakene skal følge med i rapporteringen.	
	4) Behandle regelverkssaker i EØS slik at norske interesser blir ivaretatt i samsvar med våre rettigheter og plikter etter EØS-avtalen	4.1) Konkurransetilsynet skal aktivt følge regelverksarbeidet i EU/EØS og assistere departementet med korrekt implementering av EØS-regelverket.		
	5) Synliggjøre resultatene av Konkurransetilsynets arbeid	5.1) Benytte pris eller annen passende indikator for å synliggjøre virkningene av	5.1.1) Tilsynet skal evaluere virkningene av minst ett vedtak om opphør av et grovt	

		konkurransopolitikk. Tilsynet skal velge tiltak og markeder som er representative for sin virksomhet. Virkningene for forbrukerne skal også belyses.	brudd på forbudsbestemmelsene i konkurranseloven. 5.1.2) Tilsynet skal evaluere virkningene av minst ett vedtak om inngrep mot en foretakssammenslutning. 5.1.3) Vurdere virkningene av minst en påpeking etter konkurranseloven § 9 e.	
	6) Fremme konkurranse i utvalgte næringer med konkurranseutfordringer	6.1) Vurdere konkurransesituasjonen og behov for tiltak for å styrke konkurransen i minst to markeder. Det er tilsynet som avgjør hvilke markeder som skal vurderes, hensyn tatt til prioriteringer som er gitt i Prop. 1 S(2010-2011)	6.1.1) Tilsynet skal bistå departementet i oppfølgingen av Soria Moria II-erklæringen om utredningen av styrkeforholdene i verdikjeden for mat.	
	7) Bidra til at det blir lagt vekt på konkurransehensyn innenfor andre politikkområder der Regjeringen ønsker konkurranse	7.1) Saksbehandlingen skal innrettes på en slik måte at mottakere av påpeking etter § 9 e tar hensyn til merknadene fra tilsynet. 7.2) Saksbehandlingen skal ellers innrettes slik at konkurransehensyn blir synlige og at mottakere av høringssvar tar hensyn til tilsynets merknader.		
	8) Sammenheng mellom	8.1) Konkurransetilsynet skal prioritere å		

	konkurransopolitikk og andre politikkområder	øke kunnskapen om sammenhengen mellom miljø- og konkurransepolitikk.		
Brukereffekter	9) Konkurransetilsynets omdømme skal opprettholdes.	9.1) Konkurransetilsynet skal innrette saksbehandling og kontakt med brukere på en slik måte at tilsynet framstår som profesjonelt, serviceinnstilt og med høy juridisk og økonomisk kompetanse.	9.1.1) Gjennomføre omdømmeundersøkelse.	
	10) Forbrukere og andre etterspørre skal ha tilstrekkelig informasjon til at etterspørselssiden i markedet fungerer effektivt.	10.1) Tilsynet skal vurdere om det er markeder som behøver prisinformasjon for å bedre markedets virkemåte. Andre tiltak enn prisinformasjon skal også vurderes.	10.1.1) Tilsynet skal vedlikeholde kraftprisbasen.	
	11) Legge til rette for effektiv og forsvarlig saksbehandling i sekretariatet til KOFA.	11.1) Det skal arbeides for at saksbehandlingstiden i sekretariatet til KOFA er så kort som mulig.		
Konkurransetilsynets interne prioriteringer	12) Tilsynets administrative rutiner skal være i samsvar med kravene i økonomireglementet og andre krav til forsvarlig saksbehandling i forvaltningen	12.1) Tilsynet skal ha rutiner som sikrer behandling av høy kvalitet og overholdelse av frister i arbeidet knyttet til oppgaver fra og mot departementet.	12.1.1) Tilsynet skal overholde fristene i styringskalenderen i sin rapportering til departementet. 12.1.2) Tilsynet skal bruke risikovurderinger i styringsdialogen.	

7.3. Intervjuguide

Innledning

Vi er to masterstudenter fra Norges Handelshøyskole med fordypningen økonomisk styring som for tiden skriver avsluttende masterutredning. Denne utredningen skrives som en del av et forskningsprosjekt for FAD som omhandler konkurransepolitikk. Målet med utredningen er å undersøke hvordan FAD gjennom tildelingsbrevet kan sikre god målstyring og dermed at Konkurransetilsynet prioriterer riktig.

Problemstillingen for utredningen er:

Hvordan kan incentivsystemer generelt utformes for å oppnå ønsket innsats og prioriteringer, og mer spesifikt, hvordan kan FAD utforme tildelingsbrevet til Konkurransetilsynet for å oppnå dette?

Resultatene fra intervjuene vil bli brukt til å analysere incentiver i tildelingsbrevet gjennom anvendelse av litteratur, slik at vi kan diskutere og evaluere dagens incentivkontrakt og eventuelt komme med forslag til endringer.

Informantene har vi valgt ut i fra et ønske om å få innsikt og forståelse for forhold som innvirker på prioriteringene både fra avsender og mottaker av tildelingsbrevet.

Ingen enkeltpersoner vil bli sitert uten samtykke.

7.3.1. Konkurransetilsynet – Intervju 1

De følgende spørsmålene trenger ikke å besvares i rekkefølge, men kan benyttes som en huskeliste i forbindelse med intervjuene. Målsettingen er kun å oppnå en god dialog.

Interesser

1. Hva er Konkurransetilsynets mål og interesser?
2. Er det noen former for konflikt (interessekonflikt) i forhold til hva departementet og tilsynet ønsker? Kan du nevne noen konkrete eksempler?

Flere interessenter

3. Hvem forholder Konkurransetilsynet seg i tillegg til FAD? Hvem ønsker dere å «tilfredsstille»?

Multiple oppgaver

4. Hvordan påvirkes de ansatte i tilsynet av målene som settes i tildelingsbrevet?
5. Hvordan gjør tilsynet prioriteringer i forhold til hva som skal gjøres, og hvor mye ressurser de skal bruke på de ulike oppgavene?
6. Er det noen oppgaver dere får ekstra mye/lite kompensasjon for å utføre?
7. Hvilke oppgaver bruker dere mest tid på?
8. Vil du si at noen saker for dere er lette å gjennomføre mens andre er mer kompliserte? Føler du at dere har noen oppgaver som lettere kan måles eller ses utenfra enn andre oppgaver?
9. Måles de samme aktivitetene hver gang? Eller endres det på hva som måles?

Langsiktig relasjon

10. Hvordan påvirkes tilsynet av det faktum at det er en langsiktig relasjon med departementet?
11. Er det løpende kontakt mellom tilsynet og departementet?
12. Blir tilsynet påvirket av at gode resultater i dag kan ha konsekvenser for senere perioder?
13. Er dere bekymret for at dersom dere overpresterer, så vil det føre til høyere krav i tildelingsbrevet for den neste perioden?

Prestasjonsmål/Evalueringer

14. Blir det gjennomført noen eksterne eller interne målinger for å måle hvor effektive Konkurransetilsynet er?
15. Hvilke oppgaver måles tilsynet i så fall på? Benyttes det flere prestasjonsmål?
16. Hvordan vil valg av måling kunne påvirke innsatsen til dere i Konkurransetilsynet?
17. Påvirker ulike eksterne/interne resultatmålinger og mål hvordan dere i tilsynet prioriterer ressursene?
18. Måles Konkurransetilsynet opp mot andre konkurransemyndigheter i verden og utveksler det beste praksis med dem? Hvem i så fall?

19. Er det FAD som evaluerer måloppnåelsen av tildelingsbrevet?
20. Hvilke evalueringer gjennomfører tilsynet selv? Ser dere på virkningene av egne tiltak/handlinger?
21. Har Riksrevisjonen hatt evaluering/gjennomgang av Konkurransetilsynet?

Utforming av målene

22. Oppfattes målene i tildelingsbrevet som klare og konkrete?
23. Hva er bra/dårlig med målene i tildelingsbrevet?
24. Er tidsfristene i tildelingsbrevet absolutte?
25. Hvordan blir dere tatt med i utformingen av tildelingsbrevet?
26. Er det noe med utformingen av tildelingsbrevet som burde vært gjort annerledes?

Subjektive evalueringer

27. Foreligger det subjektive evalueringer av tilsynets innsats?

Konkrete spørsmål til tildelingsbrevet

«I den interne styringen skal Konkurransetilsynet fortsatt legge vekt på risikovurderinger. I tilsynets risikovurderinger skal det framgå hvordan de identifiserte risikoer skal reduseres»

1. Hva menes med dette?

«Konkurransetilsynet skal i årlig gjennomsnitt over en treårs periode, bringe til opphør minst to tilfeller av alvorlig, forbudt konkurransebegrensende samarbeid eller misbruk av dominerende stilling»

2. Hvorfor er dette resultatkravet tatt bort i tildelingsbrevet for 2012?

«Tilsynet skal behandle alle meldinger om foretakssammenslutninger innenfor fastsatte frister»

3. Hvorfor er også denne aktiviteten tatt bort i det nyeste tildelingsbrevet og hvorfor er ikke foretakssammenslutninger lenger nevnt eksakt?

«Konkurransetilsynet skal synliggjøre virkningene av konkurransepolitikken.

Konkurransetilsynet skal: - evaluere virkningene av minst ett vedtak om opphør av et grovt brudd på forbudsbestemmelsene i konkurranseloven»

4. Hvorfor er målet om synliggjøring av Konkurransetilsynets arbeid tatt bort i det nyeste tildelingsbrevet?
5. Skal ikke virkningene av tilsynets arbeid lenger synliggjøres/vurderes?

«Konkurransetilsynet skal vurdere konkurransesituasjonen og behov for tiltak for å styrke konkurransen i *minst to* markeder»

6. Er det hensiktsmessig å spesifisere «minst to markeder» i formuleringen av resultatkravet?
7. Når det spesifiseres at tilsynet må fokusere på dagligvaremarkedet i tildelingsbrevet, inngår dette som ett av de to markedene i kravet?

8. I den danske utgaven av «tildelingsbrevet» spesifiseres det konkret at målene i kontrakten er ambisiøse og at det ikke forventes at alle nåes, er dette også tilfelle i Norge?

9. I Danmark er det en konkret vektlegging av de ulike målene for konkurransemyndighetene og det blir i tillegg spesifisert hvilke mål som er viktigst for resultatoppnåelsen. Hvorfor gjøres ikke dette i tildelingsbrevet?

7.3.2. Konkurransetilsynet – Intervju 2

De følgende spørsmålene trenger ikke å besvares i rekkefølge, men kan benyttes som en huskeliste i forbindelse med intervjuene. Målsettingen er kun å oppnå en god dialog.

Belønning

1. Benyttes det noen former for resultatavhengig lønn i tilsynet?
2. Hvordan stiller dere/du deg til en eventuell bonusordning i tilsynet?
3. Tilbys dere i tilsynet noen andre former for tilleggsgoder?
4. Foreligger det noen form for belønning ved utførte oppgaver internt i tilsynet?

Forfremmelse

5. Har dere en forfremmelsesordning, og hvordan fungerer eventuelt denne?
6. Hvordan blir avgjørelser om forfremmelser tatt, og blir alle stillinger utlyst eksternt eller er det muligheter for interne forfremmelser?

Team

7. Vet du noe om hvordan den teambaserte bonusordningen fungerer i Danmark?
8. Kunne det vært aktuelt å innføre noen former for teambasert avlønning i Norge?
9. Jobber dere mye sammen i team i Konkurransetilsynet? Hvordan er teamene organisert?
10. Dersom samarbeid er viktig, hvordan forsøker dere å fremme dette?
11. Er team stabile over lang tid eller er de saksbaserte?

Jobbdesign

12. Hvordan grupperes ulike arbeidsoppgaver sammen?
13. Hvordan fordeler man oppgaver mellom ulike ansatte i tilsynet?
14. Vil du si det er høy eller lav grad av byråkrati i tilsynet, og i forholdet mellom departementet og tilsynet?
15. Kan en enkelt saksbehandler avgjøre om noe skal etterforskes eller jobbes videre med?

Diverse

16. Hva tenker du om det å tallfeste besparelsene av Konkurransetilsynets arbeid for forbrukerne?
17. Er det noen konkurransemyndigheter som gjør det spesielt godt, og som det kan være av interesse å sammenligne Norge med?
18. Når presenteres en sak i årsrapporten dersom det brukes flere kalenderår til arbeidet med saken?

7.3.3. Fornyings- administrasjons- og kirke departementet

De følgende spørsmålene trenger ikke å besvares i rekkefølge, men kan benyttes som en huskeliste i forbindelse med intervjuene. Målsettingen er kun å oppnå en god dialog.

Interesser

1. Foreligger det interessen motsetninger mellom Konkurransetilsynet og departementet?

Langsiktig relasjon

2. Hva vet departementet om Konkurransetilsynets effektivitet?
3. Har tilsynets resultat i dag betydning for hvordan neste års tildelingsbrev utformes?
4. Hvorfor er tildelingsbrevet utformet såpass likt fra år til år?

Flere interessenter

5. Hvordan tar departementet hensyn til det faktum at tilsynet må forholde seg til flere interessenter?
6. Hva gjør dere for å redusere tilsynets press fra de andre interessentene?
7. Er det noen felles interesser mellom departementet og de andre interessentene til Konkurransetilsynet?

Multiple oppgaver

8. Hvordan vektlegger departementet de ulike typer konkurransesaker og prioritering mellom dem?
9. Hvilke oppgaver og prioriteringer har dere i departementet inntrykk av at tilsynet legger vekt på?
10. Dersom det oppdages noen form for manipulerende oppførsel fra tilsynets side, får dette konsekvenser?
11. Hvilke av tilsynets aktiviteter er lettest å måle?
12. Hvordan sikres det at mindre synlige og målbare oppgaver gjennomføres?
13. Blir alle relevante aspekter ved tilsynets arbeid spesifisert i tildelingsbrevet eller fokuseres det kun på de viktigste?

Måling

14. Foreligger det kontrollering og måling av tilsynet fra departementets side?
15. Dersom man opplever at tilsynet er svært effektive ved at de utfører mer enn planlagt eller bruker mindre midler enn budsjettet, vil man da ønske å øke resultatkravene eller eventuelt redusere bevilgningen?
16. Dersom målinger gjennomføres, er det de samme faktorene som måles hver gang?
17. Overvåkes tilsynet på noen måte?
18. Foretas det informasjonsinnhenting om tilsynet og hvordan utføres eventuelt dette?

Prestasjonsmål/Evalueringer

19. Hvordan vil valg av måling kunne påvirke tilsynets innsats?
20. Hvilke oppgaver evalueres tilsynet på?

21. Benyttes det flere prestasjonsmål?
22. Vurderes virkningene av tilsynets tiltak/handlinger?

Subjektive evalueringer

23. Benytter departementet subjektive faktorer ved evaluering av tilsynet?

Belønning

24. Gis det noen form for belønning fra FAD til Konkurransetilsynet?
25. Tilbys det noen goder til tilsynet?
26. Påvirker FAD om godt utførte oppgaver i tilsynet fører til forfremmelse, høyere lønn, mer selvstendighet eller mer innflytelse for saksbehandlerne internt i tilsynet eller for tilsynet som helhet?
27. Hvordan stiller departementet seg til en eventuell bonusordning i tilsynet?
28. Dersom tilsynet ikke når målene i tildelingsbrevet, får dette konsekvenser?

Team

29. Er det aktuelt å innføre teambasert avlønning i Konkurransetilsynet?
30. Vet dere noe om hvordan teambasert bonuslønn fungerer i Danmark?

Jobbdesign

31. Hvor mye byråkrati i form av regelstyring er det ovenfor tilsynet?

Utforming av mål

32. Hvordan blir målene i tildelingsbrevet utformet?
33. Hvordan blir tilsynet inkludert i utformingen av tildelingsbrevet?

Diverse

34. Hvordan stiller departementet seg til å tallfeste besparelsene av tilsynets arbeid for forbrukerne?
35. Er det noen konkurransemyndigheter i verden som gjør det spesielt godt, og som det kan være interessant å sammenligne tilsynet med?

Konkrete spørsmål til tildelingsbrevet

«I den interne styringen skal Konkurransetilsynet fortsatt legge vekt på risikovurderinger. I tilsynets risikovurderinger skal det framgå hvordan de identifiserte risikoer skal reduseres»

1. Hva menes med dette?

«Konkurransetilsynet skal i årlig gjennomsnitt over en treårs periode, bringe til opphør minst to tilfeller av alvorlig, forbudt konkurransebegrensende samarbeid eller misbruk av dominerende stilling»

2. Hvorfor er dette resultatkravet tatt bort i tildelingsbrevet for 2012?

«Tilsynet skal behandle alle meldinger om foretakssammenslutninger innenfor fastsatte frister»

3. Hvorfor er også denne aktiviteten tatt bort i det nyeste tildelingsbrevet og hvorfor er ikke foretakssammenslutninger lenger nevnt eksakt?

«Konkurransetilsynet skal synliggjøre virkningene av konkurransepolitikken.

Konkurransetilsynet skal: - evaluere virkningene av minst ett vedtak om opphør av et grovt brudd på forbudsbestemmelsene i konkurranseloven»

4. Hvorfor er målet om synliggjøring av Konkurransetilsynets arbeid tatt bort i det nyeste tildelingsbrevet?
5. Skal ikke virkningene av tilsynets arbeid lenger synliggjøres/vurderes?

«Konkurransetilsynet skal vurdere konkurransesituasjonen og behov for tiltak for å styrke konkurransen i *minst to* markeder»

6. Er det hensiktsmessig å spesifisere «minst to markeder» i formuleringen av resultatkravet?
7. Når det spesifiseres at tilsynet må fokusere på dagligvaremarkedet i tildelingsbrevet, inngår dette som ett av de to markedene i kravet?

8. I den danske utgaven av «tildelingsbrevet» spesifiseres det konkret at målene i kontrakten er ambisiøse og at det ikke forventes at alle nåes, er dette også tilfelle i Norge?

9. I Danmark er det en konkret vektlegging av de ulike målene for konkurransemyndighetene og det blir i tillegg spesifisert hvilke mål som er viktigst for resultatoppnåelsen. Hvorfor gjøres ikke dette i tildelingsbrevet?

7.4. Direkte og indirekte effekter av konkurransesaker

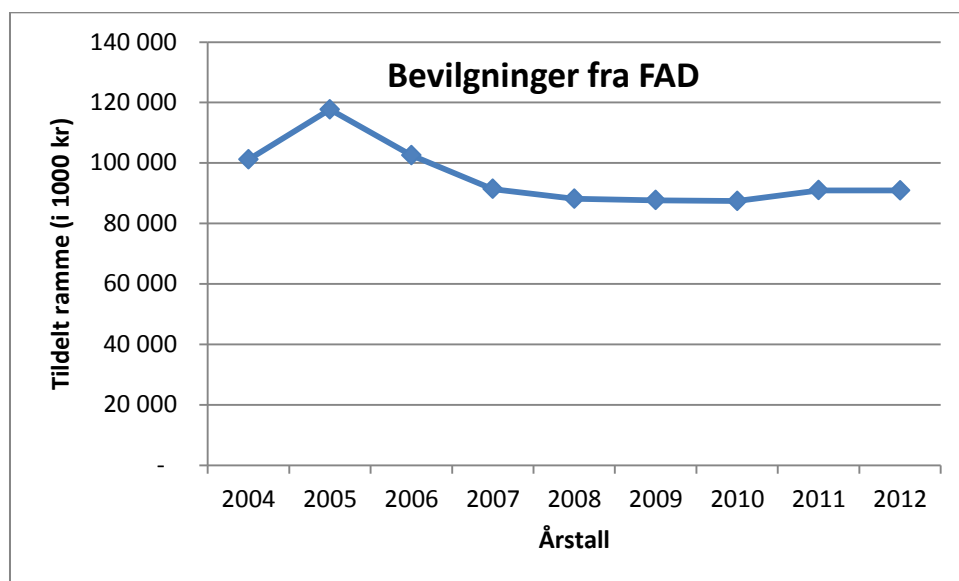
	Kartell	Misbruk	Fusjon
Direkte effekt	++	+/--	++/-
Indirekte effekt	++/?	+/?	++

Kilde; Sjørgard (2012)

7.5. Styringskalender 2011

	Des	Jan	KT oversender Satsingsforslag til Statsbudsjett 2012 Frist: 05. januar
KT oversender innspill til kons. just. budsjett 2012 Frist: 15. desember			KT oversender oversikt og forklaring til Statregnskap 2010
KT oversender Økonomirapport nr. 3 Frist: 15. desember			
KT oversender kommentarer og innspill til tildelingsbrevet 2012	Nov	Feb	KT oversender resultatrapport 2010 Frist: 15. februar
KPA oversender utkast til tildelingsbrev for 2012			
	Okt	Mar	KT oversender innspill til RNB 2011 Frist: 9. mars
KPAs tilbakemelding på KTs halvårsrapport			KPA oversender tildelingsbrev
Etatsstyringsmøte nr. 3 - Avvik 2011 og prioriteringer 2012			KPA oversender foreløpig tilbakemelding på KTs resultatrapport
	Sep	Apr	Etatsstyringsmøte nr. 1 - tildelingsmøte
KT oversender innspill til nysaldering 2010 Frist: 15. september			KT oversender Risikovurderinger Frist: 15. april
KT oversender Økonomirapport nr. 2 Frist: 15. september			KT oversender Økonomirapport nr 1 Frist: 15. april
	Aug	Mai	KPA oversender tilbakemelding på KTs resultatrapport
KT oversender halvårsrapport - Avviksrapport Frist: 15. august			
	Jul	Jun	KT oversender innspill til Prop. 1 S og nasjonalbudsjett 2012 Frist 01. juni
			Etatsstyringsmøte nr. 2 - Evalueringmøte

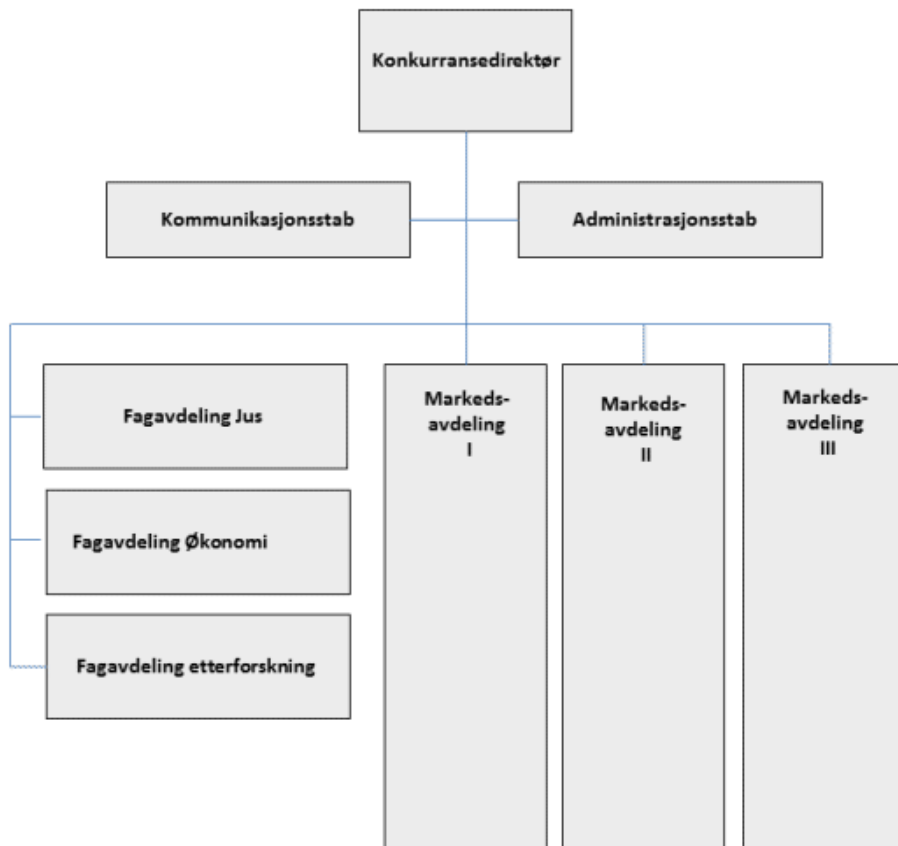
7.6. Inflasjonsjustert utvikling i tilsynets bevilgninger



År	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tildelt ramme (i 1000 kr)	87 894	103 893	92 557	83 112	83 209	84 477	86 321	89 264	90 905
Oppjustert til dagens kroneverdi									
Tildelt ramme (i 1000 kr)	101 106	117 703	102 544	91 381	88 143	87 636	87 393	90 930	90 905
Gjennomsnittlig inflasjon i perioden*	2,0%	2,1%	2,1%	2,4%	1,9%	1,9%	1,2%	1,9%	

*Kilde; Norges Bank (2012)

7.7. Organisasjonskart Konkurransetilsynet



Kilde; Konkurransetilsynet (2012b)