

# Produktivitet og insentiver i offentlig sektor

## Public sector productivity and incentives

Ola Kvaløy

professor, Handelshøgskolen ved Universitet i Stavanger  
[ola.kvaloy@uis.no](mailto:ola.kvaloy@uis.no)

Klaus Mohn

professor, Handelshøgskolen ved Universitet i Stavanger  
[klaus.mohn@uis.no](mailto:klaus.mohn@uis.no)

### SAMMENDRAG

For om lag 10 år siden flatet produktivitet utviklingen ut i norsk økonomi, etter en 10-årsperiode med høy produktivitetsvekst. Fallet i produktivitet utviklingen har sammenfalt med sterk vekst i offentlig sektor. Ressursutnyttningen i det offentlige tjenestetilbudet blir dermed en viktig faktor bak produktivitet utviklingen i norsk økonomi. Med utgangspunkt i den internasjonale forskningslitteraturen drøfter denne artikkelen betydningen av insentiver for prestasjoner og produktivitet i offentlig sektor. Diskusjonen tyder på at tiltak som skjerper insentivene, etter alt å dømme vil gi bedre ressursutnyttning i offentlig sektor og dermed bidra til bedre produktivitet utvikling i norsk økonomi.

### Nøkkelord

produktivitet, insentiver, offentlig sektor, litteraturoversikt

### SUMMARY

General productivity growth in Norway has stagnated over the last ten years, following a decade of high productivity growth. The setback has coincided with strong growth in government expenditure and public sector employment. Going forward, resource efficiency in the government sector is therefore an important factor for general productivity growth in the Norwegian economy. We review the research literature on motivation, incentives, and productivity, and discuss potential implications for public sector productivity. Our discussion suggests that efforts to sharpen incentives are likely to improve resource efficiency in the public sector, and thereby contribute favourably to productivity growth in the Norwegian economy.

### Keywords

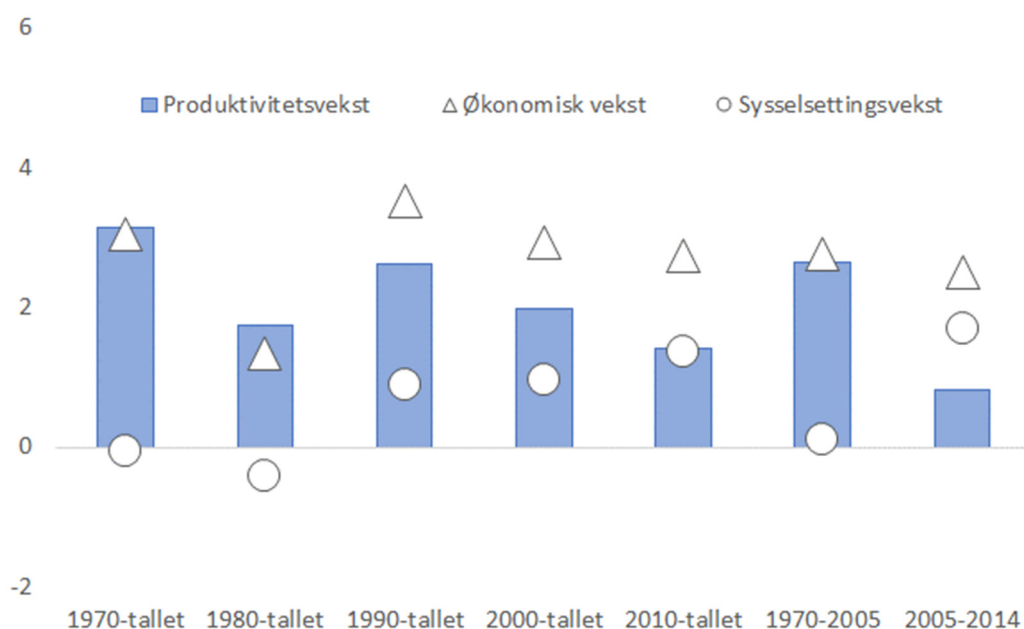
productivity, incentives, public sector, literature survey

## INNLEDNING

Velferdsnivået i en økonomi henger nøye sammen med inntektsnivået, som igjen er et resultat av ressursene vi rår over, og hvordan disse mobiliseres i verdiskapende virksomhet. Forholdet mellom produksjon og ressursinnsats er derfor en av de aller viktigste faktorene bak økonomisk vekst og velferd. I Norge har ressursrikdom og oljevirkosomhet bidratt positivt til den økonomiske veksten. På lang sikt er det imidlertid fortsatt slik at produktivitetsveksten i Fastlands-Norge spiller en avgjørende rolle for utviklingen i velstandsnivået.

Verdiskaping skjer ved at innsatsfaktorer som arbeidskraft, kapital, råvarer og energi blir bearbeidet til ulike typer produkter og tjenester. Produktivitet defineres gjerne som forholdet mellom produksjon (output) og samlet forbruk av innsatsfaktorer (input). I praksis ser vi imidlertid ofte at produktiviteten vil knyttes til arbeidskraften, og verdiskaping per innbygger er en utbredt metode for å måle produktivitetsutviklingen for arbeidskraft.

Figur 1 gir en illustrasjon av produktivitetsutviklingen i Fastlands-Norge i perioden 1972–2014. Produktivitetsveksten er her målt som forskjellen mellom økonomisk vekst og sysselsettingsvekst, og illustrerer dermed hvor mye mer man får ut av en gitt mengde arbeidsinnsats for hvert år. Som vi ser, har veksten i produktiviteten vært vesentlig lavere de siste 10 årene enn de 30 foregående årene. For hvert timeverk økte verdiskapingen med 2,6 prosent per år i perioden 1972–2005. I perioden etter dette har arbeidsproduktiviteten i gjennomsnitt økt med bare 0,8 prosent hvert år. Den svake utviklingen gjennom de siste 12 årene er delvis påvirket av internasjonale utviklingstrekk som finanskrisen i 2008 og oljeprisfallet i 2014. Ikke desto mindre fikk uroen rundt produktivitetsutviklingen Regjeringen til å oppnevne den såkalte Produktivitetskommissjonen, som kartla og analyserte årsakene bak tilbakeslaget i produktivitetsveksten (Finansdepartementet, 2015).



**Figur 1.** Økonomisk vekst, sysselsettingsvekst og produktivitetsvekst. Markedsrettet virksomhet, årlig vekst i prosent (1970–2017). (Kilde: Statistisk sentralbyrå. Nasjonalregnskapet.)

For offentlig sektor kan viktige forhold ved vekst og produktivitsutvikling trolig knyttes til de store inntektene fra olje- og gassvirksomheten. Fondsmekanismen og handlingsregelen for finanspolitikken har ikke vært tilstrekkelig til å demme opp for en kraftig vekst i offentlige utgifter (se f.eks. Mohn, 2017; Riekes, 2017), som i dag nærmer seg et nivå tilsvarende 60 prosent av BNP Fastlands-Norge. Offentlig forvaltning representerer samtidig opp mot 25 prosent av verdiskapingen og nærmere 30 prosent av sysselsettingen i fastlandsøkonomien. En opplagt grunn til at offentlig sektor er viktig for produktivitsutviklingen, er dermed at den utgjør en stor del av norsk økonomi. I tillegg kommer at forbedringspotensialet kan være spesielt stort dersom tilgangen til oljeinntekter over tid har påvirket organiseringen av offentlig forvaltning og lagt en demper på reformiveren i offentlig sektor.

I Norge har den kraftige veksten i inntekter og forbruk i resten av økonomien etter alt å dømme bidratt til høyere forventninger til det offentlige tjenestetilbudet, både når det gjelder omfang og innhold. En utfordring er samtidig at potensialet for å møte økte standardkrav med produktivitsforbedring ofte vil være mindre i offentlig sektor enn i det private næringslivet. Lønnsdannelsen i Norge medfører at produktivitsutviklingen i privat sektor er retningsgivende for lønnsveksten både i privat og offentlig sektor. Dette innebærer i sin tur at kostnadsutviklingen i offentlig sektor vil reflektere produktivitsutviklingen i konkurranseutsatt virksomhet, som ofte er høyere enn i offentlig tjenesteyting. Resultatet kan bli en lønnsvekst i offentlig sektor som ikke har dekning i produktivitsutviklingen i samme sektor. Dette kan legge grunnlag for en langsiktig økning i enhetskostnadene ved offentlig tjenesteyting, og et tilsvarende press for skatteøkning (jf. Baumol, 1967; Borge mfl., 2018).

Disse trekkene kommer på toppen av en rekke strukturelle karakteristika som gir spesielle utfordringer knyttet til produktivitet (se f.eks. Sørensen, 2014). Offentlig sektor er for eksempel kjennetegnet ved høy arbeidsintensitet, skjerming mot konkurranse, et mangfoldig og støyfullt målbylde, byråkratisering, vektlegging av ikke-økonomiske verdier og sist, men ikke minst et underskudd på økonomiske insentiver – som er hovedtema for denne analysen.

Formålet med denne artikkelen er dermed å gi en oversikt over forskningsbasert kunnskap og litteratur knyttet til insentiver og prestasjoner (Dixit, 2002), og drøfte hvilke innsikter og implikasjoner denne kunnskapen kan ha ved tiltak for å bedre effektivitet og produktivitet i offentlig sektor (Sørensen, 2014). Vi ser på årsaker til at insentivmekanismer er mindre skarpe i offentlig sektor enn i privat sektor. Med bakgrunn i mekanismer for seleksjon diskuterer vi deretter potensielle konsekvenser og hvilke muligheter som fins for å forbedre insentivmekanismene. Men aller først en generell introduksjon til det økonomiske tankesettet rundt motivasjon og insentiver i organisasjoner.

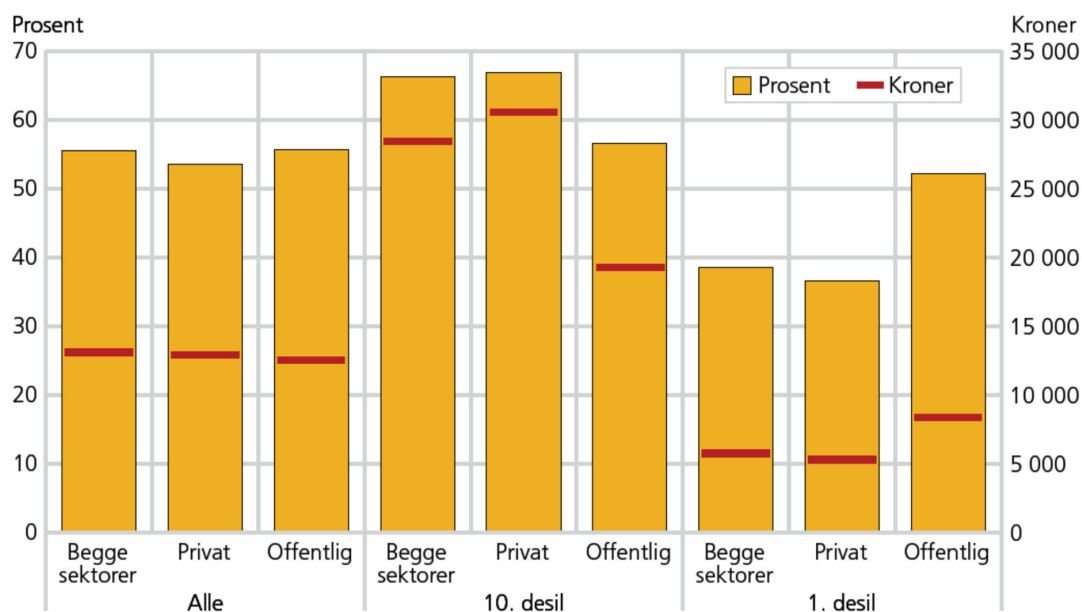
## INSENTIVER: BAKGRUNN OG ANVENDELSE

For at en virksomhet skal nå sine mål, må menneskene som virker der, ikke bare ha motivasjon og insentiver til å yte innsats, men innsatsen må rettes inn mot de riktige oppgavene. Insentivene kan påvirkes av organisatoriske og strukturelle forhold, men vil alltid koke ned til hvordan den enkelte blir belønnet for de valg han eller hun gjør – belønning i form av lønn, anerkjennelse eller den indre gleden man kan få av å ha gjort en god jobb.

I nyere økonomisk teori antar man at folk er villige til å yte en rimelig innsats mot fast lønn, men at det må legges ytterligere økonomiske insentiver til for at folk skal yte innsats utover dette nivået. En forutsetning for tilleggsinnsats er dermed at medarbeidere i en organisasjon er kjent med en positiv sammenheng mellom hva de presterer og hva de får igjen. De får dermed former for insentivlønn, eller såkalt prestasjonsbasert lønn. Prestasjonsbasert lønn kan dermed defineres som lønnsdifferensiering og lønnsutvikling basert på flere kriterier enn utdanning og ansiennitet.

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

Nesten alle bedrifter i privat sektor bruker varianter av implisitte insentivordninger. Over halvparten av bedriftene i det private rapporterer at de bruker ulike former for eksplisitte insentivordninger (Barth mfl., 2015). Eksplisitte individuelle insentiver er lite utbredt i offentlig sektor, med unntak av enkelte lederlønnsordninger. Implisitte individuelle insentiver er imidlertid langt mer vanlig i offentlig sektor, gjennom muligheter for stillingsopprykk eller individuelle forhandlinger om økt fastlønn.



**Figur 2.** Lønnsvekst i kroner og prosent 2000–2010. Totalt og for offentlig og privat sektor. Alle, første og tiende desil. (Kilde: Grini og Lien, 2011.)

Schøne (2004) dokumenterer at lønnsforskjellene er større i privat sektor enn i offentlig sektor, med spesielt store forskjeller mellom topplederlønn og gjennomsnittslønn. Dette gir tilsvarende forskjeller for styrken i de implisitte insentivene. Figur 2 indikerer at forskjellen i lønnsbredning mellom offentlig og privat sektor har økt etter 2000. Veksten i gjennomsnittslønnen har vært høyere i offentlig sektor enn i privat sektor, men for de høyeste inntektsgruppene har lønnsveksten vært klart høyere i privat sektor. Ettersom lønns-

nivået i gjennomsnitt er lavere i offentlig sektor enn i privat sektor, kan den prosentvise lønnsveksten gjerne være høyest i offentlig sektor samtidig som uttellingen i form av kronetillegg er mindre enn i privat sektor.

## HVORFOR ER INSENTIVENE SVAKERE I OFFENTLIG SEKTOR?

Økonomenes inntreden i organisasjons- og ledelsesforskning har bidratt positivt til kunnskapsutviklingen rundt insentiver og design av kontrakter i organisasjoner. Se Milgrom og Roberts (1992), Lazear og Shaw (2007), Lazear og Oyer (2013) for introduksjoner til dette forskningsfeltet.

Nyere forskning på insentiver i organisasjoner etterlater samtidig en rekke grunner til at både private bedrifter og offentlige virksomheter er forsiktige med å ta i bruk eksplisitte insentivordninger for sine ansatte. Disse grunnene er spesielt uttalte i offentlig sektor (se f.eks. Dixit, 2002; Sørensen, 2014). For det første er oppgavene ofte komplekse, og det er vanskelig å måle det eksakte bidraget til verdiskaping. Man jobber gjerne i team med andre, slik at det kan være vanskelig å identifisere den enkeltes bidrag til verdiskapingen.

Videre er det slik at en enkeltperson gjerne har mange og varierte oppgaver. Enkelte av disse oppgavene vil typisk være enklere å måle enn andre. Ved å forsøke å belønne ett enkelt mål risikere man dermed å fortrenge andre mindre oppgaver som ikke like lett lar seg fange i kvantifiserbare mål (Holmström og Milgrom, 1991). Man kan gjerne telle antall saker en konsulent behandler, eller antall pasienter en lege opererer, men verdiskapingen er knyttet tettere til kvaliteten på resultatet, og denne er det langt vanskeligere å måle.

Omfang og innretning av offentlig virksomhet utvikles gjerne gjennom koalisjoner av mange ulike interessenter, det være seg politikere, byråkrater, offentlig ansatte og deres organisasjoner, samt innbyggere. Målfunksjonen for offentlige virksomheter blir derfor ofte uklar. I private bedrifter maksimerer man profitt. I det offentlige er det mindre opplagt hva som skal optimeres. Skal man for eksempel maksimere kvaliteten i tjenestetilbudet, eller minimere kostnadene for et gitt tjenestetilbud? Design av effektive insentivordninger blir mer krevende under slike rammebetingelser.

Ellers vil både innsats og resultater selvsagt påvirkes av motivasjonen hos den enkelte medarbeider. Hvis jobben oppleves som meningsfull, kan man få høy innsats selv uten insentivlønn. I verste fall kan insentivlønn bidra til å fortrenge medarbeidernes indre motivasjon.

Når det gjelder implisitte insentiver, målt ved lønnsfordeling, er det spesielt tre forhold som gjør at disse som regel er svakere i offentlig sektor. Det første gjelder mangel på konkurranse. Offentlige virksomheter er ofte monopolister og har dermed svakere insentiver til å holde kostnadene nede og til forbedre og innovere. Dermed er det mindre behov for å tiltrekke de mest kompetente medarbeiderne, og man kan tillate en flatere lønnsstruktur.

Et annet forhold som reduserer bruken av implisitte insentiver i offentlig sektor, er knyttet til organiseringen av arbeidstakerne. Fagforeningene står langt sterkere i offentlig enn i privat sektor. Disse har ofte politisk og økonomisk interesse av en flat lønnsstruktur (se f.eks. Western og Rosenfield, 2011).

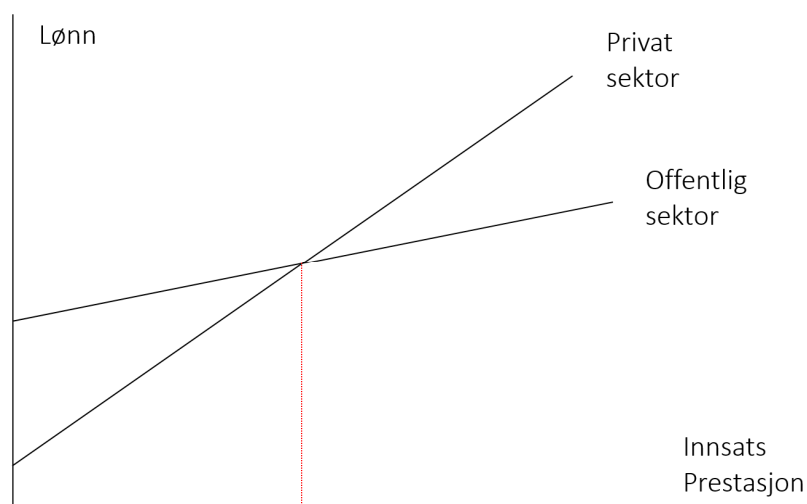
Til slutt påvirkes utbredelsen av implisitte insentiver av teknologisk utvikling. Kunnskap og kompetanse blir stadig viktigere for den enkelte arbeidstakers produktivitet, og teknologiske nyvinninger har bidratt til at forskjellene i produktivitet mellom ulike arbeidstakere

har økt gjennom såkalt «skill-biased technical change» (se f.eks. Card og DiNardo, 2002). Mer produktive arbeidstakere har ofte kunnskap og kompetanse som kvalifiserer dem til i større grad å ta i bruk ny teknologi for å bli enda mer produktive. Denne type «learning by doing»-mekanismer gir opphav til dynamisk skalaøkonomi på individnivå: Jo mer erfaring og kunnskap man har opparbeidet, desto bedre er forutsetningene for å ta i bruk ny teknologi for produktivitetsforbedring. Resultatet er at lønnsforskjellene øker i privat sektor, mens offentlig sektor holder igjen. Dessuten er offentlig sektor mer tjenesteintensiv og mindre teknologidrevet enn privat sektor, noe som kan medvirke til at teknologiske nyvinninger øker forskjellen mellom sektorene når det gjelder forekomst av implisitte insentiver.

### KONSEKVENSN AV SVAKERE INSENTIVER: SELEKSJONSEFFEKTE

Det er grunnleggende sett to begrunnelser for insentivlønn (Lazear, 2000). Den mest opplagte er selve insentiveffekten. Produktiviteten til dem som blir gitt svake eller feilslåtte insentiver, er lavere enn den ellers kunne ha vært. Den andre og minst like viktige begrunnelsen er seleksjonseffekten, som innebærer at insentivene i en organisasjon er bestemmende for hvem som velger å jobbe der (Eriksson og Villeval, 2008; Dohmen og Falk, 2011).

Figur 3 viser en stilisert sammenheng mellom lønn og produktivitet i privat og offentlig sektor, som følger av teorigrunnlaget fra Lazear (2000). Under slike forhold for sammenheng mellom innsats og lønn er spørsmålet hva slags type arbeidstakere som vil velge å jobbe i offentlig sektor.



**Figur 3.** Lønn og produktivitet i offentlig og privat sektor.

I teorien kan man få seleksjon langs følgende dimensjoner:

- Produktivitet. De minst produktive (til venstre for stipledd linje i figur 2) er best tjent med å velge offentlig sektor.
- Risiko. Variabel lønn gir mer usikkerhet. De mest risikoaverse arbeidstakere vil derfor tendere til å velge offentlig sektor.

- Selvsikkerhet. Privat sektor kan fremstå mer attraktiv for arbeidstakere (og ledere) med stor tro på egne ferdigheter.
- Altruisme. Offentlig sektor kan tiltrekke seg folk som er mindre opptatt av egen materiell vinning, og desto mer opptatt av andre forhold ved jobben, som det å jobbe for samfunnsnyttige formål.

Hva sier så den empiriske forskningen om disse forholdene?

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

Empiriske studier av seleksjon til offentlig sektor tegner mye av det samme bildet. Basert på en spørreundersøkelse utført i 50 land viser Dur og Zoutenbier (2014) at offentlig ansatte finner det viktigere «å hjelpe andre, og bry seg om andres velferd» enn ansatte i privat sektor. Funnet støtter opp om hypotesen om at folk velger å jobbe i det offentlige fordi denne tilværelsen gir bedre muligheter for å jobbe for «en god sak». Derfor aksepterer de noe lavere lønn. Se også Perry mfl. (2010) for en oversikt over denne seleksjonslitteraturen.

I en annen studie, gjennomført i Tyskland, viser Dur og Zoutenbier (2014) at offentlig ansatte oppfatter seg selv som senere enn ansatte i privat sektor. Respondentene svarer på i hvilken grad de kjenner seg igjen i påstanden «Jeg ser på meg selv som en som tenderer å være lat». Tilbakemeldinger på dette spørsmålet gir bedre prediksjon av fordelingen av arbeidstakere enn mer generelle personlighetstester. Studien viser at forskjeller i selvopplevd latskap først og fremst gjelder dem som har noen års arbeidserfaring. Blant ferske kandidater på arbeidsmarkedet er forskjellen av mindre betydning.

Ulike holdninger til risiko bekreftes i flere nyere studier. I en studie fra Nederland viser blant andre Buurman mfl. (2012) at folk i offentlige sektor er betydelig mer risikoaverse enn folk som jobber i privat sektor. Pfeifer (2011) viser at risikable beslutninger koster betydelig mer av seg i privat sektor enn i offentlig sektor, i form av høyere lønn.

Studier viser videre at det er store forskjeller i personlighetstyper mellom ledere i henholdsvis offentlig og privat sektor. Ledere i privat sektor scorer gjerne høyt på tålmodighet, toleranse og detaljorientering, mens ledere i det private scorer høyt på beslutningsdyktighet og kommunikasjon (Archer mfl., 2015).

Nyere forskning understreker med andre ord betydningen av seleksjon. Insentivsystemene påvirker ikke bare dem som allerede jobber i bedriften, men også hvem som velger å jobbe der. Offentlig sektor som arbeidsplass, hvordan den ledes, hvilke mål som formuleres, og ikke minst hvordan lønns- og personalpolitikken innrettes, er bestemmende for hvem som velger å bruke arbeidskraften sin der. Utgangspunktet for den empiriske forskningen på området er at ulike utvalg av arbeidstakere i offentlig og privat sektor er viktige drivere for produktivitetforskjeller, med seleksjon som bakenforliggende sorteringsmekanisme. Det kan imidlertid ikke utelukkes at forskjeller i karakteristika og kultur i privat og offentlig sektor kan påvirke motivasjon, innsats og produktivitet hos arbeidsta-

kerne. I så fall vil den empiriske forskningen ha vansker med å identifisere den eksakte mekanismen bak produktivitetsforskjellene.

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

## KAN INSENTIVENE STYRKES?

Et sentralt spørsmål er om insentiv- og seleksjonsutfordringene i offentlig sektor er uunngåelige, eller om det er muligheter for forbedringer og avhjelpende tiltak. Merk først at enkelte av de generelle insentivutfordringene vi har diskutert ovenfor, også kan forekomme i privat sektor. Dermed kan det være gevinster å hente ved å studere hvordan disse utfordringene løses i privat sektor, og hvilke anbefalinger forskningslitteraturen presenterer i denne sammenheng.

Det er i utgangspunktet ikke enkelt å forholde seg til den empiriske forskningslitteraturen om effekten av insentiver i offentlig sektor. Grunnen er at denne litteraturen i stor utstrekning er basert på spørreundersøkelser og selvrapportering, som dermed ikke tar høyde for seleksjonsproblemet (Hasnain mfl. (2012) gir en oversikt over den empiriske litteraturen). I det følgende skal vi derfor heller se kort på hvilke løsninger og avveininger som er studert i den teoretiske forskningslitteraturen, og i tillegg drøfte hvordan denne litteraturen kan underbygges av empiri.

### Subjektive prestasjonsmål

Komplekse og mangefasetterte oppgaver er vanlig i store deler av privat sektor, ikke minst for høyt kompetente arbeidstakere. Også her vil dermed eksplisitte, individuelle bonusordninger kunne medføre uheldige vridninger hvor innsats rettes mot oppgaver som måles og belønnes, men som ikke nødvendigvis reflekterer sann eller tilsiktet verdiskaping.

Den vanlige responsen på denne type måleproblemer er da å akseptere «mykere», mindre eksplisitte mål, og i større grad åpne for subjektiv prestasjonsevaluering (se MacLeod (2003) for teori, og MacLeod og Parent (1999), Gibbs mfl. (2004) og Bol (2008) for empiri). En leder kan for eksempel være i stand til å vurdere den enkelte medarbeiders sanne verdiskaping selv om det ikke er mulig å definere helt eksplisitte prestasjonsmål. Eksempler på skjønsmessige kriterier kan være initiativ, nyskaping, lederskap, evne til samarbeid eller bidrag til fellesskapet. Skjønn kan brukes for å vurdere resultater av arbeid som det kanskje kan gå flere år før materialiserer seg i økonomiske nøkkeltall.

Subjektivt skjønn er dermed et attraktivt og utbredt mottrekk mot det såkalte multitask-problemet. Hvis lederen skjønsmessig vurderer viktige dimensjoner ved arbeidet som ikke kan telles, kan det føre til at medarbeideren likevel prioriterer mer hensiktsmessig mellom arbeidsoppgavene. En tilleggsdimensjon er at insentivordninger gjerne oppfattes som mer rettferdige når vurderingsgrunnlaget er bredere.

En insentivordning basert på skjønn kan betraktes som en ufullstendig kontrakt, i den forstand at den vanskelig kan håndheves av en ekstern domstol. Man sier gjerne at verdi-



skapingen er observerbar, men ikke verifiserbar. Partene må dermed basere avtalene på gjensidig tillit i det som gjerne blir omtalt som relasjonskontrakter (se Levin, 2003). Slike kontrakter vil normalt opprettholdes hvis tilliten mellom partene er høy og/eller dersom brudd på kontrakten (dvs. misbruk av tillit) innebærer et tilstrekkelig tap av omdømme. For eksempel finner Gibbs mfl. (2004) at subjektive evalueringer virker best på produktiviteten når lederen har sittet en stund, både fordi subjektivitet forutsetter tillit, og fordi det tar tid å opparbeide et tillitsnivå som gir legitimitet til subjektive prestasjonsevalueringer.

En motforestilling mot subjektive prestasjonsmål er at medarbeidere blir mer opptatt å holde seg inne med den som evaluerer (leder), enn å drive genuin verdiskaping, og at ledere lar seg påvirke av personlige preferanser og forhold som er irrelevante for prestasjonskontrakten (trynefaktor). I litteraturen refereres gjerne dette til som favorittisme (se Prendergast og Topel, 1996). Med arbeidstakere som tilpasser seg strategisk i slike prosesser, kan resultatet bli at kommunikasjonen oppover i organisasjonen blir skjev, at kritikk av ledelsen blir mindre treffsikker, og at informasjon holdes tilbake slik at beslutningsgrunnlaget blir svekket. Fra dagligtalen kjenner vi dette som en ja-kultur.

Interessen for å unnsnippe slike symptomer er ekstra sterk i offentlig sektor, av hensyn til det viktige målet om å fremstå mest mulig objektiv og transparent. Offentlig sektor kan dermed vanskelig respondere på måleproblemer gjennom mykere mål og subjektive evalueringer. Dermed ser man ofte at løsninger preges av det andre alternativet: kontroll og regelstyring. Se for eksempel «Veileder for resultatmåling» fra Senter for statlig økonomistyring (2010), som preges sterkt av et stort antall kontrollmekanismer. Et resultat er at lønn og posisjoner i staten vil være tettere knyttet til ansiennitetsprinsipper, og i den grad man måler enkeltpersoner eller virksomheters resultater og prestasjoner, baseres de forsøksvis på eksplisitte, etterprøvbare mål.

Måleproblemer stiller dermed ledelsen overfor avveininger mellom treffsikre insentiver, subjektivitet og favorittisme på den siden og svake insentiver, regulering og kontrollmekanismer på den andre siden. For utviklingen i offentlig sektor kan man derfor gjerne spørre seg om man har gått for langt i retning kontroll, med prosesser for mål- og resultatstyring som i for liten grad åpner for profesjonelt skjønn og sunn fornuft. I denne sammenheng viser adferdsøkonomisk forskning at kontroll i seg selv kan ha en negativ effekt på motivasjon. Følelsen av å bli overvåket og mangel på frihet og fleksibilitet kan nemlig undergrave tillit og svekke medarbeideres innsats (se f.eks. Falk og Kosfeld, 2006).

#### Teambaserte insentiver

En annen løsning på måleproblemet er å gi insentiver på teamnivå. Det er som regel enklere å måle produksjon på aggregert nivå, det vil si hva den enkelte enhet produserer, enn hva det enkelte individ produserer. I privat sektor er det svært vanlig å organisere produksjon i team, og belønne på teamnivå (se f.eks. Lazear og Shaw, 2007). Teambaserte insentiver er i teorien svakere enn individuelle insentiver, på grunn av det såkalte gratispassasjerproblemet (Holmström, 1982), men nyere forskning viser at teambaserte insentiver kan fungere svært godt. Det stimulerer til samarbeid og er med på å bygge lagånd (se Kandel og Lazear, 1992; Garbers og Konradt, 2014). Gratispassasjer-problemet elimineres gjerne hvis medarbeidere gis anledning til å samarbeide over tid (se Che og Yoo, 2001, og Kvaløy og Olsen, 2006).

I deler av offentlig sektor brukes teambaserte insentiver indirekte gjennom såkalt innsatsstyrt finansiering. Virksomheten får da betalt med utgangspunkt i produksjonen, og enkelte steder, som ved f.eks. innenfor utdanning og forskning, drypper det mer på de avdelinger som presterer bra. Teamene er i midlertid veldig store i denne sammenheng, og insentivene påvirker nok adferd til den enkelte i mindre grad. Organisering av mindre team, som får ressurser eller lønn basert på teamets prestasjoner, ser man i liten grad i offentlig sektor, selv om det prinsipielt sett ikke er noe i veien for at man kan ta slike virkemidler i bruk. Burgess mfl. (2012) viser at teambaserte insentiver i offentlig sektor kan ha god effekt, men at de forutsetter at teamene er tilstrekkelig små.

#### Ikke-monetære insentiver

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

Kube mfl. (2012) viser eksempelvis at symbolske gaver kan ha sterkere effekt på innsats enn økt lønn. Enkle triks som julebord, julegaver eller andre former for positiv oppmerksomhet fra arbeidsgiver viser i mer synlig forstand at arbeidsgiver setter pris på innsatsen, og virker derfor motiverende. Denne type billige motivasjonsverktøy synes imidlertid mindre vanlig i offentlig enn privat sektor. En undersøkelse gjennomført av InFact i 2011 viste for eksempel at 53 prosent av arbeidstakere i privat sektor alltid fikk julegave av arbeidsgiver, mens tilsvarende andel var 23 prosent i offentlig sektor.

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

Også informative tilbakemeldinger på prestasjoner virker motiverende, selv om det ikke følger lønn med prestasjonene. Ikke minst har benchmarking mot andre, det vil si informasjon om ens relative prestasjoner (som f.eks. rankinger), positive effekter, se f.eks. Kuhnen og Tymula (2012). I en fersk studie viser Gjedrem og Kvaløy (2018) at relativ prestasjonsfeedback på gruppenivå (team) har sterk effekt på innsats.

Mangel på konkurranse er symptomatisk for offentlig sektor, og et kompenserende tiltak kunne dermed være å la enheter, avdelinger eller etater konkurrere og måles mot hverandre. Den økende utbredelsen av benchmarking som element i prestasjonsledelse i offentlig sektor kan i denne sammenheng betraktes som en katalysator for mer konkurranseorientert adferd. Kouzmin mfl. (1999) drøfter muligheter og utfordringer knyttet til denne utviklingen, med utgangspunkt i en rekke eksempler fra offentlig virksomhet, og konkluderer med at kombinasjonen av digitalisering og benchmarking representerer en viktig strategisk ressurs for videreutviklingen av ledelse og styring i offentlig sektor.

### Konkurranseutsetting

Privatisering og konkurranseutsetting er andre vanlige løsningsforslag på utfordringen med manglende konkurranse i offentlig sektor. I prinsippet kan private aktører oppfylle ethvert mål som myndighetene måtte ønske å oppnå, gitt at myndighetene kan skrive tilstrekkelig gode kontrakter med private tilbydere (se Shleifer 1998). Men i praksis vil slike kontrakter aldri være vanntette. Det vil alltid være visse frihetsgrader som gjør at en privat aktør vil oppføre seg annerledes enn det bestilleren forestilte seg. Private eiere vil bruke de mulighetene de finner, til å forsøke å tjene penger.

For eksempel kan dette innebære at private aktører har sterkere insentiver til å kutte kostnader, noe som igjen kan gå ut over kvaliteten på tjenestene. Det kan være fristende å holde bemanningen på et minimumsnivå, ansette billig, ufaglært arbeidskraft, unngå de mest kostbare pasientene, eller å neglisjere de mest krevende elevene. Samtidig har private aktører sterkere insentiver til å gjøre investeringer som bedrer kvaliteten. For å vinne frem i konkurransen om kontrakter og kunder vil man gjerne tilby noe som er litt mer attraktivt enn det konkurrentene kan tilby. Og selv om det i utgangspunktet ikke skal koste mer for kunden med private løsninger, vil private aktører gjerne forsøke å få litt mer ut av dem som er villige til å betale. Prinsippet til Shleifer (1998) sier derfor at det offentlige skal produsere tjenester selv i tilfeller hvor dempede insentiver er ønskelig. Gode eksempler finnes innen helsetjenester og utdanning, der ressursbruk og kostnadsnivå ofte er knyttet mer direkte til kvaliteten på tjenestene. Hvis ulempene ved sterke insentiver til kostnadseffektivisering er større enn fordelene ved sterke insentiver til innovasjon og kvalitetsforbedringer, bør en velge offentlig fremfor privat.

Liberale økonomer med utgangspunkt i amerikansk historie og fagtradisjon tar gjerne til orde for utstrakt bruk av private løsninger for helsetjenester, utdanning, sosialforsikring og pensjon – ja til og med deler av politiet og forsvaret. Slike betraktninger er utførlig dokumentert i en oversiktsartikkel av Shleifer (1998). For slike økonomer vil offentlig sektor i Norge dermed fortone seg som urimelig stor. Dette innebærer samtidig at insentivutfordringene gjerne blir større fordi man allerede har latt det offentlige tilby tjenester hvor det er ønskelig med sterke insentiver. Dette har man forsøkt å løse gjennom såkalt New Public Management (NPM), med typiske elementer i form av økt desentralisering, sterkere insentivering og mer konkurranseutsetting. Her forekommer det imidlertid også at man gir ledere eksplisitte insentiver uten å konkurransesette. Paradoksalt nok kan dette gi ledere i offentlig sektor sterkere insentiver til å holde kostnadene nede enn til å forbedre kvaliteten, sammenlignet med ledere i privat sektor, fordi man der i større grad tillater skjønnsmessige prestasjonsevalueringer (se f.eks. Zheng mfl., 2018). Målbare prestasjonsmål knyttes til kvantitet og kostnadseffektivitet, mens mykere mål knyttet til kvalitet i beste fall er uklare (se Bragelien og Mjøs, 2009, for en evaluering av statens lederlønnssystem).

Innsatsstyrt finansiering i helsesektoren og utdanningssektoren går i samme retning; kvantitet belønnes mer enn kvalitet. Dette smitter over på rekruttering av nøkkelpersonell. Hvis kostnader veier tyngre enn kvalitet, vil for eksempel skoleeiere/-ledere heller rekruttere de billigste lærerne enn de dyktigste. Dagens tariffavtaler åpner for å bruke lønn som virkemiddel til å tiltrekke seg de beste, men ledernes insentiver til å bruke penger på kvalitetspersonell synes for svak.

## INSENTIVER MOT BYRÅKRATISERING

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

Et spørsmål er da i hvilken grad byråkratene selv har insentiver til å begrense veksten i byråkratiet. Det er nå en etablert antakelse innenfor politisk økonomi at forvaltningen ikke nødvendigvis alltid forsøker å fremme samfunnets interesser, det vil si maksimere samfunnsøkonomisk overskudd. I en innflytelsesrik artikkel innførte Niskanen (1968) antakelsen om den budsjettmaksimerende byråkrat. Byråkraten er her en aktør som ikke bare fremmer samfunnets (eller politikernes) interesser. Han eller hun har sin egen karriere å ta hensyn til, og vil derfor maksimere størrelsen på sin avdeling, sin etat (McGuire, 1981; Johnson og Libecap, 1989; Lott, 1990). Resultatet er at arbeidsplasser blir skapt som ikke er nødvendige, og folk blir ansatt som ikke burde vært ansatt.

Dette prinsippal-agent-perspektivet på byråkratiet er i litteraturen blitt modifisert og kritisert. Det er like fullt nå en etablert oppfatning at byråkrater er interessenter. Byråkratiet vil derfor søke å vokse seg større enn det som er nødvendig, gitt de målene politikerne setter for samfunnet. Insentivstrukturen i offentlig sektor per i dag bidrar ikke til å løse slike utfordringer, snarere tvert imot. Sammenhengen mellom lønn og resultat er svak, mens sammenhengen mellom lønn og «ansvar» er sterk. Jo større avdeling man leder, jo mer tjener man.

Seleksjonsproblemet omtalt i tilknytning til figur 3 bidrar til rekruttering av ledere og medarbeidere til offentlig sektor med høyere risikoaversjon og lavere endringsvilje enn dem som tiltrekkes av privat sektor. En leders personlige avkastning ved å ta risiko, knyttet til for eksempel omorganiseringer og effektiviseringsprosesser, er også lavere i offentlig sektor enn i privat sektor. Videre viser tidligere studier at mobiliteten mellom sektorene er svært lav (se Sognefest-Haaland, 2015).

En redusert forskjell i lønnsbredning mellom offentlig og privat sektor vil trolig kunne dempe noen av disse utfordringene. Mobiliteten vil øke, mer risikovilje tiltrekkes til sektoren, og endringsviljen kan bli større.

## INDRE MOTIVASJON

Vi har i fremstillingen konsentrert oss om ulike former for ytre motivasjon, både i form av monetære og ikke-monetære incentiver. Den bredere motivasjonsforskningen, spesielt innenfor organisasjons- og ledelsesfeltet, er opptatt av hvordan medarbeidere opplever sin «indre» motivasjon til å gjøre en god jobb. Med indre motivasjon menes egen lyst og ønske til å handle. Man yter innsats på jobben på grunn av interesse for selve aktiviteten, eller det

aktiviteten medfører, ikke fordi man forventer en eller annen form for belønning for vel utført arbeid.

I forskningen på indre motivasjon står *self-determination theory* (eller selvbestemmelsesteori) sentralt. Teorien ble utviklet på 1970-tallet av Edward Deci og Richard Ryan, og er senere blitt videreutviklet og testet intensivt (se spesielt Deci, 1975, og Deci og Ryan, 1985). Teorien hevder at indre motivasjon er mer effektiv enn ytre motivasjon, og søker å forklare hvilke forutsetninger som skal til for at indre motivasjon oppstår. Spesielt legges det vekt på autonomi, kompetanse og tilhørighet: Man yter best når man utfører handlinger av egen vilje og interesse, når man føler man har den nødvendige kompetanse til å utføre handlingene, og når man tar del i et større fellesskap.

En sentral hypotese innen dette forskningsprogrammet er at ytre motivasjon kan fortrenge indre motivasjon. Ettersom ytre belønning, så som prestasjonslønn, kan lede til innsats og handlinger man ellers ikke ville gjort, går dette ut over opplevelsen av selvbestemmelse, og dermed den indre motivasjonen. Flere empiriske studier gir støtte til denne hypotesen, se for eksempel metaanalysen til Deci mfl. (1999), litteraturgjennomgangen til Frey og Jegen (2001), og Kuvaas (2005).

Men hvorvidt ytre belønning faktisk reduserer prestasjonene, er mindre klart. I en ny, omfattende litteraturgjennomgang finner Bragelien (2018) i gjennomsnitt en positiv sammenheng mellom belønninger og prestasjoner. En forklaring på denne «uoverensstemmelsen» kan være at motivasjonsforskningen ikke sier så mye om effekten av belønninger på prestasjoner, men snarere på selvrapportert motivasjon. Videre er det viktig å påpeke at prestasjonslønn kan ha andre formål enn motivasjon. Hensikten kan simpelthen være å frembringe en type adferd som arbeidsgiver er interessert i, men som kanskje ikke er like motiverende for arbeidstaker.

Brageliens gjennomgang viser midlertid også at prestasjonslønn og indre motivasjon ikke nødvendigvis står i motsetning til hverandre, se blant annet Cerasoli mfl. (2014). Selve oppfatningen av belønningssystemet synes her å være viktig for motivasjonseffekten. Hvis medarbeideren synes at belønningene er en rettferdig gjenytelse for den jobben som er gjort og de resultater som er skapt, vil belønningen kunne virke positivt også for den indre motivasjonen.

Betydningen av indre motivasjon kan være spesielt stor i offentlig sektor. Sektoren tiltrekker seg mennesker som i gjennomsnitt er mindre materielt motivert (se Perry mfl., 2010). Innretningen av lønssystemene bidrar til denne seleksjonseffekten, men også arbeidets egenart har betydning for seleksjon: Man er mer opptatt av at jobben skal være meningsfull for en selv og andre. Besley og Ghatak (2005) og Brekke og Nyborg (2010) viser at offentlig sektor må være forsiktig med direkte å adoptere incentivordninger fra privat sektor, særlig i jobber hvor de ansatte er spesielt motiverte til å hjelpe andre og yte til fellesskapet. Benabou og Tirole (2003, 2006) bruker også offentlig sektor som eksempel i sine teorier for indre og ytre motivasjon: Prestasjonslønn kan skape tvil om motivene bak arbeidet som utføres, og dermed fortrenge den indre motivasjonen. Empiriske studier indikerer også at folk som jobber i offentlig sektor, responderer noe mindre på prestasjonsbasert belønning ettersom både oppgavene og motivasjonen er mer kompleks enn i privat sektor (Weibel mfl., 2009).

## KONKLUSJON

Om produktivitetsveksten i norsk økonomi skal løftes, er det vanskelig å komme utenom offentlig sektor. Mye tyder på at forbedringsmulighetene er vesentlige, samtidig som offentlig sektor har en størrelse som innebærer at potensialet for å bidra til produktivitetsutviklingen i norsk økonomi også er betydelig. I vurderingen av aktuelle virkemidler bør man i denne sammenheng inkludere mer utstrakt bruk av insentiver.

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

Ulike insentivsystemer kan bidra til seleksjon av ulike typer arbeidstakere. Svakere insentiver kan tiltrekke seg mindre produktive, mer risikoaverse og mindre endringsvillige arbeidstakere. Men insentivsvake organisasjoner kan også tiltrekke seg arbeidstakere som er mindre opptatt penger og mer indre motivert for å gjøre en god og meningsfull jobb. Hvorvidt denne seleksjonsmekanismen er samfunnsøkonomisk ønskelig, er ikke rett frem å svare på. Likevel er det ikke urimelig å legge til grunn at svakere insentiver kan bidra til at offentlig sektor går glipp av produktiv og risikovillig arbeidskraft som ville kastet minst like godt av seg der som i privat sektor.

Vi har diskutert enkelte fellestrekk ved insentivutfordringene man møter i offentlig sektor, herunder oppgavens kompleksitet, måleproblemer og kryssende hensyn. I tillegg kommer at manglende konkurranse bidrar til svakere insentiver. Konkurransetsetting er en naturlig respons, men her har norske myndigheter av ulike grunner vært tilbakeholdne. Dermed blir insentivutfordringene større fordi man lar det offentlige tilby tjenester hvor det er ønskelig med sterke insentiver.

Den teoretiske forskningslitteraturen drøfter mulige løsninger på disse insentivutfordringene. Man kan tillate mer bruk av skjønn og myke kvalitetsmål, innføre teambaserte insentiver og gjøre mer bruk av ikke-monetære insentiver så som bedre tilbakemeldinger på prestasjoner og symbolske belønninger. Alle disse områdene har potensiell relevans for en bedring av produktiviteten i offentlig sektor.

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

Den empiriske litteraturen om effekten av insentiver i offentlig sektor er relativt svak fordi man sjelden gjør kontrollerte eksperimenter. Slike kontrollerte eksperimenter krever samarbeid mellom forskere, fagforeninger og offentlig forvaltning, noe som har vist seg vanskelig å organisere. Et organisert samarbeid mellom forskere og byråkrater om gjennomføring av kontrollerte eksperimenter kan organiseres etter modell av Behavioural Insights Team i Storbritannia (<http://www.behaviouralinsights.co.uk/>) eller det nylig opprettede Social and Behavioral Science Team i USA (<https://sbst.gov/>).

I arbeidet med å løfte produktivitetsveksten i norsk økonomi bør man frembringe empirisk kunnskap om effekten av ulike insentivsystemer, samt andre intervensjoner som kan bidra til å gjøre offentlig sektor mer effektiv.

## REFERANSER

- Alesina, Alberto og Guido Tabellini (2007): Bureaucrats or politicians? Part I: a single policy task. *American Economic Review* 97, 169–179.
- Alesina, Alberto og Guido Tabellini (2008): Bureaucrats or politicians? Part II: Multiple policy tasks. *Journal of Public Economics* 92, 426–447.
- Archer, Trevor, Bengt Jansson og Klaus Olsen (2015): Effect of Age upon Leadership Attributes from Recruitment Instrument: a Selective Developmental Trajectory. *Clinical and Experimental Psychology* 1: 1–6.
- Barth, Erling, Bernt Bratsberg og Oddbjørn Raaum (2015): Prestasjonslønn i nye former. I: Harald Dale-Olsen (red.), *Norsk arbeidsliv i turbulente tider*, Gyldendal Akademisk, kapittel 6, 121–136.
- Baumol, William (1967): Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis. *American Economic Review* 57, 415–426.
- Benabou, Roland og Jean Tirole (2003): Intrinsic and Extrinsic Motivation, *Review of Economic Studies* 70, 489–520.
- Benabou, Roland og Jean Tirole (2006): Incentives and Prosocial Behaviour. *American Economic Review* 96, 1652–1678.
- Besley, Timothy og Maitreesh Ghatak (2005): Competition and Incentives with Motivated Agents, *American Economic Review* 95: 616–636.
- Bol, Jasmijn C. (2008): Subjectivity in Compensation Contracting. *Journal of Accounting Literature* 27, 1–24.
- Borge, Lars-Erik, Kjetil Hatlebakk Hove, Tobias Lillekvelland og Per Tovmo (2018): Cost disease in defense and public administration: Baumol and politics. *Public Choice* 175 (1–2), 1–18.
- Bragelien, Iver og Aksel Mjøs (2009): *En gjennomgang av statens lederlønnssystem*. SNF 05/09.
- Bragelien, Iver (2018): Utskjelt bonuslønn fortsatt utbredt – fordi den virker? *Magma* 2/2018: 24–21.
- Brekke, Kjell Arne og Karine Nyborg (2010): Selfish Bakers, Caring Nurses? A Model of Work Motivation, *Journal of Economic Behavior and Organization* 75, 377–394.
- Burgess, Simon M., Carol Propper, Marisa Ratto og Emma Tominey (2012): *Incentives in the Public Sector: Evidence from a Government Agency*. CEPR Discussion Paper. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2153521>.
- Buurman, Margaretha, Josse Delfgaauw, Robert Dur og Seth van den Bossche (2012): Public Sector Employees: Risk Averse and Altruistic? *Journal of Economic Behavior and Organization* 83, 279–291.
- Card, David og John DiNardo (2002): Skill-Biased Technological Change and Rising Wage Inequality: Some Problems and Puzzles. *Journal of Labor Economics* 20, 733–783.
- Cerasoli, Christopher, Jessica M. Nicklin og Michael T. Ford (2014): Intrinsic motivation and extrinsic incentives jointly predict performance: A 40-year meta-analysis. *Psychological Bulletin* 140: 980–1008.
- Che, Yeon-Koo og Seung-Weon Yoo (2001): Optimal incentives for teams. *American Economic Review* 91, 525–540.
- Deci, Edward (1975): *Intrinsic Motivation*, Plenum Press, New York.
- Deci, Edward L. og Richard Ryan (1985): *Intrinsic motivation and self-determination in human behaviour*. New York: Plenum.
- Deci, Edward L., Richard Koestner og Richard M. Ryan (1999): A meta-analytic review of experiments examining the effects of extrinsic rewards on intrinsic motivation. *Psychological bulletin* 125:627–668.
- Dixit, Avinash (2002): Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review. *The Journal of Human Resources* 37, 696–727.
- Dohmen, Thomas og Armin Falk (2011): Performance Pay and Multidimensional Sorting: Productivity, Preferences and Gender. *American Economic Review* 101, 556–590.
- Dur, Robert og Robin Zoutenbier (2014): Working for a Good Cause. *Public Administration Review* 74, 144–155.
- Dur, Robert og Robin Zoutenbier (2014): Intrinsic Motivation of Public Sector Employees: Evidence for Germany. *German Economic Review* 16: 343–366.

- Ellingsen Tore og Magnus Johannesson (2007): Paying Respect. *Journal of Economic Perspectives* 21, 135–149.
- Eriksson, Tor og Marie Claire Villeval (2008): Performance-pay, sorting and social motivation. *Journal of Economic Behavior and Organization* 68(2), 412–421.
- Falk, Armin og Michael Kosfeld (2006): The Hidden Costs of Control. *American Economic Review* 96, 1611–1630.
- Finansdepartementet (2015): *Produktivitetsutvalgets første rapport*. NOU 2015: 1.
- Frey, Bruno S. og Reto Jegen (2001): Motivation crowding theory. *Journal of Economic Surveys* 15(5):589–611.
- Garbers, Yvonne og Udo Konradt (2014): The effect of financial incentives on performance: A quantitative review of individual and team-based financial incentives. *Journal of occupational and organizational psychology* 87 (1), 102–137.
- Gibbs, Michael, Kenneth A. Merchant, Wim A. Van der Stede og Mark E. Vargus (2004): Determinants and effects of subjectivity in incentives. *The Accounting Review* 79, 409–436.
- Gjedrem, William og Ola Kvaløy (2018): Relative performance feedback to teams. *CESifo working paper* 6871.
- Grini, Knut Håkon og Håvard Hungnes Lien (2011): Økende lønnsforskjeller det siste tiåret. *Samfunnsspeilet* 2011 5/6, 53–57. Statistisk sentralbyrå.
- Hart, Oliver, Andrei Shleifer og Robert W. Vishny (1997): The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons. *Quarterly Journal of Economics* 112, 1127–1161.
- Hasnain, Zahid, Nick Manning og Jan Henryk Pierskalla (2012): *Performance-related Pay in the Public Sector. A Review of Theory and Evidence*. Policy Research Working Paper 6043.
- Holmström, Bengt (1982): Moral hazard in teams. *Bell Journal of Economics* 13, 324–340.
- Holmström, Bengt og Paul Milgrom (1991): Multitask principal-agent theory: Incentive contracts asset ownership, and job design. *Journal of Law, Economics, and Organisation* 7, 24–52.
- Johnson, Ronald N. og Gary D. Libecap (1989): Agency growth, salaries and the protected bureaucrat. *Economic Inquiry* 27 (3), 431–451.
- Kandel, Eugene og Edward P. Lazear (1992): Peer pressure and partnerships. *Journal of Political Economy* 100, 801–817.
- Kouzman, Alexander, Elke Löffler, Helmut Klages og Nada Korac-Kakabadse (1999): Benchmarking and performance measurement in public sectors: Towards learning for agency effectiveness. *The International Journal of Public Sector Management* 12(2), 121–144.
- Kube, Sebastian, Michel A. Maréchal og Clemens Puppe (2012): The currency of reciprocity: Gift-exchange in the workplace. *American Economic Review* 102, 1644–1662.
- Kuhnen Camelia M. og Agnieszka Tymula (2012): Feedback, Self-Esteem and Performance in Organizations. *Management Science* 58, 94–113.
- Kuvaas, Bård (2005): Når dårlige ledelsesteorier resulterer i dyr og dårlig ledelse. *Magma* 8(3):20–33.
- Kvaløy, Ola, Petra Nieken og Anja Schöttner (2015): Hidden Benefits of Reward: A Field Experiment on Motivation and Monetary Incentives. *European Economic Review* 76, 188–199.
- Kvaløy, Ola og Trond E. Olsen (2006): Team Incentives in Relational Employment Contracts. *Journal of Labor Economics* 24, 139–169.
- Lazear, Edward P. (2000): Performance pay and productivity. *The American Economic Review* 90(5), 1346–1361.
- Lazear, Edward P. og Paul Oyer (2013): Personnel economics. I: R. Gibbons og J. Roberts (red.), *The Handbook of Organisational Economics*, 479–519. New Jersey: Princeton University Press.
- Lazear, Edward P. og Kathryn L. Shaw (2007): Personnel economics: The economist's view of human resources. *Journal of Economic Perspectives* 21, 91–114.
- Levin, Jonathan (2002): Multilateral contracting and the employment relationship. *Quarterly Journal of Economics* 117, 1075–1103.



- Levin, Jonathan (2003): Relational incentive contracts. *American Economic Review* 93, 835–857.
- Lott, John R. (1990): Predation by public enterprises. *Journal of Public Economics* 43 (2), 237–251.
- MacLeod, W. Bentley (2003): Optimal Contracting with Subjective Evaluation. *American Economic Review* 93, 216–240.
- MacLeod, W. Bentley og Daniel Parent (1999): Job characteristics and the form of compensation. *Research in Labor Economics* 18, 177–242.
- McGuire, Thomas G. (1981): Budget-maximising governmental agencies: An empirical test. *Public Choice* 36 (2), 313–322.
- Milgrom, Paul og John Roberts (1992): *Economics, organization and management*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Mohn, Klaus (2017): Ny kurs for finanspolitikken. *Samfunnsøkonomen* 5/2017, s. 3.
- Niskanen, William A. (1968): The Peculiar Economics of Bureaucracy. *The American Economic Review* 58, 293–305.
- Perry, James L., Annie Hondeghem og Lois R. Wise (2010): Revisiting the Motivational Bases of Public Service: Twenty Years of Research and an Agenda for the Future, *Public Administration Review* 70, 681–690.
- Pfeifer, Christiane (2011): Risk Aversion and Sorting into Public Sector Employment, *German Economic Review* 12, 85–99.
- Prendergast, Canice og Robert H. Topel (1996): Favoritism in Organizations. *Journal of Political Economy* 104, 958–78.
- Riekeles, Haakon (2017): Større nedside: En vurdering av Nasjonalbudsjettet 2018. *Samfunnsøkonomen* 5/2017, 32–39.
- Schøne, Pål (2004): *Lønnsforskjeller i offentlig og privat sektor*. Institutt for Samfunnsforskning, Rapport 2004:2.
- Senter for statlig økonomistyring (2010): *Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten*. Veileder.
- Shleifer, Andrei (1998): State versus private ownership. *The Journal of Economic Perspectives* 12, 133–150.
- Sognefest-Haaland, Johanne (2015): *En empirisk analyse av jobbmobilitet mellom offentlig og privat sektor*. Masteroppgave, Universitetet i Bergen.
- Sørensen, Peter Birch (2014): *Reforming public service provision: What have we learned?* Working Paper. CESifo and University of Copenhagen.
- Weibel, Antoinette, Katja Rost og Margit Osterloh (2009): Pay for performance in the public sector—benefits and (hidden) costs. *Journal of Public Administration Research and Theory* 20: 387–412.
- Western, Bruce og Jake Rosenfield (2011): Unions, norms, and the rise in US wage inequality. *American Sociological Review* 76(4), 513–537.
- Zheng, Yi, Wei Bang, Wenbin Liu og John Miners (2018): A performance management framework for the public sector: The balanced stakeholder model. *Journal of the Operational Research Society*, 1–13.