

Insentiver i offentlig sektor

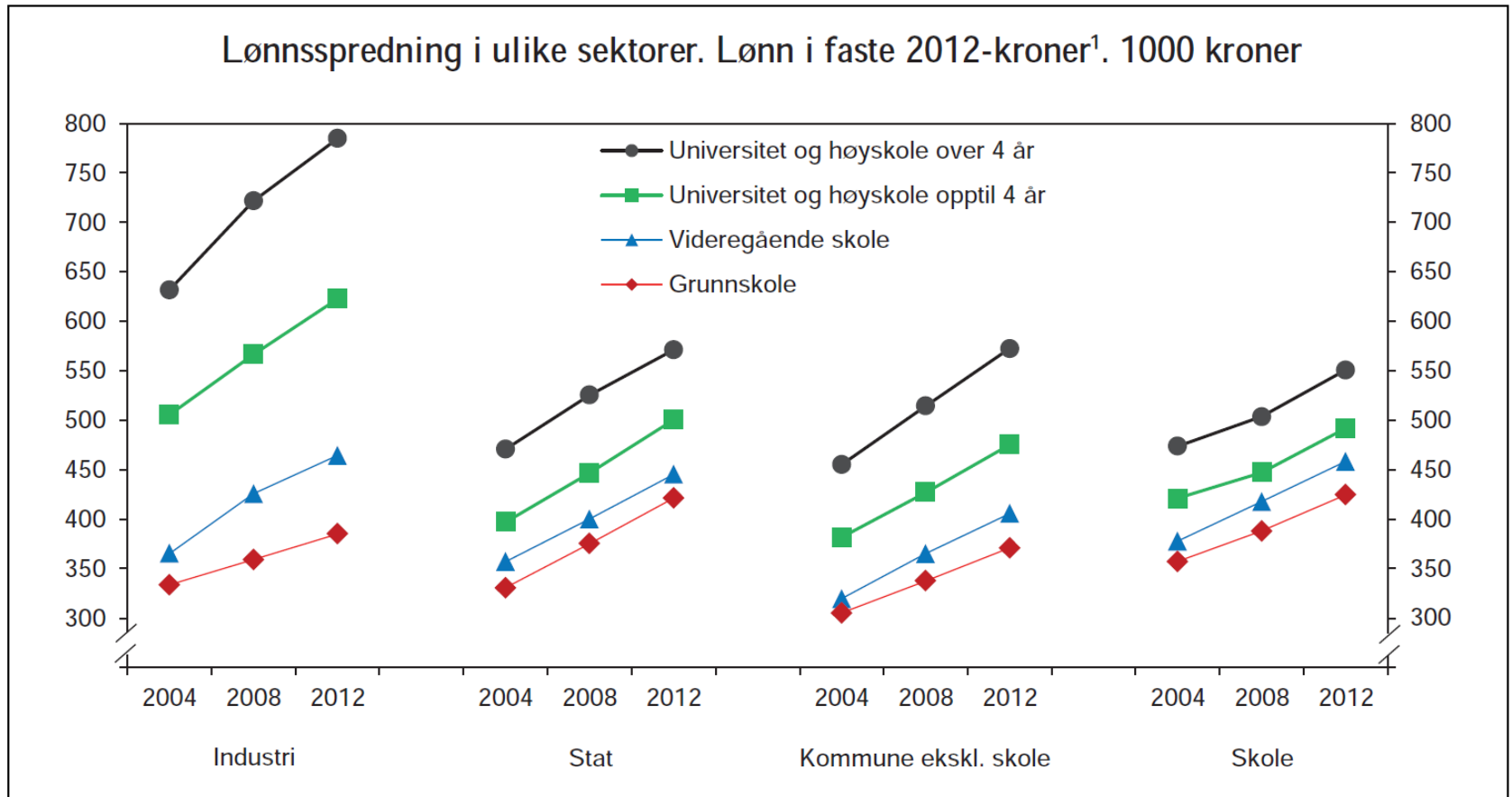
Ola Kvaløy

Universitetet i Stavanger

Innspill til produktivitetskommisjonen

21. september 2015

Lønnspredning

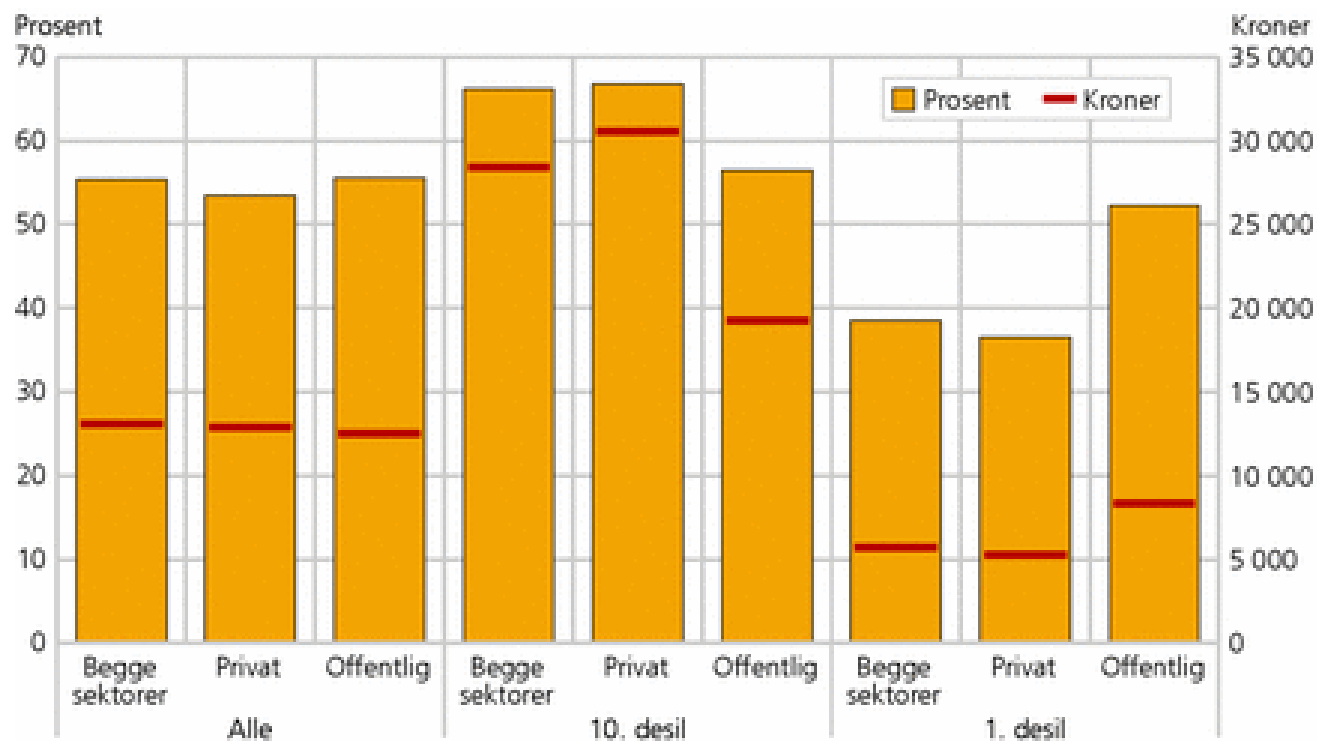


Figur 8.5 Større lønnspredning i privat enn i offentlig sektor

Lønsspredning 95-percentil / 50-percentil



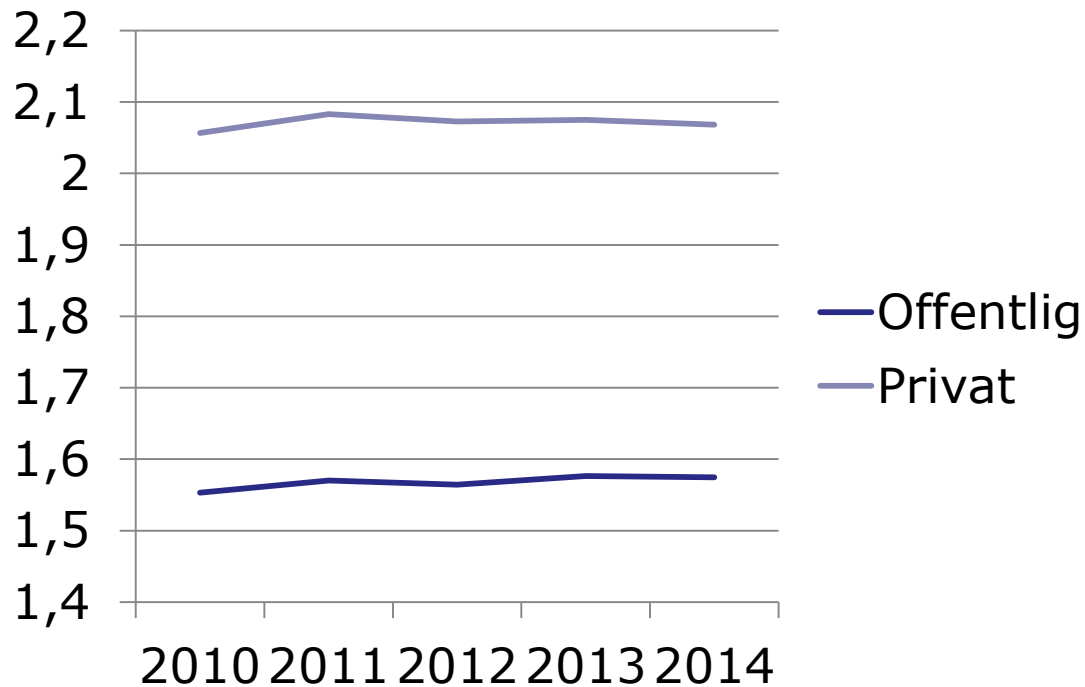
Lønnsvekst i offentlig og privat sektor. Alle, 10. desil og 1. desil. 2000-2010 (SSB)



Kilde: Lønnsstatistikk, alle ansatte, Statistisk sentralbyrå.

Utflating i lønnspredning siden 2010

10.desil / gjennomsnitt



Hvorfor har forskjellen i forskjellene økt?

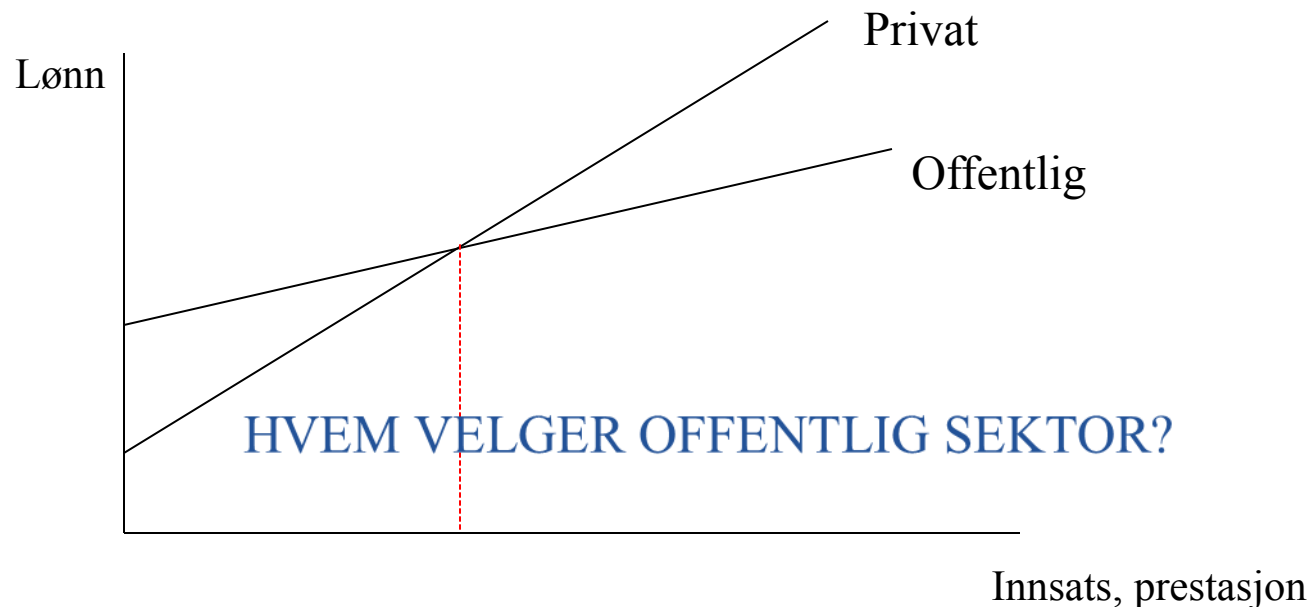
- Skill biased technical change: Ny teknologi favoriserer «skilled labor» (se f. eks Card og DiNardo, 2002)
 - Mer produktive arbeidstakere evner i større grad å utnytte ny teknologi til å bli enda mer produktive.
- Ny teknologi gjør det lettere å måle produktivitet/resultat/prestasjon (Lemieux m. fl., 2009)
- Vanskeligere å måle prestasjon i offentlig sektor.
- Høyere organisasjonsgrad i offentlig enn i privat sektor (79% vs. 37%).
 - Motvilje mot å belønne prestasjoner.

Prestasjonsbasert lønn

- Prestasjonsbasert lønn er lønnsdifferensiering og lønnsutvikling basert på flere kriterier enn utdanning og ansiennitet.
 - Eksplisitt: Bonuser, resultatlønn
 - Implisitt: Forfremmelse
- Nesten alle bedrifter i privat sektor bruker implisitte insentivordninger.
- 60 % av bedrifter i det private rapporterer at de også bruker eksplisitte insentivordninger.
- Offentlig sektor:
 - Lite bruk av eksplisitte insentivordninger
 - Implisitte ordninger: Belønning gjennom stillingsopprykk eller lokale forhandlinger

Seleksjonsproblemet

- Ulik lønnsstruktur gir seleksjon langs mange dimensjoner:
 - Se f. eks. Dur m. fl. (2012, 2015); Dohmen og Falk (2011)
- Produktivitet
- Risikoaversjon, endringsvilje
- Selvtillit
- Idealisme, sosiale preferanser



Klassiske insentivutfordringer i offentlig sektor

(se Dixit, 2002, for oversikt)

- Vanskelig / kostbart å måle prestasjoner.
- Vanskelig å balansere insentiver på ulike oppgaver.
- Uklare mål/mange oppdragsgivere.
- Fortrenging av indre motivasjon (?)

- Arbeidslivets jernlov: Når man ikke klarer å måle resultat, forsøker man å kontrollere innsats (Holmstrom og Milgrom, 1991).
 - Byråkrati er respons på måleproblem
- Hidden costs of control... (Falk og Kosfeld, 2006)

Den empiriske insentivlitteraturen

- Notorisk vanskelig å forholde seg til empirisk forskningslitteratur på insentiver, ikke minst i offentlig sektor:
- Baserer mye på surveys og selv-rapportering.
- Overdrevent fokus på crowding-out problemet.
- Studerer ikke seleksjonsproblemet.
- Hasnain m. fl. (2012) gir en fin oversikt over den empiriske litteraturen.
- To hovedinntrykk:
 - Prestasjonsbasert lønn har positive effekter.
 - Men: HR i offentlig sektor ligger ofte to skritt bak utviklingen privat sektor.

Behov for moderne HR i offentlig sektor

- Mindre kontroll, mer rom for skjønn?
 - Vanlig motforestilling: rent seeking og favoritism (Prendergast og Topel, 1997)
 - Men: Fungerer bra hvis høy tillit og godt lederskap
 - Gir rom for å belønne kvalitet (se f. eks Boyne m fl. 2006, for oversikt)
- Teambaserte insentiver
 - Fungerer bedre enn standard teori predikerer (se f. eks Burgess m. fl. 2010).
 - Gi ledere større rom til å belønne lokale enheter og små team for gode resultater (se f. eks. Burgess m. fl. 2012)
- Ikke-monetære insentiver
 - Sterk effekt av symbolske belønninger og oppmerksomhet (se Ellingsen og Johannesson, 2007)
- Motiverende lederskap
 - Peptalk, feedback (se f. eks Kvaløy m. fl. 2015)

Insentiver og byråkrati

- Ingen har insentiver til å gjøre seg selv overflødige.
 - Tesen om den budsjettmaksimerende byråkrat (Niskanen, 1968)
- For sterk sammenheng mellom lønn og 'ansvar'?
- For liten mobilitet mellom offentlig og privat sektor.
- Asymmetrisk risikobelønning
 - Privat: Oppsidene større enn nedsidene
 - Offentlig: Nedsidene større enn oppsidene. Gir overdreven frykt for å gjøre feil => regler, byråkratisering.
- Rik stat – myke budsjettskranker.
 - Buffere og desentralisering: En studie av EU land (Alonso mf fl. 2015) i perioden 1983-2011 viser at desentralisering, både administrativ og politisk, gir mindre offentlig sektor.
 - Outsourcing har ikke samme effekt.
- Politikere blir belønnet for bevilgninger...

Utdanningssektoren



Lærerlønn

- Gode lærere gjør en forskjell (se Chetty m. fl. 2013).
- Lønnsforskjellene i skolen er for små. Seleksjonsproblem.
- Fleksible lønnsordninger (herunder incentivlønn) til lærere forbedrer barnas skolerresultater. Er vist av en rekke forskere i en rekke land (se Woessmann, 2011 for oversikt).
- Skjønnsmessig (subjektiv) evaluering av skoler og lærere kan ha positiv effekt. Se Jacob og Lefgren (2008) og Hussain (2015).
- Bruk team-baserte insentiver på skole og kommunenivå.
- Åpenhet om kvalitetsforskjeller.
- Dagens tariffavtaler åpner for å belønne gode lærere, men skoleeiere har kostnadsinsentiver, ikke kvalitetsinsentiver.

Insentiver i høyere utdanning

- Finansieringssystem favoriserer anvendt forskning og lavkvalitets grunnforskning.
 - Publiseringspoeng
 - NFR
- Innsatsstyrt finansiering også av studiepoeng.
 - Belønner kvantitet.
 - Behov for mer standardisering/bechmarking?
- Færre utdanningsinstitusjoner? Eliteuniversiteter?
 - Kan gi mer effektiv ressursbruk og høyere plassering av enkeltinstitusjoner på internasjonale rankinglister, men kan redusere positiv nasjonal konkurranse.

Hvordan lære mer?

- Opprett behavioral insights team, av modell fra UK:
<http://www.behaviouralinsights.co.uk/>
 - Se også [rykende ferskt initiativ fra Obama.](#)
- Kjør småskala policy-eksperimenter!
 - Vi lærer lite av norske reformer slik de i dag gjennomføres.
- Kjør intervensjoner og «nudges» med formål om å
 - effektivisere offentlig sektor
 - hjelpe folk til å ta å ta bedre valg for seg selv
- Forsøk innen
 - Skole
 - Skatteinnkreving
 - Trygd/arbeid
 - Helse
 - Donasjoner, veldedighet

Forsøk på konklusjon

- Ulikheter i HR mellom offentlig og privat sektor gir seleksjonsutfordringer.
 - Produktivitet, risikovilje, endringsvilje, ulikhetsaversjon
- Bør vurdere større lønnsdifferensiering i offentlig sektor.
- Mer skjønn, mindre eksplisitt måling og kontroll?
 - Sterkere bruk av implisitte insentiver og subjektiv evaluering
 - Tillat «myke» insentiver
- Ha målsetning om å øke mobiliteten mellom sektorene.
- Se nærmere på ledernes insentiver til å tiltrekke og motivere ansatte:
 - Belønn kvalitet, ikke bare kostnadseffektivitet
- Og altså: Opprett Behavioral Insights Team