

Innføring av belønning for mer effektiv måloppnåelse

Mer effektiv styring av Skatteopplysningen?

Inger Marie Lindberg

Mai 2008

**Økonomisk institutt
Universitetet i Oslo**



Forord

Først vil jeg rette en stor takk til min leder Nils Hjelle i Skattedirektoratet, som hjalp meg i idéfasen og frigjorde mesteparten av min arbeidstid slik at jeg kunne skrive denne masteroppgaven.

Deretter vil jeg vil rette en stor takk til min veileder Tone Ognedal, for nyttige innspill og flott oppfølging underveis.

Det har vært en krevende skriveprosess etter flere års fravær fra faget, men temaet har vært veldig interessant og det har vært spennende å få et innblikk i forskningen rundt psykologiske aspekter i økonomisk teori.

Til slutt vil jeg rette den største takken til min mann Bjørn for at du har holdt motet mitt oppe, og har tatt deg av Albert (3 ½ år) og Edith (2 år) mens jeg har gitt meg studiene i vold☺

Inger Marie Lindberg

Sammendrag

Skatteetaten har fra 1. januar 2008 fått en ny veiledningstjeneste som har fått navnet Skatteopplysningen. Skatteopplysningen er bemannet med ca. 350 skatteveiledere som betjener telefonhenvendelser fra hele landet.

Ledelsen i Skatteopplysningen er opptatt av at innringerne ikke skal behøve å vente lenge i kø før de får svar. For å sikre rask kundebehandling har man derfor tenkt seg muligheten av å gi de ansatte en belønning dersom de leverer gode resultater. Det føres ukentlig statistikk over antall telefoner som mottas og hvor lang ventetid innringerne har hatt. Det er tenkt at dersom en belønning innføres, så skal den knyttes opp mot det man har sammenlignbare måltall for, nemlig antall telefoner som betjenes. I tillegg til å få rask behandling er det selvsagt avgjørende at innringerne får korrekte svar, det vil si at kvaliteten på tjenesten er god. Problemet er at det er vanskelig å måle kvaliteten på de svarene som gis, i alle fall uten store kostnader.

Hovedproblemstillingen i denne oppgaven er å se på virkninger innføringen av et belønningssystem kan få i Skatteopplysningen dersom man bare baserer seg på kvantitative mål og ikke kvalitative. Hovedproblemstillingen belyses ved en enkel teoretisk modell med aktører som velger optimal kvalitet og kvantitet gitt det belønningssystem de står overfor. Modellen og de resultater den gir drøftes i lys av de spesielle forhold som gjelder for Skatteopplysningen.

Modellen ser på effekter av å gi en belønning per kunde som betjenes når den enkelte skatteveileder velger antall innringere som blir betjent og kvalitet på tjenesten, målt ved den mengde hjelp innringerne får utover et minimum. Jeg bruker også modellen til å si noe om en situasjon der nivået på de moralske kostnadene ved ikke å yte den hjelpen som trengs varierer mellom skatteveilederne.

Dersom vi antar at skatteveilederen alltid gir den hjelpen som trengs og ikke lar seg påvirke til å gjøre alle samtaler raskt unna, vil en økning i belønningen føre til en økning i det totale antall henvendelser som blir betjent. I et slikt tilfelle vil belønningen helt klart fungere positivt: Det gir insentiv til å betjene flere innringere, samtidig som

alle får den hjelpen de trenger.

Dersom skatteveilederne derimot maksimerer egen nytte vil økt belønning per kunde som betjenes lede til at antall innringere som blir betjent øker mens mengden ekstrahjelp vil synke. Ved å innføre en belønning per innringer som betjenes oppnår man altså målet om at flere blir betjent, men kvaliteten på den hjelpen som gis reduseres.

Dersom vi antar at de moralske kostnadene ved ikke å yte den hjelpen som trengs varierer mellom de ansatte, vil innføring av et belønningssystem også lede til forskjeller mellom de ansatte. Ansatte med høye moralske kostnader knyttet til å ikke yte den hjelpen som trengs vil velge å betjene færre enn de med lave moralske kostnader, men med høyere kvalitet. Følgelig vil de som har en moral som fører til at de gir ekstrahjelp til de som betjenes reagere mindre på belønningen enn de som justerer ned nivået på minimumshjelpen de tilbyr.

Avslutningsvis vises det at de med høyest moral tjener minst på innføring av en individuell belønning knyttet til antallet innringere som betjenes. Dette kan være en grunn til å være forsiktig med å innføre en belønning direkte knyttet til antall, siden dette vil føre til at de rettskafne kommer dårligere ut enn de som ikke er det.

Oppgaven tar også for seg andre viktige problemstillinger knyttet til innføringen av et belønningssystem.

En av problemstillingene er knyttet til det å lage optimale kontrakter under asymmetrisk informasjon. Dette er det klassiske problemet knyttet til insentivlønn. Modellrammeverket som oftest blir benyttet for å se på insentiver og asymmetrisk informasjon er prinsippal-agent teorien. Den type asymmetrisk informasjon som er mest relevant for problemstillingen rundt innføringen av et belønningssystem i Skatteopplysningen er skjulte handlinger (moralisk hasard).

Ledelsen i Skatteopplysningen kan måle resultatet til hver enkelt skatteveileder, men de kan ikke verifisere innsatsen til hver enkelt eller se hvor mye av innsatsen som er påvirket av utenforliggende forhold. Dersom prinsippalen ikke kan observere hvor mye

av resultatet som skyldes den ansattes arbeidsinnsats og hvor mye som skyldes tilfeldigheter, kan fastlønn gi for dårlige insentiver til innsats. Dette kan tale for å la en del av lønnen avhenge av de resultatene som oppnås

Til slutt i oppgaven diskuteres det helt grunnleggende spørsmålet om i hvilken grad økonomisk belønning og straff virker motiverende. Det kan tenkes at økonomiske insentiver ødelegger for andre insentiver. Det er dermed interessant å se nærmere på ikke-økonomiske motivasjonsfaktorer som bør analyseres i sammenheng med insentivteori. Ved å anta egoistiske profitt- eller nyttemaksimerende aktører går økonomisk teori glipp av flere ulike aspekter ved den menneskelige motivasjon.

Innholdsfortegnelse

FORORD	II
SAMMENDRAG	III
INNHALDSFORTEGNELSE	VI
1. INNLEDNING	1
2. SKATTEOPPLYSNINGEN	3
2.1 REORGANISERING AV SKATTEETATEN	3
2.2 ORGANISERING AV SKATTEOPPLYSNINGEN (SOL)	4
2.3 STYRINGSPARAMETRE FOR SKATTEOPPLYSNINGEN	6
2.4 "OPPNÅDDE RESULTATER SKAL FÅ KONSEKVENSER"	8
3. PRINSIPAL-AGENT RAMMEVERKET	9
3.1 RESULTATMÅLING	13
4. INNFORING AV ET SYSTEM FOR BELØNNING I SKATTEOPPLYSNINGEN	16
4.1 BELØNNING AV KVANTITET ELLER KVALITET	18
4.2 GRUPPEBONUS ELLER INDIVIDUELL BELØNNING	26
5. TEORI OM INSENTIVER	29
5.1 IKKE-ØKONOMISKE MOTIVASJONSFAKTORER	33
5.2 NEGATIVE KONSEKVENSER	37
6. OPPSUMMERING	39
7. REFERANSELISTE	41

1. Innledning

"I naturen finnes verken belønning eller straff - bare konsekvenser".

Robert G. Ingersoll (1833-1899), Amerikansk jurist

Det blir stadig viktigere å motivere og holde på de dyktigste arbeidstakerne i et arbeidsmarked med økende grad av mobilitet. Å finne gode verktøy for å motivere sine ansatte til å holde et høyt innsatsnivå er et sentralt tema for ledere. I privat sektor kan en leder se en profittøkning dersom bedriften drives mer effektivt. Ledere i offentlig sektor vil ikke få samme effekt. Effekten vil her være at virksomheten driver effektiv mål- og resultatstyring og holder seg innenfor budsjetttrammene de tildelte midlene gir. Senter for statlig økonomistyring definerer mål- og resultatstyring slik:

"Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten" (SSØ, 2006)

Mål- og resultatstyring har vært det overordnede styringsprinsippet i staten siden midten av 1980-tallet. Dette er forankret i Stortingets bevilgningsreglement og Reglement for økonomistyring i staten, med tilhørende bestemmelser (Økonomiregelverket) (SSØ, 2006). Offentlig sektor er særlig karakterisert ved mangelen på konkurranse. Skatteetaten er monopolist på sine tjenester og har et variert tjenestetilbud:

- skatteberegning
- merverdiavgiftsberegning
- arveavgiftsberegning
- petroleumsskatteberegning
- tilbud av elektroniske tjenester til publikum (f. eks selvangivelse på nett)
- veiledning
- kontroll
- håndheving av lover og regler
- iverksettelse av tiltak dersom lover og regler brytes

Skatteetaten har fått en ny veiledningstjeneste, Skatteopplysningen, som er bemannet med ca. 350 ansatte. De ansatte i Skatteopplysningen betjener telefonhenvendelser fra hele landet. Å jobbe i en slik veiledningstjeneste er et krevende arbeid, og det har derfor blitt satt søkelys på lønnsbetingelsene til de ansatte. For å sikre at Skatteopplysningen får dyktige og serviceorienterte ansatte har man tenkt seg muligheten av å stimulere til høy innsats ved å gi de ansatte en belønning dersom de leverer gode resultater. I offentlige virksomheter er det ikke vanlig med prestasjonslønn, men etter at det har blitt økte krav til effektivitet også her, kan man anta at det kommer til å bli mer vanlig.

Ledelsen i Skatteopplysningen har i fra oppstarten i januar 2008 vært opptatt av at innringerne ikke skal behøve å vente lenge i kø før de får svar. Det føres ukentlig statistikk over antall telefoner som mottas og hvor lang ventetid innringerne har hatt. Det er tenkt at dersom en belønning innføres, så skal den knyttes opp mot det man har sammenlignbare måltall for, nemlig antall telefoner som betjenes.

Det er flere problemstillinger knyttet til innføringen av et slikt belønningssystem:

- Vi har det klassiske problemet knyttet til insentivlønn: Hvordan lage optimale kontrakter under asymmetrisk informasjon? Her kommer jeg kort til å ta for meg den generelle prinsipal-agent teorien for å se hvordan den kan belyse denne problemstillingen.
- Hvordan skal man belønne, når man bare kan måle en del av det man ønsker å belønne? Her kommer jeg til å ta for meg en situasjon der problemet er knyttet til at man bare kan måle en del av innsatsen (kvantitet) mens det er andre deler (kvalitet) man ikke kan måle uten store kostnader.
- Hvor godt virker økonomiske insentiver: Kan økonomiske insentiver faktisk ødelegge for andre insentiver? Avslutningsvis vil jeg se generelt på belønning og ikke-økonomiske motivasjonsfaktorer.

Hovedproblemstillingen i denne oppgaven vil bli å se på hvilke virkninger innføringen av et belønningssystem kan få i Skatteopplysningen dersom man bare baserer seg på kvantitative mål og ikke kvalitative.

2. Skatteopplysningen

2.1 Reorganisering av Skatteetaten

Fra 1. januar 2008 er Skatteetaten omorganisert slik at likningskontor, skattefogdkontor og fylkesskattekontor samles til regionale skattekontor.

I tillegg er det etablert en landsdekkende veiledningstjeneste som har fått navnet Skatteopplysningen.

Regionene består av følgende fylker:

- Skatt nord: Finnmark, Troms og Nordland – med regionledelse i Tromsø
- Skatt Midt-Norge: Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal – med regionledelse i Trondheim
- Skatt vest: Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland – med regionledelse i Bergen
- Skatt sør: Vest-Agder, Aust-Agder, Telemark, Vestfold og Buskerud – med regionledelse i Skien
- Skatt øst: Oslo, Akershus, Østfold, Hedmark og Oppland) – med regionledelse i Oslo

Hver region er organisert i fem funksjoner: Veiledning, fastsetting, kontroll og rettsanvendelse, skattekrim og innkreving. Alle kontor som i dag er åpne for publikum opprettholdes som publikumskontor, men det blir ett hovedkontor i hver region.

Hensikten bak omorganiseringen er at publikumstilgjengeligheten skal bli bedre enn den er i dag og at kompetansen i etaten kan utnyttes best mulig. Man satser også på å oppnå økt spesialisering innenfor de ulike fagområdene i skatteetaten ved å samle de ansatte i større fagenheter.

Skatteopplysningen har fått grønt nummer, dvs. at det er gratis å ringe dit. De ca. 350 ansatte i SOL sitter gruppevis på 8 ulike steder og tar i mot henvendelser fra publikum i hele landet.

2.2 Organisering av Skatteopplysningen (SOL)

Skatteopplysningen er plassert i hver region, men er organisert som en egen administrativ enhet, ledet av direktør Ove Nyland. Det er etablert SOL sentre i Oslo, Hamar, Kristiansand, Bergen, Leikanger, Trondheim, Steinkjer og Bodø.

Skatteopplysningen er delt inn i fem ulike fagområder:

- Skatt og skattekort for lønnstakere og pensjonister
- Folkeregister
- Skatt for næringsdrivende
- Merverdiavgift for næringsdrivende
- Arv/gave

De ansatte i SOL har ansvaret for å gi stedsuavhengig faglig korrekt veiledning innenfor sine respektive fagområder.

Innad i hver region er Skatteopplysningen delt inn i grupper med egne gruppeledere:

Skatteopplysningen Nord:	3 grupper
Skatteopplysningen Midt-Norge:	3 grupper
Skatteopplysningen Vest:	4 grupper
Skatteopplysningen Sør:	4 grupper
Skatteopplysningen Øst:	9 grupper

Gruppeinndelingen er i all hovedsak etter fagområde.

De ansatte i SOL er rekruttert fra hele skatteetaten. De fleste har lang fartstid i etaten, og har bred kompetanse fra folkeregister, likningskontor, merverdiavgift etc. Mange har sin bakgrunn fra skatteetatsskolen, som var et spesialbygget opplæringsopplegg for de som startet i skatteetaten uten noe særlig formalkompetanse. Noen av de ansatte er jurister eller økonomer. I forbindelse med omorganiseringen kunne de ansatte i skatteetaten sette opp tre ønsker for hvor de ville arbeide etter 1. januar 2008. De som ønsket seg til Skatteopplysningen eller ble plassert der, ble utlånt til denne tjenesten fra en fast stilling ved et skattekontor. Skatteveilederne har en mulighet til å ønske seg tilbake igjen til det skattekontoret der de er ansatt, men dette må meldes innen september 2008. Dersom de ikke

benytter seg av denne retrettmuligheten blir de fast ansatt i Skatteopplysningen. Skatteveilederne er fram til september dermed i en slags prøvetid.

Alle som arbeider innenfor Skattopplysningen registrerer antall timer de arbeider hver dag i et system som heter TidBank. Deretter fordeler de det antall timer de har arbeidet på ulike koder for at ledelsen skal kunne holde oversikt over ressursbruken på de ulike arbeidsoppgavene. Rapporter for dette tas ut ukentlig eller hyppigere om det er ønskelig. De ansatte i Skatteopplysningen skal være pålogget veiledningstelefonen 6 timer hver dag, og de skal ha minimum 30 sekunders pause mellom hver telefonveiledning. Det er særlig viktig at tiden for pålogging overholdes. Dersom noen logger seg av før tiden blir de som sitter igjen og betjener telefonene sittende mye lenger enn de skulle, og ventetiden til de som ringer inn øker kraftig. Ledelsen følger de ansattes påloggingstid nøye.

Telefonløsningen som benyttes i Skatteopplysningen har mange funksjoner, og kan blant annet gi en oversikt over:

- Antall påloggede medarbeidere
- Antall påloggede i forhold til de oppsatte vaktlistene
- Totalt antall telefoner mottatt
- Svartid: Tiden det tar før innringerne får svar
- Lengden på samtalen
- Gjennomsnittlig lengde på samtalen
- Antall henvendelser pr. fagområde (det er egne tastevalg for de ulike fagområdene)
- Antall telefoner som settes over til 2. linjetjensten
- Antall som benytter tjenesten "ring tilbake"

2.3 Styringsparametre for Skatteopplysningen

Mål- og resultatstyring innebærer at det først formuleres overordnede mål og strategier for virksomheten. Mål og strategi må deretter konkretiseres gjennom å sette styringsparametre og resultatkrav. Styringsparametre beskriver hvilke resultater virksomheten regelmessig må innhente informasjon om til bruk i styringen.

Senter for statlig økonomistyring definerer en styringsparameter slik:

”Styringsparametre (”key performance indicator”) måler eller beskriver direkte eller indirekte i hvilken grad virksomheten når sine overordnede mål i en gitt periode (f.eks et budsjettår)” (SSØ, 2006)

Antallet styringsparametre bør ikke være for stort, og de skal rette oppmerksomheten mot forhold som må prioriteres av virksomhetens ledelse i den daglige styringen.

Styringsparametrene må kunne påvirkes av de som skal måles, slik at de oppfattes som relevante og får konsekvenser for måten virksomheten arbeider på. For å kunne styre ressursbruk og måle produktivitet må det gjennomføres en eller annen form for tidsregistrering, slik at det blir tydelig hvor mye ressurser som går med til de ulike tjenestene. Sammenligning av produktivitet forutsetter at målene for produktiviteten lar seg sammenligne. Måling av kvaliteten på det som leveres av tjenester er viktig i offentlig sektor, hvor det ikke eksisterer et marked (SSØ, 2006).

De styringsparametrene som Skatteopplysningen har knyttet resultatkrav til er:

- Antall henvendelser som besvares av Skatteopplysningen
- Ventetid for telefonhenvendelser
- Antall henvendelser som settes over til 2. linjetjenesten (fagekspert i skatteetaten som ikke jobber i SOL).
- Brukerundersøkelser
- Kvalitetsundersøkelser
- Andel kompetansetiltak
- Utvidet åpningstid i pressperioder

Til hver av styringsparametrene er det fastsatt egne krav til de resultatene som skal oppnås. Resultatene på disse parametrene følges opp spesielt for Skatteopplysningen fordi dette gir en god indikator på om tjenesten fungerer tilfredsstillende. Det er for eksempel satt et minimumskrav om at 80 % av de som ringer inn til Skatteopplysningen skal få svar innen 3 minutter. Skatteopplysningen følges opp av Skattedirektoratet på om de oppfyller resultatkravene eller ikke. Dersom resultatkravene ikke nås, må dette forklares, og tiltak må settes inn for at resultatene skal bedres.

2.4 "Oppnådde resultater skal få konsekvenser"

Skatteopplysningen har blitt opprettet for å få til en mer profesjonell og strømlinjeformet opplysningstjeneste enn det etaten har hatt tidligere, og den vil i stor grad oppleves som etatens ansikt utad. Skatteopplysningen bør derfor bestå av serviceorienterte og kunnskapsrike medarbeidere som fungerer som faglige veiledere for publikum. Dette fordrer motiverte ansatte med god kompetanse på alle etatens kjerneområder.

Satsingen på Skatteopplysningen er et ledd i å sikre en av skatteetatens strategier: "Vi skal gjøre det enkelt å handle riktig". Gode informasjonstjenester skal sikre lojalitet blant de store gruppene av skattytere og dermed gjøre det "enkelt å handle riktig". Etaten har også som ett av sine hovedmål at brukerne skal få god service.

Skattedirektoratet skal i styringsdialogen med de nye regionene innføre tydeligere styringsprinsipper. Et av styringsprinsippene er at "oppnådde resultater skal få konsekvenser". Et av de første tiltakene som vurderes i tilknytning til dette styringsprinsippet er å innføre et belønningssystem som spesielt tilgodeser ansatte eller grupper av ansatte i SOL som leverer en ekstra god innsats. Offentlig sektor står ikke like fritt til å benytte store belønningssystemer som man gjør i det private, siden den vanlige fastlønnsordningen er en sterkt etablert ordning. I tillegg drives offentlig sektor av bevilgninger fra staten, og har ikke de store budsjettene til bonussystemer. Ethvert økonomisk insentiv fra arbeidsgiversiden skal dessuten gjennom behandling og godkjenning av fagforeningene.

Belønningssystemet er foreløpig en idé som ikke er satt ut i livet. Det er mange hensyn å ta dersom man innfører et belønningssystem. Man vil stimulere til økt innsats hos de ansatte, siden de har en jobb som lett får kritikk av media og publikum dersom de ikke leverer gode resultater, men man vil ikke at de skal oppleve systemet som urettferdig. Før et belønningssystem innføres vil det derfor være behov for en god kartlegging av argumenter for og mot et slikt system.

3. Prinsipal-agent rammeverket

"Det generelle problem med å motivere en person eller organisasjon til å opptre på vegne av noen andre er kjent blant økonomer som prinsipal-agent problemet"

Milgrom og Roberts (1992).

Å se på hva som motiverer ansatte som individer og som gruppe, faller i økonomien innenfor insentivteorien. Insentivteorien gir et teoretisk verktøy for å se på implikasjoner av interessemotsetningene det er mellom arbeidsgiver og arbeidstaker når det kommer til fordeling av inntektene som skal skapes i relasjonen.

Arbeidsgiveren vil ha mest mulig innsats ut av arbeidstakeren, til lavest mulig kostnad, for å kunne få høyest mulig profitt. Arbeidstakeren derimot, synes innsats er kostbart, og vil ha høyest mulig lønn til lavest mulig innsats.

Modellrammeverket som oftest blir benyttet for å se på insentiver er prinsipal-agentteorien. Prinsipalen (arbeidsgiveren) ansetter en agent (arbeidstakeren) for å gjøre en jobb, og forholdet mellom de to nedfelles som en kontrakt. Både prinsipalen og agenten antas å være rasjonelle og egoistiske. Hovedutfordringen for prinsipalen vil være å gi insentiver til at agenten treffer beslutninger som er i samsvar med hans målsettinger.

Prinsipal og agent sitter som oftest med ulik informasjon når de skal kontraktsfeste forholdet seg i mellom. Problemet er at informasjonen er asymmetrisk, den ene vet noe den andre parten ikke vet, eller bare med stor kostnad kan få kjennskap til. Hvordan de skal forholde seg i de ulike situasjonene avhenger av om den asymmetriske informasjonen er karakterisert som skjulte handlinger (moralsk hasard) eller som skjult informasjon ("adverse selection").

Dersom innsatsen til agenten er både observerbar og verifiserbar kan ledelsen tilby kontrakter der nivået på innsatsen er kontraktsfestet. Prinsipalen må tilby en kombinasjon av lønn og krav til innsats som gjør at agenten vil jobbe for prinsipalen, men heller ikke mer (deltakerbetingelsen). I de fleste situasjoner vil imidlertid agenten ha privat informasjon om sin egen arbeidskraft som prinsipalen ikke har.

Den type asymmetrisk informasjon som er mest relevant for problemstillingen rundt innføringen av et belønningssystem i Skatteopplysningen er skjulte handlinger (moralsk hasard). Jeg skal først se nærmere på hva standard teori om skjulte handlinger sier om problematikken rundt innføringen av et belønningssystem dersom det er andre forhold enn agentens egen innsats som påvirker resultatene, og man ikke kan skille de to effektene.

I tilfellet med skjulte handlinger vil det være en avveining mellom optimal risikodeling og optimale insentiver. Prinsipalen har bedre forutsetninger enn den ansatte til å bære risiko. Ut i fra hensynet til optimal risikodeling er fast lønn derfor å foretrekke. Dersom prinsipalen ikke kan observere hvor mye av resultatet som skyldes den ansattes arbeidsinnsats og hvor mye som skyldes tilfeldigheter, kan imidlertid fastlønn gi for dårlige insentiver til innsats. Dette kan tale for å la en del av lønnen avhenge av de resultatene som oppnås

En situasjon med skjulte handlinger er en situasjon der prinsipalen ikke kan observere agentens arbeidsinnsats, bare resultatet. Resultatet avhenger imidlertid ikke bare av agentens arbeidsinnsats, men også av tilfeldigheter. Ledelsen i Skatteopplysningen kan måle resultatet hver enkelt skatteveileder har, men de kan ikke verifisere innsatsen til hver enkelt, eller se hvor mye av innsatsen som er påvirket av utenforliggende forhold. Lange telefonkøer, antall vanskelige spørsmål, tilgjengeligheten på faglig bistand, eller innringerens humør vil være faktorer som ligger utenfor skatteveilederens kontroll, men som påvirker resultatet. I tilfellet med moralsk hasard kan et belønningssystem dermed kun basere seg på resultatet av innsatsen, og ikke kontraktsfeste innsatsen i seg selv.

For å illustrere moralsk hasard, kan vi kort beskrive en situasjon der en arbeidsgiver, prinsipalen P, utformer en lønnskontrakt til en arbeidstaker, agenten A. P tilbyr A lønnen w for å gjøre jobben. Agenten yter innsats e for å produsere et produkt y , som er veiledning pr. telefon: $y = e + z$. I tillegg til innsatsen til agenten, påvirkes den produserte mengden y også av forhold som agenten ikke har kontroll over, z (tilfeldigheter for agenten). Prinsipalen observerer y men ikke e eller z . Vi ser en interessekonflikt i arbeidsrelasjonen:

- P ønsker best mulig resultat, målt ved y
- A ønsker høy lønn w og lavest mulig innsats e .

Agenten er risikoavers og prinsipalen er risikonøytral.

Problemet med moralsk hasard kan reduseres ved å "overvåke" agenten for å dekke deler av informasjonsgapet mellom de to, men dette er forbundet med kostnader. Ledelsen av Skatteopplysningen har et telefonisystem som måler de ansattes innsats på noen punkter, i tillegg til at de ansatte sitter i åpne landskap slik at kollegaer og ledere kan observere hvordan de bruker tiden sin på jobben. Men den reelle innsatsen i forhold til hva den kunne vært, er det bare agenten som kjenner til. Siden agenten har denne private informasjonen om egen innsats, som ikke kan verifiseres kan ikke lønnen knyttes til innsatsnivået. Lønnen må eventuelt knyttes til produksjonsresultatet. Prinsipalen kan enten tilby en fastlønn eller en lønn som varierer med produksjonsresultatet til agenten.

Med fastlønn får agenten ikke noe igjen for å yte innsats. En agent som er egoistisk vil derfor velge å minimere innsatsen dersom han har fastlønn. For å få innsats ut av agenten utover et minimum må prinsipalen knytte lønnen til de resultater agenten leverer. Problemet når belønningen baseres på produsert mengde, er at denne påvirkes av tilfeldigheter. Mange ulike kombinasjoner av innsats og tilfeldigheter kan gi samme produserte mengde. Derfor kan et dårlig resultat skyldes uflaks, og et godt resultat kan skyldes flaks (Milgrom og Roberts, 1992).

Valg av avlønning blir en avveiningen mellom risikodeling og insentiver. Dette gir typisk som resultat at lønnen bør ha en fast del (risikodeling) og en del som avhenger av resultatet (insentiver). For Skatteopplysningen kan dette indikere at et bonuselement i lønnen kan være fornuftig. Hvor stort bonuselementet bør være vil variere ut i fra de spesifikke forhold knytte til jobben.

For Skatteopplysningen synes et viktig problem å være at det foreligger objektive og verifiserbare målinger på skatteveiledernes kvantitative innsats, nemlig antall innringere som er behandlet, mens det ikke lar seg gjøre å måle kvalitet i samme grad. Samtidig er kvaliteten på tjenesten selvfølgelig av største betydning: De ansatte skal ikke bare betjene flest mulig innringere, de skal også gi dem tilstrekkelig

god service og faglig korrekte svar. Ledelsen følger opp resultatene ukentlig og legger spesielt vekt på den ventetiden innringerne møter og hvor mange samtaler som betjenes.

Spørsmålet det derfor er interessant å stille seg er om innføringen av en belønning knyttet opp mot kvantitative mål vil føre til at kvalitet og servicegrad nedprioriteres. Det er dette som omtales som problemet med "muliti-tasking": Ved å rette søkelyset mot én av flere arbeidsoppgaver, vil agenten typisk velge å jobbe for gode resultater på denne arbeidsoppgaven, og vie de andre oppgavene mindre oppmerksomhet. Dersom innføringen av et belønningssystem fører til store problemer med "multi-tasking", er dette med på gi tydelig informasjon om hvordan det nye systemet mottas av de ansatte (Torsvik og Aarbu, 2007).

3.1 Resultatmåling

For å knytte de ansattes tidsbruk opp mot de resultatene som oppnås, må det innføres systemer som måler både arbeidsinnsats og sluttresultat.

Vi ser nærmere på de styringsparametrene som er fastsatt for Skatteopplysningen for å se hvordan disse kan knyttes opp mot resultatmålingen. De 5 første styringsparametrene er:

- Antall henvendelser som besvares av Skatteopplysningen
- Ventetid for telefonhenvendelser
- Antall henvendelser som er satt over til 2. linjetjenesten (fageksperter som ikke jobber i SOL, men på skattekontor)
- Brukerundersøkelser
- Kvalitetsundersøkelser

Når det gjelder antall henvendelser, så er dette en objektivt målbar størrelse, som vil være lik for alle de ansatte i Skatteopplysningen. Den sier ikke noe om kvaliteten på veiledningen som gjøres, og heller ikke noe om eventuelle utenforliggende faktorer som gjør at noen henvendelser tar lenger tid enn andre. Den er kun et mål på hvor mange veiledninger hver enkelt saksbehandler utfører i løpet av en arbeidsdag/uke.

Det er også satt et resultatkrav til antall henvendelser som skatteveilederne setter over til 2. linjetjenesten. Dette er en indirekte måte å observere kompetansen til de som jobber i Skatteopplysningen. De bør ha kompetanse til å kunne svare på de aller fleste henvendelser innenfor sitt fagfelt selv, slik at det kun er i situasjoner med særlig kompliserte spørsmål de har behov for å få bistand fra 2. linjetjenesten.

Brukerundersøkelser er et forsøk på å måle kvaliteten på veiledningen som blir gitt, ved å bruke "kundens" tilfredshet som måleparameter. De som har ringt inn og bedt om veiledning, kan etter at de har fått hjelp, bli satt over til en brukerundersøkelse, som på telefonen stiller spørsmål om veiledningen opplevdes som god etc. Svarene gis med alternativene: "Lite fornøyd", "Fornøyd" og "Meget fornøyd". Eksempel på spørsmål som benyttes i Skatteopplysningens brukerundersøkelse er:

- Hva synes du om ventetiden?
- Hvor fornøyd er du med kundeveilederes evne til å forstå spørsmålet ditt?
- Hvor fornøyd er du med kundeveilederens kunnskaper om spørsmålet ditt?
- Fikk du svar på spørsmålet ditt?
- Opplevde du etaten som imøtekommende?
- Alt i alt, hvor fornøyd er du med den tjenesten du fikk?

Brukertilfredshet er en viktig måleparameter siden skatteetaten har som målsetting å yte god service til publikum. Men her kan det subjektive aspektet bli veldig sterkt. En bruker som får faglig gode svar men opplever at veilederen generelt var sur og lite imøtekommende, vil kanskje ikke være fornøyd med tjenesten. Det kan i tillegg være vanskelig for en innringer å bedømme om svarene som ble gitt var faglig gode eller ikke. Et annet viktig aspekt er at skatteetaten har ansvaret for et fagområde mange skattytere synes er stivbeint og urettferdig, og det kan igjen føre til at de ikke gir positive svar i en brukerundersøkelse. Brukerundersøkelser er derfor en vanskelig målemetode som krever stor grad av statistisk innsikt av de som utformer undersøkelsen og vokter og tolker svarene.

Kvalitetsundersøkelser blir i hovedsak iverksatt av Skattedirektoratet. De utarbeider spørsmål, og lager fasitsvar til disse. Så ringer ulike medarbeidere opp Skatteopplysningen med anonymiserte spørsmål, og sjekker kvaliteten på det svaret som gis. Skatteopplysningen er informert om undersøkelsen, men vet ikke hvem av innringerne som er de som er med på å utføre undersøkelsen. Den første av disse kvalitetsundersøkelsene utføres i april 2008, for å sjekke kompetansenivået i den største pressperioden: Tiden før innlevering av selvangivelsen.

Dersom både innsats og produksjonsresultat er enkelt å observere er det ikke nødvendig å lage lønnsystemer som premierer etter produksjonsmengde. Men ofte er det kostbart eller vanskelig å måle den enkeltes arbeidsinnsats. Resultatet er ikke bare et produkt av en arbeidstakers egen innsats, men blir også påvirket av tilfeldigheter.

Et viktig moment er hvor lange tidsperioder resultatene skal måles. For å oppnå langvarig effekt må man kanskje ha en blanding mellom hyppige og langvarige målinger. Noen resultater kan komme lenge etter at veiledningen ble gitt, de vil kanskje vise seg på sikt som mer korrekt skatteberegning. Har skatteveilederen gitt en god forklaring, vil det gjøre at skattyter ikke trenger mer hjelp. Dersom forklaringen er dårlig, må vedkommende forsøke å få svar på nytt.

Gode resultater i en periode, kan føre til at resultatkravene skjerpes i neste periode. Dette omtales som problemet med mothake-effekter ("Ratchet-effekter"), der man kan oppleve å bli straffet for gode resultater. Dette er et problem som kan være årsak til stor skepsis til resultatlønn.

4. Innføring av et system for belønning i Skatteopplysningen

Skatteopplysningen mottok 45.000 henvendelser de tre første dagene i drift i januar 2008. Skattytere henvendte seg til den nyopprettede veiledningstjenesten med spørsmål om skattekortene sine. Pågangen var så stor at det resulterte i kaos. For å ta unna de store køene sa de ansatte seg villige til å besvare henvendelser med kun 30. sekunders pause mellom hver, i stedet for å et minutt mellom hver som avtalen tilsa. Vaktplanene for de ansatte har også blitt endret på grunn av de mange henvendelsene. Det var i utgangspunktet lagt opp til felles pauser i gruppene, for at de skulle få tid til erfaringsutveksling. Men dette har man måttet gå bort i fra, og det synes de ansatte er synd. Det kan medføre at en viktig mulighet for kompetanseheving mellom kollegaer faller bort.

I løpet av de først tre ukene av april mottok Skatteopplysningen 240 000 telefoner. På det meste mottok Skatteopplysningen 30 000 henvendelser på en dag.

Gjennomsnittlig ventetid på telefon har i denne perioden vært på under ett minutt, og den lengste ventetiden var på 34 minutter. April er den travleste perioden, slik at det i tillegg til de som jobber i Skatteopplysningen også er mange ansatte fra skattekontorene som er koblet på veiledningstelefonen. I perioden fram mot 30. april er det rundt 530 veiledere tilgjengelige på telefon totalt, og dette økes igjen til 760 ansatte de siste tre dagene før innleveringsfristen for selvangivelsen. Den siste uken i april er det i tillegg utvidet åpningstid på telefonen fram til klokka 21.00.

Det er krevende å skulle svare på henvendelser fra publikum hele dagen. Dette er helt nytt for de fleste av de ansatte. Det har tidvis vært vanskelig å finne riktig saksbehandler i de nye regionene som kan svare på når en innringer får svar på en klagesak. Det har også vært vanskelig å finne ut hvem som har kompetanse innenfor de ulike fagområder etter at hele etaten er omorganisert, og mange har fått nye arbeidsoppgaver.

Hovedutfordringen for Skatteopplysningen er å kunne betjene antall henvendelser. Dette er tydelig ut i fra den enorme pågangen det har vært. 90 prosent av alle

spørsmålene som kom til Skatteopplysningen ble besvart over telefon av skatteveilederne. De øvrige henvendelsene ble overført til andre fagpersoner i skatteetaten og besvart av dem. Det har derfor både fra ledelsen i Skattedirektoratet og Skatteopplysningen vært hovedfokus på at innringerne ikke skal oppleve å måtte vente lenge. Dette har igjen blitt konkretisert i resultatmål som sier at 80 % av innringerne ikke skal behøve å vente i mer enn 3 minutter. De ansatte vet at de blir målt på dette. Når køene ble lange i starten av januar, tok ledelsen tak i saken og satte inn ekstra ressurser slik at køene gikk ned igjen.

Dersom et belønningssystem innføres i Skatteopplysningen vil det være enkelt å knytte en belønning opp mot det antall henvendelser veilederne besvarer i løpet av en arbeidsuke sammenlignet med et resultatmål satt på forhånd. Det vil være vanskeligere å måle kvaliteten på den veiledningen som gjøres. Det føres jevnlig statistikk på det antall henvendelser som besvares innenfor de ulike fagområdene, men kvalitets- og brukerundersøkelser naturlig nok ikke kan foretas like ofte.

4.1 Belønning av kvantitet eller kvalitet

Jeg skal nå se på konsekvenser av å innføre en individuell belønning til de ansatte i Skatteopplysningen for antall innringere de betjener når man ikke kan måle kvaliteten på veiledningen som gis. Hensikten med belønningssystemet som innføres i Skatteopplysningen er å gi de ansatte insentiv til å yte ekstra.

La b være bonusbeløp per innringer som blir betjent. Telefoniløsningen logger antall henvendelser som besvares av hver enkelt skatteveileder og lager oversikt over den ventetiden hver enkelt innringer har hatt.

Vi antar at en andel H av innringerne trenger hjelp utover et minimum, dvs. har et faglig komplisert spørsmål. Skatteveilederne får ved å stille noen innledende spørsmål kjennskap til hvem dette gjelder. Vi antar at H er gitt utenifra, dvs. at det antall innringere som trenger svar på et faglig komplisert spørsmål ikke er en mengde Skatteopplysningen kan påvirke. Antallet H kan antas å bli redusert dersom regelverket på området skatt ble forenklet, men dette er en politisk beslutning.

De ansatte er organisert i team og sitter i kontorlandskap, slik at hver enkelts innsats er synlig for både ledere og kollegaer. Selv om hver enkelt skatteveileders innsats kan observeres av kollegaer og ledere, kan det ikke verifiseres at skatteveilederne yter den hjelpen som trengs i hvert enkelt tilfelle. Skatteveilederne logger hver henvendelse de mottar, slik at man kan ta ut informasjon om hvor kompliserte henvendelser som har blitt besvart, men det vil være svært tidkrevende å gjennomgå dette materialet.

Vi antar at det er en kostnad for skatteveilederen forbundet med å ikke yte den hjelpen som trengs, vi kan kalle det moralske kostnader. Skatteveilederen har også arbeidstidskostnader forbundet med det å yte innsats, som er stigende og konveks i total tidsbruk.

Vi antar at skatteveilederen har en nyttefunksjon gitt ved:

$$U(X, h) = W + bX - m(H - h) - c(X(t_0 + eh))$$

der

X = antall innringere som blir betjent

H = andelen av innringerne som trenger hjelp utover et minimum

h = andelen som får hjelp utover et minimum

t_0 = minimum tidsbruk på en innringer

e = nødvendig tidsbruk på ekstrahjelp

$m(H - h)$ = en moralsk kostnad ved å ikke gi den ekstrahjelp som trengs, denne er konstant

$c(X(t_0 + he))$ = arbeidstidskostnader, c er stigende og konveks i arbeidstid

b = belønningsparameter

W = fastlønnselementet

H kan tolkes enten som andelen av innringerne som trenger hjelp, eller som det optimale nivået på hjelp (kvalitet) utover minimumsnivået. På samme måte kan h tolkes som andelen som faktisk får hjelp, eller som kvalitet på hjelp som ytes til hver innringer utover minimumsnivået. Parameteren h blir et mål på kvaliteten i behandlingen av hver enkelt innringer, selv om den ikke er et resultat av direkte kvalitetsmålinger.

Vi antar at skatteveilederen velger X og h slik at hennes nytte blir størst mulig. For å finne skatteveilederens optimale nivå på X og h maksimeres U mhp X og h simultant. Dette gir de to førsteordensbetingelsene (antar indre løsning):

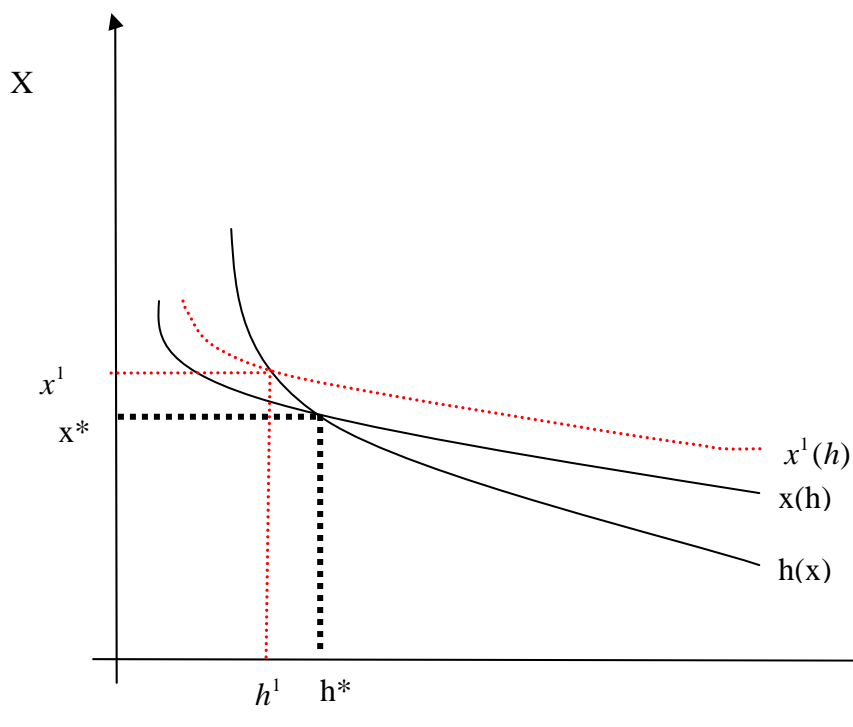
$$\frac{\partial U(X, h)}{\partial X} = b - c'(X(t_0 + he))(t_0 + he) = 0 \quad (1)$$

$$\frac{\partial U(X, h)}{\partial h} = m'(H - h) - c'(X(t_0 + he))(t_0 + he) = 0 \quad (2)$$

(2. ordensbetingelsene antas oppfylt).

Vi kan ved hjelp av førsteordensbetingelsene vise hvordan endringen i de ulike parametrene påvirker tilpasningen til skatteveilederen. Likning (1) gir x som en funksjon av h , $x(h)$, og likning (2) gir h som en funksjon av x , $h(x)$.

Ved å tegne disse to førsteordensbetingelsene inn i et x, h diagram (figur 1) kan vi ved hjelp av kurvene til $x(h)$ og $h(x)$ se den optimale tilpasningen, og deretter se effekten på x og h ved å endre de ulike parametrene.



Figur 1: Optimal x og h etter nyttemaksimering

Vi ser her den optimale tilpasningen til skatteveilederen: Optimalt antall innringere som blir betjent x^* og optimal mengde ekstrahjelp til innringerne h^* , finner vi der $x(h)$ kurven krysser $h(x)$ kurven. I dette punktet er begge førsteordensbetingelsene oppfylt.

Det som er interessant for ledelsen i Skatteopplysningen er å se hvilken effekt belønningssystemet har på antall innringere som blir betjent og kvaliteten på den hjelpen de får. Bonusparameteren b inngår i likning (1), men ikke i likning (2).

Når b går opp, følger det av at $\frac{d^2U}{dX^2} < 0$ (2.ordensbetingelse) at x må øke for gitt h i likning (1) dersom førsteordensbetingelsen skal gjelde. Kurven skifter fra $x(h)$ til $x^1(h)$. Det nye optimale punktet blir h^1 og x^1 . Ved å innføre belønningen knyttet til antall innringere som blir betjent, vil x øke fra x^* til x^1 og mengden ekstrahjelp vil synke fra h^* til h^1 . Ved å innføre en belønning per innringer som betjenes, oppnår man altså målet om at at flere blir betjent, men kvaliteten på den hjelpen som gis reduseres.

Kvalitetsreduksjonen forårsakes av at belønningen b fører til at det blir relativt mer lønnsomt å betjene flere. De ansatte blir oppsatt på å betjene telefonene raskt, slik at de som ringer kan oppleve knapp kundebehandling. Hvis modellen gir en god beskrivelse av den avveiningen skatteveilederne i SOL har, kan det se ut til at kvaliteten vil lide under av at b fører til økt x .

Selv om andelen som får hjelp av optimal kvalitet (h) reduseres, øker antallet som behandles med god kvalitet, (Xh). Dette skyldes at total tid brukt på kundebehandling gitt ved $(X(t_0 + he))$ øker. Det siste følger av likning (1):

Når b øker må $c'(X(t_0 + he))(t_0 + he)$ øke og dette innebærer at $(X(t_0 + he))$ må øke. Det blir imidlertid relativt mer lønnsomt å behandle mange fremfor å yte ekstrahjelp, og dermed går andelen som får ekstrahjelp ned.

Det er verdt å merke seg at det siste resultatet avhenger av at vi benytter en nyttefunksjon hvor økt belønning ikke har en inntektseffekt. Dersom vi hadde tatt hensyn til at økt belønning kan ha en inntektseffekt, ville $(X(t_0 + he))$ kunne bli redusert når b økte, og dermed kunne belønningen paradoksalt nok lede til at den enkelte ansatte bruker mindre tid på kundebehandling. Om det ville ha denne effekten avhenger av den enkeltes nyttefunksjon.

Når man vet at det er veldig mange som venter i telefonkø, så blir det antagelig et stressmoment for de ansatte. Man gir neppe en utførlig veiledning der man signaliserer at man har god tid til å hjelpe vedkommende som ringer inn, dersom man vet at det sitter 40 mennesker og venter i telefonkø. Dette gjelder spesielt

dersom ledelsen legger vekt på at ventetiden ikke skal bli lang. Det kan altså tenkes at skatteveilederne har tilstrekkelig insentiv til å ta unna køene uten at de gis en pengebelønning knyttet til antall.

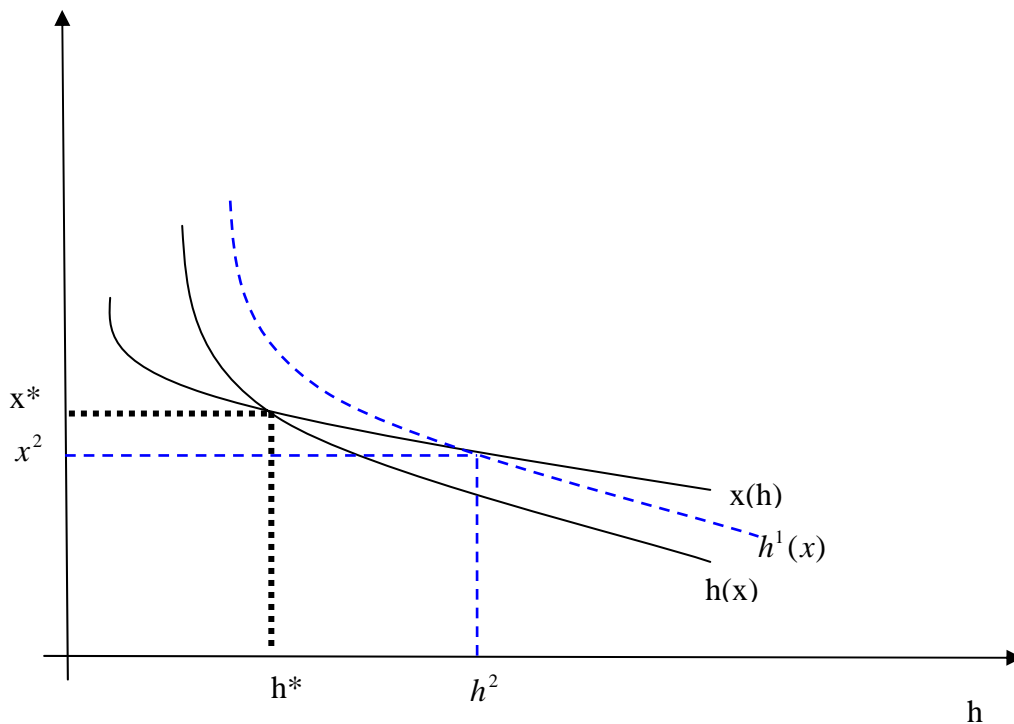
Dersom vi antar at skatteveilederen alltid gir den hjelpen som trengs og ikke lar seg påvirke til å gjøre alle samtaler raskt unna, har vi en situasjon der $H=h$.

Førsteordensbetingelsene gir dermed:

$$b = c'(X(t_0 + He))(t_0 + He)$$

En økning i belønningen vil føre til en økning i det totale antall henvendelser som blir betjent selv om vi antar at alle innringerne får akkurat den hjelpen de trenger. I dette tilfellet fungerer belønning helt klart positivt: Det gir insentiv til å betjene flere innringere, samtidig som alle får den hjelpen de trenger. Det totale antall innringere som blir betjent avhenger av tidsbruken skatteveiledere har på enkle henvendelser, på å yte ekstrahjelp og det totale antall innringere som har behov for ekstrahjelp. En dag det kommer inn mange kompliserte spørsmål det tar lang tid å løse vil bli en dag med færre betjente telefonsamtaler dersom skatteveilederen følger sin moral og gir ekstrahjelp til den som trenger det. Virkningen av å øke b blir mindre jo høyere H er.

Nivået på moralske kostnader m vil trolig vil variere mellom de ansatte. Det er derfor interessant å se hvordan belønningssystemet uttrykt ved en gitt b virker på folk med ulike moralske kostnader (figur 2).



Figur 2: Optimal tilpasning ved endring i m

Siden m kun inngår i (2) er det bare kurven $h(x)$ som flyttes som følge av økt m . Økt m gir skift utover i $h(x)$ -kurven til $h^1(x)$, Denne nye kurven $h^1(x)$ representerer en skatteveileder med høy m . Vi ser av figur 2 at tilpasningen til skatteveilederen med høy m blir x^2 og h^2 . En økning i m fører altså til at x går ned fra x^* til x^2 og h går opp fra h^* til h^2 . For gitt verdi på b vil altså ansatte med høy m velge å betjene færre, men med høyere kvalitet, enn de med lav m .

De som har en moral som fører til at de velger høy h vil reagere mindre på belønningen enn de som justerer ned sin h . Grunnen er at de med høy h (for eksempel $h=H$) vil ha høye marginalkostnader av å øke x .

Optimal X og h kan ved hjelp av omhyllingsteoremet skrives som $X(b,m)$ og $h(b,m)$. $X(b,m)$ er stigende i b og fallende i m , og $h(b,m)$ er fallende i b og stigende i m . Ved å sette disse inn i $U(X,h)$ og derivere mhp m får vi:

$$\frac{\partial U^*(X(b,m), h(b,m))}{\partial m} = X(b,m).$$

Siden vi vet at X avtar med økende m betyr dette at de med høyest moral tjener minst på økningen i b. Dette kan være en grunn til å være forsiktig med å innføre en belønning direkte knyttet til antall, siden dette vil føre til at de rettskafne kommer dårligere ut enn de som ikke er det.

For å knytte belønningen opp mot god kvalitet på hjelpen vil det kreve mer av målingene som utføres enn det å logge antall. En tjeneste som heter MedLytt kan benyttes. MedLytt innebærer at veilederen får beskjed av ledelsen om at vedkommende kan "avlyttes" av sin gruppeleder i løpet av en arbeidsuke. Vedkommende vet ikke når ledelsen eller fagekspert lytter. På den måten kan man høre hva veilederen sier til innringeren, og subjektivt vurdere servicegrad og god faglig veiledning. Det anbefales at fageksperten lytter på mange samtaler før vedkommende gjør seg opp en mening. Det er laget en rutinebeskrivelse på hvilke punkter som skal bedømmes. MedLytt er ikke underlagt like strenge instruksjoner fra datatilsynet som for eksempel lydopptak, men den subjektive vurderingen av lyttingen blir vanskeligere å dokumentere og evt. vanskelig for den enkelte medarbeider å få innsyn i. Kvalitetsmålinger blir naturlig nok mer subjektive, og dermed vanskeligere å sammenligne.

Det er vanskelig å ha objektive resultatmål for kvaliteten på den faglige veiledningen som skal gis. Det er forventet at skatteveilederne holder seg faglig oppdatert ved for eksempel å lese de siste oppdateringene på intranett før de logger seg på dagens vakt. Ledelsen forutsetter også at alle holder seg oppdatert ved å være godt innsatt i rutinebeskrivelsene som beskriver hvordan veiledningen skal foregå. Men bortsett fra dette er det vanskelig å konkretisere kvalitet. En metode for å måle opplevd kvalitet er å benytte brukerundersøkelser. Skatteopplysningen har en helautomatisk brukerundersøkelse der innringere kan velge om de vil svare på noen spørsmål etter at de har fått veiledning. Men det kan være vanskelig for en innringer å bedømme om de har fått faglig god kvalitet på hjelpen. Brukerundersøkelser vil derimot gi gode svar på om innringerne opplevde å få god service, og at de fikk svar på det de lurte på.

Det er tydelig ut i fra pågangen på telefon til Skatteopplysningen at de ansatte har en veldig hektisk periode i april måned. Det er i tillegg mange øyne som rettes mot Skatteopplysningen i de travle tidsperiodene. Skattedirektoratet følger opp for å se om resultatkravene overholdes. Media følger raskt opp med store oppslag dersom Skatteopplysningen har lang ventetid på telefonen. Vi kan også anta at interesseorganisasjoner som for eksempel Skattebetalerforeningen ringer inn fiktive spørsmål for å sjekke om Skatteopplysningen gir god eller dårlig veiledning. Et belønningssystem antas å motivere de ansatte til å yte en ekstra innsats i disse periodene med stort press.

Erfaringene fra hvordan denne perioden i år oppleves av de ansatte vil være en verdifull informasjon å ta med seg inn i planleggingen av neste år. Ledelsen har muligheten til å ta de ansatte med på råd slik at et belønningssystem kan formes slik at de føler de mottar noe som er verdifullt for dem. Enten det dreier seg om belønninger i form av kontantutbetalinger, ekstra feriedager, fellesskapsgoder eller anerkjennelse for godt utført arbeid.

4.2 Gruppebonus eller individuell belønning

Belønningssystemet jeg har sett på ble utformet som belønninger gitt på individnivå. En annen mulighet er å gi belønninger til grupper. Avveiningen mellom individ- eller gruppebaserte ordninger avhenger som regel av målbarhet: Kan vi måle den enkeltes bidrag? Hvor uavhengig er hver enkelts bidrag av andres bidrag? (Barth, 2005).

I tilfeller der det er en fagforening som forhandler fram lønnsvilkårene, vil avveiningen mellom individ- eller gruppebonus også være avhengig av relativ viktighet av risikodeling innad i gruppen veid opp mot det tapet de har ved å innføre en felles standard for jobbinnsats (ved at individuell produktivitet ikke lenger er grunnlag for bonus) (Barth et al., 2008).

Det å benytte seg av team er svært vanlig i arbeidslivet, selv om det kan være krevende å organisere og koordinere. Det er dessuten fremtredende at deltakere i team er veldig opptatt av problemene rundt gratispassasjerer. Dersom belønningen gis til et helt team, vil de høyt kvalifiserte medarbeiderne måtte dele en belønning med de andre deltakerne i sitt team, selv om disse ikke er like høyt kvalifiserte.

Team kan være mer produktive enn individer som jobber alene, fordi man har tilgang til medarbeidere som kan komplettere hverandres ulike sterke sider. Dette er svært viktig i sammensetningen av team. Teamets medlemmer bør ha komplementære ferdigheter for at resultatet skal bli godt, de leverer sammen et resultat som er bedre enn summen av det hver enkelt av dem kunne produsert alene (Lazear og Shaw, 2007).

Hver enkelt arbeidstakers marginale produktivitet blir forsterket ved å kombinere hans innsats med en annen arbeidstaker som har andre evner. For å lage verdifulle teamsammensetninger er det særlig tre ting man bør være oppmerksomme på:

- Individene i teamet bør ha ulike ferdigheter eller sitte med ulik informasjon
- Ferdighetene bør ikke være overlappende og de må være relevante for hverandre

- Teamarbeid krever kommunikasjon, slik at teamdeltakerne bør snakke godt sammen og etter hvert kjenne hverandre relativt godt.

(Lazear og Shaw, 2007)

En mulighet er å innføre et belønningssystem i Skatteopplysningen som utformes slik at det teamet som har levert best resultater får en bonus i form av en pengesum. Dersom man legger til grunn at ethvert individ er nyttemaksimerende og kun interesserer seg for sin egen vinning, vil vedkommende i denne arbeidssituasjonen tilpasse seg slik at han ønsker mest mulig lønn for minst mulig slitsom innsats. Alle i gruppen har to handlingsalternativer: "Ta hardt i" eller "ta det med ro". Ingen av de andre i gruppen kan verifisere hva de andre gjør, og bonusen fordeles likt på alle i gruppen. I en slik situasjon vil en egoistisk arbeidstaker velge å ta det med ro; vedkommende blir en gratispassasjer og drar kun nytten av andres innsats (Torsvik, 2003)

Erfaringene fra Skatteopplysningen i de fire første månedene i drift er at ledelsen legger stor vekt på det antall innringere som betjenes. Ledelsen har satt opp strenge krav til at innringerne skal vente kortest mulig på å få hjelp, men det er ikke innført noen belønning knyttet til antallet telefoner som betjenes. De ansatte i SOL har langt på vei fulgt opp om ledelsens krav til ventetid. Erfaringene har ikke blitt grundig analysert, men det ser ut til at de ansatte gjør en innsats for å gi et godt resultat selv uten belønning. Men en observasjon som er interessant er at skatteveilederne ikke alltid er logget på telefoniløsningen når de skal være det. Ledelsen har sett at vaktskiftene ikke alltid overholdes, og dette har store ringvirkninger for de som er samvittighetsfulle og er pålogget når de skal. For å ta unna køene kan de som betjener telefoniløsningen bli nødt til å sitte opp til en time over tiden, fordi det er færre på vakt. Ledelsen sanksjonerer ikke dette på noen måte, men sender ut meldinger som oppfordrer alle om å holde vaktene sine.

Man kan spekulere i om dette er måten de ansatte kommer unna den sterke vektleggingen av antall innringere som blir betjent. Når de er logget på telefonen jobber de intensivt for å betjene innringerne, men så logger de seg av telefoniløsningen før vaktskiftet er på plass for å få "fri" fra presset om å betjene køene. Dette kan tyde på at en gruppebonus ville være problematisk i denne

situasjonen, og ikke føre til særlig økning i betjeningen av innringere. Men det kan samtidig tyde på at en individuell belønning knyttet til antall vil ha god effekt. Generelt kan man si at gruppebelønninger utsetter gruppens medlemmer for påvirkning av hendelser de ikke selv kan kontrollere (f.eks problemer med gratispassasjerer, sykdomsfravær innad i gruppen), mens individuell belønning kan ødelegge for insentiver til å samarbeide (Baker, 2000)

Ved å innføre en belønning på individnivå vil den enkelte tape på å logge av før tiden. Man kan dermed også tenke seg en situasjon der belønningen knyttes opp til vaktskiftene i stedet for til antall, der man belønnes for å være pålogget til riktig tid, og å holde tidsfristene for avlogging.

Etter å ha sett nærmere på virkningene av innføringen av en økonomisk motivasjonsfaktor i Skatteopplysningen, kan det være interessant å se nærmere på ikke-økonomiske motivasjonsfaktorer som bør analyseres i sammenheng med insentivteori. I løpet av de to siste tiårene har det kommet mye forskning som viser at mennesker også i arbeidslivet har motivasjon som går utover det å være selvsentrerte. Gjengjeldelse eller resiprositet, og rettferdighetssans og behovet for sosial anerkjennelse er sterke motiverende krefter som man også ser på arbeidsplassen: "Dersom du er grei med meg, er jeg grei tilbake". Jeg skal nå se litt nærmere det arbeidet som har blitt gjort for å få psykologiske aspekter inn i økonomisk teori.

5. Teori om insentiver

"Å delegere en oppgave til en agent som har andre målsettinger enn prinsipalen som delegerer bort oppgaven er problematisk når informasjonen om agenten er imperfekt. Dette er essensen i spørsmålene rundt insentiver"

Laffont og Martimort (2002)

En artikkel som har blitt en klassiker innenfor teorien om insentiver er "On the folly of rewarding A, while hoping for B" (Kerr, 1975). Artikkelen kommer med en rekke eksempler på situasjoner der arbeidsgivere gir en belønning til sine ansatte for at de utfører handling A, men det de egentlig håper på er handling B. Et eksempel som gis i artikkelen er hentet fra universitetene, der professorer belønnes for forskning og publiserte artikler, samtidig som man håper at de samtidig skal legge stor vekt på å gi god undervisning til studentene sine. Flere liknende eksempler kan gis, som å belønne individuelle prestasjoner samtidig som man håper på teamarbeid.

Årsakene til denne "dårskap" kan i følge Kerr være flere:

- Fasinasjon for "objektive" kriterier gitt ved enkle kvantifiserbare størrelser som en belønning kan knyttes til fordi det er enklere.
- Vektlegging av det som er tydelig og synlig: Noen oppgaver er veldig synlige, andre ikke.
- Vektlegging av moral og likhet i stedet for effektivitet.

For Skatteopplysningen sin del er de to første årsakene til hvorfor man belønner A men håper på B til stede. Ledelsen vektlegger det som er synlig, nemlig at innringerne ikke skal ha lang ventetid på telefonen, og de retter søkelyset mot antall innringere som betjenes. Når første driftsår uten et belønningssystem er over, vil erfaringene gi viktig informasjon til ledelsen om det er behov for å benytte økonomiske insentiver i denne yrkesgruppen.

Økonomisk teori gir oss gode verktøy til å se på hvordan mennesker endrer sin atferd som følge av endringer i insentiver. Insentivteorien tar i all hovedsak utgangspunkt i at aktørene er egoistiske: De vil maksimere sin egen profitt eller nytte. Menneskelig

atferd forklares i økonomiske modeller hovedsakelig ut i fra ytre påvirkning, vi endrer for eksempel priser på to varer for å se hvordan konsumenter tilpasser seg de nye prisene, eller vi endrer på prisene på to innsatsfaktorer og ser hvordan produsentens tilpasning endrer seg.

Tradisjonelt antas det også at aktørene er rasjonelle, og at de trekker korrekte slutninger når de får ny informasjon. Som følge av å være rasjonelle beregner også aktørene konsekvensen av alle alternativene de har og velger det alternativet som er best for deres egne interesser. Gir dette et korrekt bilde av mennesket som arbeidstaker? Er arbeidsinnsatsen basert på en kalkyle der arbeiderne holder egen pengegevinst av høyere innsats opp mot kostnaden ved å yte mer? (Torsvik, 2003).

Arbeidet med å få mer realistiske betraktninger om menneskelig atferd inn i økonomisk teori har utviklet seg i løpet av de siste femten årene (Rabin, 2002). Ved å få på plass mer realistiske forutsetninger om mennesket som økonomisk aktør vil vi få en bedre økonomisk teori. Noen av de vanligste forutsetningene økonomer benytter seg av er følgende:

- Mennesker har veldefinerte og stabile preferanser
- Mennesker maksimerer sin forventede nytte
- Mennesker er selvsentrerte
- Mennesker har preferanser om endelige utfall og ikke endringer
- Mennesker har kun "funksjonell" sans for holdninger og informasjon

Forskning innenfor atferdspsykologi har vist at disse forutsetningene i mange sammenhenger ikke er oppfylt. Noen av forutsetningene har alltid vært gjenstand for tvil, andre blir behandlet som aksiomer. En målsetning for psykologisk økonomi er å undersøke i hvilken grad menneskelig atferd avviker fra disse forutsetningene innefor et økonomisk interessant perspektiv.

For å illustrere setter Rabin opp en standard nyttefunksjon gitt ved:

$$\text{Max}_{x \in X} \sum_{s \in S} \pi(s)U(x | s)$$

der:

- x er valgmulighetene

- s er mengden av tilstander som kan inntreffe
- $\pi(s)$ er individets "subjektive rasjonelle" oppfatning av at tilstand s inntreffer
- U er stabile, veldefinerte preferanser

Rabin mener det kan være nyttig forsøke å modifisere tre antagelser som er av interesse for økonomer:

- 1) Få nye antagelser om preferanser: Hvordan ser $U(x|s)$ egentlig ut?
- 2) Se på eksistensen av forutinntatte holdninger som bakgrunn for avgjørelser: Hvordan former egentlig individer sine oppfatninger?
- 3) Maksimerer individer virkelig en "stabil nyttefunksjon"?

Rabin ser nærmere på disse tre antagelsene:

1) Hvordan kan nyttefunksjonen $U(x|s)$ gjøres mer realistisk? Man kan anta at individer har referansebasert nytte, dvs. at de bryr seg om endringer i rikdom, konsum etc. og ikke bare av de absolutte nivåene. I tillegg kommer sosiale preferanser inn i bildet, der det bør komme fram at mennesker ikke er rent egoistiske, men bryr seg om andres velbefinnende på ulike måter.

2) I stedet for å gjøre seg rasjonelle oppfatninger om verden, $\pi(s)$, har individer preferanser som mer kan sies å være basert på et "forvrengt" syn på verden. Dette kan i stedet for $\pi(s)$ uttrykkes som $p(s)$, der $p(s)$ er individets subjektive oppfatning av sannsynligheten for at tilstand s inntreffer. $p(s)$ kan være basert på alt fra tommelfingerregler og gjetninger til intuisjon og forutinntatte holdninger. Forskning på avgjørelser foretatt i en situasjon med usikkerhet viser at vi ofte er forutinntatte i måten vi former våre oppfatninger på. Men vi kan fortsatt anta at vi maksimerer forventet *oppfattet* nytte, gitt ved $\sum_{s \in S} p(s)U(x|s)$.

3) Det synes som at individer ikke har stabile, veldefinerte, tidsuavhengige preferanser $U(x|s)$, slik at atferden blir best beskrevet ved maksimering av forventet *oppfattet* nytte, gitt ved $\sum_{s \in S} p(s)U(x|s)$. Individer feiltolker sin egen nytte, de husker ikke sin egen nytte, de har feil oppfatning om sin egen fremtidige smak osv. Det er tydelig at individers avgjørelser også er veldig sensitive for de omgivelser avgjørelsene tas i.

Ved å anta egoistiske profitt- eller nyttemaksimerende aktører går økonomisk teori glipp av flere ulike aspekter ved den menneskelige motivasjon, for egeninteresse er ikke alltid det som driver oss til handling (Torsvik 2003). Vi kan få ny kunnskap ved å ta også andre motivasjonsfaktorer med i betraktning. Det har først i de senere år kommet en økende grad av forskning på ikke-økonomiske motivasjonsfaktorer. Økonomer har innsett at også psykologisk faktorer spiller en stor rolle for hvordan vi mennesker opptrer i arbeidslivet og ellers. Mennesker påvirkes ikke bare av det som gir egoismen næring, men av mange andre hensyn.

5.1 Ikke-økonomiske motivasjonsfaktorer

Insentivteorien ser altså på hvilke faktorer som påvirker mennesker til å utføre en bestemt handling og hva som påvirker vår følelse av motivasjon. Det er vanlig å skille mellom økonomiske og ikke-økonomiske motivasjonsfaktorer. Analyser av motivasjonsfaktorer i arbeidslivet har i stor grad konsentrert seg om økonomiske motivasjonsfaktorer.

Men arbeidstakere er som andre grupper av mennesker forskjellige av natur. Offentlig ansatte er sammenlignet med privat ansatte noe mer opptatt av at jobben skal være samfunnsnyttig. Dette kommer fram i en undersøkelse av arbeidsmotivasjon blant ansatte i offentlig og privat sektor i perioden 1989-2005 (Sørensen, 2007). Undersøkelsen baserte seg på spørreskjemaundersøkelser i regi av International Social Survey Program (ISSP) som Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste har hatt ansvaret for i Norge. Et av spørsmålene til respondentene gikk ut på å vurdere flere jobbkjennetegn, der de skulle ta stilling til hvor viktige disse er ved valg av jobb. Tre av alternativene var:

- Å ha en jobb som er samfunnsnyttig
- Å ha en jobb der man kan hjelpe andre
- Å ha høy inntekt

Funnene fra disse spørreundersøkelsene var at også offentlig ansatte er opptatt av å ha et høyt nivå på sin inntekt. Men fordi de legger så stor vekt på samfunnsnytte kan det offentlige få mye innsats av de ansatte med en relativt lav lønnsstruktur og uten bruk av prestasjonslønn. Det er derimot verdt å merke seg at idealismen gjelder det å gjøre en samfunnsinnsats, ikke generelt for deres egen arbeidsplass. Ansatte i offentlig sektor føler en lavere forpliktelse for egen organisasjon enn de som jobber i privat sektor. Offentlig ansatte er imidlertid mindre villige til å jobbe lange dager, og de er mindre villige til å gjøre sitt beste dersom det går ut over familie og fritid (Sørensen, 2007).

Standard insentivteori antar vanligvis at en agent kun får nytte fra de pengene prinsipalen betaler ham. Dette er ikke en realistisk antagelse. Penger kan selvfølgelig være en viktig motivasjonsfaktor, men agenten kan også få nytte av det å arbeide et

sted, ut i fra idealistiske hensyn eller karrierehensyn. Ansatte i offentlig sektor oppgir at de får motivasjon av å vite at de gjør en samfunnsinnsats. Dersom de ansatte opplever det som verdifullt å jobbe et sted, vil de kunne godta en lavere lønn og fortsatt yte sitt beste. I tillegg kan ansatte også få nytte av å få sosial anerkjennelse og respekt.

Sosial anerkjennelse mottar man av mange årsaker. En årsak kan være fordi man utviser høy moral i de handlinger man gjør. Det å belønne noen for å utvise høy moral kan derfor bli en selvmotsigelse. Ved å motta betaling for en viss type handling kan kanskje ikke lenger denne handlingen betegnes som moralsk. Dersom en handling kun er utført fordi individet har behov for sosial anerkjennelse vil den heller kanskje ikke betegnes som moralsk. Det ser ut til at høy moral gir sosial anerkjennelse dersom den ikke er knyttet til eksterne insentiver (Fehr og Falk, 2002)

Ellingsen og Johannesson (2007) bidrar med et eksempel på det som kalles atferdsteori ("behavioral agency theory"), som kort fortalt er prinsippal-agent teori som har gitt rom for menneskelig atferd. Denne teorien har gitt opphav til forskning i to retninger:

- En retning som ser på virkningen sosiale preferanser har på utformingen av kontrakter, som for eksempel altruisme, konkurranseinstinkt, gjengjeldelse eller rettferdighet (Fehr, Klein og Schmidt, (2007))
- En retning som ser på effektene av sosial anerkjennelse, det vil si hvordan mennesker betrakter seg selv, med følelser som for eksempel skam eller stolthet (Brennan og Pettit, (2004))

Atferdsteori forsøker å bygge bro over gapet mellom økonomiske og psykologiske tilnærminger til en god administrasjon av menneskelige ressurser. Mennesker arbeider ikke kun for å motta lønn.

Ellingsen og Johanneson (2007) hevder videre at økonomer har gjort rett i å rette søkelyset mot insentiver, men at insentiver ikke bare er materielle. Arbeidstakere får også nytte av det (de tror) andre tenker om dem, dvs. om de føler seg respektert. Forfatterne trekker fram fire måter en arbeidsgiver kan tilfredsstille en arbeidstakers ønske om respekt på:

- 1) Oppmerksomhet fra arbeidsgiver kan forsterke den ansattes følelse av å få respekt og anerkjennelse for godt utført arbeid.
- 2) En arbeidsgiver kan øke verdien av respekt ved å være en verdig motpart, for eksempel vil en hardt arbeidende arbeidstaker sette pris på en hardt arbeidende leder.
- 3) Arbeidsgiveren kan påvirke normene for respekt, ved å påvirke hva som mottar anerkjennelse på arbeidsplassen.
- 4) Arbeidsgiveren kan påvirke hva slags informasjon om en arbeidstaker andre får høre, og dermed gi en arbeidstaker et godt renommé.

Mer forskning på dette området må til før man kan si at man kan modellere systematisk hvordan respekt gis av arbeidsgivere, hvordan den mottas av arbeidstakere og hvordan den kompletterer pengebelønninger i arbeidsmarkedet.

Det kan hevdes at det er et velstandsfenomen at atferdsteorien har begynt å se på hvordan arbeidstakere "føler seg ivaretatt" på jobben, og hvordan selvfølelsen deres virker inn på arbeidsinnsatsen. Det er ikke lenger enn et par generasjoner siden at en ansatt var fornøyd med bare det å ha en jobb, for det var det som sikret familien mat på bordet. Om sjefen var slem eller respektløs fikk stå sin prøve: Å sulte er verre. Og arbeidet du ikke flittig, så var det på hodet ut, det sto alltid en ny person klar til å overta din jobb. Atferdsteorien vil trolig ikke være treffende for forhold i U-land, eller land der arbeidstakeres rettigheter ikke er vel ivaretatt.

En rekke arbeidsundersøkelser understøtter den nye teorien som viser at arbeidstakere vil ha mer enn bare kompensasjon i form av penger. Flere undersøkelser foretatt på amerikanske arbeidsplasser viser at de ansatte har stor grad av misnøye med arbeidsplassen sin (Pfeffer, 2007). De ansatte forteller generelt om mangel på engasjement, mangel på tillit, og at dette ser ut til å ha mange negative konsekvenser for både arbeidstakere og arbeidsgivere. Misnøye og mangel på tillit resulterer ikke uventet i manglende prestasjoner, høy turnover, sykemeldinger og generelt fravær. Mange omorganiseringer og nedskjæringer i de siste årene fører til at mange ansatte føler seg usikre.

Skatteetaten har nettopp vært igjennom en tung omorganiseringsprosess, og ikke alle arbeidstakere ble fornøyd med sin nye jobb. Mange synes "ting flyter", de gamle

rammene er endret, og ikke alle er trygge på de nye enda. Mange har fått endret arbeidsoppgavene sine, mange fordi de ønsket de, andre fordi deres gamle arbeidsoppgaver ble flyttet til et annet sted rent geografisk. En slik situasjon er kilde til mye frustrasjon for mange ansatte.

De ansatte i Skatteopplysningen synes de har en spennende arbeidsplass og føler seg motiverte. Dette kommer fram i det interne informasjonsbladet "Skattebladet" der Skatteopplysningen vies stor spalteplass i mars 2008. Under tittelen "Tøff start for Skatteopplysningen" følger en artikkel som forteller litt om hvordan hverdagen har artet seg for de ansatte i veiledningstjenesten de første månedene i drift. De ansatte har i intervjuene svart at det har vært tøft å jobbe i Skatteopplysningen. Mange av veilederne har opplevd sure og sinte skattytere, men heldigvis også de som blir fornøyde med gode svar. Hvor lenge man kan satse på at motivasjonen til de ansatte er høy er ganske usikkert. Motivasjonen kan være knyttet til det at de føler at de utfører en veldig nyttig oppgave og at de tror at "ting vil gå seg til" når alle har funnet sin plass i ny organisering. De fleste synes det er givende å vite at de hjelper andre. Men vi kan anta at motivasjonsnivået blir påvirket negativt dersom de ansatte får følelsen av at de har blitt forespeilet et høyere lønnsnivå og ikke får det.

I tillegg viste gjennomgangen av innføringen av et belønningssystem i Skatteopplysningen i kapittel 4.1 at de som hadde knyttet høy moral til det å gi god hjelp kom dårligere ut etter innføringen av en belønning knyttet til antall. Et slikt system kan føre til betydelig konflikt og misnøye på arbeidsplassen. Som følge av dette kan man få mindre samarbeid og dermed senke produktiviteten, eller oppleve at de rettskafne søker seg til andre jobber. Dette gir kanskje en grunn til å være forsiktig med å innføre et belønningssystem basert på antall.

5.2 Negative konsekvenser

"Well, then says I, what's the use you learning to do right when it's troublesome to do right and ain't no trouble to do wrong, and the wage is just the same?"

"The Adventures of Huckleberry Finn" (Mark Twain, 1884)

Dersom man skal følge styringsprinsippet "Oppnådde resultater skal få konsekvenser" må man også ta en diskusjon om negative konsekvenser. Dersom man skal stimulere til økt bevissthet rundt egne resultater, må man også være villig til å påføre andre en negativ konsekvens. Man kan spørre seg om det er noe poeng i å differensiere mellom positive og negative konsekvenser ved innføring av et belønningssystem. Sluttresultatet er vel det samme? De som ikke gjør det bra får ingen bonus og får dermed lavere inntekt enn de som gjør det bra, og det er jo en negativ konsekvens. Andreoni, Harbaugh og Vesterlund (2003) tar til orde for at individer opplever situasjoner med straff, belønning eller en kombinasjon av disse på klart forskjellige måter.

Forfatterne foretok et økonomisk laboratorieforsøk, der 30 individer (lavere-grads studenter) gikk igjennom tre ulike sesjoner av et spill med to personer som var lagt opp slik at den ene satte fram et forslag og den andre svarte på dette forslaget. De to som skulle spille ble tilfeldig satt sammen. Det ble spilt 10 runder av spillet.

Det var fire mulige svarvariasjoner på hver sesjon av spillet: Gi straff eller belønning, kun gi belønning, kun gi straff eller ingen av delene. I det første trinnet av hver variasjon velger forslagsstilleren hvor stor del av et beløp på \$2,40 han vil overføre til svareren. Svareren kan da i neste trinn innenfor hver variasjon velge å gi forslagsstilleren den reaksjonsformen spillet tilbyr. Belønning eller straff ble gitt ved å øke eller redusere forslagsstillerens inntekt med 5 cents til en gitt kostnad for svareren. For eksempel kunne forslagsstilleren i variasjonen med både straff og belønning tilby å gi svareren 50 cents. Hvordan responderer svareren da? Gi en straff ved å redusere forslagsstillerens inntekt med 5 cents til egen kostnad av 1 cent, eller belønne ved å øke forslagsstillerens inntekt med 5 cents til en egen kostnad av 1 cent? I dette eksperimentet var det et poeng at kostnaden ved å påføre en straff

eller belønning ble fastsatt uavhengig av det beløpet som ble overført. Avhengig av hvor sjenerøst forslagsstillerens tilbud var innenfor hver variasjon kom svareren med sin respons.

Den første observasjonen som følge av eksperimentet var at belønning alene var en relativt ineffektiv måte å flytte tilbudet fra forslagsstilleren bort fra det mest egoistiske nivået. Deretter observerte de at muligheten for en straff forbedret samarbeidet ved å eliminere de mest egoistiske tilbudene. Selv om disse observasjonene kun er basert på et enkeltstående eksperiment er det verdt å merke seg at i noen miljøer vil ikke det å gå glipp av en belønning være det samme som en straff (Andreoni, Harbaugh og Vesterlund, 2003). Å gi et individ 100 kroner som det vil miste dersom det ikke oppfyller visse krav synes å være et sterkere virkemiddel enn å tilby et individ 100 kroner dersom det oppfyller de samme kravene. Torsvik (2003) omtaler dette som tapsaversjon: Folk bestreber seg mer på å unngå en reduksjon i forhold til et referansenivå på for eksempel sin egen inntekt eller konsumnivå, enn de gjør for å få en tilsvarende gevinst i forhold til det samme referansenivået.

Det er svært uvanlig å benytte straff som en reaksjonsmetode i offentlig sektor, og de fleste ledere finner det svært ubehagelig å redusere en arbeidstakers inntekt, selv i dårlige tider. I privat sektor har man muligheten til å si opp en ansatt som leverer dårlige resultater, i offentlig virksomhet er denne muligheten mer begrenset. De "straffemetodene" som kan bli benyttet er av den indirekte typen, som for eksempel at en arbeidstaker ikke forfremmes, ikke får tildelt de mest interessante arbeidsoppgavene, eller at vedkommende ikke beveger seg opp i lønn.

6. Oppsummering

Hovedproblemstillingen i denne oppgaven har vært å se på virkninger av å innføre et belønningssystem i Skatteopplysningen når man bare kan måle en del av innsatsen (kvantitet) mens det er andre deler (kvalitet) man ikke kan måle uten store kostnader.

Kapittel 2 ga en generell beskrivelse av skatteetaten og Skatteopplysningen som er en ny veiledningstjeneste som er bemannet med ca. 350 ansatte.

Skatteopplysningen betjener telefonhenvendelser fra hele landet. For å sikre at de får dyktige og serviceorienterte ansatte har man tenkt seg muligheten av å stimulere til høy innsats i Skatteopplysningen ved å gi de ansatte en belønning dersom de leverer gode resultater

Kapittel 3 så på det modellrammeverket som oftest blir benyttet for å se på insentiver, nemlig prinsipal-agentteorien. Den type asymmetrisk informasjon som er mest relevant for problemstillingen rundt innføringen av en belønning i Skatteopplysningen er skjulte handlinger (moralsk hasard).

Kapittel 4 ga en gjennomgang av konsekvensene ved å innføre en økonomisk motivasjonsfaktor i Skatteopplysningen. Jeg startet med å finne den optimale tilpasningen til skatteveilederen gitt ved optimalt antall innringere som blir betjent og optimal mengde ekstrahjelp til innringerne. Deretter så jeg på hvilken effekt belønningssystemet hadde på antall innringere som blir betjent og kvaliteten på den hjelpen de får. Ved å innføre belønningen knyttet til antall innringere som blir betjent, vil totalt antall betjente innringere øke og mengden ekstrahjelp vil synke. Ved å innføre en belønning per innringer som betjenes, oppnår man altså målet om at flere blir betjent, men kvaliteten på den hjelpen som gis reduseres.

Dersom vi antar at skatteveilederen alltid gir den hjelpen som trengs og ikke lar seg påvirke til å gjøre alle samtaler raskt unna, vil en økning i belønningen føre til en økning i det totale antall henvendelser som blir betjent. Dette selv om vi antar at alle innringerne får akkurat den hjelpen de trenger. I et slikt tilfelle vil belønningen helt klart fungere positivt: Det gir insentiv til å betjene flere innringere, samtidig som alle

får den hjelpen de trenger.

Deretter så jeg på en situasjon der nivået på de moralske kostnadene ved ikke å yte den hjelpen som trengs varierte mellom de ansatte. Dette for å se å se hvordan belønningssystemet uttrykt ved en gitt b virker på folk med ulike moralske kostnader. For gitt verdi på b vil ansatte med høy moral velge å betjene færre, men med høyere kvalitet enn de med lav moral. De som har en moral som fører til at de velger høy h vil reagere mindre på belønningen enn de som justerer ned sin h .

Avslutningsvis i gjennomgangen viste jeg at de med høyest moral tjener minst på økningen i b . Dette kan være en grunn til å være forsiktig med å innføre en belønning direkte knyttet til antall, siden dette vil føre til at de rettskafne kommer dårligere ut enn de som ikke er det.

Kapittel 5 så nærmere på ikke-økonomiske motivasjonsfaktorer i sammenheng med insentivteori og litt på det arbeidet som har blitt gjort for å få mer psykologi inn i økonomisk teori.

Det har etter hvert blitt gjort mye forskning rundt ikke-økonomiske insentiver, særlig rundt resiprositet. Det er flere spørsmål som ville vært interessant å se nærmere på her, men som har falt utenfor rammene til denne oppgaven:

- Hvordan tilpasser individer som er resiprositetsorienterte seg til et system med prestasjonslønn?
- Hvordan påvirker ufullstendige kontrakter bruk av insentiver?

Ved å anta egoistiske profitt- eller nyttemaksimerende aktører går økonomisk teori glipp av flere ulike aspekter ved den menneskelige motivasjon. Økonomer har innsett at også psykologisk faktorer spiller en stor rolle for hvordan vi mennesker opptrer i arbeidslivet og ellers. Mennesker påvirkes ikke bare av det som gir egoismen næring, men av mange andre hensyn.

7. Referanseliste

Andreoni, J., Harbaugh, W. og Vesterlund, L (2003): "The carrot or the stick: Rewards, Punishments and Cooperation", The American Economic Review, vol.93, No.3

Baker, G. (2000): "The Use of Performance Measures in Incentive Contracting", THE American Economic Review, Vol. 90, Nr. 2, 415-420

Barth, E. (2005): "Prestasjonslønn – kan det bare gå oppover?", Horisont nr. 4

Barth et al., (2008): "Performance Pay and Within-firm Wage Inequality", Working paper, 27. march 2008

Brennan, G. og Pettit, P. (2004): "The Economy of Esteem", Oxford University Press

Ellingsen, T. og Johannesson, M. (2007): "Paying respect", Journal of Economic Perspectives, Volume 21, Nr. 4, 135-149

Fehr, E. og Falk, A. (2002): "Psychological foundations of incentives", European Economic Review 46, 687-724.

Fehr, E., Klein, A og Schmidt, K. (2007): "Fairness and Contract Design", Econometrica, 75(1): 121-154

Laffont, J-J. og Martimort, D. (2002): "The theory of incentives- The principal-agent model", Princeton University Press, New Jersey U.S

Lazear, E. P. og Shaw, K.L. (2007): "Personnel Economics: The Economist's View of Human Resources", Journal of Economic Perspectives Volume 21, Number 4, 91-114

Kerr, S. (1975): "On the folly of rewarding A, while hoping for B", Academy of Management Journal, 18, 769-783

Milgrom, P. og Roberts, J. (1992): "Economics, organization and management", Prentice-Hall, Inc, U.S

Pfeffer, J. (2007): "Human Resources from an Organizational Behavior Perspective: Some Paradoxes Explained", Journal of Economic Perspectives, Volume 21, Nr. 4, 115-134

Rabin, Matthew (2003): "A perspective on psychology and economics", European Economic Review 46, 657-685

Senter for statlig økonomistyring (2006): "Mål og resultatstyring i staten: En veileder i resultatmåling"

Sørensen, R.J. (2007): "Motivasjon i forfall? Arbeidsmotivasjon blant ansatte i offentlig og privat virksomhet, 1989-2005" Arbeidsnotat, Handelshøyskolen BI.

Torsvik, G. (2003) "Incentiv på arbeidsplassen", Økonomisk Forum nr.6

Torsvik, G. (2003): "Menneskenatur og samfunnsstruktur", Det Norske Samlaget, Oslo

Torsvik, G og Aarbu, K.O. (2006): "Pay and performance in a call centre; principals and agents or principally angels?" Working paper in progress, nr. 12/06, Universitetet i Bergen, Institutt for Samfunnsøkonomi