

Performance-related Pay Policies for Government Employees

Summary in Danish

Præstationsrelaterede lønpolitikker for offentligt ansatte

Sammendrag på dansk

Indledning

For tyve år siden blev næsten alle embedsmænd i den centrale regering i OECD-medlemslandene betalt i henhold til service-inkrementelle lønskalaer. Dermed være ikke sagt at embedsmænd tidligere har manglet præstationsincitament. Forfremmelser, og især forfremmelser til den øverste ledelse, blev strengt kontrolleret, hvilket til dels tjente som et incitament men også til dels som en måde, hvorpå man kunne sikre uafhængigheden af den offentlige administration med hensyn til ledelsen og dermed også dens evne til at tjene regeringer af forskellige politiske overbevisninger. Men socio-økonomiske pres har ført til behovet for typer af incitament andre end "forfremmelse" for at styrke præstationsledelse. Vederlag er set som et alternativ eller som supplerende incitament til forfremmelse.

Ved årtusindskiftet var et betydeligt antal embedsmænd dækket ind under præstationsrelaterede lønordninger (PRL) af den ene eller den anden slags i de fleste OECD-medlemslande, især i den øverste ledelse, men i stigende grad også indenfor ansatte i ikke-ledende stillinger. PRL refererer til den variable del af lønnen, der tillægges hvert år (eller på enhver anden periodisk basis) for præstationen. Introduktionen af præstationslønpolitikkerne opstod i forbindelse med de økonomiske og budgetmæssige vanskeligheder, som OECD-medlemslandene stod overfor fra midten af 1970'erne. Der er mange årsager til introduktionen af PRL, men fokus er specielt rettet imod forbedring af den individuelle motivation og ansvarlighed hos embedsmændene som en måde, hvorpå man kunne forbedre præstationen. PRL ses som et signal til ændringer hos embedsmændene og som en måde, hvorpå man kan indikere overfor borgerne, at præstationen evalueres regelmæssigt i den offentlige administration.

I denne bog er udtrykkene "præstationsrelateret løn" og "præstationsløn" brugt som synonyme for reference til forskellige systemer, der sammenkæder løn med præstation. PRL-systemer er baseret på følgende formodninger: i) organisationer kan nøjagtigt måle

udbyttet hos den individuelle, team/enhed eller i organisationen, ii) udbyttet hos den individuelle og hos team/enhed bidrager til den organisatoriske præstation, iii) lønnen kan administreres på en måde, der kapitaliseres på dens forventede incitamentsværdi for potentielle modtagere.

Indførelsen af PRL i den offentlige sektor afspejler indflydelsen fra den private sektors kultur af stimulerende foranstaltninger og individuelle ansvarlighed overfor den offentlige administration. Den offentlige administration har i stadig større grad forsøgt at klare opgaver indenfor serviceproduktionen på samme måde som i den private sektor. I den private sektor er præstationsbetaling normen i de fleste virksomheder: ledere modtager sædvanligvis kontante incitamenter og muligheder for aktiekøb, der sammenkæder belønninger med virksomhedens succes og individuel præstation, og medarbejderne på et lavere niveau modtager individuelle eller gruppebonuser for gode præstationer.

Introduktionen af PRL i de offentlige sektorer i OECD er blot én side af en bredere bevægelse hen imod øget lønfleksibilitet og individualisme. En anden vigtig ændring - især på ledelsesniveau - er forsøget på at basere individuel løn på de specifikke vanskeligheder på posten eller ansvarlighedsniveauet. I de fleste lande består lønpolitikken for embedsmænd nu af tre nøglekomponenter: basisløn, vederlag sammenkædet med beskaffenheden af eller pligterne på en post og PRL-elementer. De to elementer i variabel løn bør ikke forveksles. Det første afhænger af en *ex ante* evaluering af "formodet" eller "sandsynlig" præstation baseret på jobkrav (fx ved evaluering af de krævede kvalifikationer for de specielle pligter, der følger med positionen), hvorimod det andet afhænger af en *ex post* evaluering. Forskellighed i løn i næsten alle OECD-medlemslande på ledelsesniveau har tendens til at afhænge mere af forudgående jobevaluering end på *ex post* evalueringen, der er nødvendig for en PRL-ordning.

Totredjedele af OECD-medlemslandene har implementeret PRL eller er i gang med at gøre det (OECD, 2004). Men der er stor forskel på graden af den faktiske anvendelse af PRL igennem en hel offentlig administration. I mange tilfælde omhandler PRL kun ansatte på ledelsesniveau eller specifikke afdelinger/organer. Meget få offentlige administrationssystemer i OECD kan anses for at have et omfattende, formaliseret PRL-system. PRL er nogle gange mere retorisk end realitet, da nogle systemer faktisk baserer evalueringen af præstationer på input¹ - som egentlig ikke kan kvalificeres som "præstationsrelateret". Endvidere bliver præstationsbelønninger i nogle tilfælde også uddelt uden nogen form for formel evaluering af den individuelle præstation. Faktisk er der ofte en afstand mellem den nævnte tilstedeværelse af en såkaldt "præstationsrelateret lønordning" og dens konkrete funktion, som måske næsten ikke kan sammenkædes med præstation.

Formålet med denne bog er at give en omfattende oversigt over de forskellige trends i præstationslønpolitikker tværs over de offentligt ansatte i OECD-medlemslande og at drage noget lære af deres erfaringer. Bogen fokuserer på PRL-politikker, der er anvendt i

¹. Input er de mål, som en regering eller dens organ eller konsulent har tilgængelige til opnåelse af en samlet ydelse eller resultat. Eksempler omfatter medarbejdere, finansiering, udstyr eller faciliteter, lager til rådighed, modtagne varer eller serviceydelser, arbejdsprocesser eller regler eller arbejdstid.

ministerier/departementer/organer på centralt/føderalt regeringsniveau. Rapporten udforsker de forskellige PRL-designs og de opstående trends, undersøger årsagerne til, at PRL-politikker implementeres, og hvordan politikkerne konkret fungerer. Rapporten sigter også mod at analysere de åbenbare indvirkninger på PRL-politik. Bogen er organiseret således: Kapitel 1 sætter præstationsrelaterede lønpolitikker i en bredere ledelsessammenhæng; Kapitel 2 analyserer nøgletrends i præstationslønpolitikker i OECD-medlemslande; Kapitel 3 evaluerer indvirkningen af PRL-politikker og drager lære af erfaringen fra implementeringen heraf.

Bogen er primært baseret på tolv landes rapporter, der blev præsenteret på et OECD-ekspertmøde i oktober 2003: Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Ungarn, Italien, Korea, Spanien, Sverige, Schweiz og Storbritannien – alle OECD-medlemslande – og Chile, som er observatør af OECD Public Governance Committee. De øvrige hovedkilder til bogen er de afgivne svar i 2003 OECD/GOV Survey on Strategic Human Resources Management (oversigt over strategisk personaleledelse) og undersøgelse af præstationsrelateret løn, udført af professor David Marsden fra Centre for Economic Performance i London School of Economics.

Præstationsrelateret løn i den bredere ledelsessammenhæng

PRL passer ind i den bredere præstationsbudgetterings- og ledelsesudvikling, der har været fremme i tiden igennem de sidste to årtier, og som opstod med de økonomiske og budgetmæssige vanskeligheder i OECD-medlemslandene som baggrund. Disse udviklinger er blevet karakteriseret ved et forsøg på systematisk at inkorporere – i det mindste formelt – præstationsmålsætninger og indikatorer ind i personaleledelses- og budgetteringsprocesser og at gå i retning mod lønflexibilitet og individualisme i de offentlige sektorer i OECD. Introduktionen af PRL er blot én side af denne bredere bevægelse hen imod øget fokus på definition af og opnåelse af organisatoriske mål og målsætninger.

Indvirkningen fra introduktionen af PRL skal analyseres i henhold til mangfoldigheden af målene for introduktionen heraf. Hovedargumentet for at implementere PRL er, at PRL fungerer som motivation ved at tildele udefrakommende belønninger i form af løn og indefrakommende belønninger igennem påskønnelsen af anstrengelse og opnåelse. Men generelt varierer typen af mål tilstræbt med PRL tværs over lande, hvor de nordiske lande fokuserer mere på medarbejdernes udviklingsaspekter, de fleste Westminster-lande (så som Australien, New Zealand og Storbritannien) fokuserer mere på motivationsaspekterne, og andre så som Frankrig eller Italien lægger vægt på lederskab og ansvarlighed hos de højest placerede embedsmænd.

Der er store forskelle på graden, hvoraf PRL faktisk anvendes igennem en hel offentlig administration. Kun en håndfuld medlemslande kan anses for at have en udvidet, formaliseret PRL-politik (Danmark, Finland, Korea, New Zealand, Schweiz og Storbritannien). For det meste er det lande, som har udviklet de stærkeste led mellem præstationens vurderingsperiode og løn som medarbejderincitamenter er de, der har den højeste uddelegering af ansvar til menneskelige ressourcer og budgetstyring –

sædvanligvis stillingsbaserede systemer.² Dette illustrerer vigtigheden af en sådan uddelegering i forbindelse med udviklingen af PRL. Indtil for nylig har lande med en lav grad af uddelegering – hovedsageligt karrierebaserede systemer³ – haft tendens til primært at fokusere på forfremmelse for at motivere medarbejderne. Dette er dog begyndt at ændre sig, og nu er PRL-politikker blevet introduceret i nogle karrierebaserede systemer på en måde, så de øger fleksibiliteten og fremmer den individuelle ansvar (fx Ungarn, Korea og Frankrig).

Nøgetrends i præstationsrelateret løn

Der er ingen enkeltstående model for PRL tværs over OECD-medlemslandene. Modellerne er forskelligartede og varierer i henhold til det offentlige administrationssystem, lønbestemmelssystem og graden af centralisering eller uddelegering i finansiel styring og personaleledelse. Men almindelige trends opstår tydeligvis tværs over landegrupper og tværs over OECD som et hele:

- PRL-politikker har spredt sig fra lederniveau til at dække mange forskellige personalekategorier i løbet af de seneste ti år.
- Blandt PRL-politikker har der været en del stigning i brugen af kollektive eller gruppepræstationsordninger på team/enhed niveau eller på organisationsniveau.
- Langvarige, standardiserede PRL-ordninger har udviklet sig til mere decentraliserede systemer, som smidiggør uddelegeringen af ledende funktioner.
- Der er en øget forskelligartethed i kriterierne, som præstationen er evalueret imod. Både karrierebaserede og positionsbaserede offentlige administrationssystemer har tendens til at samle opmærksomheden mod udbytter men også mod kompetencer og sociale færdigheder generelt.
- Præstationsbedømmelsessystemer er mindre standardiserede, mindre formaliserede og mindre detaljerede end for ti år siden. Præstationens vurderingsperiode afhænger mere af evalueringen af foruddefinerede mål og af dialog med linjeledelsen end udelukkende af kvantificerbare indikatorer. På den anden side er systemer for præstationsbedømmelse, som pålægger kvotaer på antallet, der kan opnå succes under dem, mere udbredte tværs over OECD-medlemslande.

². Stillingsbaserede systemer fokuserer på udvælgelse af de bedst egnede kandidater til hver stilling enten gennem ekstern udvælgelse eller intern forfremmelse eller mobilitet. Stillingsbaserede systemer tillader større adgang til stillinger fra eksterne kilder og adgang på et relativt højt niveau af ansvar/middelkarriere er ikke ualmindeligt.

³. I karrierebaserede systemer er embedsmænd sædvanligvis ansat i den spæde begyndelse af deres karriereforløb, og de forventes at forblive i den offentlige sektor mere eller mindre igennem hele deres arbejdsliv. Oprindeligt adgang er i stort omfang baseret på akademiske anbefalinger og/eller adgangseksamen for embedsmænd. Forfremmelse er baseret på et klassificeringssystem, der hører til den individuelle fremgang til en specifik stilling. Denne slags systemer karakteriseres af begrænsede muligheder for at få adgang til embedsmandsadministrationen i midten af sin karriere og en stor vægt lægges på karriereudvikling.

- Størrelsen af præstationslønnen er generelt en rimelig procentdel af basislønnen, specielt blandt medarbejdere i ikke-ledende stillinger. Fortjeneste løntillæg⁴ har tendens til at være mindre end en éngangs bonus; de er ofte på under et maks. på 5% af basislønnen. PRL-bonusser⁵, som har tendens til at være et supplement til eller afløsning af fortjeneste løntillæg, er generelt højere – men som helhed repræsenterer de maksimale belønninger mindre end 10% af basislønnen for embedsmænd. På ledelsesniveau er præstationslønninger generelt højere, omkring 20% af basislønnen.

⁴. Et fortjeneste løntillæg er et løntillæg til modtagerens basisløn, og det bliver en permanent del af basislønnen.

⁵. En bonus er et éngangsbeløb, der ikke konsolideres i basislønnen, og som skal indtjenes igen under hver evalueringsperiode.

Implementering og indvirkning

Præstationsløn er en tiltalende idé, men de erfaringer, der gennemgås i denne undersøgelse indikerer, at implementeringen heraf er kompleks og vanskelig. Tidligere OECD-studier om indvirkningen på præstationsløn på lederniveau konkluderede, at mange af ordningerne ikke har kunnet tilfredsstille de væsentligste motivationskrav for en effektiv præstationsløn på grund af problemer med design og implementering, men også fordi præstationsevaluering ifølge sagens natur er vanskelig i den offentlige sektor (OECD, 1993, OECD, 1997). Præstationsmåling i den offentlige sektor kræver et stort element af lederbedømmelse. Forestillingen om præstationen i sig selv er kompleks på grund af vanskeligheden med at finde passende kvantitative indikatorer, og fordi præstationsmål ofte ændrer sig med regeringens politik. Mange studier har konkluderet, at PRL-indvirkningen på præstation er begrænset, og at den faktisk kan være negativ.

Beviserne, der er citeret i denne bog, indikerer, at PRL-indvirkningen på motivation er ambivalent: samtidig med at den synes at motivere et mindretal af medarbejderne, så lader det til, at en stor del af medarbejderne ofte ikke ser PRL som et incitament. Samtidig med at basislønnen er vigtig, som den relaterer til det brede "marked", så er supplerende præstationslønforhøjelser et andenrangs incitament for de fleste offentligt ansatte, specielt dem i de ikke-ledende stillinger. Man har fundet ud af, at jobindhold og karriereudviklingsmuligheder er det stærkeste incitament for offentligt ansatte. Det er usandsynligt, at PRL vil motivere en væsentlig del af medarbejderne, uanset designet.

Trods sådanne forsigtigheder, så har interessen for præstationsløn fortsat med uformindsket styrke igennem de seneste to årtier. Dette paradoks opstår ud fra den kendsgerning, at uanset den generelle konsensus om typerne af problemer opstået ved præstationsløn, så bliver PRL-politikkerne fortsat introduceret i stort omfang i mange OECD-medlemslande. Der er få eksempler på, at offentlige organisationer har trukket deres PRL-politik tilbage. Men den kendsgerning, at organisationer ikke tilbagetrækker PRL, er ikke nødvendigvis en rigtig god indikation af dens effektivitet, fordi udgiften hertil er et afskrækkelsesmiddel. Men én af nøgleårsagerne til, at PRL fortsat introduceres i så stort et omfang tværs over offentlige administrationssystemer synes at være dens rolle i smidiggørelsen af andre organisatoriske ændringer.

Det lader til at de processer, der akkompagnerer PRL, indenfor de rigtige ledelsesmæssige rammer, har gjort disse ændringer både mulige og positive. Når præstationsløn introduceres, så åbner der sig et vindue af muligheder for bredere ledelse og organisatoriske ændringer. Disse omfatter effektive evaluerings- og målsættende processer, afklaring af opgaver, opnåelse af færdigheder, skabelse af forbedret dialog mellem medarbejder og leder, mere teamwork og øget fleksibilitet i arbejdspræstation. Introduktion af PRL kan være den katalysator, der tillader, at disse ændringer sker og samtidig muliggør en genforhandling af "anstrengelses-forhandlingen", og derved assisterer i en omformning af kulturen på arbejdspladsen. Disse drivkræfter har positiv indvirkning på arbejdspræstationen. Det lader til, at det ikke er igennem de finansielle incitamenter, at PRL kan medvirke til forbedring af præstationen, men snarere igennem dens sekundære virkninger, så som ændringerne i arbejds- og ledelsesorganisation, der er nødvendige for at implementere den.

Anbefalinger

Designet af PRL er et kompromis mellem forskellige valgmuligheder, som skal tage baggrundskulturen for hver organisation/land med i betragtning. Der er ikke en "bedste" løsning. Når nye ordninger designes, så bør ledelsen overveje, hvad der vil være acceptabelt for et stort antal af medarbejderne i deres organisationer. Ledelsen bør seriøst overveje team/enhed PRL-systemer for medarbejdere, der kan introduceres på en mindre forstyrrende måde, og lader til at være i stand til at producere mere positive resultater end udelukkende individualiseret PRL. Balancen mellem individuel og team PRL er et nøgledesignemne.

Præstationsvurderingsprocessen sidder i hjertet af hele systemet. Det anbefales, at præstationsvurderingen baseres på målsætninger i stedet for på standardkriterier for et job. Præstationsbedømmelsen bør ikke være alt for detaljeret, og man bør undgå ufleksibilitet. De målsætninger, der er sat for den individuelle præstationsvurdering, bør fungere som basis for en fortløbende dialog i løbet af året mellem leder og medarbejder. Der bør gives en detaljeret feedback på vurderingen i slutningen af året. Nøglefaktoren til sikring af succes er gennemsigtighed i hele processen, som i sidste instans afhænger mere af en effektiv præstationsmåling en på fordelingen af lønninger.

Man bør forvente implementeringsproblemer. Dette betyder først og fremmest koordinering mellem medarbejdere og fagforeninger i forbindelse med implementeringen af PRL, forberedelse af topledelsen og linjeledelsen, klare forventninger til det krævede budget til PRL, og udgifterne forbundne hermed, og af de måder hvorpå man kan finansiere PRL, og af den tid og det arbejde, som introduktionen og overvågningen af systemet kræver.

Præstationsløn går hånd i hånd med uddelegering af personaleledelse. En del uddelegering af menneskelige ressourcer og lønstyring er afgørende for en effektiv implementering af præstationsløn. Dette er på grund af det tætte led mellem målsætning og præstationsløn. Ordningerne med størst succes synes at afhænge af en tæt integration af disse to funktioner, i kontrast til mere traditionelle modeller, der har tendens til at belønne PRL mod standardiserede præstationskriterier. Det er lettere at formulere de individuelle medarbejders og deres organisations mål på meningsfuld vis, hvis den lokale ledelse har en grad af selvstyre, så den kan tilpasse ordningen til dens egne krav.

Der skal foretages evalueringer regelmæssigt, og et PRL-system skal revideres fra tid til anden.

Man bør ikke overvurdere betydningen og indvirkningen af PRL på motivation. PRL er af sekundær betydning som et ledelsesværktøj til forbedring af motivationen. Kriterier så som at tilfredsstille jobindholdet, muligheder for forfremmelse eller fleksibilitet i arbejdsorganisationen kommer langt før præstationsløn, når vi taler om motivation af medarbejderne. Derfor peger beviset hen imod behovet for en bred fremgangsmåde for en bedre præstationsledelse i stedet for en snæver optagethed af præstationsrelateret kompensation.

PRL bør anvendes i et miljø, der bibeholder og støtter et arbejdsforhold, der er bygget på tillid. I et sådant miljø er der en balance mellem formelle og uformelle processer, hvor man prioriterer en forløbende dialog, informationsdeling, forhandling, gensidig respekt og gennemsigtighed. Det foreslås også, at PRL kræver en moden og veletableret offentlig administrationskultur og et stabilt politisk og taktisk miljø.

PRL bør først og fremmest anvendes som en stimulans og et værktøj til introduktionen af en bredere ledelses- og organisationsændring, i stedet for blot som et motivationsværktøj for medarbejderne. Præstationsløn bør specielt ses som et ledelsesværktøj. Målene for PRL bør sættes i overensstemmelse hermed.

© OECD 2005

Dette sammendrag er ikke en officiel OECD oversættelse.

Reproduktion af dette sammendrag er kun tilladt på betingelse af, at OECD copyright og titel på den originale publikation nævnes.

Sammendrag på flere sprog er oversatte uddrag af OECD publikationer, der oprindeligt blev publiceret på engelsk og fransk.

De er gratis tilgængelige på OECD Online Bookshop www.oecd.org/bookshop/

For yderligere oplysninger kan man kontakte afdelingen OECD Rettigheder og Oversættelser,
Direktoratet for Offentlige Anliggender og Kommunikation.

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
Frankrig

Besøg vores website www.oecd.org/rights/

