

Performance-related Pay Policies for Government Employees

Summary in Swedish

Prestationsrelaterad lön för statstjänstemän

Sammanfattning på svenska

Inledning

För tjugo år sedan avlönades nästan alla tjänstemän i OECD-ländernas centrala statsförvaltningar enligt anciennitetsbaserade löneskalor. Därmed inte sagt att statstjänstemännen tidigare saknade prestationsrelaterade incitament. Befordringar, särskilt till högre chefsbefattningar, var rigoröst styrda och fungerade delvis som ett incitament, men delvis också som ett sätt att säkerställa den offentliga tjänstens oberoende gentemot den verkställande makten och därmed dess förmåga att betjäna regeringar av olika politiska färger. Emellertid har olika former av socioekonomiskt tryck skapat behov av andra typer av incitament än "befordran" för att höja ledningskvaliteten. Lön har setts som ett alternativt incitament eller som ett komplement till befordran.

Vid millennieskiftet omfattades ett avsevärt antal statstjänstemän av prestationsrelaterade avlöningssystem av ett eller annat slag i de flesta OECD-länderna, särskilt högre chefer, men även allt fler anställda i icke-beslutsfattande ställning. Med "prestationsrelaterad lön" avses den rörliga del av lönen som årligen (eller med annan periodisering) premierar prestation. Införandet av prestationsbaserad lönesättning har skett mot bakgrund av de ekonomiska och budgetrelaterade svårigheter som OECD-länderna har ställts inför sedan mitten av 1970-talet. Skälen för införandet av prestationsrelaterade löner är mångfaldiga, men är i huvudsak inriktade mot att stärka statstjänstemännens individuella motivation och ansvar som ett sätt att förbättra effektiviteten. Prestationsrelaterade löner ses som en förändringssignal för statstjänstemännen och ett sätt att tala om för medborgarna att prestationerna bedöms regelbundet i den offentliga förvaltningen.

I den aktuella boken används termerna "prestationsrelaterad lön" och "prestationslön" som synonymer för att beteckna en rad olika system, som kopplar lön till prestation. Prestationsrelaterade lönesystem bygger på följande antaganden: 1) Organisationer kan exakt mäta en individs, ett arbetslags, en enhets eller en organisations arbetsresultat, 2) individers, arbetslags och enheters arbetsresultat bidrar till organisationens prestation,

3) Lönen kan utbetalas på ett sådant sätt att man drar nytta av dess förväntade incitamentsvärde för potentiella avnämare.

Den prestationsrelaterade lönesättningens anammande inom den offentliga sektorn återspeglar inflytandet från den privata sektorns kultur av incitament och individuellt ansvar på den offentliga förvaltningen. Offentliga tjänsteutförande organ har i allt högre grad försökt administrera produktionen av tjänster enligt principer som liknar dem som tillämpas i den privata sektorn. I den privata sektorn är lön efter prestationer normen i de flesta företag: Chefer får vanligen lönepåslag och aktieköptioner, som kopplar belöningar till företagets framgångar och till individuella prestationer, och personal på lägre nivå får individuella eller kollektiva bonus för goda arbetsresultat.

Införandet av prestationsrelaterade löner i OECD-ländernas offentliga sektorer är bara *en* sida av ett större skift i riktning mot flexiblare löner och individualisering. En annan större ändring – särskilt på chefsnivå – är försöket att basera den individuella lönen på befattningens specifika svårigheter eller på ansvarsnivån. I de flesta medlemsländer består statstjänstemännens löner numera av tre huvudkomponenter: grundlön, ersättning kopplad till en befattnings natur eller tjänsteplikter samt den prestationsrelaterade lönedelen. De två delarna av den rörliga lönen bör inte blandas ihop. Den första bygger på en i *förväg* gjord bedömning av "prognostiserade" eller "troliga" prestationer, baserade på befattningskrav (t.ex. genom att man bedömer de egenskaper som behövs för de särskilda uppgifter som sammanhänger med befattningen), medan den andra delen bygger på en bedömning *i efterhand*. Chefslönerns rörlighet i nästan alla OECD-länderna tenderar att bero mer på en i förhand gjord befattningsbedömning än på den *i efterhand* gjorda utvärderingen, som är nödvändig i ett system med prestationsrelaterade löner.

Två tredjedelar av OECD-länderna har genomfört prestationsrelaterade löner eller är i färd med att göra det (OECD, 2004). Det finns dock stora variationer med avseende på hur mycket de prestationsrelaterade lönerna faktiskt tillämpas inom ett helt offentligt tjänstesystem. I många fall gäller de prestationsrelaterade lönerna enbart chefspersoner eller vissa avdelningar eller enheter. Mycket få offentliga tjänstesystem i OECD-länderna kan anses ha ett heltäckande, formaliserat, prestationsrelaterat lönesättningssystem. Prestationsrelaterade löner är ibland mer retorik än realitet, eftersom några system i själva verket baserar bedömningen av prestationer på insatser¹ – som ju inte kan klassificeras som "prestationsrelaterade" i egentlig mening. I några fall premieras prestationer utan någon formell bedömning av individuella prestationer. Ofta finns det i själva verket en klyfta mellan den påstådda existensen av ett s.k. "prestationsbaserat lönesättningssystem" och dess konkreta funktion, som kanske nätt och jämnt är kopplad till prestationer.

Bokens syfte är att ge en uttömmande översikt av de olika utvecklingstendenserna inom utformningen av systemen för statsanställdas prestationslöner i OECD-länderna och att dra en del slutsatser av deras erfarenheter. Boken är koncentrerad på sådana prestationsrelaterade lönesättningssystem som tillämpas på departement, avdelningar och institutioner på central eller federal regeringsnivå. I rapporten kartläggs de olika modellerna för prestationsrelaterade löner och framväxande tendenser, varvid man undersöker orsakerna till att prestationsrelaterade lönesättningssystem genom- och införs

¹. Med "insatser" avses de resurser som en stat eller ett statligt organ har till sitt förfogande för att åstadkomma en uteffekt eller ett utfall. Dit hör exempelvis personal, anslag, utrustning eller faciliteter, förbrukningsmaterial, mottagna varor eller tjänster, arbetsrutiner eller arbetsordning, eller arbetstid.

och hur systemen fungerar konkret. Rapporten har även ambitionen att analysera de uppenbara effekterna av prestationslönepolitiken. Boken är disponerad enligt följande: I kapitel 1 sätts prestationslöneprogrammen i ett bredare managementsammanhang. I kapitel 2 analyseras huvudtendenserna i OECD-ländernas prestationslönepolitik. I kapitel 3 görs en utvärdering av effekterna av prestationslönepolitiken och slutsatser dras från erfarenheterna av deras genomförande.

Boken är främst baserad på tolv länderrapporter, som framlades vid ett möte med OECD-experter i oktober 2003: Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Ungern, Italien, Sydkorea, Spanien, Sverige, Schweiz och Storbritannien – alla OECD-länder – samt Chile, som är observatör i OECD:s *Public Governance Committee*. Övriga huvudkällor för boken är de svar som lämnats på denna OECD-kommittés enkät 2003 om strategisk personalförvaltning och professor David Marsdens forskning om prestationsrelaterad lönesättning (*Centre for Economic Performance* vid *London School of Economics*).

Den prestationsrelaterade lönesättningen i ett bredare managementsammanhang

Prestationsrelaterade löner står i samklang med den allmänna utveckling inom budget- och ledarskapsarbete som varit tongivande under de två senaste decennierna och som hade utlösts av ekonomiska och budgetrelaterade svårigheter i OECD-länderna. Denna trend har karaktäriserats av ett försök att systematiskt införliva – åtminstone formellt – prestationsmål och prestationsindikatorer i personalförvaltnings- och budgeteringsprocesserna och att gå över till lönerörlighet och individualisering i OECD-ländernas offentliga sektorer. Införandet av prestationsrelaterade löner är bara *en* sida av detta stora skifte mot ökad fokus på formulering och uppnående av organisationsrelaterade mål.

När man analyserar effekten av införandet av prestationsrelaterade löner, måste man ta hänsyn de många olika syftena med införandet. Huvudargumentet som anförts för genomförandet av prestationsrelaterade löner är att en sådan lönesättning fungerar som ett incitament genom att den ger synlig belöning i form av kontant ersättning och synlig belöning i form av ett uttryckligt erkännande av ansträngning och prestation. Motiveringarna för introduktion av prestationsrelaterade löner varierar dock från land till land. De nordiska länderna betonar mest personalutvecklingsaspekterna. I de flesta av de brittiska samväldesländerna (Australien, Nya Zeeland och Storbritannien, t.ex.) fokuserar man mer motivationsaspekten, medan andra – exempelvis Frankrike eller Italien – betonar de högre ämbetsmännens ledarskap och ansvar.

Hur principen om prestationsrelaterade löner faktiskt har genomförts inom den offentliga tjänsten skiljer sig mycket länderna emellan. Endast en handfull medlemsländer kan anses ha ett utbyggt, formaliserat program för prestationsrelaterad lönesättning (Danmark, Finland, Sydkorea, Nya Zeeland, Schweiz, Storbritannien). Oftast gäller att de länder som har utvecklat de starkaste kopplingarna mellan prestationsbedömningar och lön som personalstimulans är de som har den längst genomföra ansvarsdelegeringen inom personalförvaltning och budgetarbete – vanligen befattningsbaserade system.² Detta illustrerar vikten av sådan delegering för utvecklingen av prestationsrelaterad

². I befattningsbaserade system väljer man den lämpligaste kandidaten för varje befattning, vare sig det sker genom extern rekrytering eller intern befördringsgång eller förflyttning. Befattningsbaserade system möjliggör mer tillträde till befattningar från externa källor, och inträde på en relativt hög ansvarsnivå eller mitt i karriären är inte ovanligt.

lönesättning. Fram till helt nyligen tenderade länder med låg delegeringsgrad – främst karriärbaserade system³ – att primärt utnyttja befordran för att motivera personalen. Detta har dock börjat ändras, och program för prestationsrelaterade löner har nu introducerats i några karriärbaserade system på ett sätt som är avsett att öka flexibilitet och stimulera individuellt ansvar (t.ex. Ungern, Sydkorea och Frankrike).

Huvudtendenser i OECD-ländernas prestationslönepolitik

Bland OECD-länderna finns det inte en enda modell för prestationsrelaterade löner. Modellerna skiljer sig inbördes och varierar med hänsyn till det offentliga förvaltnings-systemets struktur, lönesättningsprinciperna samt graden av centralisering eller delegering inom finans- och personalförvaltning. Tydligt är dock att det finns utvecklingstendenser som kan iakttas i vissa grupper av länder och inom OECD i dess helhet:

- Prestationslöneprogrammen har under de tio senaste åren spritt sig från chefsnivå för att numera omfatta många olika personalkategorier.
- Bland prestationslöneprogrammen har det skett en viss ökning i användningen av system för belöning av kollektiva prestationer på grupp- eller organisationsnivå.
- Långfristig, standardiserad, prestationsrelaterad lönesättning har utvecklats till mer decentraliserade system, som underlättar delegering av chefsuppgifter.
- Kriterierna för prestationsbedömning har diversifierats. Både karriärbaserade och befattningsbaserade system i den offentliga tjänsten tenderar att konvergera i den uppmärksamhet som ägnas resultaten, men även kompetenser och sociala färdigheter rent allmänt.
- Prestationsbedömningsmallarna är mindre standardiserade, formaliserade och detaljerade än för tio år sedan. Prestationsbedömningarna bygger mer på utvärdering av förhandsfastställda mål och på en dialog med linjechefer än på strikt kvantifierbara indikatorer. Å andra sidan har sådana prestationsbedömningssystem som kvoterar de antal individer som kan lyckas i dem mer vittspridda bland OECD-länderna.
- Prestationslönernas storlek är i regel en tämligen blygsam andel av grundlönen, särskilt för icke-beslutsfattande anställda. Förtjänstilläggen⁴ tenderar att vara mindre än engångsbonusar; de ligger ofta under ett maximum av fem procent av grundlönen. Prestationsrelaterade lönebonusar⁵, som tenderar att komplettera eller ersätta förtjänstillägg, är i allmänhet högre – men generellt sett utgör de högsta premieringarna vanligen mindre än tio procent av grundlönen för statstjänstemän. På chefsnivå är prestationslönerna i regel högre, ca 20 procent av grundlönen.

³. I karriärbaserade system anställs statstjänstemän vanligen alldeles i början av sin karriär och förväntas stanna kvar i offentlig tjänst under hela sitt arbetsliv. Den initiala antagningen är huvudsakligen baserad på styrkt formell utbildning och/eller inträdesexamina för offentlig tjänst. Befordringsgången följer ett system av lönegradsklättring, knutet till individen snarare än till en viss befattning. Denna typ av system karaktäriseras av begränsade möjligheter att komma in i offentlig tjänst i mitten av karriären och av en stark karriärinriktning.

⁴. Ett förtjänstillägg är en betalning, som lagts till mottagarens grundlön och som blir en permanent del av grundlönen.

⁵. Med "bonus" avses en engångsersättning, som inte införlivas med grundlönen och som vederbörande måste göra sig förtjänt av på nytt under varje enskild bedömningsperiod.

Genomförande och effekt

Prestationslön är en tilltalande tanke, men de i den här studien granskade erfarenheterna tyder på att det är komplicerat och svårt att genomföra den. Tidigare OECD-undersökningar av prestationslörens effekter på chefsnivå har utmynnat i slutsatsen att många av systemen inte hade kunnat uppfylla de viktigaste motivationsrelaterade kraven på effektiv prestationslönesättning på grund av utformnings- och implementeringsproblem, men även för att det ligger i sakens natur att prestationsbedömning är vanskligt i den offentliga sektorn (OECD, 1993, OECD, 1997). Prestationsmätning i den offentliga sektorn kräver ett stort inslag av chefsrelaterat omdöme. Själva begreppet "prestationer" är komplext på grund av svårigheten att hitta lämpliga kvantitativa indikatorer och på grund av att prestationsmålen ofta växlar med ändrad regeringspolitik. Många studier har avslutats med konstaterandet att effekten av prestationsrelaterade löner på prestationerna är begränsad och kan till och med vara negativ.

Bevismaterial som åberopas i boken tyder på att den prestationsrelaterade lörens effekt på motivationen är ambivalent: Medan den synes motivera en minoritet av personalen, förefaller det som om en bred majoritet ofta inte ser prestationsrelaterade löner som ett incitament. Även om grundlönen är viktig, eftersom den står i ett förhållande till den större "marknaden", är kompletterande lönepåslag för prestationer ett andra rangens incitament för de flesta statsanställda, särskilt för personal i icke-beslutsfattande ställning. Arbetstillfredsställelse och utsikter till karriärutveckling har befunnits vara det starkaste incitamentet för offentliganställda. Prestationsrelaterade löner kan sannolikt inte motivera någon mer betydande majoritet av personalen, oberoende av hur systemet är konstruerat.

Trots sådana förbehåll har intresset för prestationslön varit fortsatt oförminskat under de två senaste decennierna. Denna paradox beror på det faktum att olika program för prestationsrelaterade löner fortsätter att införas i stor skala i många OECD-länder, trots det av alla omfattade medvetandet om de typer av problem som uppkommer med prestationslönesättning. Det finns några få exempel på offentliga organ som har avvecklat sina program för prestationsrelaterade löner, men den omständigheten att tjänsteställen *inte* avskaffar prestationsrelaterade löner är inte nödvändigtvis en särskilt bra indikation på dess effektivitet, eftersom kostnaderna för att göra detta är en avskräckande faktor. En av huvudorsakerna till att prestationsrelaterade löner fortsätter att introduceras i så stor skala torde vara dess roll som underlättande faktor vid andra organisationsförändringar.

Det synes som om de processer som beledsagar prestationsrelaterade löner – i den rätta ledningsmiljön – har gjort sådana förändringar både möjliga och positiva. När prestationslön införs, öppnas ett fönster för mer omfattande lednings- och organisationsförändringar, exempelvis effektiva bedömnings- och målsättningsrutiner, en bättre dialog mellan personal och chefer, mer lagarbete och ökad flexibilitet i arbetets utförande. Införandet av prestationsrelaterade löner kan bli den katalysator som gör det möjligt att genomföra dessa förändringar och underlättar samtidigt en omförhandling av "ansträngningsavtalet" och medverkar sålunda till att omforma arbetsplatskulturen. Denna dynamik har positiva effekter på arbetsprestationerna. Det förefaller som om det inte är genom det ekonomiska incitament de ger som de prestationsrelaterade lönerna kan bidra till förbättrade prestationer, utan snarare genom deras sekundära effekter som utgörs

av de förändringar av arbets- och ledningsorganisation som behövs för att genomföra dem.

Rekommendationer

Utformningen av den prestationsrelaterade lönesättningen är en kompromiss mellan flera alternativ, där man måste ta hänsyn till varje lands eller organisations bakgrundskultur. Det finns ingen "bästa" lösning. När man konstruerar nya system, bör ledningen tänka över vad det är som kommer att visa sig godtagbart för de stora personalgrupperna i aktuell organisation. Ledningen bör seriöst överväga sådana kollektiva prestationsrelaterade lönesystem för personalen, som kan introduceras på ett mindre omstörtande sätt och som förefaller kunna producera mer positiva resultat än strikt individualiserade, prestationsrelaterade löner. Balansen mellan individuella kollektiva prestationsrelaterade löner är avgörande för utformningen av systemet.

Prestationsbedömningsprocessen är hela systemets hjärtpunkt. Det rekommenderas att prestationsbedömningen hellre baseras på målsättning än på standardkriterierna för en befattning. "Betygsättningen" av prestationerna bör inte vara alltför detaljerad och får inte vara rigid. De mål som satts upp för en individs prestationsbedömning bör fungera som en grund för en fortlöpande dialog hela året igenom mellan chef och medarbetare. Detaljerade kommentarer till den bedömning som genomförts vid årsslutet skall lämnas. Insyn i hela förfarandet är nyckelfaktorn för att säkerställa dess framgång, vilken i sista hand beror mer på en effektiv prestationsmätning än på ersättnings fördelning.

Genomförandeproblem behöver förutses. Detta innebär främst samråd med personal och fackliga organisationer om genomförandet av prestationsrelaterade löner, briefing av topp- och linjechefer, en tydlig förhandsredovisning av den budget som behövs för och de kostnader som är kopplade till prestationsrelaterade löner och av sätten att finansiera prestationsrelaterade löner samt av den tid och det arbete som systemets införande och uppföljning kräver.

Prestationslön går hand i hand med delegering av personaladministrativt ansvar. Viss delegering av personal- och löneadministration har avgörande betydelse för ett effektivt genomförande av prestationslön. Detta beror på det nära sambandet mellan målformulering och prestationslön. De framgångsrikare modellerna förefaller vara baserade på en nära integrering av dessa två funktioner, i motsats till mer traditionella modeller, där det har funnits en tendens att utbetala prestationsrelaterade löner mot standardiserade prestationskriterier. Det är lättare att sammanjämka enskilda befattningshavares och deras organisationers mål på ett meningsfullt sätt, om den lokala arbetsledningen har en grad av självständig behörighet att anpassa systemet till sina egna behov.

Utvärderingar behöver genomföras regelbundet, och ett system för prestationsrelaterade löner behöver ses över med viss periodicitet.

Prestationsrelaterade löners betydelse för och effekter på motivationen bör inte övervärderas. Prestationsrelaterade löner har sekundär betydelse som ledningsverktyg för motivationsförstärkning. Kriterier som arbetets innehålls tillfredsställande förmåga, befodringsmöjligheter eller arbetsorganisationens flexibilitet hamnar långt framför prestationslön när det gäller att motivera personalen. Beläggen pekar sålunda på behovet

av en helhetssyn för att åstadkomma en bättre hantering av personalens prestationer, i stället för en snäv inriktning mot pekuniär ersättning av arbetsprestationer.

Prestationsrelaterad lönesättning bör tillämpas i en miljö som upprätthåller och stödjer ett på förtroende baserat förhållande. I en sådan miljö råder det balans mellan formella och informella förfaranden, med en fortlöpande dialog, informationsutbyte, förhandlingar, ömsesidig respekt där öppenheten prioriteras. Det finns också sådant som tyder på att prestationsrelaterad lönesättning förutsätter en mogen och väletablerad ämbetsmannakultur och en stabil politisk och normativ miljö.

Prestationsrelaterade löner bör framför allt användas som en sporre och en hävstång för införandet av en mer vittgående lednings- och organisationsförändring, snarare än enbart ett motivationsverktyg för personal. Lön efter prestation bör i allt väsentligt ses som ett ledningsverktyg. Målen för de prestationsrelaterade lönerna bör formuleras i enlighet därmed.

© OECD 2005

Denna översikt är inte en officiell OECD-översättning.

Mångfaldigande av översikten får ske på villkor att OECD:s upphovsrätt och titeln på originalpublikationen anges.

Mångspråkiga översikter är översatta utdrag ur OECD-publikationer som ursprungligen publicerats på engelska och på franska.

De kan beställas gratis från OECD:s nätbokhandel på adressen

www.oecd.org/bookshop/

Närmare upplysningar lämnas av OECD:s enhet *Rights och Translation*, under *Public Affairs och Communications Directorate*.

rights@oecd.org

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

OECD Rights och Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
F-75116 PARIS
Frankrike

Besök vår nätplats www.oecd.org/rights/

