

Performance-related Pay Policies for Government Employees

Summary in Italian

Politiche sugli Incentivi Retributivi Correlati ai Risultati per i Dipendenti Statali

Riassunto in italiano

Introduzione

Vent'anni fa, in quasi tutti i paesi dell'OCSE, l'evoluzione degli stipendi dei dipendenti statali era legata all'anzianità di servizio. Ciò non significa che non esistessero, nella pubblica amministrazione, incentivi correlati ai risultati. Le promozioni, in particolare quelle dei dirigenti più anziani, erano rigorosamente controllate, e rappresentavano sia un incentivo che un modo per garantire l'indipendenza delle fasce dirigenti del servizio pubblico, e di conseguenza la loro capacità di servire governi di diverse tendenze politiche. Le pressioni socio-economiche hanno, tuttavia, determinato la necessità di introdurre tipi di incentivi diversi dalla promozione per migliorare le prestazioni delle fasce dirigenti, e la gratifica finanziaria è stata vista come un'alternativa o un incentivo complementare alla promozione.

Verso la fine del millennio, nei paesi dell'Ocse, un numero considerevole di dipendenti statali (e non solo dirigenti, ma anche impiegati non appartenenti alle fasce direttive) saranno sottoposti a sistemi di incentivi di diverso tipo, correlati ai risultati (PRP). Gli incentivi correlati ai risultati rappresentano quella parte variabile dello stipendio che è attribuita ogni anno (o con altre scadenze fisse) alle prestazioni. Essi sono stati introdotti verso la metà degli anni 1970, quando molti paesi dell'Ocse dovettero far fronte a difficoltà economiche e di bilancio. Molti sono i motivi che giustificano l'introduzione dei PRP, ma l'obiettivo principale è soprattutto quello di aumentare la motivazione individuale e il senso di responsabilità dei dipendenti statali, al fine di migliorarne le prestazioni. I PRP sono considerati come un segno di cambiamento per i dipendenti statali e come un modo per mostrare ai cittadini che la pubblica amministrazione valuta regolarmente i risultati dei suoi dipendenti.

Nel presente libro, i termini "incentivi correlati ai risultati" and "incentivi legati alla prestazione" sono usati come sinonimi in riferimento a una gamma di sistemi in cui la retribuzione è collegata ai risultati. I sistemi di incentivi legati ai risultati sono basati sui seguenti presupposti: i) le istituzioni possono valutare accuratamente i risultati dei singoli impiegati, degli staff o dell'istituzione nel suo insieme; ii) i risultati individuali e collettivi contribuiscono alle prestazioni istituzionali; iii) gli stipendi

possono essere amministrati in modo da capitalizzare il valore degli incentivi previsti per i loro potenziali destinatari.

L'adozione, nella pubblica amministrazione, di incentivi legati ai risultati riflettono l'influenza della cultura degli incentivi e della responsabilità individuale, tipica del settore privato, sul settore pubblico. La pubblica amministrazione cerca sempre più di gestire la produzione di servizi adottando criteri simili a quelli del settore privato. Nel settore privato, gli incentivi correlati ai risultati sono ormai di norma nella maggior parte delle imprese. I dirigenti ricevono incentivi in contanti e l'opportunità di acquistare azioni (i compensi vengono in questo modo subordinati sia al successo della compagnia che alle prestazioni individuali), e gli impiegati di più basso livello ricevono gratifiche individuali o di gruppo per i risultati ottenuti.

L'introduzione dei PRP nei settori pubblici dei paesi dell'Ocse è solo un aspetto di un più vasto orientamento diretto ad una maggiore flessibilità e individualizzazione. Un altro cambiamento importante – soprattutto a livello manageriale – è il tentativo di determinare gli stipendi in base alle difficoltà specifiche del posto di lavoro o al livello di responsabilità. Nella maggior parte dei paesi, le politiche salariali per i dipendenti statali includono tre componenti fondamentali: stipendio di base, incentivi in funzione della natura o delle mansioni del posto, incentivi legati ai risultati. I due tipi di incentivi variabili non vanno confusi. Il primo si fonda su una valutazione *ex ante* dei risultati “attesi” o “probabili” in relazione ai requisiti richiesti dal tipo di lavoro (ad esempio, tramite la determinazione delle qualità necessarie per esercitare mansioni specifiche ascritte ad un determinato posto di lavoro) mentre il secondo si fonda su una valutazione *ex post*. Nella maggior parte dei paesi membri dell'Ocse, la variabilità degli incentivi a livello dirigenziale, tende a dipendere più dalla valutazione *ex ante* del tipo di lavoro che dalla valutazione *ex post*, necessaria nei sistemi di tipo PRP.

I due terzi dei paesi membri dell'Ocse hanno adottato sistemi PRP o sono in procinto di farlo (OECD, 2004). Esistono tuttavia notevoli differenze nel modo in cui i sistemi PRP sono attualmente applicati nei diversi settori della pubblica amministrazione. In molti casi, gli incentivi correlati ai risultati riguardano esclusivamente le fasce dirigenti o alcuni specifici dipartimenti e agenzie. Poco numerosi sono, tra i paesi dell'Ocse, i sistemi statali che dispongono di un sistema PRP diffuso e formalizzato. A volte i sistemi PRP sono più complessi della realtà, come nel caso dei sistemi che basano la valutazione dei risultati sulle risorse immesse¹ – che non si possono considerare come “correlate ai risultati”. In alcuni casi, i compensi per i risultati sono attribuiti senza nessuna valutazione formale delle prestazioni individuali. In realtà c'è spesso un divario tra la definizione formale del cosiddetto “sistema di incentivi retributivi correlati ai risultati” e la sua applicazione concreta, che può non essere del tutto correlata ai risultati.

L'obiettivo del presente libro è di offrire una visione globale delle diverse tendenze delle politiche sugli incentivi correlati ai risultati, adottate nei paesi membri dell'Ocse, e di trarre alcuni insegnamenti dalle loro esperienze. Il libro tratta in particolare delle politiche PRP applicate ai ministeri, dipartimenti, agenzie dei governi federali o centrali. Il rapporto esamina i diversi progetti e le diverse tendenze emergenti in materia di PRP, indagando sui motivi che hanno spinto all'adozione concreta delle politiche inerenti a tali incentivi. Il rapporto (**o libro, non capisco bene se si tratta di un libro o di un rapporto, ndt**) mira ugualmente ad analizzare i diversi impatti delle

¹. Le risorse sono le “capacità” di cui dispongono un governo o una sua agenzia per la realizzazione di un “rendimento” o di un “risultato”, come ad esempio dipendenti, fondi, attrezzature o strumenti, forniture offerte, beni o servizi ricevuti, norme o procedure di lavoro, o orari di lavoro.

politiche PRP. Il libro è articolato nel modo seguente: Capitolo 1 Definizione delle politiche relative agli incentivi correlati ai risultati all'interno di un più ampio contesto di gestione; Capitolo 2 Analisi delle principali tendenze delle politiche sugli incentivi retributivi correlati ai risultati, nei paesi membri dell'Ocse; Capitolo 3 Valutazione dell'impatto delle politiche PRP e insegnamenti tratti dall'esperienza della loro attuazione.

Il libro si basa soprattutto sui rapporti presentati da 22 paesi ad un convegno di esperti dell'Ocse tenutosi nell'ottobre 2003, tra i quali figurano la Danimarca, la Finlandia, la Francia, la Germania, l'Ungheria, l'Italia, la Corea, la Spagna, la Svezia, la Svizzera e il Regno Unito – tutti paesi membri dell'Ocse – e il Cile, che è un osservatore del Comitato per la Governance pubblica. Le altre fonti principali per la redazione del presente libro sono state le risposte emerse dall'Indagine OECD/GOV 2003 sulla “Gestione strategica delle Risorse Umane” e la ricerca sugli incentivi retributivi correlati ai risultati, condotta dal Professore David Marsden del “Centre for Economic Performance” della London School of Economics.

Gli incentivi retributivi correlati ai risultati all'interno di un più ampio contesto di gestione

I sistemi PRP procedono di pari passo con i più ampi sviluppi delle politiche di bilancio e di gestione, in voga negli ultimi vent'anni, e che si sono affermate nonostante il contesto di difficoltà economiche e finanziarie a cui hanno dovuto far fronte i paesi membri dell'Ocse. Questi sviluppi sono stati caratterizzati dal tentativo di integrare sistematicamente – quanto meno sul piano formale – gli obiettivi e gli indicatori di prestazioni nella gestione delle risorse umane e nelle procedure di bilancio, e di orientare i settori pubblici dei paesi dell'Ocse verso forme di flessibilità e di individualizzazione degli incentivi. L'introduzione dei sistemi PRP è uno degli aspetti di un più ampio orientamento sempre più mirato alla definizione e alla realizzazione di scopi e obiettivi organizzativi.

L'impatto dei sistemi PRP deve essere esaminato alla luce dei molteplici obiettivi che hanno determinato la sua introduzione. La motivazione principale addotta a supporto dell'applicazione dei sistemi PRP, è che esso agisce da stimolo, fornendo compensi estrinseci sotto forma di retribuzione e compensi intrinseci attraverso il riconoscimento degli sforzi compiuti e dei risultati raggiunti. I tipi di obiettivi perseguiti con l'introduzione dei sistemi PRP, variano da un paese all'altro. I paesi nordici, ad esempio, mettono maggiormente l'accento sugli aspetti inerenti allo sviluppo del personale, mentre in alcuni paesi britannici (come l'Australia, la Nuova Zelanda, e il Regno Unito) prevale l'aspetto motivazionale. Altri paesi come la Francia o l'Italia, puntano sulla leadership e sul senso di responsabilità degli alti dirigenti statali.

Varia anche di molto il grado in cui i sistemi PRP vengono applicati all'interno della pubblica amministrazione. In realtà, solo un ristretto numero di paesi membri ha formalizzato e diffuso l'applicazione dei sistemi PRP (Danimarca; Finlandia; Corea; Nuova Zelanda; Svizzera; Regno Unito). Nella maggioranza dei casi, i paesi in cui esiste una più forte correlazione tra valutazione e retribuzione dei risultati come stimolo per i dipendenti, sono quelli che hanno creato una maggiore delega di responsabilità per la gestione delle risorse umane e dei bilanci (si tratta generalmente di

sistemi basati sulla posizione).² Ciò spiega l'importanza attribuita alla delega nello sviluppo dei sistemi PRP. Fino a tempi recenti, i paesi con un basso grado di delega – soprattutto i sistemi basati sulla carriera³ – facevano leva soprattutto sulla promozione per motivare i dipendenti. Tale tendenza sta tuttavia per cambiare e gli incentivi correlati ai risultati sono stati introdotti anche in alcuni sistemi basati sulla carriera, allo scopo di aumentare la flessibilità e promuovere il senso di responsabilità individuale (Ungheria, Corea e Francia, ad esempio).

Tendenze principali dei sistemi di incentivi correlati ai risultati

Non esiste tra i paesi membri dell'Ocse, un unico modello di PRP. I modelli sono diversi e variano a seconda del tipo di servizio pubblico, del sistema di definizione degli stipendi e del grado di centralizzazione o di delega nella gestione delle risorse umane e del bilancio. Emergono tuttavia alcune tendenze comuni tra alcuni gruppi di paesi e tra i paesi dell'Ocse in genere:

- Negli ultimi dieci anni, si è sviluppata la tendenza ad applicare le politiche PRP non solo alle fasce manageriali, ma anche ad altre categorie di dipendenti.
- Si è osservato, all'interno delle politiche PRP, un maggiore uso dei sistemi basati sulle prestazioni collettive o di gruppo, a livello istituzionale o di staff/reparto.
- I sistemi PRP standardizzati a lungo termine si sono trasformati in sistemi più decentralizzati, per facilitare la delega delle funzioni dirigenziali.
- Aumenta la varietà dei criteri adottati per la valutazione dei risultati. Sia i sistemi pubblici basati sulla carriera che quelli basati sulla posizione tendono ad attribuire maggiore importanza non solo al rendimento, ma anche alle competenze e alle capacità sociali in genere.
- I sistemi di graduazione delle prestazioni sono meno standardizzati, meno istituzionalizzati e dettagliati di dieci anni fa. La valutazione delle prestazioni si fonda più sulla valutazione di obiettivi predeterminati e sul dialogo con i dirigenti di linea che su indicatori rigorosamente quantificabili. Tuttavia, i sistemi di graduazione delle prestazioni, che impongono quote sul numero di persone che possono rientrarvi, sono i più diffusi tra i paesi membri dell'Ocse.
- Gli incentivi per le prestazioni rappresentano in genere una modesta percentuale dello stipendio di base, soprattutto tra i dipendenti non appartenenti alle fasce dirigenziali. Gli aumenti in base al merito⁴ sono generalmente più bassi dei premi straordinari, spesso al di sotto del 5% dello stipendio base. I premi⁵ PRP, attribuiti come supplemento o in sostituzione degli aumenti per il merito, sono in genere più alti – ma per i dipendenti statali il massimo attribuito ammonta, di solito, a meno

². I sistemi basati sulla posizione scelgono il candidato più idoneo per la posizione prevista, sia tramite il reclutamento esterno che tramite la promozione o la mobilità. Tali sistemi permettono l'accesso alle posizioni anche a candidati esterni, e non è raro l'accesso a metà carriera, a livelli relativamente alti di responsabilità.

³. Nei sistemi basati sulla carriera, i dipendenti statali sono generalmente assunti agli inizi della loro carriera e restano in genere nel servizio pubblico durante, più o meno, tutta la loro carriera lavorativa. All'inizio l'assunzione è basata sul grado di istruzione posseduta e/o su un esame d'ingresso. La promozione è basata su un sistema di gradi assegnato più in funzione del dipendente che del tipo di posizione. In tale tipo di sistema le possibilità di integrare il servizio pubblico a metà carriera sono molto limitate, e viene data grande importanza all'evoluzione di carriera.

⁴. Un aumento in base al merito è un incentivo aggiunto alla base dello stipendio del dipendente, che viene integrato in modo permanente allo stipendio di base.

⁵. Un premio è una gratifica che non viene integrata in modo permanente allo stipendio di base, e che deve essere rimeritata alla fine di ogni periodo di valutazione.

del 10% dello stipendio base. A livello dirigenziale, gli incentivi in base alle prestazioni sono generalmente più alti, e ammontano a circa il 20% dello stipendio di base.

Attuazione e impatto

L'idea degli incentivi correlati ai risultati è di certo seducente, ma le esperienze passate in rassegna nel presente studio mostrano quanto sia complesso e difficile attuarli. Da alcuni studi precedenti, realizzati dall'Ocse, sull'impatto degli incentivi correlati ai risultati a livello dirigenziale emerge la conclusione che molti sistemi di questo tipo non sono riusciti a soddisfare le esigenze motivazionali indispensabili per promuovere incentivi efficaci, non solo a causa di problemi di progettazione e di attuazione, ma anche per la difficoltà della valutazione delle prestazioni intrinseca al settore pubblico (OECD, 1993; OECD, 1997). Nel settore pubblico, il giudizio dei dirigenti interviene in modo considerevole sulla valutazione delle prestazioni. La complessità della nozione stessa di prestazione è imputabile alla difficoltà di trovare indicatori quantitativi adeguati e al fatto che gli obiettivi di prestazione cambiano spesso con il cambiare delle politiche governative. Molti studi sono giunti alla conclusione che gli incentivi hanno un impatto limitato sulle prestazioni, e possono avere in realtà effetti negativi.

Le testimonianze citate nel presente rapporto mostrano che i PRP non hanno necessariamente un impatto positivo sulla motivazione: solo una piccola minoranza di dipendenti si sente motivata, ma la grande maggioranza spesso non li vede come uno stimolo. Mentre lo stipendio base è considerato importante, perché in stretta relazione con il "mercato", per la maggior parte degli impiegati statali, in particolare per quelli che non ricoprono cariche dirigenziali, le gratifiche per le prestazioni, versate in aggiunta allo stipendio, sono un incentivo di secondo ordine. I dipendenti statali sembrano soprattutto essere stimolati dal contenuto del posto di lavoro e dalle prospettive di evoluzione di carriera, mentre i PRP non riescono a motivare la maggior parte di loro, indipendentemente dalla loro progettazione.

Nonostante queste remore, in questi ultimi vent'anni, l'interesse per gli incentivi non è affatto scemato. Questo paradosso è da attribuire al fatto che, nonostante l'opinione sui tipi di problemi sollevati dagli incentivi correlati alle prestazioni sia largamente condivisa, i paesi membri dell'Ocse continuano ad introdurre, su larga scala, le politiche sugli incentivi retributivi correlati ai risultati. Pochi sono gli esempi di istituzioni pubbliche che hanno rinunciato ad introdurle. Ma questa tendenza non è necessariamente un segno dell'efficacia di tali politiche, dato che i costi che essa genera rappresentano un deterrente. Ciononostante, uno dei motivi fondamentali per cui questo tipo di incentivi continua ad essere introdotto su larga scala nei sistemi statali, sembra essere il loro ruolo di catalizzatori di altri cambiamenti istituzionali.

Dall'analisi dei fatti risulta, in effetti, che entro un idoneo contesto manageriale, le procedure che accompagnano l'introduzione degli incentivi rendano possibili e positivi tali cambiamenti. L'introduzione degli incentivi correlati ai risultati, lascia spazio all'opportunità di operare cambiamenti più profondi a livello dirigenziale e istituzionale. Tali cambiamenti includono valutazioni efficaci e procedure di definizione degli obiettivi, chiarificazione delle mansioni, acquisizione di competenze, creazione di un migliore dialogo tra impiegati e dirigenti, più lavoro di gruppo e maggiore flessibilità delle prestazioni lavorative. L'introduzione dei PRP può agevolare tali cambiamenti e, allo stesso tempo, facilita la rinegoziazione del "contratto di riconoscimento reciproco", favorendo così il rinnovamento della cultura al lavoro.

Queste dinamiche hanno un impatto positivo sulle prestazioni lavorative. Ne risulta che i PRP possono contribuire al miglioramento delle prestazioni non tanto tramite gli incentivi finanziari, quanto tramite i suoi effetti secondari, e cioè i cambiamenti nell'organizzazione del lavoro e della gestione, necessari per la loro attuazione.

Raccomandazioni

La progettazione dei PRP è un equo compromesso tra diverse alternative che tengono conto del contesto culturale di ogni istituzione e paese. Non esiste una soluzione migliore in assoluto. Nel concepire nuovi sistemi, i dirigenti devono considerare quali contenuti soddisferanno la maggior parte dei loro dipendenti. Essi devono inoltre pensare a sistemi di incentivi retributivi collettivi (per staff o reparti), che possono essere introdotti in modo meno invasivo e che sono in grado di produrre risultati più positivi degli incentivi individuali. L'equilibrio tra incentivi individuali e incentivi collettivi è fondamentale per il successo della loro progettazione.

Il processo di valutazione delle prestazioni è al centro dell'intero sistema. La valutazione delle prestazioni deve essere basata sulla definizione degli obiettivi più che sui criteri richiesti per il posto di lavoro. La graduazione delle prestazioni deve essere non troppo dettagliata e flessibile. Gli obiettivi che verranno definiti per la valutazione delle prestazioni individuali dovranno fungere da base per un dialogo continuo lungo tutto l'arco dell'anno tra dirigenti e impiegati. Deve essere inoltre fornito, un resoconto dettagliato sui risultati ottenuti alla fine dell'anno. La trasparenza nel corso dell'intero processo è il fattore chiave per garantirne il successo, che riposa più su una valutazione della prestazione che sull'attribuzione di una retribuzione.

I problemi di attuazione devono essere anticipati. Ciò implica innanzitutto un buon coordinamento con i dipendenti e i sindacati per l'attuazione dei PRP; la preparazione delle fasce dirigenziali alte e medie; la previa determinazione del budget necessario, e dei costi correlati, dei PRP e dei mezzi utili per il loro finanziamento; e dei tempi e del lavoro che l'introduzione e il controllo del sistema richiedono.

Gli incentivi legati alle prestazioni vanno di pari passo con la delega della gestione delle risorse umane. Considerato lo stretto legame che esiste tra la definizione degli obiettivi e gli incentivi correlati alle prestazioni, un minimo di delega nella gestione delle risorse umane e delle retribuzioni è fondamentale per un'attuazione efficace degli incentivi. I sistemi più efficaci riposano su una stretta integrazione di queste funzioni, contrariamente ai modelli più tradizionali che attribuiscono gli incentivi in base a criteri rigidi di prestazione. È più facile articolare in modo valido gli obiettivi individuali dei dipendenti e quelli del loro organismo, se i dirigenti locali hanno sufficiente autonomia per adattare i sistemi ai loro specifici bisogni.

Le valutazioni devono essere effettuate regolarmente e i sistemi di PRP devono essere periodicamente riesaminati.

Il significato e l'impatto dei PRP sulla motivazione non deve essere sopravvalutato. I PRP hanno un ruolo di secondo piano, come strumenti manageriali, nel rafforzamento della motivazione. Criteri come contenuti soddisfacenti del posto di lavoro, possibilità di promozione e flessibilità nell'organizzazione del lavoro sono per i dipendenti fattori di gran lunga più motivanti degli incentivi retributivi. L'esperienza indica, quindi, che per una migliore gestione delle prestazioni, è meglio adottare criteri più ampi, che concentrarsi esclusivamente sui compensi correlati alle prestazioni.

I PRP devono essere applicati in un ambiente che possiede e sostiene relazioni di lavoro di tipo cooperativo. In questo tipo di ambienti esiste un equilibrio tra processi

formali e informali, e viene data la priorità al dialogo, allo scambio di informazioni, alle trattative, al rispetto reciproco, e alla trasparenza. L'introduzione dei PRP richiede inoltre una cultura di pubblica amministrazione matura e consolidata e un contesto politico, e di orientamenti, stabile.

PRP dovrebbero essere usati soprattutto come stimolo e leva per l'introduzione di un cambiamento più profondo a livello manageriale e organizzativo, più che servire esclusivamente da strumento di motivazione per i dipendenti. Gli obiettivi inerenti alle retribuzioni correlate ai risultati devono essere definiti in funzione del fatto che tali retribuzioni sono essenzialmente uno strumento manageriale.

© OCSE 2005

Questa sintesi non è una traduzione ufficiale dell'OCSE.

La riproduzione della presente sintesi è autorizzata sotto riserva della menzione del Copyright OCSE e del titolo della pubblicazione originale.

Le sintesi sono traduzioni di stralci di pubblicazioni dell'OCSE i cui titoli originali sono in francese o in inglese.

Sono disponibili gratuitamente presso la libreria online dell'OCSE sul sito www.oecd.org/bookshop/

Per maggiori informazioni contattare l'Unità dei Diritti e Traduzioni,
Direzione Affari Pubblici e Comunicazione

rights@oecd.org

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

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

Website www.oecd.org/rights/

