

Performance-related Pay Policies for Government Employees

Summary in Hungarian

Teljesítményarányos bérezési politikák a kormánytisztviselők részére

Összefoglalás magyarul

Bevezetés

Húsz évvel ezelőtt az OECD tagországok központi kormányzatainak majdnem minden köztisztviselőjét a szolgálati idővel növekvő illetménykategória alapján fizették. Ez nem jelenti azt, hogy a köztisztviselők akkoriban nem találkoztak teljesítményösztönzőkkel. Az előléptetéseket – különösen a felső vezetés körébe történő előlépést – szigorúan ellenőrizték, ami részben ösztönzőként szolgált, részben viszont biztosította a közszolgálat vezetőitől való függetlenségét, ezzel képessé tette a közszolgálatot a különböző politikai meggyőződésű kormányzatok kiszolgálására. A társadalmi-gazdasági nyomások hatására, a teljesítmény menedzsment erősítése érdekében azonban megjelent az „előléptetéstől” eltérő ösztönzési típusok iránti igény. A díjazás ma már az előléptetés alternatívájának vagy azt kiegészítő ösztönzőnek minősül.

Az ezredfordulóra a legtöbb OECD tagországban a köztisztviselők jelentős hányada, különösen a felsővezetők, de egyre nagyobb számban a nem vezetői beosztású tisztviselők is, valamilyen teljesítményarányos bérezési (TAB) rendszerbe tartoztak. A teljesítményarányos bérezés a bér azon változó részére utal, amely egy adott évi (illetve bármely más időszakon alapuló) teljesítményhez kötődik. Az OECD tagországban a teljesítményarányos bérezési politikák bevezetését az 1970-es évek közepétől fogva tapasztalt gazdasági és költségvetési nehézségek idézték elő. A TAB bevezetésének számos oka van, de alapjában véve a teljesítményjavítás eszközeként a köztisztviselők egyéni motivációjának és elszámoltathatóságának javítását célozza meg. A TAB a köztisztviselők számára változást jelez, az állampolgárok felé pedig azt jelzi, hogy az államigazgatásban rendszeres értékelés alá vetik a teljesítményt.

A könyvben szinonimaként használjuk a „teljesítményarányos bérezés” és a „teljesítménybér” kifejezéseket, azon különböző rendszerekre utalva, melyek közös vonása a teljesítmény alapján történő bérfizetés. A teljesítményarányos bérezési rendszerek a következő feltételezéseken alapulnak: a) a szervezetek képesek az egyén,

munkacsoport/egység, illetve szervezet eredményének pontos mérésére; b) az egyén és a munkacsoport eredményei hozzájárulnak a szervezet teljesítményéhez; c) a bérezés úgy is kialakítható, hogy az előnyt merítsen az ösztönzés potenciális kedvezményezettet érintő, várható értékéből.

A teljesítményarányos bérezés állami szektorban való bevezetése az ösztönzők és az egyéni elszámoltatás magánszektorban meglévő kultúrájának az államigazgatásra gyakorolt hatását tükrözi. Az állami szolgálat egyre inkább törekszik a szolgáltatásokhoz kötődő feladatok magánszektorhoz hasonló kezelésére. A magánszektor legtöbb cégénél természetes a teljesítményalapú bérezés: a vezetők általában pénzbeli ösztönzőkben és részvénytulajdonlási lehetőségekben részesülnek, amely összekapcsolja a jutalmat a cég sikerével és az egyén teljesítményével, valamint az alacsonyabb beosztású tisztviselők egyéni és csoportos jutalékokat kapnak a jó teljesítményért.

Az OECD országok állami szektoraiban a TAB bevezetése a növekvő bérrugalmasság és az individualizáció felé irányuló szélesebb körű elmozdulásnak csupán egyik vetülete. A másik jelentős változás – különösen a vezetői szinten – azon kísérlet, hogy az egyén fizetése az adott állás specifikus nehézségein vagy felelősségi szintjén alapuljon. Jelenleg a köztisztviselőkre vonatkozó bérezési politika a legtöbb országban három fő elemből tevődik össze: alapbér, a tevékenység vagy az állás természetéből adódó juttatás, valamint a teljesítményarányos bérelemek. A bér két változó eleme nem keverendő össze. Az első a munkahelyi igény alapján „remélt” vagy „valószínű” teljesítmény *ex ante* értékelésén (például a pozícióval társuló különleges feladatokhoz szükséges tulajdonságok felmérésével), míg a másik *ex post* értékelésen alapul. A vezetői szintű bérezés változékonysága majdnem minden OECD tagországban jellemzően inkább a korábbi állásértékelés, mintsem a TAB modellhez szükséges *ex post* értékelés függvénye.

Az OECD tagországok kétharmada már megvalósította a TAB-ot, vagy pedig folyamatban van a megvalósítás (OECD, 2004). Jelentős eltérések tapasztalhatók azonban abban a tekintetben, hogy egy állami szolgálat egészében milyen mértékben alkalmazzák ténylegesen a TAB-ot. A TAB számos esetben csak a vezető beosztású alkalmazottakat vagy az egyes osztályokat/hivatalokat érinti. Nagyon kevés OECD állami szolgálati rendszer rendelkezik kiterjedt, formalizált TAB rendszerrel. A TAB időnként a sokkal retorikusabb, mint a valóság, mivel egyes rendszerek a teljesítmény értékelését a ráfordításokra¹ alapozzák – amelyeket nem igazán tekinthetők „teljesítményarányosoknak”. Egyes esetekben a teljesítményért járó jutalmak az egyéni teljesítmény bármiféle formális felmérése nélkül kerülnek kiosztásra. Gyakran tényleg szakadék tátong egy ún. „teljesítményarányos bérezési rendszer” megléte és konkrét működése között, ami aligha kapcsolódik a teljesítményhez.

A könyv célja, hogy részletes áttekintés nyújtson az OECD tagországok kormánytisztviselőire alkalmazott teljesítménybérezési politikákat jellemző trendekről, valamint, hogy levonjon néhány tanulságot az így szerzett tapasztalatokból. A könyv a központi/szövetségi kormány szintű minisztériumokra/osztályokra/hivatalokra alkalmazott TAB politikákra összpontosít. A jelentés számos TAB mintát és kialakuló

¹. A ráfordítások a kormány vagy képviselője részére, a teljesítmény illetve eredmény elérése céljából rendelkezésre álló eszközök. Így például az alkalmazottak; a finanszírozás; a berendezések illetve létesítmények; elérhető készletek; a kapott áruk és szolgáltatások; a munkafolyamatok illetve munkaszabályok, valamint a munkaidő.

trendet áttekint, a TAB politikák végrehajtásának okait, és e politikák konkrét működését vizsgálva. A jelentés célja továbbá a TAB politika nyilvánvaló hatásainak elemzése. A könyv szerkezete a következő: Az 1. fejezet a teljesítményarányos bérezési politikákat tágabb vezetői összefüggésbe hozza; a 2. fejezet az OECD tagországok teljesítmény-bérezési politikáiban tapasztalt főbb trendeket elemzi; a 3. fejezet a TAB politikák hatását értékeli, és tanulságokat von le a végrehajtásuk során szerzett tapasztalatokból.

A könyv alapján véve tizenkét országjelentésen alapszik, melyet 2003 októberében az OECD szakértői megbeszélésén hoztak nyilvánosságra: Dánia, az Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Korea, Magyarország, Németország, Olaszország, Spanyolország, Svédország és Svájc – mind OECD tagországok –, és Chile, amely megfigyelői státuszt tölt be az OECD Közigazgatási Bizottságában. A könyv másik fő forrását a 2003-as OECD/GOV Stratégiai humán erőforrás menedzsmentről szóló felmérésére adott válaszok, valamint a London School of Economics Gazdasági Teljesítmény Központjának professzora, David Marsden által a teljesítményarányos bérezésről folytatott kutatása alkotják.

Teljesítményarányos politikák tágabb vezetési összefüggésben

A TAB beleillik az elmúlt két évtizedben divatos szélesebb teljesítményalapú költségvetési és menedzsment fejlesztésbe, amely az OECD tagországokban tapasztalt gazdasági és költségvetési nehézségekkel szemben rajzolódott ki. Ezeket a fejlesztéseket a teljesítménycélokra és mutatókra az emberi erőforrás menedzsmentbe és a költségvetési folyamatokba való következetes – legalábbis formális – beolvasztására, valamint az OECD állami szektorában a berrugalmasság és az individualizáció irányába mutató elmozdulás előidézésére való törekvés jellemzi. A TAB bevezetése csak az egyik vetülete a szervezeti célkitűzések és célpontok meghatározására és elérésére egyre jobban összpontosító, szélesebb körű elmozdulásnak.

A TAB bevezetésének hatását a bevezetés sokrétű célkitűzései alapján kell elemezni. A TAB megvalósítása mellett szóló fő érv az, hogy ez motivátorként viselkedik azáltal, hogy bér formájában külső jutalmat, az erőfeszítés és a teljesítmény elismerése révén pedig belső jutalmat nyújt. Egészében véve azonban a TAB révén követett célkitűzések típusai országonként eltérőek; az északi országok inkább a személyi fejlődés aspektusára koncentrálnak; a Westminster státútum legtöbb országa (így Ausztrália, Új-Zéland és az Egyesült Királyság) inkább a motiváció aspektusára összpontosítanak; míg mások, így Franciaország vagy Olaszország a magas rangú köztisztviselők vezetői képességeire és elszámoltathatóságára helyezik a hangsúlyt.

Jelentős eltérések mutatkoznak abban, hogy az állami szolgálat egészén belül valójában milyen mértékben alkalmazzák a TAB-ot. Csak néhány tagországról állítható, hogy kiterjedt, formalizált TAB politikával rendelkezik (Dánia, Finnország, Korea, Új-Zéland, Svájc, Egyesült Királyság). Többnyire azok a teljesítmény-értékelés

és az alkalmazotti ösztönzőként szolgáló bér között legszorosabb kapcsolatot létesítő országok, amelyek a humán erőforrás és költségvetés irányítási feladatait legnagyobb mértékben delegálják – általában a pozícióalapú rendszerek.² Ez ábrázolja a delegálás ezen formájának fontosságát a TAB kifejlésében. A közelmúltig a delegálás alacsony fokával bíró országok – főleg karrieralapú rendszerek³ – jellemzően elsősorban az alkalmazottak motiválását célzó előléptetést helyezték előtérbe. Ez azonban kezd megváltozni, és ennél fogva néhány karrieralapú rendszerbe is bevezetésre kerültek TAB politikák a rugalmasság növelése és az egyéni elszámoltathatóság elősegítése érdekében (Magyarország, Korea és Franciaország például).

A teljesítményarányos bérezés főbb trendjei

Az OECD tagországok körében nem létezik egységes TAB modell. A modellek eltérőek, és a közszolgálati rendszer természete, a bérmeghatározó rendszer és a pénzügyi és emberi erőforrás menedzsment területét uraló centralizáció, illetve delegáció foka szerint különböznek egymástól. Mégis világosan kivehetők az egyes országcsoportokra vagy az OECD egészére jellemző közös trendek:

- Az elmúlt tíz év során a TAB politikák a vezetői szintről terjedtek át a különböző alkalmazotti kategóriákra.
- A TAB politikák körében a kollektív vagy csoportos teljesítménymodellek alkalmazása terén némi team/egység vagy szervezeti szintű növekedés következett be.
- A hosszú távú, szabványosított TAB modellek decentralizáltabb rendszerekké fejlődtek, amelyek megkönnyítik a vezetői funkciók delegálását.
- A teljesítmény értékelésével szembeni kritériumok közötti különbség egyre nő. A karrieralapú és pozícióalapú közszolgálati rendszerek egyre inkább hasonlítanak abban, hogy egyaránt figyelmet szentelnek az eredménynek, a rátermettségnek és általánosságban a szociális készségeknek.
- A teljesítménymérési rendszerek kevésbé szabványosítottak, kevésbé formalizáltak és kevésbé részletesek, mint tíz évvel ezelőtt. A személyi teljesítmény-értékelések inkább előre meghatározott célok értékelésére, valamint a felettes vezetőkkel folytatott párbeszédre épülnek, mintsem szigorúan számszerűsíthető mutatókra. Másrészt, az OECD tagországokon belül sokkal elterjedtebbek azok a teljesítmény-értékelő rendszerek, amelyek kvótákat állítanak fel a sikeresnek minősíthető alanyok számára vonatkozóan.
- A kifizetett teljesítménybér nagysága általában az alapfizetés aránylag szerény százaléka, különösen a nem vezető beosztású alkalmazottak esetében.

². A pozícióalapú rendszerek minden pozícióba a legmegfelelőbb jelölt kiválasztására összpontosítanak, külső toborzás, belső előléptetés vagy mobilitás útján. A pozícióalapú rendszerek a külső források számára nagyobb hozzáférést biztosítanak a pozíciókhoz, és nem ritka a viszonylag nagy felelősséggel járó/középkarrier állások szintjén való belépés sem.

³. A karrieralapú rendszerekben a köztisztviselőket általában karrierjük legelején leszerződtetik, és elvárják tőlük, hogy nagyjából egész aktív életpályájuk alatt a közszolgálat területén maradjanak. A kezdeti bejutás többnyire a tanulmányi bizonyítványokon és/vagy állami szolgálati felvételi vizsgán alapul. Az előléptetés inkább egyéni, mint specifikus pozícióhoz kapcsolt minősítési rendszeren alapul. Ezt a rendszert a középkarrier szintjén az állami szolgálatba lépés korlátozott lehetőségei, valamint a karrierfejlesztésre fektetett jelentős hangsúly jellemzi.

A teljesítménybér-növekmények⁴ jellemzően alacsonyabbak az egyszeri prémiumoknál, gyakran az alapfizetés maximum 5%-a alattiak. A TAB prémiumai⁵, melyek általában kiegészítik vagy helyettesítik a teljesítménybér-növekményeket, általában magasabbak – de összességében a jutalmak a köztisztviselők esetében az alapfizetés 10%-ánál kisebb arányt képviselnek. A vezetőségi szinten a kifizetett teljesítménybér általában magasabb, az alapfizetés mintegy 20%-át teszi ki.

Megvalósítás és hatás

A teljesítménybér szimpatikus elgondolás, mégis a jelen tanulmányban vizsgált tapasztalatok azt mutatják, hogy megvalósítása összetett és bonyolult. A vezetőségi szinten fizetett teljesítménybér hatásáról készült korábbi OECD tanulmányok arra a következtetésre jutottak, hogy a modellek nagy része elgondolásbéli és megvalósításbéli problémáikból kifolyólag, valamint amiatt, hogy az állami szektorban a teljesítményértékelés természeténél fogva nehéz, nem felelt meg a hatékony teljesítménybérrel szembeni fő motivációs követelményeknek (OECD, 1993; OECD, 1997). Az állami szektorban a teljesítmény mérése jelentős arányú vezetői döntéshozatalt igényel. A teljesítmény fogalma annak köszönhetően összetett, hogy nehéz megfelelő mennyiségi mutatókat találni, valamint a teljesítménycélok gyakran a kormányzati politikával együtt változnak. Számos tanulmány rámutatott, hogy a TAB hatása korlátozott, és tulajdonképpen negatív is lehet.

A könyvben említett bizonyítás azt mutatja, hogy a TAB ambivalens hatással van a motivációra: míg látszólag az alkalmazottak kisebbik részét motiválja, úgy tűnik, hogy a nagy többség gyakran nem tekinti ösztönzőnek a TAB-ot. Míg a piachoz „jobban” kapcsolódó alpbér fontos, a kiegészítő bér teljesítménnyel való növekedése másodrendű ösztönző a legtöbb kormánytisztviselő, különösen a nem vezető beosztásúak számára. A munkatartalom és a karrierfejlődési lehetőségek bizonyultak a legerősebb ösztönzőknek a közalkalmazottak számára. A TAB – az adott modelltől függetlenül – valószínűleg nem motiválja az alkalmazottak jelentős többségét.

Az elmúlt két évtizedben mindezek ellenére is változatlan érdeklődés övezi a teljesítménybért. E paradoxon abból a tényből fakad, hogy a teljesítménybér által felvetett problémák típusát érintő teljes konszenzus ellenére számos OECD tagországban továbbra is nagy méreteket ölt a TAB politikák bevezetése. Kevés példa van arra, hogy állami szervezetek visszavonták volna TAB politikájukat. De pusztán az a tény, hogy a szervezetek nem szüntetik meg a TAB-ot, nem szükségszerűen jelzi a hatékonyságát, mert e lépés megtételének költségei elrettentőek. Látszólag azonban a TAB közszolgálati rendszerekben való továbbra is nagyarányú bevezetése mögötti fő ok az egyéb szervezeti változások megkönnyítésében játszott szerepe.

⁴. A teljesítménybér-növekmény a kedvezményezett alapfizetéséhez hozzáadódó bér, ami az alpbér állandó részévé válik.

⁵. A prémium egy egyszeri kifizetés, amely nem állandósul az alpbérben, így minden teljesítmény-értékelési időszak alatt újra meg kell keresni.

Úgy tűnik, hogy megfelelő vezetői keretek mellett a TAB-ot kísérő folyamatok lehetővé és egyben pozitívvá tették e változásokat. A teljesítménybér bevezetésekor lehetőség nyílik szélesebb körű igazgatási és szervezeti változásokra, ideértve a hatékony értékelési és célkitűzési eljárásokat, a feladatok tisztázását, a képességek elsajátítását, az továbbfejlesztett alkalmazott-vezetői párbeszéd kialakítását, több csapatmunkát és a munkateljesítmény terén fokozott rugalmasságot. A TAB bevezetése katalizátorként szolgálhat, mely lehetővé teszi e változásokat, és ugyanakkor megkönnyíti az „erőfeszítésekről szóló alku” újratárgyalását, segítve a munkahelyi kultúra átforgalmazását. E dinamikák pozitív hatással vannak a munkateljesítményre. Úgy látszik, nem a pénzügyi ösztönzőknek köszönhető, hogy a TAB hozzá tud járulni a teljesítmény javításához, hanem inkább másodlagos hatásainak, azaz a végrehajtáshoz szükséges munka- és vezetésszervezési változásoknak.

Ajánlások

A TAB konstrukciója kompromisszum különböző opciók között, melynek figyelembe kell venni az adott szervezet/ország háttérkultúráját. Nincs „legjobb” megoldás. Új modellek tervezésekor a vezetésnek mérlegelnie kell, hogy az adott szervezetekben az alkalmazottak nagy része számára mi bizonyul elfogadhatónak. A vezetésnek komolyan mérlegelnie kell azokat a team/egység alkalmazottakra vonatkozó TAB rendszereket, melyek kevésbé bomlasztó módon vezethetők be, és alkalmasnak tűnnek a szigorúan egyénre szabott TAB-nál pozitívabb eredmények előállítására. Az egyéni és csapat TAB egyensúlya a konstrukció fő kérdése.

A személyi teljesítmény-értékelési folyamat az egész rendszer lelke. Egy adott álláshoz szükséges alapkövetelményekkel szemben a személyi teljesítmény-értékelési folyamatot ajánlott inkább a célkitűzésekre alapozni. A teljesítmény mérése ne legyen túl részletekbe menő, és túl merev sem. Egy adott egyén teljesítmény-értékeléséhez kitűzött célok az év során a vezető és az alkalmazott között folyó párbeszéd alapját kell, hogy képezzék. Az év végi értékelésről részletes visszajelzést kell adni. A siker záloga a folyamat egésze során biztosított átláthatóság, ami inkább a teljesítmény hatékony mérésén múlik, mintsem a fizetés elosztásán.

Számolni kell a megvalósítás nehézségeivel. Ez elsősorban a TAB megvalósítása végett az alkalmazottak és a szakszervezetek közötti koordinációt foglalja magában; a felső és illetékes vezetés felkészítése, a TAB megvalósításához és finanszírozásához szükséges költségvetés és az ehhez kapcsolódó költségek világos előrejelzése; valamint a rendszer bevezetéséhez és folyamatos megfigyeléséhez szükséges idő és munka előrejelzése.

A teljesítménybér együtt jár az emberi erőforrás menedzsment delegálásával. Az emberi erőforrások és a fizetések irányításának bizonyos delegálása elengedhetetlen a teljesítménybér hatékony megvalósításához. Ez a célkitűzések és a teljesítménybér közötti szoros kapcsolattal indokolható. Úgy tűnik, hogy a sikeresebb modellek e két funkció szoros összekapcsolódására épülnek, szemben a hagyományosabb modellekkel, melyek jellemzően a szabványosított teljesítmény kritériumokkal szemben ítélték meg a TAB-ot. Könnyebb az egyéni alkalmazottak és szervezetük céljainak érdemi megfogalmazása, ha a helyi vezetés rendelkezik a modell saját igényeikre formálásához szükséges autonómiával.

Az értékelést rendszeresen el kell végezni, és a TAB rendszert időről-időre felül kell vizsgálni.

A TAB jelentőségét és a motivációra gyakorolt hatását nem szabad túlbecsülni. A TAB másodlagos fontosságú vezetői eszköz a motiváció javítására. Egyéb követelmények teljesítése – például a kielégítő munkatartalom, az előlépési lehetőségek biztosítása, vagy a munkaszervezet rugalmassága – jóval megelőzik a teljesítménybért az alkalmazottak motiválása tekintetében. A jobb teljesítményű vezetés érdekében a bizonyítás az átfogó megközelítés szükségességére mutat rá, a szűk látókörű, teljesítményarányos kompenzáción alapuló szemlélettel szemben.

A TAB olyan környezetben alkalmazandó, amely fenntartja és támogatja a bizalmi elven alapuló munkakapcsolatot. Egy ilyen környezetben egyensúly van a formális és informális eljárások között; rangsorolva a folyamatos párbeszéd, az információ-megosztás, a tárgyalás, a kölcsönös tisztelet és az átláthatóság eszközeit. A rendelkezésre álló adatok ennél fogva azt mutatják, hogy a TAB érett, jól megalapozott közszolgálati kultúrát, valamint stabil politikai és stratégiai környezetet igényel.

A TAB mindenekelőtt ösztönzőként és a szélesebb körű vezetői és szervezeti változások bevezetésének motorjaként használandó ahelyett, hogy pusztán az alkalmazottak motivációs eszközeként szolgáljon. A teljesítményért fizetett bért alapjában véve vezetési eszköznek kellene tekinteni. A TAB célkitűzéseit ennek megfelelően kell meghatározni.

© OECD 2005

Ez az összefoglalás nem hivatalos OECD fordítás.

Ez az összefoglalás abban az esetben másolható,
ha megemlítsük az OECD szerzői joga és az eredeti kiadvány címe.

**A többnyelvű összefoglalások az eredetileg angol ill. francia nyelvű
OECD kiadványok kivonatos fordításai.**

**Az OECD Online Könyvesboltbandíjmentesen állnak rendelkezésre:
www.oecd.org/bookshop/**

További információ kérhető a Közügyi és Kommunikációs Igazgatóság
Jogi és Fordítási Csoportjától.

rights@oecd.org

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

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

Látogasson el honlapunkra: www.oecd.org/rights/

