

GAJDUSCHEK György

EGYÉNI TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉS A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSBAN EGY FUNKCIONÁLIS ELEMZÉS

A szerző dolgozatában az egyéni teljesítményértékelést (ETÉ) és az ahhoz kapcsolódó béreltérítés funkcionális elemzését kísérelte meg elvégezni a rendelkezésre álló több kérdőíves adatfelvétel során szerzett adatok alapján. A kérdés: betölti-e funkcióját az egyéni teljesítményértékelés, azaz a kapott adatok arra utalnak-e, hogy hatékonyabb teljesítményösztönzés és motiválás valósul-e meg a közigazgatásban?

Kulcsszavak: egyéni teljesítményértékelés (ETÉ), közigazgatás, köztisztviselők, Magyarország

A dolgozók teljesítményének rendszeres értékelése talán valamennyi modern szervezetben jelentkező feladat. Sajátosan jelentkezik ez a feladat a közigazgatásban, amelyben különösen jellemző a formalizáltság. Az emberierőforrás-menedzsmentet általában, s azon belül a teljesítményértékelést is számos, tipikusan jogszabályi formában megjelenő általános előírás szabályozza.

A magyar közigazgatásban az egyéni teljesítményértékelést (ETÉ), illetve ahhoz kapcsolódóan a bér elterítésének (béreltérítés) lehetőségét a közszolgálati törvénynek (1992. évi XXIII tv. – KTV) egy 2001-ben hatályba lépett módosítása vezette be. A bevezetést legjobb tudomásunk szerint nem előzte meg az érintettek felkészítése; nem történt meg a mintegy 12.000 közigazgatási vezető ilyen jellegű képzése, illetve az esetleges költségvetési kihatások áttekintése sem. Bár a módosítás indoklása nemzetközi tapasztalatokra hivatkozik, nem ismerünk olyan rendszert, amely a közigazgatás teljes személyi állományát ilyen jellegű ETÉ-nek vetné alá; az ETÉ tipikusan vezetőkre vonatkozik. A legtöbb szerző egyetért abban is, hogy a teljesítményértékelés bevezetett módja teljességgel idegen a magyar közigazgatás működési logikájától és személyzeti rendszerétől (Hajnal, 2007; Linder, 2006; Gajdusчек, 2007). E tény jól mutatja, hogy jelenleg egyszerre két, céljaiban és eszközeiben gyökeresen eltérő, inkompatibilis értékelési módszert is „működtet” a hazai szabályozás: az ETÉ mellett továbbra is él a minősítés rendszere (Gajdusчек, 2004; 2007). Jelenleg folyamatban van az ETÉ egy teljesen új rendszerének bevezetése,

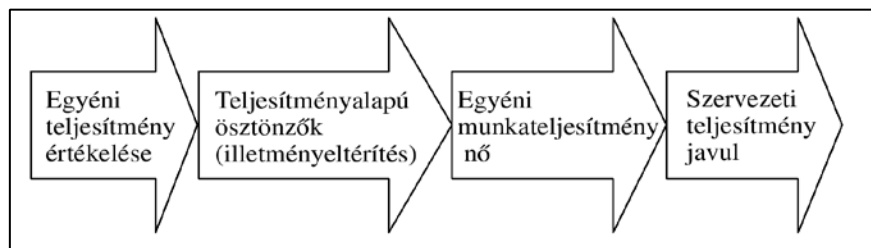
miközben a döntéshozók tervezik egy harmadik fajta értékelési rendszer, a kompetenciaelemzés és -értékelés bevezetését is. Ily módon a magyar közigazgatás, a világon talán elsőként, működtethetne egyszerre három értékelési rendszert.¹

Az utóbbi időben több olyan elemzés is napvilágot látott, amely empirikus adatok segítségével próbálja meg bemutatni a teljesítményértékelés hazai gyakorlatát, illetve megkísérli az általánosabb összefüggéseket feltárni. Linder (2006) – az ETÉ mellett a kompetenciaelemzés és -értékelés módszerét is vizsgálva – a hazai megoldásokat a nemzetközi tapasztalatokkal veti össze. Empirikus anyagként tíz minisztériumi HR-vezetővel lefolytatott mélyinterjúra támaszkodik. Gajdusчек (2007) több kérdőíves adatfelvétel eredményeire támaszkodva elemzi a minősítésre és az ETÉ-re vonatkozó ún. tény-, illetve ezekre és a kompetenciaelemzés és -értékelésre vonatkozó véleményadatokat. Az ETÉ-re vonatkozó legmélyebb és legszisztematikusabb empirikus elemzést azonban Hajnal (2007) adta.

Az ETÉ egy funkcionális modellje

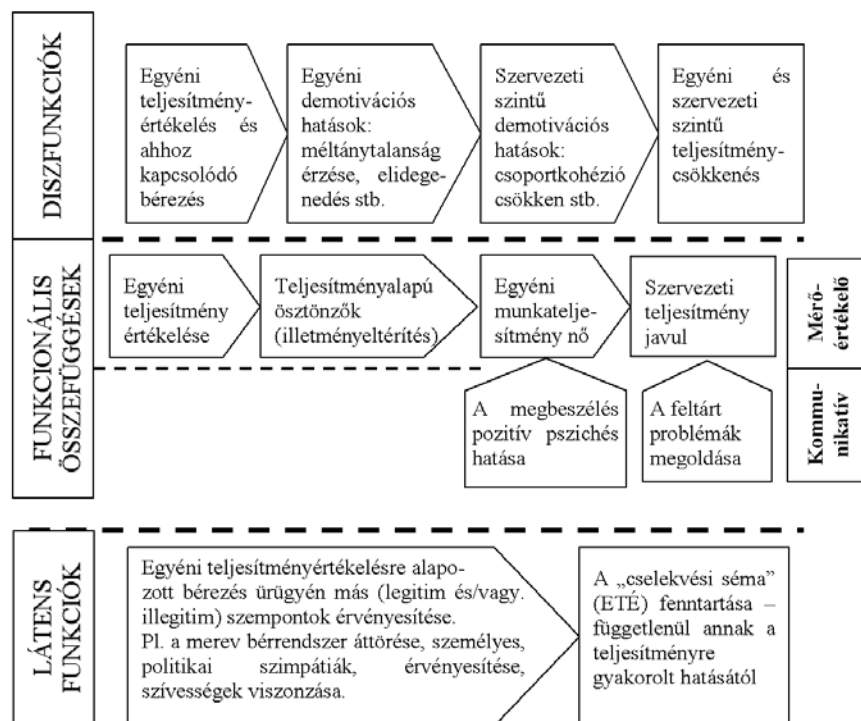
Hajnal egy ún. programmodellét állít fel, amely mintegy az ETÉ működési mechanizmusát mutatja be az 1. ábrán szereplő logikai láncként. Hajnal aztán ezt a modellt „teszteli” négy kérdőíves kérdésre adott válaszok statisztikai elemzésével. A kérdések egy, a Magyar Közigazgatási Intézet által lebonyolított kérdőíves adatfelvételtől származnak.

Hajnal az ETÉ programmodelljéről



1. ábra

Az ETÉ egy bonyolultabb, „funkcionális” modellje



2. ábra

„a funkció”-t, illetve a „manifeszt funkciót” a társadalmi cselekvőknek a cselekvésük hatásáról alkotott explicit elvárásával azonosítja. A mertoni funkcionalizmus meghatározó gondolata az, hogy az így értelmezett „manifeszt funkció” mellett két további tényezővel is számolni kell. Ezek: a „diszfunkciók” és a „látens funkciók”. Némi leegyszerűsítéssel élve, a „diszfunkciók” a cselekvés nem szándékolt, olykor a funkciótól gyökeresen eltérő, akár azzal ellentétes hatásaira utalnak. A „latens funkciók” pedig olyan hatások, amelyeket a cselekvők nem tesznek explicitté (olykor a maguk számára sem, máskor csak a külvilág számára nem), ugyanakkor a látens funkció meghatározó szerepet játszhat a cselekvés, a cselekvési séma fenntartásában.

A fentieket figyelembe véve az ETÉ-vel kapcsolatban a 2. ábrán látható funkcionális modell állítható fel².

A modell további finomítását jelenti, hogy az értékelő iskolák hatásmechanizmusában meglévő eltéréseket a modellben, azon belül a manifeszt funkciók körében is megjelenítettem. A két iskola jelenlétére és mibenlétére Hajnal maga is utal. Modelljében azonban csak a mérő-értékelő iskola hatásmechanizmusát vázolja fel, talán azért, mert a magyar rendszert ezzel azonosítja.

Jómagam az alábbi elemzésben Hajnal megközelítésétől két jelentős pontban térek el. Elméleti oldalról, úgy vélem, hogy csak egy, a fentiniél jóval komplexebb modellre alapozható az ETÉ hatásmechanizmusának értékelése. Módszertani szempontból pedig jóval több adatra támaszkodom: több kérdőíves vizsgálat számos adatát felhasználom. Kétségtelen, hogy mindez csökkentheti az elemzés tiszta logikai zártságát, viszont úgy vélem, hogy az elemzés eredményeit jobban közelítheti a valós gyakorlat leírásához.

Az ETÉ vizsgálata során a – Robert K. Merton nevéhez köthető – funkcionalista megközelítést alkalmazom. Úgy vélem, hogy ez a megközelítés a jelen hazai közigazgatási gyakorlat leírására különösen alkalmas. Merton (1980: 143–256. old.), némileg leegyszerűsítve,

Kétségtelen súlyos érvek szólnak e felfogás mellett, de – pl. az intézményt bevezető törvénymódosítás – indoklása arra utal, hogy a döntéshozók – alighanem alaptalanul bár, de – a kommunikatív iskola által ígért előnyökre is számítottak³.

A diszfunkciók és latens funkciók a manifeszt funkcióktól elkülönülten jelennek meg az ábrában. A diszfunkciók létezése, illetve annak lehetősége jól ismert az ETÉ nemzetközi és hazai szakirodalmában is; ezekre Hajnal (2007) maga is utal. A latens funkciók léte pedig elsősorban a hazai gyakorlat ismerete alapján feltételezhető. Utal erre pl. Linder (2006) is. Az pedig általánosan leírt tény (Shafritz et al., 1992: 67–93. old.; Owen, 2003: 149–164. old.; Lőrincz, 2006: 278–279. old.; Berényi, 1992: 25–46. old.), hogy az ún. zárt rend-

szerű közszolgálat meglehetősen rugalmatlan rendszer, ahol a vezetők gyakran keresik a merevség áttörésének lehetőségeit. Ennek egyik módja a béreltérítés, amit akkor tekintünk latens funkciónak, ha tényleges oka nem a magasabb teljesítmény jutalmazása, hanem valamilyen más tényező.

A felhasznált adatok forrásai

Az alábbiakban, a szakirodalomban fellelhető adatok mellett, a következő adatforrásokra támaszkodom:

- 1) A közigazgatásban az ún. HR-, illetve személyzeti feladatot ellátó vezetők, egyes esetekben HR-specialisták körében 2007 áprilisában végzett adatfelvétel. Ennek során 376 személyt kérdeztünk meg, akiket véletlen, rétegzett mintavétellel választottunk ki. A „HR-feladatot ellátók” meghatározása nem könnyű lecke. Lényegében három csoportot foglal magában. Ahol kifejezetten működik HR szervezeti egység (a nagyobb közigazgatási szervekben), ott ennek vezetőjét kérdeztük. Ahol a HR-feladatokat egy személy látja el teljes munkaidőben, vagy munkaideje egy részében, ott a kérdőívet ezzel a személlyel vettük fel. A többi esetben, tipikusan a kisebb közigazgatási szervekben, amelyek azonban az összes ilyen típusú intézmény jelentős hányadát teszik ki, annak első számú vezetője válaszolt a kérdőívre. A kiválasztott szervek jól reprezentálják a közigazgatási szervek összességét. A továbbiakban erre az adatfelvételre mint a „**HR-vezetők** lekérdezése” fogok utalni.
- 2) Mintegy ezer fő, véletlen, rétegzett mintavételi eljárással kiválasztott köztisztviselő körében 2005 novemberében végzett adatfelvétel. A válaszadók jól reprezentálják a köztisztviselői kar egészét. A továbbiakban erre az adatfelvételre mint a „**köztisztviselők 2005-ös lekérdezése**” fogok utalni.
- 3) Mintegy ezer fő, véletlen, rétegzett mintavételi eljárással kiválasztott köztisztviselő körében 2003-ban végzett adatfelvétel. A válaszadók jól reprezentálják a köztisztviselői kar egészét. A továbbiakban erre az adatfelvételre mint a „**köztisztviselők 2003-as lekérdezése**” fogok utalni.
- 4) Ezerfős, véletlen mintavétellel kiválasztott aktív, szervezeti keretek között dolgozó népesség körében 2007 júliusában végzett kérdőíves adatfelvétel. Az adatfelvétel a munkahelyre, munkahelyi körülményekre vonatkozó kérdéseket tartalmaz, amelyek jórészt megegyeznek a köztisztviselőknek a fent említett kérdőívekben már feltett kérdésekkel. A továbbiakban erre az adatfelvételre mint „**lakossági lekérdezésre**” fogok utalni.

A kérdések tartalmazzak ún. „kemény”, „tény” és „puha”, véleményadatokat. Ezeket Hajnal (2007) külön elemezte. Jómagam a továbbiakban nem teszek ilyen határozott különbséget, részben azért, mert igyekszem az egy jelenségre vonatkozó információkat együttesen kezelni, részben mert – mint azt látni fogjuk, s mint arra Hajnal is utal – sok esetben a „tényadatok” tény-szerűsége is meglehetősen kétséges.⁴

*

A dolgozat további részében előbb azokat az adatokat mutatom be, amelyek a köztisztviselőknek, valamint a HR-vezetőknek az ETÉ-vel és a béreltérítéssel kapcsolatos általános vélekedéseit tükrözik. Ezután a manifeszt funkciónak Hajnal (2007) által is elemzett vonalát tekintem át, részben Hajnal adatelemzésére támaszkodva, de további adatokat is bevonva az elemzésbe. Ezt követően a manifeszt funkció másik lehetséges „vonalát”, nevezetesen a kommunikatív iskola által feltételezett hatásmechanizmust elemzem röviden. Végül külön részben tekintem át a diszfunkciók, valamint a latens funkciók esetleges jelenlétére utaló – szűkösen rendelkezésre álló, jórészt indirekt – információkat.

Köztisztviselők és HR-vezetők általában az ETÉ-ről

Nyilvánvalóan kevésbé beszélhetünk az ETÉ bármiféle hatásáról akkor, ha semmiféle ETÉ-re nem kerül sor. Hajnal (2007) bemutatja, hogy a köztisztviselők mintegy 14%-a szerint esetükben egyáltalán nem került sor teljesítményértékelésre. A HR-vezetők válaszai is hasonló tényekre utalnak. Eszerint a szervek 8%-ában egyáltalán nem, további mintegy 6%-ában pedig csak egyes köztisztviselőkre végzik el a teljesítményértékelést.

További kérdés, hogy az ETÉ a valóságban követi-e a törvényben meghatározott eljárást, amelyre a manifeszt modell utal. Erről is megkérdeztük a HR-vezetőket.⁵ A válaszadók 30%-a jelezte, hogy a gyakorlat teljes egészében vagy jórészt eltér a jogszabályban megfogalmazott ideáltól, s csak 21% mondta azt, hogy teljes egészében megegyezik azzal. Noha az eltérés irányát nem ismerjük, erre kérdőívi kérdés nem vonatkozott, ez az adat a latens funkciók jelenlétére utalhat, de legalábbis arra, hogy a manifeszt funkció nem feltétlenül, illetve nem úgy érvényesül, ahogyan azt a KTV. alapján feltételeznénk.

Mind a HR-vezetőknek, mind a köztisztviselőknek tettünk fel olyan, ún. véleménykérdéseket is, amelyben általában kellett értékelniük az ETÉ-t és a hozzá kapcsolódó béreltérítést, illetve ezek együttes hatását. Az ezekre az általános kérdésekre adott válaszokat mutatom be az alábbiakban.

A HR-vezetőket általánosságban arra kértük, hogy rangsoroljanak különféle tényezőket aszerint, hogy „azok milyen mértékben ösztönözik a köztisztviselőket jobb teljesítményre”. Az átlagos rangsorszámok szerint növekvő sorrendbe szedve⁶ mutatom be a válaszokat az 1. táblázatban.

1. táblázat

Különféle tényezők fontossági sorrendje, aszerint, hogy mennyire ösztönöznek jobb teljesítményre

	Átlagos rangsorszám	Szórás
Egyéb anyagi elismerés (pl. jutalom)	3,32	1,92
Állásföltés	3,83	2,46
Hivatástudat	3,85	2,16
Vezető részéről megnyilvánuló pozitív megítélés utáni vágy/negatív megítéléstől való félelem	3,90	2,17
Teljesítményértékelés, s a hozzá kötött illetményeltérítés	4,41	2,27
Munkatársak részéről jelentkező megítélés szem előtt tartása – presztízs	4,75	2,02
Előmenetel meggyorsítása	5,18	2,05
A KTV.-ben meghatározott cím megszerzése	6,19	1,86

Az 1. táblázatból elsőként az tűnik szembe, hogy a közigazgatás HR rendszerét szabályozó KTV-ben meghatározott eszközök (cím megszerzése, előmenetel meggyorsítása, ETÉ) a lista aljára kerültek, igaz, ezek között az ETÉ és a hozzá kapcsolódó béreltérítés viszonylag jó helyet foglal el. Ugyanakkor a legmeghatározóbb az anyagi elismerésnek egy másik, kevésbé szabályozott, esetlegesnek tűnő formája. Miért lehet az „egyéb anyagi elismerés” jóval motiválóbb, mint a teljesítményértékelés? Logikailag két lehetséges válasz vetődik fel. Az egyik szerint az anyagi elismerés más formái jóval nagyobb összeget jelentenek, és ilyenként jóval motiválóbbak. A másik szerint ezek a juttatások jobban kötődnek a tényleges teljesítményhez, mint az ETÉ-re alapozott béreltérítés (mert pl. konkrét pluszfeladat elvégzéséhez kötődő „célprémiumról” van szó). Sajnos nem állnak rendelkezésre olyan adatok, amelyek alapján el lehetne dönteni, hogy melyik válasz, esetleg melyik milyen mértékben áll közelebb a valósághoz. Mindenesetre a táblázat adatai arra utalnak, hogy az ETÉ, amelynek elsődleges célja a motiváció, és ezen keresztül a teljesítmény fokozása lenne, e funkcióját – legalábbis a HR-feladatokat ellátók szerint – jelenleg kevésbé tölti be.

Természetesen rákérdeztünk konkrétan is arra, hogy miként látják a HR-vezetők az ETÉ hatását. A következő kérdést tettük fel:

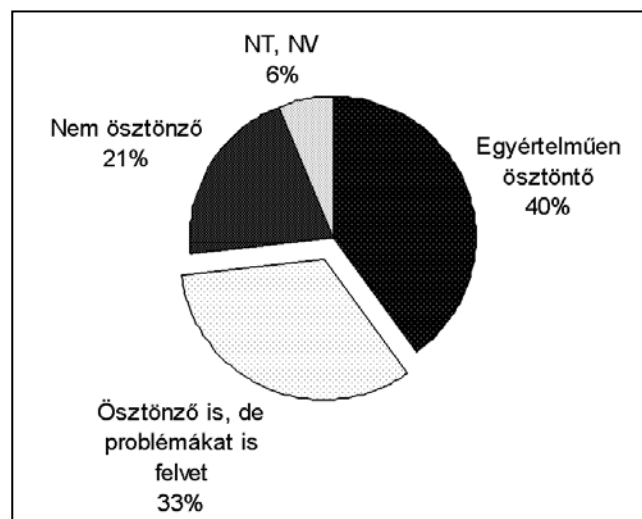
Hogyan ítéli meg, hogy pozitív hatással van-e a teljesítményértékelés és az esetleg hozzá kapcsolódó illetményeltérítés a köztisztviselők munkamoráljára – ösztönzi-e őket a jobb teljesítményre?

- 1 – Igen, egyértelműen ösztönző hatású.
- 2 – Az esetleges pozitív hatások mellett problémákat is felvet.
- 3 – Egyáltalán nem bír ösztönző hatással.

A válaszok megoszlását a 3. ábra mutatja be.

3. ábra

Ösztönző-e a teljesítményértékelés rendszere?



Azokat, akik a problémákra is utaltak, megkérdeztük arról is, hogy miben látják ezeket. A kérdésben a hazai és nemzetközi szakirodalomra alapozva fogalmaztuk meg a válaszalternatívákat. A válaszok így kapott megoszlását a 2. táblázat mutatja be.

A fontossági sorrendet – a pénztől eltekintve – azon tényezők vezetnek, amelyek a teljesítmény objektív mérésének lehetetlenségére, illetve a szubjektivitás veszélyére utalnak. Ebben a tényben elsősorban az a diszkrépancia jelenhet meg, amely a magyar közigazgatás és közszolgálat sajátos jellege és a teljesítményértékelés rendje között fennáll, s amelyet szinte valamennyi hazai szerző hangsúlyoz (Hajnal, 2001; 2007; Linder, 2006; Karolinyné – Lévai, 2005). Ugyanakkor egy sajátos kultúra indikátora is lehet, amely a klasszikus bürokratikus működés, és az ahhoz kapcsolódó érdemrendszerű közszolgálathoz kötődik. (Berényi, 1992; Lőrincz, 2005; Gajduschek, 2004). Erre utalhat a nemzetközi szakirodalomban széles körben tárgyalt, és gyakran az egyéni teljesítményértékeléssel szembeni pozitív alternatívaként bemutatott (Linder, 2006), csoport/team értékelés viszonylagos elutasíthatósága is. A – weberi értelemben vett – bürokratikus működésmódot a világosan meghatározott hatáskörök, a szabályok

A teljesítményértékelés rendszerével kapcsolatban felmerülő esetleges problémák

2. táblázat

	Említette	
	HR-vezetők ⁷	Akik alkalmazzák a béreltérítést
Kevés a költségvetési fedezet, így nem lehet megfelelően súlyozni a teljesítményeknek megfelelően.	83%	87%
Nem lehet minden esetben objektíven értékelni, és ez vezetői szubjektivitásra ad lehetőséget.	63%	64%
A közigazgatási munkában általában nem lehet értékelni az egyéni teljesítményeket teljesítménymutatók alapján.	52%	52%
Nem megfelelőek a mutatók, amelyek alapján a teljesítményt értékelik.	38%	34%
Rossz hangulatot, rivalizálást szül a köztisztviselők között.	36%	41%
Jelenlegi formájában csak az alacsony illetmények felzárkóztatására, forráskiegészítésre alkalmazzák.	27%	34%
Nem az egyének, hanem szervezeti egységek, teamek teljesítményét kellene értékelni.	19%	17%
Egyéb	4%	4%

és hierarchia uralma, s mindezzel együtt a szubjektivitás (így a vezetői szubjektivitás) kiküszöbölésére való törekvés jellemzi. E jellemzők együttesen pedig a bizonytalanság minimalizálását szolgálják (Gajduschek, 2001). Nyilvánvaló, hogy a lényegében szubjektív vezetői döntésen alapuló ETÉ és béreltérítés idegen ettől a működésmódtól és kultúrától.

A 2. táblázatban szereplő tényezők választása közötti összefüggés (ti., hogy az egyik választása valószínűbben vezet-e a másik választásához) elemzését is elvégeztük korrelációs számítás módszerével. Meglepő módon a statisztikai elemzés alig mutatott összefüggést az egyes szempontok választása között. Összesen csak két esetben (a „rossz hangulatot generál” és a „mérés objektivitásának hiánya”, valamint előbbi és a „teljesítménymutatók közigazgatási alkalmazásának lehetetlensége” között) találtunk egy százalék alatt szignifikáns korrelációt, míg egy ezrelék alatt egyáltalán nem. Így pl. a mutatók meg nem felelősége és a mérés objektivitásának hiánya között, meglepő módon, egyáltalán nincs korreláció. Nehéz lenne megmondani, hogy mi áll az összefüggések hiányának hátterében, de talán arról van szó, hogy a kérdezetteknek nincs egy jól strukturált képe az ETÉ-ről és annak hatásmechanizmusáról.

A köztisztviselőknek két, kifejezetten az ETÉ értékelésére vonatkozó egyszerű véleménykérdést tettünk fel a 2005-ös adatfelvétel során. Arra a kérdésre, hogy a teljesítményértékelés pozitív hatással van-e a munkamorálra, munkateljesítményre, a köztisztviselők 43%-a válaszolt igennel és 47%-a nemmel, míg további 10%

nem tudott a kérdésre válaszolni. A köztisztviselők maguk tehát meglehetősen megosztottak a kérdés megítélésében, bár egy picit többen vannak, akik nem látnak pozitív hatást.

Amikor azt kerestük – elsősorban az ún. ANOVA módszerrel –, hogy statisztikai értelemben milyen tényezők hatnak a véleményekre, nem meglepő módon azt találtuk, hogy messze a legszignifikánsabb szempont, hogy valakinek eltérítették-e a fizetését. Közel kétharmada azoknak, akiknek pozitív irányban eltérítették a fizetését, fogalmaz meg pozitív véleményt. A vezetők a beosztottakhoz képest jóval elutasítóbbak: 55%-uk nem lát pozitív összefüggést,

míg ugyanez az arány a beosztottak esetében csak 46%. Ha pedig eltekintünk azon vezetők (29%) véleményétől, akiknek illetményét pozitív irányban eltérítették, akkor a fenti arány 62%-ra növekszik (de még az eltérítésben részesülők körében is 40%-os ez az arány). Ez arra utal, hogy a vezetők meghatározó része, bár évek óta kötelességszerűen elvégzi e feladatot, a jogalkotó által annak tulajdonított pozitív hatásban, a gyakorlati tapasztalatok birtokában sem (vagy éppen azért nem) hisz. Érdekes, hogy a korral és közigazgatásban töltött idővel nem sikerült semmilyen összefüggést találni. Ez cáfolni látszik azt a felfogást, hogy a nyugdíjhoz közelebb állók idegenkednének a teljesítményértékeléstől.

Ha a kérdés megítélését más véleményadatokkal vetjük össze, akkor azt érdemes kiemelni, hogy a közigazgatás átpolitizáltságának általános megítélése meghatározó szerepet játszik az ETÉ értékelésében. Azok, akik egyetértettek azzal a kijelentéssel, hogy a „közigazgatásban túl nagy a politika befolyása” a szakmai szempontokkal szemben, azok határozottan szignifikánsabban ($p < 0,001$) nyilatkoznak negatívan az ETÉ-ről.

Egy következő kérdésünk kifejezetten a teljesítményhez igazodó díjazás elfogadottságát kívánta mérni. Az ilyen konkrét, hűsbavágó kérdéseket általában megbízhatóbbnak tartjuk az általános kérdésnél. Igaz ugyanakkor, hogy a kérdés megfogalmazása olyan, hogy arra a béreltérítés megítélésén kívül számos más tényező is hathat. A kérdés pontosan a következőképpen hangzott:

Mit tart fontosabbnak...

1. évente rendszeresen járó egyéb juttatások (pl. ruha-pénz, 13. havi fizetés) megőrzését, bővítését, vagy
2. a kiemelkedő teljesítmények kiemelt díjazását.

A válaszadók 63%-a választotta az első és 34%-a a második válaszalternatívát. Látható tehát, hogy jóval kevesebben „szavaztak” az ETÉ-hez kapcsolódó béreltérítésre, mint az előző, általánosabb kérdés kapcsán. Érdekes, hogy ebben az esetben a vezetőknek csak 42%-a, míg a beosztottaknak 67%-a ragaszkodott a status quót jelentő első válaszalternatívához. Az életkor előrehaladtával a teljesítményhez igazodó bérezés (2. alternatíva) elfogadottsága egyértelműen, bár nem jelentős mértékben csökken. Érdekes, hogy hasonló összefüggés a közigazgatásban töltött évek számával nem mutatható ki. Nem mutatható ki összefüggés a szervtípusok és a kérdésre adott válaszok között sem. A nagy és kis, az önkormányzati és az államigazgatási szervek dolgozói is összességében elutasítók a teljesítménybérezéssel szemben. A közép- és felsőfokú végzettségűek összevetése pedig arra mutat rá, hogy míg a teljesítményértékeléshez kapcsolódó illetményeltérítést előbbiek értékelték jóval pozitívabban, addig ebben a kérdésben a második válaszalternatívát inkább a felsőfokú végzettségűek választották.

A válaszokat statisztikai összefüggéseiben elemezve a legmeglepőbb mégis az, hogy az e kérdésre adott válaszok statisztikailag függetlenek az előbb ismertetett kérdésre adott válaszoktól, vagyis az ETÉ általában való pozitív megítélésétől. Ennek a ténynek több értelmezése is lehetséges. Így lehetséges, hogy bár a teljesítményhez igazodó bérezés növeli a teljesítményt, de a köztisztviselők nem akarnak teljesítménynövekedést. Lehetséges viszont az is, hogy valójában erős kételyek vannak a tekintetben, hogy a magasabb bér valóban tisztán a magasabb teljesítményhez fog-e kapcsolódni. Bár a rendelkezésre álló adatok alapján a kérdést nem lehet egyértelműen eldönteni, további elemzés közelebb vihet a köztisztviselők megfontolásainak megértéséhez. Erre az alábbiakban még visszatérünk.

Manifeszt funkció – hatás az ETÉ szerinti béren keresztül

Hajnal által felvázolt logikai lánc teszteléséhez, a végéről visszafelé haladva, a következő kérdések tehetőek fel:

- 1) Az egyéni hogyan járul hozzá a szervezeti teljesítményhez?
- 2) A teljesítményalapú bérezés mennyire motivál?
- 3) A bér mennyire kötődik a teljesítmény értékeléséhez?
- 4) A teljesítmény értékelése mennyire reális?

Ad 1) Hozzájárulás a szervezeti teljesítményhez

E végső kérdést nem vizsgáljuk. Egyfelől a kérdés vizsgálata kívül esik e tanulmány fókuszán (az ETÉ alkalmazása mint HR-feladat, illetve mint motivációs eszköz), másfelől nincsenek is a kérdés megválaszolását lehetővé tevő adataink, hiszen annak vizsgálatára az általunk alkalmazott kérdőíves módszer teljesen alkalmatlan.

A továbbiakban elemzendő három kérdéssel kapcsolatban viszont érdemes utalni arra, hogy azok nagyban követik a motiváció Vroom (1964) ún. elvárás-elméletének logikáját.⁸

Ad 2) Az ETÉ alapú béreltérítés hatása

A Hajnal által felállított modellben a teljesítménynövelő hatás kizárólag a béreltérítésen keresztül érvényesül, és az dichotóm jellegű: növeli vagy nem növeli (értsd: változatlanul hagyja) az egyéni teljesítményt. Adataink szerint a köztisztviselők 18%-ának térítették el a bérét (2005-ös adat), s ebből kevesebb, mint 1%-ét (9 fő) negatív irányban. Hajnal arra is rámutat, hogy az eltérítés mértéke viszonylag alacsony, az érintettek háromnegyede esetében nem több 10%-nál. Utaltunk már arra is, hogy a HR-vezetők a közigazgatási szervek 8%-a esetén arról számoltak be, hogy egyáltalán nem végeznek ETÉ-t, és a szervek közel felében (47,6%) az ETÉ-hez egyáltalán nem kapcsolódik az illetmény eltérítése. Igaz, ezek általában kisebb szervezetek, ahol a köztisztviselőknek is csak kisebb része dolgozik. Mindenesetre a béreltérítés hatása itt nem érvényesülhet.

Ezek az adatok arra utalnak, hogy a béreltérítésnek, már csak korlátozott hatóköre és mértéke miatt is, a közigazgatás egészére nézve viszonylag kis mértékű teljesítménynövelő hatása lehet. Ezt nagyban megerősíti az a már ismertetett adat is, hogy a HR-vezetők az ETÉ teljesítménynövelő hatását számos más tényező mögé sorolták (1. táblázat).

Ad 3) Mennyire kötődik a bér az ETÉ eredményéhez

Nyilvánvaló, hogy ha illetményeltérítésre egyáltalán nem kerül sor, s mint láttuk, sok esetben ez a helyzet, az azt is jelenti, hogy a kiemelkedő teljesítményt sem jutalmazták, és az alulteljesítőket sem szankcionálják ilyen módon. A negatív eltérítés kis aránya is arra utal, hogy a béreltérítés és az ETÉ eredménye között csak meglehetősen laza kapcsolat áll fenn.

Hasonló eredményre jutunk akkor is, ha azt vizsgáljuk, hogy kiknek térítették el nagyobb arányban a bérét. Ezt Hajnal alaposan elemzi, összesen 22 változónak az eltérítésre gyakorolt hatását tekinti át, és a legtöbb esetben nem talál összefüggést a béreltérítés ténye és olyan

változók között, amelyekről azt feltételeznénk, hogy összefügg a teljesítménnyel. Így pl. nem talál összefüggést a közigazgatásban szerzett szakmai tapasztalattal, a felsőfokú képzettséggel (több diploma, tudományos fokozat stb.). A kérdésre még visszatérünk.

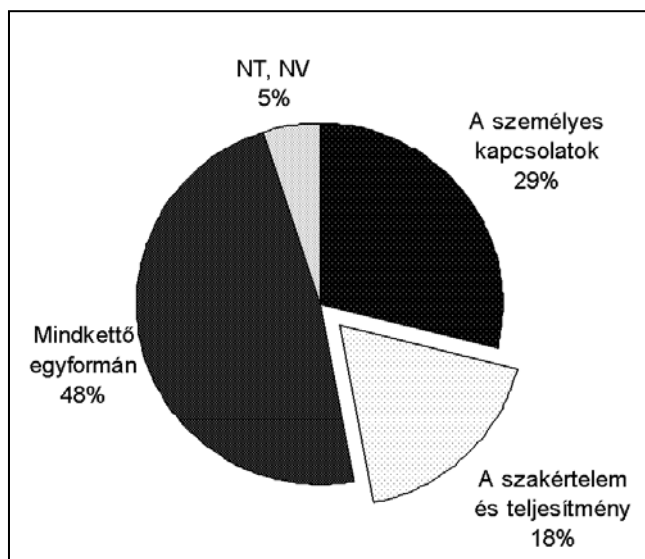
Ad 4) Mennyire reális a teljesítmény értékelése

A kérdés úgy is megfogalmazható, hogy a tényleges teljesítmény és az ETÉ eredménye mennyire függ össze? Nemzetközi tapasztalatok szerint ez az ETÉ egyik legproblematisabb eleme, ami így a legtöbb diszfunkció forrása. (E kérdés mélyebb vizsgálatára tehát ott kerítünk sort.)

A 2005-ös kérdőívben kifejezetten rákérdeztünk arra, hogy „Véleménye szerint felettese mennyire reálisan értékeli munkáját?” Az óriási többség (86%) szerint felettese mindig, vagy az esetek többségében reálisan értékeli munkáját. Ez, a nemzetközi tapasztalatok fényében, nehezen hihető – ti., hogy a válaszadók valóban így gondolják. E ponton – egyetértve Hajnallal – arra kell utalnunk, hogy az e kérdésre adott válaszok nem tükrözik a válaszadók tényleges meggyőződését sokkal inkább a megszokott „pozitív gondolkodásukat”, illetve aggodalmukat, hogy válaszaik esetleg a felettes kezébe jutnak. Az ilyen esetben egy jóval általánosabb, a vezető szerepét nem nevesítő kérdés informatívabb lehet. A 2005-ös vizsgálatban szerepelt egy ilyen kérdés. Az e kérdésre adott válaszok megoszlását

4. ábra

Az „Ön szerint a szakértelem, a tapasztalat és a megbízható, jó teljesítmény vagy a személyes kapcsolatok határozzák meg, hogy ki kerül ma kiemelkedően magas fizetéssel honorált közigazgatási állásba?” kérdésre adott válaszok megoszlása



mutatja be a 4. ábra.

Látható, hogy az ilyen módon, általánosságban feltett kérdésre, amelyben a negatív válasz sem tűnik éles, és főleg nem személyre irányuló kritikának, a válaszadóknak már csak kevesebb mint ötöde állítja, hogy a magasabb bérek elsődlegesen a magasabb teljesítménynek tudhatóak be. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy ez a kérdés túl általános, egyáltalán nem csak az ETÉ alapú béreltérítésre vonatkozik. Nem lehet egyértelműen eldönteni, hogy (a) ebben a kérdésben mertek a köztisztviselők őszintén nyilatkozni, egyebek mellett az ETÉ-ről is, vagy (b) az, hogy míg más mechanizmusok (jutalmazás, előléptetés, címadományozás) alapvetően személyes kapcsolaton alapulnak (s ezek határozzák meg a válaszok megoszlását), addig az ETÉ – ettől az általános tendenciától gyökeresen eltérően – kifejezetten pontosan reflektál a valós teljesítményre és azt jutalmazza. Az (a) verziót támasztja alá az a tény, hogy az e kérdésre adott válaszok szoroson ($p < 0,001$) korrelálnak az ETÉ általános megítélését firtató kérdéssel, valamint a legszorosabb korrelációt mutatja a „preferálja-e a teljesítménybérezést a status quoval szemben” kérdéssel (szorosabban összefügg, mint pl. azzal, hogy eltérítették-e a bérét).⁹

Egy hasonló tartalmú kérdést feltettünk már a 2003-as kérdőívben is. 11 másik kijelentés mellett értékelni kellett azt az állítást is, hogy „Az elismerés és a jutalmak nálunk a tényleges érdemeken alapulnak”, aszerint, hogy a kérdezett mennyire ért egyet azzal. Ugyanezt a kérést, hasonló kérdések társaságában feltették az Egyesült Államokban is, a már említett „Reinventing” adatfelvétel során. Miután megfelelő standardizálási eljárással kiküszöböltük azt a tényt, hogy a magyar köztisztviselők mindenre pozitívabb válaszokat adtak, azt találtuk, hogy a magyar válaszadók (a) ezzel a kijelentéssel – a 11-ből – a második legkisebb egyetértést mutatták, és (b) ebben a kérdésben relatíve jóval elégedetlenebbnek mutatkoztak az egyébként szintén elégedetlen amerikai kollégáiknál is. A relatív elégedettségi index a magyarok esetében $-0,39$, az amerikaiak esetében $-0,27$ volt. (A standardizált értékek -1 és $+1$ között mozognak.)

Összegzés: manifeszt funkció, hatás a teljesítménybéren keresztül

A rendelkezésre álló adatok arra utalnak, hogy számos szervezetenél az ETÉ-re egyáltalán nem kerül sor. Ahol arra sor kerül is, az esetek nagy részében nem pontosan a jogszabályi előírásoknak megfelelő módon történik az ETÉ. A bérek eltérítése a szervek mintegy felénél egyáltalán nem történik meg, s egészen kivételes az alulteljesítőknél ítélték bérének csökkentése. Az ETÉ

realitásával kapcsolatos köztisztviselői vélemények – a nemzetközi tapasztalatoktól eltérően – meglepően pozitívak voltak. E válaszok megbízhatóságával szemben azonban súlyos kételyek merülnek fel. Erre utalhat, hogy egy általánosabb, így kevésbé „konfliktusos” kérdésre adott válaszok már kritikusabbak: a köztisztviselőknek komoly kételyeik vannak a tekintetben, hogy a magasabb fizetések a tényleges teljesítményhez kapcsolódnának, s ez a vélekedés határozottan kihat az ETÉ megítélésére is. Érdekes itt még visszautalni arra a tényre is, hogy a HR-vezetők a teljesítményértékelés teljesítményösztönző hatását más tényezőkhöz viszonyítva meglehetősen gyengének értékelték.

Egy másik, Hajnal által is alkalmazott, megközelítési lehetőség a tényadat jellegű változók és a béreltérítés ténye közötti összefüggések vizsgálata.¹⁰ Hajnal maga is jelzi, hogy az általa vizsgált 22 változó között, amelyek esetében pozitív összefüggést várt volna az ETÉ alapú béreltérítéssel, alig van olyan, amely ennek a várakozásnak megfelelt volna. Így pl. sem az iskolai végzettség szintje (ideértve a több diplomát, tudományos fokozatot), sem a nyelvtudás, sem a közszolgálatban szerzett tapasztalat nem mutat összefüggést a béreltérítéssel. Hajnal összesen három tényezőt talált, amelyek szorosan összefüggenek a béreltérítéssel: a beosztást (vezető-nem vezető), a szervtípust (ezek 4 típusát elkülönítve), és a tanfolyami részvételt (vett-e részt az utóbbi 3 évben közigazgatási képzésen). Mindhárom tényező utalhat a jobb teljesítményre, de legalább ilyen mértékben más tényezőkre is. Különösen a vezető beosztás, illetve a minisztériumi pozíció (amelyek nagyban predesztinálnak pozitív béreltérítésre) magyarázható a jobb érdekérvényesítő képességgel is. E kérdésre még visszatérünk. Itt csak azt szükséges ismét hangsúlyozni, hogy számos olyan tényező, amelyről feltételezhetjük, hogy a teljesítménynek valamiféle proxy indikátora, semmiféle statisztikai összefüggést nem mutat az ETÉ alapján történő béreltérítéssel.

Manifeszt funkció – az ETÉ „béren kívüli” hatása

A manifeszt funkcióhoz soroltam az ETÉ mint kommunikatív aktusból folyó esetleges előnyöket is, amint az a 2. ábrán látható. Természetesen nem rendelkezünk információval arról, hogy a feltárt problémákat milyen mértékben sikerült kiküszöbölni, s azok milyen mértékben vezettek aztán egyéni, illetve szervezeti szintű teljesítménynövekedéshez. Ezzel kapcsolatos adatok gyűjtésére a kérdőíves módszer alkalmatlan.

Áttételes információval rendelkezünk viszont az ETÉ-hez kapcsolódó elbeszélgetés egyes, esetlegesen

pozitív hatásairól. A 2003-as köztisztviselői lekérdezésben a fent említett 11 elemű kérdéssorban szerepelt egy olyan állítás is, hogy: „Pontosan tudom, mit várnak el tőlem a munkahelyemen.” E tekintetben a magyar köztisztviselők relatív egyetértési indexe jóval magasabb volt (0,29), mint amerikai kollégáiké (–0,27), akik ezen a területen mutatkoztak különösen elégedetlennek. Nyilvánvaló, hogy a kérdés meglehetősen általános, és nem vonatkoztatható közvetlenül az ETÉ-re, de elképzelhető egy olyan interpretáció, amely az ETÉ-nek jelentős szerepet tulajdonít e tekintetben. Ezzel az interpretációval csak az a baj, hogy az Egyesült Államokban mintegy három évtizede, 1978 óta (OECD, 2005: 30. old.; Shafritz et al., 1992: 489–507. old.) működik az ETÉ. A fenti összehasonlító adatok tehát bizonyosan nem alkalmazhatóak az ETÉ pozitív hatása bizonyítékaként, egy ezzel ellentétes interpretáció azonban nem kizárt.

Több, a köztisztviselői kérdőívekben feltett kérdést a lakossági adatfelvétel során is lekérdeztünk. Ezek közül témánk szempontjából a következő kérdések tűnnek relevánsnak:

- Tapasztalata szerint mennyire gyakran fordul elő az, hogy a beosztottak félnek kifejezni főnökükkel való egyet nem értésüket? (Válasz 1–5 terjedő skálán.)
- Egyetért-e a következő kijelentéssel: Közvetlen fellettesem rendszeres és érdemi visszajelzést ad munkám erős és gyenge oldalairól.
- Egyetért-e a következő kijelentéssel: Pontosan tudom mit várnak el tőlem a munkahelyemen.

A lakossági kérdőív lehetővé teszi az összehasonlítást. Előnye e lekérdezésnek, hogy az adatfelvételre az érintettek otthonában került sor, s, ellentétben a köztisztviselői kérdőívekkel, nem a munkahelyen, ami – egyetértve Hajnal erre vonatkozó fejtegetésével – a köztisztviselők „óvatos attitűdjének” egyik oka lehetett.

A lakossági kérdőívben a köz- és a magán-szférában dolgozók csoportját különítettük el, és a két csoport válaszai közötti különbségeket vizsgáltuk az ANOVA módszerrel.¹¹ Az ANOVA teszt eredménye nem mutatott szignifikáns eltérést a magán-szféra és a köz-szféra dolgozóinak válaszai között a fenti három kérdés egyikében sem. Ez arra utal, hogy e területeken nem mutatkozik lényeges eltérés a köz- és a magán-szféra viszonyai között. Annak fényében, hogy a köz-szférában dolgozók minden csoportja elvileg fokozott jogi védelmet élvez a „főnöki önkénnyel” szemben, különösen meglepő, hogy a főnöktől való félelem a köz-szférában hasonló mértékben van jelen, mint a magán-szférában. E tény önmagában is kétséget ébreszthet a tekintetben, hogy lehetséges-e vezető és beosztott között ténylegesen őszinte párbeszéd.

A másik két kérdés pedig a teljesítményértékelés hatását kérdőjelezi meg. Ennek kapcsán azonban felvethető, hogy

- a) a magánszférában is alkalmazhatják, s esetenként alkalmazzák is az ETÉ valamilyen módszerét, és
- b) a közsféra adatait a közalkalmazottak dominálják, akik jelentős részénél az ETÉ nem kötelező.

Ami az első felvetést illeti, a beosztásra vonatkozó, összesen 23 beosztotti csoportot nevesítő kérdés alapján azt találtuk, hogy csak a teljes minta 29%-a esetében (pl. irodai adminisztrátor, beosztott értelmiségi, középvezető) tűnik életszerűnek valamiféle ETÉ esetleges alkalmazása. Ezek jelentős része azonban a közszférában dolgozik. A második felvetést részben oly módon kezelhetjük, hogy a lakossági kérdőívben kapott válaszok megoszlásait – figyelembe véve az ilyen összehasonlítás megbízhatóságát korlátozó számos tényezőt is – összevetjük az ugyanezen kérdésekre a korábbi köztisztviselői kérdőívekben adott válaszokkal. Nos azzal, hogy „pontosan tudom, mit várnak el tőlem...” lényegében azonos mértékben, durván 92%–94%, kaptunk egyetértő válaszokat a 2007-es lakossági és a 2003-as köztisztviselői adatfelvételben. A 2005-ös köztisztviselői adatfelvételben nagyobb – mintegy háromnegyedes – arányban kaptunk pozitív választ a „közvetlen felettem rendszeres érdemi visszajelzést ad...” kijelentésre, mint a lakossági adatfelvételben, ahol ezzel mintegy kétharmadnyian értettek egyet. Az eltérés azonban alighanem abból adódik, hogy a kérdésben a közvetlen felettesel kapcsolatos esetleges kritika jelenhet meg, s ettől a köztisztviselők, mint láttuk, különösen óvakodtak.

Összességében tehát az adatok nem látszanak bizonyítani azt, hogy a közigazgatásban alkalmazott ETÉ kommunikatív funkciója valóban érvényesülne, illetve bizonyos jelek egyértelműen ennek ellenkezőjére utalnak.

Diszfunkcióra utaló jelek

A hazai (Karolinyné – Lévai, 2005; Hajnal, 2001; Linder, 2006) és főleg a nemzetközi szakirodalomban nagy részt foglal el az ETÉ, különösen a mérő-értékelő változat negatív hatásainak tárgyalása. Shafritz et al. (1992: 489-507. old.) részletesen tárgyalja a különféle diszfunkciókat, amelyek között meghatározó probléma, hogy az érintettek nem érzik fairnek, méltányosnak az értékelést, az azon alapuló béreltérítés pedig feszültséghez, rivalizáláshoz vezet. Mindez elégedetlenséget szül, illetve akadályozza a szervezettel és a szervezeti célokkal való azonosulást; végső soron határozott demotivációs hatása van.

A dán pénzügyminisztérium által 2001-ben publikált kutatás azt találta, hogy a dán köztisztviselők kezdetben üdvözölték a teljesítményhez igazodó bérezést, de már a bevezetés után nem sokkal sokan igazságtalannak tartották, és így az frusztrációhoz vezetett (Demmke, 2001: 169. old.), ami aligha járul hozzá a szervezeti hatékonyság növekedéséhez (lásd pl. Bakacsi, 1996: 107–109. old.).

Egy másik, az USA Georgia államában végzett 2001-es kutatás azt találta, hogy „csak az alkalmazottak 50%-a mondta, hogy a teljesítményértékelés „fair” volt. 70% nem értett egyet azzal, hogy a teljesítményalapú bérezés alkalmas lenne a dolgozók motiválására, míg ez az arány a vezetők körében 75% volt. Ezenfelül 90% úgy vélte, hogy a teljesítményalapú bérezéshez nem áll rendelkezésre a szükséges pluszpénz [...]. A köztisztviselők több mint 90%-a vélte úgy, hogy a kiemelkedően jól teljesítők nem részesültek jelentős fizetésnövekményben az új rendszerben”. (Demmke, 2001: 170. old.) Megdöbbenő, hogy bár teljesen eltérő a közigazgatási rendszer, más a kultúra, más a közszolgálat rendszere és hagyományai, az adatokból leszűrt eredmények mégis mennyire hasonlatosak a fentiekben bemutatott magyar adatokból levonható következtetésekhez.

Alighanem a méltánytalanságérzés és következményei kiküszöbölésére irányuló törekvés, valamint a konfliktuskerülés vezet aztán a teljesítményértékelések inflációjához: mindenki „kitűnően”, „átlag feletti” teljesít. Shafritz et al. (1992: 495. old.) egy 14.000 szövetségi köztisztviselőt érintő, 1989-ben lebonyolított adatfelvétel alapján pl. arról számol be, hogy bár a megkérdezett köztisztviselők hatvan százalékának értékelése a „teljesen kielégítő” feletti (sic!) volt – felül mégis úgy érezte, hogy az értékelés nem volt fair.

A nemzetközi tapasztalatok fényében valami hasonlót várnánk a magyar közigazgatásban is. A méltánytalanság érzését erősítheti maga a jogi szabályozás is. A törvény ugyanis lehetővé teszi, hogy ugyanazon szervben belül, az ugyanúgy értékelt két személy közül az egyiknek eltérítsék, a másiknak pedig nem az illetményét – mindezt a vezető szubjektív döntése alapján, indoklási kötelezettség nélkül (Gajdushek, 2004). Mindez már önmagában is méltánytalanságérzést generálhat.

A magyar kérdőívekből ugyanakkor kevés olyan adat áll rendelkezésünkre, amely a diszfunkciók meglétére utalna. Láttuk, hogy a konkrét kérdésre válaszolva a köztisztviselők túlnyomó többsége fairnek mondta az értékelést, de láttuk azokat a tényeket is, amelyek ezzel kapcsolatban kételyeket ébresztettek. Összességében a köztisztviselők úgy látják, hogy a közszolgálatban a személyes kapcsolatok legalább

annyira fontosak, vagy fontosabbak, mint a szakértelem és teljesítmény, és ez a vélekedés az ETÉ-vel kapcsolatos értékítéletükre is kihat.

A HR-vezetők alig több mint harmada jelezte, hogy az ETÉ feszültséget, rivalizálást eredményez. Szignifikánsan nagyobb arányban (41%) jelezték viszont ezt azok, akik a béreltérítés rendszerét valóban működtették. Ez azért figyelemre méltó, mert – értelemszerűen – azok, akik a béreltérítést nem alkalmazzák, általában inkább hajlamosak negatív hatásokat feltételezni, s az adatok is általában ezt támasztják alá. (Lásd 2. táblázat.) A feszültség, rivalizálás problémáját azonban éppen azok értékelik súlyosabbnak, akik alkalmazzák a béreltérítést, s így tapasztalatuk lehet annak hatásáról.

Az ETÉ-ek eredményeinek hiányában nincs tényadat, amely az ETÉ inflálódását bizonyíthatná. Egyes tényezők azonban arra utalnak, hogy ez a jelenség a magyar közszolgálatban is tetten érhető. Ezt támasztja alá, hogy negatív irányú illetményeltérítésre egészen kivételesen az összes illetményeltérítésnek mintegy huszadában került sor. A minősítés, amely a köztisztviselő értékelésének másik formája, s amelynek eredményeiről lehetett adatot gyűjteni, hasonló tendenciát jelzett. A közigazgatási szervek 89%-ában az utóbbi két évben egyáltalán nem született „kevésbé alkalmas” és „alkalmatlan” minősítés. Összegezve, az értékelés inflálódására egyértelmű jelek utalnak.

Egyértelmű bizonyítékát a nemzetközi szakirodalomban jól ismert, és általában szinte elkerülhetetlennek tekintett más diszfunkciók jelenlétének a kérdőívekben nem találtuk. Ennek magyarázata alighanem a köztisztviselők már többször hivatkozott „pozitív”, illetve „óvatos” attitűdjében keresendő. A diszfunkciók esetleges jelenlétének bizonyítására, illetve mértékének meghatározására a jelenlegi adminisztratív kultúra keretei között minden bizonnyal más módszerek alkalmasabbak, mint a kérdőíves adatfelvétel.

Latens funkcióra utaló jelek

A latens funkciót úgy értelmezzük, hogy az ETÉ, pontosabban az azon alapuló illetményeltérítés, nem a tényleges teljesítményre reflektál, nem a teljesítmény szintjét honorálja vagy szankcionálja, hanem a gyakorlatban más funkciót tölt be.¹² Ennek lehetőségére több jel is utal. Ezek jó részéről más kontextusban már volt szó, ezért itt jobbra csak visszautalok ezekre:

- A köztisztviselőknek csak 43%-a ért egyet azzal, hogy az ETÉ és a hozzá kapcsolódó béreltérítés valóban teljesítményösztönítő hatású. Az adatok mélyebb elemzése arra utal, hogy a köztisztviselők egy része

úgy véli, hogy a magasabb bérek inkább személyes kapcsolatoknak, illetve – különösen az átpolitizáltabbnak tekinthető minisztériumokban, nagy önkormányzatokban – a politikai lojalitásnak/szolgálatoknak tudhatóak be. (Lásd 8. lábjegyzet.)

- Különösen figyelemreméltó az az elemzés, amely az illetményeltérítésben részesülők és abban nem részesülők csoportjára vonatkozó „kemény” adatokat veti össze. A vizsgált 22 változóból csak három mutatott szignifikáns összefüggést a teljesítményeltérítéssel. Ezután az egyébként nagyon óvatosan fogalmazó Hajnal is arra a következtetésre jut, hogy az ETÉ-re alapozott béreltérítéssel „nem a kiváló munkateljesítményt, hanem egyéb, pillanatnyilag számunka ismeretlen egyéni jellemzőket jutalmaz”. A három tényezőtől ugyanakkor kettő esetében (vezetők, minisztériumi dolgozók) legalább annyira plauzibilis a feltételezés, hogy a jobb érdekérvényesítő képességük miatt felülreprezentáltak a béreltérítettek csoportjában, mint az, hogy kiugró teljesítményük miatt kerültek volna ebbe a csoportba.¹³
- Hajnal elemzése csak arra vonatkozott, hogy eltérítették-e vagy sem valakinek a bérét. Ha külön elemezzük azt a csoportot, amelynek jelentősen (10% felett) térítették el a bérét, akkor a Hajnal által feltárt tendenciák még erőteljesebben jelentkeznek.
- Emlékeztetünk rá, hogy a HR-vezetők az ETÉ-t és a hozzá kapcsolódó béreltérítést viszonylag hátra sorolták a teljesítményre ösztönző tényezők között, pl. az esetenként adott jutalom mögé, ami legalábbis arra utal, hogy manifeszt funkcióját kevésbé tölti be.
- A HR-vezetők mintegy negyede értett egyet azzal a kijelentéssel, hogy „jelenlegi formájában csak az alacsony illetmények felzárkóztatására, forráskiegészítésre alkalmazzák” az ETÉ alapú béreltérítést. Szignifikánsan nagyobb (Khi², szigif.<0,001) volt ez az arány azok körében, akik a béreltérítést alkalmazták, noha ennek épp a fordítottját várnánk.
- Végül ismét utalunk arra, hogy a törvény lehetővé teszi/tette, hogy a vezető diszkrecionális döntése alapján két az ETÉ által egyébként azonos teljesítményűnek ítélt dolgozó közül az egyik számára – akár 40%-os – béreltérítést alkalmazzon, míg a másik egyáltalán ne részesüljön béreltérítésben. Ez a disztinkció pedig, implicite, már magában a szabályozásban is arra utal, hogy a pusztán teljesítményen túl a béreltérítést más tényezők is meghatározzák.

Össességében az adatok egyértelműen arra mutatnak, hogy a teljesítményértékelés alapján történő béreltérítés nem, illetve nem csak a teljesítményre reflektál.

Ehelyett a jobb érdekérvényesítő pozícióban lévők, a vezetővel jobb személyes kapcsolatot kialakítók nagyobb valószínűséggel részesülnek ezen intézmény útján anyagi juttatásban. Egyes esetekben a béreltérítés a különleges szaktudásnak, illetve annak tudható be, hogy az adott szakember a munkaerőpiacon a „normál” köztisztviselői bérért nem vásárolható meg. Az átpolitizáltabb szervezetekben felmerül a politikai lojalitás, illetve szolgálatok ilyen módon történő kompenzálásának gyanúja is. Nyilván számos olyan eset is van, amikor a béreltérítés valóban a kiemelkedő teljesítményre reflektál.

Összegzés

A fentiekben az ETÉ és az ahhoz kapcsolódó béreltérítés funkcionális elemzését kíséreltem meg elvégezni a rendelkezésre álló, több kérdőíves adatfelvétel során szerzett adatok alapján.

Az adatok összességében arra utalnak, hogy az ETÉ manifeszt funkcióját, nevezetesen a teljesítményösztönzést, motiválást az esetek egy jelentős részében bizonyosan nem tölti be; ti. amikor egyáltalán nem, vagy nem a törvényi „ideál”-nak megfelelően alkalmazzák, illetve, amikor egyáltalán nem kapcsolódik hozzá béreltérítés. A véleménykérdésekre adott válaszok pedig azt jelzik, hogy az ETÉ teljesítménynövelő hatását általában a köztisztviselők, de még az érintettek (vezetők, HR-vezetők) is jelentős mértékben megkérdőjelezzik. A tényadatok elemzése e kételyt tovább erősíti.

A manifeszt funkció érvényesülésének hiánya általában valamely latens funkció jelenlétére utal – hiszen ellenkező esetben a cselekvési séma nem maradna fenn. Más a helyzet az ETÉ esetében, amelyet jogszabály ír elő, így akkor is működtetni kellene, ha semmilyen funkciót nem töltene be.¹⁴ A „közvetett bizonyítékok” arra utalnak, hogy a gyakorlatban az ETÉ-t a zárt, érdemrendszerű közszolgálat merevségének áttörésére alkalmazzák, kihasználva azt, hogy lényegében diszkrecionális lehetőséget ad a vezetőnek, hogy egyesek bérét – a bértáblában meghatározottnál – magasabb szintre emelje. A béreltérítés oka lehet a kiemelkedő teljesítmény, de számos más tényező is. Ebben a helyzetben a béreltérítésre nyilván nagyobb esélyük van azoknak, akik „közelebb ülnek a tűzhöz”, a döntéshozatali központhoz.

A nemzetközi szakirodalomban általánosan tárgyalt témát jelentenek az ETÉ által okozott, szinte elkerülhetetlenül jelentkező diszfunkciók; mindenekelőtt a méltánytalanságérzés, a feszültség és rivalizálás, ami végső soron demotivációhoz vezet. Noha ezzel kapcsolatban direkt kérdést is feltettünk, a válaszok nem utaltak

ilyesmire. Az adatok mélyebb elemzése azonban jelzi, hogy az ETÉ-re is vonatkoztatják a köztisztviselők azt a vélekedésüket, hogy a jól fizetett közigazgatási állások elnyeréséhez a személyes kapcsolatok legalább annyira fontosak, mint a teljesítmény. Ebben pedig a magyar köztisztviselők relatíve borúlátóbbak amerikai kollégáinknál is.

A manifeszt funkció érvényesülésével kapcsolatban adataink tehát kételyeket ébresztenek, a latens funkciók jelenlétét határozottan valószínűsítik, míg a diszfunkciók kapcsán éppen a más országokban általában megjelenő kritikus hangok szinte teljes hiánya elgondolkodtató.

Az a tény, hogy teljességgel egyértelmű értékelést sem a manifeszt, sem a latens, sem a diszfunkciók tekintetében nem tudunk adni, a további kutatás szükségességét jelzi. Ugyanez a tény azonban arra is felhívja a figyelmet, hogy a kérdőíves módszer alkalmazhatósága korlátozott, a jövőben más adatfelvételi technikák bevonására lesz szükség.

Lábjegyzet

¹ 2007. január 1-től hatályba lépett a 301/2006. (XII. 23.) kormányrendelet, amely a teljesítményértékelés új rendszerét vezeti be, előbb csak a minisztériumi vezetőkre, majd 2009-ig félévenként a köztisztviselők újabb csoportjaira kiterjesztve, a teljes központi közigazgatásra. Természetesen ez az elemzés még a korábbi teljesítményértékelési rendszerre vonatkozik, bár valószínűleg számos következtetése jól értelmezhető az új rendszerre is. A bevezetés módját tekintve számos hasonlóság figyelhető meg a korábbi rendszerrel. Így ennek során sem vették figyelembe a magyar közigazgatás sajátosságait, ideértve a teljesítményértékelés során mostanra felhalmozódott tapasztalatokat is, s a nemzetközi gyakorlatra hivatkozás mögött sem áll tényleges kutatás. Noha a bevezetés fokozatos, az mégsem teszi lehetővé a folyamatba épített korrekciót, s a teljesítményértékelést az összes beosztott köztisztviselőre is kiterjeszti. A bevezetést ezúttal sem előzte meg a szükséges tréning.

A rendszer egyébként rendkívül bonyolult. Amennyire azt a jogszabályból meg lehet érteni, az értékelés az érintett kiemelt, fejlesztési, valamint többletcéljait érinti. Ezen túl figyelembe veszi a munkaköri leírásban foglaltak teljesítését, valamint a kompetenciáknak való megfelelést. (5. § 5. bek.) Utóbbiakat a következő mintegy másfél év során a teljes államigazgatásra elkészítendő munkakörelemzések határoznák meg. A célok kitűzésére irányuló év eleji megbeszélésen túl az értékelés számos lépcsőből áll, beleértve a vezetői előértékelést, a köztisztviselő előzetes tájékoztatását, az önértékelés szakaszát, majd az értékelő beszélgetést, illetve a végső értékelésről és az esetleges teljesítményjutalom mértékéről szóló tájékoztatást is. Mindennek során a vezető az egyes értékeltekről évente egy mintegy háromszáz rubrikából álló, minimum 8 oldalas, ám a szöveges rész miatt tovább bővítendő teljesítményértékelő lapot tölt ki. A teljesítményt a vezető végül – 1–100-as skálán – összpontszámmal értékeli. Ám ennek a pontszámnak az adott szerven belül ún. „eloszlási szintekre”, lényegében sajátos állománycsoportokra tagolva (egy

minisztériumban pl. 5 ilyen csoport van), meg kell felelnie annak az elvárásnak, hogy az adott állománycsoportnak csak meghatározott százaléka kaphat adott pontszámintervallumba eső pontot (pl. csak 10% kaphat 0–49 pontot).

² Hajnal maga is utal az alábbi modellben foglalt számos elemre, sőt a diszfunkcionális hatásokat hangsúlyozza is, ugyanakkor ezeket nem foglalja be a modelljébe, így nem is elemzi szisztematikusan azokat.

³ A nemzetközi (OECD, 2005: 49–54. old.; Wise, 1996; Demmke, 2004: 110–117. old.) és a hazai (Karolinyné – Lévai, 2005; Bakacsi, 1996: 113–115. old.; Hajnal, 2001) szakirodalom egyaránt utal arra, hogy a teljesítményértékelés mint kommunikatív folyamat önmagában is számos pozitív hatáshoz vezethet. Így:

- világossá, egyértelművé teheti a beosztott számára a vele szemben megfogalmazott elvárásokat, illetve visszajelzést ad a vezető általi megítélésről,
- a vezető számára információt biztosít arról, hogy a beosztott hogyan látja helyzetét, milyen nehézségekkel küzd, mi akadályozza a jobb teljesítmény elérésében,
- a fentiek mellett a megbeszélésnek önmagában is lehet motiváló, ösztönző pszichés hatása, illetve alkalmas lehet a felgyülemlett feszültség levezetésére, a konfliktusok explicitté tételére és kezelésére.
- A megbeszélés során feltárt objektív problémákat a vezető kezelni tudja, megteheti azokat az intézkedéseit, amelyek elhárítják a jó teljesítmény előtti akadályokat. (Pl. munkakörülmények javítása, megfelelő munkaeszközök biztosítása stb.)

⁴ A szerző immár mintegy másfél évtizede elemez köztisztviselők körében gyűjtött survey adatokat. Ennek során néhány jól meghatározható sajátosságra figyelt fel. Ezek a sajátosságok különösen más országokban végzett köztisztviselői adatokkal összevetve szúrnak szemet. A legnyilvánvalóbb sajátosság, hogy a magyar köztisztviselő általában mindennel – de különösen közvetlen környezetével: vezetőjével, szervezetével – nagyon meg van elégedve. (Az „elégedettség” csak az anyagi és erkölcsi megbecsülésre vonatkozó kérdésekre nem áll.) A 2003-as adatfelvételnél 11 olyan kérdést tettünk fel magyar köztisztviselőknek, amelyet 2000-ben az Egyesült Államok szövetségi köztisztviselőinek is feltettek (Reinventing government employee survey 2000. Washington, DC: Office of Personnel Management.) Lényegében valamennyi kérdésben jóval nagyobb volt a magyar, mint az amerikai „elégedettek” aránya. Mindeközben közismert, hogy a magyarok általában nem igazán „pozitív gondolkodók”. Valóban, a köztisztviselők is meglehetősen kritikusnak, sőt keserűen tudnak nyilatkozni, ha már kialakult egy személyes, bizalmi kapcsolat a kérdezővel. A kérdőívi válaszokat viszont úgy tűnik elkerülhetetlenül és növekvő mértékben a kincstári optimizmus uralja.

A másik jellegzetesség az „igen, ehhez is értünk, ezt is csináljuk” típusú válaszadás. Így pl. egy 2003-as köztisztviselői adatfelvétel során a kérdezettek több mint háromnegyede állította, hogy tud táblázatkezelőt használni, bár a közigazgatásban forgolódók jól tudják, hogy ilyenre alig van példa. A HR-vezetők mintegy harmada jelezte, hogy alkalmazzák a kompetenciaelemzés és -értékelés módszerét, ám kontrollkérdésre kiderült, hogy a pozitív választ adók túlnyomó többsége nincs is tisztában azzal, mi ez a technika. Hasonlóképpen Hajnal György (2007/a) kutatásában olyan rendkívül bonyolult üzleti technikák, mint pl. a Business Process Reengineering alkalmazásáról számoltak be nagy arányban még kis közigazgatási hivatalok is, amelyek alkalmazása ezeknél egyszerűen kizárt.

A válaszokat elsődlegesen – szubjektív benyomásom szerint – mindig is, de egyre növekvő mértékben az egzisztenciális félelem, illetve a mindenáron való megfelelni akarás motiválja. Így a válaszok gyakran jobban reflektálnak arra, hogy a kérdezett mit gondol – sokszor tévesen – arról, hogy mi lehet a „helyes válasz”, az elvárás, mint a valóság tényeire. Ezt valamennyi válasz esetében figyelembe kell venni, és lehetőség szerint megfelelő eszközökkel kezelni.

⁵ A kérdés pontosan a következőképpen hangzott: „Ideális esetben a teljesítménycélok év eleji kitűzése a beosztott és a vezető közötti érdemi párbeszéd keretében születik meg. Ennek során figyelembe veszik a már elért eredményeket, objektívan igyekeznek meghatározni a kitűzendő célokat. Az egyéni teljesítménycélokat az ágazati, illetve szervezeti célokból vezetik le. Tapasztalata szerint a gyakorlat mennyiben tér el ettől az ideáltól?”

⁶ Mivel rangsorolásról van szó, az alacsonyabb érték előbbre sorolást, vagyis nagyobb fontosságot jelez.

⁷ Az összes HR-vezető, aki jelezte, hogy a teljesítményértékelés problémákat is felvet.

⁸ Magyarul jó ismertetést ad: Bakacsi (1996: 104–107. old.). A teljesítményértékelés és az elmélet viszonyáról: OECD (2005: 32. old.).

⁹ A két kérdéssel kapcsolatos korrelációs adatokat mutatja be a következő táblázat:

	Korrelációs együtthatók	
	ETÉ növeli a teljesítményt	ETÉ alapú béreltérítés preferálása vs. status quo
Az ETÉ növeli a teljesítményt	1,000 **	0,048
Eltérítették-e a bérét	0,125 **	0,043
Felettese értékelése reális-e?	0,159 **	0,009
Magas fizetéshez teljesítmény v. kapcsolat kell?	0,111 **	0,090 *
A politika nagy szerepet játszik a közigazgatásban	0,129 **	0,022

* – szignifikancia $\leq 0,01$

** – szignifikancia $\leq 0,001$

¹⁰ Ebben az esetben tehát együtt, egymástól el nem választva vizsgáljuk azt a kérdést, hogy az ETÉ mennyire reális (ad 4), és, hogy a béreltérítés mennyire alapszik az ETÉ-n (ad 3), vagyis: a béreltérítés mennyire kapcsolódik a tényleges teljesítményhez. Technikailag azért kell a béreltérítés tényéből kiindulni, mert magának az ETÉ-nek az eredményéről nincs információnk, illetve – az nem lévén standardizált – statisztikailag nehezen is lenne kezelhető. A béreltérítés indikátora lehet a pozitív értékelésnek, hiszen arra kiemelkedő teljesítmény esetében kerül sor, bár ez az összefüggés fordítva nem áll fenn: a kiemelkedő teljesítmény, mint láttuk, nem feltétlen vezet pozitív béreltérítéshez.

¹¹ Az így kapott eredmények csak korlátozottan értelmezhetőek a köztisztviselőkre, hiszen a közszférában számos más csoport is jelen van. Így a szolgálati jogviszony alá tartozók, akik esetében ETÉ-re szintén sor kerül, és a közalkalmazottak nagyobb csoportja, akik esetében a közalkalmazotti törvény maga nem teszi kötelezővé az ETÉ-t.

¹² Utaltam már rá, máshol pedig részletesen is kifejtettem (Gajduscheck, 2004), hogy az olyan intézményeknek, mint az

ETÉ, egyszerűen létezésük miatt van egy erőteljes szimbolikus funkciója. Jelen esetben a „modern”, „üzleti stílusú”, a „nemzetközi trendeket közvetlenül követő”, „hatékony”, „nem bürokratikus” közigazgatás képét sugallja. Ez a fajta latens funkció azonban magának az intézménynek a meghirdetésével, Magyarországon: jogszabályba foglalásával érvényesül. Az alábbiakban az ETÉ-nek a gyakorlatban megjelenő esetleges latens funkcióit kutatjuk.

- ¹³ Ez utóbbi feltételezés megalapozott lehetne, ha a karriertervezés, az előmeneteli rendszer erre alapot adna. Ha pl. a minisztériumi apparátusok jórészt az alsóbb szintű szervekből a legkiválóbbakat kiválogatva állnának fel, vagy a vezetők szigorú kiválasztási eljárásban, megfelelő feltételek megléte esetén kerülhetnének pozícióba. Erről azonban – mint azt máshol bemutattam (Gajdusчек, 2004; 2005) – a magyar közigazgatásban nincs szó.
- ¹⁴ Pontosán ez a helyzet a minősítéssel, amelynek a mai közszolgálati rendszerben kizárólag szimbolikus funkciója van.

Felhasznált irodalom

- Bakacsi Gy.* (1996): Szervezeti magatartás és vezetés. Budapest: KJK
- Bossaert, D. – Demmke C.* (2003): Civil Services in the Accession States. Maastricht: EIPA
- Crozier, M.* (1981): *A bürokrácia jelensége.* Budapest: KJK
- Demmke, C.* (2004): European Civil Services between Tradition and Reform. Maastricht: EIPA
- Gajdusчек Gy.* (2001): Bureaucracy: Is it Efficient? Is it Not? Is that the Question? *Administration and Society* Vol, 34 No. 6
- Gajdusчек Gy.* (2004): A magyar közszolgálati szabályozás egyes sajátosságai. In: *Állam- és Jogtudomány XLV.* 3–4.
- Gajdusчек Gy.* (2005): Szakértelem és/vagy politika. A magyar közszolgálat jogi és empirikus elemzése. *Politikatudományi Szemle* 2005/2 pp. 111–134.
- Gajdusчек Gy.* (2007): A köztisztviselő munkájának értékelése. A magyar jogi szabályozás és gyakorlat elemzése az empirikus adatok tükrében. *Humánpolitikai Szemle* (megjelenés alatt)
- Hajnal Gy.* (2001): Egyéni teljesítménymérés és -értékelés a közigazgatásban: tapasztalatok és lehetőségek a magyar KTV-szabályozás tükrében (Kézirat, Magyar Közigazgatási Intézet)
- Hajnal Gy.* (2007): Az egyéni teljesítményértékelési rendszer működésének tapasztalatai a magyar közigazgatásban. *Vezetéstudomány* 2007, 7–8. sz.
- Hajnal Gy.* (2007/a): Az önkormányzati hivatali működés korszerűsítésének irányai és lehetőségei. *Vezetéstudomány* 2007, 10. sz.
- Habermas J.* (1981): *A kommunikatív cselekvés elmélete.* Budapest: ELTE Szociológiai Intézet
- Haque, Shamsul M.* (2006): *Modernizing Government: The Way Forward – An Analysis.* *International Review of Administrative Sciences* 2006/3.
- Ingraham, P. W.* (1996): *Evolving Public Service Systems.* In: Perry, James L. (ed.): *Handbook of Public Administration.* San Francisco: Jossey-Bass pp. 375–395.
- Karoliny M. – Lévai Z.* (2005): *Teljesítményértékelés a közszolgálatban.* In: Karoliny Mártonné – Lévai Zoltán – Poor József: *Emberi erőforrás-menedzsment a közszolgálatban.* Budapest: Szókratész.
- Kettl, Donald F.* (2006): *Modernizing Government: The Way Forward – A Comment.* In: *International Review of Administrative Sciences* 2006/3.
- Linder V.* (2006): *Az egyéni teljesítményértékelés és kompetenciaalapú emberi erőforrás-gazdálkodás a közszolgálatban.* In: *Humánpolitikai Szemle* XVII/10. pp. 30–45. és XVII/11 pp. 48–55.
- Lőrincz L.* (2005): *A közigazgatás személyi állománya.* In: Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei.* Budapest: HVGORAC pp. 259–405.
- Merton Robert K.* (1980): *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra.* Budapest: Gondolat
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik* (2006): *The Institutionalization of Political Discretion in Post-communist Civil Service Systems. The Case of Hungary.* In: *Public Administration* Vol 84, No. 3, pp. 693–716.
- OECD* (2005): *Performance-related Pay Policies for Government Employees.* Paris: OECD Publishing
- OECD* (2005/a) *Modernising Government.* Paris: OECD GOV/PGC/RD (2005/2.)
- OECD* (2004): *Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries. An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management.* GOV/PGC/HRM 2004. 3FINAL
- OECD* (2003): *Public Sector Modernisation. Modernising Public Employment.* Paris: OECD 2003 GOV/PUMA(2003)18, 28 Oct. 2003
- Owen, E.H.* (2003). *Public Management and Administration,* New York: Palgrave Macmillan
- Shafritz, J.M. – Riccucci, N.M – Rosenbloom, D.H – Hyde, A.C.* (1992): *Personnel Management in Government.* New York: Marcel Dekker
- Talbot, Colin* (2006): *Modernizing Government: The Way Forward – A Comment.* In: *International Review of Administrative Sciences* 2006/3.
- Wilson, James Q.* (1989): *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It?* US: BasicBooks
- Wise, Lois R.* (1996): *Enhancing Employee Performance.* In: Perry, James L. (ed.): *Handbook of Public Administration.* San Francisco: Jossey-Bass pp. 392–404.
- Wroom, V.H* (1964): *Work and Motivation.* New Yourk: John Wiley & Sons

Cikk beérkezett: 2007. 6. hó
Lektor vélemény alapján átdolgozva: 2007. 9. hó