

Required performance? The diagnosis of the personal performance evaluation system used in public administration

ZOLTÁN FELMÉRY

The overall competitiveness of Hungary has shown a negative tendency in the last decade. The reason of that – among other phenomenons – is the decreasing competitiveness of public administration. The role of public administration in overall competitiveness is significant, turning back the negative tendency – increasing the typical low performance orientation – is a key factor in the catching up and convergence process. To increase the performance of public administration, appropriate performance management methods are necessary to be applied. Based on document analysis, this study reviews the process of performance evaluation used in Hungarian public administration and concludes that, although the applied methods are similar to the ones used in the private sector, quantified indicators are still missing.

Keywords: public administration, competitiveness, performance evaluation, system-level guarantee and risk.

JEL codes: H83, M50.

Megkövetelt teljesítmény? A közigazgatásban alkalmazott egyéni teljesítményértékelési rendszer diagnózisa

FELMÉRY ZOLTÁN¹

Magyarország versenyképességének megítélése az elmúlt évtizedben meglehetősen negatív tendenciát mutat, többek között a közszektorra jellemző versenyképesség-romlásnak köszönhetően. A közszféra versenyképességben betöltött szerepe megkérdőjelezhetetlen, növelése – a Magyarországra jellemző alacsony teljesítményorientációt legyőzve – az ország felzárkózása szempontjából kulcskérdés. Ahhoz azonban, hogy a „köz-teljesítmény” növekedésnek indulhasson, megfelelő teljesítménymenedzsment-eszközök alkalmazására van szükség. Jelen tanulmány a dokumentumelemzés eszközrendszerén keresztül – a versenyszférára jellemző megoldások érintőleges bemutatása mellett – áttekinti a közigazgatásban használt egyéni teljesítménymérési és -értékelési gyakorlatot, és arra a következtetésre jut, hogy bár a közigazgatásban alkalmazott gyakorlat célrendszerét tekintve egyre inkább közelít a versenyszférára jellemzőhöz, a megfelelően számszerűsíthető értékelési mutatók továbbra is hiányoznak.

Kulcsszavak: közigazgatás, teljesítményértékelés, versenyképesség, rendszerszintű garanciák és kockázatok.

JEL kódok: H83, M50.

Bevezető

A teljesítményorientáció annak a mértéke, hogy egy szervezet, illetve társadalom mennyire bátorítja tagjait teljesítményük növelésére (Bakacsi 2012). A teljesítményorientáció egy kulturális sajátosság, egy adott pillanatban a társadalomban fennálló adottság, nem megfelelő értéke szükségszerűen felértékeli a teljesítmény növelésére irányuló külső ösztönzők használatát. A Global Leadership and Organizational Behaviour Effectiveness – köznapi nevén GLOBE – kutatás eredményei azt mutatják, hogy a teljesítménycentrikusság alapján Magyarország az 58. helyet foglalja el a 61 országot tartalmazó rangsorban (Jarjabka 2010).

¹ PhD-hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem; tudományos segédmunkatárs, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, e-mail: felmery.zoltan@uni-nke.hu.

A magyar társadalmat jellemző alacsony teljesítményorientáció az ország versenyképességének megítélésében is visszaköszön. A versenyképesség a nemzetközi versenynek tartósan kitett vállalatok, iparágak, régiók, nemzetek és nemzetek feletti régiók képessége viszonylag magas tényezőjövedelem és viszonylag magas foglalkoztatási szint létrehozására (Framework Conditions for Industrial Competitiveness 1994, idézi Némethné Gál 2010). A 2000-es években végzett Állami Számvevőszéki vizsgálatok, az Institute of Management Development (IMD) World Competitiveness Center versenyképességi évkönyvei, valamint a Világ-gazdasági Fórum versenyképességi jelentései egyaránt romló versenyképességi mutatószámokról számolnak be Magyarországot tekintetében (Állami Számvevőszék Kutatóintézete 2010). Kijelenthető továbbá, hogy a 2000-es évek közepétől az összesített versenyképességi mutatószámoknál, valamint az üzleti szektor versenyképességénél egyaránt nagyobb mértékben romlott a kormányzati szektor versenyképessége. A közszektor teljesítménye az elmúlt évtized távlatában nemhogy nem segítette Magyarországot versenyképességének javulását, hanem jelentékeny szerepet vállalt a visszaeső nemzeti versenyképességi mutatószámok kialakulásában (Felméry 2014).

A fentiekből következik, hogy az állami szektor teljesítményének növelése nélkül az összesített versenyképességi mutatószámokban sem fog szignifikáns javulás bekövetkezni. A rendelkezésre álló statisztikák alapján nem felfejthető, hogy a romló versenyképesség milyen arányban tudható be az állami munkavállalók teljesítményromlásának, illetve milyen arányban az alkalmazott intézményi megoldások eredménytelenségének. Egy azonban biztos: a teljesítmény növelésének egyik lehetséges módja az alkalmazott intézményi megoldások eredményességének és hatékonyságának növelése (Acemoglu–Robinson 2013).

Jelen tanulmány arra kíván koncentrálni, hogy napirendre vegye az állami foglalkoztatottaktól elvárt teljesítménykövetelmények kérdését. Magyarországon minden ötödik foglalkoztatott állami munkavállaló, a 2011. évi adatok értelmében – a közfoglalkoztatottakat nem számítva – 682 ezer fő dolgozik a közszektorban (Központi Statisztikai Hivatal 2011). Az állami munkavállalók tekintetében legfontosabb három nem-

zetgazdasági ágazatról – közigazgatás, védelem, kötelező társadalombiztosítás; oktatás; humán-egészségügyi, szociális ellátás – egyaránt kijelenthető, hogy az ott foglalkoztatottak legalább háromnegyede állami alkalmazott. Annak köszönhetően pedig, hogy a közép-kelet-európai régión belül Magyarországon az egyik legmagasabb az állami foglalkoztatottak összefoglalkoztatottakhoz viszonyított aránya – a 22,4 százalékos arány százalékpontokkal előzi meg a szomszédos országokra jellemző 18,4 százalékos átlagos értéket (International Labour Office 2007) –, különösen felértékelődik az állami alkalmazottak által leadott teljesítmény megítélésének a kérdése.

Vizsgálati eszközrendszer

A fentiek alapján a kérdéskör vizsgálata érdemi kutatói figyelmet igényel. Még akkor is, ha a közszektorban nem egyszerű olyan fogalmak definiálása, mint leadott teljesítmény, eredményesség vagy éppen hatékonyság. A közfeladatok ellátásából következően ugyanis a versenyszférában használt hagyományos mutatószámok és számviteli kategóriák, valamint azok alapértelmezett következményei csak korlátozottan értelmezhetőek/értelmezendőek. Nem is beszélve arról, hogy a definíciós korlátok oly módon is jelentkeznek, hogy a közszféra területi sokszínűségéből kifolyólag az egyes ágazati területek különböző teljesítmény- és eredményfogalmakat igényelhetnek. Általánosítható, minden területre kiterjedő – ugyanakkor a közhelyeken túlmutató – modellek életképessége ezért több mint kérdéses. A kialakult helyzet feloldására az elemzés a következő eszközrendszerrel él. Az ágazati specifikumokból adódóan nem kívánja a közszolgálati szektor egészének teljesítményértékelési módzatait megvizsgálni, hanem kizárólag egy ágazati területre koncentrál, a közigazgatási ágazatban alkalmazott egyéni teljesítményelvárások kitűzésének és azok számonkérésének gyakorlatát tekinti a vizsgálat tárgyának. A vizsgálati fókusz szűkítésének indoka az aktualitás. A 2013. január 21-én kibocsátott, a közszolgálati tisztviselők egyéni teljesítményértékeléséről szóló kormányrendelet, valamint az ezt követő miniszteri rendeletek olyan megújult, egységes értékelési rendszert vezetnek be a közigazgatásba, amely alapján mintegy 175 ezer – a civil közigazgatásban, a rendvéde-

lemben, illetve a honvédelemben dolgozó – munkavállaló teljesítményének értékelése válik lehetővé (Kormány 2013). A kiadott kormányrendelet előzménye a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, melyben a közigazgatás személyzeti igazgatási tevékenységének megújítási igényét megfogalmazták. A dokumentum a teljesítményértékelési rendszer reformja során misszióként kifejezi egy olyan rendszer kiépítésének és bevezetésének igényét, amely a tisztviselők teljesítményének mérése, értékelése, valamint az ebből következő javítása révén a szervezeti célok elérését nagyobb mértékben támogatja, ezáltal pedig a Kormányzat által „Jó Állam” néven megfogalmazott, a hatékonyabb és eredményesebb közigazgatási feladatellátást szimbolizáló koncepció kialakításához egyaránt hozzájárul (Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0 és 12.0, 2011 és 2012).

A diagnózis felállításához a tanulmány a dokumentumelemzés eszközrendszerét választja. Egyrészt az elmúlt években módosításra került szabályozói környezetet kívánja ismertetni. Másrészt, a versenyszféra, valamint a közigazgatás korábbi teljesítményértékelési gyakorlatát vizsgáló szakirodalmakon keresztül, a különböző rendszerekkel szemben támasztott célokat kívánja bemutatni. A bevezetésre kerülő rendszer, valamint az egyéni teljesítményértékelési rendszerek bevezetésétől elvárt általános célok összevetésével arra a kutatási kérdésre kíván válaszolni, hogy a közigazgatásban Magyarországon újonnan bevezetésre kerülő rendszer mennyiben válthatja be a stratégiai dokumentumokban megfogalmazott reményeket, az értékelt köztisztviselők munkaminőségének javítása révén mennyiben tud hozzájárulni a közszektor – egy részének – teljesítménybővítéséhez, ezáltal pedig közvetve az ország versenyképességének növekedéséhez. A párhuzamosságok, valamint a különbségek felismerése révén – hatástanulmányok hiányában az intuíció szintjén – megpróbálja felbecsülni a kialakított közigazgatási egyéni teljesítményértékelési rendszer céllelésének esélyeit, s egyúttal közvetve hozzá kíván járulni a rendszer esetleges továbbfejlesztési igényeinek megfogalmazásához – ezzel mintegy előmozdítva a közösen kimondott célokat: a közszektor teljesítményének javításán keresztül Magyarország felzárkózásának felgyorsítását.

Egyéni teljesítményértékelés a vállalati gyakorlatban

A versenyszféra vállalatai kiemelt figyelmet fordítanak a teljesítmény mérésére és értékelésére. Az üzleti gyakorlatban mind szervezeti, mind funkcionális, mind egyéni szinten egyaránt jelen van a leadott teljesítmény számszerűsítésének az igénye. Igaz ugyan, hogy a gyakorlatban alkalmazott rendszerek tudományos keretek közötti dokumentálásában a szervezeti és funkcionális szintű teljesítményértékelés került túlsúlyba, a szakirodalom azonban az egyéni szinten értelmezett teljesítményértékeléssel is behatóan foglalkozik – mégpedig annak a felismerésnek köszönhetően, hogy az alkalmazott – egyéni szinten egyaránt értelmezett – rendszerek léte jelentékeny hatással van az egyén munkavégzésének eredményességére, ezáltal pedig a szervezeti célok elérésének képességére. A témakör – az elméleti műhelyekben kutatókat, valamint a vállalati gyakorlatban érintett szakembereket egyaránt foglalkoztató mivolta indokán – számos publikációt termelt ki az elmúlt években. Ezek teljes körű bemutatására a terjedelmi korlátokból következően nyilvánvalóan nincs lehetőség, a tendenciák érzékeltetésére azonban kísérletet kívánunk tenni.

A napjainkban alkalmazott egyéni értékelési eszköztár komoly történelmi múlttal büszkélkedhet. Az első teljesítményértékeléshez köthető példával az időszámítás kezdetét követő harmadik században találkozhatunk, írásos emlékek igazolják számunkra, hogy ekkoriban a Wei-dinasztia már értékelte a munkásokat (Nagy 2007). Az első modern kori teljesítményértékelésre pedig – a szakirodalom által is szívesen hivatkozott – példa a Robert Owen tulajdonában lévő skóciai vászonüzemben az 1800-as évek elején alkalmazott megoldás (Bakacsi et al. 2005). A munkapadok felett lógó farudacsák színéből mind maga a munkás, mind a teljes üzem képet kaphatott az ott dolgozó aznapi teljesítményéről. A teljesítményértékelés rohamos elterjedése azonban a 20. századra tehető. A pszichológia tudományterületének fejlődésével az értékelésben megjelenő, a személyiségjegyekre építő értékelő módszerek honosodtak meg a vállalati gyakorlatban. A témakörben készített vizsgálatok szerint 1961-ben az amerikai vállalatok 61 százaléka, 1977-ben pedig 95 százaléka rendelkezett valamilyen értékelési rendszerrel (Bakacsi et al. 2005).

Vállalati célok és elvárások

Az egyéni teljesítményértékelési rendszerek gyakorlati bevezetésének elterjedésével a tudományos közösség is napirendre vette a kérdéskör vizsgálatát, s a vállalatok által meghatározott céloknak megfelelő rendszerek leírása markáns kutatási iránnyá vált. Ennek keretében megfogalmazták azokat a vállalati célokat és elvárásokat, amelyeket egy bevezetésre kerülő teljesítményértékelési rendszernek elő kell mozdítania. Bakacsi és szerzőtársai (2005) Cleveland és Murphy kutatására hivatkozva közzéteszik az egyéni teljesítményértékeléstől elvárt legfontosabb vállalati célokat: visszajelzés az egyénnek a teljesítményéről, információ a fizetési döntésekhez, az egyén erősségeinek és gyengeségeinek beazonosítása, a személyzeti döntések dokumentációja, az egyéni teljesítmény elismerése, a nem megfelelő teljesítmény beazonosítási lehetősége, valamint hozzájárulás a szervezeti célok definiálásához. Ezt John Storey-ra való hivatkozással – a célokat az értékelési folyamatban részt vevő személyek szerint tipologizálva – kiegészítik azzal, hogy az értékeléshez nyilvános és magáncélok egyaránt társíthatóak. Az értékelők számára a teljesítmény javítása, az egyéni és szervezeti célok összekapcsolása, valamint a fizetési döntések meghozatala, az értékeltek számára a saját teljesítményről kapott visszajelzés, a vezetővel történő kapcsolat kialakítása, valamint a képzési szükségletek feltárása minősülnek nyilvános céloknak. Az értékelés folyamatát azonban – a nyilvános célok mellett – magáncélok hálózata veszi körül. Az értékelő esetén a vezetői pozíció erősítése, a deviáns munkatársak megfigyelmezése, az elhallgatott problémákról információk szerzése, a szervezeti feszültségek csökkentése, az értékeltek számára a vezetővel történő személyes kapcsolat kialakítása, a saját elfogadottság minél nagyobb mértékű erősítése, valamint speciális elbánás és jutalmak kialakítása sorolhatóak a magánjellegű célok közé (Storey 1995, idézi Bakacsi et al. 2005).

Az egyéni teljesítményértékelési rendszerekkel kapcsolatos célok meghatározásának témájában született publikációk többségükben a tisztán elméleti modellek felállításával operálnak, azonban arra is találhatunk példát, hogy valamilyen vállalati körből vett empiriával támogatva fejtik ki érveiket. A glasgowi Strathclyde Business School

munkatársai írásukban a teljesítményorientációt támogató teljesítmény-értékelési rendszer jellemzőit gyűjtötték össze. 64 skót – a European Foundation for Quality Management Kiválóság modelljét alkalmazó – szervezet elemzése alapján arra a megállapításra jutott, hogy egy ideáltípusú egyéni teljesítményértékelő rendszer a következő irányelvekkel jellemezhető: a vállalat minőségre való törekvésének egyik szimbóluma, célja az egyéni teljesítmény növelése, elősegíti a vásárlói igények kielégítését, valamint megteremti a munkavállalók aktív részvételét az értékelési folyamatban. Amennyiben egy vállalatnál ezen irányelvek alapján kerül kialakításra a teljesítményértékelés rendszere, az hozzájárulhat mind a szervezeti, mind a vevői értékteremtési folyamathoz (Soltani et al. 2003).

Az egyéni teljesítményértékelési rendszerrel szemben elvárt vállalati célokat az 1. táblázat szemlélteti.

1. táblázat. Az egyéni teljesítményértékelési rendszerektől elvárt legfontosabb vállalati célok

Az egyéni teljesítményértékelési rendszerektől elvárt legfontosabb vállalati célok			
Cleveland és Murphy alapján	Storey alapján		Soltani et al. alapján
	Nyilvános célok	Magáncélok	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ visszajelzés az egyénnek a teljesítményéről ▪ információ a fizetési döntésekhez ▪ erősségek és gyengeségek beazonosítása ▪ a személyzeti döntések dokumentációja ▪ az egyéni teljesítmény elismerése ▪ a nem megfelelő teljesítmény beazonosítási lehetősége ▪ hozzájárulás a szervezeti célok definiálásához 	<p>Értékelő:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ a teljesítmény javítása ▪ az egyéni és szervezeti célok összekapcsolása ▪ fizetési döntések meghozatala <p>Értékelt:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ teljesítményről kapott visszajelzés ▪ vezetővel történő kapcsolat kialakítása ▪ képzési szükségletek feltárása 	<p>Értékelő:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ a vezetői pozíció erősítése ▪ a deviáns munkatársak megfigyelmezése ▪ információk szerzése az elhallgatott problémákról ▪ szervezeti feszültségek csökkentése <p>Értékelt:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ vezetővel történő személyes kapcsolat kialakítása ▪ a saját elfogadottság minél nagyobb mértékű erősítése ▪ speciális elbáns és jutalmak kialakítása 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ az egyéni teljesítmény növelése ▪ a vevőigények kielégítésének elősegítése ▪ munkavállalók aktív részvételének elősegítése

Forrás: saját szerkesztés Bakacsi et al. 2005 és Soltani et al. 2003 alapján

Az alkalmazás és az üzleti sikeresség kapcsolata

A célok azonosítása során az egyéni teljesítmény növelésének igénye mindhárom fenti tipológiában megjelenik. Az elképzeléssel azonban, hogy az egyéni teljesítményértékelési rendszerek alkalmazása és az üzleti sikeresség között egyértelműen kimutatható a kapcsolat, nem minden szerző ért egyet. Az egyéni értékelési rendszerek alkalmazása és a vállalati sikeresség közötti kapcsolat kutatása közkezdvelt téma, még akkor is, ha – vagy talán éppen azért, mert – a közvetlen kapcsolatot eddig nem sikerült minden kétséget kizárólag bizonyítani. Soós Róbert Attila, a Budapesti Corvinus Egyetem Versenyképesség Kutató Központja által készített, *Versenyben a világgal* címet viselő kutatás adatait felhasználva, a vállalatok által alkalmazott egyéni teljesítményértékelési megoldások, valamint a vállalati sikeresség kapcsolatrendszerét vizsgálva például arra a következtetésre jutott, hogy a kutatás során nyert adatokból nem igazolható, hogy az egyéni teljesítményértékelési rendszert kialakító vállalatok nagyobb mértékű üzleti sikerességgel lennének jellemezhetőek (Soós 2001).

A sikerességhez történő hozzájárulás hiátusának egyik oka lehet az alkalmazott teljesítményértékelési rendszerek kulturális különbségeknek történő megfeleltetésének a hiánya. Takács Sándor – a már szintén hivatkozott – GLOBE-kutatás országprofiljainak áttekintése során, a különböző kulturális jellemvonásokból kiindulva megállapította, hogy az anyavállalatok által kifejlesztett teljesítményértékelési rendszerek „ránccfelvarrás” nélküli alkalmazása nem biztos, hogy a külföldi leányvállalatok esetén is működik. A szerző írásában áttekinti az amerikai (mennyiségi szemlélet, erős eredményorientáció, rövid távú célkitűzések), a francia (erős bürokratizmus, nagy hatalmi távolság, alacsony bizonytalanságkerülés, személyes szabadság tiszteletben tartása, nagymértékű felelősségvállalás), a német (erős bürokratizmus, jelentős asszertivitás, alacsony humanisztikus értékrend), valamint a holland (alacsony hatalmi távolság, nagyobb mértékű bizonytalanságkerülés, közepes teljesítményorientáció, kismértékű asszertivitás, hosszú távú időorientáció) nemzeti és szervezeti kultúrára jellemző ismerveket. Egyúttal a hazai jellemzőkkel történő összehasonlításban kísérletet tesz

a hazai szervezeti keretek között kialakítandó szervezeti kultúra – és az ahhoz szorosan illeszkedő teljesítményértékelési rendszer – irányelveinek megfogalmazására. Ennek meghatározása során felhívja a figyelmet arra a nehézségre, hogy a ténylegesen létező kulturális értékek, valamint az elérni vágyott kulturális értékek közötti különbségek más-más jellemvonásokkal bíró szervezeti kultúrát szükségeltethetnek. A létező kulturális értékek alapján Magyarországon egy rámenős, nagy hatalmi távolsággal és alacsony bizonytalanságkerüléssel jellemezhető versengő csoportkultúrára szükséges építeni a vezetési és értékelési modelleket, a vágyott kulturális értékek alapján pedig egy jól szabályozott, hosszabb időorientációval jellemezhető, kisebb hatalmi távolsággal és magasabb bizonytalanságkerüléssel jellemezhető kultúrára. A teljesítményértékelési rendszerek szintjén ez a következőket jelenti: ma valahol a francia és a német modellek között elhelyezkedő, a jövőben pedig valahol a német és a holland modell között elhelyezkedő kevert rendszereket célszerű alkalmazni (Takács 2001).

Említésre érdemes továbbá az a jelenség, hogy az egyéni teljesítményértékelési rendszerek megítélése szervezetten belül is jelentősen eltérhet. McClean a legnagyobb skót önálló kiskereskedelmi szövetkezetben, a Scotmidben kutatta a HR-funkció és az általa nyújtott tevékenység-portfólió szervezeti fontosságát. Ennek keretében – többek között – a teljesítménymenedzsment mint HR-tevékenység szervezeti elfogadottságát is vizsgálta. Az eredmények értelmében az alkalmazott négyfokozatú skálán a HR-vezetők 3,03 átlagos értékkel, az egyéb működési területek vezetői 2,83-as átlagos értékkel jellemezték a teljesítménymenedzsment üzleti fontosságát. A tevékenység aktuális teljesítményét pedig a HR-vezetők 3,71 átlagos értékkel, az egyéb működési területek vezetői pedig 2,92 átlagos értékkel honorálták. Az értékekből két felismerés egyértelműen észrevehető. Egyrészt a HR-vezetők tevékenység iránti elfogultsága (ezáltal pedig a tevékenység kielégítőnek való megítélése)², másrészt a vonalbeli vezetők által adott értékekből kö-

² Az értékek értelmezésének irányelve a következő: 3,0 felett egy tevékenység kielégítő, 2,5 és 3,0 között figyelmet kell fordítani rá, 2,5 alatt nem kielégítő.

vetkező fejlesztési szükségszerűség. A teljesítménymenedzsment tevékenység megítélése során adott érték azt szimbolizálja, hogy a terület fejlesztésére kiemelt figyelmet kell fordítani, akkor is, ha a képet némileg árnyalja, hogy megítélésük szerint nem létfontosságú HR-tevékenységről van szó (McClellan 2006).

Egyéni teljesítményértékelés a közigazgatásban

A bevezetőben leírtak értelmében napjainkra a közigazgatási tevékenység kiemelt területévé vált a teljesítménymenedzsment. Nem képzelhető el olyan reformkonceptió ezen az ágazati területen, amelynek keretében a munkavállalók teljesítményének mérési és növelési igényei meg ne fogalmazódnának. A bürokratikus koordinációt megvalósító intézményrendszeren belüli teljesítményelvárások kitűzéséről, ellenőrzéséről és értékeléséről, ezáltal pedig a munkavállalói teljesítmény javításáról való gondolkodás azonban egyáltalán nem új keletű jelenség. Az 1800-as évek végén már Max Weber – a porosz államműködés tapasztalataiból kiindulva – is foglalkozott a bürokratikus szervezetekben dolgozók teljesítménykövetelményeivel. A jóléti államok második világháborút követő tömegesebb kialakulása után egyértelműen felértékelődött az állampolgárok által elvárt szolgáltatási színvonal biztosításához szükséges munkavállalói teljesítményelvárásoknak a kérdése. Az 1980-as években kialakuló új közmenedzsment irányzat által a tevékenység végeredményére helyezett nagyobb hangsúlyban, a nagyobb mértékű hatékonyságra törekvésben, valamint a rugalmasabb szervezeti megoldásokban összegezhető irányelvek pedig szükségszerűen az igazgatási tevékenység fókuszába helyezték a teljesítmény növelésének kérdéskörét (Vassné 2001). Ennek köszönhetően pedig a közigazgatásban egyre nagyobb mértékben terjedtek el a teljesítmény mérését és értékelését lehetővé tevő eljárások. Egy, az Amerikai Egyesült Államokban 1977-ben készített felmérés szerint az önkormányzatok 76 százaléka, az állami intézményeknek pedig a 100 százaléka rendelkezett valamilyen teljesítményértékelési rendszerrel (Bakacsi et al. 2005). A napjainkban tapasztalható lelkesedés tehát egy, a 19. század végétől tendenciaszerűen velünk élő jelenség ismételt kivirágása. A közsze-

hazai versenyképességi deficite azonban szükségszerűen felértékeli számunkra a jelentőségét.

A vállalati teljesítményértékelésnél elmondottakhoz hasonlóan a közigazgatási ágazat esetén is elmondható, hogy a teljesítmény értékelésével foglalkozó publikációknak kizárólag egy töredéke tér ki az egyéni teljesítményértékelés témakörére. Általánosságban az a jellemző, hogy az elmúlt években megjelent nemzetközi publikációk többségükben egy adott nemzeti közigazgatás által alkalmazott reformgyakorlatra koncentrálnak, és ezen belül a teljesítménynövelés keretében érintőlegesen foglalkoznak a teljesítményértékeléssel. A megvalósult reformok és az általuk megváltoztatott közigazgatási intézmények teljesítményre gyakorolt hatásának vizsgálata mellett megjelennek azonban – volumenüket tekintve nyilvánvalóan lényegesen korlátozottabb számban – magához a szervezeti, valamint a munkavállalói teljesítmény méréséhez és értékeléséhez kötődő vizsgálatok és publikációk. Svédországban már 1992-ben készítettek szervezeti teljesítményt értékelő vizsgálatokat (Sandahl 1992), az évtized közepére pedig Európa számos országában kiterjesztésre került a közigazgatási teljesítményértékeléshez – különböző értékelési szinteken – szükséges modellek alkalmazása. Laura Tampieri az Ausztriában, Olaszországban és Szlovéniában a közszektor egészének teljesítményértékelése során alkalmazott indikátorokat elemzi (Tampieri 2005), Inesa Vorontchuk pedig a lett központi közigazgatásban alkalmazott egyéni teljesítményértékelési módszertant ismerteti (Vorontchuk 2004).

A nemzetközi szakirodalomban jelentkező arányok a magyar publikációk esetén is visszaköszönnek. A reformfolyamatok beválásának elemzése mellett a közigazgatás szervezeti rendszerében megvalósuló egyéni teljesítményértékelési megoldások vizsgálata is tárgya a hazai publikációknak. A közigazgatásban alkalmazott egyéni teljesítményértékelési megoldások négy alaptípusba sorolhatóak. Major László (2003), a nemzetközi gyakorlatot áttekintve, írásában bemutatja a négy típus (személyiségprofil alapú, magatartás alapú, végzett teljesítmény alapú, munkakör alapú értékelés) legfontosabb jellemvonásait. A teljesítményváltozások gyors nyomon követése, valamint a bizonyos – különösen az erőszakszervezeteknél jelen lévő, kényszerítő eszközöket is alkalmazó –

munkakörök által igényelt személyes tulajdonságok folyamatos figyelemmel kísérése személyiségprofil alapú értékelést tesz szükségessé. A nagyobb mértékben alkalmazott magatartás alapú értékelés minden ágazati területen megvalósítható, használatával könnyen meghatározhatóak a teljesítmény növeléséhez szükséges fejlesztési célok, bevezetésük és alkalmazásuk azonban költségesebb, mint az alternatív módszereké. A költségkímélés, valamint a munkavállalói összehasonlítás indokán a legelterjedtebb módszertan a végzett teljesítmény alapú értékelés. Az egzakt mérőszámok használatát feltételező eljárások alkalmazásával rangsorolhatóak ugyan az érintettek, fennáll azonban annak a problémája, hogy a rendszer nem veszi figyelembe annak a tényét, hogy külső – az értékelt által nem befolyásolható – tényezők is alakíthatják a teljesítményt. A legújabban alkalmazott értékelés pedig a munkakör alapú értékelés, melynek során munkakör-elemzési folyamat keretében meghatározott munkaköri elvárásoknak való megfelelés alapján ítélik meg egy munkavállaló teljesítményét (Major 2003). A felsorolt módszertanok kombinálására, egyúttal az ebből eredő szinergiák kialakítására – minden esetben emelkedő költségvonzatok mellett, de – nyilvánvalóan van lehetőség.

Célok és elvárások a közigazgatásban

Poór József, Barta Zsuzsanna és Karoliny Mártonné közös cikke a közigazgatási tevékenységet segítő emberi erőforrásmenedzsment-technikák szerepéről értekezik, a teljesítményorientáció nagyobb mértékű hangsúlyát pedig a New Public Management irányzat elterjedéséhez köti. A szerzők a teljesítményértékelési rendszerek bevezetésének céljaként az egyéni teljesítmény javulását, a teljesítményelvű szemlélet erősödését, a szervezeti célok nagyobb mértékű megvalósulását, a tisztviselők munkavégzésével szemben támasztott elvárások megfogalmazásának számonkérhetőségét, a teljesítményt érintő visszajelzések rendszeressé válását, valamint a szervezeti hatékonyság javulását határozzák meg. Amerikai kutatások tapasztalataira hivatkozva fontosnak tartják hangsúlyozni, hogy csak a szervezeti szinten testre szabott és az érintettek által elfogadott rendszer lehet sikeres a közigazgatásban is (Poór et al. 2006).

Szakály Bernadette írásában a teljesítményértékelési rendszer bevezetését az intézményi feladatok oldaláról közelíti meg, a rendszer által elvárt célokhoz pedig a személyi döntések nagyobb mértékű megalapozottságát, a kiválasztáshoz köthető munkaköri szempontok felvetését, a munkahelyi beválás előrejelzését, valamint a szervezetfejlesztési akciók nagyobb mértékű eredményességéhez történő hozzájárulását is hozzáteszi (Szakály 2005).

Krasz Katalin nem a közigazgatási szervezet, hanem az ott dolgozók szemszögéből vizsgálja a rendszerrel kapcsolatos elvárásokat. Saját – kérdőívek és fókuszcsoportos interjúk használatával megvalósított, 268 válaszadót³ tömörítő – kutatása során azonosítja, hogy melyek azok a faktorok, amelyek okvetlenül szükségesek egy, a közigazgatásban (is) alkalmazott teljesítményértékelési rendszer munkavállalók részéről történő elfogadásához. Ezek között az elvárások pontos definiálását, az értékelők elfogulatlanságát és hozzáértését, a visszajelzések gyakoriságát, az értékelők magatartását, az értékelési kritériumok jellegét, az értékeltek számára létező véleménykifejezési lehetőséget, a fellebbezési lehetőségek meglétét, valamint azt a ténytet tartja figyelembe veendő faktoroknak, hogy az értékelés alapja kizárólag a munkavégzés minősége legyen (Krasz 2008).

A közigazgatásban az egyéni teljesítményértékelési rendszerrel szemben elvárt célokat a 2. táblázat szemlélteti.

A célok megismerése alapján kijelenthető,⁴ hogy bár léteznek hangsúlykülönbségek, a vállalatok, valamint a közigazgatási szervezetek által az egyéni teljesítményértékelési rendszerek alkalmazásával kapcsolatban elvárt általános célok mégis meglehetősen hasonlóságot mutatnak. A továbbiakban ezeket az általános célokat tekintjük összehasonlítható alapnak.

³ Ebből 99 válaszadó közszolgálati szervezetenél és 169 fő a versenyszférában dolgozott.

⁴ A közigazgatásban alkalmazott rendszerekkel kapcsolatban kevésbé erős elvárás a fizetési döntésekhez, valamint a vevőigények kielégítéséhez történő hozzájárulás.

2. táblázat. Az egyéni teljesítményértékelési rendszerektől elvárt legfontosabb célok a közigazgatásban

Az egyéni teljesítményértékelési rendszerektől elvárt legfontosabb célok a közigazgatásban		
Póór–Barta–Karoliny alapján	Szakály alapján	Krasz alapján
<p>A szervezet szemszögéből:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ egyéni teljesítmény javulása ▪ a teljesítményelvű szemlélet erősödése ▪ szervezeti célok nagyobb mértékű megvalósulása ▪ tisztviselők munkavégzésével szemben támasztott elvárások számonkérhetősége ▪ teljesítményt érintő visszajelzések rendszeressé válása ▪ szervezeti hatékonyság javítása 	<p>A szervezet szemszögéből:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ személyi döntések nagyobb mértékű megalapozottsága ▪ munkaköri jellemzők meghatározása ▪ munkahelyi bevalás előrejelzése ▪ szervezetfejlesztéshez történő hozzájárulás 	<p>A dolgozók szemszögéből:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ elvárások pontos definiálása ▪ értékelők elfogulatlansága ▪ visszajelzések gyakorisága ▪ értékelték véleménykifejezési lehetősége ▪ fellebbezési lehetőségek megléte ▪ munkavégzés minőségére történő koncentráció

Saját szerkesztés Poór et al. 2006, Szakály 2005 és Krasz 2008 alapján

Bár a célok meghatározásával foglalkozó szakirodalom rendelkezésre áll és elméletben pontosan körülírja a tennivalókat, a bevezetésre kerülő egyéni teljesítményértékelési rendszerek értékelt munkavállalók által történő megítélése kívánnivalót hagy maga után. Krasz Katalin az előbbieken említett cikkében Barrier kutatásaira hivatkozva közlése, hogy az amerikai közszektorban dolgozó munkavállalók körében készített felmérések eredményei szerint a megkérdezettek mindösszesen 20 százaléka tartja sikeresnek a megvalósított értékelési programokat (Krasz 2008). Gajduschek György pedig az egyéni teljesítményértékelés és a következményként hozzá kapcsolódó béreltérítés vizsgálatával foglalkozó publikációjában több kutatás negatív tapasztalatait is megosztja velünk. Egy 2007-ben, véletlen mintavétel alapján végzett kutatás 376 HR-specialista válaszára épülő eredményei alapján, a válaszadók 33 százaléka nevezte ösztönzőnek a szervezeténél működő teljesítményértékelési rendszert (Gajduschek 2008). Ez valamivel jobb arány, mint a korábban érzékelték, sok öröme azonban szintén nem ad okot. Különösen abban az esetben, amennyiben felidézünk egy másik – szintén Gajduschek által ugyanott közölt – további szám adatot. Egy 2005-ben 1000 fő beosztott közreműködésével végzett kutatás eredményei szerint

a munkavállalók mindösszesen 18 százaléka gondolta úgy, hogy a számkérdés és a teljesítmény önmagában elég ahhoz, hogy valaki magasabb pozícióba kerülhessen egy szervezetnél (Gajduschek 2008). Ez újabb bizonyítékot szolgáltat arra, hogy miért is ilyen alacsony Magyarországon a munkavállalói teljesítményorientáció. Még akkor is, ha a képet némileg árnyalja, hogy megfelelő teljesítménnyel és megfelelő kapcsolatokkal együttesen ez az arány 66 százalékra emelkedik.

Teljesítményértékelés a szabályozók tükrében

A teljesítményértékeléssel kapcsolatban megfogalmazott negatív hangvételű vélemények mindenképpen arra ösztönöznek bennünket, hogy áttekintsük a közigazgatásban alkalmazott gyakorlat működési irányelveit és operatív jellemzőit. Ehhez pedig a hatályos törvényi és rendeleti szabályozókat kívánjuk segítségül hívni. Mielőtt azonban ezt megtennénk, mindenképpen le szeretnénk szögezni, hogy a fentiekben hivatkozott kutatási eredmények kivétel nélkül a korábbiakban alkalmazott gyakorlatot minősítik. Az elmúlt évben bevezetett rendeleti szabályozók által az egyéni teljesítményértékelés tekintetében bevezetésre kerülő követelmények változásokat hozhatnak a rendszer megítélésében is.

A jogszabályi háttér áttekintése során értelemszerűen *a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.)* jelenti a kiindulási alapot. A törvény egyrészt a központi államigazgatási szerveknél, azok területi szerveinél, valamint a rendőrség, a büntetés-végrehajtás, illetve a hivatásos katasztrófavédelem központi és területi szerveinél foglalkoztatott kormánytisztviselők és kormányzati ügykezelők, másrészt a helyi önkormányzati szerveknél foglalkoztatott köztisztviselők és közszolgálati ügykezelők közszolgálati jogviszonyát szabályozza. Személyi hatálya nem terjed ki tehát minden közigazgatási szervnél foglalkoztatott állami alkalmazottra,⁵ volumenét tekintve azonban így is

⁵ Egyrészt vannak teljes szervezetek, amelyeket nem érint (ilyenek például a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, illetve a különböző nemzetbiztonsági szolgálatok), másrészt nem terjed ki a fent nevesített szerveknél más jogviszonyban (például közalkalmazottként, közfoglalkoztatottként vagy a Munka Törvénykönyve szerinti jogviszonyban) foglalkoztatott munkavállalókra.

jelentékeny állami alkalmazotti létszám tartozik a törvény hatálya alá. A törvény számunkra azért kiemelten fontos, mert irányelveket tartalmaz a köz- és kormánytisztviselők teljesítményértékelésével kapcsolatban. Egyrészt az államigazgatási szervek kötelezettségeinél nevesíti a kormánytisztviselő teljesítményének értékelését és az értékelésen alapuló minősítést (75.§), másrészt meghatározza az értékelés általános irányelveit (130.§). Ezek között nevesítésre kerül, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója írásban értékeli a kormánytisztviselő teljesítményét, a teljesítményértékelés kötelező és ajánlott elemeket egyaránt tartalmaz, a teljesítményértékelés alapján a kormánytisztviselőnek jutalom fizethető, az évente legalább kétszer megvalósuló értékelés képezi a minősítés alapját, a minősítés alapján a kormánytisztviselő szakértői, illetve vezetői utánpótlás adatbázisba helyezhető, valamint a valótlan tartalmú teljesítményértékelés során tett ténymegállapítás megsemmisítése iránt a kormánytisztviselő jogvitát kezdeményezhet. A teljesítményértékelés és a kormánytisztviselői illetmény alakulása közötti viszonyrendszer irányelvei hasonlóképpen megfogalmazzák (133.§). A hivatali szerv vezetője az adott év személyi juttatásokra fordítható előirányzaton belül a megelőző év minősítése – vagy ennek hiányában teljesítményértékelése – alapján a besorolás szerinti kormánytisztviselői alapilletményének eltérítéséről dönthet. A döntési intervallum két végpontját a legfeljebb 20 százalékos csökkentés és a legfeljebb 50 százalékos emelés jelenti. A teljesítményértékelés⁶ során elért kiemelkedő eredmény azonban nem csak az eltérítés mértékében köszönhet vissza. A teljesítményértékelés eredményei alapján a kormánytisztviselő jutalomban is részesíthető (154.§). A fenti irányelveken túl további három kiemelt – számunkra azonban periférikusnak tűnő – kérdéskör esetén foglalkozik a törvény a teljesítményértékeléssel. Egyrészt a személyi anyagban megőrzésre kerülő dokumentumok között nevesíti a teljesítményértékeléshez és a mi-

⁶ Az illetményeltérítéssel kapcsolatosan hozott döntés fél év múlva – a következő teljesítményértékelés alapján – egyszer felülbíráható. Ebben az esetben azonban a már eltérített illetmény jelenti a kiindulási alapot, amelyhez viszonyítva maximum húsz százalékos csökkentési korrekció valósítható meg.

nősítéshez köthető iratokat (184.§), másrészt meghatározza, hogy a közszolgálati jogvita keretében kezelt, kormánytisztviselő által benyújtott közszolgálati panasz kiterjedhet a minősítéssel és a teljesítményértékeléssel kapcsolatos ügyekre (190.§), harmadrészt felhatalmazza a Kormányt, hogy rendeletben állapítsa meg a teljesítményértékelés kötelező és ajánlott elemeit, valamint a teljesítményértékelés és -minősítés rendjére, eljárásaira és szintjeire vonatkozó részletes szabályokat (259.§).

A részletes szabályozás legfontosabb dokumentuma *a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I. 21.) Kormányrendelet*. A kormányrendelet a Kttv. által nevesítetteken túl kijelöl további, az értékelésben részt vevő szervezeteket. A fegyveres szervekre – illetve az általuk foglalkoztatott hivatásos állományú tagjaikra –, valamint a honvédelmi szervekre – illetve az általuk foglalkoztatott szerződéses tisztekre és altisztekre – vonatkozó teljesítményértékelési rendszer ismertetésétől eltekintünk. Az egyszerűsítésnek két oka van. Egyrészt a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény hatálya alá tartozó tisztviselőknél ismertetésre kerülő teljesítményértékelési gyakorlat – a közös kormányrendeletből is láthatóan – az irányelvek és a megvalósítás szintjén is érdemi hasonlóságokat mutat, másrészt a létező különbségek érzékeltetése érdekében szükség lenne a hivatásos állomány jogállásáról szóló törvények és a teljesítményértékelés kapcsán született miniszteri rendeletek ismertetésére, ami meghaladná jelen tanulmány kereteit.

A kormányrendelet értelmező rendelkezései között (4.§) szokásos módon definiálja a használt fogalmakat, melyekből egyet mindenképpen szükségesnek tartunk kiemelni. Az értékelést ugyanis a következőképpen definiálja: *a teljesítmény értékelésére irányuló tevékenység, amikor – mérhető mutatók hiányában – az értékelő vezető megítélésén alapul a teljesítmény megállapítása*. A definícióban érvényesülő hozzáállás ugyanis megítélésünk szerint némi kockázatot hordoz magában. Nyilvánvalóan alkalmazkodik ahhoz a jelenséghez, mely szerint a közigazgatási tevékenységhez nem egyértelműen rendelhető hozzá megfelelően kvantifikálható mutatók, ugyanakkor az értékelés rendszerét kiteszi annak, hogy az ezek meghatározásához szükséges energia meg-

spórolása érdekében az értékelő vezető – abból adódóan, hogy kizárólag „puha” tényezők is képezhetik az értékelés alapját – ne is törekedjen számszerűsíthető elvárások megfogalmazására, illetve ezek visszamérésére. Ez pedig a kötelező teljesítményértékelési elemek meghatározása esetén is visszaköszön (5.§). A rendelet által nevesített, az értékelő vezető által az értékelési időszak elején meghatározott legfeljebb négy egyéni teljesítménykritériumnak ugyanis nem kell kiállnia a számszerű mérhetőség próbáját. Akár teljes egészében olyan egyéni teljesítménykövetelményeket is kijelölhetnek, amelyek kizárólag a vezetői megítélés alapján kerülnek értékelésre. Az egyéni teljesítménykövetelmények meghatározása (6.§) évente kétszer, minden esetben az értékelt munkatárssal közösen történik. Ha a meghatározott követelményekben a munkafeladatok átszervezése indokán változás következik be, az értékeléshez szükséges követelmények is értelemszerűen módosításra kerülnek. A módosításhoz már nem szükséges az értékelttel történő konzultáció, a módosítás tényét – valamint annak indoklását – azonban az értékelttel minden esetben közölni szükséges. Az egyéni teljesítménykövetelmények meghatározásakor értelemszerűen meg kell adni a követelményekhez társítható kimeneteket, eredményeket, teljesülési időpontokat és – amennyiben mérhető kritériumokkal van dolgunk – a mérés során használt indikátorokat egyaránt.

Az egyéni teljesítménykövetelmények meghatározása mellett az értékelés kötelezően egy további elemből, a munkamagatartás értékeléséből áll (5.§). A kompetencia alapú munka-magatartási tényezők értékelése során olyan tényezők (és altényezők) vezetői megítélésére kerül sor, mint szakmai (figyelem a feladatok végrehajtására, határidők betartása, jogszerűség betartása, fejlődés igénye), rendezettség (magatartási, viselkedési, öltözködési szabályok betartása), terhelhetőségi (munkatempó és feladatvállalás, aktivitás, stressztűrés és pszichés terhelhetőség), munkaidő-kihasználási, személyes és szociális (eredményorientáció és motiváltság, kommunikáció, csapatmunka és együttműködés, problémamegoldás), valamint vezetők esetén erőforrás-gazdálkodási tényezők. A teljesítményértékelés kötelező elemeihez kapcsolódó dokumentációs sablonokat a rendelet melléklete tartalmazza.

A kötelező elemek mellett a szervezeti vezető döntése alapján az értékelés részét képezhetik úgynevezett ajánlott elemek (8.§). Ezek közé stratégiai egyéni teljesítménykövetelmények, egyéni fejlesztési célok, év közbeni többletfeladatok, valamint értékelendő kompetenciák tartozhatnak. Az utóbbi három meghatározása értelemszerű, a szimpla, valamint a stratégiai egyéni teljesítménykövetelmények közötti különbség azonban – önmagából – a rendeleti szövegből nem derül ki számunkra.⁷ Amennyiben a kötelező elemek mellett ajánlott elemek alkalmazására is sor kerül, azokat minden esetben belső szabályzatban szükséges rögzíteni (9.§). Az értékelési szempontokat – legyenek azok akár kötelező, akár ajánlott elemek – értékelési sávok alkalmazásával szükséges értékelni. Az értékelési sávokat öt teljesítményfokozatba (kivételes teljesítmény [91–100 százalék], jó teljesítmény [71–90 százalék], megfelelő teljesítmény [51–70 százalék], átlag alatti teljesítmény [41–50 százalék], elfogadhatatlan teljesítmény [0–40 százalék]) összegezték. A teljesítményfokozatok alapján a módszertan készítőjét nem érheti a keménykezűség vádja, az egyes sávokhoz rendelt százalékos értékek megítélésünk szerint kellő jóindulatról tanúskodnak. Talán túlságosan is.

Az egyes tényezők szintjén elért százalékos értékek alapján – számítani átlagszámítással – kerül az összesített teljesítményszint megállapításra. E tekintetben is öt szint értelmezhető (A–E szint), a szintekhez rendelt százalékos értékek pedig a teljesítményfokozatoknál látott értékekkel megegyezőek (11.§). Az egyes értékelési tényezők közötti ará-

⁷ Még akkor sem, amennyiben elolvassuk a stratégiai egyéni teljesítménykövetelmény értelmező rendelkezések között megtalálható definícióját. E szerint ugyanis a stratégiai egyéni teljesítménykövetelmény a szervezet stratégiai célkitűzéséből lebontott egyéni feladat, amelynek teljesítésével a közszolgálati tisztviselő a stratégiai célok elérésére a munkavégzése során befolyással lehet, és amellyel elő tudja mozdítani a szervezet eredményes és hatékony munkáját. Reméljük ugyanis, hogy a szervezet eredményes és hatékony munkavégzéséhez való hozzájárulás a szimpla egyéni teljesítménykövetelményekkel szemben is elvárás. Azon munkakörök esetén pedig, amelyek a stratégiai szintű tervezéshez és végrehajtáshoz is hozzájárulnak, az egyéni teljesítménykövetelmények meghatározása esetén kell erre tekintettel lenni. A két tényező ilyen irányú elkülönítése tehát megítélésünk szerint felesleges.

nyok megállapítása ágazati szinten eltérhet és miniszteri rendeletben kerül rögzítésre. Az értékelés végén tehát egy számértékben, valamint ez alapján egy teljesítményszintben tömörítődik egy tisztviselő adott időszaki teljesítménye, teret adva ezáltal az összehasonlítási lehetőségeknek, valamint az ebből eredő következményeknek. Ezek közül talán a legfontosabb a tisztviselő minősítése. A tárgyévben megvalósult két teljesítményértékelés alapján a minősítést a tárgyévet követő évben szükséges elvégezni, igazodva a teljesítményértékelés során alkalmazott értékelési rendhez és számszaki értékekhez (18.§).

A munkáltató döntése értelmében opcionálisan a teljesítményértékelési folyamat része lehet az értékelt önértékelése (16.§). Ebben az esetben a vezetői értékelés előtt a munkatárs – a vezetővel azonos szempontrendszer mentén – értékeli saját, adott időszakban mutatott teljesítményét. Az önértékelés segítséget nyújthat a vezetői értékelés megtételéhez, szükségszerűen azonban nem orientálja azt semmilyen irányba. Akár az is megtörténhet, hogy az önértékelést semmilyen tekintetben sem veszi figyelembe az értékelő vezető. Az önértékelés alkalmazásától függetlenül, az értékelési folyamat minden esetben az értékelt részére történő visszajelzéssel zárul (17.§). Egy beszélgetés keretében az értékelő személy visszajelzi és indokolja a kialakult eredményeket, amely eredményekkel kapcsolatban az értékelt személy észrevételeket fogalmazhat meg. Amennyiben ez igényként felmerül, a munkavállalói érdekképviselőt is bevonhatják a visszajelzési folyamatba.

A teljesítményértékeléshez kötődő ágazati specifikumok miniszteri rendeletekben kerülnek szabályozásra. A korábbiakban kifejtettek értelmében jelen tanulmány kizárólag a közzolgálati tisztviselőket érintő, a Kttv. által kapott felhatalmazás alapján a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által jegyzett, *a közzolgálati tisztviselők egyéni teljesítményértékeléséről szóló 10/2013. (VI.30.) KIM rendeletre* helyezi a hangsúlyt. A miniszteri rendelet a kormányrendelettel összhangban – az ott leírtakat kiegészítve – alapvetően két dologra koncentrál. Egyrészt rendelkezik az értékelési tényezők közötti arányok megállapításáról, másrészt közzétesz egy, az értékelési folyamat során használandó módszertant.

Az eredmények súlyozása kapcsán a következők kerülnek megfogalmazásra. Amennyiben kizárólag a kötelező elemek használatára – azaz az egyéni teljesítménykövetelmények, valamint a munkamagatartás értékelésére – kerül sor, az eredmények megállapításakor e két tényezőt egyenlő arányban szükséges figyelembe venni. Amennyiben azonban a kötelezőn túl az ajánlott elemek (stratégiai egyéni teljesítménykövetelmények, egyéni fejlesztési célok, év közben felmerülő többletfeladatok, egyéb kompetenciák) is az értékelés részét képezik, a kötelező és az ajánlott elemekre adható pontszámokat az összesített eredményben 70–30 százalékos arányban szükséges érvényesíteni. Az ajánlott elemekre adható 30 százalék pedig annak függvényében oszlik meg az egyes ajánlott elemek között, hogy hány ilyen elem kerül felhasználásra. Az ajánlott elemek egyenként azonban minden esetben ugyanakkora arányt képviselnek az összesített pontszámban (2.§).⁸ A rendelet rendelkezik továbbá az egyes ajánlott értékelési tényezők megállapításának és értékelésének rendjéről, egyúttal tartalmazza az ehhez alkalmazandó dokumentációs sablonokat. Tartalmaz továbbá egy, a szabályok megfelelő alkalmazásához szükséges módszertant. A módszertan célja a felhasználók részére történő segítségnyújtás, mind a jogszabályok értelmezésében, mind az egyéni értékelés, valamint a minősítés elvégzéséhez szükséges informatikai rendszer kezelésében. Mivel azonban – a jogszabályok áttekintését követően – tételes ismertetése számunkra érdemi hozzáadott értékkel nem bír, a módszertannal az említésen túl a továbbiakban nem kívánunk foglalkozni.

A szabályozók áttekintése alapján a teljesítményértékelési rendszer a 3. táblázatban látható elemekből áll.

Következtetések

Az egyelőre még csak a jogszabályokban kirajzolódó közigazgatási teljesítményértékelési rendszer megítélése a jövőben – részben az érté-

⁸ A példa kedvéért: egy ajánlott elem használata esetén 30 százalékot, két ajánlott elem használata esetén egyenként 15 százalékot, három ajánlott elem esetén egyenként 10 százalékot, négy ajánlott elem esetén egyenként 7,5 százalékot.

3. táblázat. A közigazgatásban alkalmazott egyéni teljesítményértékelési rendszer elemei

A közigazgatásban alkalmazott egyéni teljesítményértékelési rendszer elemei		
Kötelező elemek	Ajánlott elemek	Opcionális elemek
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Egyéni teljesítménykövetelmények ▪ Munkamagatartási tényezők <ul style="list-style-type: none"> ▪ szakmai tényezők ▪ rendezettség tényezők ▪ terhelhetőségi tényezők ▪ munkaidő-kihasználási tényező ▪ személyes és szociális tényezők ▪ erőforrás-gazdálkodási tényezők 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stratégiai egyéni teljesítménykövetelmények ▪ Egyéni fejlesztési célok ▪ Év közbeni többletfeladatok ▪ Értékelendő kompetenciák 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Munkatársi önértékelés

Saját szerkesztés a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I.21.) Kormányrendelet alapján.

keltek által alkotott értékítélet alapján – fog bekövetkezni. A szabályozókban lefektetett – és a fentiekben általunk is áttekintett – irányelvek lehetőséget adnak azonban számunkra néhány előzetes következtetés megfogalmazására, egyúttal a stratégiai dokumentumokban lefektetett, a rendszer bevezetéséhez fűződő elvárások teljesítésének előrejelzésére.

Kijelenthető, hogy az alkalmazott teljesítményértékelési rendszerekkel kapcsolatos általános elvárások jelentős részének a bevezetésre kerülő rendszer megfelel. A korábbiakban a szakirodalom áttekintése során megismert általános célok szinte mindegyike teljesül a rendszer bevezetésekor. A közszolgálati egyéni teljesítményértékelési rendszer bevezetése erősítheti a teljesítményelvű szemlélet meghonosodását. Aból kifolyólag, hogy egy adott időszak célkitűzéseinek megfogalmazására készíti a vezetőt, elősegíti a tisztviselő munkavégzésével szembeni elvárások pontos megfogalmazását, a célkitűzések kötelező értékelésén keresztül pedig a megfogalmazott elvárások számonkérhetőségének biztosítását. Az évente legalább kétszer kötelezően megvalósuló értékelés értelmében a nem megfelelő teljesítmény azonosításra kerül. A visszajelző beszélgetések kötelezővé tételével rendszeressé válik a teljesítménnyel kapcsolatos, a munkavállalók aktív részvételét lehetővé tevő visszajelzés, ezáltal pedig az alkalmazottak meghatározott célkitűzések

irányába történő orientálása. A visszajelző beszélgetések alkalmával nyomatékosításra kerülnek az értékelt erősségei és fejlesztendő területei, egyúttal megmutatkoznak a jövőben szükséges képzési szükségletek. A visszajelzések során az egyéni teljesítmény – legalább szóban – elismerésre kerül, egyúttal semmi sem akadályozza meg az arról döntő vezetőt, hogy az illetményeltérítések legitimálásához valóban fontos input legyen a teljesítményértékelés eredménye. A rendszer bevezetése a személyzeti döntések nagyobb mértékű megalapozottságát eredményezheti. Használata hozzájárulhat a munkaköri jellemzők meghatározásához, valamint a szervezetfejlesztési akciók sikerességéhez.

Megítélésünk szerint a jogszabályokban kirajzolódó egyéni teljesítményértékelési rendszer bevezetése nem fog együtt járni érdemi ellenállással az értékelt munkatársak részéről. Az elvárások pontos definiálása, a visszajelzések gyakorisága, az értékelték véleménykifejezési, valamint – szükség esetén – fellebbezési lehetősége elősegítheti a rendszernek az értékelték részéről történő elfogadását. Még akkor is, ha a szabályozók által közvetített eszközrendszerből kiindulva az értékelő nem kizárólag a munkavégzés minőségére koncentrálna.

Első látásra tehát nincsen semmi probléma. Kénytelenek vagyunk azonban egy dolgot nyomatékosítani. A rendszerben a garanciák szintjén érvényesítésre került a szakirodalom által hangoztatott irányelvek többsége, a megfelelően számszerűsíthető mutatók opcionális használatából kiindulva egy dolog azonban nem: az egyéni teljesítmény, ezáltal pedig közvetve a szervezeti teljesítmény növekedése. Félreértés ne essék, ez nem a megfelelő egyéni teljesítmény megítélésének hiátusát jelenti. Ennek az igénynek a rendszer tökéletesen megfelel, mivel a megfogalmazott elvárásoknak való megfelelést valóban vizsgálja, „*a megfelelően teljesítette-e az értékelt személy az elvárásokat?*” kérdésre egyértelműen megadja az értékelő számára a választ. A számokba tömörített eredmények hiányában azonban, a „*többet teljesített-e az értékelt személy ma, mint tegnap?*” kérdésre nem okvetlenül. Amennyiben számszerűsítettek az elvárások, az első kérdésre adott válaszokból egyértelműen kiolvasható a második kérdésre adandó válasz, ennek hiányában azonban a második kérdés – ezáltal pedig a teljesítmény növekedésének megítélése – megválaszolatlan marad. Mi magunk is

hivatkoztunk arra, hogy a közszolgálati szektorban a teljesítmény fogalma nehezen meghatározható, a teljesítmény mérésekor és értékelésekor a versenyszférára jellemző számvitel- és pénzügydomináns mérési és értékelési rendszerek használata ebből következően erősen korlátozott. A számszaki mutatószámok számszerűsítése bonyolult, megítélésünk szerint azonban ez nem jelentheti ezek teljes figyelmen kívül hagyását. Amennyiben nem fogalmazhatóak meg egységes, minden ágazati területen használható mutatószámok, abban az esetben differenciált, specifikus mutatószámokat szükséges meghatározni, a kvantifikálható mutatószámokról való „ab ovo” lemondás azonban nem megfelelő gyakorlat. A jelenlegi rendszer ugyan megengedi az ilyen jellegű mutatók használatát, ugyanakkor semekkorra mértékben sem kötelezi erre a teljesítménycélokat kitűző vezetőt.

Ennek következtében – valamint a vezetők általános leterheltségének ismeretében – előfordulhat, hogy az értékelő a könnyebb utat választja, és megkíméli magát a nehezen körülhatárolható számszaki mutatószámok meghatározásától, valamint azok visszamérési kötelezettségétől, és kizárólag „puha” értékelési szempontokat határoz meg a beosztottai számára. A szabályozók alapján ez ugyanis járható út. Az elemzőnek le kell tehát szögeznie: a rendszer komoly kockázatokkal terhelt a teljesítmény növelésének szempontjából. A rendszerszintű garanciák hiányában a teljesítmény alakulása nem minden esetben ragadható meg, az egyéni teljesítmény növelésének motivációja kérdéses. A rendszer a HR-funkció által elvárt, adott évi teljesítmény értékelését képes megvalósítani, a magasabb célokat – jelesen az egyéni, a szervezeti, valamint a közigazgatás egészének teljesítménynövekedését – azonban csak a fentiekben kifejtett kockázatok mellett szolgálja. Megítélésünk szerint érdemes lenne kiküszöbölni ezeket a kockázatokat.

Irodalomjegyzék

Acemoglu, D.–Robinson J. A. 2013. *Miért buknek el a nemzetek? – A hatalom, a jólét és a szegénység eredete*. Budapest: HVG Kiadó.

Állami Számvevőszék Kutatóintézete 2010. *A közszféra és a gazdaság versenyképessége – empirikus eredmények és tanulságok*. [http://www.asz.hu/tanulmanyok/2010/a-kozszerfa-es-a-gazdasag-](http://www.asz.hu/tanulmanyok/2010/a-kozszerfa-es-a-gazdasag)

versenykepessege-empirikus-eredmenyek-es-tanulsagok/t326.pdf, letöltve: 2015.02.10.

Bakacsi, Gy.–Bokor, A.–Császár, Cs.–Gelei, A.–Kováts, K.–Takács, S. 2005. *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment*. Kolozsvár: Scientia Kiadó.

Bakacsi, Gy. 2012. A Globe-kutatás kultúráváltatóinak vizsgálata faktoranalízis segítségével. *Vezetéstudomány* 43(4), 12–22.

Felméry, Z. 2014. A hazai kormányzati hatékonyság szerepe az ország versenyképességének megítélésében. *Nemzet és Biztonság* 2014/4, 129–142.

Gajduschek, Gy. 2008. Egyéni teljesítményértékelés a magyar közgazdaságban, egy funkcionális elemzés. *Vezetéstudomány* 39(1), 14–16.

International Labour Office 2007. *Yearbook of labour statistics, 2007: Time series*. Geneva: International Labour Office.

Jarjabka, Á. 2010. *Hasonlóságok és különbségek a közép- és kelet-európai országok nemzeti, szervezeti kultúrájában*. http://elib.kkf.hu/okt_publ/tek_2010_15.pdf, letöltve: 2015. 02.10.

Krasz, K. 2008. Hogyan lehet igazságos a teljesítményértékelés. *Munkaügyi Szemle* 52(2), 34–49.

Major, L. 2003. A teljesítményértékelés módszerei. *Magyar Közigazgatás* 53(11), 699–702.

McClellan, M. 2006. Evaluating the importance and performance of the human resources function: An examination of a medium sized Scottish retailer. *Journal of Retailing and Consumer Services* 13, 143–156.

Nagy, Cs. 2007. Egyéni teljesítményértékelés a XXI. századi európai vállalatokban. In: Márkus, Gy. (szerk.): *Tudástársadalom, vállalkozások, Európa: A Magyar Tudomány Napja az Általános Vállalkozási Főiskolán*. Budapest: Általános Vállalkozási Főiskola, 79–84.

Némethné Gál, A. 2010. A kis- és középvállalatok versenyképessége – egy lehetséges elemzési keretrendszer. *Közgazdasági Szemle* LVII (február), 181–193.

Poór, J.–Barta, Zs.–Karoliny, M. 2006. A közigazgatás hatékonyságát segítő HR menedzsment technikák és módszerek. *Humánpolitikai Szemle* 17(9), 3–22.

Sandahl, R. 1992. Evaluation at the Swedish National Audit Bureau.

In: Mayne, J. et al. (eds.): *Advancing Public Policy Evaluation*. Amsterdam: Elsevier, 115–122.

Soltani, E.–Van der Meer, R.–Gennard, J.–Williams, T. 2003. A TQM Approach to HR Performance Evaluation Criteria. *European Management Journal* 21(3), 323–337.

Soós, R. A. 2001. *Egyéni teljesítményértékelés a magyarországi vállalatoknál*. TDK-dolgozat, Budapest: Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem.

Szakály, B. 2005. A teljesítményértékelés bevezetése, elméletből a gyakorlatba. *Magyar Közigazgatás* 55(9), 549–555.

Takács, S. 2001. Magyarországi teljesítményértékelés. *Humán Fókusz* 4(5), 33–35.

Tampieri, L. 2005. *Performance Evaluation Indexes in Public Administration*. http://www.academia.edu/3423445/_2005_Performance_evaluation_indexes_in_Public_Administrations, letöltve: 2015.02.10.

Vassné Varga, E. 2001. *Teljesítményértékelés a közigazgatásban*. Budapest: Századvég.

Vorontchuk, I. 2004. *Performance Appraisal in Public Administration*. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN004387.pdf>, letöltve: 2015.02.10.

*** *A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény*. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=142936.242409, letöltve: 2013.10.31.

*** *A közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I.21.) kormányrendelet*. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=158444.245965, letöltve: 2013.10.31.

*** *A közszolgálati tisztviselők egyéni teljesítményértékeléséről szóló 10/2013. (VI.30.) KIM rendelet*. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=161497.244267, letöltve: 2013.10.31.

*** <http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/kozigazgatasi-allamtitkarsag/hirek/szakmai-konferencian-mutatkozott-be-a-kozigazgatas-uj-teljesitmenyertekelesi-rendszere>, letöltve: 2013.10.31.

*** <http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-mi>

nisztarium/kozigazgatasi-allamtitkarsag/hirek/szakmai-konferencian-mutatkozott-be-a-kozigazgatas-uj-teljesitmenyertekelési-rendszere, letöltve: 2013.10.31.

*** http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli010.html, letöltve: 2013.10.31.

*** http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli009.html, letöltve: 2013.10.31.

*** *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0.* <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf>, letöltve: 2015.02.10.

*** *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0.* <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf>, letöltve: 2015.02.10.
