MERANIE VÝKONNOSTI A ODMEŇOVANIE ZAMESTNANCOV NA ZÁKLADE VÝKONU V PODMIENKACH SLOVENSKÝCH SAMOSPRÁV[1]

MUNICIPALITY EMPLOYEE PERFORMANCE MEASUREMENT AND SALARIES BASED ON PERFORMANCE IN THE SLOVAK MUNICIPALITIES

Tomáš Jacko

KĽÚČOVÉ SLOVÁ: výkonnosť, odmeňovanie, riadenie, samospráva

Cieľom článku je predstaviť teoretický základ a predpoklady vyplývajúce z oblasti merania výkonnosti a odmeňovania zamestnancov na základe výkonu pre samosprávy na Slovensku. Článok predstavuje teoretický úvod k empirickému výskumu autora na túto tému.

Vzhľadom na značnú mieru decentralizácie systému verejnej správy na Slovensku majú miestne samosprávy relatívnu voľnosť zvoliť si a realizovať politiku riadenia ľudských zdrojov podľa vlastných predstáv a potrieb, a to vrátane hodnotenia, motivácie a predovšetkým odmeňovania zamestnancov. Existujúca legislatíva im umožňuje určitú mieru flexibility aj pri finančnom odmeňovaní. Systém a nastavenie fungovania samospráv na Slovensku tak poskytuje dostatočnú voľnosť v rámci oblasti manažmentu výkonnosti. Samosprávy tak majú možnosť zaviesť rôzne nástroje na meranie výkonnosti a tiež systém odmeňovania na základe odvedeného výkonu zamestnanca.

Riadenie ľudských zdrojov bez ohľadu na to, či predmetom skúmania je súkromný, alebo verejný sektor, zahŕňa úlohy, ako je plánovanie ľudských zdrojov, analýza pracovných miest, odmeňovanie zamestnancov, výber zamestnancov, manažment výkonnosti a hodnotenie zamestnancov, tréning a vzdelávanie, znižovanie počtu pracovných miest a prepúšťanie, zamestnanecké vzťahy a výhody atď. Zo všetkých týchto dôležitých tém sa náš výskum venoval manažmentu výkonnosti, a to hodnoteniu a meraniu výkonu a odmeňovaniu na základe výkonu.

Manažment výkonnosti

Všeobecný pojem manažment výkonnosti môžeme vnímať ako „meranie, sledovanie a riadenie výkonnosti systému verejnej správy" (Talbot, 2003, s. 491). Manažment výkonnosti však môže predstavovať aj konkrétny prístup k meraniu výkonnosti (McCourt, Eldridge, 2003). Primárnym cieľom manažovania výkonnosti je zvýšiť celkovú výkonnosť organizácie. Manažment výkonnosti preto zahŕňa okrem mnohých iných tém aj meranie výkonu alebo výkonnosti. V rámci merania výkonu môžeme sledovať úsilie a výkonnosť skupiny (kolektívna výkonnosť), výstupy a výsledky, ale aj osobné zručnosti, charakterové vlastnosti, správanie, kompetencie atď. Náš výskum sa však zameral iba na individuálnu výkonnosť zamestnancov a predmetom skúmania boli predovšetkým spôsoby jej merania.

Talbot v rámci diskusie o výkone a manažmente výkonnosti venuje významnú pozornosť *New Public Managementu* (NPM) a hovorí o ich „blízkom spojenectve“ (2005, s. 493) od poslednej časti dvadsiateho storočia. Talbot navyše vníma manažment výkonnosti cez tri kľúčové oblasti:

[1] Článok vznikol vďaka finančnej podpore Vedeckej a grantovej agentúry Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR, grant č. 1/1322/12 *Podoby New Public Managementu a aplikácia jeho princípov v podmienkach Slovenska*. Fakulta sociálnych a ekonomických vied, Univerzita Komenského v Bratislave.

- výkonnosť organizácie,
- výkonnosť politiky a programu,
- výkonnosť štátneho zamestnanca.

Náš výskum skúmal tretí typ výkonnosti a zameral sa na individuálny výkon úradníkov – zamestnancov miestnej samosprávy.

Manažment výkonnosti za určitých podmienok môže fungovať a prinášať jeho hlavný cieľ – zvýšenie výkonu. Jednou z týchto podmienok býva zvyčajne prepojenie merania výkonnosti so systémom odmeňovania za výkon. Druhá časť tohto výskumu preto bola venovaná odmeňovaniu na základe výkonu, resp. výkonovo orientovanému odmeňovaniu. Podľa autorov McCourt a Eldridge odmeňovanie na základe výkonu (*performance-related pay,* PRP) alebo možnosť určiť pohyblivú zložku platu je „jeden z prístupov, ako využiť plat ako motiváciu pre jednotlivcov, aby pracovali výkonnejšie" (2003, s. 158). Armstrong a Murlis zas PRP vnímajú ako súčasť systémov hodnotenia, ktoré „sú založené na poskytovaní dodatočných finančných odmien pri hodnotení výkonnosti, prínosu a schopností“ (1994, s. 258; citované v McCourt, Eldrige, 2003, s. 158). Zároveň dodávajú, že je to „hlavný spôsob, ako určiť zvýšenie platu pre nemanuálnych pracovníkov“ (ibid). Súkromný sektor ako prvý začal využívať tento nástroj na zvýšenie výkonu a produkcie. Avšak pred jeho zavedením aj súkromný sektor využíval tabuľkový, tarifný alebo inkrementálny (postupný) mzdový systém.

Meranie výkonnosti

Spôsob merania výkonnosti sa často javí ako ešte väčší problém než samotná definícia slova výkonnosť. Na hodnotenie výkonu a meranie výkonnosti sa preto dá nazerať rôzne. Napríklad Murphy a Cleveland (1995) analyzujú spôsoby hodnotenia pracovného výkonu z historického pohľadu; z pohľadu vplyvov prostredia; na základe organizačných vplyvov; účelov, ktoré majú plniť; informácií, ktoré sa pokúšajú získať; štandardov na posudzovanie výkonu; psychologických procesov, ktoré môžu byť súčasťou hodnotenia; dizajnu atď. Aj preto meranie výkonnosti môžeme považovať za širokú a samostatnú tému v rámci manažmentu výkonnosti.

Štandardný hodnotiaci posudok je vo všeobecnosti považovaný za jeden zo základných nástrojov verejného manažmentu, ktorý sa využíva na meranie výkonnosti jednotlivých zamestnancov. Medzi jeho typické znaky patrí aspoň ročné vykazovanie, často v neprítomnosti hodnoteného zamestnanca jeho nadriadeným. Hodnotiaci posudok tak neumožňuje hodnotenému pracovníkovi ihneď reagovať a nedostáva tak často adekvátnu spätnú väzbu od nadriadeného – hodnotiaceho pracovníka. Aj keď je tento spôsob hodnotenia zamestnanca považovaný za prospešný, viacerí autori spochybňujú jeho využitie a účinnosť. Napríklad Coens a Jenkins (2002) tvrdia, že hodnotiace posudky nemusia dosahovať predpokladané ciele a nemajú žiadne skutočné účinky. Hodnotiaci posudok a hodnotenie zamestnancov týmto spôsobom môže predstavovať viacero nedostatkov, napríklad aj kvôli komplikáciám s bodovaním:

1. bodovanie môže byť vykonané povrchné a neodzrkadľuje tak skutočné výsledky a skutočnú výkonnosť;
2. v bodovaní môžu byť príliš veľké rozdiely a niektoré osoby sú tak hodnotené ako bezchybné a ostatné ako nedostatočné;
3. bodovanie môže závisieť od osobných preferencií hodnotiaceho pracovníka, ktorý udeľuje vyššie známky spriateleným osobám a, naopak, nižšie známky osobám, ktoré dobre nepozná;
4. hodnotiaca osoba môže udeľovať príliš podobné a priemerné známky, a tak výsledky neukazujú výkonnostné rozdiely medzi zamestnancami, a preto sú nepoužiteľné.

Týchto niekoľko nedostatkov ilustruje, prečo a ako ľahko môžu byť výsledky výkonnosti zamestnancov aj napriek vykonaným hodnotiacim posudkom nepresné, a tak môžu viesť aj k vážnym

následkom pre celú organizáciu. Rovnako ako akýkoľvek iný nástroj na meranie výkonnosti, aj hodnotiaci posudok by mal spĺňať niekoľko kritérií. Práve v závislosti od splnenia týchto kritérií možno rozlišovať medzi rôznymi prístupmi k hodnoteniu alebo meraniu výkonnosti zamestnancov. Ich komplexnosť však ešte vôbec nemusí zaručiť ich efektívnosť.

Termín „manažment výkonnosti" (*performance management*), ako sme v úvode uviedli, môže predstavovať aj konkrétny prístup k meraniu výkonnosti. Podľa autorov McCourt a Eldridge (2003) tento prístup hodnotenia zamestnanca obsahuje alebo sa zameriava na tieto skutočnosti:

- prepojenie hodnotenia a merania výkonu s misiou a cieľmi organizácie,
- osobné ciele zamestnanca,
- spätnú väzbu pre zamestnanca,
- kontinuálne alebo pravidelné hodnotenie,
- rating alebo skóre za odvedený výkon,
- rating za odvedený výkon závisí hlavne od splnenia cieľov,
- aktívnu účasť hodnoteného zamestnanca.

Odmeňovanie na základe výkonu

Meranie výkonnosti jednotlivca a odmeňovanie na základe výkonu (PRP) nie sú a nemali by byť považované za „všeliek" na zvýšenie výkonnosti. Aj napriek tomu, že sa PRP v súkromnom sektore využíva už od čias FW Taylora (1911), priekopníka vedeckej organizácie práce, tzv. vedeckého manažmentu (*scientific management*), považuje za najväčší stimul pre zamestnancov v súkromnom sektore; rozsiahle výskumy vykonané vo verejných organizáciách ukazujú, že systémy PRP vo verejnom sektore vždy **nezabezpečujú** požadované výsledky (OECD-PUMA, 1993). Nezabezpečuje to ani NPM, ktorý podporuje využívanie PRP (Van Helden a Jansen, 2003). Ingraham (2005) súhlasí s tým, že systémy PRP vždy nevedú k očakávaným výkonom a výsledkom, ale často sú považované za zbytočné byrokratické cvičenia na účely udelenia protekcie. Autorka však dopĺňa, že účinnosť PRP do značnej miery závisí od „dostatočných prostriedkov a starostlivého vyhodnotenia výkonnosti" (ibid, 529). Preto možno konštatovať, že systému PRP v organizáciách verejného sektora, ako aj akejkoľvek inej politike a akémukoľvek inému nástroju verejného manažmentu alebo manažmentu výkonnosti je nevyhnutné venovať veľkú pozornosť, a to tak v prípravnej fáze, ako aj neskôr.

Náš výskum sa v rámci PRP zameral hlavne na udeľovanie tzv. *nekonsolidovaného* PRP (*unconsolidated PRP*), čo predstavuje finančné odmeny, ktoré sú považované za mimoriadne odmeny alebo pohyblivú súčasť platu nad stanovený základný tarifný plat. Kľúčovým rozdielom medzi konsolidovaným a nekonsolidovaným PRP je, že pri nekonsolidovanom PRP sa finančné odmeny každé sledované obdobie musia znova potvrdiť výkonom zamestnanca. Aj pri konsolidovanom PRP sa zvýšenie platovej triedy realizuje na základe posúdenia výkonu, avšak táto nová trieda zamestnancovi už ostáva. V slovenských podmienkach vo verejnom sektore, vrátane zamestnancov úradov miestnych samospráv možno postúpiť v platových tarifách na základe odpracovaných rokov alebo vďaka povýšeniu do ďalšej platovej triedy. Do kategórie nekonsolidovaného PRP podľa Zákona o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme (553/2003 Z.z .) sú zaradené viaceré platové možnosti:

- osobný plat,
- osobný príplatok,
- výkonnostný príplatok,
- odmena.

Prínosy a riziká PRP

Hoci primárnym cieľom nášho výskumu nebolo hodnotiť účinnosť využitia PRP, stojí za to poznamenať, že literatúra venujúca sa manažmentu výkonnosti sa tiež intenzívne zaoberá otázkou prínosu a rizika PRP. Ako už bolo povedané, treba rozlišovať medzi PRP, ktoré je využívané v súkromnom sektore, a PRP využívaným vo verejnom sektore. Súkromné organizácie a ich zamestnanci pracujú predovšetkým s cieľom maximalizovať svoj vlastný príjem a firemný zisk – ide im teda hlavne o súkromné záujmy. Naopak, zamestnanci verejného sektora by mali aspoň teoreticky sledovať okrem vlastného záujmu aj verejný záujem. PRP je tak nielen súčasťou istého teoretického rozporu, ale zároveň vedie k rôznym praktickým následkom, vrátane prínosov a rizík pre organizácie verejného sektora. Medzi výhody využívania PRP vo verejnom sektore literatúra (Siegel, 2010; Murphy, Cleveland, 1995, Poister, 2003, Coens, Jenkins, 2002) uvádza aspoň toto:

- krátkodobé zvýšenie výkonu zamestnancov,
- zvýšenie spokojnosti zamestnancov,
- zlepšenie prístupu zamestnancov.

Na druhej strane, zoznam možných rizík a problémov je dlhší a zahŕňa napríklad:

- vnímanie protekcie,
- nedostatočný vplyv na celkový výkon,
- podvádzanie,
- negatívny vplyv na tímovú prácu,
- dlhodobý pokles pracovnej morálky.

Empirický výskum doteraz nepreukázal žiadne presvedčivé dôkazy o tom, že PRP v organizáciách verejného sektora prináša očakávané výsledky (Siegel, 2010). Dokonca niekoľko vlád vo svete a ich úrady, ktoré kedysi zaviedli PRP ako súčasť vlny reforiem NPM, ho prestali používať a namiesto toho zaviedli rôzne nefinančné spôsoby a formy odmeny, ako je napríklad: flexibilná a skrátená pracovná doba, práca z domácnosti – *home office*, výhodné penzijné sporenie atď. PRP však v mnohých verejných organizáciách pretrváva a tak naďalej zostáva zložitým systémom, ktorý si vyžaduje dôslednú pozornosť manažéra verejnej organizácie. Treba dodržiavať mnoho podmienok, aby PRP (či už nekonsolidované, alebo založené na progresívnosti) fungovalo efektívne a účelne. Napríklad McCourt a Eldridge (2003, s. 163-164) spomínajú tieto podmienky:

- PRP by malo byť prepojené s manažmentom výkonnosti (alebo s jeho hodnotením);
- PRP by malo vyhovovať špecifickým potrebám organizácie;
- kritériá na udeľovanie odmien PRP by mali byť vyvážené;
- odmeny by mali byť flexibilné a splatné rôznymi spôsobmi;
- odmena by mala byť aj za prácu v tíme;
- PRP kritériá by sa nemali vzťahovať len na krátkodobé ciele;
- zamestnanci by mali mať možnosť zúčastniť sa procesu navrhovania pravidiel PRP;
- o odmeňovaní a PRP by mali byť zamestnanci riadne informovaní.

Záver

Vďaka značnej miere decentralizácie systému verejnej správy na Slovensku majú miestne samosprávy relatívnu voľnosť zvoliť si a realizovať politiku riadenia ľudských zdrojov podľa vlastných predstáv a potrieb, a to vrátane hodnotenia, motivácie a predovšetkým odmeňovania zamestnancov. Samosprávy, úrady alebo iné verejné organizácie na Slovensku, ktoré sa rozhodnú používať systém merania výkonnosti zamestnancov a zároveň využívajú zákonnú možnosť udeliť pohyblivú zložku

platu na základe odvedeného výkonu, by však mali dodržiavať niekoľko základných princípov založených na dlhoročných manažérskych skúsenostiach a vedeckom výskume:

- udeľovať PRP na základe dôkladného systému merania výkonnosti a dát o zamestnancoch a využívať niektorý z komplexnejších systémov a prístupov k meraniu,
- aplikovať rovnaké pravidlá PRP pre všetkých zamestnancov a zvážiť aj nefinančné benefity ako možnú odmenu za odvedený výkon,
- vysvetľovať zmysel systému merania a odmeňovania zamestnancov, sprístupniť informácie všetkým zamestnancom a ak je to možné, aj verejnosti.

ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

ARMSTRONG, M., MURLIS., H.: *Reward Management: A Handbook of Remuneration Strategy and Practice*, London : Kogan Page, 1994.

COENS, T., JENKINS, M.: *Abolishing Performance Appraisals: Why They Backfire and What to Do Instead*, San Francisco : Berrett-Koehler Publishers, 2002.

INGRAHAM, P. W.: Striving for Balance: Reforms in Human Resource Management. In: E. Ferlie, L. E. Lynn, Jr., C. Pollitt, eds. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford : Oxford University Press, 2005, s. 521-536.

MCCOURT, W., ELDRIDGE, D.: *Global Human Resource Management. Managing People in Developing and Transitional Countries*. Cheltenham, UK : Edward Elgar, 2003.

MURPHY, K. R., CLEVELAND, J. N. *Understanding Performance Appraisal: Social, Organizational and Goal-Based Perspectives*. Thousand Oaks : SAGE Publications, 1995.

OECD-PUMA: *Private Pay for Public Work: Performance Related Pay for Public Sector Managers*. Paris : OECD, 1993.

POISTER, T. H.: *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco : Jossey-Bass, 2003.

SIEGEL, G. B.: "Designing and Creating an Effective Compensation Plan," in S. E. Condrey, ed., *Human Resources Management in Government*. San Francisco : Jossey-Bass, 2010, s. 663-686.

TALBOT, C.: Performance Management. In: Ewan Ferlie et al. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford : Oxford University Press, 2005, s. 491-517.

TAYLOR, F. W.: *The Principles of Scientific Management*, New York, NY, US and London, UK: Harper & Brothers, 1911.

VAN HELDEN, G. J., JANSEN, E. P.: "New Public Management in Dutch Local Government," *Local Government Studies*, 29, 2003), 2, s. 68-88.

Iné

Zákon č. 553/2003 Z.z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme

KONTAKT:

Tomáš Jacko, PhD.
Ekonomická univerzita v Bratislave
Národohospodárska fakulta: Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja
Dolnozemská cesta 1, 852 35 Bratislava 5
Mail: tomas.jacko@gmail.com