

UPRAVNA AKADEMIJA - POTREBA IN IZZIV

Povzetek. Avtor predstavi ključne ugotovitve projekta *Upravna akademija*, ki poteka v okviru švicarsko-slovenskega projekta modernizacije javne uprave v Sloveniji (Master projekt). V njem so udeleženci z različnimi metodološkimi pristopi opravili doslej najbolj temeljito raziskavo obstoječega stanja in potreb na področju usposabljanja in izpopolnjevanja v upravi. Na tej osnovi je možno ob kombiniranju primerljivih tujih izkušenj z domačimi zamislimi in danostmi izvesti učinkovite rešitve. Ena od njih je ustanovitev upravne akademije, ki bi izvajala celovit sistem usposabljanja in izpopolnjevanja vodstvenih in drugih delavcev v upravi na vseh stopnjah zahtevnosti dela ter sodelovala pri modernizaciji javne uprave pri nas.

Ključni pojmi: izpopolnjevanje, Master projekt, uprava, upravna akademija, usposabljanje.

100

Uvod

V Sloveniji se že nekaj časa zavedamo pomena modernizacije javne uprave. O tem pričajo številni posveti, pisni prispevki različnih stopenj zahtevnosti, razprave in drugo. Omenjeno je nedvomno potrdilo tudi medresorsko posvetovanje (z mednarodno udeležbo) o preoblikovanju slovenske javne uprave v luči približevanja Evropski uniji (19. in 20. junija na Brdu pri Kranju). V tej zvezi se tudi zavedamo dejstva, da bo ustrezni sistem usposabljanja kot podsistem sistema javnih uslužbencev pomembno vplival na nadaljnje preoblikovanje uprave.

Nedvoumen dokaz zavedanja potrebnosti sprememb na tem področju in pridobivanja znanj za to je med drugim švicarsko-slovenski projekt modernizacije javne uprave v Sloveniji.¹ Projekt je izobraževalno naravnan, njegov končni cilj pa je izobraziti štirideset upravnih delavcev za najzahtevnejša dela na področju organizacije, metod in tehnik dela v upravi ter na področju izobraževanja v upravi. Temu sledi tudi notranja organizacija projekta, ki se po temeljnem izobraževanju deli na dve smeri. Po zaključku izobraževanja bo del slušateljev predstavljal jedro organizacijske enote za sistemski razvoj, drugi del pa jedro upravne akademije.

* Adam Purg, doktor politoloških znanosti, akademski vodja švicarsko-slovenskega projekta *Modernizacija javne uprave v Sloveniji*.

¹ Projekt temelji na meddržavnem sporazumu med vlado Švicarske konfederacije in Vlado Republike Slovenije, ki ga je vlada sprejela na svoji seji 26.1.1995, podpisala pa sta ga mag. Slavko Debelak, državni sekretar v Ministrstvu za notranje zadeve, in Achille Casanova, švicarski vicekancler v Ljubljani.

Aprila 1996 smo v okviru Master projekta začeli z več projekti, med njimi s projektom Upravna akademija. Zaradi kompleksnosti je bil razdeljen na več faz, pri čemer prva faza obsega analizo stanja, naslednja analizo potreb, zatem primerjalni pregled tujih rešitev, pripravo programov usposabljanja in izpopolnjevanja ter konstituiranje posebne enote za to področje.²

V nadaljevanju povzemam tiste ugotovitve, za katere sodim, da so ključne za nadaljnje razmišljanje o organizacijskih, vsebinskih in drugih spremembah na področju usposabljanja in izpopolnjevanja v upravi.

Uporabljene metode pri izdelavi projekta Upravna akademija

Z metodo intervjujev (na podlagi opomnika) smo želeli pridobiti objektivno merljive podatke in ocene, pomembne za analizo sedanjega stanja na področju usposabljanja in izpopolnjevanja v upravi. K sodelovanju smo povabili vsa ministrstva (dve manjši ministrstvi, ki imata 3 % zaposlenih od vseh zaposlenih v ministrstvih, kasneje nista sodelovali), štiri upravne enote (od skupno 58) - Ljubljana, Kranj, Ilirska Bistrica in Gornja Radgona, ki so bile izbrane po kriterijih števila zaposlenih in regionalne zastopanosti in Strokovne službe Državnega zbora RS. Z vprašalnikom smo skušali ugotoviti, kako so vodilni in vodstveni delavci v upravi zadovoljni s sedanjimi oblikami in metodami usposabljanja in izpopolnjevanja ter katere vsebine in načine si želijo v prihodnje. V omenjene enote je bilo razdeljenih 1539 vprašalnikov, zlasti med vodilne in vodstvene delavce ministrstev (po podatkih Kadrovske službe Vlade Republike Slovenije je bilo 1.11.1995 v vseh ministrstvih zaposlenih skupno 22.431 delavcev, v vladnih službah 913 in v upravnih enotah 2897). Vprašalnik je sestavljen iz treh delov. Prvi del zajema splošne podatke o osebi in njenem položaju v organizaciji in obsega 9 vprašanj. V drugem delu so vprašanja, ki so ugotavljala stališča oziroma mnenja vprašanih o sedanjem stanju v zvezi z usposabljanjem in izpopolnjevanjem. Gre za 14 trditev, na katere je mogoče odgovoriti po Likertovi lestvici, in sicer: se strinjam, deloma se strinjam, deloma se ne strinjam, se ne strinjam. Tretji del vprašalnika pa ugotavlja želje, stališča in mnenja vprašanih o vsebinah in oblikah usposabljanja in izpopolnjevanja v prihodnje. Obsega 6 trditev po omenjeni vrednostni lestvici, eno izbirno vprašanje, dve vprašanji, na kateri je možnih več odgovorov in eno odprto mnenjsko vprašanje. V analizi je bilo upoštevanih 741 vprašalnikov, vrnjenih do 31. maja 1996. Računalniška obdelava podatkov je bila narejena s pomočjo statističnega programa SPSS, verzija 6.0 za okolje Windows 3.1.

² Dosedanje delo okvira tega projekta je zajeto v treh brošurah, izdelanih v juniju in juliju 1996, in sicer: Poročilo o trenutnem stanju na področju usposabljanja v državni upravi (metoda intervjujev), 86 strani; poročilo o trenutnem stanju na področju usposabljanja v državni upravi (projektno delo v okviru dejavnega učenja in analiza ključnega dogodka), 95 strani, ter potrebe po usposabljanju oziroma izpopolnjevanju v državni upravi (metoda vprašalnikov), 66 strani. Poleg tega je bilo za potrebe predstavitve teh ugotovitev julija 1996 izdelano vmesno poročilo o stanju in potrebah na področju usposabljanja in izpopolnjevanja v državni upravi. Vsa omenjena gradiva so na sedežu Master projekta na Kotnikovi 8 v Ljubljani.

Posebno teŕo odgovorom daje struktura tistih, ki so odgovorili na vprašalnik. Po podatkih Kadrovske sluŕbe Vlade Republike Slovenije je bilo 30.4.1996 med višjimi upravnimi delavci 10 generalnih sekretarjev, 52 drŕavnih podsekretarjev, 315 svetovalcev vlade, 64 podsekretarjev, 214 pomočnikov predstojnika, 707 svetovalcev predstojnika in 574 višjih svetovalcev. Na vprašalnik je odgovorilo 7 generalnih sekretarjev, 25 drŕavnih podsekretarjev, 82 svetovalcev vlade, 140 vodij notranjih organizacijskih enot, 163 višjih svetovalcev, 190 svetovalcev predstojnika in 134 zaposlenih na ostalih delovnih mestih. Na vprašalnik je odgovorilo 472 moških (63.7 %) in 265 ŕensk (35.8 %), za 4 pa ni podatka. Glede na starost je najštevilčnejši razred od 40 do 44 let (24.2 %), sledita mu razreda od 35 do 39 let in nad 50 let (oba 20.5 %), najmanj pa jih je v razredu do 30 let (3.4 %). Glede na stopnjo izobrazbe jih ima 81 % visoko izobrazbo, od tega je 12 doktorjev znanosti, 52 magistrov, 536 z visoko izobrazbo, 114 z višjo, 21 s srednjo; za 6 ni podatkov. Pri delovni dobi v drŕavni upravi je najštevilčnejši razred nad 20 let (24.6 %), sledita pa mu razreda od 5 do 9 let (20.1 %) in od 15 do 20 let (18.6 %). Glede na delovno mesto na vodilnih mestih v drŕavni upravi sta najštevilčnejša razreda od 1 do 4 let (31.6 %) in od 5 do 9 let (21.5 %). Glede na visoko hierarhično raven, ki jo vprašani zasedajo, je podatek presenetljiv, vendar, upoštevajoč mladost samostojne drŕave, tudi razumljiv. Glede na število podrejenih delavcev je najštevilčnejši razred od 5 do 14 (30.4 %), sledita mu skupina od 1 do 4 (22.5 %) in skupina brez podrejenih (20.0%). Največji odstotek vprašanih nameni izpopolnjevanju od 5 do 9 dni letno (24.6 %), sledita pa mu skupini od 10 do 14 dni letno (22.5 %) in od 1 do 4 dni (13.5 %).

Uporaba metode analize ključnega dogodka ("Critical Incident Technique") je bila pri nas novost. To metodo so med 2. svetovno vojno prvič uporabili v vojnem letalstvu ZDA, ko so ugotavljali vzroke (ne)uspešnosti pilotov. Njeno bistvo je v ugotavljanju empiričnih podatkov, ki jih dobimo iz opisov ključnih dogodkov neke dejavnosti. Osnovna enota analize je posamičen dogodek, ki je definiran kot zaključena enota človekove dejavnosti, ki jo je moč opazovati. Najmanjša statistična podatkovna baza mora obsegati 550 enot. Opise dogodkov je mogoče dobiti na več načinov. V proučevanem primeru je bila izbrana anketa z vprašalniki, pri čemer je sodelovalo 35 vodilnih delavcev in uslužbencev ministrstev za notranje zadeve, obrambo in finance ter 15 udeležencev Master projekta. Nadaljnja obdelava je pokazala, da je bilo med njimi 24 vodilnih delavcev in 26 uslužbencev. Vprašalnik je bil sestavljen iz osmih delov. Polovica vprašanj se je nanašala na uspešne in polovica na neuspešne dogodke iz delovne prakse. Anketiranci so odgovarjali na vprašanja o svojem delu, o delu sodelavcev ter podrejenih in nadrejenih. Vprašani so skupno posredovali 565 ključnih dogodkov iz njihovega dela.

Povzetek ugotovitev o sedanjem stanju (metoda intervjujev)

Za vsa ministrstva velja, da se za pripravnike izvaja stalno usposabljanje pod vodstvom mentorja in na delovnem mestu. Na ministrstvih - razen v ministrstvih za notranje zadeve, obrambo, za gospodarske dejavnosti in za zunanje zadeve - se

usposabljanje upravnih delavcev izvaja občasno. Za vse anketirane upravne enote velja, da se stalno usposabljanje in izpopolnjevanje izvaja za pripravnike, za ostale pa občasno. Vsa anketirana ministrstva poudarjajo, da se program usposabljanja izvaja ob upoštevanju ciljev in strategije organizacije. Ob tem pa je za večino značilno, da razen za pripravnike nimajo izdelanih letnih programov usposabljanja in izpopolnjevanja, v katerih bi bila opredeljena potrebna znanja in sposobnosti za doseg ciljev. Če ti programi obstajajo, pa so praviloma izdelani zaradi zahtev finančnega načrtovanja. Izjema so ministrstva za obrambo, znanost in tehnologijo, kulturo, gospodarske dejavnosti in notranje zadeve, kjer se po pridobljenih podatkih usposabljanje zaposlenih izvaja skladno z zastavljeno strategijo in cilji organizacije.

Ministrstvi za notranje zadeve in obrambo imata izdelane letne programe za pridobivanje potrebnih strokovnih in funkcionalnih znanj za vse stopnje zahtevnosti delovnih mest, na ostalih ministrstvih pa so praviloma programi izdelani le za pripravnike, za ostale pa le občasno (po potrebi). V vseh anketiranih upravnih enotah imajo programe le za usposabljanje pripravnikov.

Za vse proučevane enote velja, da se pripravniki usposabljaajo pretežno v delovni organizaciji in na delovnem mestu, medtem ko priprave na strokovni izpit potekajo izven organizacije (največkrat je bil omenjen oddelek za izpopolnjevanje in usposabljanje v državni upravi Ministrstva za notranje zadeve, ki izvaja strokovne izpite ob zaključku pripravniške dobe vseh zaposlenih v državni upravi in druge vrste usposabljanja). Ostali delavci se praviloma usposabljaajo in izpopolnjujejo zunaj delovne organizacije, ob ali iz dela, kar je odvisno od trajanja in kraja posamezne vrste usposabljanja. Nekatera ministrstva (med njimi za gospodarske dejavnosti, zunanje zadeve, šolstvo in šport, obrambo) pošiljajo svoje delavce na izobraževanje in izpopolnjevanje tudi v tujino.

V večini ministrstev in v vseh štirih upravnih enotah so kot notranje izvajalce navajali mentorje. Ministrstvi za notranje zadeve in za obrambo sta navedli, da poleg programov usposabljanja in izpopolnjevanja izvajata tudi različne izobraževalne programe. Med zunanjimi izvajalci usposabljanja je bil najpogostejše omenjen Oddelek za izpopolnjevanje in usposabljanje v državni upravi Ministrstva za notranje zadeve, med ostalimi izvajalci Institut Jožef Stefan, Pravna fakulteta, Ekonomska fakulteta, Visoka upravna šola, SRC, Center Brdo, delavske univerze, Zveza finančnih in računovodskih delavcev, mednarodne institucije in drugi. Glede na način usposabljanja so najpogostejša predavanja, seminarji, tečaji, strokovna posvetovanja, konference ter učne delavnice. Zaposleni so večinoma napoteni na usposabljanja izven svoje organizacije, z izjemo ministrstev za obrambo, notranje zadeve ter pravosodje, kjer pomemben del usposabljanja organizirajo sami. Usposabljanja praviloma trajajo 1 - 5 dni. Na ministrstvih za notranje zadeve, obrambo in zunanje zadeve izvajajo tudi večmesečne tečaje. Kriteriji za selekcijo kandidatov so običajno potrebe organizacije, posameznikov interes in finančne možnosti. Usposabljanje se običajno financira iz materialnih stroškov, izjemoma tudi direktno iz proračuna, pa tudi s sofinanciranjem (program Phare). Posebne finančne postavke za usposabljanje imajo v glavnem le večja ministrstva (za notranje zadeve, obrambo, ...) pa tudi strokovne službe državnega zbora. Zaposleni v

upravnih enotah se večinoma udeležujejo predavanj oziroma posvetovanj, le redko tudi učnih delavnic, v trajanju od 1 - 5 dni.

Po končani pripraviški dobi in opravljenem strokovnem izpitu je za pripravnike formalna posledica morebitna zaposlitev, za ostale zaposlene je posledica usposabljanja največkrat napredovanje v skladu s Pravilnikom o napredovanju delavcev v državnih organih (Uradni list RS, št. 41/1994). V njem so podrobno določeni pogoji napredovanja, med katerimi se za dodatna funkcionalna znanja upošteva usposabljanje za delo v državni upravi po verificiranih programih; znanja in veščine, ki jih je zaposleni pridobil z raznimi tečaji, seminarji in usposabljanji; obvladovanje novih metod in postopkov pri delu ter prilagajanje novim sredstvom za delo. Vodstveni delavci imajo v nekaterih primerih po zaključenem usposabljanju tudi možnost vertikalnega napredovanja, kar je odvisno tudi od pogojev za zasedbo določenega delovnega mesta.

Merjenje učinkovitosti usposabljanja se praviloma ne izvaja, največkrat je edino merilo o tem dokazilo o uspešno opravljenem usposabljanju ob zaključku pripravniške dobe.

Glede na poklicne teme je funkcionalno usposabljanje namenjeno predvsem pridobivanju znanj s področne zakonodaje in upravnega postopka ter računalništva. Poleg tega se izvajajo še usposabljanja za pridobitev strokovnih znanj, potrebnih za uspešno opravljanje del, znanja s področja računovodstva, pisarniškega poslovanja in učenje tujih jezikov.

Med oblikami osebnega izpopolnjevanja prevladujejo seminarji s področja medosebnega komuniciranja, javnega nastopanja, učenje tujih jezikov in računalniških programov.

Usposabljanj s področja vodenja so se udeležili predvsem vodstveni in vodilni delavci, vendar ne v vseh ministrstvih. Še manjša je bila udeležba iz upravnih enot, čeprav navajajo, da čutijo potrebo po tovrstnem znanju.

Udeležba na usposabljanjih, ki se nanašajo na delo v skupini, je bila skromna, saj so se seminarja s to tematiko udeležili le vodilni in vodstveni delavci Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve in za notranje zadeve.

V sklop usposabljanj za prilagajanje družbenim spremembam poleg Master projekta sodijo seminarji o spreminjajoči se zakonodaji, informatiki, področnih spremembah, usposabljanja za bodoče mentorje, tečaji za potrebe vključitve v Evropsko unijo in v druge mednarodne institucije.

Po podatkih v kadrovskih informacijah Kadrovske službe Vlade Republike Slovenije se je v letu 1995 izobraževanja preko Oddelka za izpopolnjevanje in usposabljanje v državni upravi Ministrstva za notranje zadeve udeležilo 2634 delavcev. Največ (967) na seminarjih, ki so jih izvedli na prošnjo državnega organa (upravne enote, Ministrstva za finance, notranje zadeve itd.). Priprav na strokovni izpit (splošni del in splošni upravni postopek) se je udeležilo 792 delavcev. Seminarjev s področja izpopolnjevanja za delo v upravnih organih (pisarniško poslovanje, tajnica v državni upravi, spremenimo odnos do strank, problematika izvajanja javnih naročil in drugo) se je udeležilo 693 delavcev. Za vodenje pa se je usposabljal 182 delavcev.

Povzetek ugotovitev iz analize vprašalnika

64.7 % vprašanih meni, da je usposabljanje in izpopolnjevanje v njihovi organizaciji dobro organizirano, vendar standardno odstopanje kaže, da anketiranci niso enotnega mnenja. Usposabljanja oziroma izpopolnjevanja, ki so se jih vprašani udeležili, so bila organizirana glede na potrebe njihovega dela. Večina vprašanih (83.8 %) se nagiba v pozitivno smer. Možnost usposabljanja in izpopolnjevanja je močan dejavnik zadovoljstva, s čimer se strinja 93.5 % vprašanih. Vprašani se zavzemajo za enotno organizirano usposabljanje in izpopolnjevanje v državni upravi (77.7 %). 96.8 % vprašanih se strinja s trditvijo, da je za delo v državni upravi potrebno permanentno usposabljanje in izpopolnjevanje. 96.3 % se jih strinja s trditvijo, da bi moralo biti permanentno usposabljanje oziroma izpopolnjevanje del načrtovanja poklicne kariere. 97 % vprašanih se strinja, da bo modernizacija uspešnejša ob načrtovanem usposabljanju in izpopolnjevanju zaposlenih. Večina vprašanih meni, da je usposabljanju primerno nameniti 10 do 14 dni (32.4 %) in 15 do 20 dni (31.8 %). Glede oblik usposabljanja oziroma izpopolnjevanja, ki bi jim glede na njihove potrebe časovno najbolj ustrezale (možnih je bilo več odgovorov), se jih večina (55.2 %) zavzema za niz krajših programov skozi daljše časovno obdobje in 1- do 3-dnevni programi (42.8 %).

Med najpomembnejšimi sodobnimi temami so vodenje, medosebno komuniciranje, odločanje, organiziranje svojega dela in časa in informacijska znanja. Pri ocenjevanju ali predvidevanju, katera znanja bodo pomembna v prihodnje, so razlike glede na sedanost - zamenjal se je vrstni red, teme pa ostajajo iste. Na prvem mestu se je obdržalo vodenje, sledijo pa mu informacijska znanja, odločanje, medosebno komuniciranje in načrtovanje.

Na odprto vprašanje je svoja mnenja in želje zapisalo 14.7 % vprašanih. Odgovore je bilo mogoče tematsko razporediti v štiri sklope - vsebine, organizacija, motiviranost in področje povezovanja in informiranosti.

- Pri predlaganih vsebinah usposabljanja in izpopolnjevanja se najbolj pogosto pojavljajo strokovne teme z različnih področij (prava, ekonomije, ...). Poleg tega ugotavljajo pomanjkanje znanj in veščin s področja menedžmenta. Zavzemajo se za enakomerno delitev na teoretični in praktični del kot najučinkovitejši način usposabljanja in predvsem v okviru slednjega pričakujejo veščine, potrebne za reševanje stvarnih problemov.

- Glede organizacije izpopolnjevanja se vprašani zavzemajo za enotno ureditev usposabljanja in izpopolnjevanja zaposlenih v državni upravi. Pri tem gre za splošna znanja, ne pa za strokovna izpopolnjevanja, ki naj bi se še naprej izvajala v pristojnih institucijah. Znotraj poenotenega sistema izpopolnjevanja je po njihovem potrebno organizirati programe, ki so skupni več državnim organom s sorodnimi delovnimi področji. Prav tako so zaželeni srečanja zaposlenih na podobnih delovnih mestih. Ta srečanja bi potekala v obliki posvetov, učnih delavnic, kjer bi si izmenjavali izkušnje, ob tem pa bi bile možnosti za širše medresorsko sodelovanje.

- Vprašani ugotavljajo, da ni dovolj motiviranosti za usposabljanje in izpopolnjevanje. Razloge vidijo v premajhnem spodbujanju in neustreznem načinu vred-

notenja. Ugotavljajo tudi, da ni jasno določenih povezav med znanjem, rezultati dela in nagrajevanjem. Usposabljanje oziroma izpopolnjevanje bi moralo biti dejansko eden glavnih pogojev za napredovanje.

– Izražena je bila tudi želja po internem glasilu, ki bi obravnavalo specifično strokovno problematiko v državni upravi.

S faktorsko analizo so želeli ugotoviti, če poleg zastavljenih vprašanj obstajajo še kakšne druge značilnosti, ki določajo sedanje in prihodnje stanje usposabljanja in izpopolnjevanja delavcev v državni upravi. Po metodi glavnih komponent iz korelacijskih koeficientov je bila narejena faktorska analiza, pri kateri so bili izločeni štirje faktorji, ki so pojasnili 53 % variance sistema.

– Prvi faktor zavzema 25 % variance sistema in bi ga lahko poimenovali "praktično usposabljanje in izpopolnjevanje kot sestavni del poklicne kariere in modernizacije državne uprave". Obstaja sovpadanje korelacijske in faktorske analize, kar povečuje zanesljivost ugotovitve: če hočem biti uspešen, se moram izobraževati.

– Drugi faktor zavzema 15 % variance sistema, opredeljevala pa ga je organiziranost usposabljanja in izpopolnjevanja v državni upravi. Imenovali bi ga lahko "zadovoljnost z organiziranostjo usposabljanja in izpopolnjevanja". Faktor razpade na komponente relativno velike zadovoljnosti s trenutnim stanjem glede organiziranosti izpopolnjevanja in prenašanja znanj na sodelavce in novozaposlene.

– Tretji faktor pojasnjuje 7 % variance, nanj pa so vplivale trditve o potrebah pri delu, uspešnosti pri delu in motivaciji za usposabljanje in izpopolnjevanje. Faktor bi lahko imenovali "izobraževalne vrednote", saj razlaga motivacijo za usposabljanje in izpopolnjevanje s splošnim zadovoljstvom, z večjo delovno uspešnostjo in tesno povezanostjo izpopolnjevanja z delovnimi potrebami.

– Četrti faktor pojasnjuje 5 % variance, iskristaliziral pa se je iz spremenljivke, da je udeležba na različnih oblikah usposabljanja in izpopolnjevanja prepuščena lastni presoji in pobudi.

Skratka, faktorska analiza je potrdila vpliv usposabljanja in izpopolnjevanja na poklicno kariero in modernizacijo javne uprave. Pokazala je sorazmerno visoko zadovoljstvo s sedanjo organizacijo usposabljanja in izpopolnjevanja in izločila nekatere izobraževalne vrednote: uspešnost pri delu, splošno zadovoljstvo in povezanost s prakso.

Povzetek ugotovitev iz analize ključnega dogodka

Izstopajoči rezultati so naslednji:

- anketiranci so se na vprašanja odzvali 73%;
- vodenje je na vrhu prioriteten list glede na sklop;
- kot izrazito pozitivno vrednoteno se pojavlja projektno delo, vključno z organizacijskimi sposobnostmi;
- kot izrazito negativno vrednoten se pojavlja vpliv notranjega okolja s pravilniki, pravili, postopki in zakoni ter birokratsko politiko.

V okviru interpretacije so bile potrjene vse hipoteze:

1. Največ ključnih dogodkov je bilo povezanih s človeškim dejavnikom in ne s si-

stemske vprašanji (več odgovorov je zadevalo medosebne odnose, koordinacijo, reševanje problemov, prenos pristojnosti, posameznikovo osebno učinkovitost in sposobnost, komunikacijo, delo v skupini, upravljanje s človeškimi viri itd.).

2. Hipotezo, da je delovna uspešnost odvisna od primerne strokovne usposobljenosti, potrjujejo najpogosteje pojavljajoči se razlogi za delovno (ne)uspešnost, ki so poznavanje stroke, sposobnost vodenja, obvladovanje medosebnih odnosov in vplivov notranjega in zunanjega okolja. Uspešnost posameznikovega dela in državne uprave kot celote ni odvisna le od strukture organizacije, temveč predvsem od znanja in usposobljenosti upravnih delavcev.

3. Nekatere potrebe po usposabljanju so skupne vsem ravnam državnih uslužbencev (sposobnost prenosa pristojnosti, osebna učinkovitost, koordinacija med organizacijami oziroma njenimi deli), druge so ločene glede na status.

4. Zaposleni v državni upravi se usposabljanja udeležujejo ne glede na potrebe delovnega mesta in še manj v skladu s širšo organizacijsko strategijo. Vzroki so pomanjkljivo oblikovana strategija, neskladnost oblik usposabljanja s strategijo in odsotnost vrednotenja usposabljanja.

5. Vprašani so potrdili tudi pričakovano nezadovoljstvo glede obstoječega razmerja med teorijo in prakso pri posameznih oblikah usposabljanja, nedinamičnih metod in izvajalcev.

Na posebni vprašanji glede oblik usposabljanja in izpopolnjevanja, ki so/niso bila koristna za anketirancevo strokovno delo, in o razlogih za to so bili odgovori naslednji:

- udeležba na usposabljanjih bi morala biti pogojena z dejanskimi potrebami delovnega mesta, ob hkratnem interesu posameznika in ministrstva;
- konkretna oblika usposabljanja (vključno s temo, metodo, trajanjem,...) bi morala biti izbrana glede na potencialno uporabnost pri konkretnem delu;
- pri oblikovanju programov je potrebno več pozornosti nameniti ustreznemu razmerju med teorijo in prakso, primernim (dinamičnim) metodam, željenemu trajanju in izvajalcem;
- proučiti je treba možnost oblikovanja strategije usposabljanja na ravni celotne državne uprave. Tako bi dosegli bolj transparentno in ekonomsko smotrnejšo udeležbo na usposabljanjih s posledično učinkovitejšim prenosom znanja in veččin v dnevno delo;
- poleg tega velja opozoriti še na vprašanja vrednotenja usposabljanja, finančnih sredstev, formalnih posledic usposabljanj in podobno.

Primerjalni pregled rešitev v tujini

Pri razmišljanju o kakovostnih spremembah na področju usposabljanja in izpopolnjevanja v upravi so koristne tudi tuje izkušnje. Rešitve glede izobraževanja in strokovnega izpopolnjevanja na področju javne uprave so v Evropi različne, razvrstili pa bi jih lahko na nekaj skupin (Šturm 1993, 77-95), in sicer:

1. Kompleksen in celovit študij področja javne uprave. V ZDA je ta način študija ustaljen, v Evropi pa je nekaj novega.

Tovrstno izobraževanje je prepuščeno posebnim za to ustanovljenim visokošolskim ustanovam. Znane so tovrstne institucije v Nemčiji (Fakulteta za družbene znanosti, Konstanz), na Finskem (Fakulteta za ekonomske znanosti, Tampere) in na Nizozemskem (Tehnološka univerza, Twente).

2. Proučevanje javne uprave v okviru obstoječih tradicionalnih študijskih usmeritev. Na mnogih visokošolskih ustanovah v evropskih državah je mogoče študirati javno upravo v okviru obstoječih tradicionalnih usmeritev, zlasti v okviru prava, ekonomskih znanosti, sociologije in političnih znanosti. Obstajajo razlike med visokošolskimi zavodi, kjer so upravne znanosti opcijski predmet, obvezni del celotnega študija, lahko pa so tudi samostojna študijska usmeritev.

3. Podiplomski študij na področju javne uprave, na katerem je mogoče pridobiti poglobljeno poznavanje javne uprave. Oblike podiplomskih študijev so različne glede na vsebino, trajanje in vlogo institucije, kjer se tak študij izvaja. V Franciji je najpomembnejša visokošolska ustanova Ecole National 'Administration - ENA. Brez študija na tej ustanovi si v Franciji ni mogoče zamisliti uspešne kariere javnega uslužbenca (z diplomom ENA se ponašajo predsednik države, predsednik vlade in nekateri ministri). Študij traja dve leti in je razdeljen na teoretični in praktični del. Najbolj znana irska visokošolska ustanova, ki se ukvarja s podiplomskim študijem javne uprave, je Šola za javno upravo v Dublinu. V Veliki Britaniji je bolj znan Inštitut za proučevanje lokalne uprave v Birminghamu. V Nemčiji je najpomembnejša ustanova za to področje Visoka šola za upravne znanosti v Speyerju.

4. Proučevanje posamičnih problemov s področja javne uprave kot permanentno strokovno izpopolnjevanje. V zadnjih letih je pomen sistematičnega in načrtovanega permanentnega izobraževanja vzporedno z opravljanjem delovnih nalog dodatno pridobil na veljavi. Razlogi za to so v vedno večjih zahtevah po učinkovitosti v javni upravi in v njeni sposobnosti, da se pravočasno prilagaja svojim novim nalogam. Visokošolskih ustanov in drugih institucij, ki se ukvarjajo s tovrstno obliko usposabljanja, je vedno več. V nadaljevanju so navedene nekatere najbolj značilne.

Civil Service College je v Veliki Britaniji vodilna tovrstna ustanova. Deluje v okviru ministrstva za javne službe z relativno veliko organizacijsko samostojnostjo. Opravlja tudi usklajevalne naloge in nudi strokovno pomoč za dopolnilno usposabljanje institucijam, ki so v okviru posameznih ministrstev. V Belgiji je osrednja tovrstna ustanova Institut Administration Universite v Bruslju. Pristojen je za permanentno izobraževanje iz upravnih znanosti za belgijsko javno upravo. Finska ima poseben inštitut za strokovno usposabljanje upravnih uslužbencev. Vodilna španska ustanova za usposabljanje upravnih strokovnjakov je Nacionalna šola za javno upravo v Alcalá de Henares. Poleg pedagoških nalog organizira tudi znanstvena raziskovanja na raznih področjih javne uprave. Najpomembnejša tovrstna ustanova v Italiji je Visoka šola za javno upravo v Caserti. Izpopolnjevanje je teoretično in praktično. Opravljen izpit pomembno vpliva na kariero slušateljev v državni upravi. V Nemčiji je več ustanov, ki se ukvarjajo z dopolnilnim izobraževanjem upravnih delavcev. Osrednja izobraževalna ustanova je Zvezna akademija za javno upravo, ki jo je ustanovila zvezna vlada z namenom izboljšati delovanje javne uprave. Poglavitni cilji njenih izobraževalnih programov so osve-

žitev in poglobljanje stokovnega znanja, spodbujanje sposobnosti za interdisciplinarno sodelovanje, uvajanje novih metod planiranja in novih znanstvenih metod za odločanje, seznanjanje z modernimi metodami vodenja itd. Avstrijska Zvezna upravnna akademija, ustanovljena leta 1976, ima med izobraževalnimi nalogami temeljno izobraževanje uslužbencev na zvezni ravni, izobraževanje uslužbencev na zvezni ravni za napredovanje v višji razred, dodatno poklicno izobraževanje in šolanje vodilnih delavcev.

Upravna akademija pri nas

Kratek primerjalni pregled tujih rešitev kaže raznolikost na tem področju in posebnosti, saj si vsaka država ureja to področje glede na svoje potrebe in zmožnosti. Nobeden od prikazanih modelov ni takšen, da bi ga bilo smiselno enostavno prevzeti. Nekatere rešitve pa so nedvomno takšne, da bi nam lahko pomembno pomagale pri oblikovanju našega sistema usposabljanja in izpopolnjevanja v javni upravi. Pri oblikovanju upravne akademije so nedvomno relevantne tudi predhodno navedene ugotovitve.

Prikazana gibanja v svetu in lastne potrebe po bolj kakovostnem sistemu usposabljanja in izpopolnjevanja delavcev v javni upravi terjajo določene spremembe tudi pri nas. Pri tem pa je smotrno problem reševati postopno, sistematično in z ustrežno vizijo glede nadaljnjega razvoja sistema. Zgolj manjše adaptacije obstoječega sistema zelo verjetno ne bodo prinesle pričakovanih kakovostnih sprememb. Med ključne pozitivne učinke vzpostavitve upravne akademije bi lahko uvrstili spremembe glede ravni usposobljenosti zaposlenih v javni upravi, ki je sedaj mnogokrat deležna (tudi upravičene) kritike. Poleg tega bodo učinki merljivi zlasti pri racionalizaciji dela, višji stopnji kakovosti storitev, strokovnosti in učinkovitosti dela, pri primerjanju z znanjem upravnih delavcev v drugih evropskih državah in drugem.

Pri vzpostavljanju upravne akademije je potrebno dovolj jasno razmejiti med njeno vlogo in vlogo visokošolskih zavodov. Slednji so po Zakonu o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 67/1993) pristojni za pridobitev javno veljavne izobrazbe po študijskih programih. Imajo pa lahko tudi študijske programe za izpopolnjevanje - to so programi za nadgrajevanje, poglobljanje ali razširjanje posameznih znanj iz programov za pridobitev izobrazbe. Pri nas obstaja nekaj visokošolskih institucij, ki se ukvarjajo z izobraževanjem kadrov za področje uprave - zlasti so to Visoka upravnna šola, Fakulteta za družbene vede in Pravna fakulteta. Za razliko od njih upravnna akademija ne bo dala formalne stopnje izobrazbe, ampak potrdila (certifikate) o opravljenih oblikah usposabljanja oziroma izpopolnjevanja. Po Zakonu o pripravništvu, strokovnih izpitih in izpopolnjevanju strokovne izobrazbe delavcev v državni upravi in pravosodju - prečiščeno besedilo (Uradni list SRS, št. 35/1985) izpopolnjevanje strokovne izobrazbe delavcev po tem zakonu obsega stalno in sistematično posodabljanje, dopolnjevanje, razširjanje in poglobljanje znanj, potrebnih za uspešno opravljanje del in nalog, ki so jim poverjene in so pogoj za opravljanje teh del in nalog. Na ta način naj ne bi prišlo do križanja inte-

resov ali neproduktivnega tekmovanja, ampak bi bile lahko visokošolske institucije s svojim kadrovskim potencialom ključnega pomena za učinkovito delovanje akademije. Izvajalci programov usposabljanja in izpopolnjevanja na upravni akademiji naj bi bili v glavnem habilitirani domači strokovnjaki, poleg tega pa bi pritegnili k sodelovanju tudi upravne strokovnjake s posameznih ministrstev, upravnih enot in drugod. Predvsem za potrebe usposabljanja vodstvenih delavcev pa bi del strokovnjakov iskali tudi v tujini.

Pravno podlago za ustanovitev upravne akademije predstavljata predvsem dva zakona: Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Uradni list RS, št. 71/1994), kjer je v 9. členu med drugim določeno, da Ministrstvo za notranje zadeve opravlja zadeve, ki se nanašajo "na usposabljanje kadrov za opravljanje upravnih nalog in strokovne izpite". Poleg tega Zakon o ratifikaciji sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Švicarske konfederacije o sodelovanju pri usposabljanju Slovenije za posodobitev njenega javnega upravnega sistema (Uradni list RS, Mednarodne pogodbe, št. 13/95) med predvidenimi rezultati projekta (2. člen) med drugim predvideva "ustanovitev Organizacijske in vodstvene enote (O&V) ter Izobraževalne in razvojne enote (I&R) in njuno delovanje pri slovenski vladi z ustreznim pravnim statusom, financiranjem, pravili in predpisi, prostori in osebjem".

Področje dela upravne akademije

Menim, da bi bilo za upravno akademijo pomembno, da bi izvajala celovit sistem usposabljanja in izpopolnjevanja vodstvenih in drugih delavcev v upravi na vseh stopnjah zahtevnosti dela ter sodelovala pri modernizaciji javne uprave pri nas.

Upravna akademija bi skrbela za celovit sistem usposabljanja in izpopolnjevanja vodstvenih delavcev v upravi. Njihova vloga je za učinkovito in racionalno delovanje javne uprave izjemno pomembna, saj vodijo in organizirajo upravljalске procese. Zato bi morali svoja znanja, zmožnosti in sposobnosti podpreti z dodatnimi znanji in veščinami. Gre predvsem za dva sklopa znanj: prvič, znanja, ki jih vodstveni delavci v upravi potrebujejo za uspešno izvajanje svojih pristojnosti oziroma pristojnosti organa, in drugič, znanja o vodenju in organiziranju dela organizacijskih enot ali skupin ter znanja, potrebna za učinkovit menedžment. V tem smislu bi morali vodstveni delavci v upravi med drugim poglobljeno spoznati obvladovanje problemov, projektno delo, organizacijski razvoj, komuniciranje in osebno učinkovitost, upravljanje ljudi skladno s sodobnimi trendi na področju vodenja; spremljati razvoj in napredek stroke na svojem področju; poglobljeno spoznavati vsebino področja, za katerega so odgovorni; spremljati tehnični razvoj pripomočkov za delo (npr. informatizacija in modernizacija upravnega dela); biti bi morali sposobni komunicirati v vsaj enem tujem jeziku.

V tej zvezi bi kazalo razmisliti o novosti na tem področju. To je usposabljanje top menedžmenta v upravi, ki bi se npr. izvajal v okviru MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION (MPA) študija. Gre za modificirano obliko podiplomskih MBA študijev, ki so tudi pri nas uveljavljeni, v tem primeru pa bi bil študij prilagojen za

potrebe v upravi. Pregled vsebine in načina delovanja tovrstnih institucij v državah, ki imajo na tem področju daljšo tradicijo, omenjeno idejo prav gotovo podpira.

Upravna akademija bi skrbela za izpopolnjevanje in usposabljanje za delo v javni upravi. Pri tem gre za programe, ki se nanašajo na metode dela, predpisane postopke in spoznavanje in reševanje specifične problematike upravnega dela. Seminarji oziroma posveti so npr. namenjeni seznanjanju z novimi zakoni in drugimi predpisi, pomembnimi za delo upravnih organov. Posebna pozornost pa je namenjena izobraževalnim oblikam in pridobivanju veščin za kakovostnejše, racionalnejše in učinkovitejše delo upravnih delavcev in korektnjšega odnosa do strank v postopku (npr. problematika priprave odločb in sklepov; odnos do dela; odnos do strank; pisarniško poslovanje; komuniciranje in drugo). Upravna akademija bi še naprej izvajala vse potrebno v zvezi s strokovnimi izpiti in z usposabljanjem za zasedbo delovnega mesta v javni upravi. Delavcem, ki se prvič zaposlijo v državni upravi (pripravnikom in drugim), je potrebno pomagati, da se hitro in uspešno vključijo v organizirano delo. Eden od pogojev za to je organiziran sistem usposabljanja in izpopolnjevanja, pri čemer se predpostavlja, da delavci že imajo določeno stopnjo izobrazbe, morajo pa se seznaniti s posebnostmi dela v državni upravi, z organiziranostjo in delovanjem javne uprave, metodami dela, posebnostmi delovnih razmerij in statusom upravnih delavcev ipd. Specifična znanja za delo v državni upravi mora vsak delavec pridobiti čimprej. S predhodno omenjenima temama se lahko podrobneje seznanimo v publikacijah z naslovom *Strokovno izpopolnjevanje in usposabljanje delavcev v državni upravi*, ki jih od leta 1995 izdaja Ministrstvo za notranje zadeve.

LITERATURA

- Craig, Robert L. 1987. *Training and Development Handbook*. New York: McGraw Hill.
- Daft, Richard L. 1995. *Organization Theory and Design*. New York: West Publishing Company.
- Hogwood, Brian W.; Gunn, Lewis A. 1991. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University press.
- Inglis, Scott. 1994. *Making the Most of Action Learning*. Hampshire: Gower.
- Nigro, Felix A.; Nigro, Lloyd G. 1984. *Modern Public Administration*. New York: Harper & Row Publishers.
- Predpisi o državni upravi, vladi in ministrstvih / z uvodnimi pojasnili dr. Gorazda Trpina. 1995. Ljubljana: Uradni list.
- Predstavitev švicarsko-slovenskega projekta modernizacije javne uprave v Sloveniji. 1995. Ljubljana, Javna uprava, 1, 107 - 115.
- Sistem dopolnilnega izobraževanja upravnih delavcev v SR Sloveniji. 1975. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
- Stone, Raymond J. 1995. *Human Resource Management*. New York: Wiley & Sons. Second Edition.
- Šturm, Lovro. 1993. O izobraževanju upravnih strokovnjakov v nekaterih evropskih državah. Upravni zbornik, 77 - 95. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.