

**SUSTAVI OSPOSOBLJAVANJA
DRŽAVNIH SLUŽBENIKA U ZEMLJAMA OECD-a**

DOKUMENTI SIGMA-e: br.16

PROGRAM SIGMA

SIGMA — Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries (Potpora poboljšanju upravljanja i menadžmenta u zemljama srednje i istočne Europe) — je zajednička inicijativa OECD-a i Europske Unije. Ova inicijativa pruža potporu radu na reformi javne uprave u trinaest zemalja u tranziciji, a pretežno se financira iz Phare programa Europske Unije.

Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj je međuvladina organizacija 29 demokratskih država s naprednim tržišnim gospodarstvima. Njen Centar za suradnju s nečlanicama usmjerava, putem širokog dijapazona ekonomskih pitanja, savjete i pomoć Organizacije zemljama središnje i istočne Europe i bivšeg Sovjetskog Saveza koje se reformiraju. Phare putem bespovratne pomoći financira potporu zemljama partnerima u srednjoj i istočnoj Europi do stupnja pri kojem su spremne preuzeti obveze članstva u Europskoj Uniji.

Phare i SIGMA namijenjeni su ovim zemljama: Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Češka Republika, Estonija, Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija, Mađarska Letonija, Litva, Poljska Rumunjska, Slovačka i Slovenija.

SIGMA, koja je osnovana 1992. godine, radi unutar Uprave za javni menadžment OECD-a, koji pruža informacije i stručnu analizu o javnom menadžmentu kreatorima politika i olakšava kontakte i razmjenu iskustava među rukovoditeljima/menadžerima u javnom sektoru. SIGMA zemljama korisnicama nudi pristup mreži iskusnih javnih upravljača, komparativne informacije i tehničko znanje povezano s Upravom za javni menadžment.

SIGMA ima cilj:

- pomoći zemljama korisnicama u njihovoj težnji prema dobrom upravljanju kako bi poboljšale upravnu učinkovitost i promicali poštivanje osoblja javnog sektora demokratskim vrijednostima, etici i poštivanju vladavine prava;
- pomoći u izgradnji vlastitih kapaciteta kontrole na razini središnje države kako bi se nosili s izazovima internacionalizacije i planovima za integriranje Europske Unije; i
- poduprijeti inicijative Europske Unije i drugih donatora kako bi se pomoglo zemljama korisnicama u reformi javne uprave i pridonijelo koordinaciji donatorskih aktivnosti.

U cijelom radu inicijativa daje velik prioritet olakšavanju suradnje među vladama. Ta praksa uključuje pružanje logističke potpore stvaranju mreža praktičara javne uprave u srednjoj i istočnoj Europi, te između tih praktičara i njihovim kolega po funkciji u drugim demokratskim državama.

SIGMA radi na pet tehničkih područja: strategije razvoja javne uprave; kreiranje politika; koordinacija i regulacija; budžetiranje i alokacija sredstava; menadžment javne službe; i revizija i financijska kontrola. Osim toga, Jedinica za informacijske službe diseminira objavljene i on-line materijale na teme javnog menadžmenta.

Pogledi izraženi u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno službene stavove Europske Komisije, Zemlja članica OECD-a, ili zemalja srednje i istočne Europe koje sudjeluju u Programu SIGMA.

PREDGOVOR

SIGMA objavljuje ovo izvješće kako bi povećala dostupnost komparativnih informacija o sustavima izobrazbe (koja obuhvaća osposobljavanje i usavršavanje – OU; u daljnjem tekstu: osposobljavanje) javnih službi u zemljama OECD-a. Težište je na institucionalnom ustroju i kadroviranju ustanova za osposobljavanje, kao i na pitanjima osposobljavanja i razvoju kurikulumu.

Dobar sustav osposobljavanja je presudan za svaku organizaciju koja želi razvijati i održavati visoke profesionalne standarde ponašanja i izvršenja svojeg osoblja. Velika međunarodna poduzeća troše značajan dio svojih proračuna na osposobljavanje i usavršavanje osoblja. Osposobljavanje javnog sektora trebalo bi biti jednako važno kao i osposobljavanje u privatnom sektoru. Ako to nije slučaj, javni sektor mogao bi biti nesposoban djelotvorno i učinkovito izvođenje svojih zadaća, zbog čega ne bi mogao ispravno služiti građanima i gospodarstvu. To je još važnije u tranzicijskim zemljama gdje se u gotovo svim sektorima provode velike reforme.

Većina zemalja srednje i istočne Europe uspostavila je ustanove za osposobljavanje i usavršavanje zaposlenih u javnom sektoru. Raniji dokument SIGMA-e (*Country Profiles of Civil Service Training Systems*), opisuje sustave osposobljavanja i usavršavanja u deset zemalja srednje i istočne Europe od proljeća 1996. *Public Sector Training Systems in OECD Countries* ispituje prakse zemalja OECD-a u osposobljavanju i usavršavanju u državnoj službi, te tako nadopunjava gore navedenu publikaciju. Općenito se drži istog okvira i služi isticanju razlika, prednosti i slabosti ispitanih sustava. Također ima za cilj pomoći tranzicijskim zemljama u procesima donošenja odluka povezanih sa stvaranjem ili reorganizacijom sustava osposobljavanja i usavršavanja javne službe. Ova publikacija ne predlaže usvajanje bilo kojeg određenog sustava osposobljavanja i usavršavanja, već umjesto toga pokušava istaknuti glavna pitanja koja treba razmotriti prilikom ustroja ili reorganizacije sustava osposobljavanja i usavršavanja.

Ova publikacija ne bi trebala koristiti samo političarima i službenicima u središnjoj državnoj upravi koji razmišljaju kako poboljšati svoje javne službe, već i njihovim pandanima na lokalnoj razini. Za više podataka o ovoj temi, molimo Vas da kontaktirate Anke Freibert na donjoj adresi.

SIGMA-OECD
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16, France
Tel (33.1) 45.24.79.00 or 45.24.13.94
Fax (33.1) 45.24.13.00
e-mail: sigma.contact@oecd.org
<http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

Izvorno objavio OECD na engleskom, pod nazivom:
SIGMA Paper No 16: Public Service Training in OECD Countries
Copyright 1997 OECD

Za kvalitetu prijevoda i njegovu sukladnost izvornom tekstu odgovara tvrtka Oksimoron, d.o.o

IZVRŠNI SAŽETAK

Javne službe u srednjoj i istočnoj Europi moraju se prilagoditi ogromnom broju promjena u vrlo kratkom vremenu. Osoblje se suočava sa stalnim izmjenama regulatornog okvira koji treba provesti i provoditi, kao i s novim zahtjevima rastućeg privatnog sektora i građanstva u cjelini. Tim se izazovima može udovoljiti samo ako je osoblje visoko kvalificirano i stalno poboljšava svoje kvalifikacije. Dobar sustav osposobljavanja¹ u službi je stoga presudan kako bi osoblje u javnoj službi zadržalo korak s brzo promjenljivim okruženjem.

Ovaj kratki rad trebao bi ukazati na odrednice sustava osposobljavanja i prednosti i nedostatke mogućih rješenja koja su razvile zemlje OECD-a, kako bi se pomoglo zemljama srednje i istočne Europe u uspostavi dobrih sustava osposobljavanja, izbjegavajući pritom pogreške koje su već videne u zemljama OECD-a.

Većina zemalja OECD-a uspostavila je tijekom protekla tri desetljeća sustave osposobljavanja javnih službi. Ti sustavi se razlikuju ovisno o raznim čimbenicima, kao što su da li je država centralizirana ili federalna, vrsta sustava državne službe i filozofija novačenja. Drugi ključni čimbenici su ciljevi sustava osposobljavanja i usavršavanja, zakonski okvir, financiranje, ustanove za osposobljavanje i usavršavanje, status trenera i sadržaj osposobljavanja i usavršavanja. Odluke državne politike o tim pitanjima određuju ukupnu postavu sustava osposobljavanja i uavršavanja.

Jedan zajednički cilj osposobljavanja javne službe je poduprijeti provedbu upravne reforme i modernizacije; drugi je poboljšati stručne vještine i kvalifikacije osoblja kako bi se poboljšala učinkovitost javne službe. U nekim zemljama, pravo i/ili obveza državnih službenika na pohađanje osposobljavanja i usavršavanja u službi navedeno je u ustavu. U većini zemalja osposobljavanje je regulirano zakonom o državnoj službi ili podzakonskim aktima.

Osposobljavanje se može financirati na decentraliziran i na centraliziran način. U ovom prvom slučaju, sredstva se alociraju proračunu ustanove poslodavca koja upravlja sredstvima za osposobljavanje svojeg osoblja i "plaća" ustanovi za osposobljavanje koja vrši osposobljavanje. Kada se radi o centraliziranom financiranju, sredstva se alociraju povjerenstvu za državnu službu ili ustanovama za osposobljavanje. Mnoge vlade primjenjuju mješoviti sustav financiranja.

U prošlosti, sektorske ustanove za osposobljavanje nisu se morale natjecati s ustanovama za osposobljavanje u privatnom sektoru, budući da one nisu nudile osposobljavanja namijenjena osoblju u javnom sektoru. Međutim, budući da u mnogim zemljama javne službe uvode tehnike upravljanja "javnim sektorom", ustanove za osposobljavanje u privatnom sektoru otkrile su novo tržište, tj. osposobljavanje javnih službenika. Danas se ustanove za osposobljavanje javnog sektora nose s tržišnim natjecanje, ili barem u nekim područjima osposobavljanja, te se ravnopravno natječu se pružateljima usluge javnog sektora.

Razvoj politika osposobljavanja u načelu se daje u nadležnost državnim tijelima koja nadziru kadrovsku politiku i politiku službe, tj. "tražitelje osposobljavanja". To mogu biti ministarstva zadužena za javnu

¹ *Training* - radi se osposobljavanju i usavršavanju (OU), koje se kod nas ponekad smatra dijelom *izobrazbe*, koja bi uključivala još toga. Zbog jednostavnosti koristit ćemo samo izraz osposobljavanje, a izraz *izobrazba* ćemo ispustiti jer nije posve jasno precizno definirano da li ta riječ odgovara smislu riječi *training*.(op.prev.)

službu i upravnu reformu (kao u Francuskoj i Španjolskoj), ili ministarstva unutrašnjih poslova (kao u Njemačkoj i Nizozemskoj).

U većini zemalja, nekoliko ustanova za osposobljavanje pruža osposobljavanje za javnu službu, premda samo jedan institut obično pruža opće osposobljavanje za zajedničke funkcije u javnoj službi. Osim središnje ustanove, često postoje specijalizirane institucije za osposobljavanje, osobito unutar ministarstava financija ili socijalne skrbi.

Status trenera često više ovisi o osposobljavanju koje se vrši, nego o razlikama među nacijama. Što se tiče osposobljavanja u službi, predavače obično angažiraju kao vanjske suradnike; većina organizacija za osposobljavanje u službi zapošljava tek nekolicinu stalno zaposlenih.

Javne uprave uspostavile su strukture i postupke za procjenu potreba za osposobljavanjem u javnoj službi. Obično, procjena potreba je odgovornost svakog pojedinog ministarstva ili agencije. Postupak procjene potreba često se temelji na informacijama od menadžmenta i primatelja osposobljavanja. Kako bi bio učinkovit, proces osposobljavanja mora biti kontinuiran, u kojem važnu ulogu ima evaluacija mjera osposobljavanja na licu mjesta.

SADRŽAJ

PROGRAM SIGMA.....	1
PREDGOVOR.....	3
IZVRŠNI SAŽETAK.....	4
1. UVOD: SUSTAVI OSPOSOBLJAVANJA I JAVNE SLUŽBE	7
2. CILJEVI OSPOSOBLJAVANJA.....	8
2.1 Osposobljavanje za promjenu.....	9
2.2 Osposobljavanje kako bi se bolje služilo javnosti.....	9
2.3 Osposobljavanje za upravljanje.....	10
3. PRAVNI OKVIR.....	10
3.1 Prava i obveze državnih službenika u svezi osposobljavanja: zakonodavstvo i regulativa.....	11
3.2 Povezivanje rezultata osposobljavanja s razvojem karijere.....	11
3.3. Sindikati i osposobljavanje.....	12
4.FINANCIRANJE.....	13
5. INSTITUCIJE I TRENERI ZA OSPOSOBLJAVANJE.....	16
5.1. Organizacija i strukture odgovorne za politike osposobljavanja i njihovu provedbu.....	16
5.2 Mreže za osposobljavanje i status institucija za osposobljavanje	16
5.3 Pravni status trenera.....	17
6. KURIKULUMI: RAZVOJ I EVALUACIJA.....	18
6.1 Postupci utvrđivanja potreba za osposobljavanjem.....	18
6.2. Korisnici osposobljavanja	20
6.3. Oblici osposobljavanja.....	20
6.4. Postupci razvoja i validiranja kurikuluma i materijala za osposobljavanje.....	21
6.5. Evaluacija aktivnosti osposobljavanja.....	22

1. UVOD: SUSTAVI OSPOSOBLJAVANJA I JAVNE SLUŽBE

Dugo se zanemarivala potreba za osposobljavanjem kadrova javnih službi tijekom službe. Tek krajem 1960-ih godina su vlasti počele otkrivati potrebu za osposobljavanjem u službi državnih službenika. To je bilo vrijeme kada je na dnevni red došla upravna reforma, a nove upravljačke tehnike, uključujući i proračunske sustave, metode planiranja i tehnike organiziranja pronašle svoj put u javnu službu.

Od 1960-ih godina, većina zemalja OECD-a uspostavila je neku vrstu sustava osposobljavanja. Sustavi se razlikuju od zemlje do zemlje, budući da postoje različiti faktori koji im određuju osnovnu strukturu. Na primjer, u unitarnoj državi, sustavi osposobljavanja javne službe obično su centralizirani. Središnja ustanova za osposobljavanje može imati regionalne centre za osposobljavanje; međutim, središnja ustanova obično određuje ciljeve osposobljavanja i razvija strategije i sadržaje osposobljavanja. U federalnoj državi neće samo središnja uprava, već i uprava svake države imati vlastite institucije za osposobljavanje, te tako mogu određivati vlastite ciljeve, strategije i sadržaje osposobljavanja. Ako ustav zemlje predviđa samoupravu lokalnih tijela vlasti, postoji čak i prostor za nezavisni sustavo osposobljavanja osoblja lokalnih tijela vlasti.

Kadrovski sustav javne službe je još jedan čimbenik koji utječe na sustav osposobljavanja. Karijerni sustav zahtijeva drugačiji sustav osposobljavanja od sustava radnih mjesta. Karijerni sustav podrazumijeva sustav osposobljavanja koji nudi osposobljavanje nužno za razvoj karijere. Ako se državna služba temelji na sustavu radnih mjesta, takvo osposobljavanje je manje važno, budući da se zapošljava specijaliste, a razvoj karijere nije normalno očekivan u državnoj službi koja primjenjuje sustav radnih mjesta.

U karijernom sustavu, inicijalno osposobljavanje, kao i adaptacijsko osposobljavanje ima vrlo veliku važnost. Novi zaposlenici ulaze u službu bez posebnih stručnih znanja za posao. Inicijalno osposobljavanje nudi opću pripremu za rad javne službe. Adaptacijsko osposobljavanje nudi posebnu pripremu za novu funkciju nakon ili prije prelaska ili promaknuća. U sustavu radnih mjesta, osposobljavanje može biti manje važno, budući da se specijalisti zapošljavaju za točno određeno radno mjesto. Međutim, čak i specijalistima može trebati osposobljavanje tijekom radnog vijeka, kako bi osuvremenili svoje vještine u pogledu novih tehnologija ili drugih promjena.

U prošlosti mogle se jasno definirati javnu službu kao onu koja primjenjuje karijerni sustav (klasična kontinentalna javna služba) ili kao službu koja primjenjuje sustav radnih mjesta (kao u SAD-u i Kanadi). Danas, međutim, vlasti organiziraju svoje javne službe fuzioniranjem oba sustava. SAD, na primjer je odstupio od čistog sustava radnih mjesta, te je u određenoj mjeri uveo karijerni sustav, čak i za radna mjesta vrhovnih rukovoditelja (visoka rukovoditeljska služba), što je ipak ostavilo dosta prostora za politička imenovanja. "Klasične" državne službe s tvrdim karijernim sustavom, s druge strane, uvele su više fleksibilnosti kako bi dopustile izravna imenovanja na druga mjesta osim na početnoj razini, i/ili isključile radna mjesta iznad određene razine od običnog karijernog puta.

Još jedan važan čimbenik koji utječe na sustav osposobljavanja javne službe je filozofija novačenja. Većina zemalja novači novo osoblje za javnu službu, koje traži posebno obrazovanje, koje kandidata priprema za državnu službu, ili, nakon novačenja, pruža prilično dugotrajno i obuhvatno osposobljavanje kako bi se osiguralo da novozaposleno osoblje ima nužno osnovno znanje za rad u javnoj službi. Taj sustav zahtijeva malo ili ništa osposobljavanja za prilagođavanje u prvim godinama službe. To može biti razlog zašto su mnoge vlasti kontinentalne Europe relativno kasno otkrile potrebu za osposobljavanjem u službi. U britanskom sustavu, gdje proces novačenja uzima u obzir razinu, ali ne i sadržaj, prethodnog obrazovanja, i gdje također nije uobičajeno dugoročno inicijalno osposobljavanje neposredno nakon novačenja, vrijednos učinkovitog osposobljavanja za prilagođavanje priznata je mnogo ranije.

Gore spomenuti čimbenici imaju snažan utjecaj na strukturu sustava osposobljavanja, njegovu veličinu i troškove. Osim toga, oni imaju utjecaj na rzvijanje, praćenje i kontroliranje ciljeva osposobljavanja, strategija osposobljavanja i sadržaja osposobljavanja. Međutim, sustavi državne službe (karijerni naspram sustava radnih mjesta) i filozofija novačenja (opće obrazovanje prema obrazovanju vezanom uz posao) općenito proizlaze iz upravne tradicije i filozofije, često ugrađene u ustav, pa ih stoga nije lako promijeniti.

Osim gore navedenih čimbenika, postoji nekoliko glavnih komponenti koje određuju sustav osposobljavanja javne službe, a to su napose:

- ciljevi
- pravni okvir,
- financiranje,
- ustanove za osposobljavanje i njihov status,
- status trenera i njihove pedagoške vještine,
- sadržaj osposobljavanja, procjena potreba, itd.

Policy odluke koje vlast donosi o svakoj od tih komponenti određuju ukupni ustroj sustava osposobljavaja. Općenito, odluka koja se donosi u svezi jedne komponente ima posljedice na druge komponente. Na primjer, utvrđivanje ciljeva trebalo bi imati utjecaj na sadržaj osposobljavanja, a najvjerojatnije i na status trenera. Nezavisnost i/ili decentralizacija institucija za osposobljavanje nužno ima utjecaj na potrebu koordiniranja, praćenja i evaluacije osposobljavanja, kako bi se osigurao određeni standard osposobljavanja.

Općenito, zapadnoeuropske zemlje su, tijekom godina, evaluirale prednosti i nedostatke svojih sustava osposobljavanja. Premda se nijedna od njih nije odlučila za generalnu reformu, poduzele su mjere kako bi iskoristile što više prednosti, a umanjile slabosti prisutne u svojim sustavima osposobljavanja.

2. CILJEVI OSPOSOBLJAVANJA

Ciljevi koje vlasti žele ostvariti s osposobljavanjem u službi za kadrove u javnim službama obično se utvrđuju u zakonodavstvu državne službe, bilo u zakonu o državnoj službi ili u specifičnim propisima o osposobljavanju; u nekim slučajevima, ciljevi su zadani ustavom. Premda se ti navedeni ciljevi razlikuju od zemlje do zemlje po sadržaju i konkretnosti, posvuda se može primijetiti jedan zajednički cilj osposobljavanja javne službe, a to je *podupiranje provedbe upravne reforme i modernizacije*.

Navedeni su i drugi, operativniji ciljevi:

- prilagodba vještina i kvalifikacija tehnološkim i drugim promjenama u javnoj službi, kako bi se poboljšalo izvršenje državnih službenika, pomažući im da se prilagode promjenama radne rutine zbog novih tehnologija, novog zakonodavstva, itd.;
- povećavanje učinkovitosti u izvršavanju zadaća koje smanjuju troškove;

- promicanje horizontalne mobilnosti pružanjem osposobljavanja za stjecanje stručnih znanja nužnih za vršenje nove zadaće na istoj hijerarhijskoj razini kako bi se poboljšala fleksibilnost i prilagodljivost osoblja u državnoj službi;
- poboljšavanje motivacije osoblja;
- poboljšavanje upravljanja ljudskim potencijalima (jednak tretman žena i muškaraca, itd.);
- poboljšavanje odnosa između javne službe i korisnika i poboljšavanje usluga koje se pružaju javnosti;
- potpora razvoju osoblja (karijerni putovi); i
- razvoj međunarodne suradnje i europske integracije

2.1 Osposobljavanje za promjenu

Može se primijetiti da osposobljavanje značajno dobiva na važnosti kada vlasti poduzmu dalekosežne reforme javne službe. Na primjer, u zapadnoj i sjevernoj Europi to je bio slučaj 1970-ih i 1980-ih godina, kada su na dnevnom redu bile obuhvatne upravne reforme, tj. demokratizacija (Španjolska), "debirokratizacija" (Njemačka), decentralizacija (Francuska), "uprava u službi korisnika", pripremanje na ulazak u Europsku Zajednicu i stvaranje Europske Unije.

Novi val upravnih reformi upravo je započeo u anglosaksonskim zemljama s "ponovnim izumljavanjem države" u SAD-u, "javnom službom 2000", u Kanadi i sličnim naporima u Australiji i Novom Zelandu.

Kudikamo veći napor traži se od zemalja u tranziciji u tržišnu ekonomiju, gdje u većini slučajeva javni sektor mora biti potpuno restrukturiran, i gdje se nova javna služba suočava s ogromnim izazovima olakšavanja ekonomskog razvoja zemlje.

Promjene u percepciji uloge države – od pružanja usluga do facilitiranja i omogućavanja usluga, te novi pristupi zadaćama državne službe – od čuvanja zakona i poretka do služenja društvu, imali su za posljedicu ogromne napore uložene u osposobljavanje u službi, kako bi se pomoglo da se postojeće osoblje prilagodi novoj kulturi državne službe. Tamo gdje postoje programi osposobljavanja u državnoj službi, oni služe između ostaloga i stvaranju korporativne kulture i facilitiraju provedbu upravnih reformi. U tom kontekstu, treba navesti da programi osposobljavanja privatnog sektora stavljaju veći naglasak na stvaranje korporativne kulture nego na osposobljavanje javnog sektora, što je fenomen koji može imati utjecaj na izvršenje. Jedva da i postoje neke iznimke od ovog pravila. Međutim, ako se u tu usporedbu uključiti programe inicijalnog osposobljavanja/obrazovanja u javnom sektoru, treba spomenuti francusku Nacionalnu školu za javnu upravu (ENA), budući da je jedan od eksplicitnih ciljeva osposobljavanja stvaranje *esprit de corps* -a.

2.2 Osposobljavanje za bolje služenje javnosti

Dugo vremena se javna služba doživljavala kao hijerarhijski superiorna građaninu, a građanin kao podređen i onaj koji mora tražiti. Tek krajem 1960-ih i 1970-ih se pojavila ideja državne službe koja nudi "uslugu građaninu". Stvaranje nove kulture usluga unutar državne službe kako bi se povećala odzivnost javne službe bio je primarni cilj osposobljavanja u tim godinama u većini zapadnoeuropskih državnih službi. Osoblje državne službe moralo se prilagoditi novim zahtjevima, kao što su transparentnost upravnih odluka, pravo na žalbu, zaštita podataka, pružanje informacija u uredima za građane, vruće linije

za građane. Sve su te inovacije zahtijevale fundamentalnu promjenu mentaliteta koju je bilo i jest teško prihvatiti državnim službenicima s dugim stažem u službi.

Programi osposobljavanja koji udovoljavaju ovim ciljevima razvijeni su na svim upravnim razinama, osobito na razini lokalnih vlasti.

2.3 Osposobljavanje za upravljanje

Javna služba morala se suočiti i još se uvijek suočava s izazovom pružanja više i boljih usluga, dok istodobno sve veći proračunski deficiti iziskuju stroge mjere za obuzdavanje troškova. Ta je situacija uzrokovala opsežne reforme upravljanja u javnim službama. Jedan odgovor na te izazove bio je uvođenje novih metoda i tehnika upravljanja. Te promjene upravljanja uključuju različite pristupe proračunskom upravljanju, smanjivanje hijerarhijskih struktura devolucijom odgovornosti i ulaganje u razvoj ljudskih potencijala.

Takva transformacija javne službe od tijela koje izvršava zakon u izvor promjene, promicanje i olakšavanje ekonomskog razvoja i poticanje dobrobiti građana još uvijek je u tijeku. Dokle bi takva transformacija javne službe prema upravljanju u privatnom sektoru trebala ići razlikuje se od zemlje do zemlje. Velika Britanija je preuzela vodstvo u Europi u uvođenju vrijednosti privatnog sektora u javnu službu. Druge zemlje, kao što su Austrija, Francuska i Njemačka dosta su oklijevale u uvođenju sustava vrijednosti privatnog sektora u javnu službu. Međutim, reformirale su upravljačku kulturu, naglašavajući fleksibilnost i izvršenje, te povezujući razvoj karijere s izvršenjem i osposobljavanjem. Kako bi se provela ta nova kultura upravljanja u javnoj službi, gdje većina rukovoditelja nikada nije bila izložena teoriji menadžmenta, iziskuje kontinuirano ulaganje u osposobljavanje u službi.

3. PRAVNI OKVIR

U nekim zemljama OECD-a, pravo i/ili obveza državnih službenika na osposobljavanje u službi je navedeno u ustavu. U većini zemalja osposobljavanje u službi je regulirano bilo zakonom o državnoj službi ili podzakonskim aktima.

Neke zemlje, kao što su Španjolska, Italija i Francuska su, osim zakonskih odredbi, ispregovarale kolektivne sporazume koji su regulirali podrobnosti osposobljavanja u službi za javne službenike. Što se tiče javnih zaposlenika/namještenika (radnika čiji je radni odnos uređen zakonom o radu), osposobljavanje u službi je uglavnom uređeno kolektivnim ugovorima.

U Francuskoj, osposobljavanje u službi je regulirano zakonima (npr. Zakon o državnoj službi) i podzakonskim aktima (zakonske uredbe, uredbe/odluke). To zakonodavstvo obvezuje državu na uspostavljanje politike osposobljavanja u službi i priznaje pravo javnog službenika na osposobljavanje u službi. Taj pravni okvir nadopunjen je okvirnim sporazumom (*accord-cadre*) od 29. lipnja 1989. godine, koji je posljednji put obnovljen 22. veljače 1996. godine, a koji regulira dodatne podrobnosti glede osposobljavanja u službi. Vrijedi spomenuti taj *accord-cadre*, jer se radilo o prvom slučaju da je kolektivni ugovor potpisan za francusku javnu službu obuhvatio još nešto osim pitanja novčane nadoknade.

U Velikoj Britaniji nedostaje opće zakonodavstvo koje regulira osposobljavanje u službi, što je činjenica konzistentna s britanskom upravnom kulturom. Pa ipak, osposobljavanje u službi je uvijek igralo važnu ulogu u britanskoj upravi.

3.1 Prava i obveze državnih službenika koji se tiču osposobljavanja: zakonodavstvo i propisi

Javni službenici, kao i drugo osoblje koje radi u javnoj službi, imaju opećnito pravo na osposobljavanje u službi. Većina regulative također navodi obvezu osposobljavanja u službi, osobito obvezu "samo-osposobljavanja", tj. obvezu državnog službenika da obnavlja svoju stručnost i kvalifikacije.

Obično ne postoji neko posebno pravo na određen broj dana osposobljavanja godišnje za svakog državnog službenika. Jedna iznimka je Francuska, gdje *accord-cadre* navodi pet do šest dana (ovisno o kategoriji; kat. C = 6 dana) po javnom službeniku tijekom vremena važenja ugovora; (tri godine). Zapravo, prosječan broj dana osposobljavanja po državnom službeniku u stvarnosti je premašivao dogovoreni broj dana.

U kontekstu ovoga možda treba spomenuti da zakoni o radu ili kolektivni ugovori u privatnom sektoru često uključuju pravo na oko jedan tjedan dopusta godišnje u svrhu obrazovanja.

Premda općenito ne postoji posebno pravo na osposobljavanje, sustavi osposobljavanja koji trenutno postoje često udovoljavaju većini potreba za osposobljavanjem državnih službenika. Osim toga, većina zakonodavstva državne službe predviđa mogućnost dužih razdoblja obrazovnog dopusta, kako bi se pohađali programi dodatnog obrazovanja ili posebni programi osposobljavanja, ukoliko su ispunjene određene pretpostavke. U Italiji, na primjer, postoji pravo državnog službenika da se upiše na studij koji vodi do državne diplome. U tom slučaju, država može odobriti do 150 sati godišnje plaćenog obrazovnog dopusta za svakog državnog službenika koji pohađa takve studije.

Obveza pohađanja programa osposobljavanja koje je ušla u većinu zakonodavstva državne službe, omogućava obvezno osposobljavanje državnih službenika. To osposobljavanje može jako premašivati tri dana godišnje. U Njemačkoj, na primjer, postoje posebni propisi u svezi osposobljavanja u službi za javne službenike koji rade u upravi za porez i trošarine u zemlji, socijalnim i radnim upravama. Javni službenici (kat. A) moraju proći dvogodišnji obrazovni ciklus nakon novačenja. Osim toga, postoji ciklus osposobljavanja od šest do osam tjedana za pridošlice u općoj upravi.

Zaključno, javni službenik ima pravo i obvezu pohađati osposobljavanje u službi. Međutim, to pravo nikada nije kvalificirano (osim u Francuskoj), a obveza tek pod iznimnim okolnostima postaje obvezno sudjelovanje u programu osposobljavanja. U većini slučajeva još uvijek je javni službenik taj koji odlučuje želi li ili ne sudjelovati u mjeri osposobljavanja u službi.

3.2 Povezivanje rezultata osposobljavanja s razvojem karijere

Povezivanje programa osposobljavanja s razvojem karijere bio je jedan od glavnih ciljeva pri stvaranju većine obrazovnih institucija krajem 1960-ih i 1970-ih. Međutim, cilj nije ispunjen. Mjere osposobljavanja kao *sine qua non* preduvjet za daljnji razvoj karijere i dalje su iznimka. To je posljedica više čimbenika: oklijevanje kadrovskih rukovoditelja da smanje svoje diskrecijske ovlasti, sve veća politizacija promicanja na radna mjesta u vrhovnom rukovodstvu; nedostatak povjerenja u osposobljavanje; nedovoljna dostupnost osposobljavanja, i dodatni trošak koji bi podrazumijevala evaluacija "uspjeha u osposobljavanju".

Treba imati u vidu da čim je pohađanje određenog programa osposobljavanja obvezan uvjet za promaknuće, taj program osposobljavanja mora brzo biti dostupan svim javnim službenicima koji se žele prijaviti za promaknuće. Utjecaj na kadrovski proračun također može biti značajan, kao i utjecaj na broj dana osposobljavanja po javnom službeniku godišnje. Imajući u vidu potrebu smanjivanja troškova, "obvezno osposobljavanje" za promaknuće se često odgađa sve dok se promaknuće ne izvrši na osnovi probnog roka. Upravo se tijekom tog probnog roka pruža odgovarajuće osposobljavanje.

Primjeri obveznih veza između osposobljavanja i napredovanja u službi:

Inicijalno osposobljavanje i novačenje

U Francuskoj i Njemačkoj, na primjer, postoje razrađeni programi dugoročnog osposobljavanja koje izvršavaju regionalni instituti za javnu upravu (Francuska) ili koledži za osoblje u javnim službama (Njemačka). Nastavni plan i program za te programe i ispiti regulirani su podzakonskim aktima. Polaganje završnog ispita (u Njemačkoj) ili biti rangiran barem kao dovoljan (u Francuskoj) nužno je za zapošljavanje u javnoj službi. Ispit se može ponoviti jednom. Međutim, u nekim njemačkim *Länder* nema garancije zapošljavanja, tj. ne zaposle se svi koji polože ispit. U Francuskoj se, ako plasman na testiranju nije dovoljan, polazniku može ponuditi mjesto niže kategorije ili mu se pak u posebnim slučajevima može dopustiti da ponovi tečaj.

Mjere osposobljavanja za ulazak u višu kategoriju

U sustavu kontinentalne državne službe, dominiraju četiri kategorije (pod-službenička, službenika, izvršna i administrativna). Međutim, tijekom proteklog desetljeća otprilike, došlo je do značajnog poboljšanja mogućnosti promaknuća. Istovremeno, nekoliko zemalja je omogućilo programe osposobljavanja koji olakšavaju pristup višoj kategoriji. Plan i program osposobljavanja, kao i ispiti, regulirani su podzakonskim aktima (zakonskim uredbama, uredbama, odlukama, itd.) U Francuskoj postoje programi osposobljavanja kojima se priprema na interno takmičenje (ispitivanje) za ulazak u višu kategoriju državne službe. Premda ti pripremni programi osposobljavanja nisu zakonski obvezni, bar ne oni koji pripremaju za prijemni ispit u Nacionalnoj školi za javnu upravu (ENA), gotovo je nemoguće položiti pristupni ispit bez pohađanja tih programa.

U Njemačkoj, između ostaloga, Savezna akademija za javnu upravu nudi takav program osposobljavanja. Prolazak na tim ispitima (prijemni ispit za ENA-u u Francuskoj; završni ispit kojeg polaže savezni kadrovski odbor u Njemačkoj) obavezan je za promaknuće u višu kategoriju.

Mjere osposobljavanja povezane s određenim promaknućima

U Francuskoj postoji obvezni program osposobljavanja, koji je obavezan za kadrove koji su dobili neka mjesta kao što su zamjenici direktora (*sous-directeur*). U Njemačkoj, zakon propisuje da bi "trebalo" pohađati određena osposobljavanja kada se nekoga promiče u šefa ogranka u ministarstvu. U praksi, o dotičnom ministarstvu ovisi da li se tu mjeru osposobljavanja shvaća kao obveznu ili ne.

3.3. Sindikati i osposobljavanje

Javna služba je vrlo sindikalizirana, tako da ne bi bilo iznenađenje ako bi sindikati imali utjecaja na organizaciju i sadržaj osposobljavanja javne službe. Međutim, taj utjecaj je prilično ograničen. Jedina je iznimka Francuska, u kojoj - na temelju *accord-cadre* – sindikati javne službe sudjeluju u razvoju programa osposobljavanja u službi. Budući da sindikati često nisu imali stručna znanja za raspravljanje o strategijama osposobljavanja u službi na političkoj razini, francuska vlada je čak predvidjela i nužna sredstva (14 milijuna FF za 1991.-1992.) kako bi se članove sindikata osposobilo za bitna pitanja. U drugim zemljama, sindikati nisu važan igrač u pitanjima osposobljavanja u službi, premda takva pitanja sačinjavaju dio kolektivnih ugovora (Italija i Španjolska) ili su sindikati zastupljeni u konzulatativnom odboru ustanova za osposobljavanje (Njemačka). Međutim, u Njemačkoj sindikati, a osobito udruge

državnih službenika, imaju vlastite ustanove za osposobljavanje, koje provode osposobljavanje u službi koje nije usmjereno samo na aktivnosti sindikata, nego i na poboljšavanje vještina u poslu.

4. FINANCIRANJE

Osposobljavanje se obično financira na dva načina:

- sredstva za osposobljavanje su decentralizirana, tj. alocirana proračunu institucije poslodavca koja upravlja sredstvima za osposobljavanje svojeg osoblja i "plaća" ustanovi za osposobljavanje koja izvršava osposobljavanje;
- sredstva za osposobljavanje su centralizirana, tj. Alocirana komisiji za državnu službu ili ustanovi za osposobljavanje. Tako se osposobljavanje provodi besplatno za ustanovu poslodavca, ako se zanemari plaća isplaćena javnom službeniku dok je na osposobljavanju.

Oba sustava financiranja traže praćenje i kontroling kako bi se osigurala ispunjenost cljeva osposobljavanja. U prvom slučaju (ustanova poslodavac upravlja proračunskom alokacijama za osposobljavanje osoblja) sredstva za osposobljavanje mogu se koristiti za druge namjene. To je slučaj ako sredstva alocirana za osposobljavanje osoblja nisu zamrznuta, već se mogu prenositi na druge proračunske stavke koje ustanova poslodavac možda smatra važnijima. Pod tim uvjetima osposobljavanje se može zanemariti. S druge strane, ako se sredstva za osposobljavanje alocira ustanovama za osposobljavanje, a osposobljavanje je tako besplatno za ustanovu poslodavca, ona može zanemariti provođenje procjene potrebe za osposobljavanjem i tako tražiti ili više osposobljavanja no što je stvarno potrebno ili osposobljavanje koji nije povezano s poslom.

Mnoge vlade primjenjuju mješoviti sustav financiranja. Osim pružanja izravnog financiranja jednoj ili više državnih ustanova za osposobljavanje, one alociraju sredstva za potrebe osposobljavanja izravno ministarstvima ili agencijama. Sredstva za financiranje obično se ne mogu prenositi na druge proračunske stavke. Međutim, ministarstva ili agencije imaju određenu diskrecijsku ovlast u svezi vrste osposobljavanja koje žele poduzeti, trenera koje zapošljavaju i narudžbe osposobljavanja od javne ili privatne ustanove za osposobljavanje. Ministarstva ili agencije mogu potrošiti sredstva za osposobljavanje na tečajeve osposobljavanja koji se organiziraju u dotičnom ministarstvu ili agenciji ili mogu poslati svoje osoblje u vanjske ustanove za osposobljavanje, uključujući i one koje rade za privatni sektor.

U prošlosti, ustanove za osposobljavanje u javnom sektoru nisu se takmičile s ustanovama za osposobljavanje iz privatnog sektora. Ustanove za osposobljavanje u javnom sektoru predstavljale su zatvoreni dućan, ali su se često koncentrirale na određene mjere osposobljavanja ili teme osposobljavanja, dijeleći tako zadaće između sebe. Ponekad su se čak i otvarale određenoj unutrašnjoj konkurenciji. Ta se situacija izmijenila tijekom godina. Danas se ustanovama za osposobljavanje u javnom sektoru upravlja sve više kao privatnim poduzećima. Moraju se boriti s konkurencijom na tržištu i natjecati manje više po istim uvjetima s pružateljima osposobljavanja iz privatnog sektora. To je osobito slučaj u Britanskom koledžu za javne usluge i većini ustanova za osposobljavanje u nordijskim zemljama.

Te promjene teže usmjeravanju osposobljavanja sve više prema potražnji za osposobljavanjem tj. procijenjenim potrebama za osposobljavanjem, nego starom sustavu bez konkurencije, koji je tijekom vremena postao donekle nefleksibilan i zatvoren za novu potražnju. U stvari, u nekim slučajevima, osposobljavanje je bilo sve više pokretano ponudom, tj. programi osposobljavanja koji su se pokazali uspješnima ponavljani su unedogled. Međutim, otvaranjem silama tržišta moglo bi dovesti i do nekih

nedostataka, osobito u pogledu osposobljavanja za niže kategorije čije potrebe za osposobljavanjem mogu lako biti zaboravljene, budući da njihov lobi može biti manje moćan, a osim toga, mjere osposobljavanja za ovu skupinu često su manje prestižne i profitabilne.

Točni podaci o sredstvima koja se alociraju na osposobljavanje u javnoj službi nisu dostupni za sve zemlje. To je uzrokovano čimbenicima kao što su slijedeći:

- u federalnim državama može postojati velik broj različitih proračuna koje treba pregledati;
- isplaćene plaće tijekom mjera osposobljavanja mogu, ali ne moraju biti uključene u statistiku;
- ciljano osposobljavanje prije stupanja u službu može, ali ne mora biti uključeno.

Međutim, ima nekoliko zemalja u kojima su podaci dostupni. Podaci u Velikoj Britaniji pokazuju da je ukupan iznos uložen u osposobljavanje javnih službenika bio £381 milijuna u 1989-1990., što iznosi 6 posto državnih plaća. Taj postotak ostao je postojan tijekom slijedeće tri godine. Za usporedbu, privatna poduzeća u Britaniji na osposobljavanje daju u prosjeku tek 2 do 3 posto svojih plaća. Prosječan iznos potrošen na osposobljavanje po državnom službeniku bio je £788 u 1989-1990.; a dan osposobljavanja iznosio je £179 po osobi. Ukupan iznos sastojao se od slijedećeg:

- trošak plaća za osoblje na osposobljavanju 43 %
- trošak plaća za trenere 25 %
- smještaj i drugi troškovi 14 %
- troškovi participacije 12 %
- putni troškovi i dnevnice za osposobljeno osoblje 7 %

U Francuskoj *accord-cadre* daje minimalni postotak ukupnog postotka plaća koji treba namijeniti za osposobljavanje. Za 1992. godinu taj minimum bio je fiksiran na 2 posto ukupnih plaća, za 1994. 3,2 posto.

Za 1990., realna potrošnja na osposobljavanje bila je između 2,1 i 7,48 posto, ovisno o ministarstvu. Na primjer, slijedeća tablica daje raspodjelu sredstava potrošenih na osposobljavanje u francuskoj javnoj službi u apsolutnim okvirima kao postotak ukupnih plaća.

Tablica 1. Francuska sredstva za osposobljavanje javne službe (1990-1993)

	Trošak nadoknade za polaznike	Trošak nadoknade za polaznike	Drugi troškovi	Drugi troškovi	Ukupni troškovi	Ukupni troškovi
	U milijunima franaka	U postotku plaća	U milijunima franaka	U postotku plaća	U milijunima franaka	U postotku plaća
Indukcijsko osposobljavanje						
1990	5 919	2,56	2 057	0,89	7 976	3,45
1991	6 483	2,66	2 497	1,02	8 980	3,68
1992	5 942	2,34	2 541	1	8 484	3,34
1993	6 288	2,26	2 689	0,97	8 977	3,23
Obvezno osposobljavanje						
1990	44	0,02	25	0,01	69	0,03
1991	31	0,01	25	0,01	56	0,02
1992	30	0,01	13	0,01	43	0,02
1993	86	0,03	15	0,01	110	0,04
Adaptacijsko osposobljavanje						
1990	5 835	2,52	1 493	0,64	7 328	3,16
1991	6 297	2,58	1 734	0,71	8 031	3,29
1992	6 492	2,56	1 846	0,73	8 337	3,29
1993	6 472	2,33	2 094	0,75	8 566	3,08
Priprema za natječaj						
1990	431	0,18	200	0,09	632	0,18
1991	471	0,18	216	0,09	587	0,19
1992	545	0,21	237	0,09	783	0,3
1993	549	0,2	210	0,08	759	0,28
Ukupno osposobljavanja						
1990	12 230	5,28	3 774	1,63	16 004	6,91
1991	13 282	5,44	4 472	1,83	17 754	7,27
1992	13 009	5,12	4 637	1,83	17 646	6,95
1993	13 395	4,82	5 008	1,81	18 403	6,63

Izvor: DGAFP informacije koje daju kadrovski odjeli

5. INSTITUCIJE ZA OSPOSOBLJAVANJE I TRENERI

5.1. Organizacija i strukture odgovorne za politike osposobljavanja i njihovu provedbu

Razvoj politika osposobljavanja u načelu je dužnost državnih tijela zaduženih za politike i kadrovske politike. To mogu biti ministarstva zadužena za javnu službu i upravnu reformu, kao što je slučaj u Francuskoj i Španjolskoj. Ili, kao u Njemačkoj i Nizozemskoj, ministarstvo unutrašnjih poslova koje je zaduženo za politiku državne službe, uključujući i kadrovsku politiku. U Velikoj Britaniji, kao i drugim anglosaksonskim upravama, kadrovska politika, a osobito novačenje, razvoje karijere i osposobljavanje, spadaju u nadležnost Komisije za državnu službu.

U praksi, na politike osposobljavanja utječe također i nekoliko drugih igrača. Utjecaj sila koje su izvan ministarstava na politike osposobljavanja ovisi u velikoj mjeri o pravnom statusu ustanova za osposobljavanje i u kojoj mjeri je osposobljavanje decentralizirano. Osim toga, može se primijetiti da se vrlo često poziva konzultativna tijela kako bi pomagala u utvrđivanju politika osposobljavanja. Ta vijeća mogu biti na razini tijela odgovornog za razvoj kadrovskih politika i/ili izravno u ustanovama za osposobljavanje.

Općenito, bez obzira na to koji pravni status imaju ustanove za osposobljavanje, politička ili ministarska razina preuzima njihovu odgovornost za razvoj politika osposobljavanja ako i kada su u igri važni programi upravnih reformi ili političke promjene, kao u slučaju ulaska u Europsku Zajednicu, te ako provedba takvih programa traži podršku u vidu osposobljavanja. Šprovedba takvih politika osposobljavanja svakako je lakša ako ustanove za osposobljavanje javne službe moraju poštivati naredbe, kao što je to slučaj u Njemačkoj. Osim toga, ako su obrazovne ustanove nezavisne, politika će se provoditi, a odgovarajući tečajevi nuditi, budući da takve ustanove za osposobljavanje moraju zarađivati novac kako bi preživile. Čak je moguće i da se pokaže da su ustanove za osposobljavanje u privatnom sektoru brže u odgovaranju na nove potrebe za osposobljavanjem, osobito ako je tržište vrlo konkurentno.

Osim kadrovskih odjela, postoje i treće strane koje zahtijevaju osposobljavanje u javnoj službi, kao što su sindikati, industrija, te naravno, tehnička ministarstva.

Provedba osposobljavanja se razlikuje, ovisno o sadržaju osposobljavanja. Obično su opća osposobljavanja, kao što su upravljanje ljudskim potencijalima, organizacija i planiranje, budžetiranje i izrada zakona, itd. Centralizirana. Tehničko osposobljavanje, tj. posebne teme, kao što su prilagodba novom poreznom zakonodavstvu, decentralizirani su, a kako je već prije spomenuto, mogu postojati posebne ustanove za osposobljavanje u nekim odjelima, kao što su financije.

5.2 Mreža za osposobljavanje i status ustanova za osposobljavanje

U većini zemalja postoji više ustanova za osposobljavanje koje pružaju osposobljavanje za javnu službu. Osim toga, u Europi ima nekoliko ustanova za osposobljavanje koje financira više od jedne države, npr. Europski institut za javnu upravu (EIPA) u Maastrichtu, koji provodi osposobljavanja koja se koncentriraju na Europsku Zajednicu, te Europska Akademija u Kehlenu, koja se koncentrira na osposobljavanja za regionalne javne službenike i lokalna tijela vlasti u regiji gornje Rajne, koja pokriva uglavnom Elsass i Baden-Württemberg.

Što se tiče domaćih ustanova za osposobljavanje, većina zemalja ima ustanove koje pružaju dugoročno inicijalno osposobljavanje koje se može provoditi prije ili poslije novačenja. Za to inicijalno osposobljavanje postoje posebni sveučilišni programi (npr. Poslijediplomski programi u SAD-u i Kanadi

koji dodjeluju Magisterij javne uprave), posebne škole (Francuska poslijediplomska razina) i koledži za osoblje (Njemačka, diplomatska i službenička razina).

Osposobljavanje u službi za prilagodbu i promaknuće, tj. kratkoročno osposobljavanje do šest mjeseci, općenito pružaju druge ustanove za osposobljavanje, kao što su Koledž za državnu službu u Velikoj Britaniji i Federalna akademija u Njemačkoj. Sveučilišta su tek nedavno počela ulaziti na to "tržište osposobljavanja u službi". U nekim zemljama ustanove za inicijalno osposobljavanje također pružaju osposobljavanje u službi, npr. Francuska nacionalna škola za javnu upravu pruža dodatno osposobljavanje za svoje alumne. U nekim vrlo posebnim područjima osposobljavanja, kao što su kompjuterska pismenost, osposobljavanje se također može dati pod ugovor privatnom sektoru. Međutim, trenutno je korištenje privatnih profitnih ustanova za osposobljavanje vrlo ograničeno, što je barem djelomično uzrokovano činjenicom da su honorari sudionika obično vrlo visoki, a stoga je ugovaranje konzultanata iz privatnog sektora mnogo troškovno djelotvornije.

Ustanove za osposobljavanje u javnom sektoru uspostavile su mreže na nacionalnoj i međunarodnoj osnovi za razmjenu pogleda i iskustava i za koordiniranje svojih aktivnosti. Postoje redovite radionice na nacionalnoj razini, kao što je SCEPSTA (Studijska skupina europskih agencija za osposobljavanje javne službe - Study group of European Public Service Training Agencies), i udruge kao što je IASIA (Međunarodna udruga škola i instituta za upravu - International Association of Schools and Institutes of Administration).

Neke nacionalne ustanove za osposobljavanje, osobito unutar EU, usko surađuju s nacionalnim ustanovama za osposobljavanje drugih zemalja i odredile su tečajeve osposobljavanja ciljane na strane javne službenike. Ispitivanjem raznolikog krajobraza osposobljavanja stječe se dojam da bi učinkovita ustanova za osposobljavanje trebala ispunjavati slijedeće uvjete:

- imati određenu nezavisnost;
- dobivati određenu institucionalnu potporu, kako bi mogla razviti nove programe osposobljavanja;
- biti izložena određenoj konkurenciji kako bi se ustanovu natjeralo da brzo reagira na nove zahtjeve;
- imati sredstva koja bi im omogućavala da aktivno djeluju u međunarodnim i nacionalnim mrežama i budu u toku s promjenama;
- imati određeno konzultativno tijelo, koje okuplja upravu, poslovni i akademski sektor, a koje bi poboljšavalo svijest o novim zahtjevima i potrebama za osposobljavanjem.

5.3 Pravni status trenera

Pravni status trenera razlikuje se od slučaja do slučaja. Čini se da trenutni status više ovisi o pruženom osposobljavanju nego o razlikama među nacijama. Stalni treneri s punim radnim vremenom se pretežno koriste u dugoročnim programima inicijalnog osposobljavanja. To je slučaj u sveučilišnim programima u SAD-u i u koledžima za osoblje u Njemačkoj. Nacionalna škola za javnu upravu, kao i Regionalni instituti za javnu upravu u Francuskoj, zapošljavaju praktičare iz područja javne uprave kao nastavno osoblje.

Što se tiče osposobljavanja u službi, tj. kratkih tečajeva do oko šest tjedana, predavače se obično zapošljava kao vanjske suradnike. Ovisno o temi, mogu biti praktičari u području javne uprave, sveučilišni predavači ili konzultanti i treneri iz privatnog sektora. Taj sustav postavlja pitanje odgovarajućih honorara za vanjske stručnjake. Visina honorara obično ovisi o statusu predavača; državni službenici općenito dobivaju niži honorar od konzultanata u privatnom sektoru, na temelju činjenice da konzultanti u privatnom sektoru moraju živjeti samo od svojih honorara i plaćati svoje osoblje, dok državni službenici i sveučilišni profesori imaju stalne prihode. Međutim, honorari moraju biti primamljivi praktičarima, budući da bi oni inače odbili predavati i ispravno se pripremati, budući da je to često pozamašan posao.

Većina ustanova za osposobljavanje u službi ima vrlo ograničen broj stalnog osoblja. To osoblje pruža upravnu podršku osposobljavanju. Također su odgovorni za razvoj novih programa osposobljavanja, praćenje isporučenog osposobljavanja, tj. osiguravanje kvalitete trenera i materijala za osposobljavanje, te evaluaciju programa osposobljavanja. Uključivanje stalnog osoblja u stvarnu isporuku osposobljavanja obično je vrlo ograničeno. Češće to "stalno" osoblje je privremeno odvojeno od ministarstva ili agencije kako bi određeno kraće vrijeme služili u ustanovi za osposobljavanje, nakon čega se vraćaju na svoj normalan posao u državnoj službi. Taj program rotacije je uspostavljen kako bi se osiguralo da osoblje ustanova za osposobljavanje poznaje novosti i svakodnevne probleme u javnoj upravi. Stoga bi osoblje trebalo biti kadro procijeniti da li pruženo osposobljavanje ispunjava stvarne potrebe za osposobljavanjem ili ne.

Zaključno, iskustvo je pokazalo da su praktičari sa znanjem neprocjenjivi za osposobljavanje u službi. Međutim, mogu ustrebat i drugi treneri, osobito tamo gdje se radi o novim menadžerskim tehnikama, pregovaračkim vještinama, itd.

Nedostatak korištenja praktičara u nastavi je to da obično trebaju osposobljavanje u tehnikama podučavanja, te barem određeno vrijeme pomoć od stalnog osoblja u izradi materijala za osposobljavanje.

6. KURIKULUMI: RAZVOJ I EVALUACIJA

6.1 Postupci utvrđivanja potrebe za osposobljavanjem

Uprave, kako bi ispunile potrebe za osposobljavanjem u javnoj službi, moraju uspostaviti strukture i postupke za procjenu takvih potreba. Tehnike koje se za to primjenjuju mogu se razlikovati, ne samo po zemlji i upravi, nego i s obzirom na predviđeni sadržaj osposobljavanja i ciljanu skupinu. U većini zemalja, procjene potreba su odgovornost svakog ministarstva ili agencije. U nekim zemljama su ministarstva uspjela predvidjeti ne samo procjenu potreba za osposobljavanjem za jednu godinu, nego i razviti višegodišnje planove osposobljavanja za svoje osoblje. Tako su povezala procjenu potrebe za osposobljavanjem s individualnim planovima za razvoj karijere svojeg osoblja. U drugim zemljama, tamo gdje su procjene potrebe za osposobljavanjem u nadležnosti ustanova za osposobljavanje, ne poduzima onda kadrovski odjel svakog ministarstva, već ustanova za osposobljavanje nužne korake za procjenu potreba za osposobljavanjem. Međutim, čak i ako je ustanova za osposobljavanje zadužena za procjenu potreba, kadrovski odjeli bi ipak trebali obavljati planiranje karijere osoblja, uključujući i nužno osposobljavanje.

Pod određenim uvjetima, na primjer ako je trebalo instalirati nove informacijske tehnologije ili provesti veće reforme, potreba za posebnim osposobljavanjem bi općenito bila prihvaćena od svih strana kojih se tiče.

Međutim, premda može postojati opći konsenzus o nužnosti osposobljavanja, i dalje je presudno procijeniti posebne potrebe i definirati određeni sadržaj programa osposobljavanja s obzirom na ciljane skupine.

Na primjer, velike pravne promjene uvijek bi trebale biti kombinirane s adaptacijskim mjerama osposobljavanja za one koji su odgovorni za provedbu novog zakonodavstva. U takvoj situaciji općenita je potreba za osposobljavanjem bjelodana. Točno određena procjena potreba bit će usprkos tome nužna, kako bi se procijenile različite potrebe za informacijama o novom zakonodavstvu ovisno o ciljanoj skupini mjere osposobljavanja (rukovodstvo, izvršno osoblje, potporno osoblje). Isti argument vrijedi i za uvođenje nove informacijske tehnologije ili osposobljavanje u upravljanju za novoimenovane rukovoditelje na svim rukovodnim razinama, kao i tehničko osposobljavanje, kao što je budžetiranje i organizacija, za osoblje koje je novoimenovano na takvim specifičnim radnim mjestima.

S druge strane mogu postojati potrebe za osposobljavanjem u određenim područjima i/ili za određene skupine osoblja koje nisu jasno utvrđene, kao što je odazivnost javnosti, etika, komunikacije, suradnja i tehnike izrade zakona. U tim područjima bi procjena potrebe za osposobljavanjem trebala prvo procijeniti da li postoji potreba za osposobljavanjem za određeni predmet, a zatim, na temelju te procjene, sadržaj s obzirom na ciljanu skupinu.

Iz gore navedenih razloga, postojeći postupci procjene potreba nastoje se držati različitih izvora. S jedne strane, oni omogućavaju prikupljanje informacija sa strane potražnje, odnosno hijerarhija unutar javne službe, a s druge strane omogućavaju prikupljanje dodatnih informacija iz vanjskih izvora, kao što su konzultativna tijela, npr. odbora ili znanstvenog vijeća. Unutar službe, upravo su ciljane skupine, rukovodstvo, te osobito jedinice za upravljanje ljudskim potencijalima ti koji sudjeluju u procjeni potreba za osposobljavanjem. Na primjer, u procjeni izvršenja treba odrediti određene potrebe za osposobljavanjem, koje prikupljaju jedinice za upravljanje ljudskim potencijalima, a zatim ih prenose ustanovama za osposobljavanje. Konzultativna tijela trebaju dopuniti interne procjene potreba izvještavanje o novostima u osposobljavanju i iskazivanjem općih problema ili čak ukazujući na posebne nedostatke u javnoj upravi koji bi mogli zahtijevati mjere osposobljavanja. Ta konzultativna tijela mogu se sastojati od predstavnika akademske zajednice, interesnih skupina iz privatnog sektora (npr. industrija, SME-a, potrošača) i radničkih organizacija.

Finalni proizvod – određena mjera osposobljavanja, njeni ciljevi, sadržaj, metode i tehnike trebaju biti dogovoreni između ustanove za osposobljavanje, kao pružatelja osposobljavanja, i rukovodstva, kao onoga koji zahtijeva određeno osposobljavanje. To je očigledno ako je ustanova za osposobljavanje financirana iz proračuna. Međutim, to je također točno ako je ustanova za osposobljavanje djelomično ili potpuno privatna, budući da te ustanove ovise o prodaji svojih usluga i stoga su još više pokretane potražnjom od ustanova za osposobljavanje koje su u potpunosti financirane iz proračuna.

Kako bi se uspostavio ciljan i odazivan program osposobljavanja, procjenjuju se podaci prikupljeni u postupku procjene potreba i određuju prioritete različitih potreba za osposobljavanjem uz rukovodstvo. Treba imati u vidu da svaki postupak procjene zahtijeva nastavak djelovanja, tj. Evaluaciju učinkovitosti i prilagodbe strukturama koje se mijenjaju.

Zaključno, svaki uspješan postupak procjene potreba mora se zasnivati na informacijama od rukovodstva i primatelja osposobljavanja. To treba biti tekući proces u kojem evaluacija uspostavljenih mjera osposobljavanja igra važnu ulogu. Potpuna procjena potreba stoga obično obuhvaća:

- utvrđivanje potreba za osposobljavanjem;

- analizu prikupljenih podataka;
- planiranje i određivanje prioriteta mjera osposobljavanja (rukovodstvo uz ustanove za osposobljavanje);
- provedbu mjera osposobljavanja; i
- evaluaciju i moguću prilagodbu mjera osposobljavanja.

6.2. Korisnici osposobljavanja

Prema propisima o osposobljavanju u zemljama OECD-a, svo osoblje bi trebalo imati jednak pristup osposobljavanju. To znači da pristup osposobljavanju ne bitrebao ovisiti ni o kategoriji, statusu zaposlenja javnog zaposlenika ni razini državne vlasti na kojoj radi. U praksi, međutim, to nije uvijek slučaj. Većina zemalja pruža vrlo malo osposobljavanja najvišoj i najnižoj razini osoblja u javnoj službi. Glavnina osposobljavanja nudi se srednjem i visokom rukovodećem osoblju.

Većina zemalja je ipak poduzela ozbiljne napore da pruži osposobljavanje za državne službenike na najvišoj razini, na primjer nudeći osposobljavanje novoimenovanim stalnim tajnicima. Razvijeni su posebni programi osposobljavanja u Nizozemskoj i drugdje, kako bi se uspostavila koherentna skupina visokog rukovodstva u javnoj službi, koja može vidjeti državne ciljeve holistički, te provoditi moderno upravljanje ljudskim potencijalima.

U nekim zemljama ustanove za osposobljavanje javne službe također nude osposobljavanje novoizabranim članovima parlamenta.

Što se tiče nižih kategorija, poduzete su neke akcije kako bi se nudilo više i boljeg osposobljavanja. Jedna inicijativa koja je provedena u nekoliko zemalja OECD-a jest osposobljavanje za bolje služenje javnosti, tj. poboljšavanje odazivnosti. Budući da obično niže kategorije služe na šalterima i stoga imaju izravan kontakt s javnošću, osposobljavanje osoblja za poboljšavanje svojeg ponašanja prema javnosti je od presudne važnosti.

Postoje višestruki razlozi zašto je niže osoblje često osobito nedovoljno zastupljeno u aktivnostima osposobljavanja. Glavni razlog je da se u većini zemalja osposobljavanje za niže kategorije uglavnom provodi u ministarstvima. Često je teško dobiti statističke podatke o osposobljavanju. Stoga je moguće da te kategorije zapravo nisu tako zanemarene kao što izgleda u statistikama. S druge strane, proračuni za osposobljavanje gotovo uvijek su premaleni, a to može ići baš na štetu nižih kategorija, osim tamo gdje politički programi traže posebne programe osposobljavanja za to osoblje.

Premda je ponuđeno osposobljavanje često nejednoliko raspoređeno po različitim kategorijama, obično nema diskriminacije u svezi stausa zapošljavanja (ugovor ili imenovanje) osoba koje pripadaju ciljanoj skupini. Praktične poteškoće nastaju s obzirom na osposobljavanje osoblja s djelomičnim radnim vremenom, budući da mjere osposobljavanja nisu uvijek moguće, što ovisi o predmetu osposobljavanja.

6.3. Oblici osposobljavanja

Ima više vrsta osposobljavanja. Neke koje se nalaze u tom širokom rasponu osposobljavanja predstavljaju tipičan proizvod posebne upravne kulture. Sofisticirani britanski sustav osposobljavanja u službi u velikoj

je mjeri posljedica manje ili više nepostojećih programa osposobljavanja prije ulaska u službu. Njemački i francuski sustavi, koji pružaju razrađeno inicijalno osposobljavanje prije ulaska u službu dugo su vremena zanemarivali osposobljavanje u službi.

Osposobljavanje prije ulaska u službu u mnogim zemljama nude sveučilišta ili specijalizirane škole za javnu upravu. Osobito američka sveučilišta, ali i neka sveučilišta u Europi nude poslijediplomske programe javne uprave. U Njemačkoj i Francuskoj, takvo osposobljavanje nudi se prema ponešto drugačijoj formuli, odnosno polaznici koji prate takve programe zapravo su već unovačeni u javnu službu i imaju određeni status. Ovisno o programu koji pohađaju, taj status im može, ali i ne mora dati pravo da automatski stupe u državnu službu po završetku studija. U svakom slučaju, plaćaju im određenu plaću dok pohađaju ovaj pripremni program. Dužina osposobljavanja prije ulaska u službu kreće se između šest mjeseci i tri godine, ovisno o razini općeg obrazovanja i razini novačenja (kategoriji).

Indukcijski i orijentacijski programi obično se nude u prve dvije godine rada u upravi. Ti programi obično traju od četiri do šest tjedana i obično se dijele u jednotjedne seminare osposobljavanja. Ti seminari obično daju pregled tema kao što su metode rada, proračunski propisi, javno pravo, pravo državne službe, itd. Opet, sadržaj ovisi u određenoj mjeri o obrazovnoj pozadini novih novaka. U specijaliziranim upravama ti indukcijski (uvodni) programi mogu biti mnogo duži, čak i do jedne godine u dvogodišnjem razdoblju. Na primjer, to je često slučaj u poreznoj upravi, socijalnoj i radnoj upravi, budući da se ti predmeti često ne predaju na sveučilištima.

Programi osposobljavanja u službi sačinjavaju glavni dio osposobljavanja u javnoj upravi. Njihov je cilj kvalificirati osoblje za nove zadatke u kontekstu horizontalne mobilnosti i/ili pripremiti osoblje za promaknuće.

Osim toga, ti programi koriste se za informiranje osoblja o organizacijskim ili pravnim promjenama, koje uključuju obuhvatnije reforme. Takvo osposobljavanje nužno je kako bi se osoblje osposobilo za provedbu zamišljenih reformi. Osposobljavanje se može provoditi u ustanovama za osposobljavanje, kao što su seminari ili radionice; također može uključivati pohađanje konferencija, ali se također može raditi o osposobljavanju "na poslu" kroz razvojne zadaće koje pažljivo prati osposobljeni nadzornik. Ako je potrebno masovno osposobljavanje, osobito su korišteni su programi učenja na daljinu.

Većina zemalja obvezala je svoje državne službenike da "ažuriraju svoje kvalifikacije za posao" u svojim zakonima o državnoj službi. To je u osnovi obveza za "samoučenje", tj. praćenje novosti i pravnih promjena u njihovom području stručnosti.

Neke zemlje, kao što je Francuska, predviđaju u svojem zakonodavstvu poseban dopust za osposobljavanje. Ta odredba omogućava državnim službenicima do tri godine posebnog dopusta (plaćenog) kako bi se dodatno obrazovali. Ovisno o zemlji, to može biti vrlo liberalno i obuhvaćati sve od učenja jezika do sveučilišnih programa, ili prilično ograničeno i primjenjivo samo na dodatno obrazovanje vezano za posao.

6.4. Postupci razvoja i validiranja kurikuluma i materijala za osposobljavanje

Postupci razvoja novih programa osposobljavanja su višestruki. Čini se da su najbolji rezultati ostvareni kada su novi programi izrađeni unutar radne skupine koja je sadržavala članove sa stručnim znanjem kako u izradi programa osposobljavanja i u tehničkom području, prije svega uključujući one ustanove koje su iskazale potražnju za osposobljavanjem. Radna skupina također se može konzultirati s vanjskim stručnjacima u zadanom području, npr. predstavnicima korisnika, ako su odgovarajući.

Kako je već navedeno, novi programi osposobljavanja se razvijaju zajednički na temelju zahtjeva iskazanih tijekom procjene potreba za osposobljavanjem. Često je, ipak, ustanova za osposobljavanje ta koja bi proaktivno trebala utvrditi moguće potrebe za osposobljavanjem prije no što javna uprava sama iskaže svoju potražnju. Ta nova potreba može se utvrditi putem konzultativnog tijela ustanove za osposobljavanje, putem javnosti ili posebnih interesnih skupina. Ustanova za osposobljavanje trebala bi utvrditi moguće programe osposobljavanja koji bi mogli ispuniti te potrebe.

Planovi i programi osposobljavanja i materijali za osposobljavanje mogu se razviti samo ako su jasno definirani ciljevi i očekivani ishod. Osobito u svezi proaktivnih aktivnosti osposobljavanja ustanove za osposobljavanje, nužno je uvjeriti primatelje (javna tijela i osoblje) u nužnost takvog osposobljavanja, budući da inače osposobljavanje može postati samo sebi svrha, a provedba sadržaja osposobljavanja može biti izuzetno slaba. Kako bi se osiguralo da mjere osposobljavanja dovode do očekivanih promjena u upravnom ponašanju, organizacije primatelji moraju poticati provedbu sadržaja osposobljavanja u svakodnevnom radu. Način ostvarivanja potpore organizacije primatelja je njihovo uključivanje u razvoj plana i programa osposobljavanja. Osim toga, nužno je validirati plan i program osposobljavanja i materijale za osposobljavanje na pilot seminaru nakon čega bi trebala uslijediti temeljita evaluacija, kako bi se osiguralo da će biti ostvaren željeni ishod. Plan i program, te materijal treba pregledavati na temelju te evaluacije.

Mjere osposobljavanja usmjerene na promjenu ponašanja pokazale su potrebu za vrlo visokom razinom potpornih mjera unutar javnog tijela primatelja kako bi se ostvarila zadovoljavajuća stopa provedbe. Napose, izrada takvih programa osposobljavanje treba uzeti u obzir organizacijsko i regulatorno okruženje unutar kojeg bi se promjena ponašanja trebala odviti; to čini presudnim angažiranost uprave primatelja u izradu plana i programa osposobljavanja.

6.5. Evaluacija aktivnosti osposobljavanja

Pokazalo se da je teško pouzdano evaluirati aktivnosti osposobljavanja. Ovisno o sadržaju osposobljavanja treba primjenjivati različite metode evaluacije. Mogući pokazatelji za evaluiranje uspjeha (pozitivnog utjecaja) osposobljavanja u velikoj mjeri ovise o sadržaju osposobljavanja. Način evaluacije i odabir pokazatelja presudan je za dobivanje pouzdanog rezultata. Samorazumljivo je, premda često to nije slučaj, da pokazatelji evaluacije moraju u potpunosti odražavati zadane ciljeve mjere osposobljavanja.

Osim pokazatelja osposobljavanja, treba odrediti "točke ispitivanja". Općenito, to su slijedeće; poslužnik, njegovi/njezini pretpostavljeni i potčinjeni, služba za ljudske potencijale i javnost. Ovisno o vrsti osposobljavanja koje treba evaluirati, te točke ispitivanja mogu imati različitu težinu za evaluatore.

Ako se osposobljavanje koristi za prijenos znanja, kao što su promjene regulatornog okvira ili u postupcima, pokazatelji koji se temelje na primjeni novih propisa ili poštivanja novih postupaka mogu biti više dostupni nego ako je osposobljavanje usmjereno na promjenu ponašanja. Često korišten pokazatelj je broj opravdanih pritužbi ili izmijenjenih upravnih odluka, dok pokazatelj kao što je broj odluka može dovesti do kontraproduktivnih rezultata.

Uobičajena praksa je korištenje upitnika koji se daju sudionicima odmah nakon osposobljavanja. Rezultati takvih upitnika su ograničene vrijednosti, budući da odražavaju samo neposredni dojam sudionika. Oni ne mogu pružiti informacije o dubini i stupnju novostečenog znanja ili vještina koji će se primjenjivati u svakodnevnoj praksi ili stvarne promjene ponašanja, koja je vidljiva samo na poslu. Neke

ustanove za osposobljavanje eksperimentirale su sa slanjem drugog upitnika sudionicima nakon određenog razdoblja, npr. šest mjeseci, no stupanj povrata je često bio previše nizak kako bi se donijeli pouzdani zaključci.

Još jedan način koji se primjenjuje za dobivanje pouzdanih informacija o utjecaju mjera osposobljavanja je da se zahtijeva da jedinica za upravljanje ljudskim potencijalima organizacije primatelja prikupi i prenese relevantne informacije od nadziratelja i sudionika seminara.

S obzirom na promjenu ponašanja osoblja u izravnom kontaktu s javnošću, uspješno su korištena ispitivanja zadovoljstva klijenata.

Općenito, institucije za izobrazbu također moraju proći opću evaluaciju ukupnih aktivnosti osposobljavanja i usavršavanja (izobrazbe) što često čini konzultativno vijeće ili uprava. Na takvom sastanku razmatra se godišnji program, zadani prioriteti, kako su ispunjeni zahtjevi i uz kojoj mjeri institucija djeluje “pristupačno korisnicima” (program, primanje, odazivnost, itd.).