

Soldova



SIGMA

Support pentru Consolidarea Administrației și Managementului în Țările Europene Centrale și de Est

**SISTEMELE DE INSTRUIRE A SERVICIULUI
PUBLIC DIN ȚĂRILE OECD**

Documente SIGMA: Nr. 16



- Traducerea acestor materiale a fost posibilă cu suportul Inițiativei pentru Reforma Serviciului Public și Guvernelor Locale afiliată Open Society Institute, Budapesta, Ungaria.

The translation of these materials has been possible with the support of Local Government and Public Service Reform Initiative (affiliated with the Open Society Institute, Budapest, Hungary).

- Traducerea acestui document a fost efectuată de către Centrul de Inovații Sociale, Chișinău, Moldova în cadrul unui Proiect finanțat de către NISPAcee, Bratislava, Republica Slovacă.

The translation of this document has been performed by Social Innovation Center, Kishinau, Moldova within a Grant awarded by the NISPAcee, Bratislava, Slovak Republic.

- Se aduc mulțumiri NISPAcee (Rețeaua de Instituții și Școli pentru Administrare Publica din Europa Centrală și de Est) și SIGMA/OECD pentru susținerea acordată la organizarea proiectului în cauză.

We express our acknowledgement to NISPAcee (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe) and SIGMA/OECD for organisational support to the Project concerned.

- Traducere din limbile engleză și/sau franceză care sunt limbile oficiale ale acestei publicații intitulate "SISTEMELE DE INSTRUIRE A SERVICIULUI PUBLIC DIN ȚĂRILE OECD", drept de autor, OECD, Paris 1997. OECD nu poartă răspundere de calitatea traducerii acestui document.

Translation from the English and/or French texts, which are the official versions of this publication entitled "PUBLIC SERVICE TRAINING SYSTEMS IN OECD COUNTRIES", copyright, OECD, PARIS 1997. OECD cannot be responsible for the translation of this document.

Programul SIGMA

SIGMA — Suport pentru consolidarea administrației și managementului în țările Europei Centrale și de Est — reprezintă o inițiativă comună a Centrului pentru Cooperare Economică cu Țările în Perioada de Tranziție ale OECD și Programul Phare al Uniunii Europene. Inițiativa în cauză sprijină eforturile de reformare a administrațiilor publice din treisprezece țări în perioada de tranziție și este finanțată în principal de către Phare.

Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) reprezintă o organizație interguvernamentală având în componența sa 29 de țări democratice dezvoltate, cu o economie de piață avansată. Centrul orientează asistența și suportul său consultativ într-un șir larg de domenii din sfera economică spre țările în proces de reformare din Europa Centrală și de Est, din fosta Uniune Sovietică. Phare acordă donații financiare pentru a sprijini țările-parteneri din Europa Centrală și de Est până acestea din urmă vor fi gata să-și asume obligațiile de membru al Uniunii Europene.

Phare și SIGMA lucrează pentru aceleași țări: Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Republica Cehă, Estonia, Macedonia, Ungaria, Letonia, Lituania, Polonia, România, Slovacia și Slovenia.

Fiind fondată în 1992, SIGMA activează în cadrul Serviciului de Management Public al OECD, acesta oferind informații și investigații de expert în managementul public persoanelor care se ocupă de elaborarea politicilor și facilitează contactul și schimbul de experiență între managerii antrenați în sectorul public. SIGMA oferă țărilor beneficiare accesul la o rețea de administratori publici cu experiență, precum și informație comparativă și cunoștințe tehnice conectate la Serviciul de Management Public.

SIGMA are drept scop:

- să sprijine țările beneficiare în căutările unor sisteme adecvate de administrare, astfel încât să fie posibilă sporirea eficienței administrative și promovarea aderării cadrelor antrenate în sectorul public la valorile democratice, etice și supremația legii;
- să ajute la dezvoltarea unor capacități autohtone la nivelul administrației centrale pentru ca aceasta să poată face față problemelor internaționalizării și planurilor de integrare ale Uniunii Europene;
- să sprijine inițiativele Uniunii Europene și ale altor donatori în acordarea asistenței țărilor beneficiare în ce privește reforma administrației publice și să contribuie la coordonarea activităților de suport financiar.

În cadrul activității efectuate, inițiativa acordă o înaltă prioritate facilitării de cooperare între guverne. Această practică include asigurarea suportului logistic necesar pentru formarea în Europa Centrală și de Est a rețelelor de practicieni din administrația publică, dintre acești practicieni și omologii lor din alte țări democratice dezvoltate.

SIGMA lucrează în cinci domenii tehnice: Reforma Administrativă și Strategiile Naționale, Managementul Procesului decizional, Managementul Cheltuielilor, Managementul Serviciului Public și Supravegherea Administrativă. Plus la toate, există o unitate pentru servicii de informare care are menirea să difuzeze materiale curente și publicate tratând subiecte ce țin de managementul public.

Viziunile exprimate în această publicație nu reprezintă opiniile oficiale ale Comisiei, ale țărilor-membre ale OECD sau ale țărilor din Europa Centrală și de Est participante în cadrul Programului. Opiniile aparțin autorilor respectivi.

CUVÂNT ÎNAINTE

SIGMA publică acest raport în scopul sporirii accesului la informația comparativă despre sistemele de instruire în țările OECD în domeniul administrării publice. Raportul vizează structura instituțională și cadrele instituțiilor de instruire, precum și trăsăturile instruirii și dezvoltarea programelor de studiu.

Un sistem modern de instruire este de o necesitate vitală pentru orice organizație în scopul dezvoltării și menținerii standardelor înalt profesionale ale conduitei și performanței cadrelor sale. De aceea întreprinderi internaționale mari cheltuiesc o parte considerabilă din bugetele lor pentru instruirea cadrelor proprii. Instruirea în sectorul public ar trebui să fie la fel de importantă ca și instruirea în sectorul privat. În caz contrar, sectorul public nu va fi capabil să-și îndeplinească eficient și efectiv sarcinile respective, afectând astfel deservirea adecvată a cetățenilor și a economiei. Acest fapt este cu mult mai important pentru țările în tranziție unde, în majoritatea sectoarelor societății, se produc reforme majore și unde cadrele sectorului public se confruntă cu multe și mari schimbări în perioade scurte de timp.

Majoritatea țărilor Europei Centrale și de Est au creat instituții de instruire pentru angajații sectorului public. O publicație anterioară a SIGMA (*Profiluri ale Sistemelor de Instruire a Funcționarilor Publici*) descrie sistemele de instruire în zece țări ale Europei Centrale și de Est din primăvara anului 1996. *Sistemele de instruire a sectorului public în țările OECD* examinează practicile țărilor respective în instruirea funcționarilor publici, astfel completând publicația menționată. În general, ea urmărește aceleași proiecte și servește la evidențierea distincțiilor, avantajelor și dezavantajelor sistemelor examinate. Publicația are scopul să ajute țările în tranziție la procesele de luare a deciziilor referitoare la crearea sau revizuirea sistemelor de instruire a serviciului public. Această publicație nu propune adoptarea unuia din respectivele sisteme de instruire, dar tinde să evidențieze problemele primordiale pentru a fi considerate pe parcursul formării și revizuirii sistemelor de instruire.

De această publicație pot beneficia nu numai politicienii și oficialitățile Guvernului central care gândesc asupra modalităților de îmbunătățire a serviciilor publice, dar și omologii lor de niveluri locale.

Pentru informații la această temă, rugăm să contactați Anke Freibert la adresa de mai jos:

SIGMA-OECD
2, rue Andre-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>

CUPRINS

PROGRAMUL SIGMA.....	2
CUVÂNT ÎNAINTE.....	3
SUMAR EXECUTIV.....	5
1. INTRODUCERE: INSTRUIREA ȘI SISTEMELE SERVICIULUI PUBLIC	7
2. OBIECTIVELE INSTRUIRII.....	9
2.1. Instruirea în scopul schimbărilor	9
2.2. Instruirea pentru a îmbunătăți deservirea publică.....	10
2.3. Instruirea în management	10
3. CADRUL JURIDIC.....	11
3.1. Drepturile și obligațiile funcționarilor publici la instruire: legislație și regulamente	11
3.2. Coeziunea rezultatelor instruirii cu dezvoltarea carierei	12
3.3. Sindicatele și instruirea.....	13
4. FINANȚAREA	14
5. INSTITUȚIILE DE INSTRUIRE ȘI TRAINERII	17
5.1. Organizația și structurile responsabile pentru politicile instruirii și implementarea lor.....	17
5.2. Rețeaua de instruire și statutul instituțiilor de instruire	17
5.3. Statutul juridic al trainerilor.....	18
6. PROGRAMUL DE INSTRUIRE: DEZVOLTAREA ȘI EVALUAREA	20
6.1. Procedurile de identificare a necesităților de instruire.....	20
6.2. Beneficiarii instruirii.....	21
6.3. Formele instruirii	22
6.4. Procedurile de dezvoltare și validare a programelor și materialelor de instruire.....	23
6.5. Evaluarea activităților de instruire.....	23

SUMAR EXECUTIV

Serviciul public din Europa Centrală și de Est trebuie să adapteze un număr enorm de schimbări într-un timp foarte scurt. Cadrele se confruntă cu o legislație în permanentă schimbare ce necesită implementare și executare, precum și cu noile cerințe ale sectorului privat în creștere și ale populației în general. Aceste cerințe pot fi abordate numai în cazul când cadrele sunt înalt calificate și permanent își dezvoltă aptitudinile. Un sistem fundamental al instruirii la serviciu (la locul de muncă) este indispensabil în scopul menținerii cadrelor și, în egală măsură, în cazul unor circumstanțe rapid schimbătoare.

Publicația de față are scopul să familiarizeze cititorul cu componentele determinante ale sistemelor de instruire, avantajele și dezavantajele soluțiilor posibile din țările OECD pentru a ajuta țările din Europa Centrală și de Est să creeze un sistem calitativ de instruire, evitând greșelile comise în alte țări.

Majoritatea țărilor OECD au creat sisteme de instruire a serviciului public în decursul ultimilor 3 decenii. Sistemele variază în dependență de unii factori — dacă statul este centralizat sau federal, tipul de sistem al serviciului public și filozofia angajării. Alți factori-cheie includ conținutul instruirii, obiectivele sistemului de instruire, cadrul juridic, finanțarea, instituțiile de instruire și statutul formatorilor. Deciziile politicii guvernamentale în aceste domenii determină structura sistemului de instruire.

Un obiectiv comun al instruirii serviciului public este susținerea implementării reformei administrative și modernizarea, altul este îmbunătățirea aptitudinilor și calităților profesionale ale cadrelor în scopul dezvoltării eficienței serviciului public. Unele țări stabilesc în constituție dreptul și/sau obligațiunile funcționarilor publici la instruire. În majoritatea țărilor instruirea este reglementată de acte ale serviciului public sau legi.

Instruirea poate fi finanțată în mod descentralizat sau centralizat. În primul caz, finanțele sunt alocate bugetului instituției solicitante (organizația care solicită instruirea), aceasta administrează finanțele pentru instruirea cadrelor sale și plătește instituției care execută instruirea. În cazul finanțării centralizate, fondurile sunt alocate comisiei serviciului public sau instituțiilor de instruire. Multe guverne aplică sistemul finanțării mixte.

În trecut, instituțiile de instruire a serviciului public nu concureau cu instituțiile de instruire a sectorului privat, deoarece ultimele nu ofereau servicii de instruire orientate spre cadrele sectorului public. Însă, în timp ce serviciul public din multe țări introduce tehnicile managementului “sectorului privat”, instituțiile de instruire a sectorului privat descoperă o nouă piață, adică instruirea funcționarilor publici. În prezent, instituțiile de instruire a sectorului public se confruntă cu o concurență pe piață, cel puțin în unele domenii de instruire, și concurează pe baze egale cu furnizorii din sectorul privat.

Dezvoltarea politicii instruirii este în principiu prerogativa organelor guvernamentale care supraveghează politicile serviciilor și cadrelor, adică “solicitanții de instruire”. Ei pot fi miniștri responsabili pentru reforma administrativă și a serviciului public (în Franța și Spania) sau a ministerelor de afaceri interne (în Germania și Olanda).

În majoritatea țărilor, numai unele instituții prestează instruirea serviciului public, deși instruirea generală pentru funcțiile comune din cadrul serviciului public este, în mod obișnuit, prestată numai de o instituție.

Pe lângă instituția centrală deseori există instituții de instruire specializată, mai ales în cadrul ministerelor de finanțe și asigurare socială.

Statutul formatorilor este determinat mai mult de instruirea prestată decât de diferențele naționale. Pentru instruirea la serviciu, lectorii sunt angajați în funcție de colaboratori externi; majoritatea organizațiilor ce prestează instruire la serviciu angajează puține cadre permanente.

Administrațiile publice au creat structuri și proceduri pentru identificarea necesităților de instruire a serviciului public. În mod obișnuit, determinarea necesităților constituie responsabilitatea fiecărui minister sau agenții. O procedură de apreciere a necesităților, în mod obișnuit, este extragerea informației de la beneficiarii instruirii. Pentru a fi eficient, procesul trebuie să fie continuu. Un rol foarte important îl joacă determinarea la timp a modurilor de instruire.

1. INTRODUCERE: INSTRUIREA ȘI SISTEMELE SERVICIULUI PUBLIC

Instruirea la serviciu a cadrelor serviciului public a fost neglijată o perioadă îndelungată de timp. Numai către sfârșitul anilor '60, guvernele au început să descopere necesitatea instruirii la serviciu pentru funcționarii publici. Acesta a fost timpul când reforma administrativă apăruse pe agenda guvernelor, când apăruseră și modalități noi de management, inclusiv sisteme bugetare, metode de planificare și proceduri de organizare care își găseau locul în serviciul public.

Începând cu anii '60, majoritatea țărilor OECD creaseră deja unele tipuri de sisteme de instruire. Sistemele variau de la o țară la alta datorită factorilor interni ce determinau structura lor de bază. Spre exemplu, într-o țară unitară sistemul de instruire a serviciului public tindea spre centralizare. Instituția centrală putea avea centre regionale de instruire, dar numai instituția centrală stabilea obiectivele instruirii și dezvolta conținutul și strategiile ei. În cadrul unui stat federal, nu numai administrația centrală, dar și administrația fiecărui stat aparte avea facilitățile proprii de instruire, de aceea stabileau obiectivele, strategiile și conținutul instruirii. Dacă o constituție a țării prevedea autoadministrarea autorităților locale, atunci se crea loc suficient pentru un sistem independent de instruire respectivă a cadrelor autorităților locale.

Sistemul de cadre al serviciului public este un alt factor ce influențează sistemul de instruire. Un sistem de carieră generează un sistem de instruire diferit de cel al sistemului de posturi, el implică sistemul de instruire care oferă instruirea necesară pentru dezvoltarea carierei. Dacă serviciul public este bazat pe sistemul de posturi, o astfel de instruire este mai puțin importantă, fiindcă specialiștii sunt angajați și, în mod normal, dezvoltarea carierei nu este prevăzută în cadrul serviciului public bazat pe sistemul de posturi.

Într-un sistem de carieră, instruirea inițială precum și cea de adaptare sunt de o importanță deosebită. Cadrele noi angajate sunt admise la serviciu fără o experiență specială de muncă. Instruirea inițială oferă o pregătire generală pentru activitatea în serviciul public. Instruirea de adaptare oferă o pregătire specifică pentru o funcție nouă anterior sau ulterior unui transfer sau unei promovări. Într-un sistem de posturi, instruirea poate fi mai puțin importantă fiindcă specialiștii sunt angajați pentru un post anumit. Așadar, chiar și specialistul ar necesita ceva instruire pe parcursul muncii sale în scopul modernizării calificărilor în corespundere cu noile tehnologii și realizări.

În trecut, serviciul public putea fi clar determinat, aplicând un sistem de carieră (sistem clasic continental al serviciului public) sau aplicând un sistem de posturi (SUA și Canada). Acum guvernele par să organizeze serviciile publice unind ambele sisteme. SUA, în oarecare măsură, s-a îndepărtat de la sistemul de posturi și a introdus un sistem de carieră chiar și pentru posturile administrative de vîrf (serviciul executiv superior), lăsând ceva loc pentru desemnări politice. Serviciile publice "clasice" cu un sistem rigid de carieră au devenit mai flexibile și permit desemnări directe pentru posturile superioare și/sau au exclus posturile de anumite niveluri în favoarea carierei normale.

Un alt factor forte în sistemul de instruire a serviciului public este filozofia angajării. Majoritatea țărilor angajează cadre noi în serviciul public cerând o educație specifică care ar asigura activitatea candidatului în serviciul public sau, după angajare, prestează o instruire îndelungată și cuprinzătoare în scopul asigurării cunoștințelor de bază necesare cadrelor noi ca să activeze în serviciul public. Sistemul dat cere numai o puțină instruire de adaptare în primii ani de serviciu. Acesta poate fi motivul din cauza căruia majoritatea guvernelor Europei continentale au întârziat mult în descoperirea necesității instruirii la serviciu. În

sistemul britanic, unde procesul angajării ia în considerație nivelul și nu conținutul educației precedente și unde instruirea inițială de termen lung după angajare este ceva neobișnuit, valoarea unui sistem eficient de instruire adaptivă a fost recunoscută mult mai înainte.

Factorii menționați produc o influență puternică asupra structurii sistemului de instruire, complexității lui și costurilor implicate. Mai mult ca atât, ei produc un impact asupra dezvoltării monitoringului și controlului obiectivelor instruirii, strategiei și conținutului instruirii. Oricum, sistemele serviciului public (de carieră versus de posturi) și filozofia angajării (educația generală versus educația ce ține de muncă) rezultă din tradițiile și filozofia administrativă deseori prevăzute de constituție și, de aceea, dificil de schimbat.

Adăugător la factorii menționați mai sus, există un număr de componente determinante ale sistemului de instruire a serviciului public:

- obiectivele;
- cadrul juridic;
- finanțarea;
- instituțiile de instruire și statutul lor;
- statutul trainerilor și calitățile lor pedagogice;
- conținutul instruirii, identificarea necesităților etc.

Deciziile politice luate de un guvern asupra fiecărui din aceste componente determină structura generală a sistemului de instruire. În general, o decizie referitoare la un component are implicații pentru alte componente. Spre exemplu, determinarea obiectivelor ar putea influența conținutul instruirii și, probabil, statutul trainerilor. Independența și/sau descentralizarea instituțiilor de instruire, în mod implicit, produc necesitatea de a coordona, monitoriza și evalua instruirea pentru a asigura un standard anumit al instruirii.

În general, țările Europei Occidentale, pe parcursul mai multor ani, au evaluat avantajele și dezavantajele sistemelor proprii de instruire. Deși nici o țară nu a întreprins o examinare completă, ele au întreprins măsuri să profite cât mai mult posibil de avantajele existente și să diminueze punctele slabe posibile ale sistemelor respective de instruire.

2. OBIECTIVELE INSTRUIRII

Obiectivele urmate de guverne în instruirea cadrelor serviciului public sunt deseori determinate de legislația serviciului public exprimată printr-un act al serviciului public sau în regulamente specifice cu privire la instruire; în unele cazuri obiectivele sunt fixate de constituție. Deși obiectivele stabilite diferă de la țară la țară în conținut și formă, poate fi observat scopul comun al instruirii serviciului public în toate țările, și anume, susținerea implementării reformei administrative și modernizarea. Alte obiective operaționale sunt:

- adaptarea calificărilor și aptitudinilor la schimbările tehnologice și de alt ordin din serviciul public în scopul de a îmbunătăți performanțele funcționarilor publici prin adaptarea lor la schimbările în cadrul noilor tehnologii, noii legislații, etc.;
- dezvoltarea eficienței executării sarcinilor cu scopul reducerii posturilor;
- promovarea mobilității orizontale prin prestarea instruirii în scopul însușirii expertizei necesare pentru îndeplinirea unei noi sarcini la același nivel ierarhic, pentru îmbunătățirea flexibilității și adaptabilității cadrelor serviciului public;
- creșterea motivării cadrelor;
- îmbunătățirea administrării resurselor umane (echitatea dintre bărbați și femei, etc.);
- îmbunătățirea relațiilor dintre serviciul public și beneficiari și îmbunătățirea serviciilor prestate publicului;
- susținerea dezvoltării cadrelor (nivelurile de carieră); și
- dezvoltarea cooperării internaționale și integrarea în Europa.

2.1. Instruirea în scopul schimbărilor

Se poate observa, că instruirea obține o importanță semnificativă când Guvernele întreprind reforme pe termen lung în sectorul serviciului public. Spre exemplu, în Europa de Vest și Nord aceasta s-a manifestat în anii '70 și '80 când reforme administrative cuprinzătoare erau incluse în agenda politică: democratizarea (Spania), “debirocratizarea” (Germania), descentralizarea (Franța), “administrarea la serviciu a beneficiarului”, pregătind intrarea în Comunitatea Europeană și creând Uniunea Europeană.

Un nou val al reformei administrative deja începuse în țările anglo-saxone cu “reinventarea Guvernului” în SUA, “serviciul public 2000” în Canada și eforturi similare în Australia și Noua Zelandă.

A fost necesar un efort și mai remarcabil de la țările în tranziție spre o economie de piață, unde în majoritatea instanțelor, sectorul public a fost complex restructurat și unde noul serviciu public se confrunta cu enorme dificultăți în dezvoltarea economică a țării.

Schimbări în perceperea rolului Guvernului — de la prestarea serviciilor orientate spre facilitarea și accesibilitatea lor, și a noilor abordări a sarcinilor serviciului public până la apărarea legii și ordinii în

scopul deservirii societății — s-au soldat cu eforturi considerabile în prestarea instruirii la serviciu, ajutând cadrele existente să se adapteze la noua cultură a serviciului public. Acolo unde există scheme de instruire a serviciului public, ele servesc, *inter alia*, la crearea unei culturi corporative și la facilitarea implementării reformelor administrative. În acest context, trebuie de menționat că schemele de instruire a sectorului privat acordă o atenție mai mare creării unei culturi corporative decât instruirii în sectorului public, fenomenul producând un impact asupra performanței. Această regulă poate avea foarte puține excepții. Dacă schema de instruire/educație din sectorul public este inclusă în această comparație, Școala Națională Franceză pentru Administrarea Publică (ENA) trebuie să fie menționată, din motivul că una din obiectivele sale de instruire creează un *esprit de corps*.

2.2. Instruirea pentru a îmbunătăți deservirea publică

Un timp îndelungat serviciul public era perceput ca fiind ceva superior ierarhic față de cetățeni, iar cetățeanul ca un dependent și petiționar. Abia în anii '60 - '70 a apărut opinia că serviciul public oferă “un serviciu cetățeanului”. Crearea unei noi culturi de deservire în cadrul serviciului public determinată de creșterea sensibilității la cerințele publicului a fost un obiectiv primar al instruirii în majoritatea serviciilor publice din Europa de Vest. Cadrele serviciului public au fost nevoite să se adapteze la noile cerințe — transparența deciziilor administrative, dreptul la apel, protejarea informației, prestarea informației la oficiile publice, stările excepționale ale cetățenilor. Toate aceste inovații au trezit schimbări fundamentale în mentalitate, dar care au fost și sunt încă greu acceptate de către funcționarii publici cu stagiu.

Pentru a realiza aceste obiective, au fost dezvoltate scheme de instruire la toate nivelurile administrative în special la nivelul autorităților locale.

2.3. Instruirea în management

Serviciul public prin esența sa este chemat să presteze servicii tot mai calitative și într-un număr tot mai mare în timp ce deficitul bugetar impune măsuri de reducere a posturilor. Această situație a generat reforme largi în managementul serviciilor publice. Introducerea noilor metode și a tehnicii de management a fost un răspuns la noile oportunități, schimbările de management incluzând variate abordări ale managementului bugetar, reducând structurile ierarhice prin transferul de responsabilități și prin investirea în dezvoltarea resurselor umane.

Se aplică transformarea serviciului public de la un organ executiv la un agent al schimbărilor, promovând și facilitând dezvoltarea economică, precum și înrăurind bunăstarea cetățeanului. Extinderea acestei transformări asupra managementului serviciului public în sectorului privat variază de la o țară la alta. Regatul Unit pare să fie primul în Europa care a introdus valorile sectorului privat în serviciul public. Alte țări — Austria, Franța, Germania — nu au dorit să schimbe sistemul de valori ale serviciului public. Oricum, ele au reformat cultura de management accentuând flexibilitatea, performanța și legând dezvoltarea carierei cu performanța și instruirea. Pentru a implementa această nouă cultură de management în serviciul public, unde majoritatea managerilor nu cunoscuseră teoria de management, e nevoie de un efort continuu de instruire la locul de muncă.

3. CADRUL JURIDIC

În unele țări OECD drepturile și/sau obligațiile funcționarilor publici la instruirea la serviciu sunt stabilite de constituție. În majoritatea țărilor, instruirea la serviciu este reglementată de un act al serviciului public sau de o lege secundară. Spania, Italia, Franța, suplimentar la prevederile juridice, au negociat acorduri colective ce reglementează detaliile instruirii la serviciu a funcționarilor publici. În ceea ce privește angajații publici (muncitori, relațiile de muncă a căroră sunt administrate de codul muncii), instruirea la serviciu, în majoritatea cazurilor, este prevăzută de acordurile colective.

În Franța, instruirea la serviciu este reglementată de legi (ex.: un act al serviciului public) și de legi secundare (ordonanțe, decrete). Legislația obligă Guvernul să indice locul politicii de instruire la serviciu și să recunoască dreptul funcționarului public la instruirea la serviciu. Cadrul juridic este complementat cu un *accord-cadre* din 29 iunie 1989, fiind renovat la 22 februarie 1996 și reglementându-se detaliile instruirii la serviciu. Acest *accord-cadre* merită menționat fiindcă a fost primul acord colectiv semnat pentru serviciul public francez care mai abordează și alte probleme decât cele ale remunerării.

Regatul Unit nu dispune de legislație suficientă să reglementeze instruirea la serviciu - un factor esențial al culturii administrative britanice. Cu toate acestea, instruirea la serviciu întotdeauna a jucat un rol important în administrația britanică.

3.1. Drepturile și obligațiile funcționarilor publici la instruire: legislație și regulamente

În general, funcționarii publici, precum și alte cadre din rețeaua serviciului public, se bucură de dreptul de instruire la serviciu. Majoritatea regulamentelor mai prevăd și obligația de instruire la locul de muncă, în special obligația de “autoinstruire”, adică datoria funcționarului public de a-și menține experiența și calificările la zi.

Nu există un drept stabilit special ce prevede un număr anumit de zile de instruire pe an pentru fiecare funcționar public. Cu excepția Franței, unde *accord-cadre* stabilește de la 5 la 6 zile (în dependență de categorie; cat. C=6 zile) pentru funcționarul public în decursul valabilității acordului (3 ani). În realitate, numărul mediu de zile de instruire pentru funcționarul public deja a depășit numărul de zile stabilit.

În acest context, acordurile de muncă sau acordurile colective pentru sectorul privat deseori includ dreptul la o săptămână-vacanță de studiu pe an.

Deși în general nu există un drept special la instruire, sistemele de instruire la serviciu de obicei satisfac majoritatea cerințelor în acest sens ale funcționarilor publici. Mai mult ca atât, majoritatea legislației referitoare la serviciul public prevede posibilitatea unor perioade mai mari a vacanțelor de studiu, participarea la programe de studiu și programe de instruire specifice în caz dacă anumite cerințe sunt îndeplinite. Spre exemplu, în Italia există dreptul funcționarului public să facă studii ce sfârșesc cu primirea unei diplome de stat. În acest caz statul poate să acorde o vacanță de studiu cu o remunerare până la 150 ore pe an pentru fiecare funcționar public care urmează un astfel de studiu.

Datoria de a participa la programe de instruire stabilite de majoritatea legislației serviciului public, face obligatorie instruirea pentru posibili funcționari publici. Această instruire poate depăși cu mult cele 3 zile pe an. În Germania, spre exemplu, există regulamente speciale referitoare la instruirea la serviciu pentru funcționarii publici ce activează în domeniul venitului național, administrării fiscale și accizelor, administrarea muncii și protecției sociale. Funcționarii publici (categoria A) sunt obligați să treacă un ciclu de instruire de 2 ani după angajare. Adicional, există un ciclu de instruire de la 6 la 8 săptămâni pentru noii angajați în administrația generală.

În sfârșit, funcționarul public are dreptul și obligația să participe la instruirea la serviciu. Oricum, acest drept nu a fost vreodată calificat (cu excepția Franței) și obligația este valabilă numai în cazuri excepționale de participare obligatorie la programul de instruire. În majoritatea cazurilor, funcționarul public este persoana care decide dacă dorește sau nu să participe la măsurile de instruire la serviciu.

3.2. Coeziunea rezultatelor instruirii cu dezvoltarea carierei

Coeziunea rezultatelor instruirii cu dezvoltarea carierei a fost unul din principalele obiective pentru majoritatea instituțiilor de instruire create la sfârșitul anilor '60-'70; însă obiectivul nu a fost realizat. Măsurile de instruire, în funcție de condiția *sine qua non* pentru dezvoltarea carierei, sunt excepții. Aceasta se datorează mai multor factori: nedorința managerilor de cadre să reducă puterea lor discreționară, creșterea politicizării promovării la posturile înalte de management; lipsa încrederii în instruire; disponibilitatea insuficientă a instruirii, costurile suplimentare generate de evaluarea "succeselor instruirii".

Trebuie reținut faptul că participarea la programele de instruire este o condiție obligatorie pentru promovare; programul de instruire trebuie să fie imediat disponibil pentru toți funcționarii publici care doresc o promovare. Impactul asupra bugetului de cadre poate fi la fel de semnificativ, precum și impactul asupra numărului de zile de instruire pe an pentru funcționarul public. În vederea minimizării costurilor, "instruirea obligatorie" pentru promovare este deseori amânată până când nu este executată promovarea pe baze de stagiere. Și în decursul perioadei de stagiere este prestată instruirea relevantă.

Exemple de coeziuni obligatorii dintre instruire și promovare:

Instruirea inițială și angajarea

În Franța și Germania sunt elaborate scheme de instruire inițială pe termen lung executate de instituțiile regionale ale administrării publice (Franța) sau colegii de pregătire a cadrelor în serviciul public (Germania). Studiile pentru aceste programe și examenele sunt reglementate de legi secundare. Susținerea examenului final (în Germania) sau aprecierea, fiind chiar și nesatisfăcătoare (în Franța), este necesară pentru angajarea în serviciul public. Examenul poate fi repetat numai o singură dată. Totuși, în unele instituții din Germania nu există o garanție de angajare, adică nu fiecare ce susține examenul este angajat. În Franța, în caz dacă rezultatele examenului sunt nesatisfăcătoare, studentului i se poate oferi un post mic de o categorie mai joasă sau, în cazuri speciale, i se permite să repete cursurile de instruire.

Măsurile de instruire pentru obținerea unei categorii superioare

În sistemul serviciului public continental mai predomină patru categorii (slujbași inferiori, slujbași, executivi și administratori). Oricum, pe parcursul ultimului deceniu, posibilitățile de a fi promovat la o categorie superioară au crescut considerabil. În același timp, unele țări au prestat programe de instruire cu scopul de a ușura accesul la o categorie superioară. Programele de instruire, la fel și examenele, sunt reglementate prin ordonanțe, decrete, legi secundare, etc. În Franța există programe de instruire care pregătesc cadrele pentru o concurență internă (examinare pentru admiterea la o categorie superioară a

serviciului public). Deși aceste programe de pregătire nu sunt legal obligatorii și nu asigură succesul la examenele de admitere la Școala Națională pentru Administrație Publică (ENA) este aproape imposibil să treci examenele de admitere fără participarea la aceste programe.

Printre altele, în Germania există Academia Federală de Administrare Publică care oferă o astfel de programă de instruire. Susținerea acestor examene (examele de admitere la ENA în Franța și examenul final autorizat de Comisia Federală de Cadre din Germania) este obligatorie pentru promovarea la o categorie superioară.

Măsuri de instruire pentru anumite promovări

În Franța există o programă de instruire statutară obligatorie pentru cadrele care au obținut posturi anumite cum sunt: director adjunct (*sous-directeur*). În Germania statutele stipulează că instruirea respectivă “ar trebui” frecventată când cineva este promovat la postul unui șef de departament în cadrul unui minister. În practică, mult depinde de miniștri, căci ei iau decizia dacă instruirea este obligatorie sau nu.

3.3. Sindicatele și instruirea

Serviciul public este mult sindicalizat, de aceea nu va fi o surpriză dacă sindicatele vor avea cuvântul lor la organizarea și conținutul instruirii serviciului public. Deocamdată influența lor este limitată. Unica excepție este Franța, unde - în baza *accord-cadre* - sindicatele serviciului public sunt implicate în dezvoltarea programelor de instruire la serviciu. Deși sindicatele denotă lipsa expertizei în discuțiile referitoare la strategiile instruirii la serviciu, Guvernul Francez alocă finanțe necesare (14 mln. FF pentru 1991-1992) în scopul instruirii membrilor sindicatelor în chestiunile relevante. În alte țări, sindicatele nu joacă un rol important în problemele instruirii la serviciu, deși astfel de probleme formează componentele acordurilor colective (Italia și Franța), sau sindicatele sunt reprezentate în comisiile consultative ale instituțiilor de instruire (Germania). În Germania sindicatele și în special asociațiile funcționarilor publici dispun de instituții proprii de instruire care prestează instruire la serviciu nu numai în relație cu activitățile sindicatelor, dar și orientate spre îmbunătățirea aptitudinilor de muncă.

4. FINANȚAREA

Instruirea este finanțată pe două căi:

- fondurile instruirii sunt descentralizate, adică ele sunt alocate bugetului instituției aplicante care administrează finanțele pentru instruirea cadrelor proprii și plătește instituției care execută instruirea; și
- fondurile instruirii sunt centralizate, adică ele sunt alocate comisiei serviciului public sau instituției de instruire. Astfel, instruirea este prestată gratuit pentru instituția respectivă dacă salariul plătit funcționarului public pe perioada instruirii este suspendat.

Ambele sisteme de finanțare necesită un monitoring și control pentru a asigura realizarea obiectivelor scontate. În primul caz (instituția aplicantă administrează alocările bugetare pentru instruirea cadrelor proprii), fondurile instruirii pot fi folosite în alte scopuri. Se creează situația când fondurile alocate pentru instruirea cadrelor nu sunt blocate, dar pot fi transferate altor linii bugetare considerate mai importante de către instituția aplicantă. În astfel de condiții instruirea poate fi neglijată. Dar dacă fondurile instruirii sunt alocate instituțiilor de instruire, și instruirea devine gratuită pentru instituția aplicantă, atunci poate fi neglijată îndeplinirea corectă a identificării necesităților instruirii, ceea ce ar genera o instruire suplimentară decât cea necesară în realitate, sau instruire necorespunzătoare serviciului.

Multe guverne aplică un sistem mixt de finanțare. Aparte de alocările directe unei sau mai multor instituții guvernamentale de instruire, se alocă finanțe pentru scopuri de instruire direct ministerelor sau agențiilor respective. Fondurile instruirii de obicei nu sunt transferabile altor canale bugetare. Oricum, ministerele sau agențiile manifestă o anumită discreție față de tipul de instruire, trainerii angajați și instituția de instruire, fie ea privată sau publică. Ministerele sau agențiile pot cheltui fondurile instruirii pe cursuri organizate în cadrul ministerului sau agenției respective sau pot trimite cadrele lor la instituțiile publice și private de instruire.

În trecut, instituțiile de instruire a sectorului public nu concureau cu instituțiile de instruire a sectorului privat. Instituțiile de instruire a sectorului public au format un cerc închis, deseori concentrat asupra unor măsuri de instruire specifică sau teme de instruire, astfel divizând sarcinile. Uneori ele se deschideau pentru o anumită competiție internă. Cu anii această situație s-a schimbat. În prezent, instituțiile de instruire a serviciului public sunt administrate tot mai mult ca întreprinderi private. Ele trebuie să suporte competiția de piață și să concureze pe baze mai mult sau mai puțin egale cu instituțiile de instruire a sectorului privat. Acesta este cazul pentru Colegiului Public Britanic și pentru majoritatea instituțiilor de instruire în Țările Nordice.

Aceste schimbări tind să orienteze instruirea mai mult spre necesitățile identificate ale instruirii, spre deosebire de sistemul vechi unde competiția lipsea și cu timpul devenise ceva rigid și insensibil la noile cerințe. De fapt, instruirea era din în ce în ce mai mult orientată spre cantitate, programele de instruire performante fiind repetate de mai multe ori. Confruntarea cu puterea forțelor de piață a dus la unele dezavantaje mai ales în instruirea categoriilor inferioare ale căror necesități de instruire pot fi ușor date uitării datorită incompetenței acestui grup; mai mult ca atât, instruirea acestui grup este deseori puțin prestigioasă și generează profituri mai mici.

Datele exacte despre finanțele alocate instruirii serviciului public nu sunt disponibile pentru toate țările. Aceasta se datorează următorilor factori:

- în statele federale, pot fi un număr mai mare de bugete variate aplicarea cărora trebuie consultată;
- salariile plătite în decursul instruirii au fost sau nu au fost incluse în statistică; și
- instruirea preliminară a fost sau nu a fost inclusă.

Sunt câteva țări care dispun de aceste date. Regatul Unit indică suma totală investită în instruirea funcționarilor publici de 381 mln lire sterline în anii 1989-1990, reprezentând 6% din cheltuielile guvernamentale. Acest procentaj rămâne stabil în următorii 3 ani. Comparativ, întreprinderile sectorului privat din Marea Britanie alocă instruirii în medie numai 2-3 procente din fondul salariului. Suma medie cheltuită pe instruirea fiecărui funcționar public a fost de 788 lire sterline în 1989-1990; o zi de instruire costa 179 lire sterline de persoană. Suma totală a fost compusă din următoarele:

costul salariilor pentru cadrele din instruire	43%
salariile trainerilor	25%
adaptarea și alte costuri	14%
cotizațiile de participare	12%
călătorii și diurne pentru cadrele instruite	7%

În Franța, *accord-cadre* stabilea un procent minim al fondului total de cheltuieli care trebuia alocat instruirii pentru 1992. Acest minimum indica 2% din salariul brut, în 1994 - 3,2%. Pentru 1990 cheltuielile reale pe instruire au fost între 2,1 și 7,48 procente în dependență de minister. Ca exemplu, tabela 1 oferă o divizare a fondurilor cheltuite pentru instruire în serviciul public francez în funcție de termen absolut și procentajul fondului total al salariului.

Tabela 1. Fondurile instruirii serviciului public din Franța (1990-1993)

	Remunerarea studenților		Alte costuri		Cost total	
	Mln. Franci	% al fondului de salariu	Mln. Franci	% al fondului de salariu	Mln. Franci	% al fondului de salariu
Instruire de admitere						
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	1,00	8 484	3,34
1993	6 288	2,26	2 689	0,97	8 977	3,23
Instruire obligatorie						
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
Instruire de adaptare						
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
Pregătirea pentru competiție						
1990	431	0,18	200	0,09	632	0,18
1991	471	0,18	216	0,09	687	0,19
1992	545	0,21	237	0,09	783	0,30
1993	549	0,20	210	0,08	759	0,28
Total instruire						
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

Sursa: Informație DGAFP prestată de departamentele de cadre.

5. INSTITUȚIILE DE INSTRUIRE ȘI TRAINERII

5.1. Organizația și structurile responsabile pentru politicile instruirii și implementarea lor

Dezvoltarea politicilor de instruire este în principiu prerogativa organelor guvernamentale responsabile pentru serviciul public și politicile de cadre. Acestea pot fi ministerele responsabile pentru serviciul public și reforma administrativă; în cazul exemplului cu Franța și Spania. Sau, precum în Germania și Olanda, Ministerele de Afaceri Interne sunt responsabile pentru politica serviciului public inclusiv și a politicii de cadre. În Regatul Unit, ca și în alte administrații anglo-saxone, politica cadrelor, și în special angajarea, dezvoltarea carierei și instruirea sunt prerogativele comisiei serviciului public.

În practică, politicile instruirii sunt influențate și de către alte organe. Influența forțelor, cu excepția ministerelor, asupra politicii de instruire depinde mult de statutul juridic al instituțiilor de instruire — dacă formează sau nu un component al structurii ierarhice a administrației și măsura în care instruirea este descentralizată. Mai mult ca atât, poate fi observat că deseori organele consultative sunt chemate să asiste la formularea politicilor de instruire. Aceste consilii pot fi adaptate la nivelul organului responsabil pentru dezvoltarea politicilor de cadre și/sau direct la instituțiile de instruire.

În general, oricare ar fi statutul juridic al instituției de instruire, nivelul politic sau ministerial asumă responsabilitatea pentru dezvoltarea politicilor de instruire, dacă și când este necesar un program de reformă administrativă sau schimbări politice, cum este intrarea în Comunitatea Europeană, și astfel de programe necesită suportul instruirii pentru implementarea lor. Implementarea politicilor de instruire devine, desigur, mai ușoară dacă instituțiile de instruire a serviciului public sunt obligate să respecte dispozițiile respective, ca în cazul Germaniei. De asemenea, dacă instituțiile de instruire sunt independente, politica va putea fi implementată și vor fi oferite cursurile respective cu condiția că instituțiile vor obține finanțe să supraviețuiască. Poate fi posibil ca instituția de instruire a sectorului privat să fie mai rapidă în abordarea noilor necesități de instruire, în special dacă piața este foarte competitivă.

În afara departamentelor de cadre există părți terțe ce declară cerințele lor pentru instruirea serviciului public — sindicatele, industria și, desigur, ministerele. Implementarea instruirii diferă în dependență de conținutul ei. În mod normal, instruirea generală, cum este managementul resurselor umane, organizarea și planificarea, bugetarea și proiectarea legii etc. este centralizată. Instruirea tehnică, adică teme speciale cum ar fi adaptarea la noua legislație fiscală, este descentralizată și pot exista instituții de instruire specială pentru unele departamente cum sunt, spre exemplu, departamentele financiare.

5.2. Repeaua de instruire și statutul instituțiilor de instruire

În majoritatea țărilor există un număr de instituții care prestează instruirea serviciului public. Mai mult ca atât, în Europa sunt câteva instituții finanțate de mai multe guverne, spre exemplu, Institutul Europei pentru Administrare Publică din Maastricht care prestează instruire concentrată pe Comunitatea Europeană, și Academia Europeană din Kehl care concentrează instruirea funcționarilor publici regionali și autorităților locale din regiunile Rinului de Sus, acoperind în special Elsass-ul și Baden-Wurttemberg.

În ceea ce privește instituțiile interne de instruire, majoritatea țărilor dispun de instituții ce prestează instruire inițială de termen lung care poate fi aplicată anterior sau ulterior angajării. Există cursuri speciale universitare pentru o astfel de instruire inițială (ex. programe postuniversitare în SUA și Canada acordând

certIFICATE de Maestru în Administrație Publică), școli speciale (nivel postuniversitar în Franța) și colegii de cadre (Germania, nivel universitar și inferior).

Instruirea la serviciu pentru adaptare și promovare, adică instruirea pe termen scurt până la 6 săptămâni, este prestată în mod general de alte instituții de instruire — Colegiul Serviciului Public în Regatul Unit și Academia Federală din Germania. Universitățile au și început să abordeze “piața instruirii la serviciu”. În unele țări, instituțiile de instruire inițială prestează și o oarecare instruire la serviciu, bunăoară, Școala Națională de Administrare Publică din Franța prestează o instruire continuă pentru absolvenții săi.

În unele domenii specifice ale instruirii cum sunt cunoașterea computerului, instruirea poate fi subcontractată și cu sectorul privat. Deși în prezent utilizarea serviciilor instituțiilor private de instruire cu profit este foarte limitată, parțial datorită cotizațiilor mari ale participanților, de aceea subcontractarea consultanților din sectorul privat este mult mai eficientă în cost.

Instituțiile de instruire din sectorul public au organizat rețele naționale și internaționale în scopul schimbului de opinii, experiență și coordonării activităților lor. În mod regulat, sunt organizate seminare la nivel național, create grupuri internaționale de studiu cum sunt SCEPSTA (Grupul de Studiu al Agențiilor Europene de Instruire în Serviciul Public) și asociații cum sunt IASIA (Asociația Internațională a Școlilor și Instituțiilor pentru Administrație).

Unele instituții naționale de instruire, în special din cadrul UE, activează în strânsă cooperare cu instituțiile naționale de instruire din alte țări și organizează cursuri de instruire orientate spre funcționarii publici străini.

Examinând domeniul variat al instruirii, o instituție eficientă de instruire trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

- să se bucure de o anumită independență;
- să obțină unele finanțări instituționale pentru a fi capabilă să dezvolte noi programe de instruire;
- să fie expusă concurenței pentru a fi forțată să reacționeze rapid la cerințele noi;
- să dispună de fonduri ce vor permite o muncă activă în cadrul rețelelor naționale și internaționale și să cunoască noile realizări; și
- să dispună de un organ consultativ, alăturându-se la alte administrații, organizații economice și academii care ar putea îmbunătăți furnizarea informației despre cerințele apărute și necesitățile de instruire.

5.3. Statutul juridic al trainerilor

Statutul juridic al trainerilor cuprinde un spectru larg. Actualul statut pare să depindă mai mult de instruirea prestată decât de diferențele naționale. Trainerii angajați permanent sunt folosiți în special în cadrul programelor de instruire inițială pe termen lung. Aceasta se referă la programele universitare din SUA și colegiile de cadre din Germania. Școala Națională de Administrare Publică, precum și instituțiile regionale pentru administrare publică din Franța, angajează practicieni în domeniul administrării publice în scopuri facultative.

În ceea ce privește instruirea la serviciu — cursuri scurte de până la 6 săptămâni — trainerii sunt angajați în funcție de colaboratori externi. În dependență de temă, ei pot fi practicieni în domeniul administrării publice, lectori universitari sau consultanți și traineri din sectorul privat. Acest sistem pune problema remunerării adecvate a experților externi. Nivelul remunerării, în mod obișnuit, depinde de statutul

lectorului; instructorii publici, în mod general, primesc o remunerare mai joasă decât consultanții sectorului privat. Consultanții sectorului privat trebuie să-și mențină independența, bazându-se pe remunerarea proprie, plătind și cadrele, pe când instructorii publici și profesorii universitari dispun de un venit permanent. Oricum, remunerarea trebuie să fie ademenitoare pentru practicieni, în caz contrar ei vor refuza să presteze servicii și adesea vor renunța la pregătirea proprie atunci când au de a face cu o activitate grea.

Majoritatea instituțiilor preocupate de instruirea la serviciu au un număr limitat de cadre permanente. Astfel de cadre asigură susținerea administrativă a instruirii. Ele sunt de asemenea responsabile pentru dezvoltarea noilor programe de instruire, monitoringul instruirii prestate, adică de asigurarea calității trainerilor, a materialului de instruire și evaluarea programelor de instruire. Implicarea cadrelor permanente în prestarea actuală a instruirii este foarte limitată. În majoritatea cazurilor, aceste cadre “permanente” sunt temporar retrase din cadrul unui minister sau agenție pentru a activa o perioadă limitată în instituția de instruire, apoi revin la munca obișnuită din cadrul serviciului public. Această rotație a cadrelor a fost stabilită să asigure familiarizarea cadrelor instituției de instruire cu noile realizări cât și cu problemele cotidiene ale administrațiilor publice. Astfel, cadrele vor fi în stare să aprecieze dacă instruirea prevăzută corespunde necesităților reale sau nu. În sfârșit, experiența arată că practicienii bine înzestrați cu cunoștințe prezintă o valoare deosebită pentru instruirea la serviciu. Deși pot fi necesare și alte categorii de traineri, în special când se vorbește de modalitățile de management sau aptitudini de negociere.

Dezavantajul utilizării practicienilor este că ei deseori trebuie deprinși cu tehnicile instruirii și necesită pe o perioadă anumită asistența acordată de cadrele permanente la pregătirea materialelor de instruire.

6. PROGRAMUL DE INSTRUIRE: DEZVOLTAREA ȘI EVALUAREA

6.1. Procedurile de identificare a necesităților de instruire

Pentru a satisface necesitățile de instruire a serviciului public, administrațiile publice trebuie să stabilească structuri și proceduri în scopul identificării acestor necesități. Modalitățile aplicate pot varia nu numai în dependență de țară și administrație, dar și de conținutul instruirii respective cât și grupul de țintă. În majoritatea țărilor, identificarea necesităților este o responsabilitate a fiecărui minister sau agenție. În unele țări, miniștrii au izbutit să prezinte nu numai o identificare a necesităților de instruire pentru o perioadă de un an, dar și să dezvolte planuri de instruire multianuale. În alte țări, unde procedurile de identificare a necesităților de instruire este responsabilitatea instituțiilor de instruire, nu cadrele departamentelor fiecărui minister, dar anume instituția de instruire întreprinde măsuri respective pentru identificarea necesităților de instruire. Oricum, chiar dacă instituția de instruire este responsabilă de identificarea necesităților, departamentele de cadre trebuie să întreprindă planificarea carierei pentru cadrele lor, inclusiv și instruirea necesară.

În anumite condiții, spre exemplu, dacă trebuie stabilite noi tehnologii informaționale și trebuie implementate reforme majore, necesitatea instruirii respective va fi acceptată în mod general de toți participanții în cauză. Deși poate fi obținut un consensus general referitor la necesitatea instruirii, faptul identificării necesităților specifice și stabilirii conținutului programului de instruire în dependență de grupul de țintă este esențial.

Spre exemplu, reformele juridice majore trebuie întotdeauna cuplate cu o instruire de adaptare pentru cei responsabili de implementarea legislației noi. Într-o astfel de situație necesitatea generală de instruire este evidentă. O identificare specificată a necesităților va trebui oricum să evalueze necesitatea de informație referitoare la noua legislație în dependență de grupul de țintă supus instruirii (management, cadre executive, cadre de susținere). Același argument stă la baza introducerii noilor tehnologii informaționale sau instruirii de management pentru managerii noi angajați la toate nivelurile administrative, la fel și pentru instruirea tehnică cum este bugetarea și organizarea pentru cadrele relevante angajate la aceste posturi specifice.

Pe de altă parte, pot apărea necesități de instruire în anumite domenii și/sau pentru grupuri respective, care nu sunt prea ușor de identificat, așa cum este sensibilitatea la cerințele publicului, etica, comunicarea, cooperarea și tehnicile de proiectare a legilor. În astfel de domenii, procedura de identificare a necesităților de instruire va stabili dacă există o necesitate de instruire a subiectului respectiv și apoi, bazându-se pe această apreciere, va stabili conținutul instruirii relevante grupului de țintă.

Din aceste motive, procedurile de identificare a necesităților vor aborda surse variate. În primul rând, ele vor colecta informații de la partea solicitantă și, în al doilea rând, vor colecta informație suplimentară din surse externe — organele consultative, consilii științifice, etc. În cadrul serviciului, numai grupurile de țintă, cadrele de management și în special unitățile de management al resurselor umane sunt cele implicate în identificarea necesităților de instruire. Spre exemplu, pentru o evaluare ale activității trebuie identificate necesitățile specifice de instruire, colectate de organele administrative, a resurselor umane și apoi comunicate instituțiilor de instruire. Organele consultative trebuie să complementeze identificarea

necesităților interne prin rapoarte cu privire la noile realizări în instruire, declarând interesele generale și chiar accentuând breșele respective în administrarea publică care necesită măsuri urgente de instruire. Aceste organe consultative pot fi compuse din reprezentanți ai academiilor, grupuri pe interese din sectorul privat (economia, întreprinderile mici și medii, consumatorii și organizațiile muncitorești).

Produsul final - instruirea, obiectivele ei, conținutul, metodele și tehnicile de instruire trebuie să fie acordate de instituția de instruire în funcție de furnizor cu administrația care a apelat la instruirea respectivă. Este evident că instituția de instruire este finanțată de buget. Trebuie recunoscut faptul că instituția de instruire semiprivată sau privată, depinzând de vânzarea serviciilor sale, devine mult mai sensibilă la cerințe decât instituțiile de instruire finanțate pe deplin de buget.

Pentru a stabili un program de instruire orientat și sensibil, este evaluată informația colectată în cadrul procedurilor de identificare a necesităților și, împreună cu administrația, sunt prioritizate variatele cerințe de instruire. Trebuie de ținut minte că orice procedură de identificare cere o continuitate, o evaluare a eficienței și adaptarea la schimbările structurale.

În fine, orice procedură eficientă de identificare a necesităților trebuie să extragă informații de la administrație și de la beneficiarii instruirii. Ea trebuie să fie un proces continuu în care evaluarea măsurilor de instruire ar juca un rol important. De aceea o identificare completă a necesităților, în mod obișnuit, include:

- diagnosticarea necesităților de instruire;
- analiza informației colectate;
- planificarea și prioritizarea activităților de instruire (administrația cu instituțiile de instruire);
- implementarea activității de instruire; și
- evaluarea și posibila adaptare a activității de instruire.

6.2. Beneficiarii instruirii

Conform regulamentelor din țările OECD cu privire la instruire, toate cadrele trebuie să se bucure de acces egal la instruire. Aceasta înseamnă că accesul la instruire nu trebuie să depindă de categorie, statutul angajării funcționarului public și nici de nivelul administrativ pe care el sau ea îl ocupă. În practică nu întotdeauna se respectă aceste cerințe. Majoritatea țărilor prestează prea puțină instruire pentru nivelurile superioare și inferioare ale cadrelor serviciului public. Ponderabilitatea instruirii revine cadrelor administrative de nivel mediu. Deși multe țări au depus eforturi considerabile în prestarea instruirii pentru funcționarii publici superiori, oferind, spre exemplu, instruire noilor angajați secretari. Scheme specifice de instruire au fost elaborate în Olanda și alte țări pentru a stabili un grup superior coerent în cadrul serviciului public capabil să abordeze obiectivele Guvernului în mod general și să implementeze managementul modern al resurselor umane.

În unele țări, instituțiile de instruire a serviciului public oferă instruire și noilor membri ai Parlamentului.

În ceea ce privește categoriile inferioare, au fost întreprinse acțiuni pentru a oferi instruire mai multă și mai calitativă. O inițiativă urmată de unele țări OECD este instruirea orientată spre deservirea mai bună a publicului, adică dezvoltarea sensibilității la cerințele publicului. Fiind o categorie inferioară care funcționează în umbra altor categorii, dar exercitând un contact imediat cu publicul, instruirea acestei categorii este de o necesitate stringentă și cerințele de îmbunătățire a activităților ei în relațiile cu publicul sunt enorme.

Motivele datorită căror cadrele inferioare sunt inadecvat reprezentate în activitățile de instruire au mai multe aspecte. Principalul motiv este că în majoritatea țărilor instruirea categoriilor inferioare este exercitată în cadrul ministerelor. Datele statistice cu privire la o astfel de instruire sunt inaccesibile sau greu de obținut. Poate fi și cazul că aceste categorii nu sunt într-atât de neglijate cum arată statistica. Pe de altă parte, bugetele de instruire sunt prea mici și de aceea pot fi în detrimentul categoriilor inferioare cu excepția când programele politice impun programe respective de instruire pentru aceste cadre.

Deși instruirea oferită deseori nu este distribuită egal între diferitele categorii, nu pare să existe o discriminare față de statutul de angajare (contract sau desemnare) a persoanelor din cadrul grupului de țintă. Instruirea cadrelor parțial angajate se confruntă cu dificultăți practice din motivul că activitatea de instruire parțială nu este întotdeauna posibilă în dependență de subiect.

6.3. Formele instruirii

Sunt variate tipuri de instruire. Unele trăsături în cadrul diverselor modalități de instruire reprezintă rezultatul tipic al culturii administrative respective. Sistemul sofisticat de instruire la serviciu al Marii Britanii este în mare măsură o consecință a programului de instruire preliminară. Sistemele Germaniei și Franței care ambele elaborează și prestează instruirea preliminară și inițială au neglijat instruirea la serviciu o perioadă îndelungată de timp.

În multe țări, instruirea preliminară este prestată de universități sau școli specializate pentru administrare publică. În particular, universitățile americane dar și unele universități din Europa oferă cursuri postuniversitare în administrare publică. În Germania și Franța o astfel de instruire se oferă folosind o formulă puțin schimbată - studenții care au frecventat cursurile sunt deja angajații serviciului public și li se atribuie statutul respectiv. În dependență de cursurile frecventate, acest statut poate sau nu să-l oblige să intre automat în serviciul public după căpătarea studiilor. În ambele cazuri ei dispun de un salariu anumit pe parcursul frecventării acestui curs. Perioada instruirii preliminare variază de la 6 luni la 3 ani, în dependență de nivelul educației generale și nivelul angajării (categoria).

Cursurile de inițiere și de orientare sunt oferite în primii 2 ani de muncă în administrații. Durata acestor cursuri poate fi de la 4 la 6 săptămâni și, în mod obișnuit, este divizată în perioade de o săptămână. În mod normal aceste cursuri prevăd o abordare a astfel de teme cum sunt metodele muncii, reglementarea bugetară, legea publică, legea serviciului public, etc. Conținutul depinde în mare măsură de biografia, educația noilor angajați. În administrațiile specializate aceste cursuri de inițiere pot fi mai prelungite în timp, până la un an într-o perioadă de 2 ani. Aceasta deseori se referă la administrarea fiscală, administrarea muncii sau asigurării sociale datorită faptului că obiectele respective nu sunt studiate la universități.

Cursurile de instruire la serviciu reprezintă tipul principal de instruire în administrarea publică. Obiectivul lor este de a califica cadrele pentru noile sarcini în contextul mișcării orizontale a cadrelor și/sau pregătirii cadrelor pentru promovare. Mai mult ca atât, aceste cursuri sunt folosite să informeze cadrele de schimbările juridice și organizaționale pentru înțelegerea mai cuprinzătoare a reformelor. O astfel de instruire este necesară să abilitizeze cadrele de a implementa reformele prevăzute.

Instruirea poate fi desfășurată în instituțiile de instruire în formă de seminare și ateliere; ea poate să includă și conferințe, dar poate fi și o instruire “la locul de muncă” prin intermediul dezvoltării sarcinilor monitorizate de un inspector instruit. În caz dacă este necesară instruirea în grup pot fi folosite scheme de instruire la distanță, adică instruirea grupului la o instituție de instruire și/sau în deplasări de studiu.

Majoritatea țărilor au obligat funcționarii publici “să mențină calificările de muncă la zi” și au prevăzut această obligație în legea serviciului public. Aceasta fiind obligația de bază pentru “autoinstruire”, funcționarii trebuie să urmărească noile realizări și reformele juridice în domeniul lor de expertiză.

Franța prevede în legislație vacanțe speciale de instruire. Această prevedere permite funcționarului public să obțină o vacanță specială de până la 3 ani (unul din care este remunerat) să urmeze studii adăugătoare. În dependență de țară, alegerea studiilor poate fi foarte liberală și poate fi ceva între studierea limbilor și cursuri universitare, sau mult mai limitate, aplicabile la învățământul relevant activității.

6.4. Procedurile de dezvoltare și validare a programelor și materialelor de instruire

Există diverse proceduri de elaborare a programelor noi de instruire. Aparent, cel mai bun rezultat a fost obținut când noile programe de instruire au fost formulate în cadrul unui grup de lucru, membrii căruia dispun de expertiză atât în formularea programelor de instruire, cât și în domeniul tehnic, preferabil din cadrul acelor instituții care au apelat la instruire. Grupul de lucru poate consulta și experți externi din domeniul respectiv dacă aceștea corespund exigențelor.

Conform constatărilor menționate, noile programe de instruire sunt dezvoltate în comun și în conformitate cu cerințele identificate pe parcursul procedurii de evaluare a necesităților de instruire. Deseori, anume instituția de instruire este organizația care trebuie să identifice o posibilă necesitate de instruire anterior declarării ei de către administrația publică. Această necesitate aparentă putea fi identificată în cadrul organului consultativ al instituției de instruire, de publicul general, sau de grupuri cu interes special. Instituția de instruire va trebui să elaboreze programe posibile de instruire care ar putea să satisfacă aceste necesități.

Planul și materialul de instruire poate fi dezvoltat numai în caz dacă obiectivele și rezultatul anticipat sunt clar definite. Referitor la activitățile proactive de instruire a instituției, este necesară convingerea beneficiarilor (organele publice și cadrele) de necesitatea acestei instruirii, în caz contrar, instruirea poate deveni un sfârșit al ei și implementarea conținutului instruirii poate fi extrem de joasă. Pentru a asigura rezultatul anticipat al activității de instruire în conduita administrativă, organizația beneficiară trebuie să forțeze implementarea conținutului instruirii în activitatea cotidiană. O modalitate de obținere a suportului organizației beneficiară este implicarea ei în dezvoltarea planului de instruire. Mai mult ca atât, este necesară validarea planului de instruire și a materialelor relevante în cadrul unui seminar pilot urmat de o evaluare minuțioasă care ar asigura obținerea scopului dorit. Planul și materialul trebuie revizuite în baza acestei evaluări.

Activitățile de instruire orientate spre modificarea conduitei au scos în evidență necesitatea critică a susținerii acordate de beneficiar în scopul obținerii unei rate satisfăcătoare de implementare. Formarea acestor scheme de instruire trebuie să ia în considerație mediul organizatoric și regulator în cadrul căruia modificarea conduitei va avea loc; de aceea implicarea administrației beneficiarului în formarea planului de instruire este de o necesitate vitală.

6.5. Evaluarea activităților de instruire

O evaluare profundă a activităților de instruire s-a dovedit a fi foarte dificilă. În dependență de conținutul instruirii, pot fi aplicate variate metode de evaluare. Indicatorii posibili de evaluare a succesului (efectului pozitiv) instruirii depinde în mare măsură de conținutul instruirii. Cum să evaluăm și ce indicator să selectăm? Răspunsul la această întrebare este foarte important pentru obținerea unui rezultat pozitiv. Este evident, deși nu întotdeauna, că indicatorii de valoare trebuie să reflecte pe deplin obiectivele stabilite ale activităților de instruire.

Adăugător la indicatorii de valoare, trebuie determinat și “punctul de anchetare”. În mod obișnuit, aceste puncte de anchetare sunt următoarele: studentul, superiorii lui/ei și discipolii, unitatea de resurse umane și publicul. În dependență de evaluarea tipului de instruire, aceste puncte de anchetare pot avea diferite importanțe pentru evaluatori.

În caz dacă instruirea are scopul unui transfer de cunoștințe, cum ar fi schimbări în cadrul regulator sau proceduri, indicatorii bazați pe aplicarea noilor regulamente sau supunerii noilor proceduri pot fi mai accesibili decât dacă instruirea este orientată spre modificarea conduitei. Un indicator adesea folosit este numărul de plângeri justificate sau decizii administrative reversibile, pe când un indicator cum este numărul de decizii luate, poate genera o afectare a activității.

O practică comună a devenit utilizarea chestionarelor prezentate participanților imediat după terminarea instruirii. Rezultatele acestor chestionare reflectă numai impresia imediată a participanților și de aceea sunt de o valoare limitată. Ele nu indică informații despre profunzimea sau măsura cunoștințelor sau calităților noi acumulate care vor fi aplicate în activitatea cotidiană, sau indici ai schimbărilor în conduită vizibili numai în decursul muncii. Unele instituții de instruire au experimentat, prezentând un al doilea chestionar participanților după o anumită perioadă, bunăoară 6 luni, dar răspunsurile nu au inclus informație suficientă pentru a face concluzii convingătoare.

Un alt mijloc aplicat în obținerea informației veridice despre influența instruirii este de a ruga unitatea administrativă a resurselor umane din cadrul organizației beneficiare să colecteze și să comunice informația respectivă de la inspectori și participanții seminarului.

Referitor la schimbarea conduitei cadrelor în contactul direct cu publicul, cercetările satisfacerii populației au identificat succese.

În general, instituția de instruire trebuie să fie supusă unei evaluări generale a activității sale de instruire, ceea ce deseori se execută la adunarea consiliului consultativ sau baroului de directori. O astfel de adunare va revizui programul anual, setul de priorități, nivelul de satisfacere a cerințelor și cât de “prietenos cu clientul” este instituția (programul, admiterea, reacția, etc.).