

## СИСТЕМИ ЗА ОБУЧЕНИЕ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ В СТРАНИТЕ ОТ ОЕСД

### Доклади на SIGMA No. 16

Под общата редакция на доц. д-р Людмил Георгиев, Директор на Центъра по Публична администрация към НБУ

Нов български университет благодари на OECD, SIGMA, PHARE и на подкрепата на Инициативата за реформи в местното управление към Институт “Отворено общество” за предоставяне на авторските права за превод и издаване на настоящата публикация

© “Originally published by OECD in English under the title:

*Public Service Training Systems in OECD Countries*

SIGMA Paper No. 16. Copyright, 1997

**Възгледите, изразени в тази публикация, не представят официалното мнение на Европейската Комисия, страните-членки на ОЕСД или Централно и Източноевропейските държави, участващи в програмата.**

© Нов български университет — превод 1999

© Нов български университет — първо българско издание 1999

## ПРОГРАМАТА SIGMA

SIGMA — Подкрепа за подобряване на управлението и ръководството на Централно и Източно Европейските страни е съвместна инициатива на Центъра за сътрудничество с икономиките в преход на OECD и на програмите ФАР на Европейския Съюз. Инициативата подкрепя усилията за реформа в Публичната Администрация на тринайсет страни в преход и се финансира предимно от ФАР.

Организацията за Икономическо сътрудничество и развитие (OECD) е междуправителствена организация на 29 демократични страни с напреднала пазарна икономика. Центърът разпределя съветите и помощта на организацията по широк кръг икономически въпроси към реформиращите се страни в Централна и Източна Европа и бившият Съветски съюз. ФАР предоставя финансова подкрепа на своите страни партньорки в Централна и Източна Европа до етапа, в който са готови за поемане на задълженията за членство в Европейския съюз.

ФАР и SIGMA обслужват едни и същи страни: Албания, Босна и Херцеговина, България, Чехската Република, Естония, Бившата Югославска Република Македония, Унгария, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия и Словения.

Създадена през 1992 година, SIGMA, е част от Службата за Държавно Управление на OECD, която предоставя информация и експертен анализ на държавното управление за политиците и улеснява контактите и обмяната на опит между ръководителите в държавния сектор. SIGMA предлага на подпомаганите страни достъп до мрежата от опитни държавни служители, сравнителна информация и технически познания свързани със службите за държавно управление.

SIGMA цели да:

- съдейства на подпомаганите страни в тяхното търсене на добро управление за подобряване на административната продуктивност и да подкрепи спазването на демократичните стойности, етиката и уважението към правовия ред сред служителите в публичния сектор;
- помогне изграждането на местни капацитети на централно управленско ниво към погледа на предизвикателствата на интернационализацията и на интеграционните планове на Европейския съюз;
- подпомага инициативите на Европейския Съюз и други донори за сътрудничество с подпомаганите страни в реформата на публичната администрация и да допринесе за съгласуване на дейността на донорите.

Чрез своята работа, инициативата дава приоритет на сътрудничеството между правителствата. Тази практика включва предоставянето на организационна подкрепа за формирането на които мрежи от действащи публични администратори в Централна и Източна Европа и между техните колеги в други демокрации.

SIGMA работи в пет технически области: Административна реформа и Национални Стратегии, Управление на политическата дейност, Управление на разходите, Управление на обществените служби и Административен надзор. В допълнение, звеното за Информационни услуги разпространява издания и налични материали на тема обществено управление.

## ПРЕДГОВОР

SIGMA публикува този доклад за да увеличи наличната сравнителна информация за системата на обучение по публична администрация в страните от OECD. Той е насочен към институционалното учредяване и набирането на персонал в обучаващите институции, както и към проблемите на обучението и разработването на учебните програми.

Добрата система за обучение е от решаващо значение за всяка организация за да развие и запази високите професионални стандарти на поведение и изпълнение на задачите от персонала и. Големите международни организации заделят значителен дял от бюджета си за обучение на персонала. Обучението в публичния сектор също трябва да бъде от толкова голямо значение, както е обучението в частният сектор. В противен случай, публичният сектор може да стане неспособен да изпълнява своите задачи ефективно и ефикасно, като по този начин се затруднява предоставянето на подходящо обслужване на гражданите и икономиката. Това е от първостепенна важност за страните в преход, където основните реформи във всички сектори са в процес на развитие и, където задачите в публичния сектор се променят много често за много кратко време.

Повечето страни от Централна и Източна Европа имат установени институции за обучение на служителите в публичния сектор. В по — ранната публикация на SIGMA (Профили на системите за обучение на държавните по страни служители) са описани системи за обучение на десет Централно и Източно Европейски страни от пролетта на 1996г. Настоящият доклад разглежда практиката на обучението на държавните служители в публичния сектор на страните от OECD, като по този начин допълва по-ранната публикация. В общи линии той следва същия профил служи за очертаване на съществените различия, предимства и слабости на проучените системи. Също така цели да подпомогне страните в преход в процеса на вземане на решения, свързани със създаването и преглед на системите за обучение на държавните служители. Тази публикация не предлага възприемането на никоя от посочените системи за обучение, а по-скоро да посочи най-важните въпроси, които трябва да се обсъдят, когато се създава или резервира системата за обучение.

Тази публикация ще е от полза не само на политиците и длъжностните лица в централното управление, които обмислят начините за усъвършенстване на държавните служби, но и за техните колеги на местно равнище.

За допълнителни подробности по тази тема, можете да се свържете с Anke Freibert на адреса по-долу

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

## РЕЗЮМЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО

Държавните служби в Централна и Източна Европа трябва да се приспособят към огромния брой промени за много кратко време. Служителите са изправени пред постоянно променящата се нормативна рамка, която трябва да се подкрепя и прилага, както и пред новите изисквания на разрастващия се частен и местен сектори и на гражданството като цяло. Тези предизвикателства могат да бъдат посрещнати само ако щатните служители са високо квалифицирани и постоянно подобряват своята квалификация. Следователно солидната система за обучение е от решаващо значение за поддържането на държавните служби на равно ниво с бързо променящата се среда.

Този кратък доклад се опитва да посочи съставните компоненти на системите за обучение, предимствата и недостатъците на възможните решения, както са разработени в страните на OECD. Целта му е да подпомогне страните от Централна и Източна Европа при създаването на стабилна система за обучение, като избегнат грешките с вече придобитият опит на страните членки от OECD.

Повечето страни от OECD имат установени системи за обучение на държавните служители, от повече от три десетилетия насам. Тези системи се различават в зависимост от фактори, като дали управлението на държавата е централно или федерално, от типа на системата държавна служба и от философията за набиране на персонал. Другите ключови фактори са целите на системите за обучение, законовата рамка, финансирането, институциите за обучение, статут на преподавателите и съдържанието на обучението. Политическите решенията на правителството по тези въпроси определя цялостното изграждане на системите за обучение.

Една обща цел на системите за обучение на обществените служители е да се подпомогне цялостното приложение на административната реформа и модернизацията; друга цел е да се подобрят професионалните умения и квалификация на държавните служители за да се увеличи ефикасността на държавната служба. В някои страни правото и/или задължението на държавните служители да преминават обучение на работното място е заложено в конституцията. В повечето страни обучението на държавните служители се регулира или от Закона за държавната служба или от подзаконовни нормативни актове.

Обучението може да бъде финансирано по децентрализиран или централизиран начин. В първия случай средствата се разпределят в бюджета на назначаващата институция, която ги управлява за обучение на щатния си персонал и “плаща” на обучаващите институции, които изпълняват обучението. В случая на централизирано финансиране средствата се предоставя на комисия за държавната служба или на обучаващата институция. Много правителства прилагат смесена финансираща система.

В миналото институциите за обучение в обществения сектор не трябваше да се съревновава с институциите за обучение в частния сектор, тъй като последните не предлагаха обучение насочено към кадрите в публичния сектор. Обаче, откакто в много страни се въвеждат управленски техники от “частния сектор” институциите за обучение в частния сектор откриха нов пазар, т.е. обучение на обществени служители. В сегашни дни институциите за обучение на публичния сектор срещат конкуренция на пазара, поне в някои области на обучение и се съревновават на равна основа с тези в частния сектор.

Разработването на политиката в обучението по принцип е в правомощията на правителствените органи, които изцяло ръководят службите и кадровата им политиката т.е. “ търсещите обучение “. Това могат да бъдат министерства на които са възложени обществените служби и административната реформа (както е в Франция и Испания) или министерства на вътрешните работи (както е в Германия и Холандия).

В повечето държави няколко обучителни институции предлагат обучение за обществени служители въпреки, че общото обучение за основните функции в сферата на обществените служби обикновено се предлага от една единствена институция. Наравно с централната институция често се срещат специализирани институции за обучение в частност на министерствата на финансите и благоустройството.

Статута на преподавателите зависи повече от предлаганото обучение отколкото от националните различия. С оглед на обучението на работното място, лекторите са обикновено наети като външни сътрудници; повечето институции за обучение на работното място използват малък щатен персонал.

Публичните администрации имат изготвена структура и процедури за оценка на нуждите от обучение на обществените служители. Обикновено оценката на нуждите е отговорност на всяко министерство или агенция. Процедурата за оценка на нуждите обикновено черпи информация от получателите на обучение и от ръководителите. За да бъде ефикасна тя трябва да е постоянен процес в който оценката на обучение се измерва на място и играе важна роля.

## СЪДЪРЖАНИЕ

••••• SIGMA .....	2
••••• .....	3
••••• .....	4
•••••: .....	7
2. ••••• .....	8
2.1. ••••• .....	9
2.2. ••••• .....	10
2.3. ••••• .....	10
3. ••••• .....	10
3.1. ••••• .....	11
3.2. ••••• .....	12
3.3. ••••• .....	13
4. ••••• .....	14
5. ••••• .....	16
5.1. ••••• .....	16
5.2. ••••• .....	17
5.3. ••••• .....	18
6. •••••: .....	19
6.1. ••••• .....	19
6.2. ••••• .....	21
6.3. ••••• .....	22
6.4. ••••• .....	23
6.5. ••••• .....	23

## **Въведение: Обучение И Системи На Обществените Служби**

Нуждата от обучение на работното място на персонала в обществените служби, доста дълго беше пренебрегната. Чак в края на 1960 год., правителствата започнаха да откриват нуждата от обучение на работното място на обществените служители. Това беше времето, когато административната реформа беше на дневен ред и новите управленски техники, като бюджетната система, методите на планиране и организационни техники си пробиха път в обществените служби.

От 1960 год. повечето страни от ОЕСД създадоха някакъв вид система за обучение. Системата се различаваше от страна за страна, поради разнообразните фактори определящи тяхната основна структура. Примерно, в една единна държава системата за обучение на обществените служители клони към централизиране. Централната обучителна институция може да има регионални центрове за обучение: обаче централната институция обикновено поставя целите за обучение и разработва съдържанието и стратегията на обучение. В една федерална държава не само централната администрация, но и всяка автономна местна администрация има свои собствени възможности за обучение и по този начин може да си постави свои задачи, стратегии и съдържание на обучението. Ако конституцията на страната дава възможност за самоуправление на местните власти, ще има място дори и за независима система за обучение на работещите в местната власт.

Кадровата система в обществените служби е още един фактор влияещ върху системата за обучение. Системата за развитие в кариерата изисква различна по характер система за обучение от системата на длъжностите. Системата за развитие на кариерата предполага обучаваща система, която предлага обучение позволяващо развитието на кариерата. Ако държавната служба се основава на длъжностна система подобно обучение е по маловажно, защото се назначават специалисти и нормално не се очаква развитие на кариера в държавните служби, които прилагат длъжностна система.

В системата тип кариера първоначалното обучение, както и приспособяващото обучение е от първостепенна важност. Новоназначеният персонал влиза в службата без специална подготовка за работа. Първоначалното обучение предлага най-обща подготовка за работа в обществените служби. Приспособяващото обучение предлага специфична подготовка за ново функция преди или след преместване или повишение. В системата тип длъжност обучението може да бъде по — маловажно, защото се наемат специалисти за определена длъжност. Обаче дори и специалистите могат да се нуждаят от някакво обучение по време на трудовия си стаж за актуализиране на техните умения с оглед на нови технологии или друго развитие.

В миналото, обществената служба можеше да се определи конкретно, като прилагаща система за кариера (класическата континентална обществена служба) или като прилагаща длъжностната система (както в Съединените Щати и Канада). Обаче в наши дни правителствата изглежда организират своите обществени служби, като сливат двете системи. Например Съединените Щати се отклониха от чистата длъжностна система до известна степен въведоха система за изграждане на кариера дори и за високото управленско ниво (старши изпълнителни служби), оставяйки достатъчно пространство за политически назначения. “Класическите” държавни служби с твърда системата за кариера, от друга страна въведоха по-голяма гъвкавост и допускат директни назначения в други длъжности освен тези на входно ниво и/или изключили постове или длъжности над определено ниво от нормалният път за издигане в кариерата.

Друг важен фактор влияещ на системите за обучение на обществените служители е философията за набиране на кадри. Повечето страни набират нов персонал за държавните служби интересувайки се дали имат завършено специализирано образование, което подготвя кандидатите за държавна служба или след вербуването, предлагат доста продължително и изчерпателно обучение, като

застраховка, че новопостъпилия персонал притежава необходимите основни знания, като начало за работата му в обществените служби. Тази система изисква малко или никакво приспособяващо обучение в първите години на работа в службите. Това може да е причината поради, която повечето правителствата от континентална Европа закъсняха доста в откриването на нуждата от обучение на работното място. В Британската система, където в процеса на набиране на кадри се взима под внимание нивото, но не и съдържанието, на предхождащото образование, и където дългосрочното първоначално обучение, незабавно след назначаването, е рядко срещащо се; ценността на ефикасна приспособяваща обучителна система беше призната значително по-рано.

Факторите споменати по-горе имат силно влияние върху структурата на системата за обучение, нейният размер и разходи. Освен това те имат влияние върху развитието, проследяването и контролирането на задачите на обучението, стратегиите и съдържанието на обучението. Обаче системите на държавната служба (длъжност срещу кариера) и философията за набиране на кадри (общоприетото образование срещу специализираното образование) общо взето са резултат от административната традиция и философия, често посочени в конституцията и следователно не толкова лесни за промяна.

В допълнение на споменатите по-горе фактори, има някои главни компоненти определящи системите за обучение на обществените служители, и в частност:

- задачи
- законова рамка
- финансиране
- обучаващи институции и техният статут
- статут на преподавателите и техните педагогически умения
- съдържание на обучението и оценка на нуждите и др.

Политическите решения вземани от правителството по всеки един от тези компоненти определя общото устройство на системата за обучение. Най-общо, всяко решение взето по отношение на един от компонентите, има въздействие върху останалите компоненти. Например определянето на задачите трябва да има въздействие върху съдържанието на обучението и най-вече върху статуса на преподавателите. Независимостта и/или децентрализацията на институциите за обучение по необходимост влияят върху нуждата от координация, наблюдение и оценка на обучението за да се осигури определен стандарт на обучение.

Най-общо казано страните от Западна Европа са оценили през годините предимствата и недостатъците на съответните системи за обучение. Въпреки че никой не е предприел пълна ревизия, те взимат мерки за да се ползват от предимствата и да намалят слабостите присъщи на техните системи за обучение.

## **2. Задачи На Обучението**

Задачите, които правителствата преследват с обучението на работното място на персонала на обществените служби, обикновено са формулирани в законодателството за държавните служби — или в Закона за държавната служба, или в специални наредби за обучението; в някои случаи задачите се установяват от конституцията. Въпреки че тези задачи се различават от страни за страни по съдържание и конкретност, като една обща цел на системата за обучение на обществени



служители може да бъде наблюдавана навсякъде и тя е да *поддържа прилагането на административната реформа и модернизацията*. Други по оперативни задачи са:

- приспособяване на уменията и квалификациите към технологиите и други промени в обществените служби за подобряване на представянето на държавните служители като им помага да се приспособят към промените в рутинната работа, поради новите технологии, новото законодателство и др.;
- увеличаване ефикасността при изпълнение на задачите за намаляване на разходите;
- подпомагане хоризонталната подвижност чрез предоставяне на обучение за придобиване на знания необходими за изпълнението на нови задачи на същото йерархично ниво и за подобряване на гъвкавостта и приспособяването на държавните служители;
- подобряване на мотивацията на служителите;
- подобряване мениджмънта на човешките ресурси (равноправно третиране на мъже и жени);
- подобряване отношенията между обществените служители и техните потребители и подобряване на услугите предоставени на обществото;
- поддръжка на развитието на персонала (път на кариерата);
- развитие на международното сътрудничество и Европейска интеграция.

### **2.1. Обучение За Промени**

Може да се забележи, че обучението придобива значителна важност, когато правителството предприеме дългосрочна реформа в обществените служби. Например, в Западна и Северна Европа такъв беше случаят през 70-те год. и 80-те год., когато на дневен ред в политиката бяха цялостни административни реформи, т.е. демократизация (Испания), “дебюрократизация” (Германия), децентрализация (Франция), “администрация в услуга на потребителите”, подготовка за приемане в Европейската общност и създаване на Европейския съюз.

Току що започна нова вълна на административната реформа в Англо — Саксонските страни с “преоткриване на правителство” в Съединените Щати, “Обществено обслужване 2000” в Канада и подобни усилия в Австралия и Нова Зеландия.

Дори по-големи усилия са изискани от страните в преход към пазарна икономика, където в определени случаи, общественият сектор трябва да бъде реструктуриран напълно и където новите обществени служби се сблъскват с огромни предизвикателства в подпомагане на икономическото развитие на страните.

Промените във възприемането на ролята на правителството — от предлагане на услуги към улесняване и създаване на възможности за такива, както и новите подходи към задачите на държавните служби — от защита на закона и реда към обслужване на обществото, дадоха в резултат влагането на огромни усилия в обучението на работното място за да помогнат на съществуващия персонал да се приспособи към новата култура на държавните служби. Където съществува схема за обучение на обществените служители, тя служи *включително*, за да създаде корпоративна култура и да улесни изпълнението административните реформи. В този подтекст трябва да се отбележи, че обучителните схеми на частният сектор слагат по-голямо ударение върху създаването на корпоративна култура отколкото върху обучението в обществения сектор, феномен

който може да има въздействие върху изпълнението. Едва ли има някакви изключения за това правило. Обаче, ако в това сравнение се включи схемата за първоначално обучение/образование в обществената сфера; трябва да се спомене Френското Национално училище за Публична Администрация (ENA), защото една от основните му цели в обучението е създаването на *Esprit de corps*.

## **2.2. Обучение За Подобряване На Общественото Обслужване**

От дълго време обществените служби възприемаха себе си като йерархически по-висши спрямо гражданите, а тях като подчинени и просители. Чак в края на 60-те и 70-те год. възникна идеята за държавната служба, като предлагаща “услуги на гражданите”. Създаването на нова обслужваща култура в държавната служба за да увеличаване отзивчивостта на обществените служби, беше първоначална задача на обучението в тези години на повечето Западно — Европейски държавни служби. Персонала на държавните служби трябваше да се приспособи към новите изисквания, като прозрачност на административните решения, правото за обжалване, защита на данните, предоставяне на информация в гражданските служби, както и гражданска гореща линия. Всички тези нововъведения изискват съществени промени в менталитета, който е бил и все още много трудно се възприема от обществените служители с дълъг стаж.

За да се изпълнят тези задачи бяха създадени обучаващи схеми на всички административни нива и особено за местните органи.

## **2.3. Обучение По Управление**

Държавното обслужване трябваше да посрещне и все още се среща с предизвикателствата, да предоставя повече и по-добро обслужване, докато по същото време нарастващия бюджетен дефицит изисква сурови мерки за задържане на разходите. Тази ситуация доведе до широко мащабни реформи в управлението на общественото обслужване. Въвеждането на нови управленски методи и техники е един от отговорите на тези предизвикателства. Тези промени в управлението включват различни подходи в управлението на бюджета, намаляване на йерархическата структура чрез прехвърляне на отговорностите и инвестирането в развитието на човешките ресурси.

Тази трансформация на обществената служба от орган изпълняващ закона към представител на промените, подпомагач и съдействащ за икономическото развитие и благоприятен за доброто съществуване на гражданите е все още се извършва. Дълбочината на трансформиране в посока на въвеждане на управление на частния сектор в обществените служби е различно от страна до страна. Обединеното кралство изглежда е във водеща позиция в Европа по въвеждане на ценностите на частния сектор в обществените служби. Други страни, като Австрия, Франция и Германия много неохотно променят ценностните системи на обществените служби. Обаче те реформираха управленската култура, като наблягаха на гъвкавостта и изпълнението и свързваха развитието на кариерата с представянето и обучението. За да се приложи тази нова управленска култура в обществените служби, където повечето мениджъри не са и чували за теория на управлението, се изискват продължителни усилия в обучението на работното място.

## **3. Законова Рамка**

В някои страни от OECD, правото и/или задълженията на държавните служители да преминават обучение на работното място са установени в конституцията. В повечето страни обучението на работното място се регулира или от Закона за държавната служба или от подзаконовите актове. В

някои страни, като Испания, Италия и Франция имат в допълнение правни разпоредби, договорени колективни споразумения регулиращи детайлите на обучението на работното място на обществените служители. Тъй като наетите в обществените служби са заинтересовани (работници, чиито трудови отношения се управляват от кодекса на труда), обучението на работното място в повечето случаи се ръководи от колективни споразумения.

Във Франция обучението на работното място се регулира от закони (Закона за държавната служба) и от подзаконови актове (наредби и постановления). Това законодателство задължава правителството да създаде политиката на този вид обучение и признава правото на обществените служители за обучение докато са на работа. Тази законова рамка се допълва от съглашение от 29 Юни 1989г., последно обновяване бе на 22 Февруари 1996г., което регулира по-нататъшни детайли по отношение на обучението на работното място. Това съглашение си заслужава да бъде споменато, защото в него за пръв път се споменава, че колективно споразумение подписано за френските обществен служители може да покрива и други въпроси освен отнасящите се до възнаграждения.

В Обединеното кралство липсва общо законодателство за регулиране на обучението на работното място, факт съответстващ на Британската административна култура. Въпреки това обучението на работното място винаги играе важна роля в Британската администрация.

### ***3.1. Права И Задължения На Държавните Служители Отнасящи Се До Обучението: Законодателства И Наредби***

Обществените служители, както и другия персонал работещ в обществените служби ползват общи права за обучение на работното място. Повечето правила и задължения за приемане на обучение на работното място, в частност на задълженията към “само — инструкция”, също така и задълженията на държавните служители да поддържат своята опитност и квалификационното си равнище на ниво.

Специфично право за приблизителният брой на дните за обучение предвидени в годината за всеки един държавен служител не винаги съществуват. С изключение на Франция, където държавните съглашения са от пет до шест дена (в зависимост от категорията; кат. С = 6 дни) за обществените служители по времето на валидността на споразумението; (три години). В същност средната бройка дни за обучение на държавен служител обикновено надхвърля определения брой на дните.

В този смисъл това може да бъде от полза споменаването на тези работни сили или колективни споразумения за частният сектор често включващ правото на обучение за повече от една седмица на година.

Все пак специфични права за обучение общо взето не съществуват, обучаващата система на място обикновено приспособяващо се към повече търсене на обучението за държавните служители. Освен това, в повечето държавни служби законодателството предоставя възможности за по-дълъг период на обучение на определено ниво, за присъствие в по-нататъшното обучение или специфични програми на обучение, даващи определени условия за изпълнение. В Италия например съществува правото на обществения служител да взима ускорени часове за държавна диплома. В този случай щата може да се съгласи да достигнат до 150 часа на година отпускаяки заплащане на образованието за всеки държавен служител съобразно подобни преднамерености.

Задълженията за подчертаване на програмите за обучение, които са открили начин за навлизане в повечето законодателства на държавните служби, което прави задължително обучението за всеки възможен държавен служител. Това обучение може значително да надхвърли три дни за годината. В Германия например съществува специфична регулация за наблюдение на обучението на работното място, работещите във вътрешните отдели на обществените приходи и такси, акцизната

администрация, работна администрация и администрация на държавните служби. Държавните служители (категория А) са задължени да преминават две годишен цикъл на обучение. Още по-нататък има и шест до осем седмици от цикъла на обучение за нови постъпления в централната администрация.

В допълнение, общественият служител има права и задължения за изпълнение на обучението на работното място. Обаче правото никога не квалифицира (с изключение във Франция), задълженията се тълкуват само при изключителни обстоятелства, към задължителни участници в обучаващите програми. В повечето случаи, общественият служител е все още този, който решава дали иска или не иска да участва в обучението на работното място.

### ***3.2. Връзки Последвали От Обучението, Отнасящи Се Към Развитието На Кариерата***

Връзките в програмите за обучение отнасящи се към развитието на кариерата са едни от основните задачи, които повечето институции за обучение създадоха в края на 60-те и 70-те години. Обаче задачите не са били още познати. Мерките за обучение в смисъла *sine qua non* за по-нататъшно развитие на кариерата все още са изключение. Това е изискуемо за възможните фактори: съпротива на личния менажер за намаляване техните безусловни сили, увеличаване на политизацията на рекламата за топ менажерски постове; липсата на доказателства в обучението; недостатъчна достъпност до обучението и допълнителни разходи, които служат за оценяване на “успеха от обучението” за да бъде приложено.

Трябва да се досещаме, че скорошното приложение на програмата за специфично обучение е задължително условие за повишение, и следователно тази обучаваща програма трябва да бъде направена достъпна за всички обществени служители желаещи да кандидатстват за повишение. Въздействието върху личният бюджет може да бъде значително, както и влиянието на броя на дните за обучение за всеки обществен служител, за период от една година. С оглед на нуждите от разходи за съкращение “ задължително обучение” за представяне е често отлагано докато след представянето е направено за подлагане на проверка на базата. Това е докато този период на проверка при положение, че е важен за обучението.

*Примери за задължителни връзка между обучението и повишението:*

#### Първоначално Обучение И Назначение

В Франция и Германия например, са разработени схеми за продължително въвеждащо обучение, които се изпълняват от регионалните институти за публична администрация (Франция) или колежите за обществени служители (Германия). Учебният план на тези програми и изпита се регулират от подзаконови актове. Преминаването на последният изпит (в Германия) или класирани, като най-малко задоволителни (във Франция) е необходимо за назначаване в обществената служба. Изпитът може да бъде повторен само веднъж. Обаче в някои немски общини няма никакви гаранции, че всеки който е покрил изпита ще бъде назначен. Във Франция ако оценката е незадоволителна, на студентите могат да бъдат предложени първоначален пост от по-ниска категория или в специални случаи може да бъде позволено да се повтори курса.

#### Обучителни Програми За Влизане В По-Висока Категория

В континенталните системи на държавна служба, все още доминират четири категории (под-чиновническа, чиновническа, изпълнителна и административна категория). Обаче през последните десетилетия възможностите за повишение в по-висока категория значително се подобриха. В същото време, няколко страни предоставиха програми за обучение за да улеснят

достъпа до по-високите категории. Съдържанието на обучението, както и изпитите се регулират чрез подзаконовни актове (разпоредби, постановления и т.н.). Във Франция има обучаващи програми, които подготвят за вътрешните конкурси (изпит) за вход в по-висока категория на държавните служители. Въпреки, че тези подготвящи учебни програми не са задължителни по закон, освен тези които се подготвят за входящ изпит в Националното училище по Публична администрация (ENA), е почти невъзможно да се премине входящия тест (изпит) без да се посещават тези програми.

В Германия това е, Федералната академия за Публична администрация, която предлага подобна програма за обучение. Преминавайки през тези изпити (входният изпит за ENA във Франция; и финалният изпит взет пред федералният кадрови комитет в Германия) е задължителен за повишение в по-висока категория.

### Обучителни Програми Свързани С Повишението

Има установена от закона програма за обучение във Франция, която е задължителна за хора, заемащи определен пост, като заместник директорите. В Германия законите поставят условието, че “трябва” да се премине през специално обучение, когато някой служител е повишен за шеф на отдел в министерство. На практика, зависи от заинтересованите министерства, дали или не тези мерки за обучение да се приемат като задължителни.

### **3.3. *Синдикати И Обучение***

Обществените служби са силно свързани със синдикатите, следователно не бива да бъдат изненадани, ако професионалните съюзи имат право на глас за организацията и съдържанието на обучението на обществените служители. Обаче, тяхното въздействие е доста ограничено. Единственото изключение е Франция, където — на основата на съглашенията — професионалните съюзи на обществените служители са включени в развитието на програмите за обучение на работното място. Тъй като на синдикатите често им липсват експертни знания за обсъждане на стратегиите за обучение на работното място на политическо ниво, Френското правителство дори предоставя необходимите фондове (FF 14 милиона за 1991-1992) за обучаване на синдикалните членове по съответните въпроси. В други страни синдикатите не са всъщност важен играч във въпросите за обучението на работното място, въпреки че тези въпроси са важна част от колективни споразумения (Италия и Испания) или синдикатите имат представители в консултативните комитети на обучаващите институти (Германия). Обаче в Германия синдикатите и в частност асоциациите на държавните служители имат свои собствени институции за обучение, които провеждат обучението на работното място насочено не само към синдикалните дейности, но и към подобряване на професионалните умения.

#### 4. Финансиране

Обучението обикновено се финансира по два начина:

- фондовете за обучение са децентрализирани, т.е. те се разпределят към бюджета на назначаващите институции, които ръководят фондовете за обучение на неговият персонал и “плащат”, на обучителните институции извършващи обучението и;
- Фондовете за обучение са централизирани, т.е. те са предоставени на комисията по обучение на държавните служители или на институциите за обучение. По този начин обучението е безплатно за назначаващите институции, ако се пренебрегне заплата на държавния служител докато е на обучение.

И двете системи на финансиране имат нужда от наблюдения и контрол за да е сигурно че ще се изпълнят задачите на обучението. В първият случай (назначаващите институции управляват бюджетните разпределения за обучение на персонала) обучителните фондове могат да се използват и за други цели. Това е случай, в който фондовете предназначени за обучение на персонала не са блокирани, но могат да бъдат преведени по други бюджетни линии, които назначаващата институция смята за по-важна. При такива условия обучението може да бъде пренебрегнато. Ако от друга страна фондовете за обучение са разпределени към институциите за обучение и следователно обучението е безплатно за назначаващата институция, тя може да пренебрегне извършването на цялостна оценка на нуждите за обучение, и така да изисква или повече обучение отколкото е необходимо или обучение несвързано с работата.

Много правителства прилагат смесена финансираща система. Отделно от осигуряване на директно финансиране на една или повече правителствени институции за обучение, те разпределят средства за обучение директно на министерствата или агенциите. Средствата за обучение обикновено не могат да бъдат прехвърляни към други бюджетни линии. Обаче министерствата или агенциите имат определена степен на самостоятелност по отношение на вида на обучението, което искат да предприемат, да наемат определени преподаватели и по отношение на това дали да възложат обучението на обществените или частни институциите за обучение. Министерствата или агенциите могат да изразходват обучителните фондове за курсовете организирани в съответното министерство или агенции, или могат да изпращат персонала във външна обучителна институция, включително и в работещи за частният сектор.

В миналото институциите за обучение от обществения сектор не се конкурираха с институциите за обучение в частният сектор. Институциите за обучение в обществения сектор съставляваха един затворен сектор, но често се концентрират на определени мерки за обучение или на обучителни теми, като по този начин разпределят задачите помежду си. Понякога дори се стигаше до определена вътрешна конкуренция. Тази ситуация се промени през годините. В наши дни институциите за обучение на държавните служители се ръководят все повече като частните предприятия. Те трябва да се изправят пред пазарната конкуренция и да се съревновават на повече или по-малко еднаква основа с предлагащите обучение в частният сектор. Това специално е случая с Британският колеж за държавни служители и за повечето обучаващи институции в Северните страни.

Тези промени водят към ориентиране на обучение повече според търсенето на обучение, т.е. оценените нужди от обучение вместо старата система без конкуренция, която с течение на времето стана по твърда и по неотговаряща на новото търсене. Всъщност в някои случаи обучението все повече се определяше от доставчика т.е. програмите за обучение доказали успех, се повтаряха отново и отново. Обаче отварянето към пазарните сили може от друга страна да доведе до някои

неудобства, особено с оглед на обучението на по-ниските категории, чиито нужди от обучение лесно могат да бъдат забравени поради по-малкото им влияние; още повече че обучителните програми за тази група често са по-малко престижни и създават по-ниски печалби.

Точни данни за средствата предвидени за обучение на държавните служители не се предоставят с готовност от всички държави. Това се дължи на фактори като:

- във федералните държави може да съществуват голям брой различни бюджети, които трябва да бъдат консултирани;
- заплатите, които се изплащат по време на обучението могат да бъдат включени или не в статистиката;
- насоченото предварително обучение може да бъде включено или не

Обаче има няколко страни, където данните се предоставят. Данните за Обединеното кралство показват, че общата сума инвестирана в обучението на държавните служители е било 381 милиона лири в 1989-1990, което представлява 6 процента от всички плащания на правителството. Този процент остава стабилен през следващите три години. За сравнение предприятията в честният сектор на Британия отделят средно само между 2 и 3 процента от разходите си за обучение. Средните разходи за обучение на един държавен служител през 1989-1990 са били 788 лири; а един ден обучение е струвал по 179 лири на човек. Общото количество се състои от:

- |  |     |
|--|-----|
| • разходи за заплата на обучаващ се персонал | 43% |
| • разходи за заплата на преподавателите      | 25% |
| • настаняване и други разходи                | 14% |
| • такси за участие                           | 12% |
| • пътни и дневни за обучавания персонал      | 7%  |

Във Франция рамковите договори фиксират минималния процент от общите бюджетни разходи, които се предвиждат за обучение. За 1992 този минимум бе фиксиран на 2 процента от общия бюджетен разход за заплати, за 1994 на 3.2 процента. За 1990 реалните разходи за обучение бяха между 2.1 и 7.48 процента в зависимост от министерствата. Като пример следващата таблица показва анализ на средствата изразходвани за обучение във френските обществени служби в абсолютни цифри и като процент от общия бюджетен разход за заплати.

Таблица1. Фондове За Обучение На Френските Обществени Служители (1990/1993)

	Разходи за възнаграждение на преподавател	Разходи за възнаграждение на обучаемите	Други разходи	Други разходи	Общи разходи	Общи разходи
	В милиони франкове	Процент от надница	В милиони франкове	Процент от надница	В милиони франкове	Процент от надница
<b>Въвеждащо обучение</b>						
1990	5919	2.56	2057	0.89	7976	3.45
1991	6483	2.66	2497	1.02	8980	3.68
1992	5942	2.34	2541	1.00	8484	3.34
1993	6288	2.26	2689	0.97	8977	3.23
<b>Задължително обучение</b>						
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
<b>Приспособяващо обучение</b>						
1990	5835	2.52	1493	0.64	7328	3.16
1991	6297	2.58	1734	0.71	8031	3.29
1992	6492	2.56	1846	0.73	8337	3.29
1993	6472	2.33	2094	0.75	8566	3.08
<b>Подготовка за конкурс</b>						
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
<b>Общо за обучение</b>						
1990	12 230	5.28	3774	1.63	16 004	6.91
1991	13 282	5.44	4472	1.83	17 754	7.27
1992	13 009	5.12	4537	1.83	17 646	6.95
1993	13 395	4.82	5008	1.81	18 403	6.63

Източник: DGAFP информацията е предоставена от личните отдели.

## 5. Институции За Обучение И Преподаватели

### 5.1. Организация И Структури Отговорни За Политиката На Обучение И Нейното Приложение

Развитието на политиката за обучение по принцип е предоставено на правителствените органи отговорни за обществените услуги и кадровата политика. Това могат да бъдат министерства носещи отговорност за обществените служби и административната реформа, както е в случая например във Франция и Испания. Или както е в Германия и Холандия, министерствата на вътрешните работи са отговорни за политиката на държавните служби, включително и за кадровата политика. В Обединеното Кралство, както и в други Англо — Саксонски администрации, кадровата политика и



особено назначаването, развитието на кариерата и обучението са в компетенциите на Комисията за държавните служби.

На практика политиката на обучение е повлияна от няколко други участници. Влиянието на силите различни от министерствата върху политиката за обучение зависи в голяма степен от правния статут на обучаващите институции, т.е. дали или не те са част от йерархичната структура на администрацията и в каква степен обучението е децентрализирано. Често се наблюдава привличането на консултативни органи за помощ при формулирането на политиката за обучение. Тези съвети могат да бъдат разположени на нивото на органа отговорен за разработване на кадровата политиката и/или директно в институциите за обучение.

Независимо от правния статут на обучаващите институции политическите и министерските нива възприемат своята отговорност за развитието на политиката за обучение особено когато предстоят важни административни реформи или политически промени като влизането в Европейската общност, както и когато тези събития имат нужда от подкрепа чрез обучение за да бъдат изпълнени. Изпълнението на такава политика за обучение е разбира се по-лесно ако обществените служби и институциите за обучение са задължени да следват заповедите, както е в случая с Германия. Също така, ако институциите за обучение са независими, политиката ще бъде приложена и ще се предлагат съответстващи курсове, защото институциите за обучение трябва да печелят пари за да оцелеят. Дори е възможно институциите за обучение в частният сектор да отговорят по-бързо за задоволяване на новите нужди за обучение, особено ако пазарът е много конкурентен.

Наравно с отделите за персонала има и трета група изразяваща търсенето на обучение за обществените служители, като синдикатите, индустрията и разбира се техническите министерства.

Изпълнението на обучението е различно в зависимост от неговото съдържание. Обикновено общото обучение, като мениджмънта на човешките ресурси, организация и планиране, бюджетиране и съставяне на проектозаконови и т.н. е централизирано. Техническото обучение т.е. особени проблеми като приспособяването към ново данъчно законодателство е децентрализирано и вече бе споменато, може да има специална институция на обучение за някои отдели, например за финансовия отдел.

## **5.2. Мрежа За Обучение И Статут На Институциите За Обучение**

В повечето страни съществува много институции за обучение предоставящи обучение на обществените служби. Освен това в Европа съществуват няколко институции за обучение спонсорирани от повече от едно правителство, т.е. Европейският институт за Публична администрация в Маастрихт, който провежда обучение насочено към Европейската общност и Европейската академия в Кил, който се насочва върху обучението на регионалните обществени служители и местните власти в региона на горен Рейн, като покрива главно Елзас и Баден-Вюртемберг.

По отношение на националните институции за обучение, повечето страни разполагат с институции предлагащи дългосрочно първоначално обучение, което се провежда преди или след назначаването. За това първоначално обучение има специални университетски курсове (т.е. следдипломни програми в САЩ и Канада присъждащи степен Магистър по Публична администрация), специални училища (Френски следдипломни степени) и кадрови колежи (Германия, полувисше и чиновническо ниво).

Обучението на работното място за приспособяване и повишение, т.е. краткосрочното обучение до шест седмици най-общо се предлага от други институции за обучение, като Колежа за държавни служители в Обединеното кралство и Федералната академия в Германия. Университетите от скоро

започнаха да навлизат в “пазара на обучение на работното място”. В някои страни институциите за първоначално обучение предлагат и част от обучението на работното място, Френското национално училище по Публична администрация предлага и по-нататъшно обучение за неговите възпитаници.

В някои много специфични области на обучението, като компютърна грамотност, може да бъде сключен договор и с частният сектор. Обаче за сега използването на частни стопански институции за обучение изглежда доста ограничено, което отчасти се дължи на факта, че таксите на участниците обикновено са доста високи и следователно сключването на договор с консултанти от частният сектор е по изгодно финансово.

Институциите за обучение в общественият сектор изградиха система на национална и международна основа за размяна на мнения и опит за координиране на техните дейности. Постоянно има семинари на национално ниво, международни изследователски групи, като SCEPSTA (Изследователска група на Европейската агенция за обучение на публични служители) и асоциации, като IASIA (Международна асоциация на училищата и институциите за администрация).

Някои национални институции за обучение в това число и в Европейската общност, работят в сътрудничество с националните институции за обучение в други страни и са разработили курсове за обучение на чуждестранни обществени служители.

След преглед на многообразния обучителен пейзаж, изглежда че ефективните институции за обучение трябва да изпълняват следните условия:

- да притежават определена независимост.
- да получават средства от някои институции за да има възможност за развитие на нови програми за обучение.
- да бъдат изложени на определена конкуренция, която да принуди институцията да реагира бързо на новите изисквания.
- разпределение на фондовете, което им позволява да работят активно в националните и международните мрежи за да отговарят на съвременното развитие.
- разпределение на консултативните органи, присъединяваща се администрация, индустрия и академия, които могат да подобрят представата за възникващото търсене и нуждите за обучение.

### **5.3. *Правен Статут На Преподавателите***

Правният статут на преподавателите е различен. Съвременния статут изглежда зависи повече от предлаганото обучение, отколкото от националните различия. Назначените преподаватели на пълно работно време са главно използвани в дългосрочните първоначални програми за обучение. Това е случаят в университетските програми на САЩ е и в професионалните колежи в Германия. Националното училище по Публична администрация, както и Регионалните институции по Публична администрация във Франция, назначават практики в сферата на публичната администрация, които образуват преподавателския състав.

Когато се отнася за обучение на работното място т.е. краткосрочни курсове до шест седмици, обикновено се ангажират лектори, като външни сътрудници. В зависимост от основната тема те могат да бъдат практики в областта на Публичната администрация, университетски лектори или консултанти и преподаватели от частният сектор. Тази системата издига въпроса за

съответстващите хонорар за външните експерти. То обикновено зависи от статута на преподавателя; държавният служител по принцип получава по-ниски хонорари отколкото консултантите от частният сектор. Изхожда се от факта, че консултантите от частният сектор трябва да се издържат от хонорарите си и да плащат на персонала си, докато държавните служители и университетските професори имат постоянни доходи. Всъщност хонорарите трябва да бъдат привлекателни за практиците, в противен случай те биха отказали да водят лекции и да се подготвят за лекции, тъй като те често работят с голямо натоварване.

Повечето институции за обучение на работното място имат много ограничен брой от постоянен персонал. Този персонал осигурява административното обслужване на обучението. Той също е отговорен за развитието на новите програми за обучение, също и за наблюдението на провежданото обучение, т.е. осигурява качеството на преподавателите и учебните материали, както и оценката на програмите за обучение. Включването на постоянния персонал в текущото обучение е обикновено доста ограничено. Много по-често този “постоянен” персонал е временно привлечени от министерствата или агенциите да служат за определено време в институциите за обучение, като след това се връщат към тяхната нормална работа в държавните служби. Тази ротационна схема бе въведена за да подsigури запознаването на персонала на институциите за обучение с новото развитие и ежедневните проблеми на публичната администрация. По този начин персонала ще е в състояние да оцени дали или не обучението отговаря на истинските нужди.

В обобщение, опита показва, че знаещите практикуващи имат неочевиден принос в обучението на работното място. Обаче може да има нужда от други преподаватели особено, когато става въпрос за новите управленски техники или умения за водене на преговори.

Неудобството при използването на практики за лектори е факт, че обикновено на тях им е необходимо обучение в преподавателски техники и поне за известно време, помощ от щатния персонал при подготовката на учебните материали.

## **6. Учебно Съдържание: Развитие И Оценка**

### **6.1. Процедури За Идентификация На Нуждите От Обучение**

За да бъдат посрещнати нуждите от обучение в обществените служби, публичната администрация е установила структури и процедури за определяне на тези нужди. Прилаганите техники могат да са различни не само според страните и администрациите, но също така с оглед на предвижданото съдържание на обучението и визираните групи. В повечето страни оценката на нуждите е отговорност на всяко министерство или агенция. В някои страни министерствата са успели да осигурят оценка на нужди за обучение не само за една година, но да разработят многогодишни планове за обучение на персонала. По този начин те са свързали оценката на нуждите от обучение с плановете за индивидуалното развитие в кариера на техния персонал. В други страни, където процедурата по оценката на нуждите за обучение са отговорност на институциите за обучение самите институции за обучение предприемат необходимите стъпки за оценяване на нуждите от обучение, а не личен състав на всяко министерство. Обаче дори, когато институциите за обучение носят отговорност за оценка на нуждите, личен състав трябва да планират кариерата на персонала си включително и необходимото обучение.

При определени обстоятелства например когато трябва да се инсталира нова информационна технология или да се приложат големи реформи, нуждата от специфично обучение най-общо ще бъде приета от всички заинтересовани страни. Въпреки че може да имат общи виждания за

необходимостта от обучение, все още е изключително важно да се оценят специфичните нужди и да се определи специфичното съдържание на програмите за обучение с оглед на визираните групи.

Например основните правни промени трябва винаги да бъдат свързани с мерки за обучение на тези, които са отговорни за изпълнението на новото законодателство. В подобна ситуация общите нужди за обучение са очевидни. Оценката на специфичните нужди въпреки това ще бъде необходима за да се изчислят различните нужди от информация на новото законодателство в зависимост от групи към които са насочени мерките за обучение (мениджмънт, изпълнителен персонал, поддържащ персонал). Същият аргумент е валиден за представянето на нова информационна технология или обучение по мениджмънт за току що назначени мениджъри на всички управленски нива, както и за техническо обучение, също като бюджетирането и организирането, за персонала насочен към такива специфични длъжности.

От друга страна може да има нужди от обучение в определени сфери и/или специфични групи от персонала, които не е лесно да се определят, като отзивчивост към обществеността, етичност, комуникативност, сътрудничество и техники за създаване на проектозакопи. В тези области процедурите за оценка на нуждата от обучение първо трябва да установи дали или не такава нужда съществува и след това въз основа на тази оценка да определи съдържанието според групата обучаеми.

Поради горните причини процедурите по оценка на нуждите, които се прилагат ползват информация от различни източници. От една страна те разрешават събиране на информация от търсещата страна, това са йерархиите в обществените служби, а от друга страна те разрешават събирането на допълнителна информация от външни източници, като консултативните органи т.е. борд или научен съвет. Вътре в службата, това е визираната група, управлението и в частност звената за мениджмънт на човешките ресурси, които са включени в оценяването нуждите за обучение. Например в преценката за изпълнение, специфичните нужди за обучение трябва да бъдат определени най-общо събрани от звената за управление на човешките ресурси и тогава предадени на институциите за обучение. Консултативните органи трябва да допълнят първоначалните оценки на нуждите чрез доклад за новото развитие в обучението и изразяване на общите насоки или дори показвайки специфични недостатъци в Публичната администрация, които могат да изискват обучение. Консултативните органи могат да се състоят от представители на академии, заинтересовани групи от частният сектор (т.е. индустрията, Малки и средни предприятия, потребители) и работнически организации.

Крайният продукт — специфични мерки в обучението, неговите задачи, съдържание и обучителни методи и техники, трябва да бъде съгласуван между институциите за обучение, като предоставящи обучението, и ръководството като изискващо специфично обучение. Това е очевидно ако институциите за обучение се финансират от бюджета. Обаче също е вярно, че ако институциите за обучение са получателни или частни, тъй като те зависят от продажбата на техните услуги и следователно са много по-зависими от търсенето, отколкото институциите за обучение изцяло финансирани от бюджета.

За да се изгради насочена и адекватна програма за обучение, данните събрани при процедурите по оценка на нуждите се оценяват и различните обучителни нужди се подреждат по приоритет заедно с ръководството. Трябва да се има предвид, че всяка процедура за оценка изисква следващи действия т.е. оценка на нейната ефикасност и приложимостта и към променящите се структури.

В обобщение всички възможни процедури по оценяване на нуждите трябва да ползват информация от мениджърите за възприемане на обучението. Това трябва да бъде непрекъснато действащ процес

в който оценката на прилаганите мерките за обучение играят важна роля. Пълната оценка на нуждите за обучение следователно включва:

- диагноза на нуждите за обучение;
- анализ на събраните данни;
- планиране и подреждане по приоритет на мерките за обучение (ръководството заедно с институциите за обучение);
- прилагане на мерките за обучение;
- оценка и възможно приспособяване на мерките за обучение.

## **6.2. *Облагодетелствани От Обучението***

Съгласно разпоредбите за обучение в страните на OECD целия персонал трябва да имат еднакъв достъп до обучението. Това означава, че достъпа трябва да не зависи от категорията, служебния статус на работещия в публичният сектор, нито от нивото на управление на което работи. На практика, обаче, това не винаги е така. Повечето страни предоставят много малко обучение за най-високите и най-ниските нива на персонала на обществените служби. Най-много обучение се предлага на средно и високо управленско ниво.

Много страни въпреки това направиха сериозни усилия да предоставят обучение на висшите държавни служители, предлагайки обучение например на току-що назначените постоянни секретари. Специфично планиране на обучението се развива в Холандия и други страни за установяване на логично свързани групи от висши ръководители в държавната служба, които са в състояние да разглеждат управленските задачи по холистичен начин и да прилагат модерно управление на човешките ресурси.

В някои страни обществените институции за обучение предлагат обучение за току що избрани членове на парламента.

По отношение на по-ниски категории са предприети някои действия за предлагане на по-често и по-добро обучение. Една инициатива, с която се занимават няколко страни на OECD е обучение за по-добро обслужване на гражданите, т.е. увеличаване на отзивчивостта им. Тъй като, обикновено по-ниските категории, са тези които обслужват зад гишето и които по този начин директно контактуват с обществеността, обучението на този персонал за да се подобри неговото поведение с гражданите е много важно.

Причините поради които персонала на по-ниско ниво доста често е незадоволително представен в обучителните дейности са разнообразни. Една от основните причини е, че в повечето страни обучението за по-ниските категории служители в повечето случаи се провежда вътре в самите министерства. Статистическите данни за подобно обучение често са трудни за намиране. Следователно може да се окаже, че всъщност тези категории не са толкова пренебрегнати, колкото показват статистиките. От друга страна бюджетите за обучение са почти винаги твърде малки и това може да засегне по-ниските категории с изключение в случаите където политическите програми изискват специфични програми за обучение на този персонал.

Въпреки че предлаганото обучение често е неравномерно разпределено сред различните категории, обикновено няма дискриминация по отношение на работния статус (по договор или по назначение) за хора принадлежащи на визираната група. Забелязват се практически трудности по отношение на

обучението на почасовия персонал, както и понеже не винаги е възможно да се организира почасово обучение в зависимост от материала.

### **6.3. Структура На Обучението**

Съществуват различни видове на обучение. Някои особености включени в широкия обхват на обучението представляват типични резултати от специфичната административна култура. Сложната система на Британско обучение на работното място е до голяма степен последствие на повече или по-малко несъществуващи програми за предварително обучение. Германската и Френската система, които предлагат добре разработено първоначално обучение, доста време пренебрегваха обучението на работното място.

Предхождащо обучение често се предлага от много страни чрез университети или специализирани училища по публична администрация. В частност Американските университети, но също и някои университети в Европа предлагат следдипломни курсове по публичната администрация. В Германия и Франция такова обучение се предлага чрез незначително различна формула, според която студентите които следват подобни курсове са всъщност вече назначени в държавната служба и имат определен статус. В зависимост от курсовете, на които те присъстват техния статус може или не може да им даде правото автоматично да влязат в държавните служби след приключване на тяхното обучение. Във всички случаи те получават определена заплата, докато посещават подготвителните курсове. Продължителността на това първоначално обучение варира между шест месеца и три години, в зависимост от нивото на общото образование и нивото на категорията за назначаване.

Встъпителните курсове и ориентацията обикновено се предлагат в първите две години на работещите в администрацията. Тези курсове се предполага да бъдат с времетраене четири до шест седмици, което е разделено обикновено с една седмица обучаващ курс. Нормално тези курсове предоставят преглед на такива теми, като методи на работа, бюджетните разпоредби, обществени закони, закона за държавните служители и т.н. Отново съдържанието зависи до определена степен от образователния ценз на новоназначение. В специализираната администрация тези встъпителни курсове могат да бъдат доста по-дълги, дори до една година за период от две години. Например това често се случва в данъчната администрация, трудовата администрация или в държавна сигурност, като тези предмети не са обикновено преподавани в университета.

Курсовете представяни в обучението на работното място са от най-важен характер в публичната администрация. Техните задачи са да квалифицират персонала за ново назначаване в съдържанието на хоризонтна мобилност и/или за подготовка на персонала за повишение. Много често тези курсове се използват за информиране на персонала за организационните или законовите промени, включително и повече изчерпателни реформи. Такова обучение е необходимо за даване на възможност на персонала да изпълни предвижданите реформи.

Обучението може да бъде представяно от институциите, под формата на семинари или работни семинари; които могат също така да включат присъствие на конференции, но може и да се равнява обучение “на работа” чрез преотстъпено развитие, близките отговорници за обучаващия надзорител. В допълнение по-голяма част от обучението е необходимо, тъй като се използват дистанцирани схеми на обучение.

Повечето страни са поставили задачи на държавните служители “ да поддържат тяхната квалификация за съвременната работа “ в Закона за държавния служител. Това всъщност са закони

за “самоинструктиране”, т.е. да следват новото развитие и законовите промени в своята сфера на изява.

Някои страни, като Франция предоставят своето законодателство за специално ползване в обучението. Това позволява на държавните служители да взимат до три години специализирано представяне (едно от двете се заплаща) за продължаване на понататъшно обучение. В зависимост от страните това може да бъде много либерално, т.е. всичко между езиково обучение и университетски курсове или доста ограничено само прилагайки го на работното място за понататъшно образование.

#### **6.4. *Процедури За Развитие И Узаконяване На Учебна Програма И Материали***

Процедурите за развитие на нови програми за обучение са много. Изглежда най-добрите резултати се постигат, когато програмите за обучение се разработват от работна група обединяваща членове с експертни знания и в разработване програми за обучение и от техническите сфери, за предпочитане включващи онези институции, които са изразили необходимост от обучение. Работните групи могат също да се консултират с външни експерти от съответната област, т.е. представители на потребителите, ако е подходящо.

Както вече бе заявено обикновено програми за обучение се разработват по заявки изразени по време на оценка на нуждите за обучение. Често обаче, всъщност институциите за обучение, предварително определят възможни нужди от обучение преди публичната администрация да е изявила нуждата си от такова. Тези възникващи нужди могат да бъдат определени от консултативните органи на институциите за обучение, най-общо от обществото или от специални заинтересовани групи. Институциите за обучение трябва да определят съответни програми за обучение, които трябва да посрещнат тези нужди.

Учебният план и материали за обучение могат да се развиват ако са ясно определени задачите и очаквания резултат. Във връзка с действията на обучаващите институции преди самото обучение, е необходимо да се убедят получателите (обществените органи и персонала) в необходимостта от такова обучение, иначе обучението може да се затвори само в себе си и приложението на наученото да бъде прекалено ниско. За да се гарантира че обучението ще доведе до очакваните промени в административното поведение, получаващите организации трябва да поощряват приложението на учебното съдържание в ежедневната работа. Начина за получаване на подкрепа от страна на получаващите организации е включването им в разработване на темите за обучение. Освен това е необходимо да се утвърди съдържанието на обучението и материалите за обучение в пробен семинар следван от цялостна оценка, която да потвърди че желаният резултат ще бъде постигнат. Съдържанието и материалите трябва да бъдат рецензирани на база на тези оценки.

Мерките за обучение насочени към промяна в поведението, показват нуждата за изключително високо ниво на поддържащи мерки в получаващия обществен орган за достигане на задоволително ниво на приложение. В частност програмата на такива схеми за обучение трябва да взима предвид организационната и регулативна среда в която поведенческите промени ще се изпълняват; това прави много важно включването на получаващата администрация в разработването на съдържанието на обучението.

#### **6.5. *Оценка На Обучителните Дейности***

Благонадеждната оценка на обучителните дейности се представят много трудно. В зависимост от съдържанието на обучението различните методи за оценка могат да бъдат приложени. Възможните

индикатори за оценка на успеха (положителни въздействия) от обучението зависи в голяма степен от съдържанието на обучението. Как да оценяваме и какви индикатори да избираме е жизнено важно за да доведат до съществени резултати. Това е само доказване на не толкова честите случаи, когато индикаторите за оценяване трябва напълно да въздействат на задачите на персонала и мерките за обучение.

В допълнение към индикаторите за оценяване “точките на последиствие” трябва да бъдат премахнати. Най-общо тези точки са; преподаватели, тя/той по-висши и подчинени, част от човешките ресурси и обществото. В зависимост от вида на обучението трябва да се оценява чрез последващи точки, като резултата може да бъде различен.

Ако обучението се използва за предаване на знания, също както и промените в рамката на действие или процедурите, индикаторите се базират на приложението на нови направления или спазване на нови процедури, които могат да бъдат по-изпълними и достъпни, ако обучението включва поведенческа промяна. Често използваните индикатори са броя на подадените оплаквания или противопоставянето на административните решения, от друга страна индикаторите като брой взети решения могат да доведат до обратни резултати.

Обща практика е използването на въпросник, който се раздава на участниците веднага след обучителните мерки. Резултатите от този въпросник са с ограничена стойност и дават първоначална представа за участниците. Те заедно предоставят информация за дълбочината на степента на току що придобитите знания и умения, които ще бъдат прилагани ежедневно в практиката или в съществена промяна на поведението, видими за практикуващите. Някои обучаващи институции експериментират с изпращането на втори въпросник на участниците след определен период от време, например шест месеца, обаче периода на връщане често трае по-дълго от определеното за получаване на сигурни заключения.

Друго средство за възприемане и придобиване на възможна информация за въздействие върху мерките за обучение е да се попита в част от мениджмънта на човешките ресурси на потребителските организации за събиране и комуникация за съществуващата информация от по-висше стоящите и семинарните участници.

С оглед на поведенческите промени на персонала в директен контакт с обществото, разглеждането на задоволството от клиенти се е използвало успешно.

Най-общо институциите за обучение също са претърпели оценяване на техните цялостни активности в обучението, които често са поставени от техните консултативни съвети или борд. Също като запознаването със света и прегледа на годишните програми, подготвените предимства, как търсенето е било възприето и как “приятелските клиенти” и институции изглеждат (програма, възприемане, противодействие и др.).