

VZDĚLÁVÁNÍ ÚŘEDNÍKŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY JAKO SOUČÁST DOSAHOVÁNÍ KVALITY

Růžena Lukášová

Ekonomicko-správní fakulta Masarykovy univerzity v Brně

Abstrakt: Příspěvek se zaměřuje na problematiku vzdělávání úředníků veřejné správy v kontextu dosahování kvality v organizaci. Za předpoklad účinnosti vzdělávání ve vztahu k dosahování kvality je považováno vzdělávání v podobě opakujících se systematických vzdělávacích cyklů, vycházejících z analýzy vzdělávacích potřeb v organizaci a zahrnujících rovněž měření efektivnosti vzdělávání. Zdůrazněna je potřeba úzké provázanosti a koordinovanosti systému řízení kvality se systémem vzdělávání v organizaci.

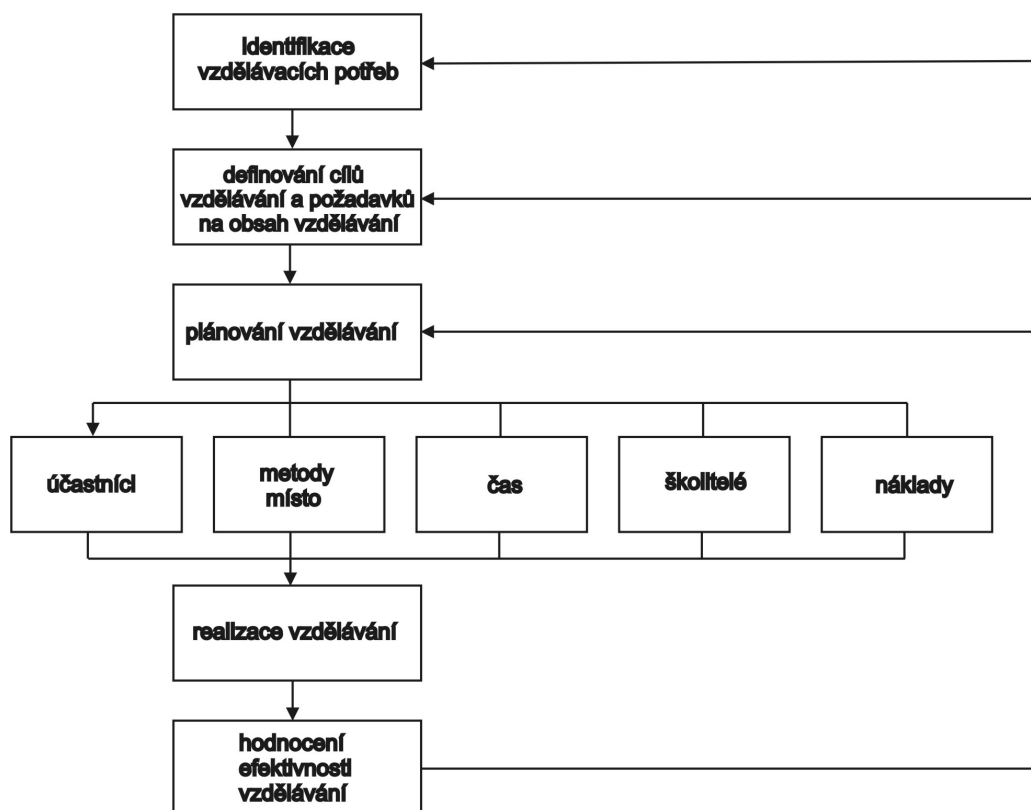
Abstract: Training for public administration employees is discussed from the point of view of service quality enhancement in the organisation. In order to be effective in enhancing quality, training should be organized in repetitive and systematic educational cycles based on the organisation's training need analysis, and it should also include assessment of the training effectiveness. The author emphasizes the need for a close coordination between the quality management system and the training and development system in the organisation.

Klíčová slova: vzdělávání, systematický vzdělávací cyklus, analýza vzdělávacích potřeb, řízení kvality

Míra a kvalita znalostí a dovedností úředníků veřejné správy výrazně ovlivňuje kvalitu jejich činnosti a tím i efektivnost veřejné správy. V rámci personální práce je determinována dvěma základními personálními činnostmi: výběrem pracovníků a vzděláváním pracovníků. Vzdělávání se přitom v souvislosti se vzrůstajícími nároky na pracovníky veřejné správy (souvisejícími s modernizací a profesionalizací veřejné správy a s orientací na kvalitu služeb) stává personální činností strategického významu.

Má-li vzdělávání pracovníků v jakékoliv organizaci účinně přispívat k efektivnosti a dosahování cílů organizace, což je jeho hlavní účel, je třeba, aby bylo prováděno systematicky, tj. v pravidelně se opakujících a cíleně organizovaných vzdělávacích cyklech. Výchozí fází každého cyklu (viz obr. 1) by měla být analýza vzdělávacích potřeb. Na tu by mělo navázat přesně specifikované a zcela konkrétní stanovení cílů vzdělávání a jejich rozpracování do obsahových požadavků na vzdělávání pracovníků. Na základě jasně specifikovaných cílů vzdělávání by však měl být naplánován nejen obsah vzdělávání, ale měly by být rovněž promyšleny a stanoveny požadavky na volbu vzdělávacích metod. Dosažení rozdílných vzdělávacích cílů totiž vyžaduje také využití rozdílných metod vzdělávání. Obojí pak klade určité nároky na rozsah vzdělávání, volbu formy a místa vzdělávání, znalosti a dovednosti lektorů atd., a vše uvedené je spojeno s určitými náklady, které je třeba při plánování vzít v úvahu.

Je-li vzdělávání naplánováno, zorganizováno a realizováno, je třeba, aby tím pozornost věnovaná realizovaným vzdělávacím kurzům neskončila. Má-li totiž být vzdělávání systematické, je třeba, aby výsledky vzdělávacího cyklu byly vyhodnoceny. Účinnost vzdělávání by přitom měla být hodnocena nejen prostřednictvím zjišťování spokojenosti účastníků s nejrůznějšími aspekty vzdělávacího programu, tedy na úrovni reakce účastníků – jak se v praxi nejčastěji děje – ale také prostřednictvím prověření získaných znalostí a dovedností, sledováním změn v pracovním chování a uplatňování osvojených poznatků v praxi a především pak prostřednictvím objektivních pracovních výsledků. Pokud se zjistí, že



Obr. 1: Systematický vzdělávací cyklus (zdroj: Armstrong, 2002, str. 497, upraveno)

efekt vzdělávání neodpovídá stanoveným cílům, je třeba jednak hledat příčiny této skutečnosti (tj. hledat chyby, které mohly nastat v kterékoliv fázi systematického vzdělávacího cyklu a kterých je třeba se do budoucna vyvarovat), jednak zjištěnou diskrepanci zahrnout do následující analýzy vzdělávacích potřeb, která je východiskem pro další vzdělávací cyklus. Tímto způsobem se nenaplněné vzdělávací potřeby a také zkušenosti z předchozího vzdělávacího cyklu promítnou do cyklu následujícího.

Analýza vzdělávacích potřeb jako východisko účinného vzdělávání

Analýza vzdělávacích potřeb je výchozí a klíčovou fází systematického vzdělávacího cyklu.

Základem analýzy vzdělávacích potřeb je zjišťování **nedostatků ve výkonnosti**, tedy identifikace rozdílu mezi žádoucím a skutečným výkonem. Ne všechny výkonnostní problémy v organizaci jsou samozřejmě způsobeny nedostatky ve znalostech a dovednostech. Jejich zdrojem může být rovněž nedostatečná motivace, svou roli mohou sehrát nevhodné pracovní podmínky, nedostatečné vybavení, přetíženost pracovníků, špatná organizace práce atd. Proto, jsou-li identifikovány nedostatky ve výkonnosti, je třeba provést analýzu příčin špatné výkonnosti a specifikovat ty výkonnostní problémy, které jsou způsobeny nedostatkem znalostí a dovedností. Na druhé straně ovšem i nedostatečná motivace pracovníků představuje problém, k jehož řešení může napomoci vzdělávání. Vzdělávání je totiž nejen nástrojem předávání znalostí a dovedností, ale rovněž motivačním nástrojem, nástrojem utváření postojů a nástrojem budování žádoucího obsahu organizační kultury.

Vzdělávání pracovníků organizace by však nemělo být zaměřeno pouze na odstranění stávajících problémů. Mělo by organizaci připravovat rovněž na **budoucí potřeby, spojené s realizací strategických plánů a s očekávanými změnami ve vnějším prostředí**. Analýza vzdělávacích potřeb by tak měla zahrnovat také analýzu strategických cílů organizace a stanovení z nich vyplývajících požadavků na připravenost pracovníků organizace, popř.

i analýzu prostředí zaměřenou na identifikaci budoucích změn spojených s novými nároky na znalosti, dovednosti a postoje pracovníků.

Zdroje informací pro provedení analýzy vzdělávacích potřeb mohou být různorodé – strategické plány organizace, plány rozvoje lidských zdrojů v organizaci, skupinové a individuální rozhovory (především hodnotící pohovory), dotazníková šetření, pozorování chování pracovníků a zejména pak ukazatele výkonnosti, a to ukazatele na úrovni organizace, jednotlivých útvarů i jednotlivců.

Specifika organizací veřejné správy ve vztahu k analýze vzdělávacích potřeb

V tržním sektoru je konkrétní podoba systému vzdělávání v organizaci záležitostí každé jednotlivé organizace. K systematickému vzdělávání a provádění analýzy vzdělávacích potřeb jsou firmy obvykle motivovány snahou o dosahování žádoucí výkonnosti, pro mnohé z nich je pak systematické vzdělávání nástrojem k získání vysoce výkonné a motivované pracovní síly, která bude představovat jejich konkurenční výhodu. Analýza vzdělávacích potřeb bývá v organizacích tržního sektoru - pokud je k ní přistupováno profesionálně - realizována na třech úrovních: na úrovni organizace jako celku, na úrovni organizačních jednotek/pracovních skupin a na úrovni jednotlivých pracovních míst/jednotlivců. Na všech uvedených úrovních by přitom měly být - má-li analýza přinést žádoucí výsledky - identifikovány jak výkonnostní nedostatky, tak strategické potřeby z hlediska znalostí, dovedností a postojů pracovníků. Výstupy analýzy provedené na uvedených úrovních se pak promítají do vzdělávacích plánů.

Ve veřejné správě je situace složitější. Ke třem výše jmenovaným úrovním analýzy vzdělávacích potřeb, tj. k úrovni jednotlivců, organizačních jednotek a organizace jako celku, přibývá ještě další úroveň – úroveň veřejné správy (tj. státní správy a samosprávy) v zemi. Systém vzdělávání úředníků veřejné správy je upraven zákonem – v případě samosprávy se jedná o zákon o úřednících územních samosprávných celků (zákon č. 312/2002 Sb.), který nabyl účinnosti 1. ledna 2003, u státní správy pak jde o služební zákon (zákon č. 218/2002 Sb.), jehož převážná část ustanovení nabude účinnosti dne 1. ledna 2007. Hlavním cílem zavedení zákonem upraveného systému vzdělávání obou součástí veřejné správy je profesionalizace veřejné správy a dosažení kvalitní a jednotné úrovně odborných znalostí.

Systém vzdělávání úředníků územních samosprávných celků, který v současnosti funguje již čtvrtým rokem (a na který se proto dále v textu zaměříme), zahrnuje vstupní vzdělávání, průběžné (prohlubující, aktualizací a specializační) vzdělávání, přípravu a ověření zvláštní odborné způsobilosti a vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů. Prohlubování kvalifikace v rozsahu stanoveném zákonem je jednou ze základních povinností úředníka, přičemž povinností úřadu je vypracovávat a alespoň jednou za tři roky aktualizovat vzdělávací plány úředníků. Plán vzdělávání úředníků musí povinně obsahovat všechny druhy prohlubování kvalifikace (pokud zákon nestanoví jinak), může (a měl by) ale obsahovat i další vzdělávací kurzy dle potřeby.

Prohlubování kvalifikace úředníků územních samosprávných celků koordinuje Ministerstvo vnitra ČR (které má v tomto směru povinnost spolupracovat s jinými ústředními správními úřady a s kraji). Ministerstvo vnitra také kontroluje činnost akreditovaných vzdělávacích institucí a uskutečňování akreditovaných vzdělávacích programů. Z hlediska výše popsaného systematického přístupu ke vzdělávání má tedy Ministerstvo vnitra především funkci koordinační a kontrolní, ministerstvem zřízená akreditační komise pak posuzuje obsah, vzdělávací metody a další náležitosti akreditovaných vzdělávacích programů. Akreditace vzdělávacích institucí a programů má být zárukou toho, že vzdělávání úředníků bude mít potřebnou kvalitu.

Má-li být vzdělávání úředníků ÚSC efektivní a přispívat k žádoucí výkonnosti, obsah vzdělávacích programů by měl, jak již bylo zdůrazněno, vycházet z analýzy vzdělávacích potřeb. Analýza vzdělávacích potřeb by měla být prováděna na úrovni územní samosprávy jako celku, na úrovni jednotlivých organizací (úřadů), na úrovni organizačních jednotek (odborů, oddělení) a na úrovni jednotlivců. V praxi tomu však tak vesměs není.

Na nejvyšší úrovni, tj. na úrovni veřejné správy (státní správy i samosprávy) jako celku, byly v uplynulých letech dílčí analýzy realizovány především v rámci projektů týkajících se reformy veřejné správy koordinovaných Národním vzdělávacím fondem, který je koncepčním pracovištěm pro rozvoj lidských zdrojů (viz www.nvf.cz/archiv/versprava) či dalších dílčích projektů (viz např. Phare CZ-0209-02-01-005, dle Potluka 2004). Dílčí dotazování týkající se samosprávy byla realizována také Ministerstvem vnitra ČR (viz např. dotazník ke zprávě o realizovaném vzdělávání v době od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2005, www.mvcr.cz/sprava/priprava/dokumenty/vzdelav.doc) apod. Prováděné analýzy však mnohdy nejsou dostatečně vztaženy k výkonnosti, resp. k výkonnostním problémům samosprávy v ČR, a zjišťují spíše preference pracovníků týkající se způsobu vzdělávání, míru jejich znalostí ve vybraných oblastech apod. (viz např. Potluka, 2004).

Nejfrekventovanější úrovní analýzy vzdělávacích potřeb je v úřadech územní samosprávy úroveň jednotlivců. Vypracovávají-li úřady plány vzdělávání úředníků, vycházejí vesměs z rozhovorů s jednotlivci, v lepším případě prováděných formou hodnotících pohovorů (viz např. Ferrarová, 2004). Zjišťují tak především co si pracovník myslí, že by potřeboval znát (tj. kde subjektivně cítí potřebu), či co pracovníky úřadu zajímá a v čem by se chtěli rozvíjet. Plány vzdělávání tak na jedné straně reflektují především vzdělávací povinnosti stanovené zákonem (směřující především k zabezpečení odborné kvalifikace) a na straně druhé individuální potřeby a pohled jednotlivých pracovníků. Chybějící úrovní analýzy se obvykle stává úroveň organizačních jednotek (zejména z pohledu strategicky cíleného zvyšování výkonnosti) a především pak úroveň organizací (úřadů), a to jak z hlediska jejich výkonnostních problémů, tak z hlediska strategických rozvojových cílů. Důraz je tak kladen především na plnění kvalifikačních požadavků a „subjektivní“ potřeby pracovníků, v podstatně menší míře už vzdělávací plány reagují na výkonnostní problémy a strategické potřeby úřadů.

Vzdělávání úředníků a řízení kvality v organizaci

Není-li v úřadech samosprávy prováděna analýza vzdělávacích potřeb na úrovni organizace jako celku (což často souvisí s nedostatečným uplatňováním strategického řízení), pak právě zavedení systému řízení kvality je obvykle podnětem k tomu, aby organizace k provádění analýz tohoto typu směřovaly. Systémy řízení kvality totiž na organizace nejen kladou požadavky týkající se vzdělávání pracovníků (viz např. ISO normy řady 9000), ale především je směřují k identifikaci prioritních vzdělávacích potřeb. Prostřednictvím zjišťování nedostatků ve výkonnosti (resp. prostřednictvím systému hodnocení/sebehodnocení) získává totiž organizace informace, které jsou právě pro identifikaci vzdělávacích potřeb žádoucí. Jedná se přitom – a to je podstatné – o identifikaci potřeb bezprostředně spojených se zlepšováním výkonnosti organizace.

Jestliže tedy např. organizace v rámci řízení kvality provede šetření spokojenosti občanů s jejími službami a toto šetření ukáže jako jeden z nedostatků skutečnost, že občané nejsou spokojeni se způsobem sdělování informací a ve vysoké míře vyjadřují názor, že úředníci jim informace sdělují nesrozumitelně, byl identifikován z hlediska spokojenosti občanů závažný výkonnostní nedostatek. Příčin této skutečnosti může být více – může jít o projev nevhodných postojů pracovníků k občanům či o projev nedostatečné motivace, ale může jít také o nedostatek odborných znalostí či nedostatek relevantních komunikačních dovedností.

Opatření ke zlepšení by tedy měla směřovat do více oblastí, vzdělávání by však mělo být jednou z nich. Na základě takto identifikované vzdělávací potřeby je pak třeba stanovit nejen žádoucí obsah vzdělávání, ale také metody vzdělávání (neboť pracovníci si nemají osvojit pouze znalost, ale potřebují získat určitou dovednost).

Srozumitelnost sdělování informací ze strany úředníků je pro občany důležitým aspektem jejich spokojenosti. Je však vysoce nepravděpodobné, že výkonnostní problém tohoto druhu by byl zjištěn prostřednictvím rozhovorů s jednotlivými pracovníky úřadu. Provedením průzkumu spokojenosti klientů úřadu s poskytovanými službami mohou tedy být odhaleny významné výkonnostní problémy, které vyžadují opatření v oblasti vzdělávání pracovníků, které by se však do vzdělávacích plánů bez propojení systému řízení kvality a systému vzdělávání nepromítly. Přeceňovány by pak mohly být jiné vzdělávací potřeby, pro výkonnost organizace mnohem méně kritické, což by následně vedlo k neefektivnímu vynakládání prostředků na vzdělávání. **Propojenost systému řízení kvality a systému vzdělávání** v organizaci tak nejen napomáhá kvalitnímu provedení analýzy vzdělávacích potřeb, ale také efektivnosti využívání prostředků na vzdělávání.

Závěr

Má-li vzdělávání úředníků veřejné správy účinně přispívat k efektivnosti a dosahování cílů organizací veřejné správy, což je jeho hlavní účel, je třeba, aby systém vzdělávání byl důsledně provázán se systémem řízení kvality, který byl v organizaci implementován, a aby výsledky hodnocení/sebehodnocení byly zohledňovány a využívány při analýzách vzdělávacích potřeb. Provázanost systému řízení kvality a systému vzdělávání v organizaci má za těchto okolností dvojaký účinek: identifikace výkonnostních problémů a oblastí zlepšování a jejich promítnutí do vzdělávacích plánů napomáhá efektivnosti vzdělávání a efektivní a cílené vzdělávání napomáhá dosahování kvality.

Použitá literatura:

ARMSTRONG, M. Řízení lidských zdrojů. Praha: Grada Publishing 2002. ISBN 80-247-0469-2.

POTLUKA, O. Analýza vzdělávacích potřeb veřejné správy v České republice. In Sborník příspěvků z konference „Vzdělávání pracovníků ve veřejné správě“. Olomouc: UP Olomouc, 2004, str. 90 – 98. ISBN 80-244-0923-2.

FERRAROVÁ, E. Vzdělávání úředníků veřejné správy v rámci modulového systému vzdělávání a strategie rozvoje lidských zdrojů. In Sborník příspěvků z konference „Vzdělávání pracovníků ve veřejné správě“. Olomouc: UP Olomouc, 2004, str. 24 – 27. ISBN 80-244-0923-2.

Zpráva o stavu vzdělávání úředníků územních samosprávných celků v České republice v letech 2003 – 2004. Praha, leden 2005. www.mvcr.cz/sprava/priprava/dokumenty/vzdel.doc

LEŠTINSKÁ, V., VIDLÁKOVÁ, O., ŠELEŠOVSKÝ, J., ŠPAČEK, D. Personalistika ve veřejné správě (manuál pro personalisty územních samosprávných celků). Brno: Masarykova univerzita, 2006. ISBN 80-210-3984-1.

Kontaktní adresa:

Doc. PhDr. Růžena Lukášová, CSc.
Ekonomicko-správní fakulta Masarykovy univerzity
Katedra veřejné ekonomie
Lipová 41a
602 00 Brno
tel. 54949 5808
e-mail: lukasovar@econ.muni.cz