

ZAKLJUČNO POROČILO
O REZULTATIH OPRAVLJENEGA RAZISKOVALNEGA DELA
NA PROJEKTU V OKVIRU CILJNEGA RAZISKOVALNEGA
PROGRAMA (CRP) »KONKURENČNOST SLOVENIJE 2006 – 20013«

I. Predstavitev osnovnih podatkov raziskovalnega projekta

1. Naziv težišča v okviru CRP:

3. UČINKOVITA IN CENEJŠA DRŽAVA

3.2 Razvoj sistema učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja,

2. Šifra projekta:

V5 - 0264

3. Naslov projekta:

DOLOČITEV KOMPETENC ZAPOSLENIH V JAVNI UPRAVI

4. Naziv nosilne raziskovalne organizacije:

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

5. Trajanje projekta:

1. 10. 2006 - 30. 9. 2007

6. Sofinancer/sofinancerji:

Ministrstvo za javno upravo

7. Šifra ter ime in priimek vodje projekta:

19329

Dr. Janez Stare

Datum: 17. 9. 2007

Podpis vodje projekta:

Dr. Janez STARE

Podpis in žig izvajalca:



prof. dr. Andreje Kocijančič, rektorica;
po pooblastilu
prof. dr. Srečko Devjak, dekan

II. Vsebinska struktura zaključnega poročila o rezultatih raziskovalnega projekta v okviru CRP

1. Cilji projekta:

1.1. Ali so bili cilji projekta doseženi?

- ☒ a) v celoti
☐ b) delno
☐ c) ne

Če b) in c), je potrebna utemeljitev.

1.2. Ali so se cilji projekta med raziskavo spremenili?

- ☒ a) da
☐ b) ne

Če so se, je potrebna utemeljitev:

Skladno z dogovorom s skrbnico projekta V5-0264 »Določitev kompetenc zaposlenih v javni upravi« na Ministrstvu za javno upravo, mag. Judito Bagon, in na osnovi pogovorov/sklepov sestanka ekspertne skupine projekta, je bil podan in s strani naročnika sprejet predlog delne spremembe poteka oziroma rezultatov projekta. Predlagano je bilo, da se zaradi raznovrstnosti področja državne uprave delo na projektu osredotoči na (z vidika delovanja) ključni del zaposlenih: vodje v državni upravi. Ciljna skupina proučevanja so bili tako vodje v »civilnem delu« državne uprave, pričakovan kompetenčni model pa kompetenčni model vodenja v državni upravi.

Čeprav v pogodbi ni bilo izrecno opredeljeno, pa smo na osnovi dogovora s skrbnico projekta izoblikovali tudi tri kompetenčne profile za tri nivoje vodenja v državni upravi.

2. Vsebinsko poročilo o realizaciji predloženega programa dela¹:

Merilo dela na projektu je bilo usmerjeno k doseganju glavnega cilja projekta: oblikovanju kompetenčnega modela vodenja ter s strani skrbnice raziskave na Ministrstvu za javno upravo, mag. Judite Bagon, izraženega pričakovanja o izdelavi treh kompetenčnih profilov za tri nivoje vodenja. Raziskovalni projekt je bil razdeljen v dva smiselna vsebinska sklopa, ki sta narekovala potek dela.

Prvi sklop:

- pridobivanje začetnih podatkov, ki jih potrebujemo za izdelavo vprašalnika, pregled relevantne literature in priprava teoretičnih izhodišč;
- priprava anketnih vprašalnikov ter določitev vzorca, testiranje vprašalnika, morebitna korekcija vprašalnika;
- priprava vmesnega poročila;

Mejnik 1: Vmesno poročilo raziskovalnega projekta.

Drugi sklop:

- anketiranje;
- analiziranje podatkov anket in priprava rezultatov;
- priprava predloga generičnih kompetenc oziroma končnega poročila projekta ter priprava člankov in prispevkov (znanstvene konference, revije) v drugi polovici leta 2007;

Mejnik 2: Končno poročilo raziskovalnega projekta.

Prvi vsebinski sklop se je nanašal na proučitev vodenja v javni upravi. Šlo je predvsem za pregled relevantne literature, proučitev delovanja in smernic sprememb slovenske uprave in tujih uprav s posebnim poudarkom na področju ravnanja z ljudmi ter proučitev kompetenčnih modelov vodenja tujih uprav, kar bi pripomoglo k oblikovanju predloga kompetenčnega modela vodenja, ki bi služil kot model za preverjanje uspešnosti vodenja.

V študijah in pogovorih, ki so bili izvedeni, je bil dan poudarek strateškim smernicam delovanja in razvoja javne uprave v razvitih državah ter v Sloveniji. Pri tem so nam, v povezavi z delovanjem zaposlenih v javni upravi, kot vodilo služili dokumenti oziroma spoznanja, izhajajoč iz značilnosti delovanja slovenske javne uprave, Strategije razvoja Slovenije (Vlada RS), študije oblikovanja kompetenc (interni dokumenti MNZ/MJU, mag. Bagon, dr. Virant), dokumentov Human Resource Working Group (HRWG, mag. Bagon), izbranih ciljev Lizbonske strategije (zaposlovanje, družba, temelječa na znanju, notranji trg, podjetniške spodbude, socialna vključenost, varstvo okolja in trajnostni razvoj) in izkušenj pri uvajanju/proučevanju kompetenc v slovensko državno upravo (Fakulteta za upravo) oziroma zasebni sektor (Pragma d.o.o., dr. Mayer).

Delo prvega vsebinskega sklopa je bilo uspešno opravljeno, o čemer smo pripravili tudi ustrezno Vmesno poročilo raziskovalnega projekta (Mejnik 1). Na izrecno zahtevo skrbnice projekta, mag. Judite Bagon, smo 17. 5. 2007 dostavili tudi 372.648 znakov (164 A4 strani) obsežno gradivo, v katerem je naveden pregled značilnosti in posebnosti vodenja v javni (državni) upravi s smernicami razvoja javnega sektorja v 19 državah in

¹ Potrebno je napisati vsebinsko raziskovalno poročilo, kjer mora biti na kratko predstavljen program dela z raziskovalno hipotezo in metodološko-teoretičen opis raziskovanja pri njenem preverjanju ali zavračanju vključno s pridobljenimi rezultati projekta.

precej podrobnim opisom kompetenčnih modelov vodenja v sedmih državah. Na poslano gradivo ni bilo pripomb.

Drugi vsebinski sklop se je nanašal na izvedbo raziskave s področja vodenja (oblikovanje kompetenčnega modela). Predvideli smo, da bi relevantne podatke pridobili s pomočjo anket in intervjujev ter testom karakternih značilnosti, zbrane podatke pa obdelali z uporabo metod opisne statistike. V okviru dela na projektu je bilo, po pregledu nekaterih dosedanjih internih gradiv MJU oziroma nekdanjega MNZ, s skrbnico projekta s strani Ministrstva za javno upravo, mag. Judito Bagon, dogovorjeno, da se postopek oblikovanja kompetenčnega modela dopolni s testno študijo, ki bo smiselno vključevala tudi navedena spoznanja s področja oblikovanja kompetenc.

Na sestanku z mag. Bagonovo marca 2007 je bila izražena želja, da naj se proučevanje in oblikovanje kompetenc osredotoči na drugi in tretji nivo vodij. Izkustveno namreč ugotavljamo, da gre za vedenja, glede na širino proučevanega področja, ki najbolj reprezentativno ponazarjajo (za)želena vedenja v javni upravi. To tudi pomeni, da kompetence vodij predstavljajo izhodišče za oblikovanje še drugih kompetenčnih modelov in profilov v javni upravi. Kasneje smo se na ponovnem sestanku (junij 2007) dogovorili, da vključimo tudi prvi nivo vodenja. Pri opredelitvi kompetenc smo smiselno upoštevali tri nivoje vodij:

- prvi nivo: vodje, ki sodelujejo pri oblikovanju oziroma oblikujejo strategijo (politiko) delovanja javne uprave,
- drugi nivo: vodje, ki skrbijo za izvajanje strategije (politike) v konkretni upravni organizaciji,
- tretji nivo: vodje, ki v konkretni upravni organizaciji skrbijo za operativno udejanjanje strategije (politike) pri vsakodnevem delu.

V zvezi z drugim vsebinskim sklopom pa smo se na osnovi razvoja dela na projektu odločili za precej zahtevnejši postopek dela, kot je bil sicer opredeljen v predlogu projekta. Pri proučevanju in analizi prakse vodenja (predvsem na področju tujih kompetenčnih modelov) v javni upravi, na osnovi pogovorov s strokovnjaki s področja človeških virov in vodenja v javni upravi (dr. Brejc, dr. Ivanko, dr. Pečar, dr. Kovač, mag. Rman, sodelujoči v okviru projekta Razvoj in vzpostavitev sistema ocenjevanja odličnosti v javni upravi (Fakulteta za upravo, MJU)), na osnovi zaznanih izkušenj z vodenjem v slovenski upravi (predvsem izkušnja oziroma interne ugotovitve MNZ/MJU ter Fakultete za upravo), ter izkušenj članov projektne skupine pri proučevanju kompetenc (dr. Mayer, Pragma d.o.o., dr. Stare), je bila izražena ideja, da bi kot izhodišče raziskave preliminarно proučili celoten smiseln nabor vedenj vodij (indikatorjev vodenja). Smiselnost takšnega pristopa (namesto odločitve o določitvi nabora indikatorjev vodenja samo na osnovi mnenj strokovnjakov (intervjuji)) je v tem, da bi že v izhodišču čim bolj izločili osebni vidik (želje, izkušnje, predvidevanja, zahteve, pričakovanja) tistih, ki so na kakršenkoli način povezani s potekom projekta.

Odločitev, ki jo je po pogovorih podprla tudi skrbnica projekta, mag. Bagonova (o navedenem pa smo zaprosili tudi za delno prilagoditev poteka projekta), je imela za delo na projektu kar velike posledice. Potrebno je bilo zbrati in smiselno prečistiti praktično »vse« znane indikatorje vodenja, pri čemer so nam bile v veliko pomoč ugotovitve disertacije dr. Stareta (2005), interno gradivo, ki sta ga v zvezi z naborom kompetenc pripravila dr. Virant in mag. Bagonova (2004), praksa tujih uprav (delovno gradivo

projekta, 2007) in izkušnje dr. Mayerja ter Pragma d.o.o. na področju kompetenc in vodenja. Izoblikovali smo vprašalnik z več kot 450 zaznamimi indikatorji vodenja. S tem je bila, glede na razširjen obseg dela oziroma obseg dodatne raziskave, bistveno presežena vsebina glede potencialov za vodenje, ki bi jo pridobili na osnovi opravljenih karakternih testov. K sodelovanju smo povabili izredne študente Fakultete za upravo. Ocenjenih je bilo 137 vodij, od tega 87 iz javnega sektorja, od tega jih je bilo 55% iz državne uprave. Rezultati so bili statistično obdelani (faktorska analiza, 19 faktorjev).

Poleg navedenega so bili rezultati večkrat analizirani, med drugim tudi na delovnem srečanju (26. 4. 2007, Brezovica), pri katerem so poleg članov projektne skupine (dr. Janez Mayer, dr. Janez Stare, mag. Nina Tomažević in Egon Tomažič) s svojimi komentarji tvorno sodelovale tudi Mojca Ramšak-Pešec, direktorica direktorata za organizacijo in kadre na Ministrstvu za javno upravo, mag. Judita Bagon in dr. Polona Kovač.

Temu je sledila korekcija predloga vprašalnika s strani udeležencev delovnega srečanja (14. 5. 2007) ter ponoven dogovor o vprašalniku in načinu izvedbe na dodatnih dveh delovnih sestankih projektne skupine s skrbnico projekta (25. 5. 2007 in 11. 6. 2007, Fakulteta za upravo). Dokončen vprašalnik je bil naslednji dan posredovan v lektoriranje, za katerega je poskrbelo MJU, ki je tudi pripravilo vzorec vodij in poskrbelo za odpošiljanje povabila k sodelovanju v anketi (28. 6. 2007).

Pri odločitvi glede vzorca smo izrazili mnenje, da bi bilo z vidika veljavnosti rezultatov primernih po približno 100 odgovorov po posamezni ravni vodenja. Glede na to, da gre za zelo visoko zahtevo glede odzivnosti, saj po podatkih MJU celotno število vodij znaša 890 (prvi nivo 177, drugi nivo 404 in tretji nivo 309), smo vprašalnik preventivno oblikovali skladno s spoznanji implicitne teorije osebnosti (možnost faktorske analize druge stopnje, normiranje na osnovi »Z« vrednosti, normiranje rezultatov glede na celotno populacijo in po posameznih nivojih vodenja). Gre za način dela, ki je statistično veljaven in običajen na področju psihologije (v našem primeru bi bilo potrebnih vsaj 100 sodelujočih, od tega po 33 na vsakem nivoju).

Pri analizi je bilo upoštevanih 147 anketirancev (od 447 povabljenih), kar predstavlja 33% odzivnost. Za doseganje tako visokega odstotka odzivnosti ima prav gotovo največ zaslug MJU. Glede na to, da je bilo sicer manj kot 100 odgovorov po posameznih nivojih vodenja, hkrati pa 33 ali več, je bilo treba izvesti zahtevnejše statistične izračune (možnost, ki smo jo sicer predvideli, je pa imela za posledico približno 100 ur dodatnega dela na projektu).

Na osnovi rezultatov raziskave oziroma več statističnih analiz (predvsem faktorska analiza, rotacija, faktorska analiza druge stopnje, rotacija, »Z« vrednosti) smo prišli do treh primernih rešitev (šest, sedem in dvanajst faktorjev). Glede na dodatne analize (»Z« vrednosti, predvsem pa oblikovanje profila za tri nivoje vodenja) in oblikovanje norm za doseganje kompetenc na posameznem nivoju vodenja pa smo v zadnji fazi izdelali vprašalnik.

Na osnovi pridobljenih rezultatov ter standardizacije vprašalnika (kaže se celo možnost, da bi ga v prihodnosti razvili v obliko testa) smo izoblikovali:

- kompetenčni model vodenja s sedmimi kompetencami,
- kompetenčne profile vodenja, ločeno za tri nivoje vodenja,
- standardiziran vprašalnik kompetenčnega modela vodenja.

Rezultati projekta (ppis modela, kompetenčni profili ter standardiziran vprašalnik) bodo naročniku predstavljeni v elaboratu projekta do predvidenega zaključka projekta.

Delo na raziskovalnem projektu številka V5-0264 je bilo izpeljano v smeri doseganja najboljšega končnega rezultata in s tem največje koristi za slovensko upravo (tudi za naročnika). Ravno zato, predvsem pa zaradi možnosti, ki jih sprva nismo načrtovali, so se nam pa ponudile tekom poteka projekta (interno gradivo ministrstva, preliminarne raziskave, sodelovanje strokovnjakov iz prakse), smo se namenoma odločili za strokovno zahtevnejši nivo dela. Kljub nekaterim oviram pri izvedbi projekta (pričetek/podpis pogodbe, nakazilo v letu 2007, odzivnost) in zunanjim pritiskom smo se odločili, da bo naše delo plod znanstvenega pristopa, ki temelji na strokovno utemeljeni vsebini oziroma poteku in (statističnih) analizah. Mnenja oziroma kavalni odnosi so namreč preveč relativni, da bi na njihovi osnovi izvedli oblikovanje tako zahtevnega modela kot je kompetenčni model vodenja v državni upravi.

3. Izkoriščanje dobljenih rezultatov:

3.1. Kakšen je potencialni pomen² rezultatov vašega raziskovalnega projekta za:

- ☐ a) odkritje novih znanstvenih spoznanj;
- ☒ b) izpopolnitev oziroma razširitev metodološkega instrumentarija;
- ☒ c) razvoj svojega temeljnega raziskovanja;
- ☐ d) razvoj drugih temeljnih znanosti;
- ☐ e) razvoj novih tehnologij in drugih razvojnih raziskav.

3.2. Označite s katerimi družbeno-ekonomskimi cilji (po metodologiji OECD-ja) sovpadajo rezultati vašega raziskovalnega projekta:

- ☐ a) razvoj kmetijstva, gozdarstva in ribolova - Vključuje RR, ki je v osnovi namenjen razvoju in podpori teh dejavnosti;
- ☐ b) pospeševanje industrijskega razvoja - vključuje RR, ki v osnovi podpira razvoj industrije, vključno s proizvodnjo, gradbeništvom, prodajo na debelo in drobno, restavracijami in hoteli, bančništvom, zavarovalnicami in drugimi gospodarskimi dejavnostmi;
- ☐ c) proizvodnja in racionalna izraba energije - vključuje RR-dejavnosti, ki so v funkciji dobave, proizvodnje, hranjenja in distribucije vseh oblik energije. V to skupino je treba vključiti tudi RR vodnih virov in nuklearne energije;
- ☐ d) razvoj infrastrukture - Ta skupina vključuje dve podskupini:
 - transport in telekomunikacije - Vključen je RR, ki je usmerjen v izboljšavo in povečanje varnosti prometnih sistemov, vključno z varnostjo v prometu;
 - prostorsko planiranje mest in podeželja - Vključen je RR, ki se nanaša na skupno načrtovanje mest in podeželja, boljše pogoje bivanja in izboljšave v okolju;
- ☐ e) nadzor in skrb za okolje - Vključuje RR, ki je usmerjen v ohranjanje fizičnega okolja. Zajema onesnaževanje zraka, voda, zemlje in spodnjih slojev, onesnaženje zaradi hrupa, odlaganja trdnih odpadkov in sevanja. Razdeljen je v dve skupini:
- ☐ f) zdravstveno varstvo (z izjemo onesnaževanja) - Vključuje RR - programe, ki so usmerjeni v varstvo in izboljšanje človekovega zdravja;
- ☒ g) družbeni razvoj in storitve - Vključuje RR, ki se nanaša na družbene in kulturne probleme;
- ☒ h) splošni napredek znanja - Ta skupina zajema RR, ki prispeva k splošnemu napredku znanja in ga ne moremo pripisati določenim ciljem;
- ☐ i) obramba - Vključuje RR, ki se v osnovi izvaja v vojaške namene, ne glede na njegovo vsebino, ali na možnost posredne civilne uporabe. Vključuje tudi varstvo (obrambo) pred naravnimi nesrečami.

² Označite lahko več odgovorov.

3.3. Kateri so **neposredni rezultati** vašega raziskovalnega projekta glede na zgoraj označen potencialni pomen in razvojne cilje?

Neposredni rezultati raziskovalnega projekta so:

- oblikovanje kompetenčnega modela vodenja v državni upravi
- oblikovanje treh kompetenčnih profilov vodenja za tri nivoje vodenja v državni upravi
- oblikovanje vprašalnika za ugotavljanje doseganja posameznega profila vodenja
- standardiziranje vprašalnika za ugotavljanje doseganja profila vodenja

3.4. Kakšni so lahko **dolgoročni rezultati** vašega raziskovalnega projekta glede na zgoraj označen potencialni pomen in razvojne cilje?

Prispevki, ki imajo potencial dolgoročnega vplivanja na proučevanem področju, so naslednji:

- Prvi prispevek se nanaša na kompetenčni model vodenja. Teoretično velja, da je oblikovanje kompetenčnega modela vodenja mogoče in smiselno, če poleg ciljev delovanja poznamo tudi osnovne značilnosti obstoječega vodenja. Pri tem nas še posebej zanima vsebina vodenja, povezanost vodje s ključnimi partnerji/dejavniki (vpleteni posamezniki/sodelavci, stranke, družba, država) vodenja, njihova pričakovanja ter vloga v upravnem sistemu in v sistemu upravne (organizacijske) kulture. Oblikovan vprašalnik lahko služi kot pripomoček za ugotavljanje stanja na področju vodenja, poleg tega ga je mogoče uporabiti kot izhodišče ali pa že kar kot vzorec za oblikovanje kompetenčnega modela vodenja v celotni javni upravi.

- Drugi prispevek je povezan s selekcijo in z izbiro vodij. Na zagotavljanje uspešnosti vodenja ima največji vpliv vodja, zato je toliko pomembnejše, da je za vodjo izbran kandidat, ki ustreza zahtevam/potrebam dela, ima ustrezne kompetence, predvsem pa tudi najprimernejše »preddispozicije«, da se bo lahko razvijal v smeri doseganja in preseganja zastavljenih ciljev.

- Tretji prispevek je povezan z rezultati raziskave. Zaznana uspešnost vodenja (glede na posamezen nivo vodenja) in s tem doseganje oziroma poznavanje uspešnosti delovanja je nujni pogoj za spremembe. Model omogoča pridobivanje vrste informacij, ki bodo v pomoč pristojnim v državni upravi, saj bodo opredeljena področja, ki bodo dobro in slabo ocenjena. Na tak način bo iz pridobljenih rezultatov možno razbrati deficitarne vsebine oziroma prioritete za izboljšanje uspešnosti vodenja. S tem pa bi službe, ki skrbijo za izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje, pridobile jasne informacije, katere vsebine s področja vodenja je treba podrobneje proučevati in razvijati. Na tak način bi tudi presegli kampanjske akcije usposabljanja vodij ali celo usposabljanje celotne populacije vodij z neupoštevanjem (neugotavljanjem) kompetentnosti in potenciala posameznega vodje. Takšen pristop je nesmiseln in z vidika racionalnosti celo škodljiv, saj se vnaprej distancira od možnosti različne (pred)usposobljenosti ter različnih potencialov posameznih vodij.

Dolgoročni rezultati raziskovalnega projekta so torej povezani z zagotavljanjem višje kakovosti vodenja ter posledično s cenejšim poslovanjem državne uprave. Model, ki omogoča primerljivost med organi, je lahko le dodatna spodbuda za izboljšanje delovanja. Dosledna uporaba oblikovanega modela bo pripomogla k izbiri kompetentnih vodij. Poleg tega bo možno izoblikovati smiselne načrte oziroma programe izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja za vsakega posameznega vodjo. Dosledna uporaba oblikovanega modela bo pripomogla k izbiri kompetentnih vodij. Poleg tega bo možno izoblikovati smiselne načrte oziroma programe izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja za vsakega posameznega vodjo.

3.5. Kje obstaja verjetnost, da bodo vaša znanstvena spoznanja deležna zaznavnega odziva?

- ☒ a) v domačih znanstvenih krogih;
- ☒ b) v mednarodnih znanstvenih krogih;
- ☒ c) pri domačih uporabnikih;
- ☐ d) pri mednarodnih uporabnikih.

3.6. Kdo (poleg sofinancerjev) že izraža interes po vaših spoznanjih oziroma rezultatih?

Delujoči v lokalni samoupravi in nekateri večji sistemi javnega sektorja, Ekonomska fakulteta na Reki (Hrvaška)..

3.7. Število diplomantov, magistrov in doktorjev, ki so zaključili študij z vključenostjo v raziskovalni projekt?

/

4. Sodelovanje z tujimi partnerji:

4.1. Navedite število in obliko formalnega raziskovalnega sodelovanja s tujimi raziskovalnimi institucijami.

/

4.2. Kakšni so rezultati tovrstnega sodelovanja?

/

5. Bibliografski rezultati³ :

Za vodjo projekta in ostale raziskovalce v projektni skupini priložite bibliografske izpise za obdobje zadnjih treh let iz COBISS-a) oz. za medicinske vede iz Inštituta za biomedicinsko informatiko. Na bibliografskih izpisih označite tista dela, ki so nastala v okviru pričujočega projekta.

6. Druge reference⁴ vodje projekta in ostalih raziskovalcev, ki izhajajo iz raziskovalnega projekta:

Glede na kratek čas izvedbe projekta (eno leto) načrtujemo predstavitev rezultatov projekta (tudi pisne prispevke) v prihodnjem obdobju. Prva predstavitev bo na Strateški konferenci: Dobro upravljanje v lokalnem prostoru, Trebnje, 17. 9. 2007, predstavitev na MJU pa predvidoma do konca meseca septembra 2007.

³ Bibliografijo raziskovalcev si lahko natisnete sami iz spletne strani: <http://www.izum.si/>

⁴ Navedite tudi druge raziskovalne rezultate iz obdobja financiranja vašega projekta, ki niso zajeti v bibliografske izpise, zlasti pa tiste, ki se nanašajo na prenos znanja in tehnologije. Navedite tudi podatke o vseh javnih in drugih predstavitvah projekta in njegovih rezultatov vključno s predstavitvami, ki so bile organizirane izključno za naročnika/naročnike projekta.