



**NOVA
UNIVERZA**

DIGNITAS

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Konflikt med politiko in uradništvom pri zaposlovanju javnih uslužbencev v Sloveniji in Italiji
Breda Mulec

Article information:

To cite this document:

Mulec, B. (2018). Konflikt med politiko in uradništvom pri zaposlovanju javnih uslužbencev v Sloveniji in Italiji, Dignitas, št. 77/78, str. 87-112.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/77/78-6>

Created on: 16. 06. 2019

To copy this document: publishing@nova-uni.si

For Authors:

Please visit <http://revije.nova-uni.si/> or contact Editors-in-Chief on publishing@nova-uni.si for more information.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



© Nova univerza, 2018



**NOVA
UNIVERZA**

FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



**NOVA
UNIVERZA**

EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



**NOVA
UNIVERZA**

FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

Konflikt med politiko in uradništvom pri zaposlovanju visokih javnih uslužbencev v Sloveniji in Italiji

Breda Mulec¹
Igor Giacomini²

POVZETEK

Leto 2018 je v Sloveniji in Italiji v znamenju volitev. V obeh državah politične stranke razpravljajo o programih, ki bi naredili javno upravo učinkovitejšo. Pri tem je jasno izražen konflikt med politiko in uradništvom. Namen tega članka je ugotoviti stopnjo (de)politizacije javne uprave v Sloveniji in Italiji ter mehanizme za večjo odzivnost in učinkovitost uprave. Kvalitativna analiza bo izvedena s pomočjo strukturiranega intervjuja z uradniki na položaju v obeh državah.

Ključne besede: politizacija, javna uprava, učinkovitost/odzivnost, politična nevtralnost, javni uslužbenci, »top menedžerji,« Italija, Slovenija, 2018

Conflict between politics and bureaucracy in employment of high public officials in Slovenia and Italy

ABSTRACT

Slovenia and Italy are in the period of the elections into both parliaments. In both countries, political parties discuss political programs that would make the public administration more effi-

¹ Nova Univerza, Fakulteta za državne in evropske študije v Kranju (FDŠ), e-naslov: breda.mulec@fds.si.

² Doktorski kandidat, glavni direktor Urada za slovenske šole pri Deželnem šolskem uradu za FJK, e-naslov: igorgiacomini@gmail.com.

ent. There is a clear conflict between politics and public servants. The purpose of this paper is to determine the degree of (de)politicization of public administration in Slovenia and Italy and mechanisms for greater responsiveness and efficiency of the public administration. A qualitative analysis will be carried out through a structured interview with high officials in both countries.

Key words: politization, public administration, efficiency/responsiveness, political neutrality, public officials, top managers, Italy, Slovenia, 201

1. Uvod

Slovenija in Italija sta letošnje leto v znamenju volitev. V obeh državah politične stranke razpravljajo o programih, ki bi naredili javno upravo učinkovitejšo in tako, ki bo državljanom zagotavljala bolj kakovostne storitve. V Italiji se je komajda zaključila reforma »Madia«, že zmagujoča populistična stranka Gibanje petih zvezd napoveduje novo reformo. Postavlja se vprašanje, ali sta javni upravi dovolj usmerjeni k uporabnikom storitev, ali pa gre pri njunem delu za nepotrebno zapravljanje davkoplačevalskega denarja, togo ravnanje uprav, ki ne daje kakovostnih storitev. Temeljno vprašanje je torej tisto, kako narediti upravi taki, da bosta usmerjeni k rezultatom, motivirani in, z vidika rabe proračunskih sredstev, nepotrdatni. Obe upravi se tako soočata z izzivi t.i. »Novega javnega managementa.« Gre za sodobnejši model napram togemu in nefleksibilnemu, klasičnemu Webrovemu modelu birokratske države. Ob tem se postavlja tudi vprašanje avtonomnosti uradništva na eni in na drugi strani, na kak način se v upravljanje s človeškimi viri lahko vključuje politika, da bo uprava dovolj odzivna. Dilema, ki se ob tem pojavlja je, kako preprečiti preveliko politizacijo uprave, ki ima namen izkoriščati upravo za doseganje ne vedno legitimnih ciljev ter kako zagotoviti, da ključna uradniška mesta zasedajo najbolj usposobljeni uslužbenci, skratka, da v državi vlada meritokracija.

Italija ima tradicionalno gledano močan birokratski aparat, ki se je v preteklosti izkazal kot dovolj suveren, da je samostojno vodil državo v času političnih kriz. Kljub temu pa je tudi Italija v prirežu stalnih reform, s katerimi želi politika povečati odzivnost birokratskega aparata, v zameno za večji odziv pa je politika biro-

kratskemu aparatu pripravljena dati večjo avtonomijo. V Sloveniji poteka proces čedalje večje politizacije uprave, kar je z vidika vpliva na razvoj (gospodarski, kulturni, socialni) celotne družbe zelo zaskrbljujoče. Toliko bolj, saj gre za majhno državo, ki je na tovrstne procese občutljivejša, po drugi strani pa so ta vprašanja zanj posebej težka zaradi zapuščine bivšega komunističnega režima.

2. Metode

V članku se bo s preučitvijo domače in tuje literature, pregledom tujih praks ter s primerjalno metodo preverjala hipoteza, »da je tako v Italiji kot tudi Sloveniji pri zaposlovanju visokih javnih uslužbencev in upravljanju s kadri stalno prisoten konflikt med politiko in uradništvom.« Prav tako se bo preverjala tudi hipoteza, »da je v Sloveniji in Italiji občutno prevelika stopnja politizacije javne uprave, prav tako pa ni nobenih ustreznih mehanizmov, ki bi upravo zavezali k doseganju boljših rezultatov in k večji odzivnosti.« Hipotezi se bosta preverjali tudi s pomočjo metode strukturiranega intervjuja z uradniki na položaju.

3. Teoretični del raziskave

3.1. Meritokracija ali delitev plena? Primerjalni pregled

Večina avtorjev razpoložljive literature (npr. Massey,³ Skidmore,⁴ Peters,⁵ Sundell⁶) obravnava različne sisteme in oblike oblasti, ki so nastajali skozi zgodovino. V avtorskem sistemu so določena delovna mesta in položaji pripadali aristokraciji ali eliti, v totalitarnih sistemih pa tistim, ki so bili poslušni partiji ali diktatorju. V ZDA se je uveljavil sistem delitve plena (angl. *spoils system*) po katerem je politična stranka na oblasti zamenjala večji del svojega uradništva s svojimi pristaši. Značilnost zanj je bil razmah korupcije. Takšnemu sistemu sta nasprotovala Washington in Jefersson, ki sta si prizadevala za več etičnosti in razvoj integritete v uprav-

³ Massey (ured), *International Handbook on Civil Service Systems*, Edward Elgar Publishing, 2011.

⁴ Skidmore, *Ethics and Public Service*, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 537, 1995.

⁵ Peters, *Searching for a Role: The Civil Service in American Democracy*, *International Political Science Review*, 4, 1993.

⁶ Sundell, *What is the Best Way to Recruit Public Servants*, https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1378/1378579_2012_7_sundell.pdf, 24.4.2018.

nih službah. Pendletonova listina (*angl. The Pendleton Act*) je že leta 1883 ustanovila sistem, ki naj bi zaposloval po meritokratskih načelih. Vendar pa je bila pot do uveljavitve teh načel bistveno daljša.⁷ Nasprotje sistema »delitve plena« je meritokracija, družbeni sistem, ki omogoča zaposlovanje v upravnih službah na temelju znanja, sposobnostih, osebnih lastnosti in integritete posameznika. Posameznik si svojega mesta v upravnih službah ne zasluži z lojalnostjo do politične stranke ali s pripadnostjo k določenemu lobiju, vezami in poznanstvi, temveč z lastnim delom in osebnimi kvalitetai. Meritokracija je rezultat dolgoletnega boja za demokratičnost v posameznih državah.

V politični filozofiji in teoriji se je na evropskem kontinentu razvilo dokaj enotno razumevanje vloge uradništva. Državna uprava naj bi temeljila v marsičem na Webrovem idealnem modelu uradništva. Delo v upravnih službah naj bi opravljali strokovno usposobljeni uslužbenci. Zaposlitev je mogoča samo na temelju javnega natečaja, dodeljevanje delovnih mest pa naj ne bi potekalo več preko sorodstvenih vezi. Tudi Hegel je postavil v ospredje sistem, ki temelji na meritokraciji. Zaposlitev v upravnih službah mora biti dostopna vsakomur pod enakimi pogoji. Tudi v anglosaksonski teoriji in praksi se je Wilson zavzemal za več meritokracije v upravnih službah: za profesionalizacijo uradništva, ki je vezano samo na pravo.⁸ Profesionalno uradništvo naj bi zagotavljalo tudi kontinuiteto dela in stabilnost politik. Seveda so politični filozofi in teoretiki uveljavitev meritokracije pogojevali z ločitvijo politike od uprave, ki je našla svojo utemeljitev v doktrini o delitvi oblasti. To pa je v središče svojih nauk postavil Montesquieu.⁹ Na takih izhodiščih temeljita tudi Ustava RS¹⁰ in Ustava RI¹¹, ki sta določili obveznost javnega natečaja v upravnih službah. Vendar pa študije ameriških avtorjev, ki so za našo obravnavo še posebej zanimive, ugotavljajo, da tudi tak sistem, kjer je uveljavljena stroga ločitev med politiko in upravo, ni optimalen. Nekateri avtorji opozarjajo na »birokratsko obnašanje«, ki ni usmerjeno k cilju, rezultatu, temveč je za biro-

⁷ Skidmore, Ethics and Public Service, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 537, 1995, str. 29; Peters, Searching for a Role: The Civil Service in American Democracy, International Political Science Review, 4, 1993, str. 374.

⁸ Več o tem glej Sager - Rosser, Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy, Public Administration Review, 6, 2009.

⁹ Ugge, v: Peters, Pierre (urednika), Handbook of Public Administration, str. 179.

¹⁰ Uradni list RS, št. 33/91-I in nasl..

¹¹ Costituzione della repubblica Italiana, Gazzetta Ufficiale n.298 del 27-12-1947.

krate poglobitneje ohraniti tak sistem, ki bo koristil predvsem uradništvu. Tako Golden¹² in Schnose¹³ opozarjata na »obstoje različnih dejavnikov«, ki so prispevali k neodzivnosti uradništva in ohranitvi statusa quo. Uradništvo je namreč tisto, ki ima na voljo informacije o stanju in prihodnjih možnostih institucije, ki niso enako na razpolago zunanjim uporabnikom in notranjim uporabnikom (asimetrične informacije) ter monopol nad »legitimnimi informacijami.« Ne gre spregledati tudi dejstva, da so uradniki še do zadnjega dne delali s političnimi nasprotniki novega ministra. Njihovo delovanje je togo, nefleksibilno, preveč hierarhično organizirano, izogibajo se novim odgovornostim. Downs¹⁴ in Niskanen¹⁵ s svojo študijo ugotavljata, da v takem sistemu, kjer je ostra ločitev politike od uprave, želi uradništvo ohraniti tako politiko, ki ne bo posegala v zmanjševanje proračuna njihove institucije. Predvsem pa jim je v interesu ohraniti stalnost zaposlitve in privilegije. Za politika je tako veliko lažje, če lahko zaposli na ključnih položajih posameznike, ki so s svojimi pogledi in strankarsko privrženostjo bližje vladajoči politični opciji, kot pa da ima opravka s sovražnim in neodzivnim birokratskim aparatom. Vse te študije opozarjajo na to, da se uradništvo preveč ukvarja s samim sabo in je premalo usmerjeno k doseganju rezultatov.

2.2. Delitev politike in uprave določata ustavi

V Sloveniji in Italiji vsaj formalno obstajajo mehanizmi meritokratskega sistema državne uprave. Ustava RS¹⁶ in Ustava RI¹⁷ določata obveznost javnega natečaja pri zaposlovanju v upravnih službah. Ustava RS v 122. členu določa, da je zaposlitev v upravnih službah mogoča samo na temelju javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon. Ta določba uvaja sodobno načelo, po katerem se uradniki praviloma zaposlujejo na podlagi javnega natečaja, kar pomeni pomemben element demokratizacije v Sloveniji in dostopnosti upravnih služb.¹⁸

¹² Golden, What motivates bureaucrats ? : Politics and administration during the Reagan years, 2000.

¹³ Schnose, Who is in charge here? Legislator, Bureaucrats and the Policy making Process, Party Politics, 2015, str. 3.

¹⁴ Downs, Inside Bureaucracy, 1967.

¹⁵ Niskanen, Bureaucracy and Representative Democracy, 1971.

¹⁶ Uradni list RS, št. 33/91-I in nasl.

¹⁷ Costituzione della repubblica Italiana, Gazzetta Ufficiale n.298 del 27-12-1947.

¹⁸ Kocjančič et al., Ustavno pravo Slovenije, 2003, str. 206.

Ustava RI je tako določila vsebovala že leta 1947.¹⁹ K zapisu v ustavo je botrovala potreba po vgradnji varovalk, da se kakršne-koli oblike totalitarne oblasti več ne bi mogle ponoviti. Kljub pomanjkanju jasnih zakonskih določil, je bilo mogoče že takrat preko ustavne določbe vsaj v grobem določiti vstopne pogoje za zasedbo delovnega mesta. Vendar pa je šele po izvedbi določenih reform bilo tudi dejansko uveljavljeno načelo ločitve politike od upravljanja.²⁰ V začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja je Italija doživljala najhujšo politično krizo, pri kateri je imelo poglavito vlogo sodstvo z zloglasno protikorupcijsko afero Čiste roke (it. *Mani pulite*). Takrat je politika pod pritiskom sodstva prepustila izvrševanje zakonov, proračuna in drugih pravnih aktov uradništvu. Odslej tudi celoten postopek za zaposlitev javnih uslužbencev na uradniška delovna mesta vodijo izključno uradniki na položaju pristojnega resorja.

Medtem ko je javni natečaj določala Ustava RI²¹ že leta 1947, je v Ustavi RS obveznost natečaja nova ustavna kategorija in predstavlja novo ustavnopravno kvaliteto slovenske države, pri kateri je prišlo do prehoda »od načela enotnosti oblasti na načelo delitve oblasti.«²² Prejšnji jugoslovanski komunistični režim je zaposloval ideologiji in političnim interesom totalitarne oblasti podredljive in poslušne javne uslužbence. Takšen režim je bil zavržen, saj je uprava delovala v skladu z državnim, ne javnim interesom. Zato naj bi ustavna kategorija obveznosti javnega natečaja omogočila večjo transparentnost delovanja upravnega sistema z izbiro ljudi, ki izvajajo sistem, na javnih razpisih. Z ločitvijo uprave od izvršilne veje oblasti naj bi odslej javni uslužbenci v upravnih službah izvajali svoje delo samostojno na podlagi ustave in zakonov. Lahko potrdimo Dujiću, da je v četrtem poglavju o državni ureditvi, kjer je umeščen tudi 122. člen,

¹⁹ 97. člen Ustave RI se glasi: »V skladu z ureditvijo Evropske unije morajo javne uprave zagotoviti ravnovesje proračunov ter vzdržljivosti javnega dolga.« Ta prvi odstavek 97. člena Ustave RI je dodala Montijeva vlada šele leta 2011, ko je ekonomska kriza v Italiji dosegla vrhunec. Italija se je obvezala, da bo »ravnovesje proračuna« vnesla kar v ustavo.

»Javni uradi morajo biti sklanjo z zakonskimi predpisi organizirani tako, da se zagotovita pravilno poslovanje in nepristranskost uprave.«

»Predpisi določajo območja ter pristojnosti uradov ter naloge in natančne odgovornosti 'funkcionarjev.'«

»Dostop v upravne službe je mogoč na temelju javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon.«

²⁰ Battini, Il principio di separazione tra politica e amministrazione in Italia: un bilancio, Rivista trimestrale di diritto pubblico, št. 1, 2012, str. 39.

²¹ Costituzione della repubblica Italiana, Gazzetta Ufficiale n.298 del 27-12-1947.

²² Jambreč, Ustavna izvedba načela delitve oblasti, Teorija in praksa, 27, 1990, str. 1179.

»konzumirana doktrina o delitvi oblasti v slovenskem ustavnem sistemu.«²³

2.3. Razkorak med ustavo in dejansko prakso

Pred »pogubno« visoko stopnjo politizacije državne uprave v Sloveniji opozarjata Čehovin in Haček, ki sta na osnovi obsežne študije prišla do zaključkov, »da kljub formalnemu obstoju mehanizmov meritokratskega sistema državne uprave imajo politični funkcionarji vedno bolj odločilno vlogo pri zaposlovanju in napredovanju uradnikov, povsem pa obvladujejo proces imenovanja in razreševanja najvišjih uradnikov.«²⁴ Kljub formalno uveljavljeni meritokraciji so dopuščene izjeme, ki omogočajo zaposlovanje državnih uradnikov tudi brez javnega razpisa, tako za določeni (npr. za nadomeščanje bolniške ali porodniške odsotnosti), kot tudi za nedoločeni čas (na nekaterih področjih, npr. Zakon o obrambi, Zakon o Slovensko obveščevalno – varnostni agenciji), kar političnim funkcionarjem dopušča zaposlovanje sebi in svojim strankam zvestih pripadnikov tudi na nižjih uradniških mestih (ko pa se določenega posameznika zaposli v sistemu državne uprave, ga je relativno preprosto razporediti na delovna mesta v druge organe).²⁵ Politični funkcionarji pa imajo povsem prevladujočo vlogo pri imenovanju in razreševanju najvišjih državnih uradnikov (predstojniki vladnih služb, predstojniki organa v sestavi, generalni direktorji ministrstva, generalni sekretarji, načelniki upravnih enot). Politični funkcionarji povsem obvladujejo proces imenovanja najvišjih državnih uradnikov, kjer je vloga uradniškega sveta zanemarljiva. Uradniški svet prek posebnih natečajnih komisij sicer ugotavlja usposobljenost kandidatov, vendar pa za politične funkcionarje, pristojne za imenovanje (ministra, predsednika vlade ali generalnega sekretarja vlade), pripravlja le abecedni seznam tistih, ki za razpisana delovna mesta izpolnjujejo standarde usposobljenosti.²⁶ Politični funkcionarji pa imajo povsem prevladujočo vlogo tudi pri razrešitvah najvišjih državnih uradnikov, saj lahko podrejenega uradnika na položaju kljub petletnemu mandatu v enem letu po nastopu svoje funkcije kadarkoli razrešijo.²⁷

²³ Dujić, Razvoj in glavne značilnosti »tipskih modelov« organizacije državne oblasti, 2017, str. 80.

²⁴ Čehovin, Haček, Kritična analiza politizacije državne uprave v Sloveniji, Teorija in praksa, 2-3/2014, str. 434.

²⁵ Prav tam, str. 437.

²⁶ Prav tam, str. 438.

²⁷ Prav tam, str. 439.

Čehovin in Haček ugotavljata v svoji študiji o politični izpostavljenosti najvišjih državnih uradnikov v letu 2013 (v obdobju vlad Janeza Janše in Alenke Bratušek), da so najbolj spolitizirana mesta, mesta generalnih sekretarjev v posameznih ministrstvih (50%), ki imajo vpliv na zaposlovanje in napredovanje javnih uslužbencev. Nadpovprečno so spolitizirana tudi mesta načelnikov upravnih enot, saj jih je skoraj tretjina politično izpostavljenih ter mesta generalnih direktorjev direktoratskih na ministrstvih (26%).²⁸ Nova imenovanja in razrešitve uradnikov na položaju pa niso potekala samo z zamenjavo desne oziroma leve politične opcije, temveč je z dnevnih redov sej in zapisnikov Vlade RS, ki so bili dostopni na spletu 24.4.2018, razvidno, da je od septembra 2014 do oktobra 2015 bilo razrešenih oziroma imenovanih 45 generalnih direktorjev na skupno 54 direktoratih. Razrešitve sežejo torej v času, ko so vladale leve vlade. Po nastopu vsake nove vlade se skoraj vsi politično izpostavljeni najvišji uradniki zamenjajo s politično bolj kompatibilnimi. Tako visoka stopnja politizacije lahko nakazuje, da ne zasedajo vodilnih mest v državni upravi vedno strokovno najbolj usposobljeni uradniki. Tisti kandidati, ki kandidirajo na delovno mesto uradnika na položaju in niso pripadniki ali vsaj simpatizerji ene izmed političnih strank vladajoče koalicije, nimajo nobenih možnosti. Še več, položajnih delovnih mest praviloma ne zasedejo, tudi če so najbolj usposobljeni.

V Italiji sega ločitev politike od uprave v 19. stoletje, v avtonomiji uprave pa ideološko ni posegal niti fašizem. Zapis obveznosti natečaja leta 1947 v ustavo dodatno okrepi pomen avtonomne uprave. Uprava in politika sta bili ločeni in ena v drugo vsaj na začetku nista posegali. Uradništvo je zavračalo kakršnokoli poseganje politike v zaposlovanje javnih uslužbencev in privilegije, kot je npr. stalnost oz. trajnost zaposlitve, odločanje o politikah posameznih resorjev pa je prepustilo politiki.²⁹ Lewanski ugotavlja, da se je s tem uradništvo odpovedalo avtonomiji, to pa je odprlo pot politizaciji: politiki vladajoče stranke so izkoristili upravo kot vir za distribucijo uslug svojim klientom.³⁰ Birokratski aparat se je ukvarjal pretežno z opravili, premalo pa z rezultati. Politika je

²⁸ Prav tam, str. 444

²⁹ Galanti, *Is Italian Bureaucracy Exceptional? Comparing the Quality of Southern European Public Administration*, *Bulletin of Italian Politics*, 1, 2011, str. 21; Cassese, (1999), v: Page, Wright (urednika), *Bureaucratic Elites in Western European states: A Comparative Analyses of Top Officials*, 1999, str. 55.

³⁰ Lewansky, v: Bekke, Van der Meer (urednika), *Civil Service Systems in Western Europe*, 2000, str. 237.

začela izkoriščati javno upravo za blaženje brezposelnosti z novimi zaposlitvami.³¹ Različni avtorji (Cota, Verzichelli;³² Golden;³³ Hine;³⁴ Schnose;³⁵ D'Alessio³⁶ ugotavljajo, da se je kljub obveznem javnem natečaju v Ustavi RI, v Italiji uveljavil sistem delitve plena (*angl. spoils sistem*). Zaposlovanje je temeljilo na partikularnih političnih interesih, ne pa znanju in sposobnostih nekega kandidata.³⁷ Schnose³⁸ in Galanti³⁹ navajata, da je v italijanski upravi zaposlitev brez izpitnih preverjanj dobila kar večina javnih uslužbencev (61 %). Klientalizem in korupcija, pa tudi pretirana hierarhičnost, togost in neodzivnost slabo plačane in neučinkovite uprave v Prvi republiki (1948-92) so bili povod za to, da je Italija v 90 - ih začela izvajati obsežne reforme.⁴⁰

Carbonijeva ugotavlja, da se je načelo ločitve politike od uradnikov na položaju uveljavilo šele s prvo reformo leta 1993.⁴¹ Zakonodajni odlok št. 29⁴² je dokončno razmejil politiko od upravljanja. Uradniki na položaju so pridobili široka pooblastila in izključno pristojnost upravljanja s človeškimi viri, tako glede zaposlovanja, vodenja kot tudi napredovanja javnih uslužbencev. Ta odlok je celo predvidel enotno državno evidenco za uradnike na položaju - neke vrste seznam, iz katerega naj bi politika izbirala vodilne kadre. Ta norma pa je ostala mrtva črka na papirju vse do danes.

Z reformo se je začela tudi razprava o zaposlovanju top menedžerjev v javnem sektorju. Nekateri politiki so izrazili možnost, da

³¹ Galanti, Is Italian Bureaucracy Exceptional? Comparing the Quality of Southern European Public Administration, Bulletin of Italian Politics, 1, 2011, str. 22.

³² Cotta, Verzichelli, Political Institutions of Italy, 2007.

³³ Golden, Electoral connections: the Effect of the Personal vote on Political Patronage, Bureaucracy and legislation in Postwar Italy, British Journal of Political Science, 2, 2003.

³⁴ Hine, Governing Italy: The Politics of Bargained Pluralism, 1993.

³⁵ Schnose, Who is in Charge here? Legislator, Bureaucrats and the Policy making process, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.1009.4492&rep=rep1&type=pdf>, 19.4.2018.

³⁶ D'Alessio (a cura di), L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini, Bologna, 2008

³⁷ Prav tam, str. 3.

³⁸ Prav tam, str. 3.

³⁹ Galanti, Is Italian Bureaucracy Exceptional? Comparing the Quality of Southern European Public Administration, Bulletin of Italian Politics, 1, 2011, str. 16.

⁴⁰ Več o tem glej Schnose, Who is in Charge here? Legislator, Bureaucrats and the Policy making process, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.1009.4492&rep=rep1&type=pdf>, 19.4.2018; Galanti, Is Italian Bureaucracy Exceptional? Comparing the Quality of Southern European Public Administration, Bulletin of Italian Politics, št. 1, 2011; Carboni, Professional Autonomy vs. Political Control: How to Deal with Dilemma. Some Evidence from the Italian Core Executive, SAGE JOURNALS, št. 4, October 1, 2010.

⁴¹ Carboni, Professional Autonomy vs. Political Control: How to Deal with Dilemma. Some Evidence from the Italian Core Executive, SAGE JOURNALS, št. 4, October 1, 2010, str. 365.

⁴² Testo aggiornato del decreto legislativo, 3 febbraio 1993, n. 29, GU Serie Generale n.119 del 25-05-1998 - Suppl. Ordinario n. 98.

bi tako zastavljena evidenca vključevala javne uradnike in menedžerje iz zasebnega sektorja, kar naj bi pripomoglo k večji profesionalizaciji uradnikov na položaju in posledično k večji učinkovitosti delovanja javne uprave.⁴³ Vendar pa do večjega vključevanja menedžerjev iz zasebnega sektorja ni prišlo zaradi prevelikih razlik z javnim sektorjem.

Takrat je bila prva skrb politike iskanje najustreznejših poti za povečanje učinkovitosti javne uprave. Kot rečeno, je Italija leta 1992 zašla v najhujšo politično krizo v njeni zgodovini. V javnosti je najbolj odmevala preiskovalna akcija glede korupcije med strankami in zlorabe javnih financ, znana pod imenom Čiste roke (it. *Mani pulite*). Akcija je bila neusmiljena do vseh političnih dejavnikov, takrat vodilne stranke, pa vse do krščanske demokracije, socialistov in komunistov. To je omogočilo zmago *Forzi Italia*, pod vodstvom znanega podjetnika Silvia Berlusconija. Ta politična stranka je predstavljala novost in si je nadejala reformirati državo z uvedbo liberalizma.

Od leta 1993 do konca stoletja se je o večji profesionalizaciji uradnikov na položaju odvijala tako polemična razprava, da je politična napetost privedla tudi do tragičnih dogodkov.⁴⁴ Leta 1999 so ekstremne levičarske frakcije, znane kot *Brigate Rosse*⁴⁵ ustrelile pred njegovim stanovanjem v Bologni profesorja delovnega prava Massimo D'Antona. Tisti čas je profesor D'Antona preučeval možnosti spremembe t.i Statuta delavcev (zakon št. 300 iz leta 1970⁴⁶), še zlasti kako zaobiti pravilo 18. člena, ki je izključevalo možnost razrešitve javnega uslužbenca. D'Antona je namreč preverjal možnost, kako tako pravno normo omiliti. Prizadeval si je za večjo fleksibilnost pri vodenju osebja. Še več, spraševal se je, ali ima še sploh smisel predvideti načelo javnega natečaja v ustavi, zaposlovanje pa bi bilo po njegovem mnenju smiselno urediti po vzoru ZDA. Seveda je pri tem trčil tudi na paleto zelo vplivnih sindikatov v javnem sektorju.

Dodatne spremembe je zakonodajalec uvedel tudi z zakonodajnim odlokom št. 80/1998.⁴⁷ Politika je postavila zahtevo po novi

⁴³ Take rešitve je zagovarjala levosredinska koalicija (letih od 1997 do 2001), ki je – zanimivo – prva v zgodovini RI zaključila vrsto privatizacij javnih podjetij, med drugimi tudi zelo sporno privatizacijo Telecom Italia, telefonskega monopolista in – kar je najbolj pomembno – lastnika celotne italijanske telefonske in internetne infrastrukture.

⁴⁴ Battini e B. Cimino, La dirigenza pubblica italiana fra privatizzazione e politicizzazione, Riv. Trim.dir. pubbl., št. 4, 2007, str. 1001.

⁴⁵ 70. leta so bila zaznamovana z rdečim terorizmom v Italiji (*Anni di piombo*, ali po slovensko »svinčena leta«).

⁴⁶ Legge 20 maggio 1970, n. 300, GU Serie Generale n.131 del 27-05-1970.

⁴⁷ Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, GU Serie Generale n. 82 del 08-04-1998 - Suppl. Ordinario

ureditvi dela celotnega sektorja v javni upravi. Enotno besedilo št. 165/2001 predstavlja še danes podlago za celotno disciplino v javnem sektorju⁴⁸. Za našo razpravo pa sta pomembni predvsem določili, ki se nanašata na pristojnosti uradnikov na položaju.

Zadnji odstavek 5. člena besedila št. 165/2001 je določil: *...omissions....* »V pristojnosti uradnika na položaju je zlasti upravljanje z osebjem, upoštevajoč načelo enakih možnosti. V njegovo pristojnost spadata tudi vodenje in organizacija dela.⁴⁹ Gre za normo, ki izključuje kakršnokoli vmešavanje politike v upravljanje s človeškimi viri. S takim pravilom je bila potemtakem politika izključena iz upravljanja v ožjem smislu in to na vseh ravneh. Podobna pravila so obveljala tudi za lokalno samoupravo in posledica je še danes ta, da imajo občinski sveti zelo omejene pristojnosti. Najpomembnejša zadolžitev ostaja odobritev proračuna, pa še tega pripravijo uradi. Za našo razpravo je zanimiv tudi 19. člen besedila št. 165/2001, ki določa postopek imenovanja in morebitno razrešitev uradnikov na položaju.⁵⁰ Ko je enkrat uradnik imenovan na delovno mesto uradnika na položaju, to ne pomeni stalno zajamčenega položaja. Predpis določa rotacijo uslužbencev, da se preprečijo korupcijska tveganja.

Sledila je reforma »Brunetta«, po ministru Brunetti leta 2009 z zakonodajnim odlokom št. 150/2009,⁵¹ ki velja še danes. Uveden je bil nov sistem ugotavljanja delovne uspešnosti vodilnih kadrov javne uprave. Takemu posegu takratne liberalno usmerjene vlade ni botrovala neodzivnost uradnikov na položaju, temveč dejstvo, da je postalo jasno, da ima politični kader od konca devetdesetih

n. 65.

⁴⁸ Sgueo, *L'evoluzione della disciplina del pubblico impiego prima del D.lgvo, str. 7-9*, www.diritto.it, 17.1.2008.

⁴⁹ v izvirniku: *Rientrano, in particolare, nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici.*

⁵⁰ V sedanjem izvirnem tekstu: *«Ai fini del conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati ed alla complessità della struttura interessata, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, dei risultati conseguiti in precedenza nell'amministrazione di appartenenza e della relativa valutazione, delle specifiche competenze organizzative possedute, nonché delle esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero, presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti al conferimento dell'incarico. Al conferimento degli incarichi e al passaggio ad incarichi diversi non si applica l'articolo 2103 del codice civile.»*

»Za dodelitev položaja in za premestitev na posamezno mesto uradnika na položaju (...) se upošteva strokovno usposobljenost posameznika, vključno s predhodno doseženimi rezultati, tako da se zagotovi rotacija pri izbiri kandidata.

⁵¹ Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, GU Serie Generale n.254 del 31-10-2009 - Suppl. Ordinario n. 197.

vedno manj manevrskega prostora.⁵² Zato je takratna Berlusconi-jeva vlada začela razmišljati o tem, kako zajezi vse večjo avtonomijo birokratskega aparata, ki je dejansko prevladal, povsem legitimno, pri urejanju in organizaciji uradov, pri izvajanju natečajev in kar je še najbolj pomembno, pri vodenju javnih naročil. Politiki je ostala samo šeodobritev državnega in občinskega proračuna ter določanje temeljnih smernic delovanja uprave.

Ta reforma slovi predvsem po dodatni zaostritvi glede odgovornosti uradnikov. Poleg kazenske, civilne (odškodninske) in seveda upravne odgovornosti, to je odgovornosti pred upravnim in računskim sodiščem, je zakonodajalec uvedel še odgovornost za (ne)uspešnost (ita *performance*).

Z reformo »Brunetta« pa se je nadgradil tudi sistem imenovanja uradnikov na položaje.⁵³ Za *dirigente* (uradnike na položaju za nedoločen čas) lahko posamezna uprava razpiše javni natečaj do 50% razpoložljivih mest, ki se sprostijo. Politika pa si je »pridržala« določen odstotek prostih mest za imenovanja vodstvenih kadrov za določen čas. Res pa je, da takega osebj po zaključku pogodbe ali mandata tudi po reformi nikakor ni mogoče zaposliti za nedoločen čas. Za razliko od Slovenije, gre za dosledno izvajanje 97. člena Ustave RI, ki pogojuje zaposlitev v italijanski javni upravi z javnim natečajem.

Slednja ustavna norma predstavlja pravno varovalko in je najbolj vidni element razlikovanja med slovensko in italijansko stvarnostjo na tem področju. Medtem ko v Sloveniji uradniki na položaju ne poznajo trajnega mandata, se Italija razlikuje že v etimologiji. Pri uradnikih na položaju se ne govori o mandatu, ker ta pojem opredeljuje politični mandat. Zadolžitev italijanskega uradnika na položaju (*dirigente*)⁵⁴ poteka preko dekreta, ki ga podpiše nadrejeni uradnik na položaju, ne pa pristojni minister. Prav tako pa nadrejeni *dirigente* imenuje ostale direktorje s pooblastilom (it. *Incarico*),⁵⁵ ki je akt o imenovanju. Pooblastilo traja najmanj tri leta, kar je še najbolj pomembno pa je to, da gre za imenovanje

⁵² D'Alessio, La disciplina della dirigenza pubblica: profili critici ed ipotesi di revisione del quadro normativo, str. 8, http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/D-AI/D-Alessio_La-disciplina-della-dirige.pdf, 2.5.2018.

⁵³ Algieri, Il nuovo volto della dirigenza pubblica, www.dirittoamministrativo.it, str. 9-12, 30.4.2016.

⁵⁴ V slovenski terminologiji označuje termin funkcionar posameznika, ki ga na določeni položaj postavi politika. V italijanski terminologiji pa je »*Funzionario*« sinonim za uradnika, medtem ko je »*Dirigente*« sinonim za uradnika na položaju.

⁵⁵ Bolognino, Il conferimento degli incarichi dirigenziali pubblici al vaglio della Corte costituzionale, *Diritto del Lavoro*, št. 6, 2001, str. 519.

uradnikov, ki so že zaposleni za nedoločen čas! V pristojnosti ministra ostaja samo sistemizacija ministrstva in imenovanja na najvišjih vodstvenih mestih, vse ostalo pa ostaja v domeni uradnikov na položaju.

Tak sistem naj bi nadgradila lanska reforma (reforma »Madia«).⁵⁶ Bistvo tega zadnjega političnega posega v upravo, je ugotavljanje delovne uspešnosti in večja možnost odpustitve uslužbenca zaradi disciplinske odgovornosti. Politika želi odzivnost uprave s tako rešitvijo še bolj povečati, seveda izključno s strokovnimi merili.

Reforma se danes udejanja preko dveh dekretov. Prvi, zakonodajni odlok z dne 25. maja 2017, št. 74 se nanaša na ugotavljanje uspešnosti javnih uslužbencev. Politika na javno upravo pritisk še poveča z nadgradnjo veljavnega sistema ugotavljanja uspešnosti in ga dodela tako, da obide tiste metodološke nedorečenosti, ki niso dopuščale prave evalvacije dosežkov. Odslej ni dovolj več odlična ocena posameznega uradnika na položaju, temveč mora dobiti odlično oceno cela ekipa, ki jo vodi tak uradnik na položaju. Tako bodo Neodvisni ocenjevalni organi it. (*OIV organismi indipendenti di valutazione*)⁵⁷ najprej preverili, ali je dotični urad, ki ga vodi uradnik na položaju, dodeljena finančna sredstva oziroma proračun tudi porabil in ali so cilji ministrstva na ocenjevanem področju tudi uresničeni. Nato se izvede še notranje ocenjevanje po hierarhiji, pri čemer nadrejeni oceni podrejenega. Za uspešnost uradnika na položaju so tako pomembne odlične ocene na treh nivojih. Ocena zunanjih izvajalcev, hierarhično nadrejenega, ki oceni uradnika na položaju in ocene podrejenih javnih uslužbencev, ki jih oceni pristojni uradnik na položaju. Po reformi »Madia« pa morajo neodvisni ocenjevalni organi predlagati tudi morebitne korektivne ukrepe pri upravljanju.

Medtem ko je reforma »Brunetta« leta 2009 predvidevala za primer negativne ocene zgolj manjšo denarno uspešnost, kar pomeni, da uradnik ni prejel celotnega dodatka za uspešnost, nova ureditev predvideva vodstveno odgovornost, kar pomeni disciplinsko sankcijo in samo v nekaterih primerih precej nedorečeno »deontološko« oziroma moralno odgovornost. Tudi s tem želi politika zagotoviti večjo odzivnost uradništva. V kolikor uradnik na

⁵⁶ Reforma Madia je dobila ime po ministrici Madia.

⁵⁷ Pristojno ministrstvo na osnovi javnega razpisa izbere tri komisijo za obdobje treh let. Člani komisije so praviloma akademiki, pravniki in ekonomist, ki niso zaposleni v javni upravi.

položaju dobi trikrat zaporedoma negativno oceno, lahko pride do njegove razrešitve.

Drugi odlok, s katerim se implementira reforma »Madia«, pa je zakonodajni odlok z dne 25. maja 2017. Gre za ukrep, ki zaostruje nadzor politike nad izvajanjem disciplinskih ukrepov. V skladu s sodno prakso se po novem določa, da se mora disciplinski postopek zaključiti v roku 120 dni. Ta rok je veljal že prej, a se ga uradniki niso vedno držali. Danes je to poudarjeno z možnostjo, da se uradnika na položaju odstavi v primeru, da ne izvede disciplinskega postopka pravilno ali v zakonsko določenem roku. S tem politika dodatno pritiska na vodilno osebje pri upravljanju s kadri. Uradniki na položaju tako morajo ukrepati. V kolikor ne ukrepajo, pa se jih lahko razreši iz funkcije ali celo odpusti.

V reformi je predvideno tudi dvoje novosti za zaposlitve uradnikov na položaju. Obvezno znanje angleščine je po reformi še bolj poudarjeno. Bistvena novost pa je ta, da bodo po novem natečaji morali predvidevati ustrezno valorizacijo delovnih izkušenj. Pri tem bo moral kandidat za položajno delovno mesto izjaviti, da do roka za prijavo na razpis ni imel nobene negativne ocene iz naslova uspešnosti pri delu.

Reforma »Madia« je dokončno zaključila z zaposlovanjem v javnem sektorju na osnovi pogodb o sodelovanju (*contratti di collaborazione* ali kot *co.co.co*). Take zaposlitve so koristile zlasti politikom, ki so na določene pozicije imenovali znance in prijatelje. Še vedno pa ostajajo zaposlitve na osnovi sklepanja pogodb za določen čas, vendar pa teh po njihovem izteku ni več mogoče obnoviti.

4. Empirični del raziskave

Namen kvalitativne analize, ki sva jo izvedla, je bil ugotoviti, kakšna je stopnja politizacije uprave v obeh državah in kakšna je odzivnost birokratskih aparatov pri uresničevanju ciljev posameznih resorjev, ki jih določa politika. Glede na to, da so Generalni direktorji na ministrstvih oziroma uradih (uradniki na položaju) vmesni nivo med politiko in uradništvom, bi morali biti tudi ključni dejavnik za uresničevanje ciljev politike oz. uradov. Kvalitativno analizo sva zato izvedla s pomočjo strukturiranih intervjujev z uradniki na položaju. Intervjuji so anonimni, saj sva s tem želela zagotoviti čim večjo objektivnost navajanja in zmanjšati potrebo

po idealiziranju in lepšemu prikazovanju področja, ki je predmet raziskave, kot je v resnici. V raziskavi so sodelovali posamezniki, ki so bili uradniki na položaju oziroma generalni direktorji na ministrstvih RS v času različnih vlad (prva in druga vlada Janeza Janše (2004-2008 in 2012-2013), vlada Boruta Pahorja (2008-2012), vlada Alenke Bratušek (2013-2014)) in vlade Mira Cerarja (2014-2018). Prav tako so v raziskavi sodelovali uradniki na položaju v upravi RI: glavna direktorica v Rimu; glavni direktor, slovensko govoreči (*Direttore generale*); generalni tajnik in generalni direktor v lokalni samoupravi (*Segretario e direttore generale*); uradnik na položaju na deželi, vodja sektorja, slovensko govoreči (*Direttore di servizio*).

4.1. (Ne)učinkovit sistem v Sloveniji

4.1.1. Stopnja politizacije v Sloveniji

Vse intervjujance je nastavila politika. In to kljub obveznemu javnemu natečaju, ki ga določa 122. člen ustave. Sodeč po odgovorih se je za položajno delovno mesto potegoval izključno intervjujani kot edini kandidat ali peščica kandidatov, kar pomeni, da se posamezniki na položajna delovna mesta sploh ne prijavljajo. Očitno gre zgolj za izpeljavo formalnosti za že »izbranega kandidata«, ne pa za resen, konkurenčni postopek. Večina vprašanih je ob imenovanju na položajno mesto bila član ali članica politične stranke. Nekateri intervjujanci so bili sicer zaposleni v javni upravi že pred imenovanjem na položajno delovno mesto:

»AK: Pred imenovanjem na položajno delovno mesto sem bila vodja sektorja na ta istem ministrstvu. Imela sem sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas.«

Posamezni intervjujanci so imeli izkušnje z delom ali vodenjem bodisi v javnih podjetjih, agencijah, gospodarskih družbah, bodisi v evropskih institucijah:

AK: »Imela sem več izkušenj z vodenjem. Med drugim sem bila tudi direktorica javnega komunalnega podjetja.«

NK: »Pred imenovanjem na položajno delovno mesto sem imel številne izkušnje. Bil sem svetovalec direktorja v Evropski banki za obnovo in razvoj, direktor Agencije za regionalni razvoj, v predpreteklosti pa sem bil tudi na odgovornih položajih v gospodarskih družbah.«

NC: »Prej sem že imel nekatere izkušnje z vodenjem. Bil sem

vodja kabineta, pa študentski minister, predsednik študentske organizacije...«

TA: *»Več let sem vodil sektor na ministrstvu, tako da sem problematiko zelo dobro poznal...«*

OK: *»Menedžerskih izkušenj sicer nisem imel, sem pa zelo dobro poznal samo vsebino in problematiko...«*

Koliko političnega kadra so v času svojega mandata vprašani morali zaposliti, sicer ni bilo mogoče natančno preveriti. So pa »politični kader« morali uradniki na položaju zaposliti pred gospodarsko krizo:«

AK: *»Večinoma sem imela vpliv na izbiro novih javnih uslužbencev in napredovanja, vendar so bile s strani vodstva ministrstva podane pobude za izbor določenih kandidatov. Seveda pod pogojem, da izpolnjujejo formalne pogoje. Morala sem zaposliti okoli 10 % političnega kadra, imela sem pa vpliv na napredovanja posameznih uslužbencev.«*

V obdobju krize ni bilo mogoče zaposliti novih javnih uslužbencev. Tudi napredovanj ni bilo. Ko se je zaposlovanje spet nekoliko sprostil oziroma so nekatere zaposlitve omogočile evropske kohezijske kvote, pa je o večini novih zaposlitev in napredovanjih, sodeč po odgovorih, odločalo vodstvo ministrstva:

NC: *»Na izbiro novih javnih uslužbencev sem že še imel nekaj vpliva, o napredovanjih pa so odločale višje inštanice: generalni sekretar in minister.«*

Politika je z menjavami vlad vse intervjujane direktorje odstavila še pred potekom njihovega mandata.

OK: *»Zaradi padca vlade so me predhodno razrešili.«*

TA: *»Na poziciji sem bil premalo časa, samo tri mesece. Potem je prišla nova vlada in se na javni natečaj, bil sem namreč v.d. direktorja, sploh več nisem prijavil. Vedel sem, da nimam več možnosti; da nisem njihov.«*

NK: *»V novi vladi so nekateri v vladi smatrali, da sem neposredna ovira za realizacijo nekaterih posamičnih projektov v obliki, ki niso ustrezali robnim pogojem meril, ki smo jih postavili za sofinanciranje projektov.«*

Do prenehanja mandata pa je prišlo tudi v času menjave dveh »levih« vlad; s to razliko, da so razrešeni direktorji lahko poiskali zaposlitev tudi znotraj javne uprave:

NC: *»Po nastopu nove vlade, ki je zamenjala prejšnjo vlado, sem bil predhodno razrešen. Minister ima možnost razrešiti di-*

rektorja v enem letu po nastopu funkcije. Delo sem sicer dobil na ministrstvu, toda s »prepovedjo dela«. Nato sem poiskal delo na drugem ministrstvu.»

AK: »Nova vlada me je razrešila še pred koncem mojega mandata. Povedali so mi, da nisem 'njihova.' Razlogi so bili izključno politične narave.»

4.1.2. (Ne)odzivnost birokratskega aparata

Iz analize odgovorov vprašanih je opaziti konflikt med politiko in uradništvom:

OK: *»V času, ko sem vodil direktorat na ministrstvu, se je birokratski aparat odzival leno in zadržano. Po principih 'manj je več'. Niso se preveč naprezali pri delu.»*

TA: *»Uradniki delujejo togo, odziv bi lahko bil boljši.»*

NC: *»Soočal sem se s kadrovskimi težavami, neodzivnostjo birokratskega aparata in okostnjaki v omarah. Morebiti bi bil odziv nekoliko boljši, če bi smel zaposliti uslužbence na zaupanje.»*

Spolitizirana javna uprava je po mnenju vprašanih vplivala tudi na različno odzivnost uradništva, odvisno od tega, s katero politično opcijo uradniki simpatizirajo. Stopnja politizacije se sicer med posameznimi resorji razlikuje:

OK: *»Kako učinkoviti so lahko javni uslužbenci pri uresničevanju ciljev vladajoče koalicije, vlade, politike, je seveda odvisno, koliko javni uslužbenci simpatizirajo s posamezno opcijo.»*

Vendar pa bi, po mnenju vprašanih, z ustrežnejšim pristopom in menedžerskim vodenjem odziv uradništva lahko bil boljši:

NK: *»Odziv niti ni bil tako slab, kot je splošno mnenje v laični javnosti. Delavci v javni upravi, večinoma pristopajo k delu enako zavzeto in strokovno, tako kot v zasebnem sektorju. Vendar pa, če ni učinkovitega vodenja, njihova zavzetost postopoma otopi.»*

AK: *»Birokratski aparat se vedno odzove tako, kot je voden. Če vodstvo ni kredibilno, birokratski aparat avtomatično dela počasneje, pristransko in nekompetentno.»*

Večina vprašanih je menila, da je imela vpliv na uresničevanje ciljev ministrstev in programa vladajoče koalicije. Žal pa so imeli premalo časa, da bi program tudi uresničili:

OK: *»Imel sem velik vpliv na uresničevanje programa. Sicer samo leto dni, do padca vlade, potem pa so me zamenjali. O uresničevanju programa sem moral poročati vsake pol leta vladi oz.*

generalnemu sekretarju. Vendar pa je eno leto premalo časa za uresničitev ciljev.»

TA: *»Imel sem velik vpliv. Vse dobre predloge, ki so imeli vpliv na gozdarski sektor in za razvoj podeželja je minister tudi podprl. Žal sem bil na poziciji premalo časa, samo tri mesece. Potem je prišla nova vlada in se na javni natečaj, bil sem namreč v.d. direktorja, sploh več nisem prijavil.»*

NC: *»Imel sem velik vpliv na uresničevanje programa, vendar pa sem bil na poziciji premalo časa, zgolj dve leti, da bi uresničil zadane cilje.»*

NK: *»Čeprav sem bil predčasno razrešen po treh letih, so bili nastavki izvajanja programa dovolj trdni, da je bil program v osnovi uspešno uresničen tudi brez moje prisotnosti.»*

AK: *»O uresničevanju programa sem redno poročala ministru. Me pa je nova vlada predčasno razrešila pred potekom mandata. Imela sem premalo časa za uresničitev ciljev.»*

4.1.3. (Ne)učinkovitost sistema

Intervjujanci so bili kritični glede neučinkovitega sistema. Državna uprava je po videnju nekaterih vprašanih postala sredstvo za doseganje ciljev političnih strank, ne pa javnega interesa:

OK: *»Premalo je strokovnosti in preveč je politike! Delati bi bilo treba v dobro državljanov, ne pa posamezne politične opcije.»*

TA: *»Sistem kot tak, ni učinkovit. Pri izbiri kandidatov za položajno delovno mesto se je do sedaj izkazalo, da premalo štejejo rezultati dela in poznavanje posameznega področja. Javni uslužbenci so po drugi strani lahko učinkoviti samo, če imajo zaupanje ministra.»*

NC: *»Sistem je slab, neučinkovit. Ni pravega pretoka informacij. Za dobro vodenje in uresničevanje ciljev, pa potrebuješ informacije.»*

Problem predstavljajo tudi pritiski lobijev:

NC: *»Strokovno delo slabijo tudi razni pritiski lobijev. Če nisi njihov, si v sistemu moteč dejavnik.»*

Neučinkovitost sistema vidijo tudi v slabem vodenju. Razen političnih poročanj o uresničevanju programa ministru oziroma vladi, se ne preverjajo dovolj rezultati dela, učinkovitosti in odgovornosti vodilnega kadra:

AK: *»Na vodilnih mestih so zaposleni nekompetentni ljudje,*

zato so njihove usmeritve za delo slabe ali pa jih sploh ni. Tudi njihova odgovornost se ne preverja, še manj učinkovitost in to hromi delovanje celega birokratskega sistema. Veliko je tudi zaposlitev, kjer zaposleni nimajo določenega delokroga in motijo tiste, ki delajo strokovno in kompetentno. Delo se podvaja, delo ni opravljeno in ni nobene odgovornosti za slabe odločitve. Javni uslužbenci ne morejo biti učinkoviti, če so slabo vodeni.»

NK: *»Predvsem je preveč ad hoc sprejetih rešitev glede na medijsko atraktivnost posamičnih problemov, namesto, da bi strokovno in sistemsko rešili celotno področje.«*

4.2. (Ne)učinkovit sistem v Italiji

4.2.1. Stopnja politizacije v Italiji

Vsi intervjujanci so poudarili delitev med politiko in upravljanjem. To se najprej pokaže v samem kadrovanju. Kandidati za položajno uradniško mesto so karierni uradniki in se morajo prijaviti na posebni javni natečaj. Natečajna komisija je poleg formalnih pogojev dolžna preverjati tudi strokovno usposobljenost kandidata. Na osnovi jasno določenih meril, naj bi po videnju vprašanih bil izbran najbolj usposobljeni kandidat:

Glavni direktor, slovensko govoreči (*Direttore generale*): *»Imenovanje poteka tako, da se posamezni uradniki prijavijo na javni razpis za delovno mesto, ki se sprosti. Nakar pristojno ministrstvo opravi izbiro na podlagi mnenja natečajne komisije. Natečajna komisija je dolžna preveriti življenjepis. Iz zapisnika pa mora biti razvidno tudi, na podlagi katerih kriterijev je prišlo do izbire. Gre za skupek formalnih pogojev in strokovne usposobljenosti. V vsakem primeru pa izbira poteka med kariernimi uradniki, kar pomeni, da govorimo o strokovnjakih...«*

Vsi vprašani so se strinjali, da politika nima besede pri kadrovanju:

Glavni direktor, slovensko govoreči (*Direttore generale*): *»Politika mi ni predlagala, naj se prijavim na delovno mesto. To sploh ni mogoče, saj je vse v rokah birokracije, politika nima nič pri tem. V Italiji velja stroga delitev med upravljanjem in politiko. Je pa zaradi tega vse večja kontrola nad delovno uspešnostjo uradnikov na položaju.«*

Skupno prepričanje vseh intervjujancev je tudi to, da se politika ne sme vmešavati v upravljanje in zaposlovanje novih kadrov.

Politika in uradništvo sta ločena, zato so uradniki na položaju tisti, ki vodijo ves postopek zaposlitve, od izvedbe javnega natečaja, pa vse do podpisa pogodbe o zaposlitvi. Prav tako odločajo o napredovanjih:

Glavna direktorica v Rimu: *»O napredovanjih odločam v svojem sektorju jaz, ostali kolegi, uradniki na položaju, pa v svojih sektorjih. Tako je predvideno v kolektivnih pogodbah. Gre za karijerne zaposlitve, nekaj je bilo tudi zaposlitev za določen čas, za čas trajanja mandata. Vendar pa tu ne gre za politične zaposlitve. Minister ima namreč sam pravico izbrati ožje sodelavce. Vendar pa ti ne izvajajo javnih pooblastil. Tako, da je ločitev med politiko in birokracijo zajamčena.«*

Glavni direktor, slovensko govoreči (*Direttore generale*): *»Na izbiro novih javnih uslužbencev in napredovanja sem imel popoln vpliv, saj sem pripravljaj in vodil razpise. To je posledica delitve med upravo in politiko. Pri zaposlovanju mi je bila vedno vodilo izbira najboljšega osebj, saj je zaposlitev osebj za nedoločen čas, zelo resna in odgovorna zadeva. Izbiraš osebo, ki ima zaposlitev do upokojitve, zato lahko povzroči pri delu veliko škode, če ni dovolj usposobljena. Politika določa samo sistemizacijo upravne strukture, nikakor pa nima vpliva na delo birokracije. Vpliv imam tudi na napredovanja, ki potekajo skladno s predpisi in merili, ki so določena v kolektivni pogodbi.«*

Generalni tajnik in Generalni direktor v lokalni samoupravi (*Segretario e Direttore generale*):

»Zakonodaja je zelo jasna, saj poverja zaposlitev javnih uslužbencev uradniku na položaju, ki je pooblaščen za osebe. Občinski odbor določi sistemizacijo delovnih mest v občini, odobri zaposlitveni načrt in bilanco; nakar izvajamo vse mi: od javnega razpisa, do imenovanja natečajne komisije, pa vse do podpisa pogodbe o zaposlitvi. Pred reformo je bilo več pritiskov za zaposlitve političnega kadra. Po sprejetju enotnega besedila o lokalni samoupravi (Z.O.št. 267/2000⁵⁸), kjer so jasno nakazane pristojnosti občinskih organov, tajnika in uradnikov, se je zadeva umirila. Lahko rečem, da pravzaprav občinski odborniki ne odločajo več ničesar.«

Uradnik na položaju na deželi, vodja sektorja, slovensko govoreči (*Direttore di servizio*): *»Naš sektor je strokovno zelo zahteven,*

⁵⁸ Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, »Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali«, Gazzetta Ufficiale n. 227 del 28 settembre 2000 - Supplemento Ordinario n. 162.

tako da bi zelo težko zaposlil kogarkoli samo zaradi politične izkaznice. Saj se tudi politikom ne bi splačalo, da imajo nesposobne uradnike pri izvajanju milijonskih projektov...«

Kot so poudarili vprašani, o uresničevanju programa in ciljev resorja ni treba poročati političnim šefom; se pa njihovo delo letno ocenjuje in vrednoti:

Glavna direktorica v Rimu: *»Ker sem v stalni navezi s kabine-
tom, sem dolžna poročati o izvajanju zastavljenih ciljev. Nič več
od tega, ker delajo ostalo kolegi generalni direktorji.*

Glavni direktor, slovensko govoreči (*Direttore generale*): *»O
uresničevanju programa, ciljev ne poročam »političnim šefom.«
Dirigenti imamo letno preverjanje uspešnosti pri delu, ki pa nima
veze s politiko...«*

Generalni tajnik in Generalni direktor v lokalni samoupravi (*Segretario e Direttore generale*):

*»Z županom in svetniki delamo skupaj vsakodnevno, zato po-
ročanje ni potrebno. Vse gre preko sklepov občinskih organov, ki
sem jih dolžan pripraviti strokovno in skladno z zakonom.«*

Uradnik na položaju na deželi, vodja sektorja, slovensko go-
voreči (*Direttore di servizio*): *»O uresničevanju ciljev politike ne
poročam. Imamo pa preverjanje in ocenjevanje delovne uspešno-
sti.«*

Vsi vprašani so poudarili profesionalnost. Uradniki na položaju
so motivirani za zasledovanje rezultatov in uresničevanje ciljev
ne glede na menjavo vlad in politikov:

Glavna direktorica v Rimu: *Motivacija je povsem individualna
zadeva. Ali si ambiciozen, ali pa to nisi. Potem ko ni več ideologi-
je, najdem sama, kakor tudi moji kolegi motivacijo v možnostih
napredovanja. Kariera ni več mogoča preko političnih vez. Prav
gotovo sta za zasedbo uradniškega položaja glavni motiv prestiž
in pa dobra plača.«*

Glavni direktor, slovensko govoreči (*Direttore generale*): *Tako
jaz, kot moji kolegi delamo strokovno ne glede na ministra, ki za-
stopa zdaj eno, zdaj drugo politično opcijo.«*

Generalni tajnik in Generalni direktor v lokalni samoupravi (*Segretario e Direttore generale*):

*»Že sama odločitev, da kandidiraš za občinskega tajnika, je
lahko življenjska prelomnica. Plačani smo z javnim denarjem in
delamo za skupno dobro. To pa ni niti levo, niti desno.«*

Uradnik na položaju na deželi, vodja sektorja, slovensko govo-

reči (*Direttore di servizio*):

»Ne bom skrival tega, da upam, da bom slej kot prej direktor direktorata. Imam dovolj izkušenj in jih še vedno nabiram. Gre za karierno napredovanje. Zato je samo po sebi umevno, da zasleduješ cilje, ne glede na politično pripadnost, ali bližino s politiki, ki so trenutno na oblasti.«

4.2.2. (Ne)odzivnost birokratskega aparata

Kljub ločitvi politike od upravljanja, se uradništvo po mnenju vseh intervjujanih odziva dobro:

Glavna direktorica v Rimu (*Direttore Generale*): »S sodelavci nimam težav, razen posebnih primerov. Kot se dogaja v javni upravi. V sektorju, ki ga vodim, nas je skupaj okoli 70 in ni lahko usklajevati dela vseh. A moram priznati, da je s tega vidika prav dobro urejeno. Kot Vodja (*dirigente*) imam svojo avtonomijo in sem neodvisna od politike, tako da mi osebje sledi.«

Glavni direktor, slovensko govoreči (*Direttore generale*):

»Ker sem strokoven pri delu, me sodelavci v glavnem cenijo. Cenijo objektivnost pri ocenjevanju dela in pa strogost, ki ni togost brez človekovega razumevanja. Tu gre za bistveno razlikovanje med oblastjo (*it. autorita*), katero ti da imenovanje na položaj in ugledom (*it. Autorevolezza*), ki ga ne moreš kupiti in si ga lahko samo postopoma zaslužiš v razmerju do sodelavcev in politikov.«

Generalni tajnik in Generalni direktor v lokalni samoupravi (*Segretario e Direttore generale*):

»S sodelavci se zelo dobro razumemo, vsi so zelo strokovno podkovani, tako da s tega vidika nimam večjih težav, čeprav gre za občino s preko 2000 uslužbenci....«

Vprašani sicer navajajo nekatere probleme, ki vplivajo na določene neučinkovitosti. Ti problemi pa izhajajo iz obdobja pred reformami:

Glavni direktor v Rimu (*Direttore Generale*): »Edini problem še ostajajo določeni delovni spori, ki so posledica zastarelih kolektivnih pogodb. Tukaj bi morala bolj ostro nastopiti politika, ne pa da iščejo konsenz s sindikati. Gre za zastarele kolektivne pogodbe in pravice, ki segajo v Fordizem po logiki »da si plačan za ure, ki jih preživiš v uradu, ne pa za dejansko opravljeno delo in uspešnost.«

Vprašani menijo, da so za neučinkovitosti odgovorni sindikati: Glavni direktor, slovensko govoreči (*Direttore generale*):

»Togost kolektivnih pogodb ostaja resen problem. Moram tudi priznati, da vprašljive izbire pri imenovanju uradnikov na položaju po merilih iz sedemdesetih in osemdesetih let plačujemo še danes. Rabimo mlajše strokovnejše kadre.«

Generalni tajnik in Generalni direktor v lokalni samoupravi (Segretario e Direttore generale):

»Pravzaprav imamo največje težave s sindikati, ki skušajo izsiliti zaposlovanja, ki niso v skladu z veljavnimi pravili. Večkrat imam vtis, da to delajo v domeni s politiki, tako rekoč zahrbtno.«

Uradnik na položaju na deželi, vodja sektorja, slovensko govorci (Direttore di servizio): *»S sodelavci nimam resnejših težav, razen kakih sindikalnih zadev glede urnika in pravic po kolektivni pogodbi. Opažam sicer, da pri sodelavcih včasih pada motivacija. Pomanjkanje avtoritete politikov prinaša s seboj neko nelagodje, ki se prenaša tudi na odnose med mano in sodelavci. Ko nekaj zahtevam, je odgovor takole značilno zastavljen: Tebe mastno plačajo, meni se nič ne spremeni, če naredim prav ali pa ne. Zlasti ugleden politični kader, z avtoriteto, lahko dobro učinkuje tudi na upravni aparat.«*

4.2.3. (Ne)učinkovitost sistema

Vsi intervjujani generalni direktorji so poudarili, da je sistem, ki se je uveljavil po reformah, učinkovit in ga ne bi spreminjali:

Generalni tajnik in Generalni direktor v lokalni samoupravi (Segretario e Direttore generale):

»Pravzaprav je sistem občinskega upravnega aparata skozi reforme postal tako dodelan, da ga ne bi spreminjal. Ločitev politike od upravljanja se je izkazala kot zelo dobra, čeprav se je po reformi iz leta 2001 o tem moralo večkrat izreči tudi sodišče. Poznamo tudi razsodbe, vezane na odgovornost uradnika na položaju, ki je izvajal javna pooblastila pod pritiskom politike in bil zaradi tega tudi obsojen.«

Sodeč po stališčih vprašanih se tudi v Italiji soočajo z resnimi problemi nabora političnega kadra. Biti politik je zelo resen poklic, zanimanje med resnimi in sposobnimi posamezniki za ta poklic, pa očitno upada:

Uradnik na položaju na deželi, vodja sektorja, slovensko govorci (Direttore di servizio): *»Ne bi govoril o neučinkovitosti sistema. Verjetno je danes največja hiba zelo nizek nivo političnega*

kadra. Biti deželni predsednik, odbornik ali samo svetnik je zelo zahtevna naloga. Vse manj je političnega maneverskega prostora, zahtevana je strokovnost. Mislim, da to velja za Italijo, kakor tudi za druge države. In če tega ni, da imaš nesposobnega politika, je težko. Sicer pa imamo dolgo tradicijo na tem področju in kot sem že rekel, zadeve tečejo ne glede na to, ali je politik prisoten, ali ni.«

5. Razprava s ključnimi ugotovitvami

Kot prvo je analiza pokazala, da je tako v Italiji kot tudi Sloveniji pri zaposlovanju visokih javnih uslužbencev in upravljanju s kadri stalno prisoten konflikt med politiko in uradništvom. Uradniki želijo ohraniti svoje privilegije ali avtonomijo, politik pa želi imeti večji vpliv na uradništvo. Hipotezo lahko potrdimo.

Kot drugo je analiza pokazala, da je v Sloveniji občutno prevelika stopnja politizacije javne uprave, prav tako pa ni nobenih ustreznih mehanizmov, ki bi upravo zavezali k doseganju boljših rezultatov in k večji odzivnosti. Uradnike na položaju nastavlja politika, kljub formalno vpeljanim mehanizmom meritokracije. 122. člen Ustave RS je zgolj mrtva črka na papirju, saj zaradi vpliva politike nimajo dostopa do uradniških delovnih mest vedno najbolj usposobljeni posamezniki. Uradništvo je spolitizirano, togo, neodzivno, demotivirano, slabo vodeno. Uradniki na položaju, ki so sicer vez med politiko in uradništvom, pa ciljev zaradi prevelike vezanosti na politiko, ne morejo uresničiti. V Sloveniji tako vlada »spoils system,« ki temelji na konceptu takojšnje politične zadovoljitve in beži od konceptov, kot so meritokracija, demokracija, pravna država. Hipotezo lahko v tem delu potrdimo. Ne moremo pa je potrditi v delu, ki se nanaša na uradništvo v RI. V Italiji, kljub določenim mehanizmom, ki so na voljo politiki za doseg večje odzivnosti birokratskega aparata, vlada visoka stopnja depolitizacije. Upravo upravljajo top menedžerji, ki so usmerjeni v rezultate, in to ne glede na menjavo politične opcije.

Analiza italijanskega primera je namreč pokazala, da so večletne reforme, skozi katere se je zrcalil stalni konflikt med politiko in uradništvom, uradnikom na položaju prinesle večjo avtonomijo in moč. Seveda v zameno za večjo odzivnost napram politiki.⁵⁹

⁵⁹ Ongaro, Public Management reform and Modernization: Trajectories of Administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain, 2009, str. 110-112.

Ali z drugimi besedami: uradniki na položaju imajo vedno večje pristojnosti. Določajo politike uradov, skrbijo za implementacijo predvidenih ukrepov in imajo izključno pristojnost za upravljanje s kadri. Po drugi strani pa je politika vgradila skozi reforme take mehanizme (določitev ciljev, ocenjevanje rezultatov dela, večja konkurenčnost), ki zagotavljajo večjo odzivnost uradništva. Taka oblika političnega pritiska politike na upravo pa nima nobene veze z neučinkovitimi in koruptivnimi režimi delitve plena ali angl. *spoils systems*.⁶⁰ Kot ugotavlja Galantijeva, je stopnja politizacije top uradnikov izjemno nizka.⁶¹ Gre preprosto za to, da uradnik na položaju ohrani položaj, če dobro dela in dobi za to tudi dobro plačilo. Če ne, je politika vgradila mehanizme, da se takega neučinkovitega uradnika razreši. Skratka, ni več garancije za stalnost zaposlitve.⁶² Ni več pomembno, da ima politika na ključnih položajih svoje privržence, štejejo le rezultati dela. Položaj visokih uradnikov je v marsičem mogoče primerjati z menedžerji v podjetjih.

LITERATURA

- Algieri, Pietro, Il nuovo volto della dirigenza pubblica, www.dirittoamministrativo.it, str. 9-12, 30.4.2018.
- Bolognino, Daniela, Il conferimento degli incarichi dirigenziali pubblici al vaglio della Corte costituzionale, *Diritto del Lavoro*, št. 6, 2001, str. 519-532.
- Bowman, S. James, West, B. Jonathan, To »Re-Hatch« Public Employees or not? An Ethical Analysis of the Relaxation of Restrictions on Political Activities in Civil Service, *Public Administration Review*, 69, 2009, 1, str. 53-63.
- Battini, Stefano, Il principio di separazione tra politica e amministrazione in Italia: un bilancio, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, št. 1, 2012, str. 39-79.
- Battini, Stefano e Benedetto, Cimino, La dirigenza pubblica italiana fra privatizzazione e politicizzazione, *Riv.trim.dir. pubbl.*, št.4, 2007, str. 1001-1034.
- Borgonovi, Elio, Ongaro, Edoardo, The Civil service in Italiji, *International handbook on Civil Service Systems*, str. 103-123. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.471.3075&rep=rep1&type=pdf>, 16.4.2018.
- Carboni, Nadia, Professional Autonomy vs. Political Control: How to Deal with Dilemma. Some Evidence from the Italian Core Executive, *SAGE JOURNALS*, št. 4, October 1, 2010, str.: 365-386.
- Cassese, Sabino, Italy's senior civil service: an ossified world, v: E.C. Page and V. Wright (urednika), *Bureaucratic elites in Western European states: a comparative analyses of top officials*, Oxford University Press, Oxford, 1999, str. 55-64.
- Costituzione della repubblica Italiana, *Gazzetta Ufficiale* n.298 del 27-12-1947.
- Cotta, Maurizio, Verzichelli, Luca, *Political Institutions of Italy*, University Press, New York, Oxford, 2007.
- Čehovin, Marko, Haček, Miro, Kritična analiza politizacije državne uprave v Sloveniji, *Teorija in pra-*

⁶⁰ Carboni, Professional Autonomy vs. Political Control: How to Deal with Dilemma. Some Evidence from the Italian Core Executive, *SAGE JOURNALS*, št. 4, October 1, 2010.

⁶¹ Galanti, Is Italian Bureaucracy Exceptional? Comparing the Quality of Southern European Public Administration, *Bulletin of Italian Politics*, 1, 2011, str. 22.

⁶² Glej tudi Borgonovi, Ongaro, The Civil service in Italiji, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.471.3075&rep=rep1&type=pdf>, 16.4.2018

- ksa, 2-3/2014, str. 434-457.
- D'Alessio, Gianfranco, La disciplina della dirigenza pubblica: profili critici ed ipotesi di revisione del quadro normativo, str. 8-15, <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/D-Al/D-Alessio-La-disciplina-della-dirige.pdf>, 30.4.2018.
- D'Alessio, Giovanni (a cura di), L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini, Il Mulino, Bologna, 2008.
- Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, GU Serie Generale n. 82 del 08-04-1998 - Suppl. Ordinario n. 65.
- Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, GU Serie Generale n.254 del 31-10-2009 - Suppl. Ordinario n. 197.
- Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, »Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali«, Gazzetta Ufficiale n. 227 del 28 settembre 2000 - Supplemento Ordinario n. 162.
- Downs, Anthony, Inside Bureaucracy, MA: Little, Brown, Boston, 1967.
- Drahoš, Peter (ured), Regulatory Theory, ANU Press, Canberra, 2017.
- Dujić, Slobodan, Razvoj in glavne značilnosti »tipskih modelov« organizacije državne oblasti, Ljubljana 2017.
- Galant, T. Maria, Is Italian Bureaucracy Exceptional? Comparing the Quality of Southern European Public Administration, Bulletin of Italian Politics, št.1, 2011(5-33).
- Golden, M.Marissa, What Motivates Bureaucrats?: Politics and Administration during the Reagan years, Columbia University Press, New York, 2000.
- Golden, Miriam, Electoral connections: the Effect of the Personal Vote on Political Patronage, Bureaucracy and Legislation in Postwar Italy, British Journal of Political Science, št.2, 2003, str. 189 -212.
- Hine, Davide, Governing Italy: The Politics of Bargained Pluralism, Clarendon Press Oxford, New York, 1993.
- Jambrek, Peter, Ustavna izvedba načela delitve oblasti, Teorija in praksa, št.27, 1990, str. 1179-1185.
- Kocjančič et al., Ustavno pravo Slovenije, Visoka upravna šola, Ljubljana, 2003.
- LEGGE 20 maggio 1970, n. 300, GU Serie Generale n.131 del 27-05-1970.
- Lewansky, R., The Development and Current Features of the Italian Civil Service system, v: Bekke, Hans, Van den Meer, M. Frits (urednika), Civil Service Systems in Western Europe, MA: Edward Elgar, Cheltenham and Northampton, 2000, str. 212-246.
- Massey, Andrew (ured), International Handbook on Civil Service Systems, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2011.
- Niskanen, William, Bureaucracy and Representative Government, Aldine press, New York, 1971.
- Ongaro, Edoardo, Public Management reform and Modernization: Trajectories of Administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain, Edward Elgar, Cheltenham in Northampton, 2009.
- Peters, Guy, Searching for a Role: The Civil Service in American Democracy, International Political Science Review, št. 4, 1993, str. 373-386.
- Rugge, Fabio, Administrative Tradition in Western Europe, v: Peters, B. Guy in Jon Pierre (urednika), Handbook of Public Administration, SAGE, Publications, London, 2003, str. 177- 191.
- Sager, Fritz, Rosser, Christian, Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy, Public Administration Review, št. 6, 2009, str. 1136-1147.
- Sgueo, Gianluca, L'evoluzione della disciplina del pubblico impiego prima del D.lgvo 165/2001, str. 7-9, www.diritto.it, 30.4.2018.
- Skidmore, Ethics and Public Service, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 537, 1995, s. 25-36
- Schnose, Viktoryia, Who is in charge here? Legislator, Bureaucrats and the Policy Making Process, Party Politics, str. 1-22, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.1009.4492&rep=rep1&type=pdf>, 19.4.2018.
- Sundel, Anders, What is the best Way to Recruit Servants? https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1378/1378579_2012_7_sundell.pdf, 22.4.2018.
- Testo aggiornato del decreto legislativo, 3 febbraio 1993, n. 29, GU Serie Generale n.119 del 25-05-1998 - Suppl. Ordinario n. 98.