

Александра Рабреновић\*  
Јована Мисаиловић\*\*

## Реформа службеничког система Италије – од Веберове бирократије до модерних јавних менаџера?

### 1. Уводна разматрања

Најважнији покретач напретка у готово свим сферама јавног живота представљају реформе. Тренд административних реформи које су преокупирале бирократске системе европских држава последњих деценија углавном је био усмерен ка „ослабљивању“ строгих правила која су успостављена у области јавног сектора.<sup>1</sup>

Традиционални модел службеничког система Италије заснован је на тзв. Наполеоновом моделу државне управе, са јасним и детаљним уређењем правног положаја државних службеника. То не треба да чуди, имајући у виду чињеницу да је Италија била део Наполеонових територија. Наиме, француски модел државне управе у њу је стигао „преко“ државе Пијемонт, претходнице модерне Италије. Карактеристике Наполеоновог модела државе укључују: јавни сектор који је својом специфичном и детаљном регулативом издвојен од система запошљавања у приватном сектору и примене општих прописа о раду; сталну каријеру (тзв. доживотни државни службеници); запошљавање путем јавног конкурса током којег се посебна пажња посвећује техничкој припреми кандидата; формални услови за пријем и „објективност“ селекцијских процедура приликом избора кандидата; промоција (напредовање) по основу стажа, односно одређеног

\* Научни сарадник, Институт за упоредно право, Београд, ORCID: 0000-0002-1159-9421, a.rabrenovic(AT)iup.rs.

\*\* Истраживач сарадник, Институт за упоредно право, Београд, ORCID: 0000-0003-0207-9640, j.misailovic(AT)iup.rs.

<sup>1</sup> Yves Emery, 'In-Depth Modernization of HRM in the Public Sector: The Swiss Way' in Andreas Ladner *et al.*, (eds) *Swiss Public Administration. Governance and Public Management* (Palgrave Macmillan 2019) 205, 220.

броја година старости и службе.<sup>2</sup> Традиционални портрет државних службеника у Италији подразумевао је не нарочито ефикасне запослене, који и поред тога уживају бенефите сигурног посла чекајући безбедно пензију.<sup>3</sup>

Историјски гледано, наведене карактеристике можда и нису биле једини разлог због ког се италијански службенички систем нашао на мети критичара који су указивали на неадекватну организацију у оквиру државног апарата и немогућност италијанског система да се прилагоди новим задацима и изазовима који су пред њега стављани током времена, узимајући у обзир све већи утицај који је Италија уживала међу европским земљама, потребе друштва и развој економије. Међутим, управо је немогућност прилагођавања променама које су биле неминовне, довела до тога да ригидност једног система попут италијанског, постане препрека неопходној трансформацији.<sup>4</sup>

Реформе које су уздрмале италијански службенички систем, почевши од последње деценије прошлог века, по много чему биле су управо резултат тежње да се административни службенички систем учини флексибилнијим у мери у којој је то прихватљиво. Главне одлике реформи, не само у Италији већ и у Великој Британији, Француској и Шпанији током 1980-их и 1990-их година, подразумевале су већу флексибилност у погледу уговора о запошљавању у јавним службама, већу мобилност унутар и ван државне администрације, јачање позиција менаџера које поставља Влада, децентрализацију у оквири-ма запошљавања, као и јачање института колективног преговарања.<sup>5</sup> Поред наведеног, најважнијим циљем реформи сматрало се усвајање „стилова“ управљања људским ресурсима какав познају компаније

---

<sup>2</sup> Edoardo Ongaro, 'The Napoleonic Administrative Tradition: Evolving Features and Influence on Public Management Reform in France, Greece, Italy, Portugal, Spain' in Martin Painter, B. Guy Peters (eds) *Tradition and Public Administration* (Palgrave Macmillan 2010) 121.

<sup>3</sup> Daniela Cristofoli *et al.*, 'Civil Service Reforms in Italy: The Importance of External Endorsement and Administrative Leadership' (2011) 24 (2) *Governance – International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 261-283.

<sup>4</sup> Alessandro Hinna, Federico Ceschel, 'Public Management Reform in Italy' in Maurizio Decastri *et al.* (eds), *Organizational Development in Public Administration. The Italian Way* (Palgrave Macmillan 2021) 105, 107.

<sup>5</sup> Maurizio Decastri, Filomena Buonocore, 'Organizing Public Administration' in Maurizio Decastri *et al.* (eds), *Organizational Development in Public Administration. The Italian Way* (Palgrave Macmillan 2021) 3.

у приватном сектору.<sup>6</sup> Услед овога, запослени су почели да се суочавају са тзв. модерном менаџерском логиком заснованом на ефикасности, квалитету услуге, отворености, флексибилности и брзини извршавања задатака.

Циљ овог рада јесте да истражи правни оквир реформе управљања људским ресурсима у систему државне управе Италије у последњих неколико декада, уз осветљавање ширег социолошког контекста реформе. Посебна пажња биће посвећена реформама предузетим крајем XX и почетком XXI века, који је обележен економском неизвесношћу и фискалним ограничењима. Рад ће анализирати три кључна елемента реформе: правни и институционални оквир, систем колективног преговарања и правно регулисање појединих функција управљања људским ресурсима. У закључним разматрањима ауторке ће покушати да дају одговор на питање у којој мери су спроведене реформе дале резултате и успеле да у традиционални службенички оквир уграде вредности новог јавног менаџмента.

## 2. Правни и институционални оквир реформе службеничког система

Традиционални италијански службенички систем представља пример веберовског модела бирократије. Њега одликује централизован и државни апарат, детаљно регулисан прописима, и професионална каријера која се углавном темељи на радном стажу и заштићеном положају, са отпором према иновацијама и променама.<sup>7</sup> Италијански службеници названи су у литератури „класичним бирократама“, подређеним политичарима<sup>8</sup> са којима су, међутим, неретко имали клијентелистичке везе.<sup>9</sup> Резултат таквог система био је да су државни службеници целу каријеру проводили у управи, где су високи руководиоци прошли све лествице каријере и имали

<sup>6</sup> Elisabetta Gualmini, 'Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States' (2008) 1 *Public Administration*, 81.

<sup>7</sup> Elisabetta Gualmini, 'Rewards for the High Public Office, the Case of Italy' in Marleen Brans, Guy Peters (eds), *Rewards for the High Public Office in Europe and North America* (Routledge 2014) 80-81.

<sup>8</sup> Joel Aberbach, Robert D. Putnam, Bert Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Harvard University Press 1981) 113.

<sup>9</sup> Elisabetta Gualmini (2014), 81.

гарантовану солидну пензију, засновану на просечној заради од последњих десет или петнаест година.<sup>10</sup>

Почетком деведесетих, италијанска државна управа почиње да се трансформише под идејама новог јавног менаџмента, који је у то време био већ широко распрострањен у великом броју европских земаља. Циљ реформе било је поједностављење, модернизација и побољшање ефикасности јавне управе како би се усвојили ЕУ и ОЕЦД (OECD) стандарди, и „класичне бирократе“ претвориле у „јавне менаџере“.<sup>11</sup> Реформа је такође била и последица скандала и суђења за корупцију и друга слична кривична дела у вези са злоупотребама у области јавног сектора, у јавности познат као Тангентополи (*Tangentopoli*, од *tangente*, што значи мито) или Манипулите (*mani pulite*, у преводу „чисте руке“).<sup>12</sup>

У периоду 1992-1993. године дошло је до првог таласа реформе службеничког система доношењем Закона бр. 421/1992<sup>13</sup> и Законодавне уредбе бр. 29/1993,<sup>14</sup> којима је отпочео „раскид са прошлошћу“. Прво је дошло до укидања посебног јавноправног режима у погледу запошљавања и система плата у државним службама у корист колективног преговарања, што је било праћено повећаном политизацијом позиција високих државних службеника. Додатно, Законодавна уредба је реафирмисала принцип управљања у складу са „новим“ концептима економичности, ефикасности и ефективности у области јавне управе. Поред тога, успостављене су јединице за евалуацију, односно службе интерне контроле, са задатком да „провере, кроз упоредну процену трошкова и поврата, постизање циљева, правилно и економично управљање јавним ресурсима, непристрасност и квалитет учинка у области јавне управе“.<sup>15</sup> Правни положај (неруководећих) државних службеника и руководећих државних службеника на највишим позицијама више није био регулисан посебним прописима јавног права, већ Законом о раду, као што је то случај и са запосленима у приватном сектору.<sup>16</sup> Једини изузеци односили су се на запослене у области

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Paola Bruni, *The Regulation of Executive Pay in the Public and Semi-Public Sector across the EU* (EIPA/ Leiden University 2017) 39.

<sup>12</sup> Barbara Gagliardi, 'The Legal Status of Italian Civil Servants, power point presentation'.

<sup>13</sup> Legge n. 421, del 23 ottobre 1992, *Gazzetta Ufficiale* n. 257/1992.

<sup>14</sup> Decreto Legislativo n. 29, del 3 febbraio 1993, *Gazzetta Ufficiale* n. 20/1993.

<sup>15</sup> Alessandro Hinna, Federico Ceschel, 125.

<sup>16</sup> Barbara Gagliardi.

спољних послова (дипломатија), полицију и судство, који су задржали посебне прописе о свом правном положају.

Специјални режим јавног права замењен је успостављањем преговарачког процеса између синдиката и Агенције за колективно преговарање у јавној управи (*Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni*, скр. ARAN, даље: АРАН). АРАН је основана 1993. године, као институција одговорна за заступање Владе у колективном преговарању са синдикатима у јавном сектору.<sup>17</sup> Заступање од стране АРАН-а обавезно је за већину државних органа и јавних установа, као што су министарства, школе, универзитети и томе слично.<sup>18</sup> Преговарање се одвија на два различита нивоа: 1) националном, где се преговара о општим правилима организације каријере, социјалним правима, итд. и 2) децентрализованом, у оквиру појединачних органа управе, где се одлучује о активностима обуке, бонусима за радни учинак, запошљавању руководећих државних службеника.<sup>19</sup>

Процес колективног преговарања донео је и читав низ додатних новина у службеничкој систем. Уговори о раду, закључени између Владе као послодавца, коју представља Агенција за колективно преговарање, и синдиката, постали су основни правни извор правила о статусу државних службеника.<sup>20</sup> Промовисан је „директан улаз“ у државну управу лица изван бирократских кругова, мобилност унутар јавног сектора, као и између приватног и јавног сектора. Формиране су нове јединице надлежне за оцену рада, а поред тога одређени део плата државних службеника везан је за њихов радни учинак.<sup>21</sup>

У другом таласу реформе, који се одиграо током 1997. и 1998. године, систем индивидуалног уговарања радних односа проширен је и на највише руководеће позиције, чиме је отворен пут и за широку политизацију руководећих службеничких радних места. Овај реформски потез, уведен Законом бр. 59/1997<sup>22</sup> и Законодавном уредбом бр. 80/1998,<sup>23</sup> неки аутори називају „пуном приватизацијом“ државне

<sup>17</sup> *Приручник за колективно преговарање и рјешавање спорова у јавној служби* (Међународна организација рада 2012), 33.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Elisabetta Gualmini (2014), 82.

<sup>20</sup> Elio Borgonovi, Edoardo Ongaro, 'The Civil Service in Italy' in Andrew Masseur (ed), *International Handbook on Civil Service Systems* (Edward Elgar Publishing 2011) 103, 112.

<sup>21</sup> Elisabetta Gualmini (2014), 82.

<sup>22</sup> Legge n. 59, del 15 marzo 1997, *Gazzetta Ufficiale* n. 63/1997.

<sup>23</sup> Decreto Legislativo n. 80, del 31 marzo 1998, *Gazzetta Ufficiale* n. 82/1998.

управе,<sup>24</sup> јер су готово сва радна места у државној управи потпала под нови радноправни режим колективног преговарања. Домен колективног преговарања проширен је на ниво руководећих радних места државних службеника, и уведен је тзв. „систем плена“ (*spoil system*, енг.), којим је дато овлашћење актуелној владајућој политичкој структури да или „потврди“ или удаљи са функције државне службенике на руководећим радним местима у прва три месеца од доласка нове политичке гарнитуре на власт.<sup>25</sup>

Циљ иницијалних реформи било је и смањење трошкова административног апарата, који је успешно и остварен у првој декади њиховог спровођења. Између 1992. и 2000. године удео укупног фонда зарада за запослене у јавном сектору (укључујући централну владу, регионе, локалне власти, оружане снаге и полицију) у бруто друштвеном производу смањен је за два процентна (са 12,6 на 10,6 процената), што је био значајан допринос консолидацији јавних финансија, који је Италији омогућио улазак у Европску монетарну унију.<sup>26</sup> Интересантно је да је крајем 2000. удео запослених у јавном сектору у односу на укупан број становника пао такође испод просека земаља ОЕЦД-а (ОЕСД).<sup>27</sup> Сходно томе, Басани сматра да се главни проблем јавне управе у Италији 2000. године није више огледао у великим трошковима администрације, већ у квалитету услуга које јавна управа пружа, заједно са квалитетом регулативе и регулаторним и бирократским оптерећењем наметнутим појединцима и фирмама.<sup>28</sup>

Реформе система настављене су кроз усвајање Законодавне уредбе бр. 165/2001 (тзв. пречишћени Закон о јавном запошљавању) 2001. године.<sup>29</sup> Заједно са секторским колективним уговорима, ова Законодавна уредба представља основне правне изворе „новог приватизованог радног односа“ у јавној управи. У члану један, као циљеви Законодавне уредбе истичу се: повећање ефикасности рада државних службеника кроз координисан развој система јавног информисања; рационализовање трошкова рада јавне управе; боље коришћење људских ресурса, обезбеђење обуке и професионалног развоја запослених, гарантовање

<sup>24</sup> Barbara Gagliardi.

<sup>25</sup> Elisabetta Gualmini (2014), 82.

<sup>26</sup> Franco Bassanini, 'Twenty Years of Administrative Reform in Italy' (2009) 3 Review of Economic Conditions in Italy, 370.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Decreto Legislativo n. 165 del 30 marzo 2001, *Gazzetta Ufficiale* no. 106/2001.

једнаких могућности за раднице и раднике, уз примену услова који су слични онима који се примењују у приватном сектору.<sup>30</sup> Законодавном уредбом је потврђена улога синдиката у преговарању о индивидуалним условима рада и платама државних службеника. Задржани су и изузеци од овог правила, а посебни прописи о радном статусу задржани су за поједине категорије као што су судије, универзитетски професори, оружане снаге и полиција. Законодавна уредба нарочито истиче улогу руководиоца, којима поверава менаџерску одговорност за управљање људским и финансијским ресурсима (чл. 5).

Берлусконијева влада је 2002. године донела Закон бр. 145,<sup>31</sup> који је проширио претходно поменути „систем плена“ на радна места средњег менаџмента у државној управи (руководеће државне службенике друге класе). Минимални временски период на који су ови државни службеници закључивали уговоре је укинут, а већи број лица изван државне службе добило је директан приступ вишим позицијима. Ове реформе довеле су до жестоке политичке дебате у Италији, јер су многи сматрали да воде ка „американизацији“ италијанског службеничког система.<sup>32</sup>

У току 2009. године спроведена је тзв. *Brunetta* реформа (по презимену тадашњег министра за јавну управу који је иницирао доношење овог прописа, Рената Брунети (*Renato Brunetta*), на основу Законодавне уредбе бр. 150/2009.<sup>33</sup> Овом Законодавном уредбом ојачан је систем управљања учинком у јавној управи, а плате државних службеника директно су доведене у везу са оствареним резултатима рада. Циљ реформе био је такође и повећање транспарентности обавезним објављивањем нивоа плата на веб-сајту Одељења за јавну управу.<sup>34</sup>

Додатно, *Brunetta* реформом систем синдикалних односа, улога менаџмента, систем награђивања, дисциплински режим и систем колективног преговарања у јавном сектору претрпели су значајне промене. Реформистичка интервенција, која изражава јасну „деконтрактуализацију“ радног односа у државној управи,<sup>35</sup> била је инспирисана потребом за ефикасношћу, ефективношћу, непристрасношћу, меритократијом и оснаживањем државних службеника, а посебно „јавних

<sup>30</sup> Alessandro Hinna, Federico Ceschel, 121.

<sup>31</sup> Legge n. 145, del 15 luglio 2002, *Gazzetta Ufficiale* n. 172/2002.

<sup>32</sup> Elisabetta Gualmini (2008), 82.

<sup>33</sup> Decreto Legislativo n. 150, del 27 ottobre 2009, *Gazzetta Ufficiale* no. 254/2009.

<sup>34</sup> Elio Borgonovi, Edoardo Ongaro, 115.

<sup>35</sup> Alessandro Hinna, Federico Ceschel, 122.

менаџера“. Правац реформи подразумевао је редефинисање система оцењивања и транспарентности рада државних службеника, и измене у области руковођења, као и у области права и обавеза запослених из радног односа, посебно у погледу њиховог учинка и дисциплинских мера, о чему ће бити више речи касније у тексту.<sup>36</sup>

Половином двехиљадитих, економска криза снажно је погодила Италију и одредила нови смер реформе службеничког система, који је био усмерен првенствено на консолидацију јавних финансија.<sup>37</sup> У 2011. години Влада Италије донела је пакет мера које су познате под називом „Сачувај Италију“ (*Salva Italia*). Међу њима је и Законска уредба бр. 201/2011,<sup>38</sup> којом је ограничена висина плата државних службеника, а чије су одредбе преточене у текст Закона бр. 214/2011.<sup>39</sup> Наиме, члан 23. Законске уредбе предвидео је да плата државних службеника не може да буде виша од плате првог председника Касационог суда (*primo Presidente della Corte di Cassazione*).<sup>40</sup> Сви уговори о раду у јавном сектору у којима је предвиђена могућност повећања плате за период 2006-2007. године и 2008-2009. године били су замрзнути, како би се избегао прекомеран раст фонда зарада. Укинута су, такође, и сви додаци на плате за државне службенике, као и фондови из којих су плате могле да се повећају на основу преговарања. Национални процес колективног преговарања за 2010-2012. годину такође је суспендован, а плате руководиоца смањене су од пет до десет посто.<sup>41</sup>

На пољу запошљавања у државној управи даље измене уследиле су Законом бр. 190/2012,<sup>42</sup> тзв. „антикорупцијским законом“, којим су унете измене у законодавни оквир у циљу спречавања и сузбијања незаконитости рада и сукоба интереса унутар државне управе. Након тога, Законска уредба бр. 90/2014<sup>43</sup> (претворена у Закон бр. 114/2014)<sup>44</sup> донела је неке даље и значајне новине, не толико у погледу побољшања

---

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Paola Bruni, 39.

<sup>38</sup> Decreto Legge n. 201, del 6 dicembre 2011, *Gazzetta Ufficiale* no. 276/201.

<sup>39</sup> Legge n. 214, del 22 dicembre 2011, *Gazzetta Ufficiale* n. 300/2011.

<sup>40</sup> Paola Bruni, 39.

<sup>41</sup> OECD, 'Public Sector Compensation in Times of Austerity'.

<sup>42</sup> Legge n. 190, del 6 novembre 2012, *Gazzetta Ufficiale* n. 265/2012.

<sup>43</sup> Decreto Legge n. 90, del 24 giugno 2014, *Gazzetta Ufficiale* no. 144/2014.

<sup>44</sup> Legge n. 114, del 11 agosto 2014, *Gazzetta Ufficiale* n. 90/2014.



самог функционисања државног сектора, већ у погледу смађења трошкова рада и запошљавања младих.<sup>45</sup>

Најзад, у августу 2015, донет је и нови Закон о реформи јавне управе,<sup>46</sup> чији је циљ био побољшање ефикасности и транспарентности рада управе путем дигитализације, поједностављења административних поступака, спровођење антикорупцијских мера, рационализације и делотворније контроле рада органа управе.<sup>47</sup>

### 3. Колективно преговарање у јавном сектору као нови правни темељ службеничког система

Структура колективног преговарања у јавном сектору у целини је била осмишљена 1993, измењена 1997, а потом реформисана 2009. године, кроз претходно поменућу *Brunetta* реформу и споразум Владе и главних синдикалних конфедерација. Овим је преговарачка структура у јавном сектору усклађена са моделом који постоји у приватном сектору.

Иако лица на руководећим и неруководећим позицијама у оквиру јавне управе уживају право на различите преговарачке процесе који воде до колективних уговора, сама структура преговарања је слична. Време важења колективног уговора је 3 године – како за нормативна питања, тако и за питања у погледу плата.<sup>48</sup>

Колективно преговарање у јавној управи има двостепену структуру. Први, „главни“ ниво, је национални ниво на коме се закључују национални колективни уговори који покривају највише по четири подсектора, једнако и за лица на неруководећим и руководећим радним местима. Тачан број и састав субјеката права на колективно преговарање одлучује се споразумом АРАН-а и репрезентативне конфедерације синдиката.<sup>49</sup>

Други ниво преговарачке структуре је децентрализовани ниво преговарања између једног послодавца (начелника општине, ректора

<sup>45</sup> Alessandro Hinna, Federico Ceschel, 127.

<sup>46</sup> Овај акт познат је под називом *Legge Madia*, који је добио по имену министра који га је иницирао. Legge n. 124, del 7 luglio 2015, *Gazzetta Ufficiale* n. 187/2015.

<sup>47</sup> Paola Bruni, 41.

<sup>48</sup> *Collective Bargaining in the Public Service in the European Union*, Working Paper No. 309 (ILO 2015) 7.

<sup>49</sup> *Ibid.*, 8.

универзитета, председника региона, министра одређеног ресора и сл.), или његовог делегата, и представника националних синдиката потписника колективног уговора који се примењује у том сектору.<sup>50</sup> Децентрализовани преговори и споразуми са једним послодавцем су скоро универзално распрострањени у јавном сектору и у потпуној су супротности са реалношћу приватног сектора.

Изнад ова два нивоа, постоји виши ниво на ком преговарају АРАН и репрезентативна конфедерација синдиката. На овом нивоу закључују се колективни уговори којима се регулишу питања која се тичу два или више подсектора (нпр. рад на даљину, флексибилни уговори о раду, итд.). Број и састав преговарачких страна за преговарање на вишем нивоу мора бити одређен пре него што се отпочне са преговарањем на националном нивоу.<sup>51</sup>

Током преговарања, лица која преговарају на страни државе добијају инструкције од „секторског комитета“ – тела које представља сваки сегмент јавне управе који преговара у конкретном случају (нпр. министарства, фискалне агенције, школе, универзитети, национална здравствена служба, јавна предузећа, и сл.).<sup>52</sup> Поменуте инструкције морају претходно бити одобрене од стране Владе, која одређује и циљеве који се морају постићи преговарањем.

Да би колективни уговор био закључен, и процес колективног преговарања ваљано окончан, АРАН мора имати потврду Ревизорског суда (*Corte dei Conti*). Колективни уговори на нижем нивоу такође подлежу одобрењу Одбора ревизора, који проверава усклађеност колективног уговора са законом и колективним уговором закљученим на вишем нивоу.<sup>53</sup>

Економска криза која је снажно погодила Италију средином две хиљадитих утицала је и на процес колективног преговарања, због стриктних фискалних ограничења. И поред добро осмишљеног процеса преговарања, озбиљан мањак новца у буџету довео је до ситуације да се колективни уговори на вишим нивоима преговарања нису мењали у периоду од скоро девет или више година.<sup>54</sup> Уместо тога, на-

<sup>50</sup> Lorenzo Bordogna, 'Italy: Industrial Relations in Central Public Administration – Recent trends and features' (Eurofound 2014).

<sup>51</sup> *Collective Bargaining in the Public Service in the European Union*, 8.

<sup>52</sup> Lorenzo Bordogna (2014).

<sup>53</sup> *Collective Bargaining in the Public Service in the European Union*, 8.

<sup>54</sup> European Public Service Union, 'Collective Bargaining Developments in the Public Services'.

ступила је серија замрзавања нивоа плата, праћена дугорочним процесима колективног преговарања, који нису финализирани услед очекивања да се Влада обавезе да финансира повећање плата. Оквирни колективни уговор за јавни сектор за 2016-18. потписан је у новембру 2016. године, али тек крајем 2017. и почетком 2018. коначно су завршени преговори о колективним уговорима за централни и локални ниво власти и здравство. Колективно преговарање настављено је током кризе настале пандемијом Ковида-19, о питањима као што су здравље и безбедност, али синдикати још увек нису преузели иницијативу да поново започну преговарање о главним колективним уговорима у јавном сектору.<sup>55</sup>

#### 4. Утицај реформе на различите елементе система управљања људским ресурсима

Реформе службеничког система Италије различито су се одразиле на поједине елементе правног положаја запослених у јавној управи, тј. система управљања људским ресурсима. Законодавна уредба бр. 150/2009, или како је неки аутори називају „Реформска уредба“,<sup>56</sup> као основ *Brunetta* реформе, увела је и прецизирала концепт планирања људских ресурса, и унела значајне измене у процес запошљавања руководећих државних службеника, док је процес запошљавања неруководећих државних службеника остао непромењен. Реформске мере нагласак су такође ставиле на оцену рада запослених, који је везан за организациони учинак и јачање одговорности менаџера.

Принцип мериторности (или професионалних способности) при запошљавању остао је темељ службеничког система, који је гарантован чак и Уставом Италије. Наиме, члан 97. италијанског Устава, предвиђа да државни службеници улазе у јавну управу путем јавног конкурса, осим у посебним случајевима дефинисаним законом. Правила запошљавања детаљније су уређена Законодавном уредбом бр. 165/2001 (тзв. пречишћени Закон о јавном запошљавању).

У пракси, запошљавање у јавном сектору одликује се јако великим бројем пријава заинтересованих кандидата, које прати спровођење дугих конкурсних процедура. Кандидати полажу испит општег знања

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Barbara-Chiara Ubaldi, Jordan Holt, *Modernising Public Administration A Study on Italy* (OECD 2010) 21.

на заједничком конкурс за пријем у јавну управу, без обзира на техничку специјалност радног места за које се прима у службу. Испит општег знања састоји се од провере познавања административних процедура и законске материје, без довољно фокуса на друге вештине кандидата.<sup>57</sup> Комисије за запошљавање чине запослени органа управе који спроводе конкурс, а не стручњаци за запошљавање који би познавали-е различите технике процеса селекције.<sup>58</sup>

Да би превазишла постојећа ограничења, Законодавна уредба бр. 150/2009 поставила је нови правни оквир за запошљавање руководиоца на основу принципа професионалних способности и компетенција које кандидати треба да имају за руководеће радно место. Запошљавање руководиоца врши се путем јавног конкурса, а описи послова за упражњена радна места морају бити објављени на веб страници органа управе како би се обезбедио висок степен транспарентности и једнаких могућности за све кандидате. Критеријуми за запошљавање руководиоца су: 1) техничке и управљачке вештине; 2) претходни резултати рада и добијене оцене у раду (ако се ради о кандидату који има радно искуство у управи) и 3) претходно искуство на руководећим позицијама, унутар или ван јавне управе.<sup>59</sup> Менаџери који буду примљени на ова радна места имају обавезу да заврше шестомесечни период обуке у иностранству (у управама држава чланица ЕУ или међународним организацијама).<sup>60</sup>

Задржан је концепт менаџерске слободе и одговорности руководиоца, заснован на принципу новог јавног менаџмента „пустите менаџере да управљају“ (*let the managers manage*). Менаџери су одговорни за доношење управних аката и радњи, као и за финансијско, техничко и административно управљање. Менаџерима су дата и изворна овлашћења за управљање финансијским и људским ресурсима. Они имају ултимативну одговорност за спровођење управних активности и остварене резултате рада организационе јединице којом руководе.<sup>61</sup>

Унете су и значајне новине које се односе на оцењивање запослених, које је повезано са оценом организационог учинка и другим функцијама управљања људским ресурсима. У успостављању новог

---

<sup>57</sup> OECD, *OECD Economic Surveys: Italy, 2021* (OECD 2021).

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Barbara-Chiara Ubaldi, Jordan Holt, 53.

<sup>61</sup> Члан 4. Законодавне уредбе бр. 165/2001.

система оцењивања индивидуалног и организационог учинка јасно се види намера законодавца да пружи подстицај стварању организационе структуре која је оријентисана на остваривање резултата, што је у потпуности у складу са идејама новог јавног менаџмента.

Како је оцена индивидуалног учинка везана за оцену организационог учинка, сваки орган управе дужан је да самостално одреди своје циљеве и индикаторе за њихово остварење, а индивидуални радни циљеви морају да буду у складу с постављеним организационим циљевима.<sup>62</sup> Руководиоци државних органа у обавези су да до 31. јануара сваке године утврде трогодишње стратешке програме који идентификују стратешке смернице и циљеве, као и индикаторе за мерење и оцењивање учинка организације.<sup>63</sup> У случају да то не учине, руководиоцима се забрањује исплата месечне плате, а државни орган не може да запошљава ново особље, нити ангажује лица по основу уговору о делу.<sup>64</sup>

Грађанима је дата важна улога у процесу мерења организационог учинка, јер је сваки орган управе дужан да успостави систем за оцену задовољства корисника и грађана у погледу квалитета услуге коју тај државни орган пружа, и активности коју обавља. Резултати анкете о степену задовољства грађана објављују се једном годишње на веб страници државног органа.<sup>65</sup> Оцена грађана директно се комуницира и независном телу за оцењивање степена задовољства услугама и активностима које се пружају, односно обављају, у складу са процедурама које је то тело установило.<sup>66</sup>

Оцењивање запослених различито је уређено за руководиоце и остале запослене у јавном сектору, и засновано је на тимском и организационом учинку. Оцена руководиоца заснива се првенствено на оцени испуњености циљева организационе јединице којом руководе и целе организације.<sup>67</sup> Оцена рада осталих запослених, са друге стране,

<sup>62</sup> Члан 3, став 2. Законодавне уредбе бр. 150/2009.

<sup>63</sup> Члан 10. Законодавне уредбе бр. 150/2009. Уредбом је установљена и Национална комисија за оцену, транспарентност и интегритет, која је добила надлежност за ову област развоја методологије праћења учинка.

<sup>64</sup> Члан 10, став 5. Законодавне уредбе бр. 150/2009.

<sup>65</sup> Члан 196, став 4. Законодавне уредбе бр. 150/2009.

<sup>66</sup> Члан 196, став 2. Законодавне уредбе бр. 150/2009.

<sup>67</sup> Због тога су критеријуми оцењивања руководиоца: испуњење индикатора учинка који се односе на област којом руководе (којима се приписује превлађујућа тежина у укупној оцени), квалитет осигураног доприноса учинку целе организације,

заснива се на оцени рада тима у коме службеник ради – степену постизања специфичних групних циљева у које је појединац укључен и квалитету доприноса учинку организационе јединице којој припадају – а затим и на оцени вештина професионалног односа послу.<sup>68</sup>

Оцењивање је јасно повезано са другим функцијама управљања људским ресурсима, као што су плате и награђивање, напредовање и професионални развој. Одлична оцена рада основ је за неколико бонуса: годишњи бонус за изврсност (у границама расположивих ресурса државног органа,<sup>69</sup> б) годишњу награду за иновацију, коју додељује појединачно сваки државни орган и чија је вредност једнака износу годишњег бонуса за изврсност;<sup>70</sup> в) посебан додатак на плату, који се даје ограниченом броју запослених, за висок степен развијености њихових професионалних вештина и индивидуалне и колективне резултате које је показао систем оцене учинка.<sup>71</sup> Оцена рада такође је и основ за напредовање у служби,<sup>72</sup> и професионални развој који укључује давање могућности за напредне курсеве обуке на националном и међународном нивоу.<sup>73</sup>

Што се тиче система плата, утврђивање фиксног дела плате запослених у јавној управи на националном и регионалном нивоу у надлежности је АРАН-а. АРАН такође има овлашћење за аутентично тумачење уговорних клаузула и уређење радних односа у јавној управи, укључујући и плате службеника.<sup>74</sup>

У пракси, висина плата за исто радно место у различитим органима управе варира у зависности од висине додатка за позицију/радно место, бонуса за радни учинак (посебно у случају руководићих државних службеника) и година радног стажа.<sup>75</sup> Истраживање које је спроведено 2012. године показало је да бонус за радни учинак руководиоца

---

а затим и остварење специфичних индивидуалних циљева. Поред тога, оцењују се и компетенције руководиоца, као што су професионалне и менаџерске вештине које је руководиоца показао. Члан 9, став 1. Уредбе.

<sup>68</sup> Члан 9, став 2. Законодавне уредбе бр. 150/2009.

<sup>69</sup> Члан 21. Законодавне уредбе бр. 150/2009.

<sup>70</sup> Члан 22. Законодавне уредбе бр. 150/2009.

<sup>71</sup> Члан 23. Законодавне уредбе бр. 150/2009.

<sup>72</sup> Члан 24. Законодавне уредбе бр. 150/2009.

<sup>73</sup> Члан 26. Законодавне уредбе бр. 150/2009.

<sup>74</sup> Paola Bruni, 37.

<sup>75</sup> Aleksandra Rabrenović, *Evropski sistemi plata i nagrađivanja državnih službenika* (Institut za uporedno pravo 2019) 80.

Министарства правде представља само једну петину бонуса за радни учинак у Министарству просвете.<sup>76</sup> То је последица не само различите оцене рада већ и висине фонда за бонусе у оквиру органа управе и броја државних службеника који ове бонусе добијају.

У складу са постојећим прописима, сви органи управе дужни су да достављају податке о платама АРАН-у. АРАН, заједно са Националним институтом за статистику, припрема тромесечне извештаје о анализи плата у јавном сектору које доставља Влади и надлежним парламентарним одборима. Поред прикупљања података о висини плата у јавном сектору, АРАН, у сарадњи са Националним институтом за статистику, анализира и податке о просечној висини плата у јавном и приватном сектору. Циљ ових анализа јесте извештавање Владе о стању у јавном сектору, како би могла благовремено да реагује у случају нарушавања компететивности и привлачности управе као послодавца.

## 5. Закључна разматрања

Јавна управа Италије прошла је кроз три главна реформска таласа у последње три деценије. С обзиром на дуготрајан и мукотрпан процес кроз који је прошао италијански систем јавне управе не зна нећује што се у литератури неретко може пронаћи схватање према којем се промене које су наступиле у Италији посматрају као „реформа реформе“.<sup>77</sup> Први талас промена уследио је 1993. године, када је радни однос велике већине државних службеника „приватизован“, са изузетком неких група, укључујући полицију и оружане снаге, судије, универзитетске наставнике, дипломате. Други талас, током 1997. и 1998. године, често називан *група приватизација*, увео је флексибилност у регулисању правног положаја руководећих државних службеника, ојачао улогу и обим колективног преговарања на националном и, посебно, на децентрализованом нивоу појединачног послодавца, омекшавајући централизовану контролу од стране државе кроз рад Ревизорског суда надлежног за одобравање колективних уговора у јавном сектору, како на националном, тако и на локалном нивоу. Трећи талас реформи, инициран 2009. године, назван *Brunetta* рефор-

<sup>76</sup> Paola Bruni, 47.

<sup>77</sup> Sabrina Cavatorto, 'Restyling Public Management–Inspired Reforms' in Sabrina Cavatorto, Antonio La Spina (eds), *The Politics of Public Administration Reform in Italy* (Palgrave Macmillan 2020) 43-44.

ма, донео је делимичне измене у погледу законског регулисања радног односа државних службеника и успоставио ужа ограничења у погледу колективног преговарања у области јавног сектора, посебно на децентрализованом нивоу појединачног послодавца. Међутим, основни принципи приватизације и „контрактуализације“ радног односа нису уклоњени. *Brunetta* реформа унела је значајне промене у систем запошљавања руководећих државних службеника, као и у оцењивање државних службеника, које је постало важна тачна и за друге функције људских ресурса као што је награђивање, напредовање и професионални развој.

Питање које се, међутим, поставља јесте у којој мери је италијански службенички систем суштински реформисан кроз ова три таласа реформи и унапређен у односу на почетно стање? Да ли су Веберову бирократију заиста успели да замене модерни јавни менаџери?

Бројни аутори сматрају да упркос значајним правним и институционалним реформама државне управе које трају читаве три деценије, Италија није успела да направи суштинске промене у функционисању службеничког система и државне управе у целини.<sup>78</sup> У том смислу, постојећи службенички систем може се окарактерисати као нео-веберијски модел у коме, упркос јасној примени менаџерских инструмената (као што је оцена учинка, јачање менаџерске одговорности итд.), није дошло до суштинске промене у односу одговорности државне управе према грађанима и делотворнијем пружању услуга, већ се коришћење менаџерских алата само комбинује са традиционалним веберовским бирократским системом.<sup>79</sup> У прилог овој тези говоре и резултати истраживања које је спроведено у јавном сектору Италије 2015. године, у коме је већина учесника, односно јавних менаџера, истакла да у раду у великој мери користи менаџерске инструменте, али у исто време изразила уверење да спроведене реформе нису биле успешне.<sup>80</sup> Поред тога, истраживање о компетенцијама менаџера у јавној управи које је спроведено 2018. године, указало је на

---

<sup>78</sup> Edoardo Ongaro *et al.*, 'Italy: Set Along a Neo-Weberian Trajectory of Administrative Reform?' in Gerhard Hammerschmid (eds), *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top* (Edward Elgar Publishing 2016) 193.

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> Истраживање је спроведено у оквиру упоредног истраживања заснованог на анкети више од 6700 највиших државних службеника у 17 европских земаља, којим се испитивао утицај реформи новог јавног менаџмента у Европи из компаративне перспективе. Edoardo Ongaro *et al.* (2016), 190.



недостатак менаџерских, комуникативних и организационих вештина код руководиоца у јавној управи.<sup>81</sup> Док јавни менаџери не сматрају да су ове компетенције кључне за њихов рад, мишљење грађана и компанија укључених у истраживање је потпуно супротно. Корисници услуга јавне управе сматрају да су основни недостаци у раду јавних менаџера управо организационе и менаџерске вештине, којима није поклоњена довољна пажња у току професионалног развоја запослених у јавној управи.

Са друге стране, италијански пример реформи показује да не постоји једноставно решење или један идеалан тип службеничког система и управљања људским ресурсима у јавном сектору. Да би реформе биле успешне, потребно је направити баланс и компромис између индивидуализације и делегирања у управљању људским ресурсима, како би се побољшала прилагодљивост и флексибилност службеничког система с једне стране, и осећаја колективности, заједничких вредности и односа међусобног поверења међу запосленима у јавном сектору с друге стране. Питање како уравнотежити фрагментацију и интеграцију, индивидуализацију и заједничке идентитете, те притисак тржишта и културну кохезију, велики је изазов у реформама управљања људским ресурсима не само у Италији већ и у бројним другим европским земаљама.<sup>82</sup>

Сви ови налази упућују на то да је питање даљих реформи у области службеничког система у Италији још увек актуелно, посебно у погледу потребе да се пажња преусмери са правила и процедура на људе и стварне проблеме са којима се запослени у јавној управи свакодневно суочавају.<sup>83</sup> У том смислу, оправдано је поставити питање на који начин се продуктивност рада у оквиру службеничког система може унапредити. Могући одговори могли би бити усмерени на смањење

<sup>81</sup> На Форуму јавне управе, 2018. године, представљено је истраживање овог форума о вештинама италијанских јавних менаџера, кроз анализу узорка од око 1350 запослених руководиоца у јавном сектору. Ernesto De Nito, Mario Pezzillo Iacono, 'Rethinking the Concept of Competencies for Public Managers' in Maurizio Decastri *et al.* (eds), *Organizational Development in Public Administration* (Palgrave Macmillan 2021) 45.

<sup>82</sup> Per Lægread, Lois Recascino Wise, 'Transitions in Civil Service Systems: Robustness and Flexibility in Human Resource Management' in Frits van der Meer *et al.* (eds), *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century* (Palgrave Macmillan 2015) 222.

<sup>83</sup> О могућим предлозима који су до сада расправљани у италијанској теорији Ben Kuipers *et al.* 'The Management of Change in Public Organisations: A literature review' (2013) 1 *Public Administration*, 20.

трошкова, реорганизацију рада унутар сектора, успостављање јасних процедура и стандарда понашања. Претходно наведено је без сумње нужно спровести, али при том не треба заборавити да је најважнији елемент успешне јавне управе њени запослени, који морају свој посао обављати ваљано како би сви они који се „користе“ резултатима њиховог рада могли да успоставе угледан систем рада државних службеника. У том смислу, потребно је утицати на побољшање квалитета људских ресурса у јавној управи, јачати њихове компетенције, улагати у њихово радно искуство и мотивацију на послу, подстицати осећај службења грађанима, личне способности и вредности.