

REFORMA SLOVENSKEGA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV IN PROCES VKLJUČEVANJA V EVROPSKO UNIJO

Povzetek. *Reforma javne uprave je stalen in kontinuiran proces, ki poteka tako v članicah Evropske unije kot tudi v državah Srednje in Vzhodne Evrope. V procesu vključevanja Slovenije v Evropsko unijo je vloga javne uprave še posebej pomembna, saj mora Slovenija pred vključitvijo v mednarodno integracijo kot je Evropska unija razviti in prilagoditi upravne sisteme do te mere, da bodo sposobni delovati v okviru evropskih upravnih integracij. V tem smislu je reforma sistema javnih uslužbencev videna kot temeljna administrativna reforma. Sistem javnih uslužbencev je od osamosvojitve doživel že toliko popravkov in posegov, ki pa so pripomogli le k večji nepreglednosti in neučinkovitosti. Reforma sistema javnih uslužbencev je že od začetka tesno povezana z integracijo v Evropsko unijo in je tudi eden temeljnih ciljev v strategiji Vlade Republike Slovenije.¹ V prispevku bomo zato glavni poudarek namenili odgovoru na vprašanje, kako se reforma sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo povezujeta v Sloveniji in ali bo Slovenija po vstopu v Evropsko unijo imela "evropski" sistem javnih uslužbencev. V skladu s tem bi proces vključevanja v Evropsko unijo in zahteve le-te veljalo izkoristiti za izgradnjo sodobnega in učinkovitega sistema javnih uslužbencev.*

Ključni pojmi: *javna uprava, Evropska unija, reforma, Slovenija, javni uslužbenci*

Vključevanje Slovenije v Evropsko unijo je bilo že od osamosvojitve naprej postavljeno kot eden strateških ciljev. Težnje po povezovanju temeljijo predvsem na objektivnem, že dolgo trajajočem gospodarskem, političnem in kulturnem

* Dr. Marjan Brezovšek, izredni profesor na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

* Mag. Miro Haček, asistent na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

¹ Vlada Republike Slovenije je leta 1999 sprejela temeljne ciljne usmeritve v procesu vključevanja v Evropsko unijo. Pod točko 3 navaja tudi "temeljito strukturno in funkcionalno reformo javne uprave s ciljem povečanja učinkovitosti in prilagoditve upravne strukture tisti v državah članicah Evropske unije" (Strategija Vlade Republike Slovenije, 1998). Reforma sistema javnih uslužbencev je ključen, večinski del reforme javne uprave (Trpin, 1995: 443-455).

sodelovanju. Polnopravno članstvo v Evropski uniji se zato pojmuje kot najpomembnejši strateški interes Slovenije, ki (je) pomenil tudi spodbudo v celotnem procesu demokratičnega prehoda (Zajc, 1998).

Slovenija je že od osamosvojitve naprej gradila institucionalne odnose z Evropsko unijo. Aprila 1993 je bil podpisan sporazum o sodelovanju, junija 1996 pa pridružitveni sporazum, istega leta pa je Slovenija tudi uradno zaprosila za polnopravno članstvo. Pridružitveni sporazum predstavlja podlago za odnose med Slovenijo in Unijo ter nudi okvir za politični dialog, ekonomske, socialne in kulturne odnose ter zagotavlja osnovo za tehnično in finančno pomoč Unije ter okvir za postopno integracijo. Leta 1998 je Vlada Republike Slovenije sprejela strategijo RS za vključevanje v Evropsko unijo, ki kot eno prednostnih področij izpostavlja področje reforme javne uprave. Med načini prilagajanja Evropski uniji, ki jih predvideva strategija, so posebej poudarjeni predvsem strukturno prilagajanje skupnim politikam Evropske unije, temeljita strukturna in funkcionalna preobrazba javne uprave in obveščanje slovenske javnosti. Julija 1997 je Evropska komisija oblikovala Agendo 2000, v kateri je poudarjen zlasti pomen učinkovitega vključevanja pravnega reda Evropske unije v domači pravni red. Komisija se je tudi zavezala, da bo vsakoletno poročala o razvoju vsake izmed kandidatk. V poročilih je posebna pozornost namenjena vprašanju, ali je posamezna kandidatka sposobna prevzeti obveznosti članstva. Ta zahteva se ne nanaša le na usklajevanje zakonodaje, ampak predvsem na razvoj potrebne pravosodne in upravne usposobljenosti za izvajanje pravnega reda Evropske unije. Pomen ustreznih in učinkovitih upravnih struktur je namreč pomemben že v fazi vključevanja, saj bodo ravno te upravne strukture tiste, ki bodo čez leto ali dve morale izvajati evropski pravni red.

Zahteve, merila in kriteriji Evropske unije

Evropska unija pri urejanju javnega sektorja ne postavlja izrecnih zahtev glede načina urejanja tega področja in ne vsiljuje posameznih modelov ureditve, temveč to v celoti prepušča nacionalnim zakonodajam (Haček, 2001). Na področju javnega sektorja so pomembni predvsem splošni politični kriteriji, ki določajo, da morajo imeti države "stabilne institucije, ki zagotavljajo demokracijo, vladavino prava, človekove pravice ter varstvo manjšin". Glede javne uprave je madridska konferenca leta 1995 navedla, da bo integracija kandidatk zahtevala "prilagoditev njihovih upravnih struktur" (Fournier, 1997). Rimska pogodba ne vsebuje določb, ki bi bile splošno veljavne za področje uprave. Razen nekaj redkih primerov ni predpisov skupnosti, ki bi se nanašali na vodenje javne uprave. Po načelu subsidiarnosti so vlade v posameznih državah odgovorne za svoje uprave (Bonwitt, 1998). Evropska unija je predvsem institucionalna struktura, zato je vprašanje upravljanja zelo pomembno. Kljub temu pa Evropska unija pri urejanju javnega sektorja ne postavlja izrecnih zahtev glede načina urejanja tega področja in ne vsiljuje svojih modelov, temveč to v celoti prepušča nacionalnim zakonodajam. Evropska komisija pa kljub odsotnosti neposrednih naporov skuša vplivati na to, kako kandidatke oblikujejo lasten pravni sistem. Zato je na področju javne uprave oblikovala predvsem

splošna priporočila oziroma standarde, ki so skupni evropskemu upravnemu prostoru (European Administrative Space)² ter mehanizem "obligation de resultat".

Z mehanizmom "obligation de resultat" nalaga Evropska unija kandidatkam obveznosti v obliki rezultatov, ki bi jih naj dosegle. Države smejo oblikovati svojo javno upravo kot želijo, vendar pa mora ta delovati na način, da naloge skupnosti izpolnjujejo učinkovito ter dosegajo rezultate politike, ki jih zastavlja Unija. Na tej podlagi zahteva Evropska unija od kandidatke zanesljiv sistem upravljanja, ki bo sposoben v svoj pravni red vključiti standarde in zakonodajo skupnosti in zagotavljati njihovo izvajanje znotraj svojih meja. Evropska unija zahteva tudi doslednost med politiko Unije in notranjo politiko kandidatke skozi čas. Kandidatke morajo biti sposobne napredovati skupaj z Unijo.

Kljub odsotnosti enotne zakonodaje, so se v Evropski uniji oblikovali standardi evropskega upravnega prostora. Ti standardi ne predstavljajo pravnega reda Evropske unije (*acquis communautaire*), temveč se navajajo kot neformalni del pravnega reda³ (Kerševan, 1998). Upoštevanje standardov delovanja evropske javne uprave se v državah članicah razume samo po sebi. Države članice so na podlagi medsebojnega zблиževanja znotraj evropske integracije izpeljale tudi več reform za izboljšanje teh standardov.

Enotnega evropskega modela urejanja položaja javnih uslužbencev ni, zato je v državah članicah mogoče zaslediti velike razlike glede ureditve položaja javnih uslužbencev kot tudi glede rešitev, ki bi naj omogočile kakovostnejše in učinkovitejše delovanje javnega sektorja. V skladu s stališči Evropske komisije je eden od pogojev za oblikovanje učinkovite javne uprave ureditev položaja javnih uslužbencev. Na podlagi mnenja Evropske komisije je tako mogoče zaključiti (Fournier, 1997: 113):

- da Evropska komisija priporoča državam, da sprejmejo zakon, ki bo posebej urejal področje sistema javnih uslužbencev;
- posredno priporoča karierni sistem;
- poudarja potrebo po zagotavljanju neodvisne javne uprave, še posebej v političnem smislu;
- poudarja pomen dodatnega izobraževanja, še posebej na področju zakonodaje in delovanja institucij Evropske unije;
- posredno priporoča izenačevanje plač v zasebnem in javnem sektorju.

Evropska komisija meni, da naj kandidatke ne povzamejo posameznih modelov ureditve sistema javnih uslužbencev v državi članici v celoti, temveč naj se pri

² Značilnosti tega prostora so zanesljivost, predvidljivost, sposobnost in transparentnost uprave, prava država, zagotavljanje demokracije, učinkovito izvajanje politike in gospodarski razvoj (Bonwitt, 1998).

³ Standardi so zbrani v t.i. SIGMA Papers, ki jih izdaja organizacija SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern Europe. SIGMA je nastala na pobudo Evropske unije in organizacije OECD. financira pa se iz programov PHARE. SIGMA je tudi pooblaščen ocenjevalec s strani Evropske komisije za področje upravne usposobljenosti kandidatke. Upravna usposobljenost se presoja po urejenosti naslednjih področij: sistema javnih financ, enotnega zakladniškega računa, notranjega proračunskega nadzora, zunanjega proračunskega nadzora, javnih naročil in sistema javnih uslužbencev.

izgradnji oziroma reformi sistema javnih uslužbencev raje opirajo na standarde, ki so se izoblikovali v evropskem upravnem prostoru. Redna poročila Evropske komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Unijo iz leta 1998, 1999 in 2000 so opozarjala na pomanjkanje ustreznih strokovnih kadrov v javni upravi, zlasti na vodstvenih ravneh, kakor tudi potrebo po nadaljnem razvoju upravne usposobljenosti. Komisija je posebej opozorila na nesprejetje ključnih zakonov s področja javne uprave, med njimi je bil posebej poudarjen zakon o javnih uslužbencih. Poročilo iz leta 2000 navaja, da Slovenija dobro napreduje pri prenosu pravnega reda Unije, hkrati pa opozarja na nujnost pospešenega izvajanja procesa reforme javne uprave. Iz zadnjega poročila Evropske komisije (2001) je razvidno, da Slovenija izpolnjuje politična in ekonomska merila za vključitev v Unijo, ni pa še povsem usposobljena za vključitev v evropski upravni prostor. Poročilo navaja, da je Slovenija nekoliko napredovala pri reformi javne uprave s sprejetjem Zakona o vladi in Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev, poleg tega je bil končno v zakonodajni postopek vložen nov zakon o javnih uslužbencih. Komisija je ocenila, da se je splošna upravna usposobljenost Slovenije za izvajanje pravnega reda Unije izboljšala. V zadnjem letu je Slovenija zelo napredovala pri ustanavljanju nadzornih in izvršilnih institucij, predvsem na področju državnih pomoči. Komisija ugotavlja, da obstaja že večina institucij, ki so potrebne za izvajanje pravnega reda Unije, vendar jim je treba zagotoviti tudi zadostna sredstva za njihovo delo. Sprejem zakona o javnih uslužbencih je Evropska komisija določila kot enega ključnih ciljev slovenskega vključevanja v Unijo že v prvem poročilu o napredku kandidatke leta 1998. Podobno ugotovitev je kot prvo točko zaslediti tudi v Partnerstvu za pristop.⁴

Na ureditev položaja javnih uslužbencev v veliki meri vplivajo standardi Evropske unije, ki se nanašajo na demokratičnost, pravno državo in tržno gospodarstvo. Ena glavnih značilnosti sistemov javnih uslužbencev v evropskih državah je nevtralnost javnih uslužbencev. Ta je za države članice Unije tudi pravno zavezujoča na temelju 6. člena Rimske pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti. Eden pomembnih standardov Evropske unije je tudi načelo pravne države, ki v sistemu javnih uslužbencev pomeni, da le-ta ne sme delovati na osnovi osebnih, političnih ali nacionalnih odnosov, temveč mora delovati kot sistem izvajanja predpisov z jasno določenimi cilji in zavezujočimi predpisi. Na podlagi tega načela se je v državah članicah oblikovala posebna zakonodaja, ki ureja sistema javnih uslužbencev. Načelo pravne države predpostavlja tudi vzpostavitev mehanizmov nadzora nad delom javnih uslužbencev, ki delovanje sistema javnih uslužbencev vzpostavljajo tudi v praksi in ne le na teoretični ravni (Haček, 2001: 125).

Poenotenje postopkov delovanja sistemov javnih uslužbencev pomeni tudi vzpostavitev notranjega trga Evropske unije. Učinkovitost javnega sektorja je ob prepovedi dodeljevanja nacionalnih pomoči eden redkih mehanizmov, s katerim lahko posamezna država vpliva na konkurenčno prednost svojega gospodarstva v odnosu do drugih držav. V ta namen mora imeti država na voljo mehanizme zagotavljanja kakovosti delovanja javnih uslužbencev ter možnosti preoblikovanja javnega sektorja na načine, ki zagotavljajo racionalnost in gospodarnost. Tako se z

⁴ Partnerstvo za pristop kot pravni akt Evropske unije določa prednostne naloge, katere morajo izpolniti kandidatke za vključitev v Evropsko unijo.

vidika delovanja tržnega gospodarstva v povezavi z enotnim trgom pojavljata dva vidika zagotavljanja ustreznega delovanja javnih uslužbencev. Prvi je negativni vidik, ki pomeni, da država ne sme onemogočati delovanja notranjega trga, pri tem pa mora zagotoviti ustrezno kakovost storitev javnega sektorja. Drugi, pozitivni vidik, ki prvega dopolnjuje, pa pomeni, da lahko država ob uspešnejšem delovanju javnega sektorja postavi svoje gospodarstvo v ugodnejši položaj na skupnem trgu in tako zagotovi tudi njegov ustrezen razvoj (Haček, 2001: 126).

Vključevanje novih držav v Evropsko unijo bo na sisteme javnih uslužbencev v teh državah imelo vsaj tri neposredne učinke (Ziller, 1997: 144):

- uveljavitev načela nediskriminacije. Potrebno bo vzpostaviti ustrezne mehanizme za zagotavljanje enakih možnosti za zaposlitev državljanov drugih držav v javnem sektorju, ob tem pa bo treba določiti, katera so tista delovna mesta, na katerih zaposlitev tujih državljanov ni mogoča;
- prilagoditev sistemov premestitve, napredovanja, socialnega varstva in upokojevanja javnih uslužbencev, da se bo tako omogočil pretok med državami članicami in evropskimi institucijami. To pomeni, da morajo države članice upoštevati zaposlitev javnega uslužbenca v drugi državi kot enako zaposlitvi v javnem sektorju države, v kateri se notranje kadrovanje izvaja;
- usposabljanje javnih uslužbencev za sodelovanje v postopkih odločanja znotraj Unije in za izvajanje predpisov EU in skupnih programov. S tem je povezana tudi možnost vzajemnega priznavanja usposobljenosti med različnimi državami, kar bi javnim uslužbencem omogočilo meddržavno kariero.

V okviru procesa približevanja Evropski uniji je torej Slovenija zavezana spoštovati določene standarde, ki so se razvili v evropskih upravnih ureditvah in se v veliki meri nanašajo tudi na področje javnih uslužbencev. Namesto poenotene upravne ureditve so se torej razvili določeni standardi, ki jih morajo kandidatke pri oblikovanju položaja zaposlenih v javnem sektorju kar najbolj upoštevati. V skladu s sklepi dunajske konference jeseni 1998 določajo standardi naslednje cilje nacionalnih zakonodaj:

- vzpostavitev strokovne in politično nevtralne javne uprave, ki zagotavlja učinkovite javne storitve, pri čemer ni predmet neobjektivnosti, korupcije in zlorabe oblasti, ampak deluje po načelih kakovosti;
- približevanje javne uprave uporabnikom s hitrejšim odzivanjem na potrebe uporabnikov in vzpostavitev javnega ter odprtega delovanja, kar pomeni vnaprejšnje seznanjanje z načinom poslovanja in posredovanje informacij o načinu dela ter o ukrepih za zagotovitev učinkovitosti;
- zagotovitev takšnih pravic in obveznosti ter odgovornosti, ki omogočajo razvoj strokovnosti, polno odgovornost pri uresničevanju delovnih nalog ter pritegnitev oseb, ki imajo odlične lastnosti;
- vzpostavitev profesionalnega organiziranja dela in upravljanja človeških virov, ki omogoča smotno organizacijo dela in dejavno upravljanje človeških virov;
- vzpostavitev učinkovitega notranjega in zunanjega nadzora nad delovanjem sistema.

Standardi zapovedujejo spoštovanje varovanja klasičnih pravic zaposlenih, ki izhajajo iz mednarodnih pravnih aktov, predvsem Deklaracije o človekovih pravi-

cah, Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Evropske socialne listine, Listine evropske skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev in konvencij MOD. Ob tem pa zapovedujejo tudi spoštovanje določenih direktiv Sveta Evropske unije, ki se v okviru varovanj temeljnih pravic zaposlenih nanašajo na zaposlitev v zasebnem in v javnem sektorju (Predlog zakona o javnih uslužbencih, 2001).

Reforma javne uprave v Sloveniji

Cilj reforme slovenske javne uprave in njene preobrazbe v evropsko primerljiv sistem je približevanje sodobni javni upravi, ki je učinkovita, strokovna in politično nevtralna ter omogoča hitre javne storitve. Reforma javne uprave je dolgoročen in kompleksen proces, ki ni omejen le na države kandidatke, saj poteka tudi v državah članicah. Proces je posledica hitrega družbenega razvoja, ki zahteva nenehno prilagajanje in nenehen razvoj upravnih sistemov ter vedno večjo učinkovitost pri izkoriščanju človeških in finančnih virov. V zadnjih desetletjih so v javnem sektorju večine evropskih držav nastale velike spremembe. Spremembe je povzročil na zlasti proces demokratizacije ter povečane zavesti družbe kot celote, pa tudi finančna in gospodarska kriza, ko so finančni viri za financiranje javnega sektorja počeli usihati. Ukrepi za zmanjšanje stroškov so postali v javnem sektorju stalnica, hkrati pa se je zahteval dvig kakovosti storitev, kar se je dosegalo z vedno večjo učinkovitostjo, usmerjenostjo k uporabniku ter tržnimi razmerji. V delovanju javne uprave se je začel uveljavljati tržen pristop, t.i. novi javni menedžment (New Public Management). Gre za koncept, ki vpeljuje v upravljanje javnega sektorja pozitivne elemente in izkušnje iz upravljanja in delovanja zasebnega sektorja (Brezovšek, 1998: 135-145).

Pri prenovi slovenskega upravnega sistema je potrebno slediti globalnim usmeritvam v sodobnih upravnih sistemih (Debelak, 1998). Te se kažejo na naslednje načine:

- spreminja se vloga države, saj njena oblastna funkcija slabi, država pa se spreminja v skupnost javnih služb;
- v ospredje stopa proces decentralizacije teritorialnih upravnih sistemov in dekoncentracija odločanja;
- notranja organizacija upravnih sistemov se spreminja iz hierarhične v heterarhično;
- ključna naloga postaja deregulacija;
- servisna funkcija uprave se v vedno bolj prenaša v zasebno sfero.

Trpin (1995) med razlogi za reformo javne uprave v Sloveniji navaja dejstvo, da je Slovenija med najuspešnejšimi državami v prehodu, vendar mora ob uspehu na gospodarskem področju zagotoviti uspeh tudi na področju učinkovitosti javne uprave. Strateški načrt za implementacijo projekta reforme slovenske javne uprave je že leta 1997 poudaril, da je reforma zaradi vseh navedenih razlogov nujna, saj je področje javne uprave sploh najpomembnejši instrument pri pripravi na polnopravno članstvo v Evropski uniji. Podobno ugotavlja tudi Brezovšek (1998), ki

pravi, da je modernizacija uprave v Sloveniji eden tistih procesov, ki morajo potekati istočasno z demokratizacijo. Strateški načrt za implementacijo projekta reforme slovenske javne uprave (1997) je opredelil naslednje ključne razvojne cilje reforme:

- vzpostavitev permanentnega, zakonsko določenega in samostojnega sistema javnih uslužbencev;
- povečanje notranje učinkovitosti dela ministrstev;
- izboljšanje sodelovanja med ministrstvi na vseh ravneh;
- povečanje upravnih in upravljaljskih sposobnosti javnih uslužbencev;
- izboljšanje organizacijske in operativne učinkovitosti lokalne samouprave in
- izboljšanje možnosti dostopa do javnih služb s strani državljanov ter razvoj nevladnih in paravladnih organizacij.

Kot področja projektnih aktivnosti za izvedbo strateškega načrta so bila definirana področja državne uprave, lokalne samouprave, javnih služb, varstva pravic posameznikov v razmerju do uprave ter položaj javnih uslužbencev in njihovo usposabljanje. Slednje področje je zastavljeno zelo široko in obsega tako reformo sistema javnih uslužbencev na centralni in lokalnih ravneh kot tudi potrebe za razvoj državne uprave.

Reforma sistema javnih uslužbencev

697

Na področju reforme javne uprave v Sloveniji se v zadnjih letih največ pozornosti namenja prav sprejemanju novega zakona o javnih uslužbencih, ki ga je pripravilo Ministrstvo za notranje zadeve skupaj s skupino strokovnjakov in sindikati.

Ocena dejanskega stanja kaže, da Slovenija sicer že ima zgrajen sistem javnih uslužbencev, vendar so njihove pravice, obveznosti in odgovornosti urejene zelo razpršeno v splošni delovni zakonodaji. Za javne uslužbence velja poseben zakon, ki ureja zaposlovanje, sklenitev delovnega razmerja, imenovanje in razrešitev, napredovanje, razporejanje, opravljanje dela ter nekatere pravice in dolžnosti delavcev v državnih organih in organih lokalnih skupnosti.⁵ Sedanja ureditev ne govori o javnih uslužbencih, saj uporablja termin delavci v upravi, kar daje občutek, da v Sloveniji sploh ni zgrajenega uslužbenskega sistema. Prav tako sedanja ureditev ne ločuje med delovnimi mesti, na katerih se opravljajo javne naloge, in tistimi, na katerih se opravljajo t.i. pomožne naloge. Problem veljavne ureditve je tudi, da je namenjena predvsem organom državne uprave. Politične funkcije niso ustrezno ločene od uradniških delovnih mest oziroma položajev, saj opravljajo naloge upravnega vodenja osebe, ki so vsaj formalno politični funkcionarji. V državah Evropske unije zasedajo ta mesta najvišji uradniki, ki se na vrh upravne piramide prebijajo skozi sistem kariere ali z opravljanjem strokovnih izpitov. Lahko bi rekli, da je za Slovenijo značilno pomanjkanje upravne elite in upravnega menedžmenta, saj sedanji sistem tega ne omogoča. Sedanji sistem delavcev v državnih organih temelji na centralizaciji kadrovskega odločanja, saj vlada odloča o celi vrsti

⁵ Zakon o delavcih v državnih organih, Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 4/93, 70/97 in 38/99.

kadrovskih vprašanj, ki so stvar posameznih ministrstev in organov v njihovi sestavi. Poleg tega ni zagotovljenega učinkovitega nadzora nad zaposlovanjem. Ena večjih pomanjkljivosti sedanjega sistema je mešanje nazivov, položajev in delovnih mest, saj so delovna mesta in nazivi povsem izenačeni, pogosto pa je tudi mešanje nazivov in položajev.⁶ Mešanje nazivov in delovnih mest v praksi privede do tega, da uradnik formalno napreduje na višje delovno mesto, čeprav še vedno opravlja popolnoma isto delo (Predlog zakona o javnih uslužbencih, 2001).

Pravice in obveznosti javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti so po veljavni zakonodaji nejasne. Ti delavci nimajo sklenjene kolektivne pogodbe, zato so v slabšem položaju kot drugi zaposleni v javnem sektorju. V novem zakonu o javnih uslužbencih (2001) bodo splošna delovnopravna vprašanja izenačila položaj zaposlenih v javnem in zasebnem sektorju in omogočila vsem javnim uslužbencem sklepanje kolektivnih pogodb.⁷ V sedanji ureditvi so programi izobraževanja javnih uslužbencev močno razpršeni po posameznih institucijah, ni pa predvidenega horizontalnega programa, s katerim bi vlada vodila enotno politiko izobraževanja kot del politike človeških virov. Veljavna ureditev v nasprotju s tujimi ureditvami ne zagotavlja ustreznega sistema strokovnih izpitov kot filtra za vstop v upravo. Glede na to, da ima Slovenija relativno odprto sistem zaposlovanja, je treba zagotoviti strožje standarde za upravno kariero. Poleg tega sedanji sistem poleg plače nima predvidenih nobenih dodatnih mehanizmov za nagrajevanje uslužbencev, zato ti seveda niso motivirani za boljše in učinkovitejše delo. Značilno je tudi pomanjkanje mehanizmov za zagotovitev fleksibilnosti upravljanja človeških virov, saj mobilnosti javnih uslužbencev znotraj sistema praktično ni, poleg tega pa se ne obravnava pozitivno. Sedanji sistem v nasprotju s tujimi ureditvami tudi ne vsebuje kataloga načel, ki zagotavljajo zakonitost, strokovnost, politično nevtralnost, nepristranskost, preglednost delovanja, gospodarnost in usmerjenost uprave k uporabniku (Sajevec, 2001: 26). Načela sicer nimajo neposrednega učinka, izražajo pa vrednote, v skladu s katerimi morajo ravnati javni uslužbenci. Nov zakon o javnih uslužbencih bo vseboval katalog načel, ki bodo razdeljena na splošna načela,⁸ ki se bodo nanašala na javne uslužbence v celotnem javnem sektorju, in uradniška načela,⁹ ki se bodo nanašala na uradnike v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti.

Slovenija pa že od leta 1999 načrtno izobražuje javne uslužbence za delo, povezano z Evropsko unijo. Cilj programa, ki ga je sprejela Vlada Republika Slovenije novembra 1999, je usposobiti upravne delavce za uspešno in učinkovito delo v okviru institucij Evropske unije in slovenskih institucij, ki imajo različne naloge na področju evropskih zadev. Javnim uslužbencem bi naj tako zagotovili znanja in

⁶ Mešanje nazivov in položajev je najizrazitejše npr. pri generalnem sekretarju in načelniku upravne enote. V obeh primerih je položaj (vodstveno delovno mesto) označen z nazivom.

⁷ Posebnosti pa se bodo reševale v zakonu brez možnosti drugačnega urejanja v kolektivnih pogodbah (Predlog zakona o javnih uslužbencih, 2001).

⁸ Med splošnimi načeli so, na primer, načelo zakonitosti, načelo enakopravne dostopnosti, načelo strokovnosti, prepoved prejemanja daril, načelo zaupnosti, načelo odgovornosti itd. (Predlog zakona o javnih uslužbencih, 2001).

⁹ Med uradniška načela pa spadajo načelo javnega natečaja, načelo politične nevtralnosti, nepristranskosti in strokovne samostojnosti ter načelo kariere (Predlog zakona o javnih uslužbencih, 2001).

spretnosti, ki so potrebne za učinkovito in uspešno delo na področju "evropskih zadev". Vlada je določila ciljne skupine,¹⁰ ki jih je potrebno usposobiti.¹¹

Zaradi navedenega uslužbenkega sistema ni potrebno graditi povsem na novo, temveč ga je treba v procesu reforme dograditi ter posodobiti.¹² Pomembna razloga za reformo sta tudi spremenjena državna ureditev, ki terja jasno identifikacijo javnega sektorja ter seveda proces vključevanja v Evropsko unijo. Med cilji reforme sistema javnih uslužbencev se najpogosteje navajajo zlasti (Predlog zakona o javnih uslužbencih, 2001):

1. Razširitev veljavnosti enovitega uslužbenkega sistema z državnih organov in organov lokalnih skupnosti na tiste osebe javnega prava, ki pretežno opravljajo upravne naloge (javne agencije, javni skladi) in delujejo po podobnih načelih kot organi javne uprave; s tem zagotoviti enoten uslužbenki sistem za vse državne organe in za celotno javno upravo; pri tem se v pojem javna uprava ne všttevajo javni zavodi, ki izvajajo negospodarske javne službe na področju zdravstva, šolstva, socialnega varstva, znanosti itd.
2. Ločitev opravljanja javnih nalog (uradniška delovna mesta, uradniški sistem) od spremljajočih dejavnosti; ločiti status uradnika od statusa drugih javnih uslužbencev v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, javnih agencijah in javnih skladih.
3. Decentralizacija in poenostavitev postopkov odločanja o kadrovskih zadevah in hkrati centralizacija in okrepitev nadzora ter vzpostavitev odgovornosti in sankcij za kršitve.
4. Uvajanje elementov kariernega sistema, ki bo motiviral sposobne posameznike za vstop v uradniško službo in preprečeval odliv sposobnih kadrov.
5. Zagotovitev pogojev za oblikovanje "upravne elite" - kroga vrhunskih upravnih strokovnjakov in upravnih menedžerjev.
6. Ločitev političnih položajev (funkcij) od upravnih položajev; v tem delu se zakon povezuje z zakonoma, ki urejata vlado in državno upravo; zagotoviti večjo stabilnost uprave in zmanjšanje negativnih posledic političnih menjav na delovanje uprave.
7. Zagotovitev odprtosti delovanja javne uprave, spoštovanje etičnih pravil ravnanja (kodeksa etike) in usmerjenost k uporabniku storitev.
8. Zagotovitev sistema izbire uradnikov, ki bo temeljil na čim objektivnejših merilih strokovne usposobljenosti; pri najvišjih uradniških položajih preprečiti prevlado političnih meril nad merili strokovne usposobljenosti.

¹⁰ Vse navedene skupine se izobražujejo na Upravni akademiji, ki je vodilna institucija za izobraževanje vseh kategorij javnih uslužbencev, izobraževanje pa vsebuje splošne vsebine s področja evropskih zadev (poznavanje osnov delovanja Unije in njenih institucij) in nekatere specializirane vsebine (glede na to, s čim se javni uslužbenec na delovnem mestu ukvarja).

¹¹ Med njimi so upravni delavci, ki so stari do 33 let in imajo manj kot 5 let delovnih izkušenj, upravni delavci, ki se ukvarjajo pretežno z "evropskimi zadevami"; politični funkcionarji in višji upravni delavci.

¹² Posodobiti je potrebno zlasti mehanizme upravnega vodenja, organizacije dela in personalnega odločanja, uvesti mehanizme spodbujanja ustvarjalnosti in strokovnosti ter mehanizme približevanja javne uprave uporabnikom (Haček, 2001: 142).

9. Zaostritev standardov za vstop v uradniško kariero (javni natečaj, strokovni izpiti).

Razlog za uvedbo sodobnega menedžmenta je približevanje podjetniškim načelom upravljanja, ki slonijo na načrtovanju dela in zaposlenosti ter organiziranim vodenju in nadzorovanju dela zaposlenih (Haček, 2001: 143). Z novim sistemom naj bi se vzpostavil poklicni menedžment, ki bo za svoje delo in za rezultate podrejenih tudi odgovarjal. Poklicni menedžment bo odgovoren za zagotavljanje možnosti za razvoj kariere zaposlenega, za spodbujanje ustvarjalnosti in strokovnosti ter za zagotovitev profesionalnosti odločanja o pravicah in obveznostih zaposlenih.

Največja dilema pri pripravi predloga zakona o javnih uslužbencih je vseskozi bilo vprašanje obsega veljavnosti. Šlo je predvsem za problem, kako imenovati krog oseb, ki jih bo zakon zajel. Glede tega je bilo v igri več različnih rešitev. Na začetku priprave predloga zakona je le-ta zajemal vse zaposlene v javnem sektorju, kasneje (po letu 2000) pa se je obseg veljavnosti zožil na zaposlene v državnih organih, upravah lokalnih skupnosti in osebah javnega prava¹³ (Predlog zakona o javnih uslužbencih, 2001). Zakon je oblikovan v dveh delih. V prvem delu so vzpostavljeni skupni elementi uslužbenskega sistema v javnem sektorju, v drugem delu pa se ureja sistem javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (Haček, 2001: 146). Drugo, mogoče še pomembnejše vprašanje pri pripravi zakona je bilo, ali naj zakon vsebuje tudi plačni del. Predlogi, pripravljani v letih 1999 in 2000, so namreč vsebovali tudi plačni del, s katerim se je vzpostavljala enoten plačni sistem, s katerim bi se določale plače ter drugi prejemki in s tem povezane pravice javnih uslužbencev, kot tudi materialne pravice političnih funkcionarjev. Vendar je ta del predloga povzročil tako burne odzive, da se je vlada odločila plače in druge prejemke javnih uslužbencev urediti v posebnem zakonu. In katere so tiste bistvene novosti, ki jih prinaša nova zakonodaja o javnih uslužbencih?

Ena najpomembnejših novosti je razmejitev med političnimi in uradniškimi položaji. Vodstveni položaji v ministrstvih (položaji vodij velikih organizacijskih enot ali vladnih služb) bodo prešli s političnih funkcionarjev na upravne menedžerje. Krog političnih funkcionarjev v izvršilni veji oblasti se bo tako zmanjšal na predsednika vlade, ministre, generalnega sekretarja vlade in manjše število državnih sekretarjev oziroma namestnikov ministra. Vsi ti bodo na svoj položaj prišli po političnih kriterijih, zato bo politična struktura popolnoma jasno ločena od uradniške. Glede najvišjih uradniških položajev pa bo v veljavi vmesna rešitev, ki zagotavlja, da bodo na ključne vodstvene položaje prišli ljudje z najvišjo strokovno usposobljenostjo, hkrati pa bo omogočeno funkcionarjem, da bodo imeli vpliv na izbiro uradnikov, s katerimi bodo sodelovali. Predlog zakona predvideva oblikovanje uradniškega sveta,¹⁴ ki bo določal standarde usposobljenosti za najvišje uradniške položaje in metodo izbire, poleg tega pa bo imenoval tudi posebne natečajne

¹³ Osebe javnega prava so po predlogu zakona javni zavodi, javni skladi, javne agencije ali druge pravne osebe, ki jih ustanovi država ali lokalna skupnost.

¹⁴ Del članov uradniškega sveta bodo imenovala univerze, del Državni zbor na predlog predsednika države, del pa bo izvoljen na neposrednih volitvah, na katerih bodo lahko glasovali visoki državni uradniki (Predlog zakona o javnih uslužbencih, 2001).

komisije. Natečajne komisije bodo opravile selekcijo kandidatov, pri čemer ne bodo izbrale le enega kandidata, temveč bodo preverile, kateri kandidati ustrezajo standardu strokovne usposobljenosti. Med temi kandidati bodo lahko politični funkcionarji izbrali kandidata, ki jim bo najbolj ustrezal. S tem se bo v slovenski sistem javnih uslužbencev uvedel francosko - nemški model "političnih uradnikov", v katerem lahko funkcionarji izmed oblikovane uradniške elite izbirajo visoke državne uradnike, s katerimi bodo sodelovali.

Predlagani zakon uvaja pregleden sistem nazivov, delovnih mest in položajev. Uradniki bodo svoje delo opravljali v nazivu. Nazivov je sedemnajst, število tipov uradniških delovnih mest pa je skrčeno na pet tipov delovnih mest (delovna mesta sodelavcev, referentov, svetovalcev, višjih svetovalcev in sekretarjev) in vodstvene položaje. Uradnik bo naloge na delovnem mestu opravljal v enem izmed nazivov.¹⁵ Ena izmed ključnih novosti je uvedba položaja vodje upravnega dela. Po sedanjih ureditvi odločajo o kadrovskih zadevah predstojniki organov, ki so večinoma politični funkcionarji. Po novem zakonu pa se bo kadrovsko odločanje preneslo v domeno upravnih menedžerjev, funkcionarjem pa preostanejo odločitve splošnega pomena¹⁶ in kadrovske odločitve glede uradnikov na najvišjih položajih.

Nova zakonodaja o javnih uslužbencih prinaša kombinacijo kariernega in pozicijskega sistema. Pomemben element kariernega sistema je državni izpit iz javne uprave, ki je vstopnica za sklenitev uslužbenskega razmerja. Predlagani elementi kariernega sistema so tudi delna ločitev nazivov od uslužbenskih mest oziroma položajev, različne možnosti napredovanja, interni natečaji ter sistem izobraževanja. Predvideno je programirano izobraževanje, kar pomeni, da pridobiva zaposleni permanentno tista znanja, ki so potrebna za njegovo kakovostno delo in za njegov strokovni razvoj. Uspešen strokovni razvoj posameznika vpliva tudi na potek njegove kariere in na možnost nagrajevanja po uspešnosti njegovega dela. Zaprt karierni sistem bi lahko glede na razmere in relativno omejene človeške vire zaviral razvoj uprave v Sloveniji. Zato se elementi kariernega kombinirajo z elementi pozicijskega sistema. To pomeni predvsem ločitev med nazivi in položaji ter možnost zaposlovanja ljudi "od zunaj" na podlagi javnega natečaja tudi na višja uradniška mesta, hkrati pa so postavljene varovalke, ki dajejo prednost tistim, ki že delajo kot uradniki. Tako bo veljalo načelo, da mora vodja upravnega dela pred odločitvijo za javni natečaj preveriti notranje zmogljivosti in omogočiti napredovanje na višje delovno mesto uradnikom, ki so se izkazali z uspešnim delom. Za vstop v upravo je postavljeno načelo javnega natečaja, pri čemer imajo tisti, ki že delajo v upravi, prednost. Poleg tega je za vstop v uradniški naziv "od zunaj" treba opraviti strokovni izpit, ki bo v primerjavi z današnjim zahtevnejši in obvezen za vsakogar, ki bo želel na novo vstopiti v uradniške vrste (Haček, 2001: 150-153).

Naslednja večja sprememba glede na veljavni sistem je predlagana pri napredovanju javnih uslužbencev, ki ne bo avtomatično po načelu senioritete, pač pa bodo ocenjene delovne in strokovne lastnosti zaposlenega. To pomeni, da bo nadrejenim dana večja odgovornost za ocenjevanje in sestavo ekipe, ki bo sposo-

¹⁵ Na primer na delovnem mestu višjega svetovalca v nazivih svetovalec III, svetovalec II in svetovalec I. Zakon bo omogočal torej tudi napredovanje v višji naziv na istem delovnem mestu.

¹⁶ Na primer predlaganje načrta zaposlovanja ali akta o sistemizaciji.

ba učinkovito opravljati tudi najzahtevnejše naloge. Nadrejeni bo dobil možnost oblikovanja tovrstnih ekip, saj je sam odgovoren tudi za rezultate dela svojih podrejenih. Nova zakonodaja bo močno olajšala tudi premestitve znotraj sistema javne uprave in s tem pospešila t.i. mobilnost, kar bo v korist javnim uslužbencem in tudi delodajalcem. Ureditev bo fleksibilne narave, saj bo omogočala premestitev po želji javnega uslužbenca kot tudi premestitve zaradi delovnih potreb mimo volje javnega uslužbenca (ob nekaterih varovalkah). Uveden bo enoten sistem ocenjevanja delovnih in strokovnih kvalitiet zaposlenih po točno določenih kriterijih. Ocenjevanje se bo izvajalo z namenom spodbujanja kariere javnih uslužbencev, pa tudi pravilnega odločanja o napredovanju javnih uslužbencev. V skladu s sodobnimi načeli upravljanja človeških virov bo nova zakonodaja uvedla tudi spremljanje kariere zaposlenega, razgovore o poteku njegove kariere in razgovore o ocenjevanju njegovih delovnih in strokovnih kvalitiet. Napredovanje ne bo več edina ugodnost javnih uslužbencev, ampak bodo lahko najuspešnejši javni uslužbenci dobili tudi častni naziv svetnika, nagrade in priznanja, ki ne bodo pomenila le posebne časti, ampak bodo tudi ustrezno materialno ovrednotena. Ob tem ne gre pozabiti odgovornosti javnih uslužbencev, ki bodo tako kot v sedanjih ureditvi tudi v bodoče disciplinsko in odškodninsko odgovorni.

Novost predstavlja tudi uvajanje instituta nesposobnosti ter nadzor nad strokovnim opravljanjem dela javnega uslužbenca. Predlog zakona uvaja tudi posebno notranje nadzorstvo, ki ga opravljajo upravni inšpektorji kot samostojni javni uslužbenci, zaposleni na ministrstvu, pristojnem za upravo. Pristojnosti inšpekcije bodo široke zaradi varovanja osnovnih načel in pravic ter zagotavljanja izpolnjevanja obveznosti javnih uslužbencev ter ob tem učinkovitega, zakonitega in pravilnega poslovanja (Sajevc, 2001: 33). Nov sistem javnih uslužbencev pomeni korenito reformo, ki bo seveda potrebovala določen čas za sprejem vseh potrebnih aktov in kolektivnih pogodb ter za ustanovitev in začetek delovanja novih organov. Zato se bo nova zakonodaja začela uporabljati šele leto dni po objavi v uradnem glasilu. Takšno pripravljalo obdobje je gotovo potrebno, saj je potrebno usposobiti tudi osebje, ki bo pooblaščen za personalno odločanje in upravljanje človeških virov.

Nova zakonodaja o javnih uslužbencih je izredno obsežen, zahteven in občutljiv projekt, ki bo pred dokončnim sprejetjem¹⁷ gotovo doživel še kakšno spremembo, čeprav večjih sprememb ali spremembe temeljnih usmeritev ni več pričakovati. Gre za enega najbolj dodelanih zakonov, saj smo v letih priprave zakona lahko videli že skoraj štirideset različnih verzij zakona, poleg tega pa je zakon v celoti usklajen s sindikati, kar je za novo zakonodajo v Sloveniji prej izjema kot pravilo. Poleg vsega navedenega seveda zakon prinaša še celo vrsto manjših in relativno manj pomembnih sprememb. Največ kritik je zakon doživel glede obsega veljavnosti, saj ne zagotavlja enotnega uslužbenskega sistema za celoten javni sektor, kar je bil na začetku projekta javno zastavljeni cilj. Zakon celotnemu javnemu sektorju v svojem začetnem delu postavi le nekakšno skupno streho. Vlada se je najširšemu obsegu veljavnosti odpovedala, saj je ugotovila, da sta v javnem sektorju (vsaj) dva različna kroga zaposlenih. V enem so tisti, ki omogočajo uporabnikom

¹⁷ Zakon je v Državnem zboru Republike Slovenije preстал prvo branje. Vlada Republike Slovenije načrtuje, da naj bi bil zakon sprejet do konca leta 2002.

neke ugodnosti in storitve,¹⁸ v drugem pa tisti, ki izvajajo oblast in ki prav tako ponujajo neke storitve, vendar jih izvajajo na oblasten način (Haček, 2001:162). Drug del kritik pa se je osredotočil na dejstvo, da nova zakonodaja ne vsebuje plačnega sistema, za katerega se je vlada odločila, da ga bo - predvsem zaradi izredne občutljivosti - sprejemala posebej; poleg tega pa naj bi nov plačni sistem urejal dohodke v celotnem javnem sektorju.

Zaključek

Sistem javnih uslužbencev je gotovo eden najpomembnejših delov javne uprave. Delovanje uprave je odvisno predvsem od ljudi, ki so v njej zaposleni in ki opravljajo upravne naloge in spremljajoče dejavnosti. O uspešnem, učinkovitem in odgovornem delovanju uprave lahko torej govorimo le ob čim večji harmoniji delovanja posameznika in upravne organizacije, v kateri je posameznik zaposlen. Da bi mogla zadostiti tem zahtevam, se mora uprava spremeniti iz webrovske birokratske organizacije v sodobno, podjetniško organizacijo.

V Sloveniji je uveljavljen aktiven sistem javnih uslužbencev, ki pa je po splošnih ocenah precej zastarel, poleg tega pa je zanj značilna tudi precejšnja nekonsistentnost in v nekaterih delih tudi protislovnost določenih rešitev. Izboljšanje uslužbenškega sistema je eden temeljnih razvojnih ciljev slovenske države že skoraj celo desetletje, obenem pa tudi ena glavnih kritik Evropske unije, kjer je jasno in konsistentno oblikovan sistem javnih uslužbencev temelj za učinkovitost javne uprave v razmerju do uporabnikov. Iz zadnjega poročila Evropske komisije (2001) izhaja, da Slovenija še ni povsem usposobljena za integracijo v evropski upravni prostor. Glavni razlog nezadovoljstva, ki ga poročilo navaja, pa je nedokončanost reforme javne uprave oziroma, povedano bolj točno, nesprejem zakona o javnih uslužbenicah. Zakon o javnih uslužbenicah, ki bo predvidoma sprejet še letos, je tisti instrument, ki bo v Sloveniji zagotovil zakonito delujočo, politično nevtralno, profesionalno, učinkovito, racionalno organizirano, pregledno in za uporabnika primerno upravo. Vzpostavil se bo sistem javnih uslužbencev, ki bo popolnoma združljiv s smernicami in priporočili Evropske unije in po posameznih značilnostih podoben sistemom javnih uslužbencev v članicah Evropske unije.

Reforma sistema javnih uslužbencev in proces vstopanja v Evropsko unija sta povsem komplementarna procesa, čeprav preobrazba slovenske javne uprave ne poteka zgolj v luči približevanja Evropski uniji, temveč je temeljni cilj reforme oblikovati takšno upravo in njene funkcije, ki bodo kar najbolj zadovoljile potrebe prebivalcev po sodobni, kakovostni in uporabniku prijazni upravi. Merila Evropske unije in standardi evropskega upravnega prostora so v procesu reforme slovenske javne uprave predstavljali pomembno pomoč. Še večji pomen pa je imelo zagotovilo, da bo Slovenija na ta način odpravila eno največjih ovir na svoji poti v Evropsko unijo in kar je sploh najpomembnejše, sebi zgradila enega ključnih sistemov za učinkovito in uspešno delovanje lastne države.

¹⁸ *Uslužbenci, zaposleni v javnih zavodih, na primer v šolstvu, zdravstvu, kulturi.*

LITERATURA

- Bonwitt, Bob (1998): Zanesljiva javna uprava. Javna uprava, let. 34, št. 1, Ljubljana, str. 89-109.
- Brezovšek, Marjan (1998): Modernizacija (evropeizacija) slovenske državne uprave. V: Zajc, Drago (ur.), Evropeizacija slovenske politike, Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 135-145.
- Brezovšek, Marjan (2000): Kako do zanesljive uprave? Teorija in praksa, let. 37, št. 2, str. 264-279.
- Debelak, Slavko. Upravno pravne notranje zadeve. Visoka upravna šola, Ljubljana.
- Fournier, Jacques (1997): Administrative reform in the Commissions Opinions. SIGMA Papers, št.23, str. 113.
- Haček, Miro (2001): Sistem javnih uslužbencev. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Kerševan, Erik (1998): Primerjalni pregled sistemov javnih uslužbencev in posameznih institutov, ki urejajo njihov položaj. Javna uprava, let. 34, št. 4, Ljubljana, str. 655-676.
- Kovač, Polona (2000): Izhodišča za sodobno upravljanje človeških virov v javni upravi. Organizacija, let. 33, št. 1, stran 18-25.
- Poročilo Evropske komisije o napredku Slovenije, 2001. [Http://www.sigov.si/svez/svez1.html](http://www.sigov.si/svez/svez1.html).
- Predlog zakona o javnih uslužbencih (ZJU), EPA 185 - III, Poročevalec DZ RS, št. 31, 25. april 2001.
- Sajevec, Natalija (2001): Spremembe in novosti, ki jih prinaša predlog zakona o javnih uslužbencih. Zbornik Upravne akademije, let. 2, št. 3, str. 19-35.
- Strategija Vlade Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo, 1998.
- Strateški načrt za implementacijo projekta reforme slovenske javne uprave 1997-1999, 1997, Ministrstvo za notranje zadeve.
- Trpin, Gorazd (1995): Strukturalna in funkcionalna prilagoditev slovenske javne uprave v procesu približevanja Evropski skupnosti. Javna uprava, letnik 31, št. 4, str. 443-455.
- Trpin, Gorazd (1998): Reforma javne uprave v Sloveniji - stanje in perspektive. Zbornik referatov, Visoka upravna šola, Ljubljana.
- Zajc, Drago (1998): Proces odločanja v procesu tranzicije in vključevanja v Evropsko skupnost - prilagajanje zakonodaje in vloga Državnega zbora. V: Zajc, Drago (ur.), Evropeizacija slovenske politike, Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str.147-162.
- Ziller, Jacques (1997): EU Integration and Civil Service Reform. SIGMA Papers, št.23, str. 144.