

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

KATJA VRTAČNIK

Mentor: red. prof. dr. Bogomil FERFILA

Somentor: asist. mag. Zlatka PLOŠTAJNER

VLOGA JAVNE UPRAVE PRI PRENOSU OBLASTI

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 13. junij, 2003

***Posebna zahvala gre mag. Zlatki PLOŠTAJNER
za neutrudno pomoč in podporo
pri izdelavi diplomske naloge***

KAZALO

1. UVOD	7
2. METODOLOGIJA	8
2. 1. Namen in cilji diplomske naloge	8
2. 2. Hipoteza diplomske naloge	8
3. STRUKTURA DIPLOMSKE NALOGE	9
4. TEORETIČNA IZHODIŠČA	10
4. 1. PREDSTAVNIŠKA DEMOKRACIJA	10
4. 2. VLOGA DRŽAVNE UPRAVE PRI PRENOSU OBLASTI	11
4. 2. 1. Državna uprava	12
4. 2. 1. 1. Sistem javnih uslužbencev	12
4. 3. VOLILNI SISTEM	14
4. 3. 1. Večinski sistem	14
4. 3. 2. Proporcionalni sistem	15
4. 4. OBLIKE VLAD	15
4. 4. 1. Oblikovanje vlade v Kanadi	16
4. 4. 2. Oblikovanje vlade v Franciji	16
4. 4. 3. Oblikovanje vlade v Sloveniji	16
5. PREDSTAVITEV POLITIČNIH SISTEMOV KANADE, FRANCIJE IN SLOVENIJE	18
5. 1. PREDSTAVITEV KANADE	18
5. 1. 2. POLITIČNI SISTEM KANADE	18
5. 1. 2. 1. VOLILNI IN STRANKARSKI SISTEM KANADE	20
5. 1. 2. 2. IZVRŠILNA VEJA OBLASTI	20
5. 1. 2. 2. 1. SESTAVA VLADE	21
5. 1. 2. 2. 1. 1. Predsednik vlade	21
5. 1. 2. 2. 1. 1. 1. Kabinet predsednika vlade	21
5. 1. 2. 2. 1. 1. 2. Sekretariat vlade	22

5. 1. 2. 2. 1. 2. 1. Ministri	24
5. 1. 2. 2. 1. 2. 2. Namestniki ministrov	24
5. 1. 2. 2. 2. DRŽAVNA UPRAVA	25
5. 1. 2. 2. 2. 1. Sestava državne uprave	25
5.1. 2. 2. 2. 2. Razvoj sistema javnih uslužbencev v Kanadi	27
5. 2. PREDSTAVITEV FRANCIJE	30
5. 2. 1. POLITIČNI SISTEM FRANCIJE	30
5. 2. 1. 1. VOLILNI IN STRANKARSKI SISTEM FRANCIJE	31
5. 2. 1. 2. IZVRŠILNA VEJA OBLASTI	31
5. 2. 1. 2. 1. Predsednik republike	31
5. 2. 1. 2. 2. Vlada	32
5. 2. 1. 2. 3. Državna uprava	32
5.2. 1. 2. 3. 1. Sistem javnih uslužbencev v Franciji	32
5. 3. PREDSTAVITEV SLOVENIJE	35
5. 3. 1. POLITIČNI SISTEM SLOVENIJE	35
5. 3. 1. 1. VOLILNI IN STRANKARSKI SISTEM V SLOVENIJI	36
5. 3. 1. 2. IZVRŠILNA VEJA OBLASTI	36
5.3. 1. 2. 1. Predsednik republike	36
5.3. 1. 2. 2. Vlada	36
5. 3. 1. 2. 3. Državna uprava	38
5. 3. 1. 2. 3. 1. Naloge državne uprave	38
5. 3. 1. 2. 3. 2. Organiziranost državne uprave	38
5. 3. 1. 2. 3. 3. Nosilci političnih funkcij v ministrstvu	38
5. 3. 1. 2. 3. 4. Nosilci strokovnih funkcij v ministrstvu	39
6. <i>PRENOS OBLASTI V FRANCIJI IN KANADI</i>	40
6. 1. VPLIV SPREMENLJIVK NA PRENOS OBLASTI	40
6. 1. 1. VOLILNI SISTEM	40
6. 1. 1. 1. Kanada	40
6. 1. 1. 2. Francija	41
6. 1. 2. ZAMENJAVE V DRŽAVNI UPRAVI	41
6. 1. 2. 1. Kanada	41

6. 1. 2. 2. Francija	42
6. 1. 3. AVTONOMIJA DRŽAVNE UPRAVE	43
6. 2. VLOGA DRŽAVNE UPRAVE PRI PRENOSU OBLASTI	44
6. 2. 1. Kanada	44
6. 2. 1. 1. Priročnik o sistemsko-pravnih vidikih državne uprave	45
6. 2. 1. 2. Struktura prenosa oblasti v Kanadi	46
6. 2. 1. 3. Programske usmeritve ministrstvom	48
6. 2. 1. 4. Obveščanje predsednika vlade	48
6. 2. 1. 5. Oblikovanje primopredajnega poročila	49
6. 2. 2. Francija	50
7. <i>PRENOS OBLASTI V SLOVENIJI</i>	52
7. 1. VPLIV SPREMENLJIVK NA PRENOS OBLASTI	53
7. 1. 1. VOLILNI SISTEM	53
7. 1. 2. AVTONOMIJA DRŽAVNE UPRAVE	54
7. 1. 2. 1. Kontinuiteta dela	54
7.1. 2. 2. Zamenjave v državni upravi	55
7. 2. VLOGA DRŽAVNE UPRAVE PRI PRENOSU OBLASTI	57
7. 2. 1. Poročilo o delu vlade	57
7.2. 1. 1. Primer letnega poročila za delo vlade	57
7.3. 7. 2. 1. 2. Ocena poročila	58
7. 2. 2. Primopredajno poročilo	58
7. 2. 2. 1. Začetek pisanja poročil	58
7. 2. 2. 2. Vzorec poročil	59
7. 2. 2. 3. Struktura primopredajnih poročil po ministrstvih	59
7. 2. 2. 4. Zadovoljstvo nad poročili	63
7. 2. 2. 5. Postopek priprave poročil	64
7. 2. 3. Ostala pomoč uprave	64
7.2. 3. 1. Opozarjanje na nujne naloge v ministrstvu	65
7. 2. 3. 2. Tehnična pomoč	65
7. 2. 3. 3. Predaja dokumentov	66
7. 2. 3. 4. Programske prioritete ministra	66
7. 2. 4. VLOGA VLADNEGA URADA ZA INFORMIRANJE	67
7. 3. SKLEP	68

7. 4. NOVOSTI V DRŽAVNI UPRAVI	70
7. 4. 1. Zakon o javnih uslužbencih	70
7. 4. 1. 1. Uradniški svet	71
7. 4. 1. 2. Pričakovanja na ministrstvih ob novem ZJU	72
7. 4. 2. Generalni sekretariat vlade	72
7. 4. 2. 1. Navodilo za pripravo delovnega programa vlade	73
7. 4. 2. 2. Navodilo za pripravo poročila o delu vlade	75
7. 4. 2. 3. Ocena	77
8. <i>PRIMERJAVA KANADE, FRANCIJE IN SLOVENIJE</i>	78
8. 1. VOLILNI SISTEM IN OBLIKE VLAD	78
8. 2. ZAMENJAVE V DRŽAVNI UPRAVI	78
8. 3. POMOČ UPRAVE PRI PRENOSU OBLASTI	79
8. 3. 1. Odgovorna institucija pri prenosu oblasti	79
8. 3. 2. Naloge institucije pri prenosu oblasti	79
9. SKLEP	81
10. ZAKLJUČEK	84
11. LITERATURA	85
12. PRILOGE	89

1. UVOD

Vse sodobne demokracije poznajo zamenjavo oblasti. Ob tem dogodku nastaneta dve situaciji: nova vlada mora čim hitreje začeti z delom in zagotoviti se mora kontinuiteta dela, saj mora država nemoteno funkcionirati, ne glede na menjavo oblasti. Naloga političnega sistema je, da zmanjša morebitne negativne posledice menjave oblasti na minimum, zato nekatere države tem vprašanjem in procesu zamenjave posvečajo posebno pozornost. V teh procesih lahko odigra pomembno vlogo profesionalna in stalna državna uprava, ki poseduje znanje in izkušnje ter dobro pozna delovanje celotnega sistema. Predvsem ob prihodu novih ljudi na najvišje politične položaje, ki se morajo s svojimi nalogami in odgovornostmi ter delovanjem celotnega sistema šele seznaniti, je vloga izkušenih javnih uslužbencih lahko ključna. S svojo strokovno pomočjo in izkušnjami nove politične funkcionarje pripravlja na njihove nove obveznosti ter na uspešno vodenje vlade in ministrstev.

Slovenija ima v primerjavi z drugimi državami z zamenjavo politične oblasti malo izkušenj, saj je večstrankarski sistem uvedla šele pred dobrim desetletjem. Cilj moje diplomske naloge je primerjalna analiza priprave na prenos oblasti in vlogo državnih uprav v tem procesu v Kanadi, Franciji in Sloveniji. Ker imata Kanada in Francija s pripravami na prenos oblasti veliko izkušenj, bosta služili kot referenčni okvir za oceno, kako je državna uprava pri nas pripravljena na prenos oblasti.

2. METODOLOGIJA

Pri analizi priprav na prenos oblasti je bila uporabljena metoda študij primera. Pri tem sem se poslužila analize razpoložljive strokovne literature in drugih pisnih virov, ki so v zvezi z mojo temo na voljo o Kanadi in Franciji. V primeru Slovenije sem teoretično analizo dopolnila z empirično analizo stanja. Opravila sem poglobljene intervjuje z odgovornimi posamezniki izbranih ministrstev in z generalnim sekretarjem vlade.

2. 1. Namen in cilji diplomske naloge

Namen naloge je raziskati proces zamenjave vlad in vlogo državne uprave v tem procesu na primerih Kanade, Francije in Slovenije. S primerjalno analizo želim ugotoviti, kako ta proces poteka v izbranih državah in razlike med državami ter na podlagi tujih izkušenj predlagati ukrepe, s katerimi bi omogočili hitrejšo usposobitev vlade za njeno delo in zmanjšali težave, ki se ob tem pojavljajo v političnem in upravnem sistemu.

2. 2. Hipoteza diplomske naloge

V diplomski nalogi raziskujem proces zamenjave vlad in vlogo uprave v tem procesu v Kanadi, Franciji in Sloveniji. Kot vodilo raziskavi, sem postavila naslednjo hipotezo:

H1: Vloga uprave v procesu zamenjave vlade je pomembna, saj lahko s svojimi aktivnostmi zmanjša težave, ki se pri tem pojavljajo zaradi prihoda novih in neizkušenih ljudi na vodilna politična mesta.

3. STRUKTURA DIPLOMSKE NALOGE

Naloga je razdeljena na pet delov. V prvem delu so podana teoretična izhodišča in opredeljeni pojmi, ki so pomembni za razumevanje obravnavane teme.

V drugem delu so predstavljeni politični sistemi obravnavanih držav s poudarkom na tistih njihovih značilnostih, ki pomembno vplivajo na proces menjave vlad in vlogo uprav v tem procesu.

V tretjem delu je podrobno prikazan proces prenosa oblasti v Kanadi in Franciji ter vloga uprav v tem procesu.

Četrty del je namenjen analizi procesa prenosa oblasti v Sloveniji in vloge uprave v tem procesu. Bistveni del predstavlja prikaz analize rezultatov razgovorov, ki so bili opravljeni na ministrstvih in z generalnim sekretarjem vlade.

V petem, zaključnem delu, so predstavljeni rezultati primerjalne analize treh držav in na koncu še ocena, kako je Slovenija pripravljena na prenos oblasti in kaj bi bilo treba še storiti oz. izboljšati.

4. TEORETIČNA IZHODIŠČA

4.1. PREDSTAVNIŠKA DEMOKRACIJA

V svetu prevladuje predstavniška demokracija, v kateri sprejemajo odločitve ljudje, ki jih je v ta namen izvolilo ljudstvo. *»Volitve so v sodobnem pojmovanju demokracije eden najpomembnejših izrazov ljudske suverenosti in nujni pogoj za demokratično oblikovanje najpomembnejših državnih organov in ohranitev pravne države«* (Grad in dr. 1996: 15,16).

»Cilj demokratične ureditve je postaviti vlado v tak položaj, da se bo morala odzivati zahtevam državljanom in jih tudi realizirati« (Sigma paper, št. 22: 41). Preizkušnja za uresničevanje obljub so volitve. Volitve so mehanizem, ki omogoča volivcem, da lahko zamenjajo svoje politične predstavnike. Izražena politična volja volivcev lahko privede do zamenjave vlade.

Ne glede na zamenjavo vlade mora država funkcionirati naprej. *»Sposobnost prenesti pooblastila od ene vlade na drugo je preizkušnja za integriteto in moč institucij v demokratični državi«* (Sigma paper, št. 22: 41). Vlada in državna uprava, ki sestavljata izvršilno oblast, morata poskrbeti za normalen obstoj in razvoj družbe in uresničevati naloge, ki morajo biti v državi na vsak način uresničene in so naloge države (Rakočević, 1994: 155,156). Šmidovnik razčleni in sistematizira naloge državne uprave glede na njihovo naravo v: policijske naloge in skrb za obstoj sistema (skrb za javni red in mir, javno varnost, inšpekcije, varstvo okolja, organizacija in financiranje državnih organov, obrambo, carino, mednarodne odnose...), javne službe (ustvarjanje različnih neposredno uporabnih dobrin), servisne naloge (omogočajo delo državnih organov), pospeševalne naloge (intervencija na različnih področjih), predlaganje politike (priprava zakonov in predpisov) in izvajanje politike (Šmidovnik v Rakočević, 1994: 175, 176).

Ker so med zgoraj naštetimi nalogami tudi tiste, ki morajo biti izpolnjene vsak dan, *«...mora državna uprava predstavljati trajnost, stalnost in zakonitost države, prav tako pa mora uresničevati politiko vlade na oblasti«* (Bonwitt, 1998: 92). V prenosu oblasti igra pomembno vlogo državna uprava, ki s svojo profesionalnostjo in lojalnostjo do vsake vlade predstavlja temelj tekočega prenosa oblasti.

4. 2. VLOGA DRŽAVNE UPRAVE PRI PRENOSU OBLASTI

Po primopredaji poslov med vladama naj bi nova vlada oz. ministri kar najhitreje začeli z delom. Vendar prevzem ministrstva še ne pomeni takojšnjega začetka uspešnega dela.

S prihodom nove vladne ekipe na oblast je neizogiben tudi prihod novih (bolj ali manj neizkušenih) ljudi na mesto ministrov in odgovorna delovna mesta v državni upravi. Ti ljudje se morajo s svojimi novimi nalogami, obveznostmi in pravili delovanja šele seznaniti. Pri seznanjanju z delovanjem in usposabljanju na svojem novem delovnem mestu je novim ljudem v ministrstvu v pomoč profesionalna državna uprava, ki jim nudi strokovno pomoč in izkušnje. Učinkovita in hitra pomoč državne uprave tudi omogoča hitro in učinkovito nadaljevanje dela v ministrstvu.

Nova vlada mora čim hitreje prevzeti posle in nadaljevati delo, da bi preprečila negativne posledice menjave vlad na delovanje države in javne politike. Zagotoviti se mora kontinuiteta dela, saj mora država funkcionirati naprej, ne glede na spremembe v vladi. Obseg in kompleksnost zadev, s katerimi se v današnjem času srečujejo vlade, zahtevata konstantno odzivanje. Kontinuiteta upravnega dela pa je tudi v interesu državne uprave, saj je ob zastojih dela deležna kritik s strani medijev, interesnih skupin, državljanov in drugih uporabnikov njenih storitev.

Na kvaliteto in hitrost menjave vlade vplivajo številni dejavniki. Med njimi je potrebno izpostaviti in nato tudi podrobneje predstaviti naslednje:

- državno upravo - državna uprava mora zaradi narave svojega dela delovati nemoteno in je zaradi strokovne podkovanosti v pomoč novoizvoljeni vladi;
- sistem javnih uslužbencev - vzpostavitev zakonsko določenega sistema omogoča profesionalno, stabilno in kvalitetno državno upravo s kontinuiranim delovanjem, ki je pri vpeljavi v delo predvsem novih političnih funkcionarjev izrednega pomena (Sigma paper, št. 27: 22);
- volilni sistem vpliva na število strank, razdelitev mandatov in povezave strank v parlamentu ter oblikovanje vlade in ga je potrebno upoštevati pri strukturiranju procesa priprav na zamenjavo vlad in

- oblike vlad, ki vplivajo na nadaljevanja dela vlade različno glede nato, ali so enostrankarske ali koalicijske: v primeru prvih je sestava in nadaljevanja dela vlade enostavna in hitra, v primeru slednjih pa je proces bolj zapleten in počasen.

4. 2. 1. DRŽAVNA UPRAVA

Državna uprava je del izvršilne funkcije oblasti, katere zgornji, politični del, predstavlja vlada, spodnji, strokovni del, pa uprava. Vsebina upravne funkcije je vzdrževanje javnega reda in pospeševanje družbenega razvoja. Pri izvajanju svoje funkcije državna uprava sodeluje pri oblikovanju javnih politik in zakonov ter njihovi implementaciji. V ta namen izdaja upravne akte, s katerimi ureja pravna razmerja. Med upravne akte spadajo izvršilni predpisi, podzakonski akti, upravne odločbe in materialni akti. Upravno funkcijo oblasti opravljajo upravni organi (Grad in dr. 1999: 167).

4. 2. 1. 1. Sistem javnih uslužbencev

Profesionalni javni uslužbenec je pogoj za nemoteno delovanje države in sodelovanje med upravo in politiko za čim hitrejšo in čim učinkovitejšo nadaljevanje dela, ter zagotovi za uspešen, učinkovit in hiter prenos oblasti. Politično nevtralnno izpolnjevanje nalog dviguje kredibilnost javnih uslužbencev in je podlaga zaupanju med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji. Profesionalnost državne uprave se kaže v podrejenosti državne uprave do političnih funkcionarjev. Državna uprava mora delovati politično nevtralnno, biti mora nestrankarska, spoštovati mora ukaze nadrejenih in biti lojalna do vsake vlade. Profesionalna državna uprava ima zaupanje vsake vlade, ne glede na ideologijo. Profesionalnost javne uprave izpostavljajo zakoni, načela in pravila delovanja ter etični kodeksi. Država mora zagotavljati učinkovito, profesionalno in nepristransko državno upravo, znotraj katere bodo lahko javni uslužbenci odgovorno opravljali svoje delo. Načini, kako doseči takšno upravo, so izbor, imenovanje, napredovanje javnih uslužbencev na podlagi strokovnosti oz. dosežkov, ocenjevanje, oblikovanje kariernega sistema, definiranje disciplinskih ukrepov kršitev obveznosti...

Moderna in profesionalna državna uprava lahko deluje le ob izpolnjevanju določenih pogojev, kot so:

- ločitev javnega in zasebnega sektorja,

- ločitev politike in uprave,
- oblikovanje individualne odgovornosti javnih uslužbencev za sprejete odločitve in dejanja, kar zahteva izkušene in izobražene javne uslužbence,
- stabilnost zaposlitve, primernost plačila, jasno definirane pravice in naloge javnih uslužbencev ter
- izbor in napredovanje na podlagi strokovnosti in dosežkov ter javnih natečajev (Sigma paper, št. 27: 21).

Ločitev javnega in zasebnega sektorja družbe je potrebna zaradi obstoja dela družbe, v katerem mora prevladovati javni interes, neodvisen od zasebnega interesa. Ta del družbe morajo urejati posebni pravni akti.

Politika in uprava soobstajata v delu družbe, kjer prevladuje javni interes. Politika in uprava delujeta soodvisno, a sta različni po naravi delovanja in imata različne vire legitimnosti delovanja: politika dobi legitimnost na volitvah, uprava preko uspešnosti in učinkovitosti svojih dejanj v očeh javnosti.

Vzpostavljanje individualne (osebne) odgovornosti javnih uslužbencev pomeni definiranje pristojnosti, pravic in obveznosti javnih uslužbencev in disciplinske kršitve obveznosti.

Da državna uprava lahko izpolnjuje svoje naloge, morajo biti izpolnjeni določeni pogoji:

- javni uslužbenci morajo delovati profesionalno in pošteno ter imeti morajo dobro pravno znanje in
- javni uslužbenci so predmet urejanja takšnih pravnih aktov, ki jim omogočajo učinkovito izvajanje nalog. Pravni akti urejajo pravice in obveznosti javnih uslužbencev, stabilnost zaposlitve, zaščito javnih uslužbencev pred političnimi pritiski in pritiski interesnih skupin, disciplinske ukrepe, izbor na podlagi strokovnosti in primernost plačila z namenom preprečitve korupcije (Sigma paper, št. 27: 20-22).

Ko govorimo o sistemu javnih uslužbencev, se poraja osnovno vprašanje, kdo je javni uslužbenec. V državah članicah in državah pristopnicah EU so se oblikovale različne definicije javnega uslužbenca. V Franciji, Irski, Španiji, na Nizozemskem in Švedskem ter v Litvi je javni uslužbenec tisti, ki je zaposlen v javnem sektorju. V Avstriji, Nemčiji, Veliki

Britaniji, Danski, Italiji, Poljski in Madžarski javni uslužbenec izvaja naloge države, predlaga javne politike, svetuje glede politik ipd. (Sigma paper, št. 27: 21). Po kodeksu ravnanja javnih uslužbencev, ki ga je sprejel Svet Evrope, je javni uslužbenec oseba, zaposlena v državnih organih, upravah na lokalni ravni, v javnih skladih, agencijah in drugih osebah javnega prava, ki pretežno izvajajo upravne naloge (Uradni list RS št. 8-474/2001). Po prvem členu slovenskega zakona o javnih uslužbencih pa je javni uslužbenec oseba, ki sklone delovno razmerje v javnem sektorju. Velja opozoriti, da funkcionarji v državnih organih in lokalnih skupnostih po zgoraj omenjenem zakonu niso javni uslužbenci (1.člen Zakona o javnih uslužbencih).¹

Moderni koncept državne uprave vsebuje hierarhično delegiranje izvajanja nalog države na uslužbence v državni upravi. Zato so javni uslužbenci »delojemalci« države in hkrati nosilci nalog države, zagotoviti pa morajo vsakodnevno izvajanje ustave in zakonov (Sigma paper, št. 27: 20).

4. 3. VOLILNI SISTEM

Volilni sistem je eden najpomembnejših sestavnih elementov političnega sistema države. Volilni sistem izraža in potrjuje temeljne politične odnose in oblike družbe. Hkrati pa tudi vpliva na delovanje političnega sistema. Med drugim je volilni sistem pomemben za organizacijo oblasti in delovanje političnih organov in institucij. Volilni sistem v ožjem smislu oz. razdelitev mandatov tudi določa način prihoda političnih sil na oblast. Način razdelitve mandatov določa zastopanost strank v parlamentu, kar vpliva na delovanje parlamenta in sestavo vlade ter razdelitev politične moči v državi. V svetu obstajata dva osnovna sistema razdelitve mandatov: večinski in proporcionalni sistem (Grad, 2000: 30).

4. 3. 1. Večinski sistem

V večinskem sistemu se o kandidatih odloča z dvema vrstama večine, in sicer z absolutno večino in relativno večino. Pri absolutni večini na volitvah zmaga kandidat, ki je dobil več kot polovico glasov, pri relativni večini pa zmaga kandidat, ki je dobil več glasov od ostalih kandidatov. Sistem absolutne večine omogoča večje število strank v parlamentu, ki pa se morajo za doseganje večine v drugem krogu glasovanja povezovati (Grad, 2000: 31). Sistem relativne večine zmanjšuje število strank in jih sili k združevanju, kar privede do

¹ Vir: http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_zakoni/sprejeti_zakoni.html.6.6.2003

dvostrankarskega sistema, kjer sta samo dve stranki sposobni doseči večino v parlamentu in se izmenjujeta na oblasti. Takšen strankarski sistem pa ne pomeni, da sta v državi in v parlamentu samo dve stranki (Grad, 2000: 33). Večinski sistem je z vidika stabilnosti delovanja oblasti primernejši, saj omogoča že eni stranki večino v parlamentu (Grad in dr. 1999: 44).

4. 3. 2. Proporcionalni sistem

Pri proporcionalnem sistemu se mandati razdelijo med liste kandidatov tako, da so mandati sorazmerni s podporo volivcev. Proporcionalni sistem naj bi omogočal boljše predstavljanje različnih političnih interesov družbe v parlamentu. V proporcionalnem volilnem sistemu dobi večje število strank sedeže v parlamentu, kar slabi delovanje parlamenta. Da bi se preprečila neučinkovitost delovanja parlamenta, proporcionalni sistem uvaja prag za vstop v parlament. Prag onemogoča strankam, ki dosežejo manjše število sedežev od določene meje, vstop v parlament (Grad, 2000: 31, 32).

4. 4. OBLIKE VLAD

Oblikovanje vlade je odvisno od strankarskega sistema v državi, ki je v veliki meri posledica volilnega sistema (Grad, 2000: 119, 122). Večinski volilni sistemi so bolj naklonjeni nastanku in ohranjanju dvostrankarskih sistemov, proporcionalni sistem pa omogoča nastanek in obstoj večstrankarskih sistemov (Gaber, 1996: 73).

Obstoj dvostrankarskega sistema v državi in enostrankarskih vlad omogoča menjavanje dveh strank na oblasti, ki sta »*bolj ali manj utečeni*« (Virant, 2001: 9). Če ima večino v parlamentu ena stranka, je oblikovanje vlade hitro in enostavno - največkrat dobi mandat za sestavo vlade vodja stranke. Enostrankarsko vlado sestavi večinoma iz članov svoje stranke. V primeru enostrankarskih vlad je prevzem oblasti hitrejši, saj se lahko že pred volitvami pričnejo pogovori s potencialno novo vlado.

Če ena stranka nima večine v parlamentu, to pomeni, da je treba sestaviti koalicijsko vlado iz večih strank za doseganje vladne večine v parlamentu. V primeru koalicijske vlade je oblikovanje le-te lahko počasno in zapleteno. Načrtovanje in priprave na koalicijsko vlado že

pred volitvami je pomembno, saj bo le dobro pripravljena koalicija lahko delovala do konca mandata. Stranka, ki naj bila najmočnejša v (bodoči) koaliciji, naj bi s pogovori s potencialnimi koalicijskimi partnerji začela že pred volitvami oz. ko je še v opoziciji (Sigma paper, št. 22: 20). Toda usklajevanja interesov in pogajanja so lahko dolgotrajna in kompleksna - oblikovanje koalicijske vlade je odvisno od volje političnih strank in njihove pripravljenosti in sposobnosti stopiti v vlado z ostalimi strankami v parlamentu, iskanja skupnih programskih načel, razdelitve mandatov ipd. (Grad, 2000: 130).

4. 4. 1. Oblikovanje vlade v monarhičnem parlamentarnem sistemu (Kanada)

V monarhičnem parlamentarnem sistemu monarh imenuje predsednika vlade in ministre. Za mandatarja vlade monarh predlaga šefa stranke, ki zmagala na volitvah in ima večino v parlamentu. Parlament pri tem ne odigra neposredne vloge. Vlada v tem sistemu lahko prične delovati takoj po imenovanju, saj ji ni potrebno dobiti zaupnice parlamenta (Grad, 2000: 128).

4. 4. 2. Oblikovanje vlade v polpredsedniškem sistemu (Francija)

Pri postavitvi vlade v polpredsedniškem sistemu igra bistveno vlogo predsednik države. Predsednik države sam imenuje predsednika vlade, na predlog le-tega pa nato še ministre. Tudi v polpredsedniškem sistemu vladi ni potrebno dobiti zaupnice v parlamentu. Vlada je v polpredsedniškem sistemu sicer odgovorna parlamentu in parlament ji lahko podeli nezaupnico, vendar je v bistvu vlada bolj kot parlamentu podrejena predsedniku države (Grad, 2000: 129).

4. 4. 3. Oblikovanje vlade v Sloveniji

Na mandat državnega zbora je vezan mandat vlade.² Najkasneje 20 dni po volitvah v državni zbor predsednik republike skliče prvo sejo državnega zbora. Predsednik republike v 30 dneh po konstituiranju državnega zbora po posvetovanjih z vodji poslanskih skupin v parlament izvoljenih strank predlaga državnemu zboru mandatarja za predsednika vlade. Običajno kandidat prihaja iz stranke, ki je na volitvah dobila največ glasov ali pa je celo njen predsednik. Predsednika vlade voli državni zbor z večino glasov vseh poslancev (1. odstavek

² Funkcija lahko vladi predčasno preneha tudi z izglasovano konstruktivno nezaupnico ali interpelacijo oz. prenehanjem funkcije predsednika vlade. Funkcija ministru lahko preneha tudi z razrešitvijo ali odstopom.

225. člena poslovnika državnega zbora, 1. in 2.odstavek 111. člena ustave). Po izvolitvi v državnem zboru mandatar vlade predloži državnemu zboru seznam kandidatov za ministre. Kandidati se morajo pred imenovanjem predstaviti v matičnih delovnih telesih državnega zbora in odgovarjati na njihova vprašanja. Predsednik odbora pošlje predsedniku državnega zbora mnenje odbora o primernosti kandidata. Na seji državnega zbora se glasuje o listi kandidatov za ministre kot celoti. Lista je izglasovana, če zanjo glasuje večina poslancev, ki se udeležijo glasovanja.³ Funkcijo nastopijo, ko prisežejo pred državnim zborom. Vlada nastopi funkcijo, če sta imenovani več kot dve tretjini ministrov (Grad, 2000: 297, 300).

³ Vir: <http://www.sigov.si/vrs/index-2.html>.6.6.2003

5. PREDSTAVITEV POLITIČNIH SISTEMOV KANADE, FRANCIJE IN SLOVENIJE

5.1. PREDSTAVITEV KANADE

SPLOŠNI PODATKI O KANADI

Kanada je po površini (9,976,140km²) druga največja država na svetu. Glavno mesto je Ottawa. Leta 2002 je bilo v Kanadi 31.902.268 prebivalcev. Uradna jezika v Kanadi sta angleški in francoski jezik. Oblika državne ureditve je konfederacija z desetimi provincami in tremi teritoriji. Način teritorialne organiziranosti države je decentralizacija. Province imajo lastne parlamente, vlade in sodišča. Osnutek ustave sega v l. 1867, ko je bil sprejet Severnoameriški zakon, ki je določil ustroj izvršilne veje oblasti, uradno pa je bila ustava sprejeta l. 1982.

Kanada pozna dvoje vrst prava: t.i. običajno pravo (»common law») se uporablja v devetih provincah. Običajno pravo je sistem preteklih rzsodb sodišč oz. sistem precedensov. Tak pravni sistem temelji na angleškem pravu. Pravo v Quebecu temelji na pisani zakonodaji oz. »the Code civil«, ki vsebuje pravila in načela za različne situacije. Kanada je članica vseh večjih mednarodnih organizacij. Po ekonomski razvitosti spada Kanada med razvite države z razvitim tržnim gospodarstvom. Je članica skupine G7. Uradna denarna valuta je kanadski dolar. Spada med države Commonwealtha.⁴

5.1.2. POLITIČNI SISTEM KANADE

Kanada je ustavna monarhija, federacija in parlamentarna demokracija⁵. Odgovornost vladanja na federalni ravni je razdeljena med zakonodajno, izvršilno in sodno vejo oblasti. Formalno vse veje oblasti izhajajo iz kraljice Velike Britanije. Kraljica Elizabeta II je vrhovni

⁴ Vir: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ca.html>.6.6.2003

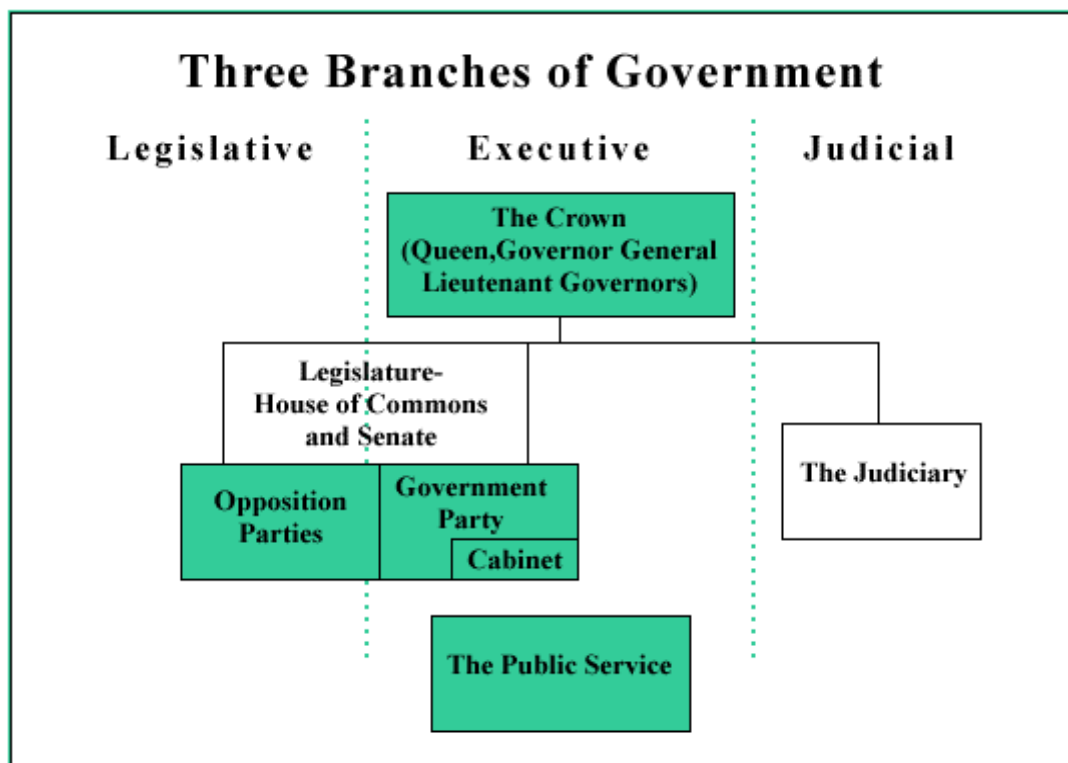
⁵ Predsednik države je v parlamentarnem sistemu formalno šef izvršilne oblasti, a so njegove pristojnosti simbolične. Praviloma ga voli parlament. Imenuje vlado, ki pa za začetek delovanja potrebuje zaupnico parlamenta (Grad, 2000: 55).

poglavar Kanade. Na federalni ravni deluje preko generalnega guvernerja⁶, na ravni provinc pa preko guvernerjev provinc. Vsi imajo le simboličen pomen.

Zakonodajna veja oblasti je sestavljena iz kraljice in obeh domov parlamenta: spodnjega, (House of Commons), voljenega na neposrednih volitvah in zgornjega (Senate), imenovanega s strani vlade. Na svojih položajih ostanejo do 75. leta starosti.

Izvršilno vejo oblasti sestavljajo predsednik vlade (ki je hkrati tudi predsednik najmočnejše stranke), vlada in državna uprava. Predsednika vlade imenuje generalni guverner.

Sodno vejo oblasti sestavljajo vrhovno sodišče, zvezno sodišče in provincialna sodišča. Pri interpretiranju zakonov se opirajo na ustavo in listino pravic in svoboščin.⁷



Slika 5. 2. 1 : Veje oblasti v Kanadi (Vir: http://www.edu.psc-cfp.gc.ca/tdc/learn-append/psw/hgw/how-gow2_e.html 6.6.2003).

⁶ Generalnega guvernerja imenuje kraljica na predlog predsednika vlade. gg predstavlja kraljico, ki je šef države. naloge gg so: imenovanje predsednika vlade, razpustitev parlamenta, podpisovanje zakonov in mednarodnih dokumentov, predstavljanje države v tujini, podeljevanje medalj in priznanj (http://www.gg.ca/governor_general/role-crown_e.asp.22.4.2003).

⁷ Vir: http://www.edu.psc-cfp.gc.ca/tdc/learn-append/psw/hgw/how-gow2_e.html 6.6.2003

5. 1. 2. 1. VOLILNI IN STRANKARSKI SISTEM KANADE

Poslanci spodnjega doma parlamenta, House of Commons, so izvoljeni na neposrednih volitvah za dobo petih let po sistemu relativne večine.

Po volitvah stranka z največ glasovi sama oblikuje vlado. Vodja stranke postane predsednik vlade. Običajno med poslanci svoje stranke izbere kandidate za vodenje ministrstev.

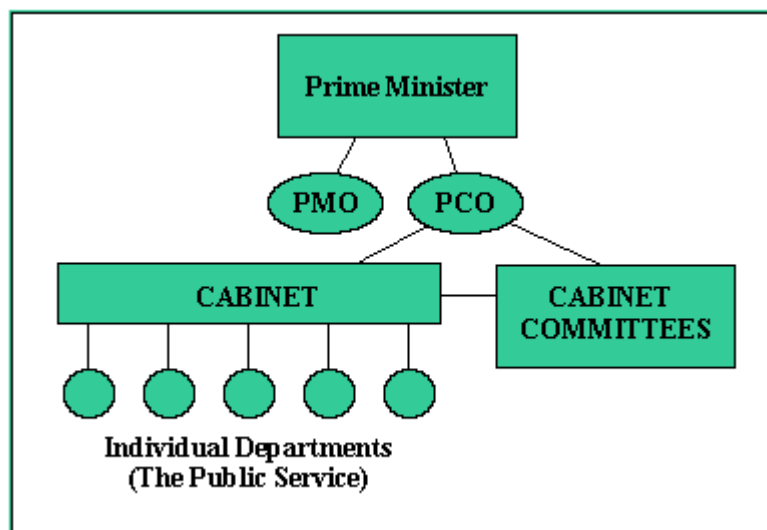
Stranka na drugem mestu po številu sedežev v spodnjem domu postane »uradna opozicija«.⁸

V Kanadi se je razvil dvoipol strankarski sistem (Gaber, 1996: 74).

Skozi večji del zgodovine sta v parlamentu dominirali dve stranki: liberalna in konzervativna stranka (Sigma paper, št. 22: 42).

5. 1. 2. 2. IZVRŠILNA VEJA OBLASTI

Izvršilna veja oblasti je sestavljena iz dveh delov: vlade, ki parlamentu v sprejemanje predlaga zakone in državne uprave, ki zakone izvršuje.⁹



Slika 5. 2. 2. 1 : Izvršilna veja oblasti v Kanadi (Vir: http://www.edu.psc-cfp.gc.ca/tdc/learn-apprend/psw/hgw/how-gov2_e.htm#BM2_4 6.6.2003).

⁸ Vir:

<http://www.elections.ca/content.asp?section=gen&document=electsy&dir=ces&lang=e&anchor=2&textonly=fals e#2>. 6.6.2003

⁹ Vir: http://www.edu.psc-cfp.gc.ca/tdc/learn-apprend/psw/hgw/how-gov2_e.htm#BM2_4 6.6.2003

5. 1. 2. 2. 1. SESTAVA VLADE

5. 1. 2. 2. 1. 1. Predsednik vlade

Predsednika vlade imenuje generalni guverner. Predsednik vlade je na čelu odločanja v federalni vladi. Splošna naloga predsednika vlade je usmerjanje vlade. Med konkretne naloge predsednika vlade pa med drugim spadajo:

- imenovanje ministrov in višjih javnih uslužbencev,
- imenovanje članov kabineta, namestnikov ministrov, direktorjev javnih podjetij, agencij in drugih ustanov,
- določanje prioriternih nalog vlade,
- vodenje sestankov kabineta,
- svetovanje generalnemu guvernerju glede imenovanja senatorjev in
- svetovanje generalnemu guvernerju glede potrebe in datuma volitev.¹⁰

Ministrski predsednik v Kanadi vodi vlado in zagotavlja njeno koherentnost. Pri opravljanju njegovih dolžnosti predsedniku vlade pomagata dva urada, in sicer kabinet predsednika vlade (prime minister's office) in sekretariat vlade (privy council office). Urada nudita pomoč in svetovanje o vsakodnevnih zadevah pomembnih za predsednika vlade iz različnih zornih kotov: kabinet predsedniku vlade svetuje o političnih dimenzijah vprašanja, sekretariat pa o strokovnih in operativnih dimenzijah vprašanja.

5. 1. 2. 2. 1. 1. 1. Kabinet predsednika vlade

Kabinet predsednika vlade pomaga predsedniku pri izpolnjevanju njegove funkcije kot vodji vlade in stranke ter članu parlamenta. Predsedniku svetuje glede oblikovanja političnih strategij, prioritet, političnih dimenzij policy iniciativ in je vezni člen z ostalimi vladnimi organizacijami. Kabinet je sestavljen iz strankarskih (političnih) nameščencev. Kabinet vodi vodja osebja predsednika vlade.

¹⁰ Vir: http://www.edu.psc-cfp.gc.ca/tdc/learn-apprend/psw/hgw/how-gov2_e.htm#BM2_4 6.6.2003

Naloge kabineta so:

- koordinacija in organiziranje urnika predsednika vlade,
- načrtovanje in organiziranje potovanj predsednika vlade,
- vodenje odnosov z javnostjo, npr. priprava govorov, sporočil za javnost, organiziranje tiskovnih konferenc, intervjujev in obveščanje javnosti,
- obveščanje predsednika vlade o poslanskih vprašanjih,
- upravljanje odnosov predsednika vlade z ministri in člani stranke ter
- svetovanje o imenovanjih vodij agencij in višjih upravnih delavcev.¹¹

5. 1. 2. 2. 1. 1. 2. Sekretariat vlade

Sekretariat vlade je urad predsednika vlade, ki skrbi za odnose med predsednikom in javno upravo. Ustanovljen je bil leta 1940. Njegova glavna naloga je zagotavljanje pomoči državne uprave predsedniku vlade in ministrom za tekočo in učinkovito vodenje vlade. Sekretariat sestavljajo karierni javni uslužbenci. Na čelu sekretariata je sekretar, ki je višji javni uslužbenec. Odgovoren je predsedniku vlade in ga obvešča o pomembnih vsakodnevnih zadevah.

Sekretar nastopa v treh vlogah:

- kot namestnik predsednika vlade,
- kot sekretar vlade in
- kot vodja javne uprave.

Kot **namestnik predsednika vlade** sekretar svetuje predsedniku glede vodenja vlade.

Sekretar pomaga predsedniku vlade glede:

- oblikovanja politik,
- odnosov s parlamentom,
- medvladnih zadev,
- mednarodnih srečanj,
- imenovanj višjih javnih uslužbencev,
- strukture in funkcioniranja ter organiziranja vlade,
- politične koordinacije,
- nacionalne varnosti,

¹¹ Vir: http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?page=publications&Language=E&.../annex-a_e.html 6.6.2003

- vladnega sistema odločanja in
- upravljanja prenosa oblasti med dvema vladama.

Kot **sekretar vlade** sekretar nudi svetovanje vladi in njenim odborom glede priprave in vodenja sej vlade. Odgovoren je za:

- organiziranje sestankov,
- predlaganje in distribuiranje dnevnih redov po ministrstvih,
- razpošiljanje dokumentov,
- sodelovanje z ministrstvi pri pripravi predlogov za vladno odločanje,
- zagotavljanje medministrskih usklajevanj in
- obveščanje ministrstev o odločitvah kabineta.

Sekretar vlade naj bi imel široka znanja in izkušnje, med drugim o:

- organizaciji uprave in njenih pravilih delovanja,
- organiziranju odločanja,
- razdelitvi ministrskih mandatov in možnosti njihove zamenjave,
- možnostih posredovanja v specifičnih temah in problemih,
- etičnosti v vladi,
- oblikovanju strateških politik,
- načrtovanju dnevnega reda,
- imenovanju višjih javnih uslužbencev in vodenju javne uprave ter
- odnosih med ministrstvi in javno upravo, še posebej pa o vlogi političnih svetovalcev.

Kot **vodja javne uprave** sekretar skrbi za:

- povezavo med predsednikom vlade in javno upravo,
- kvalitetno, strokovno in profesionalno pomoč javne uprave predsedniku vlade in vladi,
- reformo javne uprave,
- upravljanje in načrtovanje človeških virov ter
- predložitev vsakoletnega poročila predsedniku vlade o stanju in načrtih v javni upravi.¹²

¹² Vir: http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?page=publications&Language=E&.../annex-a_e.html. 6.6.2003

Slika 5. 2. 2. 1. 1. 1 : Organigram Sekretariata vlade v Kanadi. Glej Prilogo 1 (Vir: [http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp? Language=E&Page=Org](http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=Org) 6.6.2003).

5. 1. 2. 2. 1. 2. 1. Ministri

Predsednik vlade imenuje ministre izmed izvoljenih članov svoje stranke. Trenutno ima vlada 28 članov, ki jim pri njihovem delu pomaga 11 državnih sekretarjev. Ministri so izbrani na podlagi njihovih poklicnih izkušenj in upoštevajo uravnoteženost predstavljanja kanadske različnosti. Vsak minister prevzame skrb in odgovornost za svoje ministrstvo in je odgovoren tudi za delovanje javnih podjetij in upoštevanje regionalnih interesov povezanih z ministrstvom. Ministri predstavljajo svoja ministrstva v spodnjem domu parlamenta in če je potrebno, predlagajo zakone, ki se tičejo njihovih nalog. Za delovanje ministrstev ministri odgovarjajo parlamentu.¹³

5. 1. 2. 2. 1. 2. 2. Namestniki ministrov

Namestniki ministrov so izbrani med kariernimi uslužbenci. Na predlog sekretariata vlade jih imenuje predsednik vlade, kateremu so tudi odgovorni. Namestnike letno ocenjuje odbor višjih uradnikov. Namestniki ministrom vsakodnevno poročajo o delu ministrstva in jih, skupaj s sekretarjem vlade, opozarjajo na probleme, ki se tičejo ministrstva. Pri reševanju problemov jim nudijo formalne upravljalne, zakonodajne in finančne nasvete. Od namestnikov ministrov se pričakuje, da delujejo politično nevtrarno, hkrati pa upoštevajo tudi razdelitev politične moči v državi.¹⁴

¹³ Vir: http://www.edu.psc-cfp.gc.ca/tdc/learn-apprend/psw/hgw/how-gov2_e.htm#BM2_4 .6.6.2003

¹⁴ Vir: http://www.edu.psc-cfp.gc.ca/tdc/learn-apprend/psw/hgw/how-gov6_e.htm#Bm6_1 .6.6.2003

5. 1. 2. 2. 2. DRŽAVNA UPRAVA

Javna uprava je tretji in po obsegu največji del izvršilne veje oblasti. Državna uprava podpira vsakodnevne aktivnosti vlade, tako da vladi pripravlja alternative javnih politik, ministri izberejo možnost in javna uprava zatem poskrbi za implementacijo odločitve.¹⁵

5. 1. 2. 2. 2. 1. Sestava državne uprave

Državna uprava v Kanadi je sestavljena iz naslednjih organizacijskih enot:

- oddelkov,
- centralnih agencij,
- neodvisnih služb in
- regulatornih služb.

• **Oddelki**

Število oddelkov in agencij je odvisno od odločitve predsednika vlade, čeprav spremembe v številu zahtevajo privolitev parlamenta. Oddelki so zadolženi za oblikovanje politik, izvrševanje programov in pripravo ter izvajanje podzakonskih aktov. Trenutno je v Kanadi preko 60 oddelkov.

• **Centralne agencije**

Centralne agencije koordinirajo in oblikujejo politike s širšim vplivom na vlado ali gospodarstvo. Med centralne agencije spadajo:

- sekretariat vlade (predstavljen že zgoraj),
- zakladnica za javne finance in njen sekretariat,
- služba za finance ter
- odbor za javno upravo.

- **Zakladnica** je vladni odbor, odgovorna za upravljanje vladnih proračunskih izdatkov. Odbor sestavljajo predsednik odbora, finančni minister in štirje od predsednika vlade

¹⁵ Vir: http://www.edu.psc-cfp.gc.ca/tdc/learn-apprend/psw/hgw/how-gov2_e.htm#BM2_4.6.6.2003

izbrani ministri. Sekretariat zakladnice upravlja z vladnimi proračunskimi, človeškimi in materialnimi viri. Kot »delodajalec« zvezne javne uprave, sekretariat določa pokojninsko politiko, vodi pogajanja z sindikati in je odgovoren za enakopravno zaposlovanje v javni upravi na podlagi rase, spola, jezika, veroizpovedi ali drugih osebnih razlik.

Zakladnica nudi pomoč organizacijskim enotam javne uprave pri zagotavljanju učinkovitega in uspešnega finančnega vodenja njihovih programov ter pripravlja letno finančno poročilo vlade.

- **Služba za finance** spremlja gospodarski razvoj Kanade, trgovino in monetarno politiko v svetu. O svojem delu poroča parlamentu. Med njene glavne naloge sodijo:
 - priprava zveznega proračuna,
 - priprava davčne zakonodaje,
 - odločanje o mednarodnih posojilih,
 - odločanje o transferjih provincam,
 - oblikovanje finančne regulacije in
 - oblikovanje fiskalne in monetarne politike.
- **Odbor za javno upravo** o svojem delu poroča direktno parlamentu. Odbor ima tri člane, ki so karierni javni uslužbenci. Imenuje jih vlada za deset let, razreši pa jih lahko le parlament. Nalogi odbora sta izbor in napredovanje javnih uslužbencev na podlagi strokovnosti in dosežkov ter njihovo razreševanje.

- **Neodvisne službe**

Med neodvisnimi službami bom kot primer omenila tri, in sicer:

- službo za finančni nadzor vladnih izdatkov,
 - službo za jezik in
 - službo za dostopnost informacij javnega značaja in varnost osebnih podatkov.
- **Služba za finančni nadzor vladnih izdatkov** nadzoruje delo vlade glede porabe javnih sredstev in ugotavlja odgovornost za prekomerno porabo. Izdaja letno poročilo o nadzoru.

- **Služba za jezik** nadzoruje in raziskuje pritožbe glede upoštevanja uporabe dveh uradnih jezikov Kanade, predvsem v upravnih postopkih.
- **Služba za dostopnost do informacij javnega značaja in varnost osebnih podatkov** skrbi za transparentnost delovanja vlade v smislu dostopnosti javnosti do dokumentov vlade javnega značaja. Istočasno pa služba skrbi tudi za varovanje osebnih podatkov v teh dokumentih.
- **Regulatorne agencije** skrbijo za izvajanje in oblikovanje regulativnih politik na posameznih področjih. Delujejo kot neodvisne agencije.¹⁶

5. 1. 2. 2. 2. RAZVOJ SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV V KANADI

V nadaljevanju je podana predstavitev razvoja sistema javnih uslužbencev v Kanadi.¹⁷

Zavedanje o pomembnosti učinkovite državne uprave za uspešno vladanje se je v Kanadi začelo pojavljati že l. 1867. Od l. 1867 pa do l. 1918 so se pojavljale težnje po zaposlovanju javnih uslužbencev na podlagi strokovnosti in ne po politični poti, kar je bila prej običajna praksa zaposlovanja v državni upravi.

Leta 1918 je bil sprejet zakon o javnih uslužbencih, ki je pomenil mejnik v delovanju državne uprave. Zakon je omejil politične aktivnosti javnih uslužbencev in želel povečati učinkovitost državne uprave z zmanjševanjem patronaže. Zakon je prav tako predvideval oblikovanje Odbora za javno upravo. Odboru so bile dodeljene naslednje naloge: kadrovanje, skrb za organiziranost državne uprave, klasifikacijo delovnih mest in povečanje strokovnosti javnih uslužbencev z uvajanjem ocenjevalnih testov znanja in veščin.

¹⁶ Vir: http://www.edu.psc-cfp.gc.ca/tdc/learn-apprend/psw/hgw/how-gov3_e.html. 6.6.2003

¹⁷ ¹⁷ Vir: http://www.edu.psc-cfp.gc.ca/tdc/learn-apprend/psw/hgw/menu_e.htm, 2. 2.2003 in http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/ref-pub_e.htm, 2.2. 2003 in Kernaghan, K.: Milestones to the Millennium: Serving the Public Good, http://www.tbs-sct.gc.ca/index_e.asp, 12. 4. 2002.

Institucionalizacija profesionalne državne uprave pa ima svoj izvor že v zakonu iz l. 1867, ki v 11. Poglavlju govori o oblikovanju urada, ki naj zagotavlja pomoč in svetovanje vladi. Nepolitičnost uslužbencev tega urada, imenovanega sekretariat vlade, naj bi zagotovilo njihovo imenovanje in razreševanje s strani generalnega guvernerja.¹⁸ Tako je bil sekretariat vlade ustanovljen že ob razglasitvi konfederacije in prvi prisegi ministrov v novi državi l. 1867. S sporazumom iz l. 1957 med odhajajočo in novo vlado pa je dobil posebno vlogo ob zamenjavi oblasti: dodeljena so mu bila pooblastila za zagotavljanje kontinuitete dela in pripravljanju zadev za prenos oblasti med dvema vladama.

Položaj sekretarja vlade je bil l. 1956 opisan kot »prvi med višjimi uradniki v javni upravi«, formalno pa je bil njegov primat priznan l. 1992 s sprejetjem zakona o reformi v državni upravi (Public Service Reform Act), ki je določil, da je »sekretar vlade istočasno šef javne uprave«.

Leta 1961 je bil sprejet nov zakon o javnih uslužbencih. Novi zakon je uveljavil neodvisnost Odbora za javno upravo in poudaril njegove naloge glede izbora kadrov in napredovanja.

Leta 1967 so v Kanadi sprejeli dva nova pravna akta, ki sta razdelila naloge zaposlovanja v državni upravi med dve službi: med Odbor za javno upravo in Zakladnico za javne finance.

Zakon o zaposlovanju v državni upravi (Public Service Employment Act) je Odboru za javno upravo podelil izključno pravico imenovanja in napredovanja javnih uslužbencev na podlagi strokovnosti in dosežkov ter urejanja razreševanja le-teh. Zakon je tudi delno odpravil omejitve političnih aktivnosti javnih uslužbencev, ki jih je uvedel zakon o državni upravi iz l. 1918. Na podlagi amandmaja k zakonu o finančnem upravljanju (Financial Administration Act) pa je mandat za upravljanje s človeškimi viri in določanja pogojev zaposlovanja dobila Zakladnica za javne finance.

Leta 1968 se je okrepil pomen javnih uslužbencev: Glasscova komisija je ugotovila, da so javni uslužbenci »udeleženci v izvršilni veji oblasti in ne samo instrumenti v rokah ministrov«. Višji javni uradniki tako nudijo svetovanje glede političnih zadev in administrativno pomoč vladi in njenim odborom.

¹⁸ Vir: http://laws.justice.gc.ca/en/const/c1867_e.html#executive.6.6.2003

Današnja državna uprava v Kanadi temelji na profesionalnosti javnih uslužbencev. Vrednote, ki vodijo delovanje javne uprave, so: ustvarjanje dosežkov, ekonomičnost, učinkovitost in uspešnost, odzivnost na probleme, upoštevanje interesov državljanov, poštenost in enakost, integriteta, odgovornost, anonimnost in politična nevtralnost.

5. 2. PREDSTAVITEV FRANCIJE

SPLOŠNI PODATKI O FRANCIJI

Francoska republika je od leta 1789, po padcu absolutistične monarhije, peta po vrsti. Ustava je bila sprejeta 28.9.1958. Francija spada med največje zahodnoevropske države: njena površina obsega 547,030 km². Julija 2002 je imela 59.765.983 prebivalcev. Glavno mesto je Pariz. Francija je parlamentarna demokracija. Po obliki vladavine je republika. Po organizaciji oblasti ima polpredsedniški sistem. Razdeljena je na 22 administrativnih regij, 96 departmajev (vključeni 4 prekomorski departmaji, ki so samoupravni in imajo predstavnika v nacionalni skupščini) in 3 prekomorske teritorije. Francija je članica vseh večjih mednarodnih organizacijah. Spada med ekonomske razvite države z tržnim gospodarstvom. Uradna valuta je Euro.¹⁹

5. 2. 1. POLITIČNI SISTEM FRANCIJE

Francija je parlamentarna demokracija s polpredsedniškim sistemom.²⁰ Odgovornost vladanja je razdeljena med zakonodajno, izvršilno in sodno vejo oblasti.

Zakonodajna veja oblasti je sestavljena iz dveh domov parlamenta, in sicer spodnjega, nacionalne skupščine, katerega poslanci so voljeni neposredno in zgornjega, senata, katerega člani so imenovani. Senat šteje 321 članov. Elektorji imenujejo 309 članov, ostalih 12 članov imenuje 150 članski svet francoskih državljanov, živečih v tujini. Mandat senatorjev traja devet let. Senat predstavlja teritorialno zastopanost departmajev .

Izvršilno vejo oblasti si delijo vlada, predsednik republike in javna uprava.

Sodna veja oblasti vključuje splošna in upravna sodišča. Med splošna sodišča spadajo civilna in kazenska sodišča. Sodno vejo oblasti sestavljajo ustavno sodišče, vrhovno sodišče, kasacijsko sodišče in upravna sodišča.²¹

¹⁹ Vir: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/fr.html>.6.6.2003

²⁰ V polpredsedniškem sistemu je vloga predsednika države okrepljena: ima velik vplivna oblikovanje in delovanje vlade, imenuje predsednika vlade in na njegov predlog ministre in jih na predlog predsednika vlade razrešuje, predseduje sejam vlade, podpisuje sprejete dekrete. Voljen je neposredno (Grad, 2000: 61, 62).

²¹ Vir: <http://www.premier-ministre.gouv.fr/en/p.cfm?ref.6.6.2003>

5. 2. 1. 1. VOLILNI IN STRANKARSKI SISTEM FRANCIJE

Poslanci spodnjega doma parlamenta, nacionalne skupščine, so izvoljeni neposredno za obdobje petih let po dvokrožnem sistemu absolutne večine.²² Vlada je sestavljena iz večih strank.

Strankarski sistem v Franciji je večstrankarski brez dominantne stranke.

5. 2. 1. 2. IZVRŠILNA VEJA OBLASTI

Izvršilno vejo oblasti v Franciji sestavljajo:

- predsednik republike,
- vlada, ki jo sestavljajo predsednik vlade, ministri in namestniki ministrov ter
- javna uprava.

5. 2. 1. 2. 1. Predsednik republike

Predsednika republike se v Franciji voli neposredno za obdobje petih let po dvokrožnem sistemu absolutne večine. Naloge predsednika republike so med drugim naslednje:

- imenuje predsednika vlade, ki je voditelj parlamentarne večine, razrešuje ga na podlagi njegovega odstopa,
- na predlog predsednika vlade imenuje in razrešuje člane vlade,
- imenuje nekatere višje javne uslužbence v civilni in vojaški sferi,
- razpušča nacionalno skupščino,
- predseduje sejam vlade in
- ima pravico suspenzivnega veta na odločitve parlamenta (Grad in dr. 1999: 140, 141).

²² Vir: <http://www.premier-ministre.gouv.fr/en/p.cfm?ref=6788.6.6.2003>

5. 2. 1. 2. 2. Vlada

Vlado sestavljajo predsednik vlade, ministri in namestniki ministrov. Vlada odloča na svetu ministrov, kjer določa in vodi nacionalno politiko, ki jo s pomočjo javne uprave tudi izvaja.²³

Predsednik vlade je vodja vlade in uprave. Kot vodja uprave predsednik vlade imenuje javne uslužbence v civilni in vojaški sferi (21. člen ustave). V praksi je to načelo omejeno tako, da je imenovanje višjih javnih uslužbencev v rokah predsednika republike, ostala delovna mesta pa se razdelijo po odločbah posameznih ministrov.²⁴

Ministre imenuje predsednik republike na predlog predsednika vlade. Ministri vodijo posamezna delovna področja vlade. Osebni svetovalci ministra sestavljajo kabinet ministra. Prihajajo in odhajajo z ministrom. Njihova naloga je sodelovanje z javno upravo v ministrstvu in skrb za izražanje politične volje ministra. V Franciji ni jasne delitve med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci: « *visok procent osebja v kabinetih ministrov so višji JU*» (Puma, 1997: 35).

5. 2. 1. 2. 3. DRŽAVNA UPRAVA

Teritorialno je javna uprava v Franciji razdeljena na nacionalno, provincialno in občinsko javno upravo.

5. 2. 1. 2. 3. 1. SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV V FRANCIJI

Glavna značilnost sistema javnih uslužbencev v Franciji je širok obseg javnih uslužbencev - med javne uslužbence spadajo uradniki na nižjih položajih, javni uslužbenci na izvršilnih položajih, uslužbenci v lokalnih vladah, učitelji, zdravniki ipd. Med javne uslužbence ne spadajo samo zaposleni v javnih podjetjih. Sistem javnih uslužbencev v Franciji temelji na organiziranju javnih uslužbencev v kategorije (grande corps), preverjanju strokovnosti s pomočjo izpitov in na kariernem sistemu.

²³ Vir: <http://www.premier-ministre.gouv.fr/en/p.cfm?ref=6785.6.6.2003>

²⁴ Vir: <http://www.premier-ministre.gouv.fr/en/p.cfm?ref=6795.6.6.2003>

Kategorija javnih uslužbencev ustreza delovnemu mestu v javni upravi. Kategorija se razdeli še v skupine, skupine pa v nivoje. Vsaka kategorija delovnega mesta spada v enega izmed treh hierarhičnih razredov javnih uslužbencev. Razred A je največji razred. Vključuje javne uslužbence na najvišjih položajih v državni upravi, kot npr. višje uradnike, profesorje ipd. Razred B obsega delovna mesta z manjšo odgovornostjo in za pridobitev le-teh ni potrebna visoka izobrazba. V razred C spada strokovno- tehnično osebje.

V državni upravi javni uslužbenci opravljajo enake dolžnosti, a spadajo v različne kategorije (obstaja 1700 skupin). Takšna delitev je pripeljala do fragmentacije državne uprave, zato obstajajo težnje po združitvi kategorij z enakimi dolžnostmi. Od l. 1992 poteka program reforme državne uprave. Cilj programa je oblikovati skupne kategorije, ki po ministrstvih opravljajo enake dolžnosti.

Za pripadnost kategoriji je potrebno opraviti test izobrazbe oz. strokovnosti, s katerim se tudi preprečuje diskriminacija pri zaposlovanju. Načelo enakopravne dostopnosti se uporablja za vstop v javno upravo, za napredovanje znotraj kategorije ali za spremembo kategorije. Načelo se izvaja s pomočjo izpitov iz javne uprave, ki poleg zagotavljanja enakopravne dostopnosti do službe omogočajo tudi pridobivanje najboljših kadrov. Za napredovanje delavcev, ki so že zaposleni v državni upravi, se poleg rezultata izpita upošteva še letna ocena njihovega dela.

Vendar načelo ne prepoveduje določil v posebnih kodeksih, ki lahko zahtevajo izpolnjevanje določenih pogojev (starost, delovne izkušnje, stopnja izobrazbe) za zaposlovanje in napredovanje ter pravico vlade, da na visoke položaje v državni upravi (direktorji javnih zavodov, ambasadorji, prefekti ipd.) imenuje politične zaveznike brez preverjanja znanja.

Po uspešno opravljenem izpitu iz javne uprave je javnemu uslužbencu omogočena kariera v javni upravi. V državni upravi v Franciji obstaja več tipov napredovanja. Znotraj kategorije obstajajo trije tipi napredovanja: zaporedoma po skupinah znotraj kategorije ali opravljanje »napredovalnega« testa za preskok večih skupin. Oba tipa napredovanja sta odvisna od letne ocene javnega uslužbenca in od finančnih sredstev. Sprememba v pripadnosti skupini pomeni istočasno tudi spremembo položaja. Tretji tip napredovanja je napredovanje na podlagi senioritete. Na podlagi staža v državni upravi javni uslužbenec napreduje na višji nivo znotraj skupine. Čeprav je takšno napredovanje avtomatično in je zagotovljeno vsakemu javnemu uslužbencu, je lahko napredovanje upočasnjeno zaradi ocene.

Poleg napredovanja znotraj kategorije lahko javni uslužbenec začne (nadaljuje) kariero tudi v drugi kategoriji (na podlagi rezultata uvrstitvenega testa) ali v privatnem sektorju.

Zaradi strokovnosti svojega dela in politične nepristranskosti morajo javni uslužbenci izpolnjevati navodila nadrejenih, spoštovati zakon in upoštevati načelo tajnosti podatkov.

Pravila delovanja javnih uslužbencev so zapisana v 4 zakonih:

- v zakonu iz l. 1983, ki vsebuje pravila, ki veljajo za vse javne uslužbence,
- v dveh zakonih iz l. 1984, pri čemer prvi vsebuje pravila delovanja za javne uslužbence v državni upravi, drugi pa pravila za javne uslužbence na lokalnih ravni in
- v zakonu iz l. 1986, ki vsebuje pravila za javne uslužbence v bolnišnicah.

Vsaka kategorija javnih uslužbencev ima še poseben kodeks pravil, ki velja samo za javne uslužbence te kategorije. Poseben kodeks je prilagojen naravi in potrebam kategorije, izdaja pa ga predsednik vlade.

Kljub apolitičnosti svojega dela imajo javni uslužbenci v Franciji več političnih pravic kot javni uslužbenci v ostalih državah. Javni uslužbenci namreč lahko kandidirajo za lokalno ali državno politično funkcijo ali funkcijo v sindikatu. Če so izvoljeni, se javnemu uslužbencu »zamrzne« delovno mesto in se po končani politični karieri lahko vrne nanj (de Forges, 1998: 31-42).

5. 3. PREDSTAVITEV SLOVENIJE

SPLOŠNI PODATKI O SLOVENIJI

Republika Slovenija spada med srednjeevropske države. Njena velikost je 20, 273 km². Julija 2002 je imela 1.932.917 prebivalcev. Glavno mesto je Ljubljana. Slovenija je razdeljena na 182 občin in 11 mestnih občin. Plebiscit o odcepitvi Slovenije od SFRJ je bil 26. decembra 1990. Slovenija je postala samostojna država 25. junija 1991. Ustava je bila sprejeta 23. decembra 1991. Sodstvo temelji na civilnem pravu. Slovenija je članica skoraj vseh večjih svetovnih organizacij (v EU in NATO bomo vstopili naslednje leto). Uradna valuta je slovenski tolar (SIT).²⁵

5. 3. 1. POLITIČNI SISTEM SLOVENIJE

Slovenija je parlamentarna demokracija. Oblast je razdeljena na tri veje: zakonodajno, izvršilno in sodno.

Zakonodajno vejo oblasti predstavlja nepopoln dvodomen parlament. Prvi dom je državni zbor, v katerega je 90 poslancev voljenih za štiri leta. (Nepopoln) drugi dom parlamenta je državni svet, v katerem so predstavniki delodajalcev, delojemalcev, kmetov, obrtnikov in samostojnih podjetnikov, predstavniki negospodarskih dejavnosti in lokalnih interesov. Zastopnike naštetih družbenih skupin volijo interesne organizacije oz. lokalne skupnosti po volilnih telesih za obdobje petih let.

Izvršilno vejo oblasti sestavljajo vlada, uprava in predsednik republike.

Sodno vejo sestavljajo splošna sodišča: na prvi stopnji so okrajna in okrožna sodišča, na drugi stopnji so višja sodišča, na tretji stopnji je Vrhovno sodišče. Najvišje sodišče je Ustavno sodišče.

Specializirana sodišča so dvojna: delovna in socialna sodišča ter upravna sodišča (Grad in dr. 1999: 43,106, 107, 132, 133, 187, 189).

²⁵ Vir: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/si.html>.6.6.2003

5. 3. 1. 1. VOLILNI IN STRANKARSKI SISTEM V SLOVENIJI

S proporcionalnim sistemom s 4% pragom je v državni zbor voljenih 88 poslancev. Poslanca madžarske in italijanske manjšine v Sloveniji sta voljena z večinskim sistemom. Mandat za sestavo vlade dobi predsednik stranke, ki na volitvah dobi največ glasov. Skupaj z ostalimi strankami stranka z največ glasovi sestavi koalicijsko vlado.

Strankarski sistem v Sloveniji je večstrankarski z dominantno stranko.

5. 3. 1. 2. IZVRŠILNA VEJA OBLASTI

Izvršilna oblast je sestavljena iz dveh delov: zgornji, politični vrh, sta predsednik republike in vlada, spodnji, strokovni del, je uprava.

5. 3. 1. 2. 1. Predsednik republike

Predsednik republike je voljen neposredno po dvokrožnem večinskem sistemu za dobo petih let. »Predsednik republike je nominalni šef izvršilne oblasti« (Grad, 2000: 280). Ustavni položaj predsednika republike je simboličen. Njegove glavne pristojnosti so:

- predstavljanje države v tujini,
- predlaganje državnemu zboru v izvolitev mandatarja vlade,
- razpisovanje volitev v državni zbor,
- podpisovanje zakonov in
- predlaganje državnemu zboru v izvolitev kandidatov za sodnike ustavnega sodišča, člane sodnega sveta, varuha človekovih pravic ter člane računskega sodišče ipd.
- je vrhovni poveljnik oboroženih sil (Grad, 2000: 280).

5.3. 1. 2. 2. Vlada

V predstavitvi poglavij političnega sistema Slovenije, ki sledijo, sem črpala podatke iz naslednjih virov:

- iz zakona o vladi (v nadaljevanju ZVRS),
- iz zakona o upravi (v nadaljevanju ZUpr) in

- iz zakona o javnih uslužbencih (v nadaljevanju ZJU)²⁶

Vlada je organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave (1.člen ZVRS). »Vlada je kolegijski državni organ« (Grad, 2000: 281).V skladu z ustavo, z zakoni in z drugimi splošnimi akti državnega zbora vlada določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države. Vlada predlaga državnemu zboru v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države (1. in 2. odstavek 2. člena ZVRS). Vlada dela in odloča na svojih sejah. Predlagani sklepi so na seji sprejeti, če je na seji prisotna večina članov vlade in za njih glasuje večina vseh članov. Sestavljajo jo predsednik vlade in ministri.

Predsednik vlade vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado in sklicuje ter vodi njene seje (1. odstavek 20. člena ZVRS).

Minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, daje politične usmeritve za delo ministrstva in organov v njegovi sestavi, nadzoruje njihovo delo, izdaja predpise in druge akte iz pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi ter opravlja druge naloge, ki jih določa zakon ali drug predpis (24. člen ZVRS).

Slika 6. 3. 1. 2. 3 . 4. 1.: Organigram Vlade RS. Glej Prilogo 2 (Vir:

http://www.sigov.si/vrs/slo/vlada/organigram_slo_2003_new.pdf.10.6.2003

²⁶ Vir: http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_zakoni/sprejeti_zakoni.html.6.6.2003

5. 3. 1. 2. 3. DRŽAVNA UPRAVA

Položaj uprave je opredeljen v Zupr, v prihodnje pa bo pomembno vlogo imel tudi ZJU. Uprava je del izvršilne oblasti (1. člen ZUpr). Vlada usmerja državno upravo preko ministrov (1. odstavek 5. člena ZVRS).

5. 3. 1. 2. 3. 1. Naloge državne uprave

Naloge uprave neposredno izvajajo ministrstva, organi v sestavi in upravne enote (5. člen ZUpr). Javna uprava izvršuje zakone, druge predpise in akte državnega zbora in vlade in je pri delu samostojna. Pri opravljanju zgornjih nalog uprava izdaja upravne predpise, upravne akte ter opravlja materialna dejanja (8. člen ZUpr). Za vlado uprava pripravlja zakone, predpise in akte, poročila in druga gradiva ter opravlja druge strokovne naloge, ki jih ji naloži vlada (13. člen ZUpr).

5. 3. 1. 2. 3. 2. Organiziranost državne uprave

V okviru ministrstva se za opravljanje določenih nalog ministrstva ustanovijo upravni organi in upravne organizacije v sestavi (v nadaljevanju organi v sestavi). Organe v sestavi sestavljajo uprave, uradi in inšpektorati, upravne organizacije pa direkcije in agencije (18-23. člena ZUpr). Uprave, urade, direkcije in agencije vodijo direktorji, inšpektorate pa glavni inšpektorji (v nadaljevanju predstojniki).

5. 3. 1. 2. 3. 3. Nosilci političnih funkcij v ministrstvu

Poleg predstojnikov organov v sestavi poznamo še ostale politične funkcionarje v ministrstvu. Strokovno delo na širših zaokroženih področjih v okviru ministrstva vodijo državni sekretarji. Državnega sekretarja imenuje in razrešuje vlada na predlog predsednika vlade ali ministra. Za svoje delo je državni sekretar odgovoren ministru. Z dnem prisege novega predsednika vlade ali ministra mora državni sekretar ponuditi svoj odstop novemu predsedniku vlade ali ministru (25. c- člen ZVRS).

Položaj državnega sekretarja je ambivalenten: kljub vodenju strokovnega dela na ministrstvu se njegov mandat veže na mandat ministra. Položaj državnega sekretarja združuje politično

imenovanje in strokovnost dela, zato predstavlja vezni člen med ministrom kot političnim funkcionarjem in javnimi uslužbenci kot strokovnjaki.

5. 3. 1. 2. 3. 4. Nosilci strokovnih funkcij v ministrstvu

Za opravljanje strokovnega dela na posameznem ožjem področju ministrstva se imenujejo državni podsekretarji, predstojniki in generalni sekretar.

Državni podsekretar je za svoje delo odgovoren ministru in državnemu sekretarju. Imenuje in razrešuje ga vlada na predlog ministra (28. člen ZUpr).

Predstojniki izdajajo pravne akte iz pristojnosti organa v sestavi in opravljajo druge naloge, določene z zakonom. Za svoje delo so odgovorni ministru. Imenuje in razrešuje jih vlada na predlog ministra (3. odstavek 31. Člena, 32. člen Zupr).

V ministrstvu se lahko imenuje tudi generalni sekretar. Generalni sekretar neposredno pomaga ministru pri vodenju organa ter zagotavlja usklajevanje in kontinuiteto dela. Za svoje delo je odgovoren ministru. Imenuje in razrešuje ga vlada na predlog ministra (29. člen ZUpr).

6. PRENOS OBLASTI V FRANCIJI IN KANADI

Na proces prenosa oblasti vpliva več elementov. V nadaljevanju prikazujem ključne spremenljivke, ki jih je potrebno upoštevati pri analizi procesa prenosa oblasti, da bi lahko razumeli njegovo strukturo in potek ter vlogo uprave v tem procesu v posamezni državi.

6. 1. VPLIV SPREMENLJIVK NA PRENOS OBLASTI

6. 1. 1. VOLILNI SISTEM

6. 1. 1. 1. KANADA

Večinski volilni sistem relativne večine, ki ga uporabljajo v Kanadi, povzroča, da sta v spodnjem domu parlamenta skozi večji del zgodovine dominirali dve večji stranki, in sicer Liberalna stranka Kanade in Progresivna konzervativna stranka. Od l. 1997 pa so se zgodile spremembe v političnem prostoru, saj konzervativci več ne nastopajo kot glavni nasprotnik liberalcev, temveč so njihovo vlogo prevzele druge stranke.

Na volitvah l. 1997 je Liberalna stranka pridobila 155 sedežev v spodnjem domu oz. 51,5% glasov. Na drugem mestu je bila Reformistična stranka s 60 sedeži, na tretjem Bloc Quebec s 44 sedeži, na četrtem Nova demokratska stranka s 21 sedeži in šele na zadnjem mestu Progresivna konzervativna stranka s 20 sedeži oz. s 6,6% glasov. Mandat za sestavo vlade je dobil predsednik liberalne stranke Jean Chretien.²⁷

Na naslednjih volitvah l. 2000 je mandat za sestavo vlade zopet dobila Liberalna stranka in njen predsednik, ker je zmagala s 57,1% glasov in pobrala 172 sedežev. Njena zgodovinsko največja nasprotnica, Progresivna konzervativna stranka je dobila 4% oz. 12 sedežev. Razporeditev ostalih glasov med stranke je bila naslednja: Aliansa 66 sedežev oz. 21,9 % glasov, Bloc Quebec 38 sedežev oz. 12, 6% glasov, Nova demokratska stranka 13 sedežev oz. 4,3% glasov.²⁸

²⁷ Vir:

http://www.elections.ca/content.asp?section=gen&document=res_table09&dir=rep/dec3097&lang=e&textonly=false.6.6.2003

²⁸ Vir. http://www.elections.ca/gen/rep/37g/table9_e.html.6.6.2003

Z izjemo leta 1917, Kanada nikoli ni imela koalicijske vlade. Vlado sta sestavili liberalna ali konzervativna stranka. Imela pa je več manjšinskih vlad. Izkušnje z manjšinskimi vladami so omogočile, da se je kanadska vlada naučila upravljati oblast v negotovih političnih pogojih, kjer je izguba podpore strank v parlamentu rezultirala v padcu vlade in razpisu volitev (Sigma paper, št. 22: 42).

6. 1. 1. 2. FRANCIJA

V Franciji je večstrankarski sistem, dvokrožni večinski sistem volitev v nacionalno skupščino pa povzroči nastanek predvolilnih koalicij za drugi krog volitev. V Franciji obstaja praksa, da nastajajo strankarske povezave že pred volitvami: na desni naveza Zveze za predsedniško večino (UPM), sestavljene iz Liberalno demokratske stranke in Zveze za republiko, ter Zveze za demokracijo Francije (UDF) ter na levi povezava Komunistične (PCF) in Socialistične stranke (PS) (Sigma paper, št. 22: 61).

Za Francijo je značilno, da se je ideološka sestava koalicij pogosto spreminjala. Na volitvah 1. 1993 je desna naveza strank dobila 478 sedežev (od skupno 577 sedežev), leva naveza pa 77 sedežev (ostale stranke so dobile vsaka manj kot 10 sedežev). Vlada je bila desna. Leta 1997 se je slika obrnila: desna naveza je dobila 242 sedežev, leva naveza pa 279 sedežev. Vlada je bila leva. Leta 2002 je zopet zmagala desna naveza z 384 sedeži, leva naveza je dobila 161 sedežev.²⁹ Mandat za sestavo nove vlade je 6. 5. 2002 dobil Jean-Pierre Raffarin iz UPM. Vlado je sestavil iz večih strank: Zveze za predsedniško večino, Zveze za demokracijo Francije in ostalih strank. Dan pozneje jo je predstavil predsedniku republike.³⁰

6. 1. 2. ZAMENJAVE V DRŽAVNI UPRAVI

6. 1. 2. 1. KANADA

Pristojnosti nad kadrovskim upravljanjem z javnimi uslužbenci si v Kanadi deli več institucij:

- Sekretariat vlade predlaga kandidate za javne uslužbence,
- Zakladnica javnih financ določa pogoje zaposlovanja in skrbi za kadrovske zasedbe oddelkov ter

²⁹ Vir: <http://www.parties-and-elections.de/france2.html>. 6.6.2003

³⁰ Vir: <http://www.electionworld.org/election/france.html>. 6.6.2003

- Odbor za javno upravo, ki skrbi za integralnost in preudarnost kadrovanja in izobraževanja ter odloča o pritožbah javnih uslužbencev (Puma, 1997: 35).

Vključenost več institucij v zaposlovanje javnih uslužbencev pomeni medsebojni nadzor pred samovoljo ene.

Kandidate za višje javne uslužbence, med katere spadajo tudi namestniki ministrov, v imenovanje vladi predlaga predsednik vlade po predhodnem posvetovanju s sekretarjem vlade in resornim ministrom. Kljub dejstvu, da ima vlada pravico imenovanja in razreševanja višjih javnih uslužbencev, večjih kadrovskih pretresov ob zamenjavah vlad do sedaj ni bilo opaziti (Puma, 1997: 35).

6. 1. 2. 2. FRANCIJA

Pristojnosti nad kadrovskim upravljanjem z javnimi uslužbenci si v Franciji tudi deli več institucij. Med najpomembnejšimi so³¹:

- V okviru Ministrstva za javne službe in reformo državne uprave deluje Urad za upravo in javne službe kot ključna institucija na področju upravljanja s človeškimi viri in Medministrska delegacija za reformo državne uprave, ki vodi pogajanja s indikati javnega sektorja,
- Državni svet, ki svetuje vladi na področju administrativnih in pravnih zadev in
- Generalni sekretariat vlade, ki organizira delo vlade in ji nudi pravno pomoč pri oblikovanju zakonodaje.

Francoska vlada lahko ob upoštevanju norm in tradicije imenuje, premesti in razreši višje javne uslužbence . Večina višjih javnih uslužbencev ne pripada nobeni politični stranki, a politično simpatizirajo z oblastjo, kar je pomembno pri imenovanju. Imenovanje višjih uradnikov, generalnega sekretarja vlade, direktorjev, rektorjev, prefektov in veleposlanikov je diskrecijska pravica vlade (Sigma paper, št. 22: 64).

Zaposlitev zgoraj naštetih skupine višjih javnih uslužbencev ob menjavi vlad preneha, saj je temeljila na politični odločitvi predhodne vlade. *«Leta 1994 je bilo med višjimi javnimi uslužbenci 42% takšnih položajev»* (Puma, 1997: 35). Vzrok za tolikšno razreševanje javnih

uslužbencev je posledica položaja le-teh v Franciji, saj v Franciji veliko kariernih javnih uslužbencev zaseda izvršilne položaje v sistemu, tako da jih najdemo v kabinetih ministra, kot svetovalce obeh predsednikov, ipd (Puma, 1997: 35).

6. 1. 3. AVTONOMIJA DRŽAVNE UPRAVE

Avtonomija državne uprave je v Kanadi in Franciji vzpostavljena z sistemom javnih uslužbencev. Sistem javnih uslužbencev ima v obeh državah dolgoletno tradicijo, ki se je postopno izgrajevala in je sedaj že trdno uveljavljena: v Kanadi je bil zakon o javnih uslužbencih sprejet l. 1918, l. 1983 pa je bil v Franciji sprejet zakon, ki je vseboval načela delovanja javnih uslužbencih. Javni uslužbenci se v obeh državah zaposlujejo na podlagi strokovnosti, ki se preverja z opravljanjem izpitov in ocenjevanjem dela.

³¹ Vir: OECD: Issues and Developments in Public Management: France-2000, dosegljivo na

6. 2. VLOGA DRŽAVNE UPRAVE PRI PRENOSU OBLASTI

6. 2. 1. KANADA

V Kanadi so v prenos oblasti vključeni trije glavni akterji:

- odhajajoča vlada, še posebno predsednik vlade,
- potencialni predsednik nove vlade in njegovi politični svetovalci ter
- sekretar vlade.

Kontinuiteto med dvema vladama zagotavlja Sekretariat vlade, ki se nahaja v prostorih predsednika vlade. S sporazumom iz l. 1957 med takratno odhajajočo in prihajajočo vlado je sekretar vlade dobil pooblastilo za prenos oblasti med dvema vladama oz. da poskrbi za kontinuiteto vladanja. Predsedniku vlade, ministrom in kabinetu Sekretariat vlade nudi strokovno pomoč uprave z namenom omogočati tekočo in učinkovito vladanje (Sigma paper, št. 22: 41-43).

Naloge Sekretariata vlade so:

- organiziranje in vodenje sestankov s potencialnim predsednikom vlade,
- novo vlado usposablja za prepoznavanje in razumevanje značilnosti političnega sistema,
- skrbi in odloča o dostopu do dokumentov stare vlade. Skrbništvo nad dokumenti stare vlade je zelo pomembno z vidika razkrivanja političnih skrivnosti. Sekretar vlade bedi nad selektivnim dostopom do vladnih dokumentov z namenom preprečitve političnih zlorab in obračunavanj med vladama tudi, če se zamenja vlada znotraj iste stranke,
- pomaga predsedniku vlade z informiranjem o zakonodajnih okvirih in postopkih imenovanja ministrov, višjih javnih uslužbencev, političnih svetovalcev, namestnikov ter o njihovem številu in pooblastilih,
- obveščanje ministra o času ter dnevu srečevanj vlade,
- predsedniku vlade pripravi program dela za prve tedne delovanja vlade: obvesti ga o dnevnem redu zasedanj parlamenta, pomembnih nacionalnih dogodkih, potovalnih obveznosti in nujnih vsebinskih zadevah,
- organiziranje priprave poročil o delu ministrstev in predaja poročil predsedniku vlade,
- urejanje začetka in konca delovnega razmerja političnih funkcionarjev,
- organiziranje zapriseg in primopredaje predsednika vlade in ministrov,

- skrb za tehnične zadeve,
- priprava priročnika o sistemsko-pravnih vidikih državne uprave,
- spoznavanje ministra s procesom policy oblikovanja, sprejemanja proračuna,
- pripravljane predsedniku vlade urnik dela za prve tedne vladanja,
- opozarjanje predsednika vlade na nujne naloge in
- pomoč predsedniku vlade pri pripravi programskih usmeritvah ministrstev (Sigma paper, št. 22: 41-52).

6. 2. 1. 1. Priročnik o sistemsko-pravnih vidikih državne uprave

V Kanadi pripravlja Sekretariat vlade, skupaj z ostalimi organizacijami, Priročnik o sistemsko-pravnih vidikih vlade. Namenjena je ministrom, vodjem organizacijskih enot znotraj ministrstva in še posebej tistim, ki so prvič zaposleni v državni upravi. Namen priročnika je razložiti naloge in odgovornosti državne uprave.

Za pregled nad celotnim sistemom javne uprave priročnik razčleni javno upravo na državno upravo in javni sektor. Za državno upravo so v priročniku navedeni postopki, odgovornosti in pogoji imenovanja uslužbencev enot in služb v ministrstvu, delovna področja, pristojnosti in vloge vodij enot in služb, oglaševanje delovnih mest v uradnem listu in parlamentarni nadzor nad postopki imenovanja. Opredeli tudi sestavo, naloge in hierarhične ravni organizacij v javnem sektorju. Navaja naloge, odgovornosti in podrejenost vodij organizacijskih enot v ministrstvu glede na zakonske in podzakonske akte in odgovornost vodij glede upravljanja s človeškimi viri in nadzora v organizaciji. Pri upravljanju s človeškimi viri je poudarek na pogojih zaposlovanja, ocenjevanja in napredovanja, upokojevanja, razreševanja in plačnim sistemom zaposlenih v javni upravi in kdo je za ta področja pristojen. Posebno pozornost priročnik namenja uporabi obeh uradnih jezikov v Kanadi. Pri nadzoru so predstavljeni poročanje o delu javne uprave parlamentu, notranji in zunanji finančni nadzor organizacijske enote, nadzor nad potnimi stroški in odsotnostmi z dela javnih uslužbencev ter merila za ocenjevanje programov organizacijskih enot. Vsebuje tudi navodila za oblikovanje programa dela in oblikovanje finančnega načrta javne uprave. Prav tako opiše proces odločanja v vladi Kanade: pravila, faze, udeležence in objavo sprejetih aktov. Priročnik opisuje potek priprave vladnega odgovora na parlamentarno vprašanje: najprej obrazloži, kaj je to parlamentarno vprašanje in zakaj je potrebno, nadalje opiše proces »sestavljanja« odgovora in kdo pri tem sodeluje, opiše faze procesa in časovni rok sprejemanja odločitev, uvrstitve odgovora na dnevni red seje odbora in seznanjanje članov in javnosti z odgovorom. Posebna pozornost je v

priročniku namenjena vrednotam in načelom, ki jih morajo pri svojem delu upoštevati funkcionarji in javni uslužbenci. Priročnik navaja, kdo v ministrstvih je odgovoren za upravljanje z vladnimi dokumenti in varovanje le-teh. V priročniku je opozorjeno na ekonomičnost in racionalnost porabe proračuna, predvsem kar se tiče stroškov potovanj in določanja plač. Na koncu vsakega poglavja priročnika je navedena kontakta oseba Sekretariata vlade za dodatne in poglobljene informacije ter na katere se politični funkcionarji lahko po potrebi obrnejo in ostali razpoložljivi pisni viri.³²

6. 2. 1. 2. Struktura prenosa oblasti v Kanadi

Prenosu oblasti je v Kanadi posvečeno veliko pozornosti: nanj se pripravljajo več mesecev pred pričakovanimi volitvami. Prenos poteka v več fazah, v katerih osrednjo vlogo odigra sekretar vlade. Moderen prenos oblasti, kakršnega poznajo danes v Kanadi, se je začel l. 1957, ko so liberalci, ki so bili na oblasti 22 let, zgubili na volitvah in so jih zamenjali konzervativci. Ker se je tega leta zgodil ideološki preobrat na oblasti, se je pojavilo vprašanje varovanja dokumentov prejšnje vlade pred političnimi zlorabami naslednje vlade.

Leta 1957 sta odhajajoča in nova vlada podpisali sporazum, v katerem sta sekretarja vlade pooblastili za skrbništvo nad dokumenti stare vlade. To nalogo sekretar vlade opravlja še danes. Vloga sekretarja vlade iz l. 1957 predstavlja osnovo za današnje priprave na prenos oblasti, ki se začnejo že pred volitvami. Pred l. 1957 predsednik vlade in ministri po prevzemu funkcije niso dobili veliko pomoči ob nastopu funkcije, saj so dobili samo pravilnik iz l. 1896, ki je govoril o pooblastilih predsednika vlade (Sigma paper, št. 22: 42).

Prenos oblasti v Kanadi, ki ga bom v nadaljevanju opisala, se začne šest mesecev pred volitvami in zaključi v desetih dneh po objavi uradnih volilnih rezultatih, ko je ustoličena nova vlada. Razdeljen je v tri faze, ki jih bom v nadaljevanju podrobneje opisala.

V prvi fazi, od tri do šest mesecev pred volitvami, dobi sekretar vlade pooblastilo od aktualnega predsednika vlade, da začne s pripravami na prenos oblasti. Dogovori se za sestanek z potencialnim predsednikom vlade in njegovim političnim svetovalcem. Sekretarja vlade običajno spremlja višji član sekretariata, ki je zadolžen za organizacijska vprašanja vlade.

³² Vir: <http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=Publications.6.6.2003>

Na začetnih sestankih sekretar vlade obvesti sogovornike o obsegu in načinu priprav za mogoč prenos oblasti. Sekretar vlade obvešča predsednika vlade o takšnih sestankih, a ne tudi o njihovih vsebinah, da aktualni predsednik ne bi zlorabil teh informacij v volilni kampanji.

V drugi fazi, v času volitev, aktivnosti v zvezi z opozicijo mirujejo. Sekretar vlade v tem času predvsem skrbi za korektnost volilne kampanje in delovanja vlade v tem obdobju. Sekretar vlade običajno izda pisna navodila vodjem oddelkov o porabi javnih sredstev med volilno kampanjo. Na začetku skliče sestanek ministrov, na katerem obravnavajo teme za tekoče opravljanje poslov vlade med volilno kampanjo. Nadaljujejo se tudi notranje priprave na za morebitno spremembo vladne garniture ali organizacije. Uprava v tem času dokončuje poročila o delu na posameznih področjih, da bodo na voljo novi oblasti.

Da bi bil prenos pooblastil med obema vladama hiter, tekoč in uspešen, je potrebno že pred volitvami ali drugimi spremembami začeti s pripravljanim poročil za »predajo štafete«. Zgodnji začetek priprave poročil je pomemben tudi zaradi sodelovanja in koordinacije ministrstev, ki morajo poleg rednega dela pripraviti tudi poročila. Pravočasna poročila so odvisna od odnosov med predsednikom vlade, sekretarjem in ministrstvi. Sekretar vlade opozori namestnike ministrov na pripravo splošnih poročil za potencialne nove ministre iz katerekoli stranke, vključujoč policy predloge, ki nastajajo med volilno kampanjo.

V tretji fazi, po volitvah, ko so volilni rezultati že znani, stari predsednik vlade prizna poraz, sekretar vlade njemu in ministrom pomaga zapustiti položaj, tako da jim pomaga pri urejanju dokumentov in vseh tehničnim vprašanjih, s katerimi se srečujejo.

Sekretar vlade pred primopredajo poslov uredi srečanje med starim in novim predsednikom vlade in mu tudi prisostvuje. Prav tako sekretar vlade organizira zaprisege novega predsednika vlade in ministrov.

Po primopredaji poslov je prvo uradno srečanje sekretarja vlade z novim predsednikom vlade namenjeno logistiki: zagotavljanju pisarn, avtomobilov, varovanj, stanovanj, ipd., da bi vlada čim prej začela z operativnim delom.

Sekretar vlade na srečanju opozori novega predsednika vlade o zadevah, ki se jim bo moral posvetiti v naslednjih dneh. Novi predsednik vlade lahko seznanj sekretarja vlade s svojimi predlogi ali zahtevami (Sigma paper, št. 22: 45-48).

6. 2. 1. 3. Programske usmeritve ministrstvom

Od sredine osemdesetih let je v Kanadi praksa, da novi predsednik vlade, ob pomoči Sekretariata vlade, po prevzemu poslov vsakemu ministrstvu pošlje svoje programske usmeritve, ki jih želi videti uresničene v ministrstvu, v obliki t.i. »mandate letters«.

Navodila so sestavljena iz dveh delov:

- prvi del vsebuje osnovna pravila za vodenje ministrstva,
- drugi del je vsebinski: sestavljajo ga programske naloge oz. cilji vlade, ki se nanašajo na določeno področje in naj bi jih minister izvajal v okviru svojega resorja. Navodila vsebujejo usmerjanje na nerešene probleme ministrstva, ki zahtevajo takojšnjo pozornost, povezavo med vladno strategijo kot celoto in nalogami ministrstva, splošna navodila ministrstvom glede ciljev vlade, policy sprememb in sprememb v organizaciji ministrstva (Sigma paper, št. 22: 51).

6. 2. 1. 4. Obveščanje predsednika vlade

V Kanadi Sekretariat vlade pripravi za novega predsednika vlade osnovne informacije, ki jih potrebuje ob prevzemu funkcije v obliki t.i. briefinga.

Sekretariat vlade obvesti predsednika vlade o:

- določbah ustave in zakonodajnih temeljih delovanja vlade,
- postopku imenovanja in številu članov vlade,
- možnostih oblikovanja ali zmanjšanja resorjev,
- možnosti zaposlovanja političnih privržencev,
- procesu odločanja v vladi,
- postopku imenovanja in naloge namestnika predsednika vlade,
- odnosu do javne uprave,
- nujnih nalogah, ki se jim mora predsednik posvetiti čim hitreje in
- imenovanju svetovalcev.

Ker je novi predsednik vlade po prevzemu funkcije pod časovnim pritiskom, mora biti briefing pravočasen, kratek in jedrnat, vsebovati mora potrebne in kvalitetne informacije, predstavljene v kratkem času.

V Kanadi so prvi briefing za prenos oblasti pripravili l. 1974, ko se je pričakovalo, da bodo dolgoletno vladavino liberalcev prekinili konzervativci. Briefing je takrat vseboval 60 strani podrobnih informacij. Do l. 1988 se je obseg briefinga povečeval in je postal preobsežen za namen, kateremu služi, saj ni omogočal hitre in jedrnate seznanitve s stanjem na nekem problemu.

Leta 1988 so se zgodile spremembe: obseg briefinga se je zmanjšal. Na koncu vsakega poglavja briefinga je bil zapisan povzetek, ki je prikazoval alternative odločanja o problemu in predlagal rešitev. Povzetek je pri ustnem poročanju uporabljal sekretar vlade pri informiranju predsednika vlade. Celotni briefing je bil na razpolago političnim svetovalcem predsednika vlade.

Za boljšo pomnjenje vsebine briefinga so v Kanadi uvedli vizualno ustno predstavitev briefinga s pomočjo slik in tabel ter posebno pozornost namenili jezikovni pravilnosti, organiziranju besedila in stilu pisanja (Sigma paper, št. 22: 48-50).

6. 2. 1. 5. Oblikovanje primopredajnega poročila

S pomočjo primopredajnih poročil se novi ministri seznanijo z dosedanjim delom ministrstev. Primopredajno poročilo je prvi stik novega ministra z delom in ministrstvom nasploh. Kvalitetno poročilo, ki je dobro predstavljeno, govori o strokovnosti in izkušnosti ministrovih sodelavcev in ostalih podrejenih. Pri pripravi poročil za ministre morajo avtorji poročil ugotoviti ministrovo znanje in preference, saj bo poročilo služilo svojemu namenu le, če ga bo minister razumel. Ker je minister naslov za konstantna vprašanja in pojasnjevanja s strani drugih javnih uslužbencev in medijev, je potrebno, da predstavljena dejstva v poročilu temeljijo na analizah, saj je dejstva tako težje izpodbijati. Verodostojne informacije tudi pripomorejo k kredibilnosti ministra.³³

³³ Vir: http://www.ccmd-ccg.ca/research/publications/complete_list_e.html.6.6.2003

Zgoraj navedene informacije sestavljajo osnovo poročila. Poročilo mora biti kratko, jedrnato, v njem morajo biti predstavljeni problemi, naloge, alternative reševanja problema in jasen predlog rešitve. Dodatna, podrobnejša poročila so podana kasneje, po potrebi in željah ministra (Sigma paper, št. 22: 48, 49). V izogib preobsežnega dela na koncu meseca, leta ali mandata, ko je potrebno zaradi določenih pravil oddati poročilo o delu, in časovne stiske, je priporočljivo, da se podatki in informacije zbirajo ves čas.³⁴

6. 2. 2. FRANCIJA

Francija je država, v kateri od l. 1978 aktualna vlada ni dobila večine na naslednjih volitvah (Sigma paper, št. 22: 53). Spremembe v vladajoči ideologiji so povzročile in pospešile nastanek institucije, ki bi urejala in vodila prenos oblasti. Takšna osrednja institucija je Generalni sekretariat vlade (v nadaljevanju SGG). SGG je nastanjen v prostorih predsednika vlade. SGG poleg organizacijskega vidika prenosa oblasti skrbi tudi za seznanitev novih ljudi na visokih političnih položajih z njihovimi nalogami in odgovornostmi ter po potrebi usposabljanje za njih. SGG je bil formalno ustanovljen že l. 1946. Predseduje mu generalni sekretar, ki je, tako kot ostali zaposleni, karierni javni uslužbenec. K zadevam pristopa izključno s strokovne in tehnične plati.

Pomoč pri prenosu oblasti ni njegova posebej izpostavljena naloga, a zaradi izkušenj in znanj, ki jih imajo zaposleni, sekretariat intenzivno sodeluje v procesu. Ker je SGG sestavljen iz profesionalnih in strokovnih javnih uslužbencev (ki po zamenjavi oblasti ostanejo na svojih delovnih mestih), spodaj navedene naloge SGG omogočajo učinkovitejše, hitrejše in kontinuirano delovanje vlade.

Da se ekipa seznanila s strukturo in nalogami ministrstev, SGG pripravlja (v imenu predsednika vlade) pravne akte o nalogah in pooblastilih vlade ter organizacijsko strukturo vlade. Za dodatna pojasnila in informacije navede še telefonske številke ključnih oseb SGG-ja, ki lahko po potrebi nudijo dodatne in poglobljene informacije in na katere se politični funkcionarji lahko po potrebi obrnejo.

³⁴ Vir: http://www.ccmdccg.ca/research/publications/complete_list_e.html. 6.6.2003

SGG izdaja tudi priročnik za spoznavanje pravnih vidikov delovanja vlade: naslov je »*Dossier du travail gouvernement*«; priročnik za boljše razumevanje in ponazoritev vključuje tudi primere iz prakse.

Neizkušeni ministri ne poznajo vladnih postopkov, kot npr. sprejemanje proračuna, proces odločanja, odnosov s parlamentov ipd. SGG jim nudi pomoč pri spoznavanju ustaljene prakse. Poleg vsebinskih informacij ministri potrebujejo tudi povsem praktične zadeve, kot so npr. pisarne, avtomobili, stanovanja, mobilni telefoni ipd. Tudi za tehnične zadeve ministrov poskrbi SGG (Sigma paper, št. 22: 66-68).

7. PRENOS OBLASTI V SLOVENIJI

Analiza priprav na prenos oblasti v Sloveniji je bila zahtevna, saj ni bilo na voljo nobene strokovne literature. Tako je bila analiza opravljena s pomočjo in primerjavo naslednjih virov:

- časopisnih člankov,
- internetnih virov,
- pregleda zakonodaje,
- različnih dokumentov,
- dokumentacije državnega zbora in
- intervjujev.

Intervjuji so bili opravljeni na naslednjih ministrstvih in z naslednjimi osebami:

- na ministrstvu za notranje zadeve (v nadaljevanju MNZ) je bil intervju opravljen z generalno sekretarko ministrstva,
- na ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (v nadaljevanju MKGP) je bil intervju opravljen z vodjo službe za splošne zadeve,
- na ministrstvu za okolje, prostor in energijo (v nadaljevanju MOPE) je bil intervju opravljen z zaposlenima v kabinetu ministra,
- na ministrstvu za promet (v nadaljevanju MPR) je bil intervju opravljen z generalnim sekretarjem ministrstva,
- intervju, opravljen z generalnim sekretarjem vlade.

7. 1. VPLIV SPREMENLJIVK NA PRENOS OBLASTI

7. 1. 1. VOLILNI SISTEM

V Sloveniji imamo večstrankarski sistem. Poslanci v državnem zboru so izvoljeni po proporcionalnim sistemom s 4% pragom za vstop v parlament. Od l. 1992 smo imeli trikrat volitve v državni zbor, in sicer l. 1992, 1996 in 2000.

Na volitvah l. 1992 je največ glasov dobila LDS (23,46% glasov), sledijo ji SKD (14,51%), ZL (13,58%), SNS (10,02%), SLS (8,69%) itd. Do naslednjih volitev so koalicijsko vlado sestavljale stranke: LDS, ZLDS, SKD, SDSS.

Na volitvah čez štiri leta, 11. 11. 1996 je zmagala LDS z 27,01% glasovi. Za njo so si sledile SLS (19,38%), SDS (16,13%), SKD (9,62%), ZL (9,03%), DESUS (4,32%) itd. Leto dni pozneje, l. 1997, so vlado sestavile LDS, SLS in DESUS. Koalicijska pogodba je bila podpisana čez dobre štiri mesece, 17. 2. 1997.

V l. 2000 je bila s konstruktivno nezaupnico v parlamentu odstavljena prejšnja vlada. Za obdobje od junija do novembra 2000 je bila imenovana desno sredinska, t.i. Bajukova vlada, ki sta jo sestavljali NSi in SDS.

Na zadnjih volitvah 15.10. 2000 je največ glasov zopet dobila LDS (36,26%), sledile pa so ji SDS (15,81%), ZLDS (12,08%), SLS+SKD(9,54%), NSi (8,66%), DESUS (5,17%) itd. Vlado so sestavile LDS,ZLSD,SLS+SKD in DESUS.³⁵

Na vseh volitvah je mandatar vlade postal predsednik LDS, stranke, ki je dobila največ glasov, Janez Drnovšek.

Decembra 2002 je bil dosedanji predsednik vlade Janez Drnovšek izvoljen za predsednika države in je mesto predsednika vlade prepustil dotedanjemu finančnemu ministru Antonu Ropu. Sestava koalicije je ostala nespremenjena. Zgodile pa so se kadrovske zamenjave v vladi in ustanovitev novega ministrstva.

³⁵ Vir: Zajc, 2000: 56-58 in <http://www.sigov.si/volitve/info.6.6.2003>

Ob uvedbi večstrankarskega sistema se stranke pred volitvami niso koalicijsko povezovale, temveč so bile do objave rezultatov vse opcije povezovanja bolj ali manj odprte. Za zadnje volitve, l. 2000, pa je potekalo povezovanje in dogovarjanje med nekaterimi strank že pred volitvami. Tako sta se SDS in NSi dogovorili o skupnem nastopu na volitvah in sta že pred njimi oblikovali lastno koalicijsko pogodbo, ki bi začela veljati v primeru zmage na volitvah. Značilni pa so bili tudi intenzivni in podrobni koalicijski pogovori med trenutnimi strankami v vladi, da bi v novi koalicijski pogodbi bolj natančno opredelili skupne cilje in naloge, saj se je prejšnja koalicijska pogodba izkazala za preveč ohlapno. Koalicijska pogodba med zdajšnjimi strankami v vladi je bila podpisana 15.11.2000, mesec dni po volitvah. Ob volitvah l. 1996 pa je bila pogodba podpisana dobre tri mesece po volitvah.

7. 1. 2. AVTONOMIJA DRŽAVNE UPRAVE

Po 2. odstavku 2. člena zakona o upravi je uprava pri svojem delu samostojna, po kodeksu delovanja javnih uslužbencev, ki ga je sprejela vlada po priporočilu Sveta Evrope, naj bi javna uprava delovala politično nevtralnno in nepristransko, na podlagi in v mejah ustave, mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov. Lojalna mora biti do delodajalca oz. neposredno nadrejenega. Od javnega uslužbenca se pričakuje, da opravlja naloge strokovno, vestno, nepristransko in kakovostno ob upoštevanju javnega interesa in konkretnih okoliščin primera.³⁶

7. 1. 2. 1. Kontinuiteta dela

Po veljavni zakonodaji vodstvene položaje v ministrstvu zasedajo politični funkcionarji: minister, državni sekretarji in predstojniki organov. Državni sekretarji in predstojniki imajo svoj mandat vezan na mandat ministra, in ko temu preneha funkcija, preneha funkcija tudi njim.

Po imenovanju ministra v državnem zboru le-temu začne teči njegovo delovno razmerje. Stari državni sekretarji morajo novemu ministru ponuditi svoj odstop. Minister lahko odstop sprejme ali zavrne. Predloge odstopov in imenovanj državnih sekretarjev pošiljajo ministrstva

³⁶ Vir: <http://www.sigov.si/vrs/> .6.6.2003

na vladno kadrovsko službo, ki jih obravnava na svojih sejah. O predlogih kadrovske službe končno odločitev sprejme vlada.

7. 1. 2. 2. Zamenjave v državni upravi

Za Slovenijo je značilno, da ob menjavi vlade oz. ministrov prihaja tudi do menjav na vodstvenih položajih v upravi. Tako je t. i. Bajukova vlada, ki je bila na oblasti od junija do novembra 2000, v obdobju svojega vladanja izmed obstoječih 45 državnih sekretarjev zamenjala 23 državnih sekretarjev, 18 jih je obdržalo položaj, na novo je imenovala 4 državne sekretarjev. Zamenjani so bili 4 generalni sekretarji (izmed skupno 13). Izmed 13 vladnih uradov in služb je zamenjala 6 direktorjev.

Po volitvah 1. 2000 se je ideološka orientacija vlade spremenila. Nova vlada je izmed obstoječih 41 državnih sekretarjev zamenjala 34 državnih sekretarjev, 7 jih je obdržalo položaj, na novo je imenovala 11 državnih sekretarjev. Zamenjanih je bilo 8 generalnih sekretarjev (izmed skupno 13). Izmed 13 vladnih uradov in služb je zamenjala 7 direktorjev vladnih služb in uradov.

Menjava predsednika vlade 1. 2003 je prinesla naslednje zamenjave državnih sekretarjev: izmed 51 državnih sekretarjev jih je bilo 18 zamenjanih, 33 jih je obdržalo položaj, na novo sta bila imenovana 2 državna sekretarja. Zamenjana sta bila 2 generalna sekretarja (izmed skupno 14). Izmed 13 vladnih uradov in služb so bili zamenjani 3 direktorji.³⁷ (brošure urada za informiranje, 1999, 2000, 2001, 2003).

Imenovanje državnih sekretarjev je po ministrstvih zahtevalo različno časa, in sicer na MOPE 14 dni, na MNZ 15 dni, na MKGP nekaj mesecev. Čas trajanja imenovanja je bil odvisen od tega, ali je imel minister predhodno že izbrano ekipo sodelavcev ali pa jo je moral šele sestaviti. Uvajanje in spoznavanje z novim delovnim mestom in hišo je po ministrstvih zahtevalo različen razpon časa - od nekaj dni pa vse do šest mesecev. Vsi sogovorniki so poudarjali, da je dolžina uvajanja odvisna, od kod prihaja minister oz. državni sekretar. Če prihaja iz državne uprave, je uvajanje kratko, saj poznajo sistemsko-pravno delovanje državne uprave. V primeru, da prihajajo iz privatne sfere ali akademskih krogov, je uvajanje dolgotrajnejše.

³⁷ Zamenjav v javnih podjetjih, skladih, Sovi, policiji in generalštabu slovenske vojske nisem upoštevala.

Vsi sogovorniki so se strinjali, da so se srečevali z malo ali nič zastojev pri delu na strokovnih področjih, kot so npr. finančne transakcije, saj so na njih zaposleni profesionalni javni uslužbenci, ki se jih ne menja. Tovrstno delo je nemoteno potekalo naprej. Na MOPE so opazili spremembe predvsem pri menjavi politične orientacije na vrhu. Program dela je sicer ostal isti, znotraj njega pa so se prioritete dela premešale. Državni sekretarji in ministri v okviru istih strank bolj ali manj nadaljujejo z delom predhodnika.

Na ogroženost kontinuitete na ostalih področjih so opozorili na MPR in MKGP. Na MPR je prihajalo do zastojev pri delu na projektih, ki jih vodijo državni sekretarji, na MKGP pa je bilo opaženo, da je zaradi odsotnosti državnega sekretarja, na katerega bi se uslužbenci obrnili v primeru sprejemanja in podpisovanja odločb, delo zastalo in stvari so se počasneje odvijale. Tudi usklajevanje in odločanje na višjem nivoju se je ustavilo.

Analiza pokaže, da je po imenovanju vlade več državnih sekretarjev izgubilo položaj kot ga je obdržalo, kar pa ne velja za generalne sekretarje, saj je večina od njih po zamenjavah vlad obdržalo položaje. Kontinuiteta dela je bila ogrožena na dveh ministrstvih. Imenovanje državnih sekretarjev in njihovo uvajanje v delo je zahtevalo različno časa: hitreje so se v delo uvedli tisti državni sekretarji, ki so poznali delovanje državne uprave.

7. 2. VLOGA DRŽAVNE UPRAVE PRI PRENOSU OBLASTI

Uprava pomaga novim ministrom in državnim sekretarjem ter predstojnikom organov v sestavi pri vpeljavi v delo na različne načine:

- s primopredajnimi poročili se novi politični funkcionarji seznanijo s delom ministrstva,
- z opozarjanjem na nujne naloge in
- svetovanjem.

7. 2. 1. Poročilo o delu vlade

Podlaga za primopredajna poročila med ministroma so letna poročila o delu vlade. Po svojem poslovniku je vlada obvezana za pripravo delovnega programa vlade in poročila o delu vlade. Vlada določi svoje glavne naloge za določeno obdobje z delovnim programom vlade ter s proračunskimi dokumenti. Uspešnost izvedbe zastavljenih nalog se ugotavlja v vsakoletnih poročilih o delu vlade, ki jih, skupaj z finančnim poročilom, vlada pošilja v obravnavo v državni zbor. Poročila o delu vlade se vežejo na delovni program vlade. Poročilo o delu je prikaz realizacije programa dela in primerjava. Vzorec enotne strukture delovnega programa vlade in poročila o delu vlade je za vsa ministrstva pripravil generalni sekretar vlade.

7. 2. 1. 1. Primer letnega poročila za delo vlade od januarja do septembra 2001

Poročilo je razdeljeno na tri dele. V prvem delu je statistični pregled dela vlade po trimesečjih:

- število sej,
- oblika sej,
- število obravnavanih točk,
- število sprejetih odločitev in njihova oblika,
- po kakšen postopku so bile odločitve sprejete.

V drugem delu so naštetе izvršene naloge, predvidene v programu dela vlade po delovnih področjih vlade, in sicer predlogi uredb, zakonov, sklepov, ratifikacije, izvajanje strategije, obravnave ipd. Ob imenu pravnega akta so navedene tudi številke uradnega lista, kjer se akt lahko prebere.

Tretji del predstavljajo naloge, ki niso bile del vladnega programa in kje si je akte moč ogledati in prebrati.³⁸

7. 2. 1. 2. Ocena poročila

Poročilo je kratko. Vsebinski del, t.j. sprejeti pravni akti, navaja le seznam imen aktov in kje jih je moč dobiti. Poročilo deluje suhoparno. Njegova informativna vrednost je skromna: edina koristna informacija je številka uradnega lista. Tisti, ki nima vpogleda v primopredajno poročilo, ne izve dosti iz poročila o delu vlade, o pobudah, namenu ali posledicah pravnega akta.

7. 2. 2. PRIMOPREDAJNO POROČILO

Pisanje poročil o delu ministrstev je najprej potekalo na pobudo starih ministrov, danes pa je to že običajna praksa v ministrstvih. Na MPR poročila o delu pišejo v skladu z SIQ standardom³⁹. Certifikat SIQ je dokument, ki si ga pridobi organizacija za potek organizacije dela v državni upravi na podlagi mednarodnih pravil. Ocenjevanje izpolnjevanja meril je notranje in zunanje.

7. 2. 2. 1. Začetek pisanja poročil

Poročila se začnejo pisati pred pričakovano zamenjavo oz. pred volitvami. Priprava poročil zahteva okvirno en mesec dela. Poročila med letom nastajajo na pobudo ministrov; dve ministrstvi pripravljata poleg letnih še medletna poročila, ki so lahko podlaga primopredajnemu poročilu.⁴⁰

³⁸ Vir: Poročevalec Državnega zbora. Ljubljana. 8.10.2001.letnik XXVII, št.81.str 72-100

³⁹ SIQ je slovenski inštitut za kakovost in meroslovje. Inštitut je neodvisna, nepristranska in neprofitna organizacija, ki nudi preskušanja, merjenja in presikave ter presoje. Cilj je podpreti in pospeševati prizadevanja podjetij, da uresničijo svoje cilje za kakovost izdelkov in storitev ter sledijo svojim usmeritvam za produktivnost in uspešnost poslovanja(vir: <http://www.siq.si/dejavnosti/OcerCerSisVod/index.html>).6.6.2003

⁴⁰ Na MNZ so prepričani, da je sprotno pisanje poročil pozitivno, saj se naslednja poročila samo dodelujejo in dopolnjujejo.

7. 2. 2. 2. Vzorec poročila

Primopredajna poročila, kot je bilo že omenjeno, izhajajo iz poročil o delu vlade. V dveh ministrstvih obstaja še vzorec primopredajnega poročila. V MNZ obstaja enotna struktura poročil. Vsi uradi delajo po vzorcu zaradi lažjega vsebinskega primerjanja in urejanja posamičnih poročil v celoto. Na MKGP oseba, zadolžena za koordinacijo poročil, razpošlje organom v sestavi navodila o vsebini in obliki poročila.

7. 2. 2. 3. Struktura primopredajnih poročil po ministrstvih

Po delovnih področjih organizacijske enote **MNZ** pripravijo:

- prikaz zakonskih, podzakonskih in ostalih aktov,
- projekte, ki tečejo,
- naloge v prihodnje,
- roki za sprejem pravnih dokumentov,
- vsebinske naloge: podzakonski predpisi, programske naloge, oblikovanje resolucij, posredovanje informacij.
- ostale naloge, da ministrstvo lahko funkcionira oz. naloge služb znotraj ministrstva (finančna, kadrovska in pravna služba, knjižnica, služba za prevajanje...),
- program prilagajanje pravnemu redu EU,
- finančno poročilo,
- nenačrtovane naloge, aktualno dogajanje in
- statistične podatke o delu ministrstva po posameznih področjih.

Ob nastopu t.i. Bajukove vlade so v MNZ pripravili tudi poročilo o finančnem stanju, pregledu kadrov, nalog, ki so bile narejene ali so se še izvajale, posebej za posamezno področje dela.

V MNZ generalni sekretar in vodja kabineta pripravita primopredajni zapisnik, kjer je napisano, kaj je stari minister predložil novemu, zadeve, na katere je potrebno novega ministra opozoriti in zadeve, ki tečejo. Osnutek pregleda (stari) minister, ki opozori na morebitne nepravilnosti ali pomanjkljivosti, t.j. vsebinske zadeve, osebne dogovore z ostalimi ministri in mednarodna srečanja.

Zapisnik o predaji in prevzemu funkcije ministra za notranje zadeve (vzorec)

Zapisnik vsebuje predajo in prevzem funkcije ministra po treh sklopih:

1. predajo in prevzem določene dokumentacije,
2. ustna seznanitev in razgovor med ministroma ter
3. osebna gradiva in oprema ter pregled in predaja sobnega inventarja.

1. Predaja in prevzem določene dokumentacije

Za novega ministra za notranje zadeve je bila pripravljena določena dokumentacija, ki naj bi mu jo predal stari minister. Dokumentacijo so sestavljali naslednji dokumenti po vsebinskih področjih:

- **Organizacija in sistematizacija ministrstva in policije**, ki je zajemala:
 - ◆ pravilnik o organizaciji in sistematizaciji delovnih mest MNZ in policije,
 - ◆ mesečna poročila o stanju sistematizacije in zasedenosti delovnih mest v letu 2000,
 - ◆ organizacijska shema MNZ in policije,
 - ◆ pravilnik o plačah v MNZ,
 - ◆ sklep vlade RS o dovoljenih zaposlitvah v MNZ za leto 2000 in
 - ◆ poročilo o stanju na področjih zakonskih in podzakonskih aktov MNZ in policije.
- **Poročilo o delu MNZ in policije za leto 1999**,
- **Program dela MNZ in policije za leto 2000**, ki je vseboval:
 - ◆ načrt dela MNZ za leto 2000,
 - ◆ strategija razvoja informacijskega in telekomunikacijskega načrta policije do leta 2003 ter
 - ◆ smernice policije do leta 2002.
- **Finančni dokumenti** so obsegali:
 - ◆ zaključni račun leta 1999,
 - ◆ interni finančni načrt MNZ in policije za leto 2000,
 - ◆ poraba sredstev in
 - ◆ finančno stanje MNZ in policije.
- **Ostala vprašanja**:
 - ◆ priloženo je poročilo o lastnikih službenih telefonov ,
 - ◆ priloženo je poročilo o pogajanjih med MNZ in policijo ter policijskim sindikatom .

- **Plače,**
- **Obrambne priprave in**
- **Mednarodno sodelovanje,** opisano v poročilu o mednarodnem sodelovanju s podatki o sprejetih in planiranih obveznostih.

2. Razgovor med ministroma

Razgovor med ministroma je bila seznanitev z naslednjimi temami:

- **Finančna problematika ministrstva,**
- **Priprava predloga proračuna za leto 2001,**
- **Prilagajanje EU- vzpostavitev varnostnega, carinskega in inšpektorskega sistema na zunanji meji EU,**
- **Problematika ilegalnih migracij in sprejeti ukrepi,**
- **Pooblastila,** kjer gre za priložen pregled pooblastil, ki jih je minister podelil določenim delavcem MNZ in policije glede finančnega poslovanja, podpisovanja pogodb, nalogov za službene poti in predstavljanja MNZ na sejah vladnih odborov in komisij.
- **Stanje sistematiziranih in zasedenih delovnih mest.**

3. Predaja osebnih gradiv in sobnega inventarja

Pod to točko stari minister preda osebna gradiva novemu ministru in pregleda se pisarniška oprema.

Na **MKGP** po organizacijskih enotah, sektorjih in službah pripravijo naslednjo strukturo primopredajnega poročila:

- stanje oz. opravljene naloge,
- nerešene, problematične zadeve,
- predlogi ministra,
- naloge v prihodnje,
- roki za sprejem pravnih aktov,
- prioritete naloge,
- nosilci projektov,
- dokumente iz delovnega področja,
- medresorsko usklajevanje politik,

- aktualno dogajanje,
- sistematizacija,
- seznam zaposlenih glede na delovna mesta in
- organizacijska struktura ministrstva.

Na **MOPE** primopredajna poročila vsebujejo:

- stanje oz. opravljene naloge,
- projekte, ki tečejo,
- naloge v prihodnje,
- roke za sprejem pravnih dokumentov,
- porabo proračuna.
- nosilce projektov in
- dokumente iz delovnega področja.

Finančno poročilo o realizaciji proračuna MOPE od 1.1. 2000 do 29. 11. 2000 (vzorec)

Finančno poročilo o porabi proračuna v letu 2000 na MOPE je bilo del primopredajnega poročila zamenjave vlade po volitvah leta 2000. Finančno poročilo vsebuje:

- stanje prevzetih obveznosti iz prejšnjih let,
- vrednosti podpisanih pogodb,
- vrednosti prerazporejenih sredstev MOPE na druga ministrstva,
- obseg prihodkov MOPE
- poraba oz. odhodki,
- vrednosti finančnih obremenitev in
- revizije.

Na **MPR** je struktura primopredajnega poročila sestavljena iz vsebinskega in normativnega dela ter zaključka. Vsebinski del vsebuje:

- načrtovanje nalog,
- roki za dokončanje nalog,

- javna naročila,
- kadrovske zasedbe.
- dokumente iz delovnega področja in
- poraba proračuna.

Normativni del vsebuje:

- sprejete zakone,
- zakone v pripravi in
- roke za sprejem.

7. 2. 2. 4. Zadovoljstvo nad poročili

V treh ministrstvih so bili ministri zadovoljni s poročili, le na MKGP je bil minister nezadovoljen s količino informacij.

S problemi pri pripravi poročil se srečujejo na MPR in MKGP. Na teh dveh ministrstvih imajo uradi in službe do pisanja poročil negativen pristop. Na MKGP jim pisanje poročil predstavlja dodatno delo in obremenitve, saj se jim zdi delo, ki ni zakonsko opredeljeno, kot npr. sprejemanje evropske zakonodaje, zaradi pomanjkanja kadrov odveč. Težavo predstavljajo tudi roki, saj se poročila začnejo pisati zadnji hip. Na MPR pa je za negativen pristop krivo nezavedanje pomena poročila.

Vsebinski del poročila želijo izboljšati na MNZ, na ostalih ministrstvih so zadovoljni.

Analiza je pokazala, da je v večini ministrstvih priprava primopredajnega poročila praksa oz. rutina, čeprav uslužbenci v dveh ministrstvih od štirih ne želijo pripravljati poročil. Poročilo zahteva okvirno mesec dni časa, pripravljeno pa je že pred zamenjavo oblasti. Vzorec poročila obstaja v dveh ministrstvih, sicer pa je struktura poročila po ministrstvih podobna. Večina ministrov je bila s poročili zadovoljna.

7. 2. 2. 5. Postopek priprave poročil

Postopek priprave poročil je po ministrstvih podoben. Na MKGP, MOPE in MPR generalni sekretariat oz. kabinet ministra opozori državne sekretarje, organe v sestavi in službe na rok oddaje poročil. Odgovorna oseba zbere, pregleda, uskladi prejeta poročila v skupno poročilo ter jih pošlje v pregled in podpis ministru.

Na MNZ znotraj uradov zadolžijo osebo za pripravo poročil, ki poročila zbere in uredi, pregledajo jih vodje uradov, ter posredujejo državnim sekretarjem in generalnemu sekretarju. Ti jih pošljejo službi za analitiko, ki pripravi skupna poročila.

Končno poročilo na vseh ministrstvih dobi minister, ki ga pregleda in podpiše ter preda novemu. Izjemi pri pregledu poročila sta dve zaradi posebnega statusa organizacijskih enot. Tako direktor policije na MNZ in glavni inšpektor za okolje, prostor in energijo na MOPE zaradi občutljive narave svojega dela pošiljata poročilo o delu urada, za katerega sta zadolžena, direktno novemu ministru.

Primopredajo med ministroma organizira generalni sekretar ministrstva.

Analiza je pokazala, da po opozorilu določene osebe ali telesa v ministrstvu (generalni sekretariat, kabinet ministra ali druga odgovorna oseba) začnejo državni sekretarji, organi v sestavi in službe, ponekod na podlagi vzorca, pisati primopredajno poročilo za svoje delovno področje. Pripravljeno poročilo pošljejo osebi ali telesu, ki je izdala naročilo. Oseba vsa poročila zbere in uredi v skupno poročilo. Poročilo preda ministru, ki ga pregleda, podpiše in, ob primopredaji, preda novemu ministru.

7. 2. 3. *OSTALA POMOČ UPRAVE*

Poleg poročila o delu generalni sekretariat, poslovne sekretarke, državni podsekretarji in drugi upravni delavci pomagajo novim ministrom in državnim sekretarjem pri spoznavanju z delom s strokovno pomočjo, nasveti in izkušnjami.

Na MPR je generalni sekretariat pripravil brošuro o sistemsko-pravnih vidikih ministrstva in vlade. Novega ministra in državne sekretarje generalni sekretariat tudi obvešča o seminarjih s področja njihovega dela.

MKGP ministru in državnim sekretarjem da organigram ministrstva, imena vodij organov v sestavi in njihove naloge. Dodatne dokumente, ki jih želi minister imeti, pripravijo strokovne službe.

Na MNZ so za izmenjavo izkušenj, idej in informacij namenjeni kolegiji. Poročilu priložijo tudi telefonski imenik vodilnih delavcev sektorjev, služb, uradov, kabineta, knjižnice, policije in drugih služb.

7. 2. 3. 1. Opozarjanje na nujne naloge v ministrstvu

Na MNZ stari minister opozori novega v razgovoru ob primopredaji, nekatere nujne zadeve pa se zapišejo v zapisnik. Ostale naloge so razvidne iz programa dela ministrstva in delovnega programa vlade.

Na MKGP so minister in državni sekretarji ob prevzemu funkcije pisno opozorjeni na nujne zadeve, ki so povečini problematične in jih prejšnjemu ministru ni uspelo rešiti. To so predvsem zadeve, ki potrebujejo usklajevanja na višjem nivoju.

Na MOPE kolegij ministra (sestavljajo ga minister, državni sekretarji, generalni sekretar, vodja kabineta, direktorji organov v sestavi, glavni inšpektor in vodja odnosov z javnostmi) opozarja slednjega na nujne naloge, ki se jim mora minister čim hitreje posvetiti.

7. 2. 3. 2. Tehnična pomoč

Ministrom in državnim sekretarjem pripadajo po prevzemu funkcije določene materialne ugodnosti: službeni avtomobili in telefoni ter stanovanja. Za »oskrbo« z avtomobili in telefoni skrbijo splošne službe generalnega sekretariata ministrstva, za dodelitev stanovanja pa vladna stanovanjska komisija.

7. 2. 3. 3. Predaja dokumentov

Novi politični funkcionarji imajo na vpogled vse dokumente ministrstva. Stari ministri in državni sekretarji odnesejo s seboj le dokumente, ki jim pripadajo kot članom strank. Običajno so to vabila, ki jih stranke pošiljajo v kabinet ministra.

Analiza je pokazala, da državna uprava v Sloveniji pomaga pri vpeljavi v delo na različne načine, in sicer:

- z izkušnjami, nasveti, strokovno pomočjo,
- s pripravo zahtevanih dokumentov,
- z opozarjanjem na nujne naloge v ministrstvu in
- z urejanjem tehničnih zadev, povezanih z njihovim delom.

7. 2. 3. 4. Programske prioritete ministra

Osnova za delo ministrstva je razvidna iz programa dela posameznih delovnih področij ministrstva (programe pripravljajo službe ministrstva), iz delovnega programa vlade in iz nalog, ki niso bile predvidene.

Na MNZ minister določa naloge in prioritete na kolegijih, kjer prioritete sprejema skupaj z državnimi sekretarji. Državni sekretarji o prioritetah obvestijo vodje enot, za katere so pristojni.

Na MKGP minister seznanja svoje podrejene s svojimi delovnimi načrti na kolegiju in v posamičnih razgovorih.

Na MOPE minister naroči podrejenim, naj pripravijo enoten operativni program dela za vsak organ v sestavi posebej. Na podlagi teh se pripravi enoten program dela ministrstva, ki je sestavljen iz zakonskih in podzakonskih aktov ter temelji na delovnem programu vlade, le da je podrobnejši in operativnejši. Dogovori o programskih prioritetah ministrstva se odvijajo na kolegijih.

Na MPR minister in državni sekretarji svojim podrejenim predstavijo prioritete naloge na kolegijih.

Analiza kaže, da je na vseh ministrstvih novi minister obveščal zaposlene o svojem programu. Največkrat je obveščanje potekalo na kolegijih.

7. 2. 4. VLOGA VLADNEGA URADA ZA INFORMIRANJE

Vladni urad za informiranje vsako leto izda posodobljeno in dopolnjeno brošuro o vladi RS. Brošuro urad razdeli organizacijskim enotam vlade.

V brošuri za l. 2003 so zajeta naslednja področja:

- pristojnosti vlade,
- sestava vlade in odgovornosti njenih članov ter služb,
- postopek in pristojnosti oblikovanja vlade ter odstop vlade,
- organizacija dela vlade: redne, izredne in dopisne seje vlade, odločanje na sejah vlade, glasovanje, pošiljanje in sestava predlogov za sejo vlade,
- seznam delovnih teles in svetov vlade,
- javnost dela vlade,
- odnos do parlamenta in
- krovni pravni dokumenti urejanja delovanja vlade.

Osrednji del brošure je namenjen ministrstvu in službam vlade, njihovi organizacijski sestavi, delovnim področjem, programskim nalogam za tekoče leto in nalogam na področju zakonodaje ter pravnim dokumentom, ki urejajo njihova delovna področja.

Na koncu brošure je naveden predlog proračunskega memoranduma za l. 2003 in 2004, prikaz gospodarskega stanja v obdobju 1995-1999, ocena gospodarskega gibanja v Sloveniji l. 2002 in napoved za l. 2003 ter kronologija domačih in tujih dogodkov med leti 2001 in 2003. Brošuri je na koncu pripet še organigram vlade (Urad vlade za informiranje. Vlada RS. 2003).

7. 3. SKLEP

Kvalitetna in nepristranska pomoč državne uprave novemu ministru je mogoča le, če je uprava avtonomna in profesionalna pri svojem delu. Avtonomnost uprave je zagotovljena z minimalnim poseganjem politike v delo uprave. Vendar politika vse prevečkrat posega v delo uprave skozi imenovanja in zamenjave javnih uslužbencev. Zakonodaja omogoča zamenjavo vodij organizacijskih enot in državnih sekretarjev, ki vodijo strokovno delo na ministrstvu. V dveh od treh zamenjav vlad je bilo po imenovanju vlade zamenjanih 3/4 državnih sekretarjev. Zato ni nepričakovano, da se je kontinuiteta dela na ministrstvih pretrgala. Kontinuiteto upravnega dela so predstavljali le generalni sekretarji, saj so bili zamenjani generalni sekretarji v manjšini. Imenovanje in uvajanje državnih sekretarjev v delo ministrstva zahteva različno časa; imenovanje državnih sekretarjev je krajše, če ima minister pred imenovanjem že izbrane sodelavce. Za pridobitev sodelavcev je koristno, da ima minister pri sebi koalicijsko pogodbo, v kateri so (med drugim) zapisani programski cilji vlade, na podlagi katerih se kandidat odloči, ali je pripravljen sprejeti ponujeno delovno mesto na ministrstvu. Trajanje uvajanja pa je odvisno od poznavanja državne uprave. Ministri, državni sekretarji in predstojniki organov si pri uvajanju v delo pomagajo s primopredajnimi poročili o delu ministrstva, ki jih za njih pripravlja uprava.

Podlaga primopredajnim poročilom so poročila o delu vlade, vendar pa slednja zaradi skromne informativne vrednosti ne koristijo veliko pri pripravi primopredajnih poročil. Ministrstva se v glavnem zavedajo pomena primopredajnega poročila, saj je njihova priprava postala rutinsko opravilo, vendar pa imajo uslužbenci na dveh od štirih obiskanih ministrstev do tega opravila negativen pristop: na enem zaradi pomanjkanja kadrov, na drugem pa zaradi nezavedanja pomembnosti poročila. Ministrstva začnejo poročila pisati mesec dni pred pričakovano zamenjavo oblasti in ne po njej. To je za hitro nadaljevanje dela po zamenjavi pozitivno.

Skupna struktura primopredajnega poročila je po ministrstvih naslednja:

- sprejeti pravni akti,
- zakonski projekti, ki tečejo,
- načrtovani zakonski projekti in
- roki za sprejem pravnih aktov.

Večina poročil ministrstev vsebuje še:

- nosilce projektov,
- porabo proračuna oz. finančno poročilo in
- pravne dokumente iz delovnega področja.

Vsebina primopredajnega poročila je zadovoljiva: za začetek dela vsebuje vse potrebne informacije. Dodatne informacije državna uprava na željo ministra posreduje kasneje. Tudi večina ministrov na obiskanih ministrstvih so bili zadovoljni s poročilom, nezadovoljstvo je izrazil en minister. V veliko pomoč pri pripravi poročila je vzorec poročila, ki zahteva manj časa in dela pri pripravi. Strukturo poročila je tudi mogoče izboljšati samo z dopolnjevanjem oz. s spreminjanjem vzorca. Le v dveh ministrstvih obstaja vzorec poročila.

Priprava poročila je relativno dobro organizirana: poročilo se »sestavlja« od spodaj navzgor. Organizacijske enote pripravijo poročilo za svoje delovno področje. Poročilo zbere, pregleda in uredi odgovorna oseba na ministrstvu, ki ga nato preda ministru.

Ostala pomoč uprave ni standardizirana oz. institucionalizirana. Pojavlja se v obliki strokovne pomoči, nasvetov in izkušenj na kolegijih ministra ter z opozarjanjem na nujne naloge. Na slednje uprava ministra opozarja na kolegijih ali pisno. Standardni pripomoček ministru bi bila brošura o sistemsko-pravnih vidikih delovanja izvršilne oblasti, ki pa jo pripravljajo na MPR in vladnem uradu za informiranje.

Državna uprava ministrom ureja tudi tehnične zadeve, povezane z njihovim delom.

Na drugi strani pa je tudi minister obvezan, da po prevzemu vodenja ministrstva opozori upravo na svoje morebitne nove prioritete in s tem spremenjene naloge uprave. Ministri po prevzemu funkcije sklicujejo kolegije, na katerih članom kolegija predstavijo svoje programske prioritete ali prioritete posredujejo pisno.

7. 4. NOVOSTI V DRŽAVNI UPRAVI

Na kvaliteto menjave oblasti bosta vplivali dve novosti: Zakon o javnih uslužbencih in vzorec poročila o delu vlade.

7. 4. 1. Zakon o javnih uslužbencih

V Sloveniji bo junija 2003 začel veljati Zakon o javnih uslužbencih. Zakon opredeljuje sistem delovnih razmerij v javni upravi, zaposlovanja, napredovanja, disciplinskih ukrepov odgovornosti javnih uslužbencev, pravic in obveznosti javnih uslužbencev ter načela delovanja javnih uslužbencev za zagotavljanje strokovnosti javnih uslužbencev in kvalitete dela.

Zakon zasleduje naslednje cilje:

- uvesti karierni sistem javnih uslužbencev,
- postaviti sistem izbire uradnikov, ki bo temeljil na objektivnih merilih strokovne usposobljenosti,
- ločiti politične položaje od upravnih in zagotoviti stabilnost uprave in zmanjšanje negativnih posledic političnih menjav na delovanje uprave,
- omogočiti pogoje za oblikovanje t.i. upravne elite- upravnih menedžerjev (Haček, 2001: 142, 143).

Z zakonom se želi v Sloveniji vzpostaviti sistem javnih uslužbencev. Ena izmed sprememb, ki jo prinaša zakon o javnih uslužbencih, je ločitev med političnimi in uradniškimi položaji. Politični funkcionarji bodo predsednik vlade, minister, generalni sekretar vlade in državni sekretar. Spremenjeno je število državnih sekretarjev - po novem bo v ministrstvu samo en državni sekretar, ki bo (politični) namestnik ministra in bo imel politične funkcije. Njegovo delovno razmerje bo sklenjeno za določen čas in bo vezano na mandat ministra. Strokovno delo državnih sekretarjev bodo prevzeli generalni direktorji, ki bodo karierni visoki uradniki.

Svoj status bodo iz političnega funkcionarja v javnega uslužbenca spremenili:

- predstojniki organov v sestavi,
- načelniki upravnih enot in
- tajniki občin.

Delovno razmerje za položaj javni uslužbenec sklene s pogodbo o zaposlitvi za določen čas petih let (1. odstavek 53. člena, 5. odstavek 68. člena, 5. odstavek 69. Člena ZJU) z možnostjo podaljšanja mandata. Delovno razmerje pa lahko javnemu uslužbencu preneha s potekom časa, za katerega je bilo razmerje sklenjeno, zaradi strokovne neusposobljenosti ali tehničnih sprememb (3. in 153. Člen ZJU).

Profesionalno delovanje javnega uslužbenca bo narekoval 28. člen, ki uvaja načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti za uradnike v državnih organih in upravah lokalne skupnosti in ki pravi, da uradnik izvršuje javne naloge v javno korist, politično nevtralno in nepristransko.

7. 4. 1. 1. Uradniški svet

Za zagotovitev strokovnosti in profesionalnosti javnih uslužbencev zakon predvideva oblikovanje uradniškega sveta. Uradniški svet je sestavljen iz 12 članov: tri člane imenuje predsednik republike izmed strokovnjakov s področja javnega sektorja, tri člane izvolijo izmed sebe uradniki z nazivom višji sekretar v organih državne uprave, dva člana imenujejo reprezentativni sindikati dejavnosti oziroma poklicev v organih, štiri člane imenuje vlada na predlog notranjega ministra. Predsednika uradniškega sveta izvolijo člani sveta (175. Člen ZJU). Mandatna doba članov uradniškega sveta je šest let (1. odstavek 176. člena ZJU).

Pri svojem delu je uradniški svet samostojen. Njegove naloge so:

- skrb za izvajanje izbire uradnikov na položajih generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot z določanjem standardov strokovne usposobljenosti, meril za izbiro in metod preverjanja usposobljenosti ter
- skupaj s reprezentativnimi sindikati v organu in strokovnimi združenji javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti sprejemanje kodeksa etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnostih (174. in 178. člen ZJU).

Za izbiro zgoraj naštetih položajev uradniški svet imenuje natečajno komisijo.

7. 4. 1. 2. Pričakovanja na ministrstvih ob novem Zakonu o javnih uslužbencih

Na vseh ministrstvih pozdravljajo nov zakon. Ob zamenjavi vlade ne bo potrebno menjati tudi vodilnih uslužbencev ministrstva, saj njihov mandat ne bo vezan na mandat ministra. Od zakona pričakujejo, da bo utrdil kontinuiteto strokovnega dela ob nespremenjeni strukturi ekipe. Pričakujejo tudi konec negotovega stanja ob menjavi.

7. 4. 2. Generalni sekretariat vlade

Generalni sekretariat vlade opravlja strokovne, administrativne, koordinacijske in tehnične naloge za vlado. Naloge se nanašajo na:

- izvedbo sej vlade, njenih delovnih teles in strokovnih svetov,
- izvrševanje sprejetih vladnih odločitev in obveznosti, ki jih je prevzela ali so ji naložene,
- sodelovanje z ostalimi državnimi organi,
- organizacijo dela v vladi in
- zagotavljanje gradiv oblikovanje njenih stališč.⁴¹

Generalni sekretariat vlade vodi generalni sekretar, ki je odgovoren vladi. Imenuje in razrešuje ga vlada na predlog predsednika vlade. Funkcija mu preneha z odstopom ali razrešitvijo predsednika vlade (25. člen ZVRS).

Osrednjo vlogo pri prenosu oblasti v Sloveniji so do sedaj imeli generalni sekretarji ministrstev. Počasi se v proces posredno vključuje generalni sekretar vlade. Generalni sekretariat vlade je oblikoval vzorca vsebine delovnega programa vlade in poročila o delu vlade. Namen vzorcev je poenotiti vsebino dokumentov, saj so pred izdajo navodil ministrstva sama pripravljala poročila in so v njih dajala različne poudarke določenim temam, zato dokumenti vsebinsko niso bili primerljivi in težje se jih je urejalo v celoto.

⁴¹ Sklep o generalnem sekretariatu vlade RS. Vir: <http://www.sigov.si/vrs/slo/vlada/sklep-sekretariat.pdf>(28.4.2003).

7. 4. 2. 1. Navodilo za pripravo delovnega programa vlade

Navodila za pripravo delovnega programa vlade je pripravil generalni sekretariat vlade dne 21. 10. 2002. Navodilo določa način priprave delovnega programa ter vsebino in strukturo prispevkov ministrstev in vladnih služb.

Navodilo vsebuje:

- **seznam zakonov in drugih aktov državnega zbora, ki so povezani s prevzemanjem evropskega pravnega reda.** V tem seznamu je potrebno navesti:
 - ◆ naslov predloga zakona,
 - ◆ predviden postopek obravnave v državnem zboru,
 - ◆ datum prve predložitve zakona v vladni postopek,
 - ◆ skrajni rok za dokončen sprejem zakona v državnem zboru in
 - ◆ navedba EU predloga, na katerega se zakon nanaša.
- **seznam zakonov in drugih aktov državnega zbora, ki niso povezani s prevzemanjem evropskega pravnega reda.** V tem seznamu je potrebno navesti:
 - ◆ naslov predloga zakona,
 - ◆ predviden postopek obravnave v državnem zboru,
 - ◆ datum prve predložitve zakona v vladni postopek,
 - ◆ skrajni rok za dokončen sprejem zakona v državnem zboru, če je določljiv in
 - ◆ nekajstavčna obrazložitev, zakaj je sprejetje pomembno in kateri večji problemi bi se z njim odpravili.
- **seznam podzakonskih aktov vlade, katerih sprejetje nalaga zakon ali drug predpis oz. akt EU.** V tem seznamu je potrebno navesti:
 - ◆ naslov podzakonskega akta vlade,
 - ◆ datum predložitve akta v vladni postopek,
 - ◆ predpisani rok za izdajo akta in
 - ◆ navedba domačega ali EU predpisa, ki nalaga izdajo akta.

- **seznam podzakonskih aktov vlade, katerih sprejetje ni predpisano z zakonom ali drugim predpisom.** V tem seznamu je potrebno navesti:
 - ◆ naslov podzakonskega akta vlade,
 - ◆ datum predložitve akta v vladni postopek,
 - ◆ predpisani rok za izdajo akta in
 - ◆ nekajstavčna obrazložitev, zakaj je sprejetje pomembno in kateri problemi bi se z njim odpravili.
- **seznam podzakonskih aktov ministrstva, katerih sprejetje nalaga zakon ali drug predpis oz. akt EU.** V tem seznamu je potrebno navesti:
 - ◆ naslov podzakonskega akta ministrstva,
 - ◆ predviden datum izdaje akta,
 - ◆ predpisani skrajni rok za izdajo predpisa,
 - ◆ ministrstva in vladne službe, s katerimi se bo akt pred izdajo uskladjal ter
 - ◆ navedba domačega ali EU predpisa, ki nalaga izdajo akta.
- **seznam podzakonskih aktov ministrstva, katerih sprejetje ni predpisano z zakonom ali drugim predpisom.** V tem seznamu je potrebno navesti:
 - ◆ naslov podzakonskega akta ministrstva,
 - ◆ predviden datum izdaje akta,
 - ◆ predpisani skrajni rok za izdajo predpisa, če je določljiv,
 - ◆ ministrstva in vladne službe, s katerimi se bo akt pred izdajo uskladjal ter
 - ◆ nekajstavčna obrazložitev, zakaj je sprejetje pomembno in kateri problemi bi se z njim odpravili.

Navodilo nalaga tudi način in rok posredovanja prispevkov: ministrstva in vladne službe morajo svoje prispevke poslati na elektronski naslov generalnega sekretariata vlade do 10. novembra tekočega leta. Na isti naslov lahko posredujejo tudi vprašanja pri pripravi prispevkov.

7. 4. 2. 2. Navodilo za pripravo poročila o delu vlade

Poročilo o delu vlade sestavljata poročilo o doseženih ciljih in rezultatih in poročilo o normativni dejavnosti vlade.

Navodilo za pripravo poročila o normativni dejavnosti

Navodilo za pripravo poročila je pripravil generalni sekretariat vlade. Poročilo je sestavljeno iz seznamov naslednjih prispevkov ministrstev in vladnih služb:

- **seznam sprejetih podzakonskih aktov vlade, katerih sprejetje je predpisano z zakonom ali drugim predpisom.** Seznam vsebuje:
 - ◆ naslov podzakonskega akta vlade,
 - ◆ datum izdaje akta,
 - ◆ predpisani skrajni rok za izdajo akta in
 - ◆ predpis, ki nalaga izdajo akta.
- **seznam sprejetih podzakonskih aktov vlade, katerih sprejetje ni predpisano z zakonom ali drugim predpisom.** Seznam vsebuje:
 - ◆ naslov podzakonskega akta vlade,
 - ◆ datum izdaje akta in
 - ◆ nekajstavčna obrazložitev, zakaj je bilo sprejetje pomembno in kateri problemi so se z njim odpravili.
- **seznam sprejetih podzakonskih aktov ministrstva, katerih sprejetje nalaga zakon ali drug predpis.** Seznam vsebuje:
 - ◆ naslov podzakonskega akta ministrstva,
 - ◆ datum izdaje akta,
 - ◆ predpisani skrajni rok za izdajo akta,
 - ◆ ministrstva in vladne službe, s katerimi se je akt pred izdajo uskladil ter
 - ◆ predpis, ki je nalagal sprejetje akta.

- **seznam podzakonskih aktov ministrstva, katerih sprejetje ni predpisano z zakonom ali drugim predpisom.** Seznam vsebuje:
 - ◆ naslov podzakonskega akta ministrstva,
 - ◆ datum izdaje akta,
 - ◆ ministrstva in vladne službe, s katerimi se je akt pred izdajo uskladił ter
 - ◆ nekajstavčna obrazložitev, zakaj je bilo sprejetje pomembno in kateri problemi so se z njim odpravili.

Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih

Pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih ureja navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna (Uradni list RS 12/01, 1248-1251). Navodilo pripravlja ministrstvo za finance.

Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna

Navodilo ureja:

- strukturo, vsebino in postopek priprave zaključnega računa državnega in občinskega proračuna,
- postopek priprave letnega poročila neposrednega uporabnika državnega in občinskega proračuna ter
- metodologijo in postopek priprave poročila o doseženih ciljih in rezultatih posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov.

Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih

Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih je del poslovnega poročila, ta pa del obrazložitve posebnega dela zaključnega računa in del letnega poročila.

Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih vsebuje:

- zakonske in druge akte, ki pojasnjujejo delovno področje neposrednega uporabnika,
- dolgoročne cilje uporabnika, upoštevaje nacionalne programe in strategije,
- letne cilje uporabnika, zastavljene v obrazložitvi predloga finančnega načrta (program dela),
- oceno uspeha pri doseganju ciljev,
- nastanek morebitnih nedopustnih ali nepričakovanih posledic pri izvajanju programa,
- oceno uspeha pri doseganju ciljev v primerjavi z doseženimi preteklimi cilji,
- oceno gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja uporabnika glede na postavljene standarde in merila,
- oceno delovanja sistema notranjega finančnega nadzora,
- pojasnila, kjer cilji niso bili doseženi. Pojasnila morajo vsebovati tudi ukrepe in časovni načrt za doseganje ciljev ter
- oceno učinkovitosti poslovanja uporabnika na druga področja.

Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih mora neposredni uporabnik pripraviti izhajajoč iz obrazložitve svojega finančnega načrta oz. programa dela.

7. 4. 2. 3. Ocena

Struktura obeh dokumentov je dobro razčlenjena in vsebuje veliko zahtev, zato lahko pričakujemo informativno bogata prihodnja poročila o delu vlade. Takšno poročilo pa bo boljše služilo tudi kot podlaga primopredajnemu poročilu.

8. PRIMERJAVA KANADE, FRANCIJE IN SLOVENIJE

8.1. VOLILNI SISTEM IN OBLIKE VLAD

Kanada ima dvoipolstrankarski sistem in večinski volilni sistem. Na oblasti je enostrankarska vlada. Državo zadnjih 10 let vodi liberalna stranka.

Francija ima večstrankarski sistem in dvokrožni večinski volilni sistem; slednji vpliva na nastanek koalicij strank pred volitvami. Za Francijo je značilno, da je imela pogoste menjave koalicij različnih ideologij na oblasti.

Slovenija ima večstrankarski sistem in proporcionalni volilni sistem s 4% pragom za vstop v parlament. Volilni sistem povzroča oblikovanje koalicijskih vlad. Na volitvah 1. 2000 so koalicijske stranke sestavile koalicijsko pogodbo v grobem že pred volitvami in jo po njih dodelale in formalno potrdile.

8.2. ZAMENJAVE V DRŽAVNI UPRAVI

V Kanadi vlada imenuje in razrešuje višje javne uslužbence. Kandidate predlaga predsednik vlade, po predhodnih posvetovanjih s sekretarjem vlade in resornim ministrom, vendar je število menjav skromno in izbira se izvrši med kariernimi javnimi uslužbenci.

V Franciji ima vlada diskrecijsko pravico imenovanja in razreševanja višjih javnih uslužbencev, generalnega sekretarja vlade, direktorjev, prefektov, rektorjev in veleposlanikov, vendar jih večinoma izbira med kariernimi javnimi uslužbenci. Zamenjave večjega obsega so posledice dejstva, da zgoraj navedene kategorije uslužbencev politično simpatizirajo z oblastjo in da veliko kariernih javnih uslužbencev zaseda izvršilne položaje v vladi.

V Sloveniji vlada imenuje in razrešuje na predlog pristojnega ministra državne sekretarje in vodje organov v sestavi kjer pri svoji izbiri do sedaj no bila vezana na karierno javne uslužbence.

8. 3. POMOČ UPRAVE PRI PRENOSU OBLASTI

8. 3. 1. Odgovorna institucija pri prenosu oblasti

Odgovorna institucija, ki skrbi za tekoč in učinkovit prenos oblasti, je v Kanadi Sekretariat vlade s sekretarje, kot osrednjim akterjem. V Franciji SGG odigra to vlogo v večji meri kot kolektivno telo. Obe instituciji sta podrejeni direktno predsedniku vlade in se tudi nahajata v prostorih predsednika vlade. Obe sta se s prvo izkušnjo svojega večjega sodelovanja v procesu prenosa oblasti srečali v drugi polovici prejšnjega stoletja.

V Sloveniji za prenos oblasti med dvema ministroma skrbi generalni sekretariat ministrstva.

V vseh zgoraj naštetih institucijah so zaposleni karierni javni uslužbenci.

8. 3. 2. Naloge institucije pri prenosu oblasti

Naloge Sekretariata vlade v Kanadi so:

- organiziranje in vodenje sestankov s potencialnim predsednikom vlade,
- usposabljanje nove vlade za prepoznavanje in razumevanje določil političnega sistema Kanade,
- varovanje dokumentov odhajajoče vlade,
- informiranje predsednika vlade o zakonskih podlagah postopkov imenovanja političnih funkcionarjev in javnih uslužbencev ter o njihovih nalogah,
- organiziranje priprav poročil o delu ministrstev,
- urejanje začetka in konca delovnega razmerja političnih nameščencev,
- organiziranje primopredaje in zapriseg,
- urejanje tehničnih zadev,
- predajanje in predstavitev poročil predsedniku vlade,
- priprava priročnika o sistemsko-pravnih vidikih ministrstva in javne uprave,
- seznanjanje ministrov o procesu policy oblikovanja in sprejemanje proračuna,
- pripravlja predsedniku vlade urnik dela za prve tedne vladanja,
- opozarjanje predsednika vlade na nujne naloge in
- pomoč predsedniku vlade pri pripravi programa vlade.

Naloge SGG v Franciji so:

- priprava pravnih aktov o nalogah in pooblastilih vlade,
- priprava organizacijske strukture vlade,
- izdajanje priročnika o sistemsko-pravnih vidikih vlade in
- urejanje tehničnih zadev.

Naloge generalnega sekretariata ministrstva v Sloveniji so:

- organiziranje primopredaje med ministroma,
- urejanje tehničnih zadev,
- organiziranje priprav primopredajnih poročil,
- na enem ministrstvu izdajanje brošure o sistemsko-pravnih vidikih vlade in ministrstva in obveščanje ministra in državnih sekretarjev o seminarjih z njihovega delovnega področja,
- seznanitev ministra o nujnih nalogah,
- priprava dokumentov in
- priprava organigrama ministrstva, imena vodij organov v sestavi in njihove naloge ter telefonskih števil.

Poleg generalnega sekretariata ministrstva se v Sloveniji v prenos oblasti posredno vključujeta še dve instituciji: Generalni sekretariat vlade, ki je pripravil vzorec poročila o delu vlade, ki služi za podlago primopredajnemu poročilu, in vladni urad za informiranje, ki vsako leto izdaja brošuro o vladi, katero dobi vsaka organizacijska enota vlade.

9. SKLEP

V sodobni demokraciji so volitve mehanizem, ki omogoča volivcem, da zamenjajo ali potrdijo svoje politične predstavnike.

V Kanadi, ki ima dvostrankarski sistem, večinski volilni sistem vodi k oblikovanju enostrankarske vlade. Pogajanja in nasprotja interesov med strankami o razdelitvi ministrstev in programskih nalog, kot v primeru koalicijskih vlad, v primeru enostrankarske vlade odpadejo. Ključni položaji se razdelijo samo znotraj ene same stranke in ta proces ne traja veliko časa. Nova vlada lahko v kratkem času začne z delom. Oblikovanje enostrankarske vlade v Kanadi tudi omogoča, da se lahko (neuradni) pogovori in dogovarjanja o prenosu oblasti s potencialnim naslednikom vlade začnejo že pred volitvami

V Franciji, ki ima večstrankarski sistem, dvokrožni večinski volilni sistem sili stranke v povezovanje že pred volitvami za doseganje zadostne večine v parlamentu. Stranke v koaliciji na levi in na desni strani ideološkega pola strankarskega sistema se že pred volitvami dogovarjajo in pogajajo o razdelitvi delovnih mest in o programskih nalogah, če bo njihova koalicija zmagala na volitvah. Po volitvah stranke, ki sestavljajo vladajočo koalicijo, podpišejo koalicijsko pogodbo in nova vlada lahko začne delati že dan ali dva po volitvah.

V Sloveniji, ki ima večstrankarski sistem in proporcionalni volilni sistem s 4% pragom za vstop v parlament, se oblikujejo koalicijske vlade. Do volitev l. 2000 so se stranke dogovarjale in pogajale o sestavi in programu vlade šele po znanih volilnih rezultatih, kar je zavlačevalo imenovanje ministrov in ostalih državnih funkcionarjev ter pričetek dela vlade. Na zadnjih volitvah l. 2000 pa so se zdajšnje koalicijske stranke pogajale o koalicijski pogodbi že pred volitvami.

Slovenija se je, čeprav z drugačnim volilnim sistemom, na zadnjih volitvah, l. 2000, približala praksi v Franciji glede povezovanja strank že pred volitvami, le z drugačnim namenom: v Franciji se stranke povezujejo zaradi doseganja boljše možnosti vstopa v parlament, v Sloveniji pa nastajajo strankarske povezave pred volitvami zaradi boljšega izkoristka časa po volitvah. S tem namenom se je Slovenija približala tudi praksi Kanade v pripravah na prenos oblasti: v Kanadi se stara vlada že pred volitvami pogovarja z možno naslednico, v Sloveniji pa stranke sestavijo koalicijsko pogodbo.

Po prevzemu oblasti vsaka vlada okoli sebe zbere sodelavce, s katerimi bo delala. Vlade v Kanadi in Franciji po prevzemu oblasti zamenjajo poleg političnih funkcionarjev tudi nekatere javne uslužbence; v slednji je razlog za več razreševanja položaj javnih uslužbencev- javni uslužbenci nastopajo kot politični funkcionarji, v Kanadi pa je bilo tovrstnih menjav relativno malo. Večje kadrovske menjave je moč pričakovati, ko se zamenja vlada, ki je ideološko različna od predhodnice. Pogosto menjavanje vlad na oblasti, še posebej pa, če se vlade ideološko razlikujejo, je večja možnost, da je kontinuiteta izvršilnega dela ogrožena. Takšne menjave vlad se dogajajo v Franciji. Vendar je državna uprava delovala brez motenj ali zaostankov. Prav tako je delovala tudi državna uprava v Kanadi, kjer pa v zadnjih letih ni sprememb v političnem vrhu. Takšno delovanje državne uprave v obeh državah je posledica tradicije in zgodovine sistema javnih uslužbencev, zakonov, načel, pravil, ustaljenih postopkov in spoštovanje ustaljene prakse. Sistem javnih uslužbencev v Kanadi in Franciji obstaja že več desetletij (v Kanadi od l. 1918, v Franciji od l. 1983). Sistem vzpostavlja zaposlovanje in napredovanje javnih uslužbencev primarno na podlagi strokovnosti in ne političnih preferenc. Strokovnost se preverja z opravljanjem izpitov in ocenjevanjem dela. V času obstoja sistema so se izoblikovala načela, pravila, ustaljeni postopki, praksa, izkušnje in zavedanje o pomenu profesionalne države uprave za delovanje države.

V Sloveniji sistem javnih uslužbencev še ni zaživel. Vrh državne uprave, državni sekretarji in predstojniki organov, ima status političnega funkcionarja in je zaradi tega predmet kadrovskih menjav nove vlade. Po menjavi ministrov l. 2000 in 2001 je bilo zamenjanih več kot polovica državnih sekretarjev, v ministrstvih so bili opaženi zastoji v delu na projektih, ki so jih vodili državni sekretarji. Večja kontinuiteta upravnega dela bo v Sloveniji zagotovljena z zakonom o javnih uslužbencih, ki bo začel veljati junija 2003. Zakon bo zmanjšal število političnih funkcionarjev na enega v ministrstvu (poleg ministra), ki bo podvržen menjavi po zamenjavi oblasti. Prinesel bo povečanje števila kariernih javnih uslužbencev tudi na vodilne položaje. Ti javni uslužbenci bodo imenovani za petletni mandat, kar bo preprečevalo večje obsege menjav po zamenjavi vlade in zagotavljalo stalnost uslužbencev v državni upravi. Za imenovanje javnih uslužbencev na podlagi strokovnosti bo skrbel uradniški svet.

Primerjava Kanade, Francije in Slovenije glede odgovorne institucije pri prenosu oblasti pokaže, da v Kanadi in Franciji prenos urejata osrednji instituciji vlade, in sicer sekretariata vlade. Instituciji obstajata že dolgo (v Kanadi je Sekretariat vlade dobil pooblastilo za urejanje

prenosa oblasti, kakršen je danes v Kanadi, l. 1957, v Franciji pa l. 1946) in sta si že nabrali veliko izkušenj v zvezi s pripravami na prenos oblasti⁴². V Sloveniji se je prenos oblasti zgodil petkrat in ni centralizirano urejen. Prenos v Sloveniji vodijo generalni sekretarji ministrstva, posredno pa se vanj vse bolj vključuje tudi osrednja institucija naše vlade, generalni sekretariat vlade z vzorci za poročilo o delu vlade, ki je podlaga za primopredajno poročilo. V vseh treh institucijah so zaposleni karierni javni uslužbenci.

Vse institucije po zamenjavi oblasti seznanjajo nove ljudi z njihovimi nalogami in odgovornostmi ter jih na njih pripravljajo s posredovanjem izkušenj in nasvetov ter skrbijo za tehnične zadeve. Skupne naloge institucij ob prenosu oblasti so:

- priprava pravnih aktov,
- priprava organizacijske strukture državne uprave in
- urejanje tehničnih zadev, povezanih z delom.

Generalni sekretarji ministrstev v Sloveniji imajo s Sekretariatom vlade v Kanadi skupne naslednje naloge:

- priprava primopredajnih poročil in
- organiziranje primopredaje.

V Kanadi imajo dolgoletne izkušnje s pripravo primopredajnega poročila: postopek so izpopolnjevali od l. 1974, ko je bilo napisano prvo primopredajno poročilo. V Kanadi je Sekretariat vlade pripravil navodilo, kako napisati dobro primopredajno poročilo.

V Sloveniji je bilo prvo primopredajno poročilo napisano po volitvah l. 1996, tako da veliko izkušenj ministrstva še nimajo. Generalni sekretarji ministrstev v Sloveniji po prevzemu oblasti opozarjajo ministre na nujne naloge v ministrstvu, ne pripravljajo pa, tako kot v Kanadi in Franciji, brošure o sistemsko-pravnih vidikih delovanja vlade in ministrstev (to prakso ima le eno ministrstvo).

⁴² Priprave na prenos oblasti je ena izmed funkcij, ki jo imata sekretariat vlade in SGG.

10. ZAKLJUČEK

Kot lahko vidimo, se državna uprava v Sloveniji približuje tradiciji in praksi pripravam na prenos oblasti, kot ju poznata Kanada in Francija ter si nabira izkušnje na tem področju. To pomeni, da se Slovenija zaveda pomembnosti kontinuitete izvršilne oblasti. Zavedanje se izkazuje na več načinov:

- s predvolilnimi povezavami strank in sestavljanjem koalicijske pogodbe že pred volitvami, da se lahko nadaljuje z delom vlade čim hitreje,
- z vzpostavljanjem sistema profesionalne državne uprave, ki ne bo predmet kadrovskih menjav po zamenjavi vlade in bo v pomoč novim funkcionarjem,
- s pripravo primopredajnega poročila, s katerim se novi minister seznanja z delom ministrstva,
- s strokovno pomočjo, z nasveti in izkušnjami ter administracijo in
- urejanjem tehničnih zadev.

Izkušnje Francije in predvsem Kanade, pa kažejo, v kateri smeri bi bilo moč priprave na prenos oblasti še izboljšati, in sicer:

- oblikovanje brošure o sistemsko-pravnih vidikih delovanja uprave posamično po ministrstvih, ki bi, predvsem tistim, ki prvič vstopajo v državno upravo, omogočala vpogled v sestavo in ustroj delovanja državne uprave (pri nas takšno brošuro pripravlja le eno ministrstvo). Brošura bi lahko vključevala pravno podlago delovanja ministrstva, organizacijsko sestavo, imena zaposlenih in njihove naloge, cilji delovanja ministrstva ipd. Podobno brošuro vsako leto pripravlja urad vlade za informiranje, ki bi lahko bil podlaga za brošuro posameznega ministrstva; brošura ministrstva bi lahko bila podrobnejša.
- ker imajo na dveh ministrstvih od štirih intervjujanih negativen odnos do priprave primopredajnega poročila, bi bilo smiselno oblikovanje navodila, kako se piše primopredajno poročilo in kakšna je pričakovana vsebina le-tega, saj bi takšno navodilo oz. vzorec skrajšal pisalni čas priprave poročila. Korak naprej v tej smeri je naredil generalni sekretar vlade, ki je pripravil vzorec strukture poročila o delu vlade, ki je lahko podlaga in zato v pomoč pripravi primopredajnega poročila,
- spremeniti status generalnega sekretarja vlade, ki je politični funkcionar in se lahko zamenja ob zamenjavi vlade, v javnega uslužbenca. Če se to zgodi, kdo potem »pričaka« novega predsednika vlade, tako kot generalni sekretar ministrstva ministra?

11. LITERATURA

- Administrative Law Principles and Civil Service Standards. 1994. V *European Principles for Public Administration*. Sigma paper, št. 27, drugi del. PUMA/OECD. 20- 28.
- Bonwitt, BoB. 1998: Zanesljiva javna uprava. *Javna uprava. let.34., št.1*, 92.
- De Forges, Jean-Michel Lemoyne. 1998. The French Civil Service System. V Gallouedec-genuys, Francoise (ur.) *About French Administration*. La Documentation Francaise, Pariz, 31-42.
- Gaber, Slavko (ur). 1996: *Volilni sistemi*. Krt. Ljubljana.
- Grad, France. 1992: *Novi volilni sistemi z volilno zakonodajo*. Institut za javno upravo. Ljubljana.
- Grad, Franc. 2000: *Parlament in vlada*. Uradni list RS, Ljubljana.
- Grad, Kavčič, Ribičič, Kristan. 1996: *Državna ureditev Slovenije*. Uradni list RS. Ljubljana.
- Grah, Matija. 2001. Robustni kadrovski valjar politične elite. *Sobotna priloga*, 27. 1.: 8, 9.
- Haček, Miro. 2001: *Sistem javnih uslužbencev*. FDV, Ljubljana.
- Jambrek, Peter. 1992: *Ustavna demokracija: graditev slovenske demokracije, države in ustave*. DZS.Ljubljana.
- Managing Transitions of Government. 1998. V *Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situations and Government Transitions*. Sigma paper št. 22, drugi del. PUMA/OECD. 41- 69.
- *Managing the Senior Public Service (A Survey of OECD Countries)*. PUMA/OECD. 1997.
- Poročevalec Državnega zbora. Ljubljana. 8. 10. 2001. Letnik XXVVII, št. 81. 72- 100.
- Rakočević, Slobodan.1994: *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija in delovanje*. Uradni list RS. Ljubljana.
- *Ustava RS*. Uradni list RS. 1999. Ljubljana.
- Yin, Robert K. 1994: *Case study research (design and methods)*. Sage Publications.
- Zajc, Drago. 2000: *Parlamentarno odločanje*. FDV. Ljubljana.
- Žerdin, Ali H. 2000. Velika čistka. *Mladina, številka 32*. 7. 8., 17, 18, 19.

Internetni viri

- <http://www.sigov.si/vrs/index-2.html>. 6.6.2003
- <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ca.html>. 6.6.2003
- http://www.gg.ca/governor_general/role-crown_e.asp. 22.4.2003)
- http://www.edu.psc-cfp.gc.ca/tdc/learn-apprend/psw/hgw/how-gov2_e.html 6.6.2003
- <http://www.elections.ca/content.asp?section=gen&document=elecsy&dir=ces&lang=e&anchor=2&textonly=false#2>. 6.6.2003
- http://www.edu.psc-cfp.gc.ca/tdc/learn-apprend/psw/hgw/how-gov2_e.htm#BM2_4 6.6.2003
- http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?page=publications&Language=E&.../annex-a_e.html 6.6.2003
- <http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=Org>. 6.6.2003
- http://www.edu.psc-cfp.gc.ca/tdc/learn-apprend/psw/hgw/how-gov6_e.htm#Bm6_1. 6.6.2003
- http://www.edu.psc-cfp.gc.ca/tdc/learn-apprend/psw/hgw/how-gov3_e.html. 6.6.2003
- http://laws.justice.gc.ca/en/const/c1867_e.html#executive. 6.6.2003
- <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/fr.html>. 6.6.2003
- <http://www.premier-ministre.gouv.fr/en/p.cfm?ref>. 6.6.2003
- <http://www.premier-ministre.gouv.fr/en/p.cfm?ref=6788>. 6.6.2003

- <http://www.premier-ministre.gouv.fr/en/p.cfm?ref=6785>.6.6.2003
- <http://www.premier-ministre.gouv.fr/en/p.cfm?ref=6795>.6.6.2003
- <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/si.html>.6.6.2003
- http://www.elections.ca/content.asp?section=gen&document=res_table09&dir=rep/dec3097&lang=e&textonly=false.6.6.2003
- http://www.elections.ca/gen/rep/37g/table9_e.html.6.6.2003
- <http://www.parties-and-elections.de/france2.html>.6.6.2003
- <http://www.electionworld.org/election/france.html>.6.6.2003
- <http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=Publications>.6.6.2003
- http://www.ccmd-ccg.ca/research/publications/complete_list_e.html.6.6.2003
- <http://www.sigov.si/volitve/info>.6.6.2003
- <http://www.sigov.si/vrs/> .6.6.2003
- <http://www.siq.si/dejavnosti/OcerCerSisVod/index.html>).6.6.2003
- http://www.sigov.si/vrs/slo/vlada/organigram_slo_2003_new.pdf.10.6.2003
- <http://www.sigov.si/mop>.8.6.2003
- http://www.edu.psc-cfp.gc.com/tdc/learn-apprend/psw/hgw/menu_e.html.2.2.2003
- http://www.psc-cfp.gc.com/centres/ref-pub_e.html.2.2.2003

- Sklep o generalnem sekretariatu Vlade RS. <http://www.sigov.si/vrs/slo/vlada/sklep-sekretariat.pdf>(28.4.2003).
- *Zakon o vladi*. http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_zakoni/sprejeti_zakoni.html.6.6.2003
- *Zakon o upravi*. http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_zakoni/sprejeti_zakoni.html.6.6.2003
- *Zakon o javnih uslužbencih*. http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_zakoni/sprejeti_zakoni.html.6.6.2003

12. PRILOGE

Priloga 1: Organigram Sekretariata vlade v Kanadi.

Vir: : [http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp? Language=E&Page=Org](http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=Org) 6.6.2003).

Priloga 2: Organigram Vlade RS

Vir: http://www.sigov.si/vrs/slo/vlada/organigram_slo_2003_new.pdf.10.6.2003

Priloga 3: Organigram MKGP

Vir: Služba za odnose z javnostmi MKGP

Priloga 4: Organigram MOPE

Vir: prirejeno po <http://www.sigov.si/mop>.8.6.2003

Priloga 5: Organigram MPR

Vir: Generalni sekretar MPR

Priloga 6: Vprašalnik

