

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo**

**VRSTE VLAD IN ODLOČANJE V VLADAH**

**Matej Bombač**

**Ljubljana, september 2011**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**VRSTE VLAD IN ODLOČANJE V VLADAH**

Kandidat: Matej Bombač  
Vpisna številka: 04036546  
Študijski program: Univerzitetni študijski program Uprava I. stopnja  
Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

Ljubljana, september 2011

## **IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA**

Podpisani **Matej Bombač**, študent univerzitetnega študijskega programa Uprava I. stopnje, z vpisno številko 04036546, sem avtor diplomskega dela z naslovom: **Vrste vlad in odločanje v vladah**.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbel, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbel, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobil vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Maja Lupše

Ljubljana, 2. september 2011

Podpis avtorja:



## **POVZETEK**

Parlamentarni sistem je najbolj razširjen sistem organizacije oblasti. Temelji na načelu delitve oblasti, kjer so zakonodajna, izvršilna in sodna oblast ločene med seboj. Nosilec izvršilne veje oblasti in najvišji organ državne uprave v parlamentarnem sistemu je vlada. V ureditvah posameznih držav obstajajo precejšnje razlike, ki se kažejo predvsem v razmerju med parlamentom in vlado. Na oblikovanje in vrsto vlade neposredno vplivata volilni sistem in politične stranke. V državah z večinskim volilnim sistemom je oblikovanje vlade lažje kot v državah s proporcionalnim volilnim sistemom. Proporcionalni volilni sistem omogoča večje število strank, zato morajo stranke za dosego večine v parlamentu tvoriti različne koalicije. Vse to vpliva na vrsto posamezne vlade, posledično pa tudi na njeno odločanje. Vladna koalicija sprejema odločitve, medtem ko opozicija skrbi za nadzor in s tem na legitimnost vlade. Pomembno vlogo pri oblikovanju vlade ima tudi zakonodajno telo.

**Ključne besede:** parlamentarni sistem, vlada, volilni sistem, stranke, koalicije, odločanje.

## **SUMMARY**

### **FORMS OF GOVERNMENT AND DECISION MAKING IN GOVERNMENTS**

Parliamentary system is the most common system of authority organization. The main characteristic is in separation of legislative, executive and judicial authority. The government is the institution of the executive power and the highest power of state government in a parliamentary system. There are significant differences between regulations of individual countries, which are mainly found in the relationship between the parliament and the government. The design and type of government are directly affected by the electoral system and political parties. In countries with a majority electoral system the formation of a government is more easier than in countries with proportional electoral system. Proportional electoral system allows a large number of political parties, therefore the parties need to form different coalitions in order to achieve a majority in parliament. All this affects the type of individual governments, and consequently, its decision-making. The coalition parties in government are taking decisions, while the opposition is responsible for supervision and thus the legitimacy of government. Legislative body also has the major role in forming the government.

**Key words:** parliamentary system, government, electoral system, parties, coalitions, decision making.

# KAZALO VSEBINE

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA.....	iii
POVZETEK.....	v
SUMMARY.....	vi
KAZALO VSEBINE.....	vii
KAZALO PONAZORITEV.....	viii
<b>1 UVOD.....</b>	<b>1</b>
<b>2 DRŽAVA IN DRŽAVNA OBLAST.....</b>	<b>3</b>
<b>3 ORGANIZACIJA DRŽAVNE OBLASTI.....</b>	<b>4</b>
3.1 ENOTNOST OBLASTI.....	4
3.2 DELITEV OBLASTI.....	4
3.2.1 DELITEV DRŽAVNE OBLASTI.....	5
<b>4 OBLIKE DRŽAVNE OBLASTI.....</b>	<b>7</b>
4.1 SKUPŠČINSKI SISTEM.....	7
4.2 PREDSEDNIŠKI SISTEM.....	8
4.3 PARLAMENTARNO-PREDSEDNIŠKI SISTEM.....	8
4.4 PARLAMENTARNI SISTEM.....	9
4.4.1 NASTANEK IN RAZVOJ PARLAMENTARNEGA SISTEMA.....	9
4.4.2 PARLAMENTARNI SISTEMI PO SVETU.....	10
<b>5 VLADA.....</b>	<b>11</b>
5.1 NASTANEK IN RAZVOJ VLADE.....	12
5.2 VRSTE VLAD.....	13
5.3 OBLIKOVANJE VLADE.....	13
5.3.1 VOLILNI SISTEM.....	14
5.3.2 POLITIČNE STRANKE.....	15
5.4 POLITIČNA ODGOVORNOST VLADE.....	19
5.4.1 MEHANIZMI UVELJAVLJANJA POLITIČNE ODGOVORNOSTI VLADE.....	19
5.5 PRENEHANJE FUNKCIJE VLADE.....	22

<b>6</b>	<b>PROCES POLITIČNEGA ODLOČANJA.....</b>	<b>23</b>
6.1	TEORIJE ODLOČANJA .....	24
6.1.1	TEORIJA DRUŽBENE IZBIRE .....	24
6.1.2	TEORIJA JAVNE IZBIRE.....	24
6.1.3	POLITIČNO-GOSPODARSKI CIKLI .....	25
<b>7</b>	<b>VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE .....</b>	<b>26</b>
7.1	RAZVOJ VLADE RS .....	29
7.2	OBLIKOVANJE VLADE RS.....	29
7.3	NAČIN DELOVANJA VLADE RS .....	30
7.4	FUNKCIJE VLADE RS .....	30
7.5	ODLOČANJE VLADE IN DRŽAVNEGA ZBORA RS .....	31
7.5.1	ODLOČANJE VLADE RS .....	31
7.5.2	ODLOČANJE DRŽAVNEGA ZBORA RS.....	32
7.6	KOALICIJSKO POVEZOVANJE V SLOVENIJI .....	32
7.7	DVAJSET LET SAMOSTOJNOSTI .....	35
<b>8</b>	<b>ZAKLJUČEK.....</b>	<b>36</b>
	LITERATURA IN VIRI .....	38
	PRILOGE.....	40

## KAZALO PONAŽORITEV

### KAZALO SLIK

Slika 1:	Trilateralistična teorija .....	5
Slika 2:	Zemljevid različnih parlamentarnih sistemov .....	10
Slika 3:	Graf produkcijskih zmožnosti.....	24
Slika 4:	Logotip Vlade RS.....	26
Slika 5:	Organigram Vlade RS .....	28
Slika 6:	Dvajset let samostojnosti RS .....	35



# 1 UVOD

Parlamentarni sistem je danes najbolj razširjen sistem organizacije oblasti. V okviru organizacije državne oblasti je določen položaj organov, ki opravljajo temeljne funkcije državne oblasti in njihova medsebojna razmerja. Parlamentarni sistem se je oblikoval po načelu delitve oblasti, kjer se državna oblast izvaja preko zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti. Te veje so med seboj ločene, vendar pa med njimi velja sistem ravnovesij, imenovan sistem zavor in ravnovesij, s pomočjo katerega se posamezni državni organi med seboj nadzorujejo in sodelujejo. Nosilec izvršilne veje oblasti v parlamentarnem sistemu je vlada. Med ureditvami posameznih držav obstajajo precejšnje razlike, kar pogojuje položaj in vlogo vlade. Vlade se razlikujejo tudi znotraj samega parlamentarnega sistema, razlike pa se kažejo predvsem v razmerju med vlado in parlamentom. Obstaja več tipov vlad, na kar vplivata predvsem volilni sistem ter stranke. Vendar na samo oblikovanje vlade neposredno volivci nimamo dosti vpliva, saj dobi mandat za oblikovanje vlade praviloma vodja stranke, ki je na parlamentarnih volitvah dobila največ glasov. V nekaterih državah so člani vlade lahko le izvoljeni poslanci, v drugih pa je funkcija poslanca ter člana vlade nezdružljiva.

Od odločitev in načina ter smeri vladanja posamezne vlade je odvisna politična situacija v državi, gospodarsko stanje in z njim povezan standard prebivalcev, socialna varnost, izobraževanje in zdravstvo, kakovost bivanja in varstvo okolja ipd., zato je vprašanje oblikovanje vlad in odločanje vlade v bistvu najpomembnejše pri raziskovanju delovanja parlamentarnega sistema. Oblikovanje vlade poleg volitev močno pogojujejo strankarski in volilni sistem v posamezni državi. Vlada v dvostrankarskem sistemu se oblikuje mnogo lažje kot vlada v večstrankarskem sistemu. Pri oblikovanju vlade v večstrankarskem sistemu prihaja do strankarskega povezovanja oziroma tvorjenja koalicij.

Ker je tudi ureditev naše države dokaj specifična, vlada pa ima na prebivalstvo v Republiki Sloveniji velik vpliv, in ker sem tudi sam državljani Republike Slovenije, sem se odločil pod drobnogled vzeti našo državno ureditev. Letošnje leto prav tako mineva dvajseta obletnica samostojnosti Republike Slovenije, zato je tema te diplomske naloge še toliko bolj na mestu. Iz vseh naštetih razlogov je vlada kot takšna izredno zanimiva za raziskovanje in proučevanje. Predvsem pomembno vprašanje pa je odločanje v vladah, saj imajo vladne odločitve velik vpliv na naše vsakdanje življenje, čeprav se tega včasih niti ne zavedamo.

Namen mojega diplomskega dela je bil predstaviti državo in državno oblast, njeno organizacijo, delitev in oblike državne oblasti ter položaj izvršilne veje oblasti znotraj parlamentarnega sistema. Ugotoviti sem skušal razlike med vladami in ugotovil, da volilni ter strankarski sistem močno vplivata na oblikovanje in odločanje vlade v parlamentarnem sistemu. Predvsem v večstrankarskem sistemu je izrazito pomembno tudi samo koalicijsko sodelovanje med strankami. Spraševal sem se, kakšni so vzvodi in razlogi za takšno povezovanje in kakšne oblike koalicijske povezanosti poznamo. Zastavljene hipoteze sem dokazoval v teoretičnem delu, v empiričnem delu pa sem se posebej osredotočil na sistem znotraj naše domovine. Nato sem raziskal tudi kakšni so zakonski okviri odločanja znotraj vlad v Republiki Sloveniji, ter opisal pretekle vlade in koalicijske povezave med njimi.

Zaradi raznolikosti svetovnih političnih ureditev ima oblika posamezne državne ureditve močan vpliv na položaj in pristojnosti izvršilne veje oblasti.

**Hipoteza 1:** Oblika državne oblasti vpliva na položaj in pristojnosti vlade.

Stranka, ki dobi večino na parlamentarnih volitvah, dobi s tem tudi mandat za oblikovanje vlade. Volilni sistem ima zato velik vpliv na oblikovanje vlade in kasneje posledično zaradi koalicijskega povezovanja ter različnih strankarskih programov oziroma usmeritev tudi na odločanje.

**Hipoteza 2:** Volilni sistem pomembno vpliva na oblikovanje in odločanje posamezne vlade.

Odločanje o zakonih in drugih predpisih v parlamentu je precej odmeven in dolgotrajen ter procesno urejen postopek, medtem ko je odločanje v vladah mnogo bolj tajno, kljub temu da je vlada nosilec izvršilne veje oblasti.

**Hipoteza 3:** Odločanje vlade je mnogo bolj tajno od odločanja v parlamentu.

Diplomsko delo sem razdelil na več sklopov:

- V uvodnem delu sem na splošno predstavil pomen države in državne oblasti, njeno organizacijo in delitev državne oblasti. Iz tega izhajajo različne oblike državne oblasti, ki jih dandanes poznamo v svetu.
- V teoretičnem delu sem se osredotočil na nastanek, pomen in položaj vlade v parlamentarnem sistemu. Opisal sem vrste vlad in pojasnil, kako volilni sistem in stranke vplivajo na vrsto vlade. Opisal sem tudi politično odgovornost vlade in prenehanje funkcije vlade.
- V naslednjem poglavju sem se osredotočil na proces političnega odločanja v vladah, in opisal pomen teorij odločanja ter politično-gospodarski cikel odločanja in njen pomen za trenutno oblast.
- V empiričnem delu sem se osredotočil na Vlado Republike Slovenije, opisal njene vlade in koalicijske stranke skozi 20 let obstoja naše države.
- V zaključku sem predstavil ugotovitve in spoznanja, do katerih sem prišel skozi pisanje diplomskega dela.

To delo je predvsem teoretično diplomsko delo, zato sem si z zbiranjem informacij pomagal z deskriptivno metodo. Pri tej metodi sem povzel in opisal organizacijo, delitev ter oblike državne oblasti, nato pa sem se osredotočil na vlado, na njen nastanek in razvoj ter na njeno oblikovanje in delovanje. Še posebej sem se osredotočil na Vlado Republike Slovenije, kjer sem dobljeno znanje nato poskušal aplicirati na primeru tvorjenja koalicij v Republiki Sloveniji. Primerjal sem tudi odločanje parlamenta in vlade Republike Slovenije. Potrebne podatke za dokazovanje zastavljenih hipotez sem dobil s pomočjo analize in interpretacije primarnih ter sekundarnih virov.

## 2 DRŽAVA IN DRŽAVNA OBLAST

Država v širšem pomenu zajema celotno družbeno skupnost na določenem ozemlju, katero ureja državna organizacija, ki pomeni državo v ožjem pomenu. V širšem pomenu je država sestavljena iz treh temeljnih sestavin: ozemlja, prebivalstva in državne organizacije, ki so za državo nujne in se med seboj tesno prepletajo. Ozemlje je po navadi oblikovano na podlagi zgodovinskih okoliščin, naravnih meja in mednarodnih pogodb, in pomeni okvir in meje delovanja državne oblasti, ki pa mora biti učinkovita in izključna. Država za svoj obstoj potrebuje tudi prebivalce, torej osebe, ki bivajo na njenem ozemlju, njena oblast pa se razteza na vse osebe, ki se nahajajo na njenem ozemlju. »Države imajo različno število prebivalcev in različno veliko ozemlje, vendar to ne vpliva bistveno na samo naravo države in na njeno delovanje.« (Grad, 2008, str. 179)

Državna organizacija je tretja temeljna sestavina države, njena naloga pa je organiziranje in urejanje življenja in delovanje družbene skupnosti na določenem ozemlju in mora zato delovati v splošno prid. Od drugih družbenih organizacij državno organizacijo loči to, da ureja življenje v državi na prisilen način, izvaja torej državno oblast. Za državo je značilen monopol nad izvajanjem državne oblasti, saj edina razpolaga s sredstvi, s katerimi lahko s silo zagotovi izvajanje njenih odločitev. V skladu z demokratičnimi pojmovanji države pa morajo imeti državljani možnost, da vplivajo na delovanje državne organizacije preko različnih oblik neposredne demokracije ali posredno z volitvami, kjer volijo najpomembnejše nosilce državne oblasti (Grad, 2008, str. 180).

Ker je državna organizacija najvišja sila v družbi, se zato šteje za suvereno oziroma vrhovno. Suverenost se deli na zunanjo in notranjo; zunanja pomeni, da je država samostojna in neodvisna v razmerju do drugih držav, notranja suverenost pa pomeni samostojno, izvirno, vseobsežno in enotno oblast znotraj državnega ozemlja. Vendar suverenost v sodobnem svetu postopoma izginja, saj se države čedalje bolj povezujejo med seboj ter z mednarodnimi pogodbami prenašajo del svoje suverenosti na različne organe. Tipičen primer tega je Evropska skupnost, ki se je razvila v naddržavno skupnost, kjer so vse članice prenesle del svoje suverenosti na organe te skupnosti. Omejena suverenost posameznih držav se kaže v tem, da nekateri predpisi, ki jih sprejemajo organi Evropske unije veljajo neposredno v državah članicah, ne da bi bila za to potrebna njihova posebna potrditev (Grad, 2008, str. 180).

Državna organizacija in njeno delovanje sta pravno urejena, praviloma v ustavi in zakonih. Takšna ureditev ne služi samo njeni lastni organiziranosti, temveč tudi omejuje njeno oblast v razmerju do državljanov (Grad, 2008, str. 180).

### **3 ORGANIZACIJA DRŽAVNE OBLASTI**

Organizacija državne oblasti se navezuje na temeljne funkcije državne oblasti, v okviru katere so določeni položaj državnih organov, ki izvajajo temeljne funkcije državne oblasti in njihova medsebojna razmerja (Grad, 2000, str. 50).

Poznamo dve temeljni načeli organizacije državne oblasti:

- načelo enotnosti oblasti in
- načelo delitve oblasti.

#### **3.1 ENOTNOST OBLASTI**

Načelo enotnosti oblasti, za katero se je zavzemal že Rousseau, izhaja iz prepričanja, da je državna oblast lahko samo enotna, saj je izraz suverenosti ljudstva in je zato ni mogoče deliti. Enotnost oblasti pomeni, da je oblast osredotočena v enem državnem organu, ki je sicer lahko v nedemokratskih ureditvah monarh, šef države in podobno, v demokratičnih državah pa parlament kot predstavnik vsega ljudstva. V sistemu enotnosti oblasti so drugi državni organi podrejeni temu osrednjemu organu (Grad, 2000, str. 50).

Načelo enotnosti oblasti je bilo redko uveljavljeno v ustavnih ureditvah, klasičen primer je le švicarska ustavna ureditev. Najširšo uporabo je doživelo v socialističnih ustavnih ureditvah, ki so izhajale iz prepričanja, da vsa oblast izhaja iz ljudstva in je zato ni mogoče deliti, čeprav je bilo vedno jasno, da različne državne funkcije opravljajo različni državni organi (Grad, 2000, str. 50).

#### **3.2 DELITVE OBLASTI**

Načelo delitve oblasti je prevladujoče načelo organizacije državne oblasti v sodobnih državnih ureditvah. Razvijati se je začelo v 17. in 18. stoletju v Angliji, kjer je John Locke razvil temeljne doktrine liberalne države, pri čemer se je zavzemal za ravnotežje med različnimi vejami oblasti, ki jih je že dokaj jasno izoblikoval. Kasneje se je to načelo jasneje izoblikovalo v Franciji z Montesquieujem, ki je ločil državno oblast na zakonodajno, izvršilno in sodno ter postavil zahtevo, da mora vsako od teh oblasti opravljati različna oseba in različen državni organ, ki pa je pri tem omejen po drugih organih. Vendar pa naj bi različne državne oblasti ne bile v celoti ločene med seboj, temveč naj bi pri svojem delovanju sodelovale in se medsebojno nadzorovale. Temeljni pomen tega načela je preprečevanje zlorabe oblasti, kar naj bi uveljavilo politično demokracijo in svobodo posameznika. Do uveljavitve načela delitve oblasti je prišlo najprej v ustavi ZDA iz leta 1787, kjer velja še danes, v Evropi pa v prvi francoski revolucionarni ustavi iz leta 1791 (Grad, 2000, str. 51).

Sodobna teorija je v 19. in 20. stoletju razvila glede razumevanje vsebine načela delitve oblasti predvsem dva nasprotna pogleda. Po prvem se kaže to načelo v popolni organizacijski in funkcionalni neodvisnosti zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti oziroma organov, ki jih izvajajo. Organizacijska neodvisnost pomeni, da organi ene oblasti ne smejo izhajati iz organov druge oblasti ali biti od njih postavljeni, prav tako pa tudi noben organ ne sme politično odgovarjati drugemu, kar pomeni, da noben organ ne sme imeti možnost odpoklica oziroma razrešitve drugega organa. Funkcionalna neodvisnost pa pomeni, da je vsaka oblast oziroma organ do konca neodvisen pri svojem delovanju in da ne sme imeti nobene možnosti, da se vmešava v delovanje drugega organa (Grad, 2000, str. 52).

V praksi tega ne bi bilo mogoče uresničiti, zato se je v ustavni ureditvi in praksi sodobnih držav uveljavil drugi nazor, po katerem je delitev oziroma ločitev oblasti le relativna, ker imajo organi, ki izvajajo posamezno oblast, možnost v večji ali manjši meri vplivati na oblikovanje in delovanje drugih organov. Med posameznimi ustavnimi ureditvami, ki izhajajo iz tega nadzora, pa so precejšnje razlike. V nekaterih je dosledneje izvedeno načelo delitve, zlasti v ZDA, v drugih pa manj strogo, na primer v Veliki Britaniji (Grad, 2000, str. 52).

### 3.2.1 DELITEV DRŽAVNE OBLASTI

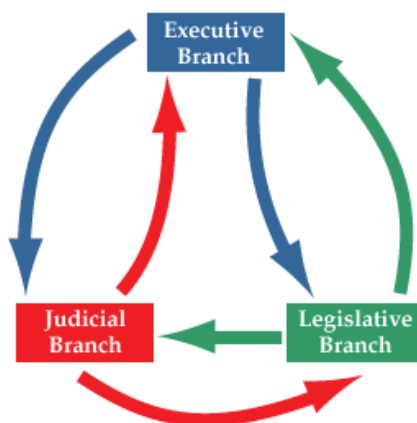
Skozi zgodovino se je državna oblast izvajala različno. V preteklosti se je izvajala bolj ali manj enotno, v kasnejšem razvoju pa se je začela ločevati na več funkcij. Zato se v sodobni državi državna oblast uresničuje preko različnih oblastnih funkcij države. V tem okviru je treba kot državno funkcijo razumeti skupek istovrstnih oblastnih dejavnosti države, ki jih v sodobni državi izvajajo različni državni organi (Grad, 2008, str. 181).

Pojem državna funkcija se pogosto enači s pojmom državna oblast. Tako se namesto o delitvi državnih funkcij govori o delitvi državne oblasti (Grad, 1999, str 35).

»Znanih je več sistemov delitve oblastnih funkcij države, zlasti dualistični, trialistični in kvadrialistični. V ustavni teoriji in praksi je najbolj uveljavljena trialistična delitev državnih funkcij, ki je eksplicitno ali implicitno uveljavljena v večini sodobnih ustav.« (Grad, 2000, str. 46)

Po dualističnem razumevanju se državna oblast deli na funkcijo odločanja in funkcijo izvrševanja, pri čemer opravljajo funkcijo odločanja zakonodajni organi, funkcijo izvrševanja pa izvršilni in sodni organi, ki so med seboj samo organizacijsko ločeni. Po trialistični teoriji, katere utemeljitelj je Montesquieu, se oblast deli na zakonodajno, izvršilno in sodno funkcijo. Po tej teoriji se sodna in izvršilna funkcija razlikujeta do te mere, da ju ni mogoče uvrstiti v okvir iste funkcije oblasti (glej sliko 1). Kvadrialistična teorija funkcije oblasti še nadalje deli, in sicer na zakonodajno, izvršilno, upravno in sodno funkcijo. Ta teorija torej loči izvršilno funkcijo od upravne, pri čemer se prva razume kot pretežno politična funkcija, druga pa kot funkcija konkretnega izvrševanja zakona prek upravnih organov (Grad, 2000, str. 47).

**Slika 1: Trialistična teorija**



Tri veje oblasti (izvršilna, zakonodajna in sodna) in njihova medsebojna povezanost.

Vir: Teachersdomain, 2011

### **3.2.1.1 Izvršilna funkcija**

Izvajajo jo izvršilni organi, med katere lahko štejemo šefa države, vlado in upravne organe, v sodobnih državah pa še nekatere druge organe. Ti sprejemajo različne pravne akte v obliki izvršilnih predpisov ter posamične pravne akte v obliki upravnih odločb. V okviru te funkcije gre torej za izvrševanje zakonov, ki jih sprejema zakonodajno telo (Grad, 2008, str. 181).

### **3.2.1.2 Zakonodajna funkcija**

V okviru zakonodajne funkcije državna oblast izdaja zakone, ki so poleg ustave najvišji pravni akti v državi in s tem postavlja okvir in meje izvajanju drugih državnih funkcij. V sodobnih ureditvah opravlja to funkcijo zakonodajni organ (parlament), ki je sestavljen iz voljenih predstavnikov ljudstva, vendar pa je dokaj običajno, da del zakonodajne funkcije opravlja tudi izvršilni organ v okviru tako imenovane delegirane zakonodaje (Grad, 2008, str. 181).

### **3.2.1.3 Sodna funkcija**

Izvaja se z avtoritativno ugotovitvijo kršitve pravne norme in njene odstranitve, in sicer predvsem v primeru spora glede tega. V okviru sodne funkcije se izvaja tudi ustavnosodna kontrola, izdajajo pa se tudi konkretni pravni akti v obliki sodb (Grad, 2008, str. 182).

## 4 OBLIKE DRŽAVNE OBLASTI

Oblika državne oblasti je odvisna predvsem od razmerja med temeljnimi državnimi organi, ki opravljajo temeljne oblastne funkcije države (zakonodajno, izvršilno in sodno funkcijo).

Ločimo tri temeljne oblike državne oblasti:

- predsedniški sistem,
- parlamentarni sistem,
- skupščinski sistem.

Sistemi državne oblasti so se izoblikovali iz različnih načel organizacije državne oblasti. Tako sta na podlagi načela delitve oblasti oblikovana predsedniški in parlamentarni sistem, na podlagi načela enotnosti pa skupščinski oziroma konventski sistem. Načelo delitve oblasti je v predsedniškem in parlamentarnem sistemu izvedeno različno; v prvem gre za tako imenovano trdo delitev oblasti, v drugem pa za mehkejšo varianto izvedbe istega načela, zlasti v angleški različici parlamentarnega sistema (Grad, 2008, str. 187).

### 4.1 SKUPŠČINSKI SISTEM

Skupščinski sistem je edini, ki izhaja iz načela enotnosti oblasti. Po tem načelu vsa oblast izhaja iz ljudstva, ki jo izvaja bodisi neposredno bodisi prek svojih izvoljenih predstavnikov v predstavniškem telesu. Sicer tudi ta sistem upošteva dejstvo, da različne funkcije državne oblasti izvajajo različni državni organi, vendar pa je tu vsa oblast osredotočena in izhaja iz enega državnega organa (Grad, 1999, str. 176).

Za skupščinski sistem je značilno, da je skupščina kot nosilec zakonodajne oblasti in izvoljeno predstavniško telo ljudstva najvišji organ oblasti v razmerju do vseh ostalih državnih organov. Vse druge državne organe voli in razrešuje skupščina. Vse to še posebej velja v razmerju do izvršilne oblasti, ki je skupščini neposredno podrejena, saj ga skupščina voli in razrešuje, zato mora v celoti izvajati njeno politiko (Grad, 1999, str. 176).

Skupščinski sistem je bil uveljavljen v nekdanji Sovjetski zvezi in drugih nekdanjih socialističnih državah, ki so se zgledovale po njeni državni ureditvi. Med drugim je bil prisoten tudi v Sloveniji kot delu Jugoslavije, saj je bila Slovenija do osamosvojitve republika kot zvezna enota jugoslovanske federacije. Tak sistem pa je še vedno uveljavljen v Švici, kjer imajo tako imenovani konventski sistem, a je izrazito vezan na posebno švicarsko demokratsko tradicijo, saj imajo izredno močno razvito neposredno demokracijo (Grad, 2000, str. 65).

## 4.2 PREDSEDNIŠKI SISTEM

Predsedniški sistem je nastal v ZDA in je bil uveden z ustavo iz leta 1787. Po ameriškem zgledu so ga kasneje prevzele tudi nekatere druge države, zlasti v Latinski Ameriki, pa tudi nekatere azijske države (Južna Koreja in Filipini), kot tudi v nekaterih afriških državah, vendar ta sistem deluje v teh državah povsem drugače kot v ZDA, vsekakor bistveno manj demokratično, kar je mogoče pripisati zlasti drugačnim družbenim razmeram in tradiciji (Grad, 1999, str. 173).

V predsedniškem sistemu, kakršen se je razvil v ZDA, so vsi trije temeljni državni organi (kongres, predsednik in vrhovno sodišče) med seboj popolnoma enakopravni, vsak od njih pa razmeroma samostojno opravlja svojo funkcijo, vendar se pri tem med seboj nadzorujejo in omejujejo (Grad, 1999, str. 173).

V tem sistemu je vzpostavljeno približno enakomerno ravnotežje, medsebojno nadzorstvo in tudi sodelovanje med vsemi tremi vejami oblasti, se pravi sistem zavor in ravnovesij (ang. *checks and balances*), ki zagotavlja vsaki od oblasti določen vpliv na delovanje druge in s tem tudi sodelovanje med njimi (Grad, 1999, str. 174).

## 4.3 PARLAMENTARNO-PREDSEDNIŠKI SISTEM

Med parlamentarni in predsedniški sistem lahko uvrstimo sistem, ki ima značilnosti enega in drugega sistema in ga imenujemo tudi polpredsedniški sistem. Ta se je najbolj dosledno uveljavil v Franciji v ustavni ureditvi pete republike, kasneje pa so ga posnemale nekatere druge, zlasti nekdanje socialistične države, med njimi tudi sosednja Hrvaška (Grad, 1999, str. 175).

Izhaja iz parlamentarnega sistema, vendar je zanj značilno, da je izvršilna oblast močno okrepljena v primerjavi s klasičnim parlamentarnim sistemom, kar še posebej velja za predsednika republike. Ta funkcija je namreč okrepljena do te mere, da se močno približuje položaju predsednika v predsedniškem sistemu. To se kaže zlasti v neposredni izvolitvi predsednika republike in v njegovih pristojnostih, ki daleč presegajo pristojnosti šefa države v parlamentarnem sistemu, še posebej pa v njegovem vplivu na oblikovanje in delovanje vlade. Ta je sicer formalno vezana na parlament, dejansko pa je bolj odgovorna predsedniku republike in jo ta tudi vodi (Grad, 1999, str. 175).

Poleg tega ima v francoski ureditvi vlada prednost tudi pri zakonodajni funkciji, saj velja presumpcija zakonodajnih pristojnosti v njeno korist. Temu sistemu je dokaj blizu tudi organizacija oblasti v Ruski federaciji. Tudi njegova osnova je parlamentarni sistem in tudi za njo je značilen okrepljen položaj šefa države, vendar pa je njegova vloga tu še mnogo močnejša, zlasti v razmerju do parlamenta (Grad, 1999, str. 176).



## **4.4 PARLAMENTARNI SISTEM**

Za parlamentarni sistem je značilno predvsem razmerje med parlamentom in vlado, kajti v tem sistemu so odnosi neodvisnosti ter medsebojnega sodelovanja vzpostavljeni skoraj izključno v razmerju med zakonodajno in izvršilno oblastjo, v manjši meri pa med sodno oblastjo in preostalima dvema. Načelo delitve oblasti se zato v tem sistemu kaže predvsem v dualizmu zakonodajne in izvršilne oblasti (po Lipset, 1995).

Delovanje in nastanek vlade je pogojen s podporo parlamenta. Vlada je odgovorna parlamentu in lahko nastane in deluje samo po volji parlamenta, dokler ima v njem tudi podporo. Enakopravnost zakonodajne in izvršilne veje oblasti v parlamentarnem sistemu se kaže zlasti v sredstvih, ki jih imata na voljo proti drugi ter v njunem medsebojnem ravnotežju. Tako parlament lahko uveljavlja politično odgovornost vlade s tem, da ji izglasuje nezaupnico, zaradi česar mora vlada odstopiti, na drugi strani pa lahko vlada, ki ji je bila izročena nezaupnica, zahteva od šefa države, da razpusti parlament in razpiše predčasne volitve. Vlada tudi sama lahko sproži preverjanje ali še ima podporo v parlamentu, s tem da sama sproži vprašanje zaupnice. Uravnoteženost zakonodajne in izvršilne oblasti se kaže tudi v tem, da je izvršilna oblast razdeljena med dva nosilca, in sicer med vlado in šefa države (dualizem izvršilne oblasti), pri čemer je vlada politično odgovorna in odvisna od parlamenta, šef države pa je politično neodgovoren in pomeni stabilni element izvršilne oblasti, saj je izvoljen neposredno. Na drugi strani šef države v tem sistemu nima dejanske oblasti in je zgolj simbolični šef izvršilne oblasti, ki jo dejansko izvaja vlada (Grad, 2008, str. 189).

### **4.4.1 NASTANEK IN RAZVOJ PARLAMENTARNEGA SISTEMA**

Nastanek parlamentarizma je povezan z vzponom meščanstva ter njegovimi zahtevami po enakosti in drugih pravicah, kot so pravica do svobode in lastnine ter odpravi vseh privilegijev, tudi stanovskega predstavništva. Te zahteve se niso mogle uresničiti brez sodobnega predstavništva, ki predstavlja popolno enakost državljanov, to je brez oblikovanja predstavniškega telesa, ki je nosilec najpomembnejše, zakonodajne oblasti. Spremembe so prišle tako z radikalnimi revolucionarnimi dejanji kot postopnimi spremembami na podlagi sporazumov med vladarji in novimi družbenimi silami ter volilnimi reformami. V tem procesu je prihajalo tudi do drugih sprememb, ki so vplivali na naravo razmerja med izvoljenimi in volivci, vplivali na način delovanja parlamentov, spodbujali strankarsko tekmovanje in delitev parlamenta na večino ter opozicijo. Ta razvoj pa ni bil le premočrten in je tudi od parlamentov zahteval, da se na različne načine prilagajajo hitrim družbenim spremembam in zahtevam po hitrem ter učinkovitem sprejemanju odločitev (Zajc, 2004, str. 26).

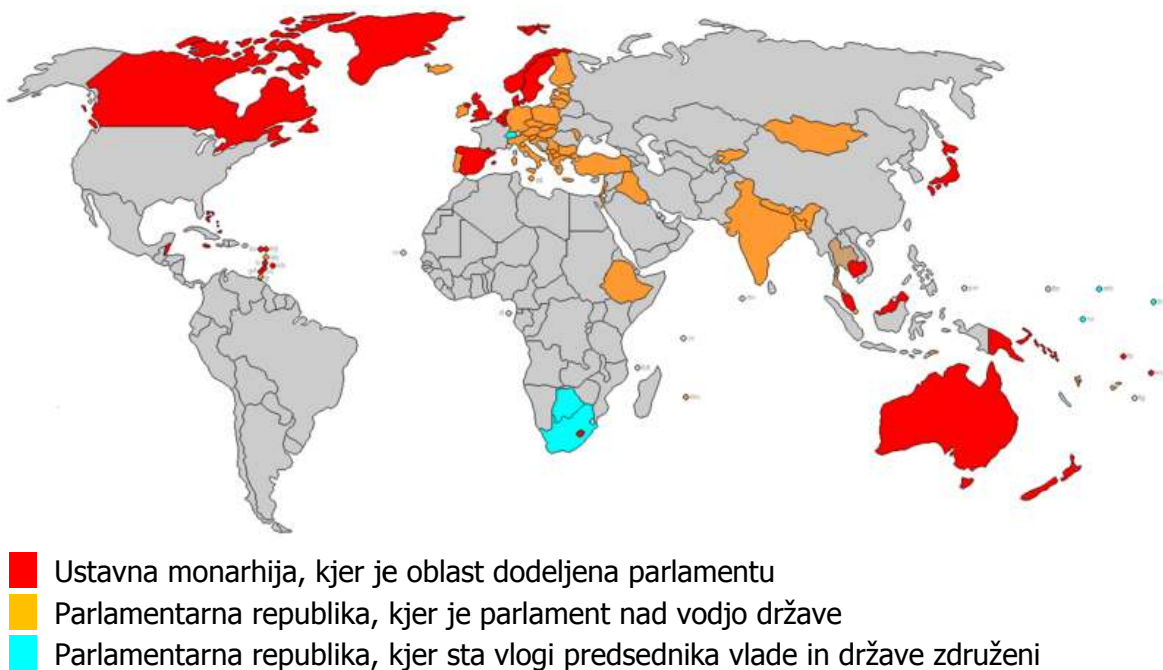
Parlamentarni sistem je nastal in se razvil v Angliji, kjer je med nosilcema zakonodajne in izvršilne oblasti (parlamentom in kraljem) v stoletjih boja za prevlado prišlo najprej do vzpostavitve ravnotežja in dokaj ostre delitve oblasti, kasneje pa je kralj izgubil vsako nadzorstvo nad izvršilno oblastjo (razen simboličnega), katerega je prevzela vlada, ki pa je postala za svoje delo odgovorna parlamentu. Na ta proces je odločilno vplival nastanek in razvoj političnih strank, katerih delovanje je politično moč osredotočilo v parlamentu, kar je dobilo legitimno podlago z uvedbo splošne volilne pravice, s čimer je parlament postal predstavnik vsega ljudstva (Zajc, 2004, str. 26).

#### 4.4.2 PARLAMENTARNI SISTEMI PO SVETU

Vzoru angleškega parlamentarnega sistema so sledile z večjimi ali manjšimi spremembami tudi druge države, zlasti države celinske Evrope kjer je predvsem Francija razvila tip republikanskega parlamentarnega sistema. V nasprotju s predsedniškim sistemom je za parlamentarni sistem značilno, da je sodna veja oblasti bolj ob strani. Med sedanjimi evropskimi ureditvami je zelo blizu klasičnemu modelu kontinentalnega evropskega modela parlamentarnega sistema zlasti italijanska ustavna ureditev. Podoben je tudi nemški model, vendar pa ima le ta vrsto posebnosti, zlasti sistem konstruktivne nezaupnice, čeprav sodi med parlamentarne sisteme (Grad, 2000, str. 54).

Parlamentarni sistem, kjer je na čelu države formalno še vedno monarh, so v Evropi predvsem Anglija, Španija, Švedska in Norveška, podobno ureditev pa imajo tudi v Kanadi, Avstraliji in na Japonskem. Takšni državni ureditvi pravimo ustavna monarhija, saj je oblast dodeljena parlamentu, monarh pa ima zgolj predstavniško funkcijo (glej sliko 2).

**Slika 2: Zemljevid različnih parlamentarnih sistemov**



Vir: Wikipedia, 2011

## 5 VLADA

Vlada (angl. *government*; nem. *Regierung*) je najvišji kolegialni izvršno-upravni organ določene države. (Sruk, 1995, str 358) Po SSKJ je to organ, ki ima vrhovno izvršilno oblast v državi.

Izvršilna oblast je tisti del državne oblasti, ki na najbolj neposreden način izvršuje najpomembnejše funkcije sodobne države - tako klasično represivno funkcijo kot tudi socialne in ekonomske funkcije države, zato je izvršilna oblast dejansko najpomembnejša in najmočnejša oblast. V različnih sistemih organizacije državne oblasti so sicer nosilci izvršilne oblasti različni državni organi. Tako je v predsedniškem sistemu vodja izvršilne oblasti predsednik države, v skupščinskem sistemu pa različno imenovano kolegijsko telo, ki je podrejeno skupščini kot najvišjemu organu državne oblasti. »V parlamentarnem sistemu je glavni nosilec izvršilne oblasti vlada. V različnih državah ima različno ime, največkrat pa se po angleškem vzoru imenuje vlada, ponekod tudi ministrski svet ali kako drugače.« (Grad, 2008, str. 289)

V parlamentarnem sistemu je vlada dokaj neodvisna, vendar za svoje delo odgovarja parlamentu, zato je njena usoda odvisna od njega. Sistem pa mora zagotavljati tudi neko ravnotežje med izvršilno in zakonodajno oblastjo. V parlamentarnem sistemu izvajata izvršilno oblast skupaj predsednik države in vlada, upravni del izvršilne oblasti pa upravni organi, vendar je temeljni nosilec izvršilne oblasti vlada kot kolegijski organ. Vlada je hkrati vrh izvršilne funkcije in najvišji organ državne uprave. V prvem pogledu je vlada obrnjena nasproti parlamentu, v drugem pa nasproti državni upravi. V vsakem primeru je vlada politično telo, ki uresničuje politiko stranke oziroma koalicije strank, ki oblikujejo vlado tako, da jo preliva v svoje oblastno delovanje. Sprejeto politiko vlada uveljavlja prek svojih zakonskih in drugih predlogov, ki jih daje parlamentu, in v okviru svoje izvršilne funkcije. Od usode vladnih predlogov v parlamentu pa ni odvisna samo uveljavitev vladne politike, temveč tudi njen obstoj, saj zavračanje njenih predlogov pomeni, da nima več podpore v parlamentu (Grad, 2008, str. 289).

Vlada deluje kot kolegijsko telo in je sestavljena iz ministrov, ki imajo dvojno vlogo - na eni strani so člani vlade kot kolegijskega organa, na drugi pa predstojniki ministrstev. Ministri vodijo posamezne upravne organe, lahko pa so v vladi tudi ministri, ki nimajo upravnega resorja (tako imenovani ministri brez listnice) in so navadno pooblaščen za splošna politična vprašanja. Ponekod tvorijo vlado še drugi člani, kot so razni predstojniki vladnih komisij in odborov, predstojniki direktij, državni sekretarji in podobno. V Veliki Britaniji, pa tudi v nekaterih drugih državah, ima vlada ožjo sestavo, v kateri so najpomembnejši ministri (kabinet), in širšo sestavo, v kateri so manj pomembni ministri. V nekaterih drugih državah (na primer v Franciji) pa je sestava vlade enotna, vendar so člani vlade razvrščeni po pomenu (Grad, 2008, str. 290).

Ker je vlada dejansko najpomembnejši nosilec izvršilne oblasti, je njeno delovanje praviloma urejeno tudi v ustavi. Sodobne ustave urejajo to vprašanje na zelo različne načine. Zlasti starejše ustave so bile pri tem dokaj skope, novejšje pa položaj vlade urejajo podrobneje, predvsem način njenega oblikovanja in razmerja do zakonodajnega telesa. Podrobneje ureja položaj vlade navadno tudi zakon (Grad, 2008, str. 290).

## 5.1 NASTANEK IN RAZVOJ VLADE

Vlada kot dejanski nosilec izvršilne oblasti je zgodovinsko nastala v srednjeveški Angliji. Tedaj je monarh skliceval posvete posameznih članov tajnega kronskega sveta (angl. *privy council*), ki je svetoval monarhu kot nosilcu izvršne oblasti ter izvajal njegove odredbe. Sestanke s člani tega organa je monarh skliceval v prostoru, imenovanem kabinet, zaradi česar so se tudi člani tega organa, ki so vodili državno upravo, začeli imenovati kabinet. Ko je v začetku 18. stoletja prestol zasedla hannovrska dinastija pa se monarh ni dosti ukvarjal z izvajanjem izvršilne oblasti, zato se je kabinet odvrnil od monarha in se začel obračati k parlamentu, v katerem so se začele vse bolj uveljavljati politične stranke. S krepitvijo parlamenta je vlada tako postajala za svoje delo vse bolj politično odgovorna parlamentu in ne več monarhu. V skladu s tem razvojem monarh tudi ni več postavljajl ministrov, temveč mu je ostala samo še izbira prvega ministra, pa še to zgolj formalno, saj niti tega ni mogel storiti mimo volje parlamenta. Tako se je izoblikoval običaj, da monarh podeli mandat za sestavo vlade vodji ene od političnih strank, ki tvorijo večinsko koalicijo v parlamentu (Grad, 2000, str. 125).

Značilno za angleško ureditev je, da so ministri in drugi člani vlade lahko imenovani samo izmed poslancev, kar nekoliko slabi načelo delitve oblasti. V parlamentu sta tako dve vrsti poslancev - poslanci, ki so člani vlade (angl. *front benchers*), in ostali poslanci (ang. *back benchers*). Angleška vlada je tradicionalno sestavljena iz ožjega dela vlade, ki ga tvorijo pomembnejši ministri (kabineta), in širšega dela vlade. Vlada je tesno povezana s parlamentom, saj lahko deluje samo, če ima v njem večinsko podporo, pa tudi zato, ker so lahko člani vlade samo poslanci. Tudi večina drugih značilnosti sodobne vlade se je razvila v Angliji (načelo kolektivne in individualne odgovornosti članov vlade, odstop kot posledica politične odgovornosti itd.) Angleški model vlade je bil kasneje z večjimi ali manjšimi spremembami sprejet tudi na evropski celini in v ostalih državah s parlamentarnim sistemom (Grad, 2000, str. 126).

Razvoj na evropskem kontinentu je potekal precej drugače kot v Angliji, ker se je tu razvil sistem absolutistične monarhije, v katerem so bili vodje posameznih upravnih resorjev samo visoki uradniki. Z nastankom parlamentarne monarhije pa so tudi tu postali politično odgovorni parlamentu, čeprav so bili na začetku prav tako odgovorni vladarju. Kasneje je vladar sicer še imenoval ministre, vendar pa so ti politično odgovarjali samo še parlamentu. Tako v monarhični kot tudi v republikanski obliki sodobnega parlamentarnega sistema je šefu države pri imenovanju ministrov ostala samo še simbolična vloga, saj določi le mandatarja za sestavo vlade in lahko njegov predlog le formalno potrdi. V kontinentalnem modelu praviloma tudi ni tako tesne povezanosti med parlamentom in vlado kot v britanskem modelu, saj praviloma ni potrebno, da je minister tudi poslanec. Ponekod je celo izrecno določena nezdružljivost funkcije poslanca s funkcijo člana vlade. Značilno za kontinentalne parlamentarne sisteme je tudi, da je navadno v parlamentu večje število političnih strank, kar daje delovanju takih sistemov bistveno drugačno vsebino kot britanskemu (Grad, 2000, str. 126).

Za razvoj vlade je praktično povsod značilno, da se je prvotno zgolj iz sveta enakopravnih ministrov razvila v homogeno telo, ki deluje na načelu enotnosti. V njem pa je dobil prvi minister, ki je bil sprva le eden izmed ministrov, odločujočo vlogo in postal dejanski šef vlade. V britanskem primeru je do tega prišlo spontano z usklajenim razvojem parlamentarnega in strankarskega sistema, v katerem se je izoblikoval ustavni običaj, da monarh imenuje za mandatarja vodjo stranke, ki je na volitvah dobila večino v parlamentu. To imenovanje mandatarju omogoča izredno močan položaj, ne samo v vladi, temveč tudi v razmerju do parlamenta. Drugje je potreba po učinkovitosti in usklajenem delovanju

vlade prav tako privedla do krepitve položaja šefa vlade v razmerju do drugih članov vlade, zlasti s pravno ureditvijo, ki mu daje posebna pooblastila in z načinom njegove postavitve, ki naj bi mu zagotavljala ustrezno avtoriteto (Grad, 2000, str. 127).

## 5.2 VRSTE VLAD

V državah pluralne parlamentarne demokracije se lahko pojavijo naslednji tipi vlad (po Struku, 1995, str. 359).

- **Homogena vlada** je mogoča v državi z dvostrankarskim sistemom, ob dveh velikih konkurenčnih strankah pa seveda lahko obstaja tudi več manjših. V veljavi je večinski volilni sistem, ki omogoča stabilnost vlade.
- **Koalicijska vlada**, ki jo sestavljajo stranke, ki tvorijo večjo ali manjšo vladno koalicio. V veljavi je proporcionalni volilni sistem, posledica tega pa so nestabilne, šibke in kratkotrajne vlade.
- **Koncentracijska vlada**, ki jo sestavljajo jo vse stranke ali vsaj velika večina strank v primeru hude ogroženosti države.
- **Nevtralna oziroma uradniška vlada** je formirana na uradniški osnovi, oblikuje se na nestranski podlagi, s kako posebno nalogo ali v prehodnem obdobju.

Prav tako poznamo tudi druge vrste vlad, ki pa so manj pogoste, in sicer:

- **Manjšinska vlada** je vlada, ki nima večinske podpore v parlamentu. Takšna vlada je običajno zgolj začasna (po Grad in Kaučič, 2008, str. 291).
- **Vlada v senci** je opozicijska vlada, v kateri so voditelji opozicije pripravljene zavzeti določena ministrstva v primeru da zmagajo na volitvah (po Struku, 1995, str. 359).

Tip posamezne vlade je močno odvisen od posameznega strankarskega ter volilnega sistema, od volitev in s tem povezane pridobljene politične moči, ter od strank in njihovega medsebojnega koalicijskega oziroma opozicijskega povezovanja.

## 5.3 OBLIKOVANJE VLADE

Oblikovanje vlade je razmeroma kompleksen proces, pri katerem pride do odločitev o tem, katere politične stranke bodo oblikovale vlado, kakšen bo njen program, bistveni ukrepi, kdo bo šef vlade, katere stranke bodo prevzele posamezna ministrstva, kdo bodo ministri, pa tudi nekaterih drugih vprašanj, zato ta proces v večini držav traja več kot štiri tedne. V minimalnem obsegu traja proces v posameznih državah le od štiri do osem dni, v nekaterih pa tudi do več kot osem tednov. Poleg formalnih postopkov ga sestavlja še vrsta neformalnih posvetovanj, pogajanj in političnih preigravanj, ki imajo pogosto začetek še v predvolilnem obdobju s programskimi izjavami, predvolilnimi in koalicijskimi dogovori med strankami ipd. (Pogorelec, 2006, str. 154).

V parlamentarnem sistemu se vlada praviloma oblikuje tako, da šef države podeli mandat za sestavo vlade vodji politične stranke, ki je na volitvah dobila večino v parlamentu, oziroma eni od vodij strank, ki tvorijo koalicio z večino v parlamentu. Mandatar sestavi vlado in se z njo predstavi parlamentu, ki mu mora izreči zaupnico (investituro), da lahko vlada začne delovati. Praviloma predloži predlog članov vlade v imenovanje šefu države, ki zgolj formalno potrdi oziroma imenuje predlagane člane vlade. Člani vlade morajo biti ponekod izbrani izmed poslancev, drugod pa to ni nujno, v določenih državah je celo izrecno določena nezdržljivost funkcije poslanca s funkcijo člana vlade (Grad in Kaučič, 2008, str. 291).

Oblikovanje vlade je odvisno predvsem od strankarske sestave parlamenta. Če ima v parlamentu ena sama stranka večino svojih poslancev, je praviloma oblikovanje vlade preprosto in učinkovito, saj vodja stranke dobi mandat in oblikuje vlado iz pripadnikov svoje stranke, vse drugo je zgolj formalnost. Če pa je vladna koalicija sestavljena iz dveh ali več strank, pa je postopek oblikovanja vlade v praksi bistveno bolj zapleten, saj je namreč odvisen od volje političnih strank in njihove pripravljenosti in sposobnosti sklenitve dogovora o koaliciji strank za ustanovitev in delovanje skupne vlade. V takem primeru dobi mandat za sestavo navadno vodja stranke, ki ima v parlamentu med vsemi največje število poslancev (stranka relativne večine), ki pa mora pridobiti k sodelovanju toliko drugih strank, da imajo skupaj večino poslancev v parlamentu in so pripravljene oblikovati skupno vlado z njim na čelu. Če stranki oblikovanje vlade ne uspe, mora mandat za sestavo vlade vrniti šefu vlade in ves postopek se začne znova. Če se vlada tudi po več poizkusih ne izoblikuje, se lahko oblikuje tako imenovana manjšinska vlada, ki nima večinske podpore v parlamentu, zato je običajno le izhod v sili in navadno ne traja dalj časa. Včasih se oblikuje tudi tako imenovana tehnokratska vlada, ki je sestavljena iz strokovnjakov iz vseh političnih strank in je navadno tudi zgolj prehodna. Če do oblikovanja vlade ne pride na noben način, oziroma nobena vlada ne dobi zaupnice, je edini izhod v razpustitvi parlamenta in novih volitvah parlamenta, ki ponovno spremenijo strankarsko strukturo parlamenta in tako olajšajo tudi oblikovanje vlade (Grad in Kaučič, 2008, str. 291).

### **5.3.1 VOLILNI SISTEM**

Proces oblikovanja vlade pogojuje volilni sistem. Ta proces se med državami močno razlikuje, zato je to pomemben del političnega sistema posamezne države. V državah z večinskim volilnim sistemom je oblikovanje vlade razmeroma preprosto in zaradi manjše možnosti, da bi se koalicije oblikovale šele po volitvah tudi precej bolj odvisno od volivcev, kot pa od političnih elit. V Evropi lahko med države s takšnim volilnim sistemom poleg Velike Britanije štejemo tudi predvsem še Španijo in Grčijo. V državah, kjer volilni sistem ne omogoča, da bi ena sama stranka nadzorovala parlamentarno večino, pa je proces oblikovanja vlade neprimerno bolj kompleksen, saj omogoča oblikovanje različnih vlad, ki niso odvisne zgolj od volilnega izida, ampak tudi od uspešnosti koalicijskega dogovarjanja med posameznimi strankami, kar celoten proces precej zaplete in podaljša (Pogorelec, 2006, str. 154).

V širšem pomenu obsega volilni sistem predpise o volilni pravici, organizaciji volitev, postopku in tehniki volitev, o razdelitvi mandatov itd., v ožjem pomenu pa volilni sistem predstavlja razdelitev mandatov oziroma sistem transformiranja glasov v predstavniške sedeže. V grobem poznamo večinski in proporcionalni volilni sistem, vendar ga zaradi pomanjkljivosti obeh skušajo države kombinirati oziroma združiti njune pozitivne lastnosti. Poleg njiju poznamo še polproporcionalne, manjšinske ter kombinirane sisteme (Grad, 2008, str. 253).

#### **5.3.1.1 Večinski volilni sistem**

Za večinski sistem razdelitve mandatov je značilno, da se o kandidatih na volitvah odloča z večino glasov. Poznamo dve temeljni obliki večinskega sistema, saj je večina lahko absolutna ali relativna. V prvem primeru je izvoljen kandidat, ki je dobil več kot polovico glasov vseh volivcev, v drugem pa tisti, ki je dobil več glasov od drugih kandidatov. Absolutna večina lahko povzroči ponavljanje glasovanja, pri relativni večini pa lahko izvoljeni funkcionar predstavlja samo manjšino volilnega telesa. Sistem absolutne večine

uporabljajo v Franciji, sistem relativne večine pa v Veliki Britaniji, ZDA in drugih državah z anglosaško politično tradicijo (Grad, 2004, str. 57).

### **5.3.1.2 Proporcionalni volilni sistem**

Za razliko od večinskega volilnega sistema izhaja proporcionalni ali sorazmerni sistem iz načela, da morajo dodeljeni predstaviški mandati ustrezati dobljenim glasovom na volitvah. Mandati morajo biti razdeljeni med kandidate oziroma liste kandidatov tako, da so sorazmerni s podporo, ki jim jo dajo volivci na volitvah, kar naj bi zagotavljalo, da so različni politični interesi oziroma stranke ustrezno predstavljeni v parlamentu. Tak volilni sistem bi moral zagotavljati takšno sestavo parlamenta, v kateri bi bila zrcalna podoba družbene politične strukture. Načini, kako to doseči, se med sabo precej razlikujejo, skupno jim je le, da se ne morejo izogniti različnim zapletenim matematičnim formulam, po katerih se glasovi pretvarjajo v poslanske mandate: Harejev količnik, D'Hondtov sistem, Badenski sistem. Proporcionalni sistem je zelo razširjen po svetu, še posebej v evropskih državah (Grad, 2004, str. 60).

Značilnost čiste oblike proporcionalnega sistema delitve mandatov pomeni, da lahko volivci izbirajo samo med listami kandidatov, ki so jih določile politične stranke. Mandati se dodelijo kandidatom po vrstnem redu na listi, z razvrstitvijo kandidatov na listo pa politična stranka dejansko odloča tudi o tem, kateri izmed kandidatov bo izvoljen za poslanca. Volivci ne morejo vplivati na to, kdo bo njihov poslanec, zato so v mnogih proporcionalnih sistemih uvedli možnost tako imenovanega preferenčnega glasovanja, kjer volivec sicer glasuje za stranko, vendar lahko odloča tudi o tem, katere osebe bodo izvoljene, če bo stranka dobila dovolj glasov (Grad, 2004, str. 64).

Proporcionalni sistem zagotavlja, da v parlament pride večje število političnih strank, kar pogosto povzroča nestabilnost delovanja predstaviškega telesa. Zaradi tega je ponekod urejen z dodatnim pogojem - volilnim pragom. Volilni prag zmanjša število političnih strank v parlamentu in s tem poveča stabilnost in učinkovitost predstaviškega telesa. Določen je lahko na različne načine, kot absolutno ali relativno število glasov volivcev, z volilnim količnikom, ali pa tako da mora stranka doseči mandat v določeni volilni enoti ali regiji. Višji kot je volilni prag, bolj so zahtevni pogoji za dodelitev mandatov, prav tako pa je manjša tudi sorazmernost pri delitvi le teh. Pri visokem volilnem pragu so favorizirane večje stranke na škodo manjših (Grad, 2004, str. 65).

### **5.3.2 POLITIČNE STRANKE**

Politična stranka je organizirana skupina, usmerjena k političnim ciljem, ki si prizadeva s svojo dejavnostjo ohraniti ali spremeniti veljavne družbene, gospodarske in politične razmere s sredstvi vplivanja na izvrševanje oblasti ali z njenim prevzemom, ter je edina vrsta organizacije, ki deluje v volilni areni (Panebianco v: Fink-Hafner, 2001, str. 14).

Stranke so politične organizacije, ki vključujejo ljudi z istim političnim prepričanjem. Delujejo kot posredniki med družbo in državo, saj družbi omogočajo vplivanje na državno odločanje, državljanom pa demokratičen vpliv na odločanje o njihovih interesih. Njihov cilj je osvojitve in zadržanje državne oblasti, do katere pridejo praviloma na demokratičen, legalen način, z namenom uresničitve svojih političnih ciljev (Grad, 2004, str. 27).

Glavne funkcije političnih strank so oblikovanje političnih mnenj, stališč in zahtev, politizacija družbe in politična vzgoja ljudi. Pri volitvah predvsem vplivanje na volilno telo z volilno kampanjo in programom ter z določanjem svojih kandidatov, po volitvah pa

usmerjanje dela predstavniških organov. Program stranke je izraz strankinega političnega interesa, le ta pa je lahko razredne, nacionalne, stanovske ali kakšne druge narave, lahko pa gre tudi za kombinacijo teh elementov. Sredstvo za uresničevanje političnega programa stranke je pravzaprav državna oblast, razlog za nastanek sodobnih političnih strank pa so zlasti volitve (Grad, 2004, str. 27).

Cilj politične stranke je preko državnega mehanizma uresničiti svoj politični program. Pogoji za to je osvojitve oblasti in postavitev svojih članov na odločilne položaje v državni organizaciji. Stremeti mora k temu, da se bodo odločitve v državnih organih res sprejemale po njeni volji. Strankarski disciplini morajo biti podvrženi vsi njeni člani, še posebej pa poslanci v predstavniškem telesu, saj le ta odloča z večino (Grad, 2004, str. 27).

### **5.3.2.1 Vpliv političnih strank na izvršno oblast**

Stranke imajo že od svojega nastanka dalje večji ali manjši vpliv na delovanje državnih institucij, saj politični sistem brez njih sploh ne more delovati. Dejstvo je, da sodobne države ni mogoče voditi brez posredništva, saj bi brez strank bilo politično posredništvo še bolj nenadzorovano kot v primeru, ko se izvaja preko političnih strank. Ključno vprašanje je, ali so politične stranke zaradi države, ali je država zaradi njih. Nedvomno strankarski sistem vpliva na uresničevanje ustavne zasnove, vendar tudi ustavna ureditev vpliva na strankarsko delovanje, saj jim postavlja okvir, znotraj katerega se morajo le te gibati. Vloga strankarskega sistema se v predsedniškem in skupščinskem sistemu izraža predvsem v parlamentu, v parlamentarnem sistemu pa vpliva tudi na vlado in na njeno razmerje do parlamenta. Tudi drugi vidiki, kot so pravna ureditev volilnega postopka, pravna ureditev poslovanja parlamenta ter vloge strank v parlamentu postavljajo okvire delovanja strank, ureditev njihovega položaja in vloge ter njihovega financiranja (Grad, 2004, str. 28).

### **5.3.2.2 Vpliv političnih strank na volitve**

Že od nastanka političnih strank v prejšnjem stoletju so volitve tesno povezane z njihovim delovanjem. Politične stranke so nastale in se razvijale prav zaradi političnega organiziranja državljanov ob volitvah. Sodobne stranke so dandanes postavljene med volilno in predstavniško telo, zato so s tem močno zmanjšale vlogo volivcev v volilnem procesu, najpomembnejši vpliv na volitve pa imajo s kandidiranjem, kajti imajo namreč pravico (v nekaterih primerih celo izključno) postavljati kandidate za člane predstavniških teles. Kandidati brez podpore strank nimajo tolikšne možnosti za izvolitev, zato stranke tudi omogočajo njihovo izvolitev. Volivci na volitvah dejansko izbirajo le med političnimi strankami, saj zlasti v proporcionalnem volilnem sistemu nimajo možnosti sami odločati, katere osebe jih bodo predstavljale, zato takšna praksa ni več v skladu s klasično zamisljivo neposrednega političnega predstavnštva (Grad, 2004, str. 29).

Njihov vpliv je pomemben tudi pri izbiri volilnega sistema, saj lahko odločilno vpliva na volilne rezultate in s tem na politično življenje nasplo, kajti stranke lahko prek svojih poslancev v parlamentu uzakonijo takšne ali drugačne volilne predpise (Grad, 2004, str. 29).



### 5.3.2.3 Koalicija

Koalicija je začasna politična zveza, ki nastane zaradi določene situacije, interesa ali skupnega cilja. Politične stranke se povezujejo med sabo z namenom oblikovati parlamentarno večino, potrebno za vzpostavitev vlade (po Struku, 1995, str. 154).

Oblikovanje strankarskih koalicij se od države do države močno razlikuje. V parlamentarnem sistemu je prisotno prepričanje v večino, izvoljeno na volitvah, ki dobi nadzor nad vlado, take koalicije pa se oblikujejo v primeru, da imajo vse stranke enake možnosti in da ni nobenih zunanjih dejavnikov ki bi vplivali na stranke ali njihove strategije. V dvostrankarskem sistemu je oblikovanje vlade enostavno, saj ena stranka vedno dobi zadostno zakonodajno večino. Problem nastane z uvedbo proporcionalnega predstavništva, pri katerem nobena stranka ne more pridobiti večine, zato je povezovanje strank postalo potreba in so večstrankarske koalicije postale običajne. Koalicije niso le navadna politična zavezništva med posameznimi strankami, saj terjajo premišljeno in dolgoročno sodelovanje v prizadevanju za doseganje posameznih skupnih ciljev (Zajc, 2004, str. 138).

Parlamentarne koalicije je pogosto težko oblikovati, včasih celo težje kot zmagati na volitvah. Politične stranke precenjujejo svojo moč, imajo različne predstave o reševanju problemov ali oblikovanju politik ter potrebnih proračunskih sredstvih za financiranje določenih dejavnosti. V medstrankarskih pogajanjih stranke skušajo dobiti čim večji vpliv, zato pogajanja niso vedno uspešna. Način zagotavljanja stabilnosti prihodnje koalicije je sklepanje formalnih koalicijskih sporazumov, ki določajo sodelovanje koalicijskih partnerjev, pomenijo pa medsebojno zvezo oziroma dogovor strank o skupnih dejavnostih v parlamentu ter določajo način reševanja problemov (Zajc, 2004, str. 139).

V političnem okviru se v večinske koalicije povezujejo predvsem programsko sorodne stranke, ki se jim včasih pridružijo raznorazne druge stranke, v državah z daljšo parlamentarno tradicijo pa se brez posebnih težav oblikujejo tudi manjšinske koalicije. Stranke so lahko tudi neformalne podpornice koalicije in samo podpirajo koalicijsko vlado, pri tem pa dobijo določena povračila ali usluge (Zajc, 2004, str. 139).

Pri oblikovanju koalicij obstaja vrsta teorij, William Riker je v 60. letih v svojem delu *The Theory of Political Coalitions* predstavil teorijo, ki predpostavlja predvsem racionalno obnašanje strank in stabilno naravo strankarskega sistema, ne upošteva pa političnih vplivov in pritiskov iz parlamentarnega okolja.

Na podlagi njegove teorije ločimo več vrst koalicij:

- **Koalicija najmanjših razlik** (*minimal range coalition*)  
Sestavljajo jo stranke, ki so si ideološko blizu in so se pripravljene povezati. Podobnost programov in političnih ciljev zagotavlja precejšnjo možnost dobrega sodelovanja.
- **Minimalna večinska koalicija** (*minimal winning coalition*)  
Sestavljajo jo programsko sorodne stranke, vendar ni med njimi nobene, ki ni nujno potrebna za doseg minimalne večine.
- **Minimalna povezana večinska koalicija** (*minimal connected winning coalition*)  
Podobna minimalni večinski koaliciji, vendar zajema tudi stranke z drugačnimi političnimi cilji, če je to potrebno za doseg minimalne večine.
- **Široka ali velika koalicija** (*oversized or grand coalition*)  
Vključujejo večino strank ali vse stranke, pojavljajo pa se ob večjih strankarskih nasprotjih ali notranjih napetostih.

Zaradi strankarskega povezovanja politične stranke med sabo tvorijo zavezujoč dokument ki mu pravimo koalicijska pogodba. Ta dokument določa delitev resorjev med članice koalicije in »notranja« pravila obnašanja strank. Koalicijska pogodba določa skupni program delovanja in prioritete pri oblikovanju in uresničevanju politik na nacionalni ravni in v odnosu do nadnacionalnih organizacij (EU itd.), ter način vodenja koalicije. Lahko določa tudi glasovalno disciplino članov poslanskih skupin koalicijskih strank v parlamentu ter opredeljuje kaj se smatra za delovanje v nasprotju s cilji koalicijske vlade oziroma način izstopa posameznih strank iz koalicije (Zajc, 2009, str. 14).

Koalicijska pogodba oziroma sporazum vsebuje več vrst pravil, ki jih lahko pojmujejo tudi kot funkcije. Prva skupina pravil opredeljuje način koordinacije, ki določa obveznosti voditeljev koalicijskih strank in njenih ministrov, da usklajujejo politike glede na skupne cilje. Zato se bodo podvrgli določeni disciplini, ki se razlikuje od pomembnosti področij in vprašanj. Druga skupina pravil se nanaša na oblikovanje zakonodajnega programa vlade, ki konkretizira cilje vladne politike in na razvrščanje prioritet v parlamentu. Tretja skupina pravil zagotavlja pretok informacij in komunikacijo med koalicijskimi partnerji. Pri tem se zaradi boljšega informiranja in strateškega vodenja vladne politike sklicujejo sestanki vodstev vladnih strank in ministrov. Četrta skupina pravil pa zagotavlja obvladovanje možnih konfliktov med članicami koalicije in omogoča njihovo reševanje s pogajanjem ali odlaganjem aktualnih zadev. Če ta pravila niso določena, se konflikti lahko rešujejo le s pogajanjem strankarskih voditeljev (Zajc, 2009, str. 24).

#### **5.3.2.4 Opozicija**

Opozicija je nasprotovanje oziroma odpor proti določeni politični usmeritvi oziroma političnemu programu. Opozicijske stranke so tiste, ki so opredeljene proti obstoječi oblasti oziroma proti vladni politiki. (Struk, 1995, str. 227).

Stranke v opoziciji so v parlamentarnih demokracijah pogosto z nasprotnega političnega pola, lahko pa so v opoziciji tudi druge stranke, ki se za to zavestno odločijo. Stranke na opoziciji so pomembna sila, ki nastopa proti koalicijski vladi, vendar se navadno ne povezujejo z obvezujočimi sporazumi (Zajc, 2004, str. 140).

Pomembne skupne funkcije opozicije so (Bibič v: Zajc, 2004, str. 141):

- je glavni kritik delovanja vlade
- nadzor nad vlado, da le ta deluje v okviru ustave in zakonov
- dopolnjevanje vladnih predlogov in oblikovanje alternativnih rešitev

»Opozicija spremlja delo vlade, išče njene napake, v njenem interesu pa ni to, da ruši posamezne ministre, temveč vlado v celoti, saj samo na ta način dobi možnosti, da pride sama na oblast.« (Pogorelec, 2006, str. 97)

Opozicija je lahko kooperativna, kar pomeni da je v določenih pogojih pripravljena sodelovati z vlado oziroma s koalicijo, v nasprotnem primeru pa je opozicija kompetitivna. Optimalna vloga opozicije je nadzor nad celotnim delovanjem vladajočih struktur, ter priprava na to, da bi sama ponovno prevzela oblast in prenehala biti opozicija (Struk, 1995, str. 227).

## **5.4 POLITIČNA ODGOVORNOST VLADE**

Politična odgovornost je »najpogosteje uporabljena in najpomembnejša izmed vseh vrst odgovornosti nosilcev javnih funkcij« (Pogorelec, 2006, str. 91). Znotraj politične odgovornosti je daleč najpomembnejša odgovornost vlade parlamentu, zaradi česar se jo pogosto imenuje tudi parlamentarna odgovornost. Politično so odgovorni posamezniki in organi, ki sodelujejo pri izvajanju politične oblasti in so del politične strukture. To pomeni, da morajo vlada in ministri svojo politiko razlagati in opravičevati pred parlamentom, ter da morajo tudi odstopiti, če tako izglasuje parlament (Pogorelec, 2006, str. 74).

»Politična odgovornost vlade je tista odgovornost, ki jo ima vlada v razmerju do parlamenta.« (Pogorelec, 2006, str. 91). Institut politične odgovornosti se je razvil v Angliji z zatonom moči monarha, njegov izvorni namen pa je bil podrediti izvršno oblast nadzoru parlamenta. Pravna politična odgovornost vlade obstaja v parlamentarnem in skupščinskem sistemu, ne pa tudi v predsedniškem, saj je zanj značilna bolj dosledna delitev oblasti in zaradi tega izvršilna veja oblasti ni podvržena politični odgovornosti v razmerju do parlamenta. Uveljavljanje politične odgovornosti se med različnimi oblikami državne oblasti razlikuje predvsem zaradi narave mandata, ki ga ima vlada. V parlamentarnem sistemu je mandat vlade precej širši in bolj splošen kakor v skupščinskem sistemu, kjer naj bi vlada zgolj izvajala odločitve, ki jih sprejema parlament. V parlamentarnem sistemu je oblast razdeljena med parlament in izvršilno oblast, ki sta načelno enakopravni, uveljavljanje politične odgovornosti vlade pa je uravnoteženo s pravico vlade zahtevati razpustitev parlamenta (Pogorelec, 2006, str. 94).

Politična odgovornost vlade je tudi kolektivna odgovornost ministrov, ki vlado sestavljajo. Odgovornost vlade je lahko le politična in kolektivna, odgovornost ministrov pa je lahko kolektivna in tudi individualna, ki jo nosi minister sam (Pogorelec, 2006, str. 96).

### **5.4.1 MEHANIZMI UVELJAVLJANJA POLITIČNE ODGOVORNOSTI VLADE**

Funkcioniranje celotnega mehanizma politične odgovornosti mora biti institucionalizirano oziroma pravno določeno. Določbe se praviloma nahajajo že v sami ustavi, njihova podrobnejša izvedba pa je prepuščena parlamentarnim poslovnikom. Odgovornost vlade parlamentu se v primerih, ko gre za dvodomne parlamente, pogosto izvršuje zgolj v razmerju do spodnjega doma parlamenta, izjema tega pravila pa predstavlja na primer Italija, kjer je uveljavljena popolna dvodomnost (Pogorelec, 2006, str. 107).

#### **5.4.1.1 Zaupnica in nezaupnica**

Vprašanje zaupnice vlada postavi parlamentu, nezaupnica pa je predvsem sredstvo v rokah opozicije. Gre za najpomembnejši pravni sredstvi pri uveljavljanju politične odgovornosti vlade, saj se z njima najbolj neposredno uveljavi sankcija politične odgovornosti - razrešitev vlade. V obeh primerih gre za vprašanje kolektivne odgovornosti vlade, vsebina odločanja pa je glasovanje o tem, če vlada še uživa zaupanje parlamenta (Pogorelec, 2006, str. 107).

Pobuda za odločanje o zaupnici izvira iz same vlade oziroma njenega predsednika, motiv zanjo pa je lahko želja po tem, da se preveri, če vlada še uživa podporo parlamenta, pogosteje pa se preveri strinjanje parlamenta z neko politiko oziroma nekim vladnim stališčem. Vprašanje zaupnice se zato običajno veže na neko drugo pomembno vprašanje, sprejem nekega zakona ali neke odločitve. S tem vlada parlamentu sporoči, da je to

vprašanje zanjo tako pomembno, da si brez pozitivne odločitve ne more predstavljati svojega nadaljnjega delovanja, parlamentu pa hkrati zagrozi, da bo moral v primeru zavrnitve predlagane odločitve, poiskat drugo vlado ali pa bo celo razpuščen. Nezaupnica je orodje v rokah opozicije in ima v demokratičnih družbah pomembno vlogo političnega nadzora. Opozicija si namreč prizadeva, da bi prišla na oblast, da bi torej zrušila obstoječo vlado in namesto nje vzpostavila svojo lastno, do česar lahko pride samo z izgubo zaupanja parlamenta ali volivcev. Opozicija s tem vrši demokratični nadzor nad vlado, saj postavi vprašanje nezaupnice v trenutku, ko se zdi, da je obstoječa vlada izgubila podporo parlamenta oziroma ljudstva, ki ga le ta predstavlja (Pogorelec, 2006, str. 108).

Tako v primeru neizglasovane zaupnice kot v primeru izglasovane zaupnice vlada pade oziroma se mora umakniti. Nato sledi oblikovanje nove vlade ali pa razpustitve parlamenta, posebej če to zahteva stara vlada od šefa države. Parlament lahko podpre novo vlado ali pa spor med vlado in parlamentom razrešijo volivci na predčasnih volitvah (Pogorelec, 2006, str. 108).

#### **5.4.1.2 Konstruktivna nezaupnica**

Konstruktivna nezaupnica je »poseben način izrekanja nezaupnice celotni vladi, ki zahteva, da je hkrati izvoljen tudi nov šef vlade, postopek pa se začne na predlog določenega števila poslancev« (Zajc, 2000, str. 100). Ta tako imenovani »nemški model« izrekanja nezaupnice so prevzeli številni parlamentarni sistemi, saj ščiti vlado in tudi sam parlament pred nestabilnostjo, ki bi nastala v primeru razpustitve parlamenta. Predlog konstruktivne nezaupnice lahko privede do zamenjave vlade, vendar je to sredstvo pogosto tvegano in se ne more uporabiti pogosto v enem mandatu. Grožnje s konstruktivno nezaupnico lahko načnejo vprašanje legitimnosti vlade, posledično pa slabijo tudi parlament (Zajc, 2000, str. 100).

#### **5.4.1.3 Ustavna obtožba**

Ustavna obtožba je predvidena za ugotavljanje kazenske odgovornosti predsednika vlade in ministrov, ter tudi predsednika države. Odgovornost se nanaša le na protiustavne ali protizakonite akte in ne na neodgovorno ali neprimerno ravnanje funkcionarjev. Te najvišje državne funkcionarje lahko obtoži le parlament, o obtožbi pa odloča tudi ustavno sodišče. Ustavno obtožbo poznajo tudi drugod po svetu, vendar je redko uporabljena, še redkeje pa je obtoženi spoznan za krivega, saj obtoženi pogosto odstopijo s položaja že med postopkom (Zajc, 2000, str. 100).

#### **5.4.1.4 Razpustitev parlamenta**

Institut razpustitve parlamenta pozna samo parlamentarni sistem, ne pa tudi skupščinski in predsedniški. Do razpustitve parlamenta pride načelno takrat, kadar ta po volitvah ni sposoben oblikovati vlade ali ko ni sposoben podpreti nove, potem ko je prejšnji izglasoval nezaupnico. V parlamentarnem sistemu velja načelna enakopravnost obeh vej oblasti, zato zanj velja sistem zavor in ravnovesij, pri čemer ena veja vrši nadzor nad delom druge. To načelo »priznava parlamentu premoč nad izvršilno vejo oblasti, vendar daje vladi v obliki možnosti razpustitve parlamenta učinkovito sredstvo za vzdrževanje ravnotežja obeh oblasti. Brez pravice do razpustitve bi bila vlada povsem nemočna pred parlamentom, ki bi jo lahko zrušil, kadarkoli bi hotel.« (Jovičić v: Pogorelec, 2006, str 109)

#### **5.4.1.5 Poslanska vprašanja**

Poslanska vprašanja lahko naslovi vsak poslanec na vlado, vlada oziroma posamezni ministri pa morajo dati nanje odgovor. Lahko se nanašajo na katerokoli področje delovanja države oziroma pristojnosti posameznih ministrstev, obravnavajo pa se praviloma v za to določenem terminu med parlamentarnimi zasedanji. Zanje je bistveno, da mora vlada nanje odgovoriti v poslovniško določenem času in okviru, pogosto pa takoj, ko so bila postavljena. Nespoštovanje te dolžnosti vodenja dialoga s parlamentom lahko privede do ostrejših oblik politične odgovornosti, kot sta interpelacija in nezaupnica vladi, vendar poslanska vprašanja niso sredstvo, ki bi neposredno povzročilo zamenjavo vlade. Poslanska vprašanja so navadno tudi medijsko zelo odmevna in predstavljajo pomemben element javnosti dela vlade in javnega obravnavanja perečih družbenih problemov, skozi katerega tako koalicija kot opozicija poskušata vplivati na volivce in si prizadevati za njihovo podporo (Pogorelec, 2006, str. 112).

#### **5.4.1.6 Interpelacija**

Interpelacija je močnejše sredstvo nadzora kot poslanska vprašanja in je po svoji vsebini med poslanskimi vprašanji in nezaupnico, saj vsebuje elemente obeh. Glavna razlika je v tem, da interpelacijo navadno ne vložijo en sam član parlamenta, temveč skupina poslancev, po odgovoru pa se o njej še razpravlja in glasuje. Med ureditvami v posameznih državah se glede pravne ureditve interpelacije seveda pojavlja vrsta razlik. Zaradi večje teže in učinkovitosti interpelacije v primerjavi s poslanskim vprašanjem se interpelacije vlagajo samo ob pomembnejših vprašanjih, saj je močnejše sredstvo uveljavljanja politične odgovornosti, ki je usmerjeno k zamenjavi vlade oziroma posameznega ministra, kjer ustavni red to dopušča (Pogorelec, 2006, str. 113).

#### **5.4.1.7 Druga sredstva nadzora parlamenta nad vlado**

Drugi mehanizmi nadzora parlamenta nad vlado so sicer manj pomembni, vendar skupaj z ostalimi prej omenjenimi tvorijo celovit sistem odgovornosti vlade do parlamenta. Prvo sredstvo so poročila, ki jih mora vlada predložiti parlamentu praviloma enkrat letno, in so značilna predvsem za skupščinski sistem, kjer je odgovornost vlade do parlamenta močnejša. Poročila izvršne veje oblasti najdemo tudi v predsedniških sistemih, v parlamentarnih sistemih pa so prej izjema kot pravilo, saj ima v teh modelih parlament na voljo učinkovitejša sredstva za uveljavljanje politične odgovornosti vlade. Sredstvo nadzora parlamenta predstavljajo tudi parlamentarne preiskovalne komisije, katerih glavna naloga je razjasnitev določenih vprašanj, ki so v pristojnosti vlade oziroma njenih ministrstev. Postopki ustanavljanja in delovanja takšnih komisij so praviloma natančno določeni, vendar njihovo delo ne nadomešča vloge organov kazenskega pregona, niti ni njihova naloga ugotavljanje politične odgovornosti temveč zgolj razjasnitev dejanskega stanja. Načelno so možni dve vrsti zaključkov, ugotovitev da neko področje zakonodajno ni ustrezno urejeno ali pa ugotovitev, da je potrebno sprožiti postopek uveljavljanja politične odgovornosti, kar ima lahko za posledico razrešitev. Parlament pa lahko vrši nadzor nad vlado tudi skozi institut pritožb in peticij, ki jih državljani naslavljajo na parlament, utemeljenost teh pritožb pa ugotavljajo posebne komisije (Pogorelec, 2006, str. 114).

Poleg tradicionalnega sistema obstajajo tudi sistemi, ki slabijo ali izključujejo vlogo šefa države pri postavitvi vlade, ali pa ravno nasprotno, njegovo vlogo močno krepijo. Pri prvem načinu parlament sam izvoli predsednika vlade, tak sistem pa zmanjšuje pomen šefa države v razmerju do vlade, pri drugem načinu pa je vloga šefa države okrepljena do te mere, da ne samo simbolično, temveč tudi dejansko vodi vlado (na primer v Franciji) (Grad in Kaučič, 2008, str. 292).

## **5.5 PRENEHANJE FUNKCIJE VLADE**

V parlamentarnem sistemu vladi preneha funkcija z vsakim prenehanjem funkcije parlamenta, sicer pa z odstopom, ki je lahko nujna posledica izgube podpore v parlamentu, zanj pa se lahko odloči vlada tudi zaradi drugih razlogov. Zaradi položaja šefa vlade se je uveljavilo pravilo, po katerem že odstop šefa vlade pomeni hkrati tudi odstop celotne vlade. Do izgube podpore v parlamentu lahko pride na podlagi izglasovane nezaupnice ali neizglasovane zaupnice, kjer vladi preneha funkcija z odstopom, drugače pa je v primeru konstruktivne nezaupnice, pri kateri se nezaupnica lahko izreče samo z izvolitvijo novega šefa vlade, v tem primeru pa odstop prejšnje vlade ni potreben. Do prenehanja funkcije zaradi nezaupnice lahko pride tudi na podlagi vložene interpelacije, iz katere se razvije glasovanje o nezaupnici vladi (Grad in Kaučič, 2008, str. 293).

Funkcija celotne vlade preneha, ko se po volitvah sestane nov državni zbor, funkcija ministrov pa preneha tudi v vseh primerih, ko preneha funkcija predsednika vlade. Ti primeri so odstop predsednika vlade, izglasovanje nezaupnice vladi, vlada pa je lahko razrešena tudi na podlagi interpelacije o delu vlade ali če ji ni izglasovana zaupnica. Funkcija ministra preneha tudi z razrešitvijo in odstopom ministra. Vlada mora po prenehanju funkcije do izvolitve novega predsednika vlade opravljati tekoče posle, kar velja tudi za posameznega ministra. To je pomembno predvsem zaradi tekočega delovanja in upravljanja vlade, vendar bi to določbo lahko razumeli tako, da v tem času vlada sprejema samo nujne odločitve in ne začneja večjih in pomembnejših dejavnosti ter ne predlaga parlamentu politike in zakonov (Grad in Kaučič, 2008, str. 294).

## 6 PROCES POLITIČNEGA ODLOČANJA

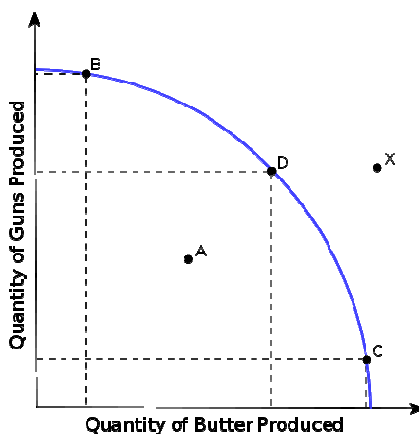
»Procesi in postopki predlaganja, oblikovanja in sprejemanja odločitev so ena najpomembnejših značilnosti in temeljno pravilo sodobnih demokratičnih družb.« (Zajc, 2000, str. 124). Ti postopki so pomembni zaradi zmanjševanja kompleksnosti družb, oziroma skušajo to kompleksnost institucionalno urediti. Takšna ureditev zagotavlja nujno potrebna formalna merila za veljavnost (legitimnost) oziroma splošno sprejemljivost odločitev. Politični sistem ne more opirati izključno na prisiljevanje, temeljiti mora tudi na soglasju, zato proces odločanja predpostavlja tudi oblikovanje največjega možnega soglasja. Predpostavka za demokratično in racionalno odločanje je tudi transparentnost, kar pomeni preglednost in zanesljivost samega procesa, ne glede na udeležence v procesu in druge okoliščine. Ključno je, da se zakonodajni proces ne sme uporabljati za pretvarjanje monopolne moči v pravo, tako da bi zakonske norme ustrezale zgolj neki vodilni ali prevladujoči politični organizaciji. Prav zato imajo demokratični zakonodajni postopki varovalne mehanizme, ki omogočajo enakopravno sodelovanje nosilcev različnih interesov (Zajc, 2000, str. 124).

Zakonodajni proces v širšem smislu je sestavljen iz različnih faz, ki potekajo tako v parlamentu kot zunaj njega in tvorijo med seboj sklenjen krog. Faza oblikovanja predlogov je predparlamentarna faza, v kateri potekajo številne dejavnosti, povezane z ugotavljanjem problemov in zbiranjem zahtev posameznih skupin, organizacij ter političnih strank za zakonodajni poseg in ureditev. V tej fazi so različna vprašanja in problemi opredeljeni kot politična vprašanja in so uvrščeni na politične dnevne rede (ang. *political agenda*), o katerih poteka javna razprava. Naslednja faza je pripravljalna, v kateri so posebej dejavne politične stranke in različne interesne skupine, oblikovanje formalnega predloga zakona pa je povezano s predlagalno močjo (ang. *power of initiation*). Vlada ima pri tem največjo zakonodajno pobudo, vendar precejšnje število zakonov predlagajo tudi poslanci in poslanske skupine, delovna telesa ter drugi zakonsko opredeljeni predlagatelji (določeno število volivcev, drugo predstavniško telo ali predsednik države). V številnih državah ima pobuda vlade precejšnjo prednost tako pri postavljanju vprašanj na dnevne rede kot tudi kasneje v samem postopku (Zajc, 2000, str. 124).

## 6.1 TEORIJE ODLOČANJA

Odločanje o družbenih zadevah igra velik pomen in ima vpliv na gospodarstvo in na prebivalce posamezne države. Temeljni ekonomski problem družbe je, da so dobrine za zadovoljitev vseh potreb omejene, zato je nujno potrebno odločanje med uporabo teh dobrin. Ker so dobrine omejene je zato treba z njimi gospodariti, torej odločati o uporabi in razporeditvi sredstev za čim popolnejše kritje potreb. Šolski primer te teorije je, da lahko družba z danimi sredstvi proizvede več topov in manj masla ali pa več masla in manj topov (glej sliko 3).

**Slika 3: Graf produkcijskih zmožnosti**



Vir: Wikipedia, 2011

Pri tem imajo velik vpliv teorije odločanja. Družbena izbira, ki bi upoštevala vse posameznike bi bila nujno neracionalna, če pa bi bila racionalna bi bila diktatorska ali vsiljena, saj ne bi upoštevala vseh posameznikov. Iz tega vprašanja izhajajo dve bistveni teoriji odločanja (Pevcin, 2008, str. 60):

- teorija družbene izbire in
- teorija javne izbire.

### 6.1.1 TEORIJA DRUŽBENE IZBIRE

Teorija družbene izbire »povzema Arrowovo vprašanje oziroma problem agregacije individualnih preferenc v racionalne in demokratične kolektivne izbire.« (Pevcin, 2008, str. 60). Prizadeva si najti zadovoljivo funkcijo družbene blaginje, kjer upošteva normativne pogoje in jih skuša omejiti. Teorijo javne izbire pa ne zanima normativno iskanje družbene blaginje, temveč bolj uporabljani postopki izbiranja (Pevcin, 2008, str. 60).

### 6.1.2 TEORIJA JAVNE IZBIRE

Teorija javne izbire je »ekonomska teorija, uporabljena za javni sektor, pri čemer povezuje mikroekonomijo in politiko, s tem da delovanje državljanov, politikov in javnih uslužbencev obravnava po analogiji z delovanjem sebičnih proizvajalcev in potrošnikov na trgu.« (Buchanan v Brezovšek in Bačlija: 2010, str. 169). Ta teorija je pomemben prispevek k povezovanju politične in ekonomske znanosti. Pri tem ekonomsko proučuje sprejemanje političnih odločitev, zato to teorijo najlažje opredelimo kot »ekonomsko analizo političnega procesa«. Teoretiki te teorije se tako ukvarjajo z vedenjem volivcev, vlogo politikov, političnih strank, interesnih skupin in birokracije v demokratičnih družbah. (Brezovšek in Bačlija, 2010, str. 169)

»Temeljno izhodišče javne izbire je povezano s predpostavko, da je človek egoistično, racionalno bitje, ki si prizadeva za svoje lastne interese, ne samo kadar odloča o zasebnih, ampak tudi ko odloča o javnih dobrinah.« (Brezovšek in Bačlija: 2010, str. 169).



Predstavniki te teorije imajo zaupanje v tržišče in tržne institucije, politično odločanje pa pojasnjujejo z merili tržnega obnašanja. Ta pristop poudarja pomen sebičnosti in opozarja na javne probleme, ki nastajajo zaradi slabih tržnih mehanizmov. Pristop teorije javne izbire temelji na individualizmu in na predpostavki homo economicusa (posameznik, ki tako na trgu kot v politiki poskuša uveljavljati svoje interese), ter poskuša z logično presojo odkriti kaj je racionalni akter (podjetnik, politik, birokrat) naredil, da je povečal svoje možnosti za doseg subjektivnih interesov. Teorija javne izbire daje predvsem odgovore na vprašanje, zakaj in s kakšnimi razlogi se ljudje odločajo ter analizirajo posamezno odločitev (Brezovšek in Bačlija, 2010, str. 170).

S teorijo javne izbire se nekoliko prikriva tudi neoliberalno pojmovanje vladanja, saj oba pristopa obravnavata družbeno življenje z vidika individualnega ravnanja, kar pojasnjujeta z racionalnostjo, zlasti dobičkom in povečevanjem koristi. Neoliberalci uporabljajo to analizo za propagiranje prostega trga in novega javnega menedžmenta, teorija javne izbire pa se ukvarja tudi s tem, kako delujejo druge institucije ter norme brez nekega nadzora s prisilnim delovanjem. Teorija javne izbire je povezana tudi s prepričanjem, da trg opravlja zadeve bolje kot vlada. Vendar pa je ta teorija povezana z mnogimi problemi, kot so sebičnost posameznika, problem necelovitih in nepopolnih informacij, na podlagi katerih se posameznik odloča, ne upošteva kolektivnega delovanja, problem pa je tudi v odsotnosti neke višje avtoritete (Brezovšek in Bačlija, 2010, str. 190).

### **6.1.3 POLITIČNO-GOSPODARSKI CIKLI**

Volilni cikel je osrednji politični dogodek, okoli katerega poteka boj za oblast. S politično participacijo volivci vplivajo na izbor političnih vodij in na oblikovanje vladnih politik. Dogajanje na političnem področju nenehno vpliva tudi na dogajanje na ekonomskem področju, kajti ravnanje in odločitve, ki jih sprejema vlada, vplivajo na gospodarski cikel. Po drugi strani tudi dogajanje na ekonomskem področju vpliva na politično dogajanje, saj stanje gospodarstva močno vpliva na izide volitev. Vlada s svojimi ukrepi vpliva na ekonomsko življenje v državi in na razdelitev ekonomskih koristi. V času prihajajočih volitev vlada uravnava delovanje gospodarstva, da bi dosegla čim večje blagostanje. S tem skuša izboljšati svoj položaj in si zagotoviti ponovno izvolitev. (Pevcin, 2008, str. 74).

Politične odločitve, ki vplivajo na gospodarska dogajanja in gospodarske razmere, lahko odločilno vplivajo na razmerje političnih sil. Bistvene značilnosti teorije politično-gospodarskih ciklov so:

- Gospodarske razmere odločilno vplivajo na odločanje volivcev.
- Vlada skuša z ukrepi gospodarske politike ustvariti čim boljše razmere za ohranitev oblasti.
- Ker zaradi objektivnih omejitev ne more ves čas voditi optimalne politike, bo njeno ravnanje povzročilo gospodarski cikel, katerega dinamika je odvisna od časa volitev.

## 7 VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Po 1. členu Zakona o Vladi Republike Slovenije (Ur.l. RS, št. 4/1993, 71/1994, 23/1996, 47/1997, 23/1999-ZSOVA, 119/2000, 30/2001, 52/2002-ZDU-1, 123/2004, 24/2005-UPB1, 109/2008, 55/2009 Odl.US: U-I-294/07-16, 38/2010-ZUKN) je Vlada Republike Slovenije organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije.

**Slika 4: Logotip Vlade RS**



# REPUBLIKA SLOVENIJA VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Vir: Vlada republike Slovenije, 2011

Po naši ustavni ureditvi vlado sestavljajo predsednik vlade in ministri, ki vodijo posamezne resorje. To določata 110. člen Ustave Republike Slovenije in 8. člen Zakona o vladi. Zakon nadalje določa, da vlado sestavlja 15 ministrov z resorjem, v vlado pa se lahko imenuje tudi ministre brez resorja. Število članov vlade se tako z leti spreminja, kar velja tako za ministre z resorjem kot brez resorja. Ker Zakon o vladi ne govori več o podpredsedniku vlade, je v zakonu le določba, kdo nadomešča predsednika vlade v primeru odsotnosti ali zadržanosti. Ministre imenuje Državni zbor na predlog predsednika vlade. Vsak minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, izdaja predpise in druge akte iz pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi ter opravlja druge naloge, ki jih določa zakon ali drug predpis. Vlada in ministri so v okviru svojih pristojnosti samostojni in odgovorni državnemu zboru (Brezovšek in dr., 2008, str. 83).

Predsednik vlade vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost njene politične in upravne usmeritve, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado in sklicuje ter vodi njene seje. Ministrom lahko daje napotke v zvezi z nalogami, ki izhajajo iz usmeritve vlade. Če minister meni da njegovi napotki ne izhajajo iz usmeritve vlade, lahko zahteva, da vlada obravnava sporna vprašanja. Predsednik vlade lahko določi ministra, ki ga nadomešča v njegovi odsotnosti ali zadržanosti. Predsednika vlade ni mogoče nadomeščati pri opravljanju nalog, ki zadevajo zaupnico vladi ter imenovanje in razrešitve ministrov (Vlada RS, 2011).

V vlado so imenovani ministri za naslednja področja: finance; gospodarstvo; visoko šolstvo, znanost in tehnologijo; zdravje; notranje zadeve; zunanje zadeve; pravosodje; javno upravo; delo, družino in socialne zadeve; promet; kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano; okolje in prostor; kulturo; šolstvo in šport ter obrambo (Vlada RS, 2011).

Vlada ima lahko tudi ministre brez resorja. Minister brez resorja pomaga predsedniku vlade pri usklajevanju dela ministrstev v okviru pooblastil, ki mu jih da predsednik vlade. V vladi so imenovani ministri brez resorja za področja: lokalna samouprava in regionalna politika, urad za Slovence v zamejstvu in po svetu ter za razvoj in evropske zadeve (Vlada RS, 2011).

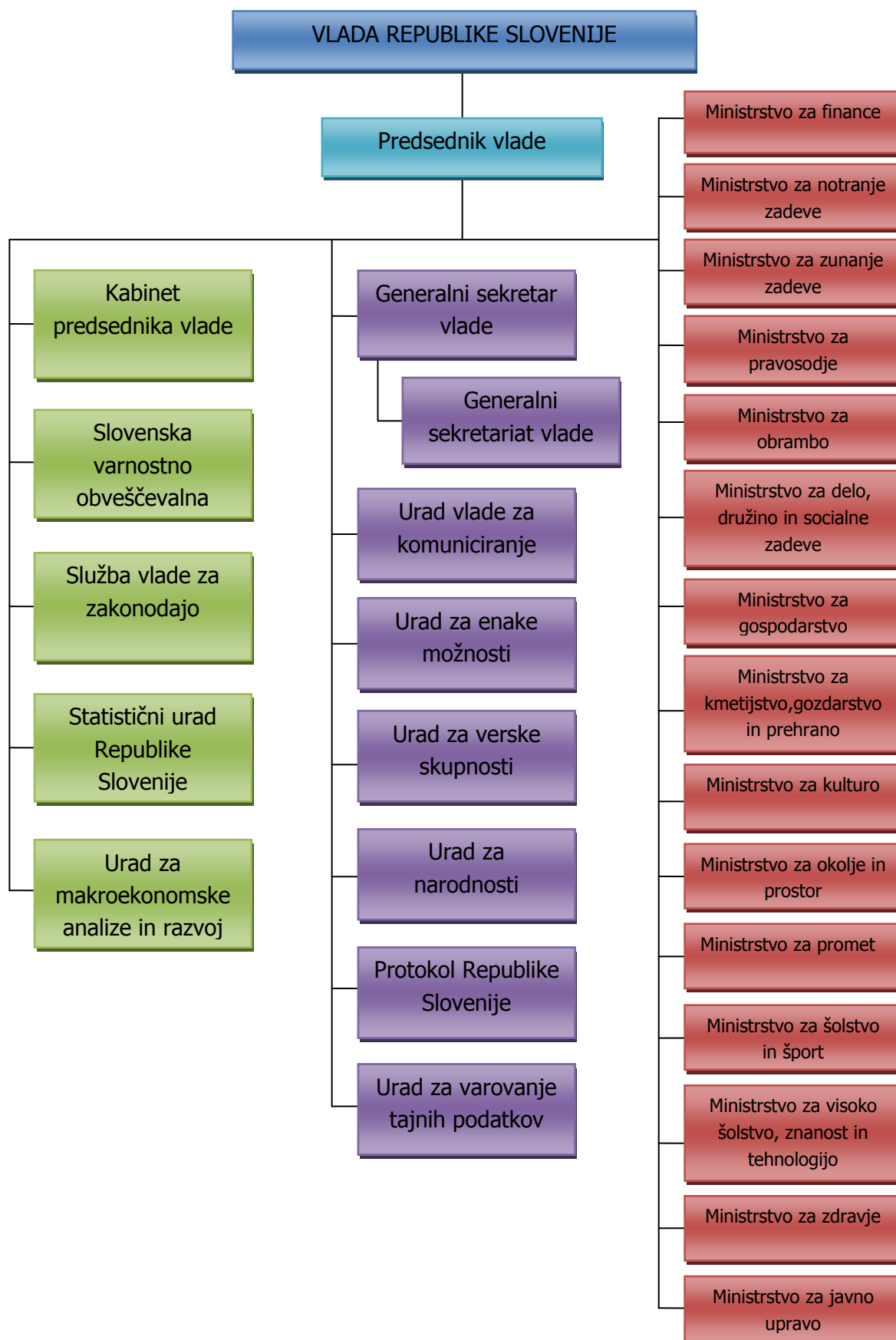
Ministri so odgovorni za stališča in odločitve vlade in za izvajanje teh odločitev. Vsak minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo. Odgovoren je za odločitve pri vodenju ministrstva, pa tudi za opustitev ukrepov, ki bi jih moral sprejeti. Minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, daje politične usmeritve za delo ministrstva in organov v njegovi sestavi, nadzoruje njihovo delo, izdaja predpise in druge akte v pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi in opravlja druge naloge, ki jih določa zakon ali kak drug predpis (Vlada RS, 2011).

Vsako ministrstvo ima lahko po enega državnega sekretarja, ki ima status funkcionarja. Državni sekretar pomaga ministru pri opravljanju njegove funkcije v okviru pooblastil, ki mu jih da minister, ga nadomešča na osnovi pisnega pooblastila v času njegove odsotnosti ali zadržanosti pri vodenju in predstavljanju ministrstva ter predlaganju gradiv v obravnavo vladi. S podelitvijo pooblastila se minister ne razbremeni odgovornosti. Minister ne more pooblastiti državnega sekretarja ali koga drugega, da izdaja predpise in glasuje na seji vlade. Državnemu sekretarju preneha funkcija z razrešitvijo, z odstopom in avtomatično s prenehanjem funkcije tistega, ki ga je predlagal v imenovanje (Vlada RS, 2011).

Člani vlade so še generalni direktorji, ki znotraj ministrstva vodijo upravno in strokovno delo. Imenuje jih vlada na predlog pristojnega ministra po prej opravljenem natečajnem postopku. Ministrstva imajo tudi generalnega sekretarja, ki vodi strokovno delo na področju upravljanja s kadrovskimi, finančnimi, informacijskimi in drugimi viri ter pomaga ministru pri koordinaciji med notranjimi organizacijskimi enotami ministrstva. Generalni direktor in generalni sekretar sta za svoje delo odgovorna ministru. Predsednik vlade lahko ustanovi strateške svete in imenuje njegove člane, ki na predlog predsednika vlade obravnavajo posamezna vprašanja in svetujejo ter pripravljajo mnenja zanj (Vlada RS, 2011).

Za organizacijsko, strokovno in drugo pomoč pri delovanju vlade in usklajevanju dela ministrstev vlada ustanavlja vladne službe. Predsednik vlade lahko za te naloge pooblasti tudi resorno ministrstvo. Vladno službo vodi minister brez resorja, državni sekretar ali direktor, ki je odgovoren predsedniku vlade, ministru ali generalnemu sekretarju vlade. Kot vladna služba deluje tudi generalni sekretariat vlade. Generalni sekretariat vlade vodi generalni sekretar, ki ga imenuje in razreši vlada na predlog predsednika vlade. Generalni sekretar po navodilih predsednika vlade skrbi za pripravo sej vlade in izvrševanje njenih odločitev ter opravlja druge naloge v zvezi z organizacijo dela v vladi in vladnih službah. Funkcija mu preneha z razrešitvijo, z odstopom ali s prenehanjem funkcije predsednika vlade. Kot vladna služba deluje še kabinet predsednika vlade. Predstojnika kabineta imenuje in razreši predsednik vlade sam, položaj predstojnika pa mu preneha z razrešitvijo, odstopom ali s prenehanjem funkcije predsednika vlade. Za postopek njegove izbire se ne uporabljajo določbe zakona o javnih uslužbencih (Vlada RS, 2011).

**Slika 5: Organigram Vlade RS**



Vir: Vlada Republike Slovenije, 2011

## **7.1 RAZVOJ VLADE RS**

Izvršilna funkcija v Sloveniji in nekdanji jugoslovanski federaciji je bila ves čas po drugi svetovni vojni vpeta v sistem skupščinske vladavine, temelječem na načelu enotnosti oblasti, vendar jo je mogoče glede njene organizacije ločiti na dve obdobji. V prvem je bila nosilec izvršilne oblasti predvsem vlada, delno pa tudi predsedstvo skupščine, v drugem pa je prišlo do okrepitve načela enotnosti oblasti in uvedbe čistejše oblike skupščinskega sistema, hkrati pa je prišlo tudi do ostrejše ločitve politične in upravne funkcije (Grad, 2008, str. 290).

Po osamosvojitvi je nova ustavna ureditev z uveljavitvijo načela delitve oblasti uvedla povsem drugačen položaj in drugačno organizacijo izvršilne oblasti. To opravljata predsednik republike (kot nominalni šef izvršilne oblasti) in vlada kot dejanska nosilka izvršilne oblasti. V naši ureditvi je položaj vlade v temeljih urejen že v ustavi, zlasti način njenega oblikovanja in njena odgovornost državnemu zboru, podrobneje pa z zakonom o vladi, poslovníkom vlade in poslovníkom državnega zbora (Grad, 2008, str. 290).

## **7.2 OBLIKOVANJE VLADE RS**

V naši ustavni ureditvi oblikovanje vlade v marsičem odstopa od klasičnega parlamentarnega modela, in se zgleduje po posebnostih nemške ureditve. Ustava določa, da predsednika vlade voli državni zbor na predlog predsednika republike, ki pa se mora pred tem posvetovati z vodji poslanskih skupin v državnem zboru. Predsednik vlade je izvoljen s tajnim glasovanjem z večino glasov vseh poslancev. Če kandidat ni izvoljen lahko predsednik republike v štirinajstih dneh ponovno predlaga istega ali drugega kandidata, lahko pa svojega kandidata predlagajo tudi poslanske skupine ali najmanj deset poslancev, in če tudi v tem primeru ni izvoljen noben kandidat, mora predsednik republike razpustiti parlament in razpisati nove volitve. Vendar pa je mogoč še zasilen izhod, kjer Državni zbor v osemindesetih urah z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev izvede ponovne volitve predsednika vlade, ki je v tem primeru izvoljen že z večino opredeljenih glasov, kar mu omogoča vzpostavitev manjšinske vlade. Vendar pa z izvolitvijo predsednika vlade le ta še ni oblikovana, ker mora izvoljeni predsednik vlade predlagati ministre v imenovanje državnemu zboru, kjer se mora posamezen minister pred imenovanjem tudi predstaviti pristojni komisiji državnega zbora, to pa našo ureditev v precejšnji meri približuje skupščinskemu sistemu, v katerem praviloma parlament oblikuje organ, ki opravlja izvršilno funkcijo. Takšna ureditev omogoča pretiran vpliv parlamenta na kadrovske zasedbe vlade, poleg tega pa je vlado v takšni ureditvi še težje oblikovati (Grad in Kaučič, 2008, str. 292).

V skladu z ustavo podrobneje določa način oblikovanja vlade Zakon o vladi. Predsednik vlade mora predlagati imenovanje ministrov najkasneje v petnajstih dneh po svoji izvolitvi, če pa tega ne stori v tem času ali dodatnem roku, ki mu ga lahko določi državni zbor, mu preneha funkcija predsednika vlade. Po zakonski ureditvi se šteje, da je vlada nastopila svojo funkcijo že, če je imenovanih več kot dve tretjine ministrov, vendar je razumljivo da takšno stanje ne mora trajati dalj časa, zato v primeru, če državni zbor tudi v treh mesecih po nastopu funkcije vlade ne imenuje še preostalih neimenovanih ministrov, le ta ugotovi, da je funkcija vlade in ministrov prenehala (Grad in Kaučič, 2008, str. 293).

### **7.3 NAČIN DELOVANJA VLADE RS**

Vlada vodi in usmerja upravo prek ministrov. Pri tem nadzoruje delo ministrstev, jim daje politične usmeritve za izvajanje politike in izvrševanje zakonov ter drugih predpisov in skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje funkcije. Vlada kot celota ali njen predsednik imata v okviru nadzorstva pravico zadržati izvršitev predpisa, ki ga izda minister. Vlada odloča tudi o kompetenčnih sporih med posameznimi ministrstvi. Predsednik vlade vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado ter sklicuje in vodi njene seje. Ministrstvom lahko daje obvezujoče napotke v zvezi z nalogami, ki izhajajo iz usmeritve vlade, če pa minister meni, da obvezujoči napotki ne izhajajo iz usmeritve vlade, lahko zahteva, da obravnava sporno vprašanje. Predsednik vlade lahko določi ministra, ki ga nadomešča v primeru odsotnosti ali zadržanosti, predsednika vlade pa ni mogoče nadomeščati pri opravljanju nalog, ki se nanašajo na zaupnico vladi ter na imenovanje in razreševanje ministrov. Predsednik vlade oziroma minister brez resorja ima možnost imenovati tudi državnega sekretarja, ki mu pomaga pri opravljanju njegove funkcije, zakon pa omejuje število državnih sekretarjev pri ministru brez resorja na enega, v kabinetu predsednika vlade pa je to število neomejeno (Brezovšek in dr., 2008, str. 86).

### **7.4 FUNKCIJE VLADE RS**

»Funkcije vlade izhajajo iz njene vloge v upravnem sistemu: je politični in ne strokovni organ državne uprave, po svojem položaju je nekakšen vmesnik med zakonodajnim organom in državno upravo.« (Virant, 2004, str. 46)

Vlada kot vrh izvršilne oblasti izvaja politično-izvršilno funkcijo. Skrbi za izvrševanje zakonov, proračuna in drugih političnih aktov, ki jih sprejema Državni zbor. Najvišjih političnih odločitev ne sprejema sama, saj so pridržane Državnemu zboru, vendar je Vlada dolžna poskrbeti za njihovo izvrševanje. Zakon o Vladi določa v 2. členu, da »Vlada v skladu z ustavo, z zakoni in z drugimi splošnimi akti Državnega zbora določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države.« (Virant, 2004, str. 46)

Druga pomembna funkcija Vlade je predlagalna. 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. S svojo predlagalno funkcijo Vlada dejansko (čeprav ne formalno) kroji politiko države. Tretja funkcija vlade je upravna. V skladu s 5. členom Zakona o Vladi Vlada usmerja državno upravo prek ministrov, nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge. Vlada torej opravlja funkcijo političnega usmerjanja in koordinacije državne uprave (Virant, 2004, str. 47).

Funkcija vodenja in koordinacije državne uprave je povezana s preostalima dvema ključnima funkcijama Vlade (politično-izvršilno in predlagalno). Državna uprava namreč po eni strani neposredno izvršuje zakone, proračun in druge politične odločitve, po drugi strani pa pripravlja strokovne podlage za Vlado in vpliva na njene odločitve, pa tudi predloge zakonov in drugih političnih odločitev, ki jih nato pošilja v Državni zbor. Zakon o Vladi daje Vladi še nekaj funkcij, ki so povezane s politično-izvršilno. Vlada izvršuje ustanoviteljske pravice, ki jih ima država kot ustanoviteljica javnih podjetij, javnih zavodov in drugih pravnih oseb. Vlada tudi upravlja z državnim premoženjem, če glede posameznih nepremičnin ni z zakonom določeno drugače (Virant, 2004, str. 48).

## **7.5 ODLOČANJE VLADE IN DRŽAVNEGA ZBORA RS**

Pri razmerju med Vlado in Državnim zborom znotraj parlamentarnega sistema je zanimivo tudi vprašanje zakonsko določene ureditve odločanja in obveznosti med obema.

Obveznosti vlade do državnega zbora so (Rupnik v: Smodej, 2002, str. 30):

- poročanje o svojem delu,
- odgovarjanje Vlade in posameznih ministrov na posamezna poslanska vprašanja,
- pri sprejemanju proračuna predložitev celovitega poročila o svojem delu v preteklem letu,
- zavzemanje stališč do pobud in predlogov, ki jih da Državni zbor ali poslanci v zadevah iz pristojnosti vlade.

Vlada pa ima pravico, da (Rupnik v: Smodej, 2002, str. 30):

- Državnemu zboru predlaga obravnavo posameznega vprašanja iz njene pristojnosti,
- predsednik Vlade lahko zahteva glasovanje o zaupnici Vlade,
- imajo predsednik Vlade in ministri pravico obrazložiti svoj odstop v Državnem zboru,
- pred razpravo o interpelaciji poda v roku 15-ih dni svoje stališče o vprašanju, na katerega je vezana interpelacija in tudi sodeluje v razpravi.

### **7.5.1 ODLOČANJE VLADE RS**

Vlado podrobneje ureja zakon o Vladi Republike Slovenije, kjer je odločanje pravno formalno urejeno v 16 členu:

»Vlada dela in odloča na sejah.

Vlada sklepa veljavno, če je na seji navzoča večina članov ter sprejema sklepe in druge odločitve z večino glasov vseh članov. V primeru sodega števila članov vlade je ob polovici prisotnih članov ta sklepčna, če je prisoten tudi predsednik vlade, odločitev pa je sprejeta, če je zanjo glasovala polovica članov vlade, zanjo pa je glasoval tudi predsednik vlade.

Način dela in odločanja vlade ter morebitne drugačne kvorume ali postopek ponovnega obravnavanja in odločanja o že sprejeti odločitvi v primeru nestrinjanja predsednika vlade ali posameznega ministra z njo, lahko za posamezne vrste vprašanj določi poslovnik vlade.«

Podrobnejši zakonodajni okvir za odločanje Vlade RS je opredeljen v Poslovniku Vlade Republike Slovenije, s katerim se urejata organizacija in način dela Vlade Republike Slovenije.

## 7.5.2 ODLOČANJE DRŽAVNEGA ZBORA RS

Delovanje Državnega Zbora Republike Slovenije podrobneje ureja Poslovnik državnega zbora, ki odločanje ureja od 81. do 93. člena.

V 81. členu tega poslovnika piše:

»Državni zbor veljavno odloča, če je na seji navzoča večina vseh poslancev. Kadar je za sprejem odločitve potrebna dvotretjinska večina vseh poslancev, državni zbor veljavno odloča, če sta na seji navzoči najmanj dve tretjini vseh poslancev.«

Javnost glasovanja določa poslovnik v 85. členu:

»Državni zbor praviloma odloča z javnim glasovanjem.

S tajnim glasovanjem odloča pri volitvah, imenovanjih in razrešitvah, kadar je to določeno z ustavo, z zakonom ali s tem poslovnikom.

Državni zbor lahko odloči, da se opravi tajno glasovanje tudi o:

- obtožbi predsednika republike (109. člen ustave),
- obtožbi predsednika vlade ali ministra (119. člen ustave).

V primerih iz prejšnjega odstavka lahko predlaga tajno glasovanje predlagatelj ali poslanska skupina.«

## 7.6 KOALICIJSKO POVEZOVANJE V SLOVENIJI

V Sloveniji so se od osamosvojitve leta 1991 pa do danes oblikovale različne koalicije. Vse dosedanje vlade RS so bile koalicijske (Vlada RS, 2011):

- Prvo je vodil Lojze Peterle (16.5.1990-14.5.1992), sestavljale so jo večinoma stranke združene v koaliciji DEMOS.
- Drugo vlado je vodil dr. Janez Drnovšek (14.5.1992-25.1.1993) in so jo sestavljale stranke SDS, DS, ZS, LDS, ZLSD in SSS.
- Predsednik tretje vlade je bil dr. Janez Drnovšek (25.1.1993-27.2.1997), v njej so prvotno bile LDS, SKD, ZLSD in SDSS. Leta 1994 je zaradi zamenjave ministra iz SDSS stranka izstopila iz koalicije, leta 1996 pa še ZLSD.
- Četrto vlado (27.2.1997-7.6.2000) je ponovno vodil dr. Janez Drnovšek, koalicijo pa so sestavljale LDS, SLS in DeSUS.
- Predsednik pete vlade je bil dr. Andrej Bajuk (7.6.2000-30.11.2000), vlado so sestavljale SDS in SLS+SKD.
- Šesto vlado je vodil dr. Janez Drnovšek (30.11.2000-19.12.2002), koalicijo so sestavljale stranke LDS, ZLSD, SLS in DeSUS.
- Sedmo vlado je s poslanci iste koalicije kot šesto sestavil mag. Anton Rop (19.12.2002-3.12.2004).
- Predsednik osme vlado je bil Janez Janša (9.11.2004-21.11.2008), koalicijo pa so sestavljale stranke SDS, NSI, SLS in DeSUS.
- Predsednik sedanje devete vlade je Borut Pahor, koalicijo pa so na začetku sestavljale SD, LDS, Zares in DeSUS.

Prva slovenska strankarska koalicija se je oblikovala pred prvimi demokratičnimi volitvami leta 1990, to je bila koalicija Demos. Sestavljena je bila iz novih političnih strank, ki so skupaj nastopile proti prejšnjemu sistemu samoupravnega socializma. Povezovala je tako konservativce in liberalce, populiste ter socialne demokrate. Njena izredno velika vloga je bila oblikovanje prve demokratične vlade ter voditi nadaljnji proces demokratizacije. Predsednik vlade je takrat postal Lojze Peterle (Brezovšek in dr., 2008, str. 184).



Po prvih volitvah v Državni zbor RS leta 1992 se je oblikovala »velika koalicija«, ki je združevala vse večje stranke in predstavnice treh strankarskih družin: LDS, ZLDS, SKD ter SDSS, za mandatarja pa je bil izvoljen Janez Drnovšek. Drnovšek se ni želel povezati v koalicijo s krščanskimi demokrati in prenovljenimi komunisti, zato je izbral srednjo opcijo in se odločil za sredinsko vlado. S takšno koalicijo je imela vlada v parlamentu kar dvotretjinsko podporo (Brezovšek in dr., 2008, str. 185).

Leta 1996 se je političen prostor razdelil na tiste, ki so radikalno zavračali preteklost in druge, ki so bili za počasen način modernizacije. Političen prostor se je ostro razdelil na »levico« in »desnico«. Na volitvah je zmagala LDS, na drugem mestu je bila SLS, tretje mesto pa je osvojila SDS. Takrat je nastala »pragmatična koalicija«, med LDS, SLS in DeSUS. Pragmatična koalicija zato, ker je bila koalicija dveh strank, ki sta bila najbližje sredini ter sta se povezali kljub delitvam. Zaradi večine v parlamentu pa sta morale sprejeti medse še stranko DeSUS, zato lahko označimo ta tip koalicije kot »minimalno povezano koalicijo« (Brezovšek in dr., 2008, str. 186).

Leto 2000 je bilo politično zelo razburkano leto. Prišlo je do odhoda ministrov SLS iz vlade in vlada je po neuspelem glasovanju o zaupnici padla, SLS, SKD ter SDS pa so podpisali sporazum o Koaliciji Slovenija, in tako so v tretje uspeli izvoliti Bajuka za predsednika vlade. To je bila šele prva »desna« vlada na oblasti, vendar je prevzela oblast le pol leta pred novimi volitvami. Bila je manjšinska vlada, saj je LDS predložila izvedbo tretjega kroga volitev novega mandatarja z namenom, da predlog ne bo sprejet in da bodo na podlagi tega razpisane predčasne volitve. Vendar so si dve poslanki pri glasovanju premislili in tako je bil Bajuk potrjen za mandatarja z minimalno večino 46 glasov, s katero pa je težko učinkovito delovati. SDS je v tej vladi zagovarjala strokovnost svoje ekipe in zanimala ostali dve stranki, zagovarjala pa je tudi uzakonitev večinskega sistema, kar ostalima strankama ni ustrezalo, zato je SDS izstopila iz Koalicije Slovenija, ki je s tem razpadla. Zaradi podprtja opozicije pri tem vprašanju sta stranko SLS + SKD zapustila Andrej Bajuk in Lojze Peterle, ter ustanovila novo krščansko demokratsko stranko NSi (Brezovšek in dr., 2008, str. 187).

Na volitvah kasneje istega leta je zmagala LDS pred SDS, novi stranki, ki sta prestopili volilni prag pa sta bili SMS in NSi. Novi predsednik stranke je postal Janez Drnovšek. Ker je LDS dobila največ glasov je imela proste roke pri oblikovanju koalicije, saj je ostalim strankam lahko postavljala svoje pogoje. Pri oblikovanju koalicije je imelo prednost pragmatično povečevanje moči za doseganje dvotretjinske večine in ne več politična uravnoteženost kot pri prejšnjih volitvah. Drnovšku je uspelo sestaviti najmočnejšo koalicijo, s kar 64 glasovi, vendar jim kljub tej veliki priložnosti ni uspelo izpeljati veliko projektov. Ker pa je Drnovšek kandidiral tudi na predsedniških volitvah in zmagal, ga je kot premierja zamenjal podpredsednik LDS Anton Rop. (Brezovšek in dr., 2008, str. 188).

Četrte volitve v Državni zbor RS leta 2004 so prinesle korenite spremembe, saj je kljub temu, da je bila LDS favorit, zmagala SDS, in tvorila koalicijo z NSi ter SLS, kmalu pa je vanjo vstopila še stranka DeSUS, ki je komajda ujela volilni prag. Velika poraženka je bila takrat LDS, ki rezultatsko sicer ni veliko zaostajala za SDS, vendar je izgubila primat na slovenskem političnem prostoru, ki ga je imela od leta 1992. Tretje mesto je zasedla takratna ZLSD (današnja SD), (Brezovšek in dr., 2008, str. 190).

Pri tej vladi je bil pri odločanju predvsem na koncu mandata močno opazen politično-gospodarski cikel. Glede na približevanje volitev je vlada naredila odločitve, s katerimi si je želela priboriti ohranitev položaja oziroma ohranitev oblasti. Tako je takratna koalicija uvedla brezplačno malico za dijake srednjih šol. Opozicija je menila, da je to le vladina predvolilna poteza, v novi vladi pa so skušali ta zakon celo ukiniti (po MMC RTV Slovenija,

2010), vendar so ga nato le reformirali. Spremenila je tudi avtocestni sistem cestninjenja, kajti uvedla je vinjete, kjer bi po trditvah opozicije tudi naj šlo za populistično potezo (po Zares, 2008). V obeh primerih je opaziti, da je šlo pri teh reformah predvsem za nabiranje političnih točk. Kritika reform je predvsem v pomanjkanju primernih študij smiselnosti in vpliva na samo vzdržnost sistema. Dijaki brezplačne malice niso znali ceniti, prav tako pa se je z reformo tako hitelo, da ponekod ni bila ustrezno vzpostavljena infrastruktura. Tudi uvedba vinjet je bila dobra in za večino državljanov kot uporabnikov avtocest pozitivno sprejeta, vendar ima negativne posledice na proračun in finančno vzdržnost naših avtocest.

Zadnje volitve so zopet prinesle spremembe, saj so se v »levi trojček« že pred volitvami proti SDS povezale SD, LDS in nova stranka Zares. Na volitvah je stranki SD uspelo dobiti večino in s tem mandat za tvorjenje koalicije, v katero se je pridružila poleg »trojčka« še stranka DeSUS. Premier je postal predsednik stranke SD Borut Pahor. Že pri samem osnovanju koalicije je prihajalo do kritik, da je sprejeta koalicijska reforma premalo konkretna, predvsem pri vprašanju gospodarstva (po Bernard in Roglič, 2008). Vlada sicer deluje v kriznih razmerah in je skozi celoten mandat deležna veliko kritik. Koalicijo sta že zapustili stranki DeSUS in Zares, a kljub temu, da večina javnosti zahteva predčasne volitve, vlada še kar vztraja na oblasti. Pojavlja se vprašanje, če ima trenutna vlada še večino v parlamentu, kar bo gotovo privedlo do vezanja zaupnice vladi oziroma do izglasovanja nezaučnice le tej. Glede na to, da je zaradi izstopa koalicijskih partnerjev trenutna vlada postala manjšinska, je vprašanje tudi, če je lahko uspešna ter če je sploh še sposobna izvesti kakšno reformo (po Slowwwenia, 2011).

Kritika te vlade je, da niti ne more odločati, njeno delovanje je blokirano, vrstijo se referendumski, ki s svojo nizko udeležbo kažejo, da tudi ljudstvo noče odločati, poleg tega pa so tudi vsi neuspešni. Nezainteresiranost Slovencev za aktualno politiko je zaradi nemoči oziroma nesposobnosti reševanja problemov s strani slovenske politike z dneva v dan večja. Vendar rešitev ni v stanju brez vlade, kajti potrebna je reforma vlade kot pa alternativa, da bi ostali v brezvladju, saj takšno stanje privedlo do radikalne uvedbe rušilnega neoliberalizma. Štefančič pravi, da je tržni liberalizem najboljše, a tudi najbolj nemoralno, najbolj brezdušno in najbolj brezosebno orodje za pljenje družbenega premoženja in za družbeno razslojevanje (po Štefančič, 2011).

V stranki SDS so si prizadevali za uvedbo večinskega sistema, vendar proporcionalni sistem pri nas omogoča, da v Državni zbor pride večje število strank, ki se morajo za dosego večine med seboj konstantno povezovati. Ravno zaradi tega, ker se med sabo povezujejo tako različne stranke, so slovenske vlade nagnjene k nestabilnosti, v veliki meri pa k temu pripomore še volilni prag, ki je v Sloveniji prenizek. Višji volilni prag bi tako omogočil večjo trdnost vlade, lažje in učinkovitejše upravljanje države ter večjo programsko jasnost koalicij in s tem tudi pripomogel k večji odgovornosti vlade za njeno delo (Pogorelec, 2006, 251). Po drugi strani pa bi uvedba večinskega sistema privedla do popolne polarizacije strankarskega sistema, kjer bi se v politični areni ohranili le še dve večji stranki, zaradi tega pa bi se slovenska družba še bolj razslojila, politična usmeritev celotne države pa bi postala usmeritev zgolj na dve različni poti. Alternativne opcije kot so ostale manjše stranke in civilna združenja bi zaradi tega imele še manj možnosti politične agitacije in osvojitve politične oblasti.

## 7.7 DVAJSET LET SAMOSTOJNOSTI

Letos mineva 20 let od samostojnosti Republike Slovenije. Težave ob nastanku slovenske države so bile večplastne, saj je šlo poleg osamosvojitve tudi za proces vzpostavitve večstrankarske demokracije in tržnega sistema. Slovenska država je nastala v času, ko so bile naloge klasične nacionalne države že presežene in so mnogo svojih nalog že izgubile. Zaradi majhnosti so šibke tudi naše elite, kar se je hitro pokazalo na vseh področjih, še posebej v gospodarstvu (Urad vlade RS za komuniciranje, 2011).

**Slika 6: Dvajset let samostojnosti RS**



Vir: Urad vlade RS za komuniciranje, 2011

Razumevanje za mlado državo in njene zgodovinske travme tudi ni bilo zadostno, saj so se ob blokadah pri približevanju Evropski uniji in vstopu v Nato pojavljale frustracije ter prepričanje, da smo lahko samozadostni. »Nekritično posnemanje zahodnih držav na eni strani in zavračanje vsega, kar je bilo povezano z nekdanjo Jugoslavijo, sta bili glavni značilnosti prvega desetletja po osamosvojitvi. Močno se še danes tudi pozna, da je bila v zgodovinski nujni, da bi ujeli pravi trenutek za ustanovitev države, demokracija postavljena za nacionalne cilje.« Ob osamosvojitvi smo zaradi tega naredili tudi nekaj napak, kot na primer da smo iz registra stalnega prebivalstva izbrisali prebivalce iz drugih republik bivše Jugoslavije, to vprašanje pa še danes ni dokončno razrešeno (Urad vlade RS za komuniciranje, 2011).

Tranzicija pri nas, ki se je dolgo kazala kot zgodba o uspehu, danes kaže precej klavrno podobo. Regionalne delitve so se še povečale, razdrobljenost na majhne občine pa je tolikšna, da le redke zmorejo razvojni zagon. Nekdaj pretirano egalitarnost je zamenjal skrajni individualizem, glavni merili uspeha sta politična moč in bogastvo, kjer sredstva za doseg ciljev niso pomembna (Urad vlade RS za komuniciranje, 2011).

Vendar pa smo kljub vsemu dočakali polnoletnost, ter postali samostojna in suverena država, za kar smo si kot narod prizadevali že dolgo časa. Usoda je tokrat v naših rokah, zato si jo bomo lahko krajili sami, pa naj bo kakršna koli že bo.

## 8 ZAKLJUČEK

Oblika državne oblasti močno vpliva na položaj in vrsto vlade. V skupščinskem sistemu, kjer velja načelo enotnosti oblasti, je vlada neposredno podrejena skupščini kot nosilcu suverenosti. Iz načela delitve oblasti izhajajo predsedniški, polpredsedniški in parlamentarni sistem, znotraj katerih je položaj vlade prav tako različen. V predsedniškem sistemu so vse tri veje oblasti popolnoma enakopravne, v polpredsedniškem sistemu pa je funkcija predsednika države močno okrepljena v primerjavi s funkcijo predsednika vlade, pogosto je to kar ista oseba. V parlamentarnem sistemu je najpomembnejše razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo, delovanje in nastanek vlade pa je pogojen s podporo parlamenta.

Na oblikovanje vlade najmočnejše vplivata volilni sistem in politične stranke. V grobem poznamo večinski in proporcionalni volilni sistem. Na volitvah se na podlagi volilnega sistema oblikuje parlament, kamor pridejo samo stranke, ki so izbrale dovolj veliko podporo volivcev oziroma so uspele prestopiti volilni prag. Večinski volilni sistem omogoča preprosto oblikovanje vlade, saj pri tem sistemu dobi stranka večino, medtem ko v proporcionalnem sistemu v parlament pride več strank, ki težje sestavijo vlado, le ta sestava pa pogojuje vrsto vlade. Po volitvah so stranke spet ključne za oblikovanje vlade, saj se na podlagi volilnega izida skušajo povezati v koalicio in oblikovati potrebno večino za sestavo vlade. Predsednik države sicer podeli mandat za sestavo vlade predsedniku stranke, ki je na volitvah dobila največ glasov. Če ta stranka ne dobi potrebne večine, lahko vlado sestavijo druge stranke, lahko se tvori manjšinska vlada, ali pa politična kriza privede do ponovnih volitev. Parlament je tisti, ki podpre predsednika vlade, pri nas pa mora podpreti še njegove izbrane ministre ter s tem potrditi vlado, kar mu dodeljuje večjo moč v primerjavi z ostalimi parlamentarnimi sistemi.

V Sloveniji ima parlament kljub načelu delitve oblasti torej nekoliko večje pristojnosti. Vlada mora biti pri nas s strani Državnega zbora imenovana dvakrat, saj je najprej potrebno imenovati predsednika vlade, nato pa še njegovo ministrsko ekipo. Državni zbor na predlog predsednika vlade najprej potrdi predsednika vlade, ta pa si nato izbere ministrsko ekipo. Vsak minister se more pred ustreznim delovnim telesom predstaviti, Državni zbor pa na koncu glasuje še o imenovanju ministrov. Le to postopek zaplete in podaljša proces oblikovanja vlade, poleg tega pa obstaja možnost, da istočasno obstajata dva predsednika vlade, eden v odstopu, drugi pa še brez ministrske ekipe. Državni zbor lahko tudi izreka nezaupnico tako vladi kot posameznemu ministru, kar pomeni da ima parlament pri nas velik vpliv na oblikovanje in delovanje vlade.

Odločanje vlad je dokaj kompleksen pojem, saj na odločanje vpliva vrsta dejavnikov. Pri odločanju imajo velik vpliv posamezne stranke oziroma koalicio strank, ki tvori vlado in ima tudi večino v parlamentu, saj brez večine vlada ne bi imela podpore za svoje delovanje. Posamezne vlade se odločajo tako predvsem zaradi svoje politične oziroma strankarske usmeritve, torej zaradi programa, s pomočjo katerega so agitirale in na parlamentarnih volitvah apelirale volivcem. Program pogojuje kateri problemi so za stranko pomembni ter kakšen je njihov način reševanja teh problemov. Ker je v proporcionalnem sistemu izredno težavno, da dobi posamezna stranka sama večino v parlamentu, se zato stranke povezujejo in med sabo tvorijo koalicije, ki so formalno urejene s koalicijskimi pogodbami. Koalicijska pogodba ali sporazum je med strankami zavezujoč dokument, ki določa skupni program delovanja in prioritete pri oblikovanju in uresničevanju politik ter način vodenja koalicije.

Obstaja tudi vrsta teorij, ki se ukvarjajo z odločanjem na splošno. Med pomembnejše sodijo teoriji o družbeni in javni izbiri. Predvsem teorija javne izbire se ukvarja z razlogi in analizo posameznikovih odločitev. Prav tako je pri odločanju posamezne vlade pomemben politično-gospodarski cikel, saj si vlada oziroma vladajoča politična opcija predvsem pred volitvami z raznimi reformami in političnimi odločitvami prizadeva obdržati oblast.

**Hipoteza 1:** Oblika državne oblasti vpliva na položaj in pristojnosti vlade.

Ta hipoteza je potrjena, saj sem ugotovil da oblika državne oblasti močno vpliva na položaj in pristojnosti vlade. Skupščinski sistem izhaja iz enotnosti oblasti, kjer je vlada povsem podrejena parlamentu. V predsedniškem sistemu so zakonodajna, izvršna in sodna oblast povsem ločene med sabo, ti organi pa so povsem enakopravni in se med sabo nadzorujejo ter omejujejo. V polpredsedniškem sistemu je močno poudarjena vloga vodje države. V parlamentarnem sistemu je najbolj poudarjen odnos med izvršilno in zakonodajno vejo oblasti. Vlada je pri svojem delu odgovorna parlamentu, njen obstoj pa je odvisen od podpore parlamenta.

**Hipoteza 2:** Volilni sistem pomembno vpliva na oblikovanje in odločanje posamezne

Tudi volilni sistem pomembno vpliva ne le zgolj na oblikovanje, temveč posledično tudi na odločanje posamezne vlade. Razlika med proporcionalnim in večinskim sistemom je precejšnja, saj večinski sistem omogoča sestavo parlamenta predvsem iz dveh strank, medtem ko v proporcionalnem volilnem sistemu v parlament navadno pride več strank, ki morajo za doseg oblasti tvoriti koalicije. Koalicijsko združevanje vpliva na odločanje vlade, saj morajo stranke za učinkovito sodelovanje sprejemati razne kompromise in skušati sodelovati med sabo.

**Hipoteza 3:** Odločanje vlade je mnogo bolj tajno od odločanja v parlamentu.

Ta hipoteza je težko dokazljiva, vsekakor pa je načeloma politika v parlamentu mnogo odmevnejša od vladne. Menim, da tiči razlog v tem, da so v parlamentu predstavniki vseh strank, tako koalicijskih kot opozicijskih, vlado pa tvorijo zgolj pripadniki koalicije. Opozicija v parlamentu skrbi za javno polemiko političnih rešitev, medtem ko vlada odloča o tekočih zadevah mnogo bolj subtilno in brez neposrednega nasprotovanja. Odločanje vlade je zato lahko bolj enostransko, individualno, pogosto pa tudi dokaj koruptivno. Izredno zgovoren je primer Italije, kjer je vlada že po sprejetju zakona naknadno dodala amandma, opozicija in tudi koalicijski partnerji pa niti niso vedeli za to (po Hočevnar, 2011).

V Sloveniji imamo torej na podlagi proporcionalnega volilnega sistema v Državnem zboru večje število strank. Problem tega je, da so stranke, ki se povezujejo v koalicijo med sabo precej različne, kar lahko privede do nesporazumov in posledično do nestabilnosti vlade. Poleg programske različnosti strank je za sestavo parlamenta pomemben tudi volilni prag, ki je pri nas v primerjavi z drugimi državami precej nizek. Višji volilni prag bi zmanjšal število strank, ki pridejo v parlament, posledično pa bi povečal stabilnost vlade, kar bi pomenilo tudi učinkovitejše upravljanje države. Po drugi strani pa bi povsem polariziral politično areno in s tem zmanjšal število strank ter njihovih alternativnih programov, hkrati pa bi se zmanjšala tudi ponudba političnih opcij, med katerimi lahko izbirajo volivci. Iz tega sklepam, da zakonodajni okvir, ki določa obliko državne oblasti in razmerja med različnimi vejami oblasti ter volilni sistem močno vplivata na oblikovanje, delovanje in odločanje vlade.

## LITERATURA IN VIRI

### SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE

- BREZOVŠEK, Marjan, HAČEK, Miro, ZVER, Milan (2008). *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- FINK-HAFNER, Danica (2001). *Politične stranke*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- GRAD, Franc (2000). *Parlament in vlada*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- GRAD, Franc (2004). *Volitve in volilni sistem*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- GRAD, Franc, KAUČIČ, Igor (2008). *Ustavna ureditev Slovenije. Peta spremenjena in dopolnjena izdaja*. GV založba, Ljubljana.
- GRAD, Franc, KAUČIČ, Igor, RIBIČIČ, Ciril, KRISTAN, Ivan (1999). *Državna ureditev Slovenije. Tretja spremenjena in dopolnjena izdaja*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- LIPSET, Seymour Martin (1995). *The encyclopedia of democracy*. Congressional Quarterly, Washington, D.C.
- POGORELEC, Janez (2006). *Politična odgovornost*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- RIKER, William H. (1962). *The theory of political coalitions*. New Haven, London, Yale University
- SETNIKAR CANKAR, Stanka, KLUN, Maja, ARISTOVNIK, Aleksander, PEVCIN, Primož (2008). *Ekonomika javnega sektorja s proračunskim financiranjem*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- SMODEJ, Vera (2002). *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Visoka šola za upravljanje in poslovanje, Ljubljana.
- SRUK, Vlado (1995). *Leksikon politike*. Obzorja, Maribor.
- VIRANT, Grega (2004). *Pravna ureditev javne uprave*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- ZAJC, Drago (2000). *Parlamentarno odločanje*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- ZAJC, Drago (2004). *Razvoj parlamentarizma. Funkcije sodobnih parlamentov*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- ZAJC, Drago (2009). *Oblikovanje koalicij v Srednji Evropi: (Primer Nemčije, Avstrije in Italije ter Poljske, Češke, Madžarske in Slovenije). Poskus analize s poudarkom na obdobju po zadnjem valu demokratizacije*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

## PREDPISI

- Zakon o Vladi Republike Slovenije. Ur.l. RS, št. 4/1993, 71/1994, 23/1996, 47/1997, 23/1999-ZSOVA, 119/2000, 30/2001, 52/2002-ZDU-1, 123/2004, 24/2005-UPB1, 109/2008, 55/2009 Odl.US: U-I-294/07-16, 38/2010-ZUKN
- Poslovnik Vlade Republike Slovenije. Ur.l. RS, št. 43/2001, 54/2003, 103/2003, 114/2004, 26/2006, 21/2007, 32/2010, 73/2010
- Poslovnik Državnega zbora. Ur.l. RS, št. 35/2002, 60/2004, 64/2007, 92/2007-UPB1, 105/2010

## INTERNETNI VIRI

- Vlada Republike Slovenije (2011). Sestava vlade. Dostopno 1.8.2011 na: [http://www.vlada.si/si/o\\_vladi/organiziranost\\_in\\_pristojnosti/sestava\\_vlade/](http://www.vlada.si/si/o_vladi/organiziranost_in_pristojnosti/sestava_vlade/)
- Vlada Republike Slovenije (2011). Prejšnje vlade. Dostopno 1.8.2011 na: [http://www.vlada.si/si/o\\_vladi/prejsnje\\_vlade/](http://www.vlada.si/si/o_vladi/prejsnje_vlade/)
- Urad vlade RS za komuniciranje (2011). Republika Slovenija, dvajset let samostojnosti. Dostopno 1.8.2011 na: <http://www.dvajset.si/>
- Statistični urad Republike Slovenije (2008). Volitve v državni zbor RS. Dostopno 8.8.2011 na: [http://www.stat.si/novica\\_prikazi.aspx?id=1947](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=1947)
- Zares (2008). Uvedba vinjet - korak nazaj. Dostopno 15.8.2011 na: <http://www.zares.si/uvedba-vinjet-korak-nazaj/>
- BERNARD, Vesna, ROGLIČ, Meta (2008). Osnutek koalicijske pogodbe SD po mnenju partneric premalo konkreten. Dostopno 18.8.2011 na: <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/1042213064>
- MMC RTV Slovenija (2010). Večina poslancev za ukinitvev brezplačne dijaške prehrane. Dostopno 18.8.2011 na: <http://www.rtv slo.si/slovenija/vecina-poslancev-za-ukinitev-brezplacne-dijaske-prehrane/226511>
- Slowwwenia (2011). Je manjšinska vlada lahko uspešna? Dostopno 22.8.2011 na: <http://slowwwenia.ena.com/Novice/Politika/Je-manjsinska-vlada-lahko-uspesna.html>
- ŠTEFANČIČ, Marcel (2011). Življenje brez vlade? Dostopno 22.8.2011 na: [http://www.mladina.si/tednik/201115/zivljenje\\_brez\\_vlade](http://www.mladina.si/tednik/201115/zivljenje_brez_vlade)
- HOČEVAR, Tone (2011). Varčevalni ukrepi po vitezovi meri. Dostopno 22.8.2011 na: <http://www.delo.si/novice/svet/varcevalni-ukrepi-po-vitezovi-meri.html>

## PRILOGE

### PRILOGA 1: Splošni podatki o volitvah v državni zbor, Slovenija, 1990-2008

	1990 *	1992	1996	2000	2004	2008
Število volilnih upravičencev	1.491.471	1.491.374	1.542.218	1.586.695	1.634.402	1.696.437
Število volišč	1.600	3.855	3.534	3.492	3.825	3.386
Število volilnih enot	14	8	8	8	8	8
Posebni volilni enoti za narodni skupnosti	2	2	2	2	2	2
Število volilnih okrajev	88	88	88	88	88	88
Volilni prag za vstop v državni zbor (%)	2,5	3,3	3,3	4	4	4
Kandidatne liste, ki so prišle v državni zbor	9	8	7	8	7	7
Volilna udeležba (%)	83,5	85,9	73,7	70,4	60,6	63,1
Izvoljeni poslanci	80	90	90	90	90	90
Delež žensk (%)	18,7	13,3	7,8	13,3	12,2	13,3
Trajanje poslanskega mandata (v letih)	4	4	4	4	4	4

\* Leta 1990 so volitve potekale v Družbenopolitični zbor, od leta 1992 dalje pa v Državni zbor RS.

Vir: Državna volilna komisija v Statistični urad Republike Slovenije, 2011



**PRILOGA 2:** Deleži glasov, ki so jih dobile kandidatne liste na volitvah v državni zbor, Slovenija, 1990-2008

Kandidatne liste	1990 *	1992	1996	2000	2004	2008
<b>SKUPAJ</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Socialni demokrati (SD) **	17,3	13,6	9,0	12,1	10,2	30,5
Slovenska demokratska stranka (SDS)	7,4	3,3	16,1	15,8	29,1	29,3
Zares - Nova politika	-	-	-	-	-	9,4
Demokratska stranka upokojencev Slovenije (DeSUS)	-	-	4,3	5,2	4,0	7,5
Slovenska nacionalna stranka (SNS)	-	10,0	3,2	4,4	6,3	5,4
Liberalna demokracija Slovenije (LDS)	14,5	23,5	27,0	36,3	22,8	5,2
Slovenska ljudska stranka (SLS)	12,6	8,7	19,4	-	6,8	-
Slovenska ljudska stranka (SLS) + Stranka mladih Slovenije (SMS)	-	-	-	-	-	5,2
Slovenska ljudska stranka (SLS) + Slovenski krščanski demokrati (SKD)	-	-	-	9,5	-	-
Nova Slovenija Krščanska ljudska stranka (Nsi)	-	-	-	8,6	9,1	3,4
Slovenski krščanski demokrati (SKD)	13,0	14,5	9,6	-	-	-
Zeleni Slovenije (ZELENI)	8,8	3,7	-	-	-	0,5
Demokratska stranka Slovenije (DS)	9,5	5,0	-	-	0,3	-
Socialistična zveza Slovenije (SZS - SZDL)	5,4	-	-	-	-	-
Slovenska obrtniška stranka (SOS)	3,5	-	-	-	-	-
Lipa	-	-	-	-	-	1,8
Slovenija je naša (SJN)	-	-	-	-	2,6	-
Aktivna Slovenija (AS)	-	-	-	-	3,0	-
Stranka mladih Slovenije (SMS)	-	-	-	4,3	-	-
Drugi	8,1	17,7	11,3	3,8	5,8	2,0

\* Leta 1990 so volitve potekale v Družbenopolitični zbor, od leta 1992 dalje pa v Državni zbor RS.

\*\* Na volitvah 1990 - 2004 so Socialni demokrati (SD) nastopali pod imenom Združena lista socialnih demokratov (ZLSKD).

Vir: Državna volilna komisija v Statistični urad Republike Slovenije, 2011

**PRILOGA 3:** Poslanke in poslanci po kandidatnih listah, Slovenija, 1990-2008

Kandidatne liste	1990*	1992	1996	2000	2004	2008
<b>SKUPAJ</b>	<b>80</b>	<b>90</b>	<b>90</b>	<b>90</b>	<b>90</b>	<b>90</b>
Socialni demokrati (SD) **	14	14	9	11	10	29
Slovenska demokratska stranka (SDS)	6	4	16	14	29	28
Zares - Nova politika	-	-	-	-	-	9
Demokratska stranka upokojencev Slovenije (DeSUS)	-	-	5	4	4	7
Slovenska nacionalna stranka (SNS)	-	12	4	4	6	5
Slovenska ljudska stranka (SLS) + Stranka mladih Slovenije (SMS)	-	-	-	-	-	5
Liberalna demokracija Slovenije (LDS)	12	22	25	34	23	5
Nova Slovenija Krščanska ljudska stranka (NSi)	-	-	-	8	9	-
Lista za pravičnost in razvoj (LPR)	-	-	-	-	-	-
Zeleni Slovenije (ZELENI)	8	5	-	-	-	-
Slovenska ljudska stranka (SLS)	11	10	19	-	7	-
Slovenski krščanski demokrati (SKD)	11	15	10	-	-	-
Demokratska stranka Slovenije (DS)	8	6	-	-	-	-
Socialistična zveza Slovenije (SZS - SZDL)	5	-	-	-	-	-
Slovenska obrtniška stranka (SOS)	3	-	-	-	-	-
Slovenska ljudska stranka (SLS) + Slovenski krščanski demokrati (SKD)	-	-	-	9	-	-
Stranka mladih Slovenije (SMS)	-	-	-	4	-	-
Italijanska narodna skupnost	1	1	1	1	1	1
Madžarska narodna skupnost	1	1	1	1	1	1

\* Leta 1990 so volitve potekale v Družbenopolitični zbor, od leta 1992 dalje pa v Državni zbor RS.

\*\* Na volitvah 1990 - 2004 so Socialni demokrati (SD) nastopali pod imenom Združena lista socialnih demokratov (ZLSKD).

Vir: Državna volilna komisija v Statistični urad Republike Slovenije, 2011