

LOKALNA DEMOKRACIJA III

Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe
lokalne samouprave v Republiki Sloveniji

MIRO HAČEK
(urednik)

Ljubljana, 2009

LOKALNA DEMOKRACIJA III

Miro HAČEK (ur.)

Izdajatelj in založnik: FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Za založbo: Hermina KRAJNC

Copyright © po delih in v celoti FDV 2009, Ljubljana.

Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.

Vse pravice pridržane.

Recenzenta: dr. Bogomil Ferfila in dr. Drago Zajc

Jezikovni pregled: Grega Rihtar

Naslovnica: Klemen Novak

Prelom: Beton & Vrbinc d. n. o.

Tisk: NTD, d. o. o.

Knjiga se tiska kot sprotni tisk.

Izid knjige je finančno podprla Agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

352(497.4)(082)

LOKALNA demokracija III. Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji / Miro Haček (urednik). - Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2009

ISBN 978-961-235-365-0

246182656

KAZALO

UVODNA BESEDA.....	5
1. Marjan Brezovšek RACIONALNOST LOKALNE SAMOUPRAVE IN PREUČEVANJE LOKALNE DEMOKRACIJE	7
2. Marjan Brezovšek LOKALNA DEMOKRACIJA IN POLITIČNA PARTICIPACIJA: PRIMER SLOVENIJE	25
3. Damjan Lajh PARTICIPACIJA SUBNACIONALNIH AKTERJEV V PROCESIH EVROPSKEGA POVEZOVANJA	51
4. Miro Haček NEODVISNI KANDIDATI IN NEODVISNE LISTE NA LOKALNIH VOLITVAH V OBDOBJU 1994–2006	67
5. Miro Haček in Irena Bačlija KOALICIJSKO POVEZOVANJE V SLOVENSКИH OBČINAH: MANDATA 1998–2002 IN 2002–2006.....	83
6. Irena Bačlija VLOGA IN POLOŽAJ ROMSKEGA SVETNIKA V SLOVENSКEM SISTEMU LOKALNE SAMOUPRAVE	107
7. Gaja Gologranc PROBLEMATIKA REGIONALIZACIJE V SLOVENSКEM SISTEMU LOKALNE SAMOUPRAVE	123
8. Simona Kukovič NALOGE IN PRISTOJNOSTI POKRAJIN: DECENTRALIZACIJA ALI DEKONCENTRACIJA?	139
9. Miro Haček UPRAVNO-POLITIČNI ODNOSI V SLOVENSКИH OBČINAH: EMPIRIČNA RAZISKAVA	157

10. Vilma Milunovič	
PREGLED SISTEMA FINANCIRANJA OBČIN	
V ZADNJEM DESETLETJU	173
11. Marjan Brezovšek	
TERITORIALNA ORGANIZACIJA LOKALNE SAMOUPRAVE	
IN VELIKOST OBČIN: SLOVENIJA V PRIMERJAVI S SREDNJO	
IN VZHODNO EVROPO	197
POVZETKI V ANGLEŠKEM JEZIKU	217
INDEKS	225

UVODNA BESEDA

Leta 1991 sprejeta nova Ustava RS je med drugim zagotovila tudi lokalno samoupravo, s čimer se je Republika Slovenija pridružila tistim sodobnim državam v Evropi in zunaj nje, ki priznavajo pravico državljanov, da sodelujejo pri opravljanju javnih zadev. Ta pravica se najbolj neposredno uresničuje prav na lokalni ravni. Letos teče že petnajsto leto od konstituiranja novega, demokratičnega in sodobnega sistema lokalne samouprave, kljub temu pa je lokalni demokraciji v javnem diskurzu namenjena dokaj majhna pozornost, kar še zlasti drži pri področju participacije prebivalcev lokalne skupnosti pri odločanju. Čeprav se večina študij političnih sistemov osredotoča na osrednje državne institucije in oblikovanje politik, pa je za razumevanje narave politične dejavnosti nasploh pomembno tudi raziskovanje istih dejavnosti tudi na subnacionalnih ravneh. Knjiga z naslovom »Lokalna demokracija III.: Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji« poskuša zapolniti omenjeno praznino in predvsem z analizo različnih vidikov politične participacije (lokalnih) akterjev v različnih fazah političnega procesa prikazati vso razsežnost delovanja lokalnega političnega sistema v praksi.

Pričujoča knjiga je v prvem delu osredotočena predvsem na analizo participatornih razsežnosti lokalne demokracije, pri čemer smatramo, da so kljub nespornemu pomenu lokalnih volitev za lokalno demokracijo prav neposredne oblike lokalne demokracije tiste, ki občane *de facto* uvažajo v proces implementacije lokalne samouprave. Čeprav nismo zajeli vseh možnih razsežnosti lokalne demokracije, pa je iz vsebine knjige razvidno, da smo raziskali ključne elemente participatornih procesov na lokalni ravni. Ugotavljamo, da vzorec politične participacije na lokalni ravni sestavljajo kritični občani, upadanje zaupanja v institucije in politične elite, zmanjševanje lojalnosti do tradicionalnih političnih strank in pojav tako imenovanih neodvisnih kandidatov in neodvisnih list in povečanje nekonvencionalnih oblik politične participacije. V prispevkih različnih avtorjev a) analiziramo različne vidike mobilizacije subnacionalnih akterjev pri evropskem povezovanju in na zastopanje subnacionalnih interesov na nadnacionalni ravni, b) predstavljamo rezultate obsežne empirične raziskave o zakonitostih koalicijskega povezovanja v slovenskih občinah v mandatih 1998–2002 in 2002–2006, c) podrobno analiziramo vlogo in položaj romskega svetnika v občinskih svetih devetnajstih slovenskih občin, kjer je tovrsten element pozitivne diskriminacije bil pred osmimi leti z velikim nezaupanjem uveden, d) analiziramo upravno-politične odnose v slovenskih občinah, pri čemer ugotavljamo, da razlike med župani in direktorji občinskih uprav niso v sozvočju z Wilsonovo dihotomijo med upravo in politiko in ne podpirajo izhodišč, na katerih

temelji klasični model odnosa med upravo in politiko, e) analiziramo spremembe in delovanja sistema financiranja občin v zadnjem desetletju ter f) dva prispevka namenjamo tudi analizi dogajanja v zvezi z neuspehim uvajanjem širše ravni lokalne samouprave v Republiki Sloveniji.

Pri svojih analizah in predstavitev smo skušali biti kar najbolj aktualni in izčrpni, predstaviti najbolj izpostavljene in kritične elemente lokalne demokracije in s svojim prispevkom pristaviti droben kamenček k nadaljnemu utrjevanju lokalne demokracije na Slovenskem.

Miro Haček

RACIONALNOST LOKALNE SAMOUPRAVE IN PREUČEVANJE LOKALNE DEMOKRACIJE

MARJAN BREZOVŠEK*

Avtor v prispevku obravnava predvsem proučevanje lokalne demokracije z vidika racionalnosti lokalne samouprave oziroma razmerja med etično in utilitarno upravičenostjo. V uvodu najprej opredeli začetek preučevanja lokalnega političnega življenja (elitisti, pluralisti). Temu sledijo novejši pristopi k preučevanju lokalne politike, med katerimi so izpostavljeni zlasti local governance, post-fordizem, nova politična kultura in teorija racionalne izbire. Normativni model proučevanja lokalne demokracije izhaja iz vrednot avtonomije, participacije in učinkovitosti lokalne samouprave. Vzorec politične participacije in učinkovitosti na lokalni ravni je sestavljen iz kritičnih državljanov, upadanja zaupanja v institucije in politične elite, zmanjšanja lojalnosti tradicionalnim političnim strankam, manjše volilne udeležbe in povečanja nekonvencionalnih oblik politične participacije. Avtor obravnava tudi različne koncepte lokalne demokracije: predstavniško, uporabniško, omrežno in participativno.

* Marjan Brezovšek je izredni profesor za področje politologije na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani.

UVOD

V najširšem smislu predstavlja lokalna samouprava temeljno obliko teritorialne organizacije oblasti in najširši okvir uresničevanja samouprave občanov, ki živijo na določenem področju. Lokalna skupnost pa je temeljna oblika samouprave občanov in osnovna oblika organiziranja skupnosti, v kateri državljani neposredno uresničujejo svoje pravice in zadovoljujejo svoje potrebe. »Občina je edina skupnost, ki je tako naravna, da jo ljudje oblikujejo povsod, kjer se sami od sebe zbirajo.« (Tocqueville)

Od tod izvira pri številnih teoretikih razumevanje lokalne samouprave kot demokratične institucije in neposredno povezovanje lokalne samouprave z demokracijo. »Demokracija ni nikjer dobro delovala brez velikega deleža lokalne samouprave.« (Hayek) Demokratičnost lokalne samouprave temelji na možnosti najširše in neposredne udeležbe občanov pri urejanju javnih zadev in nadzoru oblasti. »Samo tam, kjer obstaja možnost, da se odgovornost nauči in utrjuje pri zadevah, s katerimi je seznanjena večina ljudi, kjer se postopki vodijo z zavestjo o svojem bližnjem, ne pa kot nekakšno teoretično znanje o potrebah drugih ljudi, samo tam, kjer običajni človek lahko stvarno sodeluje pri javnih zadevah, ker se nanašajo na svet, ki ga pozna,« je ta demokratičnost lokalne samouprave v ospredju (Hayek).

Svoje proučevanje demokratičnih institucij je Tocqueville začel, in to ne slučajno, prav z lokalno skupnostjo in samoupravo občanov v njej. V lokalni skupnosti in lokalni samoupravi je videl ta pisec prostor svobode občanov, ki je pomemben ne samo za njihovo svobodo v lokalni skupnosti, pač pa tudi za svobodo v politični skupnosti sploh. »Prav v občini se nahaja moč svobodnih narodov. Občinske institucije so za svobodo to, kar so osnovne šole za znanost: svobodo približajo narodu in mu omogočijo njeno udejanjanje in ga navaja na njeno uporabo. Brez občinskih institucij si nek narod lahko ustvari svobodo oblasti, ne more pa imeti svobodnega duha.« (Tocqueville)

Lokalna samouprava je tudi oblika omejevanja oblasti preko sistema delitve oblasti med različnimi ravnmi oblasti in v tem smislu tudi predpostavka demokratično oblikovane države. V tem okviru »je bil boj za lokalno demokracijo tudi boj za demokracijo v okviru avtokratične države« (Kelzen). V novejši literaturi pa se lokalna samouprava proučuje ne samo z vidika demokratičnosti, ampak tudi z vidika učinkovitosti. »Najučinkovitejše upravljanje bi zagotovila tista uprava, ki predstavlja kombinacijo različnih ravnmi in ne tista, ki je centralizirana.« (Tullock) Na lokalni ravni se interesi in potrebe državljanov najučinkovitejše uresničujejo, ker je ta oblast najbližja ljudem in podvržena njihovemu nadzoru. Racionalnost lokalne samouprave je tako razpeta med utilitarno in etično upravičenost.

LOKALNA SAMOUPRAVA MED UČINKOVITOSTJO IN/ALI ETIKO

Argumenti, ki upravičujejo obstoj lokalne samouprave, se tako gibljejo med koristnostjo, ki favorizira interese oblasti kot celote (učinkovitost, stabilnost), ter širšo in boljše osmišljeno etično podlago, vzpostavljeno na liberalni podlagi in argumentih, da bi morale institucije vladanja obstajati, ne glede na interese centralne oblasti. Prevlada centralne oblasti nad strukturo lokalne (samo)uprave je bila (še) v 19. stoletju zelo sporna zadeva, njeno zmagoslavje pa datira iz začetka 20. stoletja, ko so velike nacionalne politične stranke začele pridobivati volilne glasove z obljubami, da bodo zagotovile socialni in gospodarski napredek in v tem okviru tudi učinkovito izvajanje javnih služb, kar se je zgodilo na račun neodvisnosti lokalne (samo)uprave (Chandler 2007). Za našo razpravo je zato pomembno zlasti vprašanje racionalnosti tega razvoja, ko utilitarna upravičenost lokalne samouprave prevlada nad pravico do lokalne samouprave, vrednost koristi nad notranjimi, pravimi, resničnimi vrednotami sistema.

Smatramo, da je etična upravičenost lokalne samouprave kot bistvenega elementa v okviru (demokratskega) političnega sistema vzpostavljena sama po sebi in ne preprosto kot kreacija države. Utilitarna upravičenost je zasnovana na argumentih, da je lokalna oblast predvsem sredstvo za učinkovito izvajanje javnih služb in da omogoča učinkovitejše odločanje in zato stabilnost v okviru celotne države. Vrednost lokalne (samo)uprave je tako samo v tem ali tolikšna kot služi namenom druge institucije oziroma njene aktivnosti. Etična upravičenost vrednoti lokalno samoupravo kot neposredno izpopolnjevanje in uresničevanje moralno zaželenih namenov in seveda zagovarja obstoj lokalne samouprave, ne glede na potrebe države, tako da država ne sme posegati v delovanje lokalne samouprave in njen etični *raison d'être*. Utilitarno upravičenost lokalne (samo)uprave je v moderni obliki razvil v svojem pisanju Bentham (1973: 216–227), ki ugotavlja za Veliko Britanijo, da je nacionalni parlament tisto suvereno telo, ki s svojo reprezentativnostjo določa največjo srečo za največje število ljudi, posledično pa morajo biti vsi drugi organi države podrejeni parlamentu. Da bi zagotovili učinkovito delovanje javnih služb, morajo nižji organi oblasti s svojimi omejenimi pravicami delovati v skladu in v imenu Centra (Bentham 1967: 126–127). Benthamove ideje je najprej razvil John Stuart Mill, ki zatrjuje, da je upravna decentralizacija sicer nujna za učinkovito vladanje, kajti parlament in centralni organi oblasti ne smejo biti preobremenjeni z zadevami lokalne uprave, pa tudi ne poznajo dovolj lokalne okoliščine za učinkovito upravljanje lokalnih zadev. Lokalna uprava tako zagotavlja stabilnost nacionalnega liberalno demokratičnega sistema, kajti ni mogoče pričakovati, da bo vsak državljani resnejše vplival na nacionalne politike (Mill 1975: 375). Stabilnost in napredek pa nista mogoča, če državljani nimajo vpliva na politične

procesu, pri čemer je vrednost lokalne (samo)uprave v tem, da omogoča prav to udeležbo državljanov v politiki preko odločanja na lokalni ravni. Sodelovanje državljanov na lokalni ravni pa ima tudi pomembno vlogo pri vzgoji in socializaciji prihodnjih generacij političnih aktivistov. Mill si je torej prizadeval za vzpostavitev stabilne liberalne demokracije, ki naj jo vodi izobrazena elita (Chandler 2006).

Podlago za etično upravičenost lokalne samouprave sicer lahko zasnujemo tudi na delih J. S. Milla, seveda ne na zgoraj citiranem poglavju v knjigi z naslovom *Essay Concerning Representative Government*, pač pa z logiko njegovih argumentov o svobodi za skupine ljudi v njegovem delu *Essay on Liberty*. V njej Mill (1975: 125) trdi, da morajo biti posamezniki svobodni v svojem delovanju in ne škodujejo drugim. V primeru, ko se izvoljena lokalna oblast preko svojih predstavnikov odloči, da bo sporazumno v okviru skupnosti izpeljala akcijo v kolektivno korist, potem mora imeti lokalna oblast svobodo delovanja brez zunanjih posegov. Podobne argumente proti centralizaciji je razvil v tistem času tudi Joshua Toulmin Smith, ki je centralizacijo označil kot zaviralno za učinkovit razvoj. Skupnost se oblikuje organsko in odloča odprto in demokratično o politikah, ki zadevajo to skupnost (Chandler 2007). Te ideje pa niso bile posebej izvirne, saj so jih že prej razvili v ZDA očetje ameriške ustavnosti (*The Federalist Papers*), pozneje pa reflektiral Tocqueville.

Upravičenost lokalne samouprave, ki je utemeljena na individualistični teoriji, da takšen sistem učinkovitejše zagotavlja svobodo posameznih državljanov, kot pa večja ali širša skupnost, to je država, pa nudi seveda predvsem negativne argumente za majhne in atomizirane lokalne skupnosti. Svoboda, ki ne vsebuje sodelovanja (kooperacije) z drugimi, kot ugotavlja Nozick, je le skromna pridobitev, zlasti še z vidika kolektivističnih teorij (Rousseau, Hegel). Svoboda mora biti zagotovljena s političnim sistemom, ki dovoljuje skupnostim, da oblikujejo odločitve, ki vzajemno vplivajo na njihove člane s priznanjem vrednot skupne podpore in tolerance. Poleg individualne svobode mora etična upravičenost vsebovati tudi zagotavljanje svobode skupnosti, ki je vzpostavljena na vrednotah vzajemnega sodelovanja in empatije. Etična upravičenost lokalne samouprave vsebuje torej tudi svobodo skupnosti, ko se ljudje vzajemno strinjajo s kolektivnim delovanjem in ne škoduje posameznikom ali skupinam izven skupnosti. Takšna moralna upravičenost pa mora biti usklajena z zahtevo po umestitvi te pravice v kontekst drugih konfliktnih zahtev po pravicah. Skupnost seveda ne more delati vsega, kar si želi, saj lahko deluje tudi tako kot država nemoralno (na primer diskriminira manjšine). Svoboda delovanja mora biti moralno sprejemljiva v okviru individualnih in kolektivnih pravic in mora s Kantove perspektive spoštovati druge kot posameznike z enako vrednostjo. Vsako skupnostno delovanje mora potekati preko demokratičnih procesov in mehanizmov. Obstajajo številni modeli demokracije in nekatere od njih, z vidika lokalne organizacije, si bomo ogledali v nadaljevanju.

PROUČEVANJE LOKALNEGA POLITIČNEGA ŽIVLJENJA

Proučevanje lokalnih razsežnosti politike vsekakor ni (bila) stalnica niti pri nas niti v svetu. Čeprav se je demokracija rodila s polisom (mestom-država), je nastanek nacionalne države konflikte in odločitve prestavil na centralno raven. Zato je »lokalna politika« dolgo časa veljala za »pritlehno politiko« (manjvredno) v primerjavi z »visoko politiko«, ki se odreja na vsedržavni ravni (v okviru parlamentov in vlad). Lokalna oblast je (bila) najpogosteje tudi »kreacija« zakonodaje. Kot takšna predstavlja problem pooblaščenca in pooblastitelja (to je tako imenovani »principal agent problem«), čeprav je ta problem največkrat prepuščen v izvrševanje vladi oziroma lokalni oblasti. Iz istega razloga bi lahko rekli, da je bilo malo pozornosti posvečeno temu s strani teoretikov demokratične konsolidacije, saj se jim je zdelo to problematično. Przeworski je tako na primer ugotavljal, da lokalna oblast lahko predstavlja podlago za separatistične elite pri izzivanju centralne oblasti in povzroča fragmentacijo države; v tem smislu celo predstavlja »stateness problem« (Przeworski 1995: 67).

Celo teorije lokalne (samo)uprave same so sprožile, vrsto resnih vprašanj o tem, kako, če sploh, lokalna oblast prispeva k demokraciji. Zgodnji teoretiki so zagotavljali, da na lokalni ravni prevladujejo elite, ki učinkovito izključujejo glasove večine državljanov (Hunter 1953: 41). Pluralisti so naproti elitističnim pogledom v šestdesetih letih zatrjevali, da je lokalna politika sestavljena iz odnosov med različnimi skupinami državljanov (»give and take«), ki sodelujejo v celoviti in zapleteni igri oblikovanja koalicij okrog različnih problemskih sklopov (na primer Dahl 1961). S pripadnostjo takšnim političnim odnosom si državljanji zagotavljajo politični glas v lokalni politiki.

Poznejši teoretiki so se večinoma nagnili k elitističnim pogledom na lokalno politično življenje. Logan in Molotch (1987) sta se na primer osredotočila na vpliv lokalnega kapitala. Ugotovila sta, da v lokalni politiki prevladujejo koalicije lokalnih podjetniških interesov, pri čemer so v ospredju trgovski in zemljiški interesi. Skupaj z nekaterimi drugimi skupinami (bankami, gradbeništvom, politiki itd.) tvorijo tako imenovano »growth machine«; ta je sposobna celo zamenjati lokalno oblast na naslednjih volitvah. To je teorija »urbanega stroja gospodarskega razvoja«. Drugi raziskovalci (na primer »urban regime theory«) ugotavljajo podobno prevlado (globalnega) kapitala pri sprejemanju političnih odločitev na lokalni ravni, pri čemer opažajo dvojno podlago oblasti, gospodarska moč je v rokah zasebnih podjetniških interesov, politična moč pa je v rokah izvoljenih politikov (uradnikov). Ti se med seboj razlikujejo, vendar pa so tudi soodvisni, tekmovanje med njimi pa omogoča različna pogajanja in prostor za upoštevanje zahtev volivcev (Goldsmith 1991).

Glede na takšno, precej negativno gledanje na vlogo »lokalne oblasti« v demokraciji, ni presenetljivo, da so se mnogi teoretiki demokra-

tične konsolidacije izognili obravnavi te ravni vladanja. Kljub temu pa je lokalna politika ohranjala in ohranja znaten pomen za vsakdanje življenje večjega dela državljanov, pa tudi za razvoj politične znanosti. Številne nove raziskovalne smeri (moč, javne politike itd.) namreč izvirajo (tudi) iz raziskav o lokalni politiki, ko se je pozornost osredotočila na dejansko delovanje lokalne oblasti. Naraščajoča pozornost za lokalno politično življenje je posledica nekaterih premikov, ki so značilni za sodobne demokracije, pri čemer gre predvsem za vse večji pomen participacije na lokalni ravni. Lokalna politika kot področje oblikovanja demokracije ima tako vzgojno vrednost (učenje politike v medsebojnem delovanju na najbližji ravni), kot tudi veliko zmožnost za ustvarjanje identitete oziroma občutka pripadnosti. Lokalni organi imajo razen tega za državljane izjemno pomembno nalogo, ko jim zagotavljajo večji del javnih storitev. Načelo subsidiarnosti je (bilo) tisto, na katerega so se sklicevali pri zagotavljanju ideje, po kateri je lokalna raven pogosto tista, ki je najprimernejša za posege, katerih cilj je reševanje poglobitvenih socialnih vprašanj, saj spodbuja dobro upravljanje in uvajanje novosti. Zdi se, da se razvija prepričanje, po katerem naj bi lokalne oblasti boljše poznale potrebe svoje skupnosti, podpirale politično participacijo ter bile dovezetnejše in odgovornejše, pa tudi učinkovitejše pri zagotavljanju storitev.

NOVEJŠI PRISTOPI K PROUČEVANJU LOKALNE POLITIKE

Na začetku 21. stoletja številne silnice znotraj in zunaj nacionalne države vplivajo na ustavljeno prakso in običaje v lokalni politiki. Razvijajo se številne in različne, neodvisne in eksperimentalne oblike lokalne politike. Načini, kako lokalni politiki, birokrati, interesne skupine in javnost delujejo v tem okviru, so v veliki meri povezani z mednarodnim gospodarstvom (globalizacijo), v naših razmerah pa tudi s tako imenovano evropeizacijo (evropsko politično skupnostjo). Spremembe na področju lokalne politike so tako razvidne od internacionalizacije gospodarstva, večjih zahtev do zasebnega sektorja pri vključevanju v javno odločanje, evropeizacije javnih politik, novih političnih izzivov (na primer migracije), oblikovanja postbirokratske države (z novim upravljanjem javnega sektorja), pa tudi premikov, v politični participaciji na lokalni ravni (John 2001).

Spremembe na lokalni ravni pa so naslednje: institucionalne multiplikacije (nove ravni in agencije), institucionalna obnova (decentralizacija, novi javni menedžment), močnejša horizontalna povezanost (javni in zasebni sektor), nove mednarodne povezave lokalnih ravni oblasti, inovacije v lokalni politiki (na primer regionalno načrtovanje), prenova centralne iniciative, novi mehanizmi kontrole in odgovornosti, izboljšane

metode vodenja na lokalni ravni in druge (Stoker 1998). Vse te spremembe so med seboj povezane, skupaj pa sestavljajo premik lokalnega političnega sistema – od lokalne (samo)uprave k *local governance* (John 2001). To pa pomeni, da mora preučevanje lokalnega političnega življenja segati do vseh tistih dejavnikov, ki sodelujejo pri sprejemanju javnih odločitev.

Local governance je fleksibilen vzorec javnega sprejemanja odločitev, ki je utemeljen na ohlapnejših mrežah posameznikov. Zamisel počiva na ideji, da javne odločitve niso več utemeljene na hierarhično organizirani birokraciji, pač pa se odvijajo v dolgoročnih odnosih med ključnimi posamezniki, ki zasedajo različne položaje na različnih ravneh. Ta model ne opisuje samo bolj mrežne oblike lokalne politike, pač pa se nanaša tudi na sposobnosti lokalnega sistema oblasti za koordinacijo politik in reševanje javnih problemov v zapletenih razmerah (Pierre 2000). Gre za samoorganizirano, interorganizacijsko mrežo, za katero so značilni soodvisnost izmenjave virov, ustrezna pravila igre in znatna avtonomija (od države). Novi sistem organizacije lokalne oblasti ima tako večje število institucij, bolj decentrirano in fragmentirano upravljavsko strukturo, bolj ekstenzivno organizirane mreže in mednarodne povezave, predstavniške demokracije so dopolnjene z novimi oblikami sodelovanja ljudi pri odločanju, politike so inovativnejše, centralna oblast se decentralizira, vodenje pa je individualno v nasprotju s prejšnjim kolegijskim in klientelističnim vodenjem.

Podoben, čeprav manj ustrezen, je koncept v okviru teorije regulacije (Aglietta 1979; Boyen 1990); označen je kot premik od formalizma k post-fordizmu. Fordistična regulacija vključuje široke linije birokracije v organizaciji lokalne politike ter uniformni način regulacije zasebne sfere. Birokratska struktura lokalne oblasti se v post-fordističnem obdobju fragmentira zaradi upravljavskih reform in pogodbenih odnosov z zasebno sfero pri izvrševanju javnih služb. Postopki regulacije postajajo prožnejši; hierarhične linije niso več primerne, država pa tako regulira kot oblikuje spremembe z upravljanjem stroškov prehoda, zagotavlja neposredno podporo in spreminja organizacijske oblike ter pravni okvir za učinkovito zadovoljevanje potreb državljanov na lokalni ravni. Ta pristop je vsaj deloma vprašljiv s teoretičnega vidika, še bolj pa omejen na skandinavske države z njihovo široko birokracijo.

Hitre spremembe v lokalni politiki po svetu opisuje tudi pristop, ki se imenuje »nova politična kultura« (Clark in Hoffman-Martinot 1998). To pojmovanje opozarja na zlom razredne politike, reakcijo zoper hierarhijo, zaton strank in zavračanje klasične delitve političnega prostora na levo in desno. Raziskovalci povezujejo pojem postmaterializma z nastankom novih družbenih vprašanj oziroma problemov. Gre zlasti za spremenjena stališča in vedenje elit ter političnih voditeljev na lokalni ravni. Skupno s staro politično kulturo »pa je poudarjanje« sprememb v politični participaciji, kritičnost državljanov, pojav novih interesnih skupin in zato klien-

telizma ter nove oblike javnih politik. Ta pristop bolj poudarja družbene spremembe in manj institucionalne, ki so bolj prisotne pri *governance* pristopu.

Prav tako ponuja pojasnila za spremembe v lokalni politiki tudi pristop oziroma teorija racionalne izbire (Johnetal 1995; Dowdingetal 1999). Njen glavni prispevek je zamisel javnega dobra in njen vpliv na delitev oblasti v moderni državi (podobno kot fiskalni federalizem). Argument je, da je javno dobro lahko alocirano na različnih ravneh, da bi spodbudilo učinkovitost. Vendar se zdi, da so tradicija, politični boji in učinki reformnih gibanj boljše pojasnilo za delitev oblasti med različne ravni vladanja, kot pa teorija javnega dobra. Čeprav ta in druge teorije lahko koristno dopolnjujejo teorijo local governance, pa je ta zadnja vendarle najbolj primerna za pojasnjevanje sedanjih sprememb v lokalni oblasti in lokalnem političnem življenju.

RAZLIČNI KONCEPTI LOKALNE DEMOKRACIJE

Demokracijo razumemo najprej kot idejo, ki pospešuje in razvija skupno dobro v okoliščinah, ko ne obstaja močan predhodni sporazum o tem, kaj to skupno dobro je, kaj vsebuje in kako naj se doseže, s tem, da ne sme biti vsiljeno družbi s silo ali z manipulacijo, pač pa je podvrženo javni presoji (Barber 1984). Demokracija je tako povezana z vprašanjem, kaj je »dobro« za člane politične skupnosti, in lokalna demokracija predpostavlja, da ima lokalna oblast, tako kot višje oblasti, proces kolektivnega samoodločanja kot svoj normativni *credo*. Po mnenju Sharpa (1970: 166) je tako pomembnejša od romantičnega pojma »svoboda« in poudarja koordinativno vlogo in sodelovanje v okviru lokalne skupnosti s koherentnim prilagajanjem javnih služb in njihovim povezovanjem z lokalnim znanjem v participativnem okolju. Lokalna demokracija je tako v bistvu koordinativna in kooperativna demokracija. S konceptualnega in političnega vidika je v tem okviru mogoče najti različne modele (vrste) lokalne demokracije. Z mednarodne primerjalne perspektive Frieder Naschold (1996: 298–300) predlaga razlikovanje naslednjih štirih vrst lokalne demokracije: predstavniško, industrijsko, uporabniško in neposredno. Te štiri oblike lokalne demokracije so povezane z različnimi dimenzijami participacije, ki v skladu z empiričnimi ugotovitvami služijo kot vodilna načela v sedanjih reformah lokalne samouprave. Gerry Stoker (1991: 261–268) je predlagal širši pogled, ki zajema znano razlikovanje med hierarhijo, trgom in omrežjem, predstavljajo pa vodilna načela za institucionalno preobrazbo. Če poskušamo obe tipologiji povezati, dobimo naslednje štiri (vrste) kategorije: predstavniško, uporabniško, omrežno in participativno demokracijo. Vse te oblike lokalne demokracije niso medsebojno izključujoče in nezdružljive. To so tudi načini legitimiziranja oblasti, ki so vča-

sih res predstavljeni na absolutni način, vendar se nikoli ne pojavljajo v izključujoči obliki.

Predstavniška demokracija je tradicionalno obravnavana kot bistvo nacionalne in lokalne demokracije; lokalna oblast dobi legitimnost za odločanje preko volitev. Vendar pa se tudi na lokalni ravni vzpostavljajo alternative tradicionalnim metodam predstavnštva, kot na primer: posamezniki (voditelji) postajajo pomembnejši v primerjavi s strankami kot organizacijami interesne artikulacije in povezovanja preferenc, prav tako neposredno izvoljeni predstavniki; ponekod pa se v polni meri uveljavlja parlamentarizacija lokalnega političnega življenja z dualizmom med oblastjo in opozicijo; tretji pristop je decentralizacija predstavnštva in vzpostavljanje krajevnih svetov (pod-enot), ki sprejemajo prave odločitve. Če sta prva dva pristopa povezana s profesionalizacijo lokalne politike, pa tretji temelji na »laičnem principu«. Personalizacija parlamentarizacije in decentralizacija nista medsebojni izključujoči in se lahko pojavita tudi druga ob drugi, prav tako pa se tudi kot posamična oblika pojavljata v številnih različicah.

Uporabniška demokracija priporoča marketizacijo političnih odnosov, da bi spodbudila tekmovanje v okviru javnega sektorja in dosegla zadovoljstvo uporabnikov. Marketizacija vzpostavlja trg kot osrednji mehanizem za preseganje nestrinjanja z merjenjem (ne evalviranjem) individualnih preferenc in okrepitev moči potrošnikov ter s tem privatizacijo odločanja o tem, katere dobrine naj bi se proizvajale. Načelo učinkovitosti v širšem smislu služi kot normativno izhodišče za skupno dobro. Dobro vladanje je tu pogosto označitev za zahteve po privatizaciji, minimalni državi in novem javnem menedžmentu. Uporabniška demokracija predstavlja način interesnega posredovanja in odgovornosti lokalnih funkcionarjev hkrati z uveljavljanjem vrednot zasebnega sektorja, potrošnika in tekmovanja v javnem sektorju.

Omrežna demokracija pomeni, da je reševanje problema z vzpostavljanjem organizacijskih omrežij v središču oblikovanja politik. Glavni problem ni učinkovitost, pač pa proces funkcionalne diferenciacije družbe, ko organizacije dobijo (pre)veliko avtonomijo v njihovem funkcionalnem okviru. Kompleksnost in soodvisnost sta ključni besedi, lokalnih problemov ni mogoče rešiti (samo) z institucijami ali s tržnimi mehanizmi, pač pa z vključitvijo in ukrepi vseh tistih organizacij, ki nadzorujejo nujne vire, torej tudi z javno-zasebnim partnerstvom, strateškimi koalicijami in inovativnimi omrežji. Fritz Sharpf je to poimenoval »pogajalska demokracija« (Sharpf 1993). Omrežna demokracija v povezavi z lokalno demokracijo tradicionalno označuje predvsem urbano vladanje v smislu oblikovanja koalicij javnega in zasebnega sektorja, pogosto podjetniških zastopnikov.

Participativna demokracija, to je »svobodno javno rezoniranje med enakimi« (Cohen in Sabel 1997: 320), je popularna že od šestdesetih in sedemdesetih let, sedaj pa se je obnovila še v deliberativni obliki (Parkin-

son, 2003). Participativna demokracija je zasnovana na zahtevi, da oblikovanje, artikulacija in razvoj skupnega dobra ne more biti delegirano, pač pa izhaja iz komunikativne interakcije aktivnih državljanov (Barber 1984, Fishkin 1991; Paterman 1970). Aktivni državljan je tisti, ki najboljše pozna skupno (splošno) dobro, zato mu je treba samo dati možnost, da se vključi v javno deliberacijo. Nekatere oblike predstavnštva so nujno zlo ali funkcionalni imperativ, toda participacija državljanov mora biti zagotovljena za oblikovanje skupnega dobra. Vse oblike (koncepti) lokalne demokracije so pravzaprav samo različne interpretacije, normativne ideje demokracije, razmerje med učinkovitostjo in participacijo državljanov pa je še vedno živo v razpravah o reformah na lokalni ravni.

NORMATIVNI MODEL PREUČEVANJA LOKALNE DEMOKRACIJE

Nedvomno je dosedanji opis (teorij) o spremembah v lokalnem političnem življenju pomemben zaradi možnega prispevka subvencionalnih oblik politike k demokratičnemu življenju v lokalni skupnosti. Klasično »opravičilo« za lokalno samoupravo je podal že J. S. Mill (1861): lokalna demokracija po njegovem mnenju ponuja državljanom možnosti za uveljavljanje njihove svobode in za izražanje njihove lokalne istovetnosti na način, ki se razlikuje in dopolnjuje hkrati z višjimi nivoji oblasti. Zamisel je, da so lokalne politične institucije bližje državljanom kot nacionalna oblast. Lokalno izvoljena oblast nudi prednosti, različnosti ter zagotavlja javna dobra, ki odražajo preference tistih, ki živijo na lokalnem ozemlju, višji ravni, oblasti pa izražajo pluralnost teritorialnih in funkcionalnih interesov. Ne sicer, da lokalna oblast avtomatično izraža takšne politične vrednote v svoji praksi, čeprav ima za to vse možnosti, niti niso te vrednosti vedno v ospredju, pri čemer se nekateri teoretiki celo sprašujejo, ali lahko lokalno oblast dejansko uteleša takšna načela, kot je svoboda (Sharpe 1970). Pri tem imajo v mislih zlasti zlorabe s strani elit, ki lahko uporabljajo hierarhično organizirane lokalne politične stranke in legitimnost birokracije za zaščito in izražanje svojih političnih interesov.

Toda novejši »izbruh« lokalne politike ponuja možnost za demokratično obnovo. Politiki in birokrati v lokalnem političnem življenju imajo možnosti za ponovno odkritje prispevka lokalne oblasti k demokraciji tudi zaradi izzivov institucionalne fragmentacije, internacionalizacije, evropeizacije in bolj populističnih oblik participacije. Obnova lokalne politike v mednarodnih in evropeiziranih okvirih omogoča vključevanje državljanov v odločanje o javnih zadevah in pomaga upravljavcem v lokalnih skupnostih, da se lažje odzivajo na potrebe in zahteve državljanov. Še več, premiki k manj institucionaliziranim oblikam odločanja zagotavljajo političnim elitam, da lahko vključujejo širši spekter skupin

in interesov kot poprej. Zahteva po partnerstvu in širših policy omrežjih lahko »odpre« lokalno politično življenje. To pa pomeni tudi, da lokalno politično življenje ni mogoče več interpretirati v poenostavljeni matrici decentralizacije oziroma zoperstavljanja centralizacije in decentralizacije (Stoker 1999; Tarow 1977). Koncept lokalne demokracije je sicer utemeljen na treh sklopih vrednot, ki so: svoboda ali avtonomija, demokracija ali participacija ter učinkovitost.

Svoboda in avtonomija ne pomeni več samo svobode od nečesa, to je na primer svobodo lokalnih skupnosti pred poseganjem centralne oblasti, pač pa tudi svobodo storiti nekaj, to je izpeljati razne akcije pri reševanju lokalnih problemov. Od izvorno negativno opredeljene lokalne avtonomije postaja sredstvo za uresničevanje lokalnih interesov, kot tudi drugih vrednot. Pri tem je paradoksalno to, da se hkrati s tem preobratom povečuje interes centralne oblasti za sodelovanje na različnih novih področjih delovanja lokalnih skupnosti. Obe težnji pa sta dejansko izraz razširitve področja javnega v družbi, posledica pa vse večja prepletenost obeh ravni vladanja.

Lokalna demokracija in participacija državljanov sta tako tesno povezani, da se zdita skoraj identični. Načelo samouprave ali participacije, to je udeležbe državljanov pri odločanju na lokalni ravni, je najbrž najstabilnejša podlaga legitimiranja institucij na lokalni ravni. Demokratični ideal pri lokalnem vladanju predstavlja aktivno udeležbo državljanov pri odločanju o lokalnih zadevah, kot cilj po sebi in kot sredstvo za okrepitev demokracije v širši družbi. Participacija državljanov na lokalni ravni predstavlja stvarno možnost vplivanja na odločitve, zmanjševanje razkoraka med vladajočimi in vladanimi, oblikovanje občutka solidarnosti v lokalni skupnosti in drugo.

Tretja vrednota, ki je tesno povezana s predhodnima dvema, pa je učinkovitost. Temeljni argument za vzpostavitev in okrepitev institucij na lokalni ravni je, da izvoljena lokalna telesa na najboljši možni način presegajo razkorak med potrebami in zahtevami državljanov v lokalni skupnosti in nudijo ustrezne javne storitve državljanom. Lokalni organi oblasti imajo v večji meri ustrezno znanje in vednost za ukvarjanje z lokalnimi problemi in za pretvorbo potreb v politično delovanje. Prav tako so boljše usposobljeni za koordinacijo javnega delovanja kot razne druge možne alternative, pa tudi za nudenje različnih dobrin in storitev državljanom. Seveda to ne pomeni, da tako delujejo v praksi. Vse to so le ideali, čeprav pomembni ideali, brez katerih je lahko legitimnost lokalne oblasti vprašljiva. Poleg tega pa so te vrednote tudi v tekmovalnem razmerju do drugih legitimnih zahtev, ki imajo nacionalni okvir in so povezane s centralnim vodenjem.

Temeljni problem je politična »sposobnost« (performance) lokalnih oblasti. V družboslovju še ne obstaja točna opredelitev, kaj politična sposobnost lokalnih oblasti sploh je, zato pa obstajajo nekateri kriteriji, s katerimi se le-ta povezuje: učinkovitost, produktivnost, ekonomski vidik,

upravičenost in dostopnost storitev in dobrin, gladkost sprejemanja in izvajanja odločitev, kakovost služb, zadovoljstvo prebivalcev, odgovornost in drugo. Lokalna oblast kot odločevalska enota naj bi postavljala cilje lokalne skupnosti in oblikovala različne alternativne politike; to je temelj evaluacije skladnosti med političnimi zahtevami in političnim izvajanjem teh politik. Kot administrativne enote naj bi lokalne oblasti učinkovito izvajale lastne odločitve; tu je temelj primerjave konsistentnosti med tistim, kar lokalne oblasti odločijo in kar lahko izvedejo (outpute). Kot odgovorne organizacije naj bi lokalne skupnosti ravnale v dobrobit svoje skupnosti; tu je v ospredju njihovo politično odločanje v primerjavi z upravičenimi socialnimi zahtevami. Kot demokratične ustanove naj bi lokalne oblasti delovale v skladu z upoštevanjem temeljnih družbenih vrednot.

Koncept lokalne demokracije (*local democratic governance*) torej temelji na naslednjih zmogljivostih lokalnih oblasti: zmogljivost političnega odločanja, to je sprejemanje uravnoteženih in koordiniranih odločitev; demokratični zmogljivosti, to je odprtosti in konsistentnosti lokalne oblasti; zmogljivosti in participaciji odločitev lokalne oblasti, pri čemer je učinkovitost, kot merilo te sposobnosti, razmerje med političnimi cilji in njihovo dejansko izvršitvijo; zmožnosti odzivanja in skladnosti političnih ciljev s stvarnimi možnostmi in potrebami skupnosti, ki se odražajo v zadovoljstvu državljanov z javnimi službami in storitvami. Posebno vprašanje je, kako vplivajo institucionalne povezave, lokalna politična kultura, civilna družba, lokalni mediji in velikost skupnosti na te sposobnosti lokalne oblasti. Determinante lokalne oblasti pa so zlasti razmerja med volivci in predstavniki, notranja razdelitev moči, velikost in kompetentnost osebja, količina sredstev, sestava predstavniškega telesa itd.