

MARJAN BREZOVŠEK*

Lokalna uprava ali lokalna samouprava?

– Gerry Stoker, *The Politics of Local Government*, London, Macmillan, 2nd ed, 1991, str. 303

– John Kingdom, *Local Government and Politics in Britain*, Hemel Hempstead, Philip Allan, 1991, str. 282

– John Gyford, *Citizens, Consumers and Councils: Local Government and the Public*, London, Macmillan, 1991, str. 215

– Richard Batley and Gerry Stoker (eds), *Local Government in Europe: Trends and Developments*, London, Macmillan, 1991, str. 239

– Edward C. Page, *Localism and Centralism in Europe: The Political and Legal Bases of Local Self-Government*, Oxford, Oxford University Press, 1992, str. 186

– Samuel Humes IV, *Local Governance and National Power: A Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government*, Hemel Hempstead, Harvester, Wheatsheaf, 1992, str. 307.

– Michael Keating, *Comparative Urban Politics: Power and the City in the United States, Canada, Britain and France*, Aldershot, Edward Elgar, 1991, str. 224

– Chris Pickvance and Edmond Preteceille, *State Restructuring and Local Power: A Comparative Perspective*, London, Pinter Publishers, 1991, str. 228

1. Ponovno vzpostavljane lokalne samouprave v nekdanjih socialističnih državah Vzhodne in Srednje Evrope je zahtevna naloga, ki je – v primerjavi z rekonstrukcijo političnega in gospodarskega sistema – mogoče celo podcenjena. Pomen lokalne samouprave za učinkovitost in legitimnost zahodnih držav blagostanja je (bil) dolgo zanemarjen in obstaja nevarnost, da bo ostal zapostavljen tudi pri obnavljanju držav in družb nezahodnega dela Evrope. Osredotočanje pozornosti na lokalno samoupravo temelji na prepričanju, da je takšna uprava nujen most, ki povezuje civilno družbo z osrednjo oblastjo (centralno državo). Kot pravi Walzer, je civilna družba »projekt projektov, ki zahteva veliko organizacijskih strategij in nove oblike državnega delovanja; zahteva tudi novo občutljivost in odzivnost za lokalno, posebno, naključno – in predvsem novo priznanje, da je dobro življenje pravzaprav v podrobnostih.« Seveda s tem ne trdimo, da je lokalna samouprava univerzalni ključ za premostitev neskladja med civilno družbo in osrednjo državo. Kakor koli že, Walzer v svoji premostitveni strategiji »kritičnega asocijalizma« omenja kot prvo od treh odločilnih zahtev – nujnost »decentralizacije države, tako da obstaja več priložnosti za državljane, da prevzamejo odgovornost za (nekatero)

* Dr. Marjan Brezovšek, raziskovalec na Fakulteti za družbene vede

njene dejavnosti.¹ Menimo, da je to dober argument, ki je izziv za povečano zanimanje med politiki, javnimi uslužbenci in raziskovalci za to problematiko.

Iz našega selektivnega prikaza je razvidno tudi, da so 1990. leta ugodna za študij lokalne samouprave, kar gre pripisati tudi nekaterim globokim spremembam v subnacionalnih državnih institucijah v zadnjih dveh desetletjih.² Ta vključujejo teritorialno reorganizacijo, spremembe funkcije, spremembe v pristojnostih zbiranja in porabe denarja in v razširitvi lokalne gospodarske razvojne dejavnosti. V Franciji je bila tako izpeljana dokajšnja decentralizacijska reforma, medtem ko je v Veliki Britaniji prišlo do uvedbe različnih centralizacijskih ukrepov. V nekaterih državah je lokalna samouprava postala tudi mnogo bolj spolitizirana kot prej. O teh spremembah je seveda mogoče postaviti celo vrsto vprašanj: koliko so si podobne po obliki in kakšen je njihov vpliv na različne družbene skupine? In če so različne, ali je to zato, ker različne države doživljajo različne procese, medtem ko se približujejo skupnemu vzorcu (modelu) iz različnih izhodišč, ali pa zato ker doživljajo procese razhajanja iz podobnih ali različnih izhodišč? Na ta vprašanja je zelo težko odgovoriti, vendar pa so nujna za razumevanje povezav, ki obstajajo med spremembami teritorialne strukture in delovanjem države, zlasti na lokalni ravni, in spremenjenim gospodarskim in političnim kontekstom. Samo na podlagi dokazanih podobnosti ali razlik v institucionalnih spremembah je možno ugotoviti, ali imajo te spremembe splošne (skupne) ekonomske vzroke ali pa koliko lahko politične sile spremenijo vpliv ekonomskih vzrokov.

S povečanim obsegom in kakovostjo raziskav ter naraščajočim številom knjig o lokalni (samo)upravi, ki so obravnavale med drugim odločanje na lokalni ravni in vlogo skupin pritiska in profesionalcev, različne možnosti izvajanja storitvenih dejavnosti, politične konflikte med centralno in lokalno oblastjo in podobno, se je v zadnjih dveh desetletjih izoblikovala podlaga za metodološko in vsebinsko razvito ter interdisciplinarno proučevanje lokalne (samo)uprave, vključno s teoretičnimi inovacijami, ki so poskušale prilagoditi marksistično teorijo države »lokalni državi«. Poudarek je bil tako prestavljen na samo delovanje lokalne (samo)uprave v primerjavi s prevladujočim predhodnim formalnim opisovanjem politik, politike in financ lokalne uprave kot področjem javne uprave. Prebujeni interes za lokalno (samo)upravo je (bil) deloma posledica notranjega razvoja disciplin (ekonomije, politologije, sociologije), še bolj pa rezultat spremenjenega ekonomskega in političnega pomena lokalne (samo)uprave in njenih odnosov s centralno oblastjo (državo). Vloga in pomen lokalne (samo)uprave sta bila namreč dolgo v upadanju zaradi centralizacije, prenosa funkcij na mednarodna, državna in regionalna telesa, razširjenost imenovanih ali nominiranih svetov, gospodarskih in fiskalnih omejitev ter ideoloških napadov na lokalni monopol ponudbe javnih storitev in pomanjkanja entuziastične ljudske podpore. Koliko se je takšno stanje dejansko spremenilo?

2. Za politologe je zelo dobro opisal, kaj se je zgodilo z britansko lokalno (samo)upravo v zadnjih letih, Gerry Stoker v delu *The Politics of Local Government*, ki je v bistvu jasno, celovito in uravnoteženo napisan učbenik. Lokalno oblast obravnava kot politično institucijo, vpeto v mrežo političnih odnosov, ki se ukvarja z močno spornimi političnimi problemi. Avtor ocenjuje sistem in njegov

¹ M. Walzer (1991). *The Civil Society argument*, *Statsvetenskapling tidskrift* 94(1): 1-11

² Gl. S. Biarez (1989), *Le pouvoir local*. Paris: Economica; S. Clarke (ed). (1987), *Urban Innovation and Autonomy*, Beverly Hills: Sage; M. Goldsmith and S. Villadsen (eds). (1986), *Urban Political Theory and the Management of Fiscal Stress*, Avebury: Gower; R. Bennett (ed). (1989), *Territory and Administration in Europe*. London: Pinter; E. C. Page and M. J. Goldsmith (eds). (1987), *Central and Local Government Relations*, London: Sage.

razvoj, kako deluje lokalna oblast (avtoriteta), oblikovanje njenih politik in njena povezava s strankami in skupinami pritiska. Pojasnjuje tudi probleme, ki jih pred lokalno oblast postavljajo konflikti s centralno oblastjo glede stroškov, obdavčitev in lastninjenja. Spretno razrešuje teoretične dileme in razjasnjuje nekatere po navadi žargonsko obremenjene razprave o naravi lokalne (samo)uprave in njenih odnosih z družbenimi in ekonomskimi silami. Ne zanimajo ga samo izvoljeni, ampak tudi neizvoljeni organi in telesa lokalne oblasti; tako razčlenjuje različne agencije, ki jih postavljajo centralna oblast, lokalna uprava in partnerstvo javnih in zasebnih sponzorjev. Razkriva tudi različnost in vitalnost lokalne (samo)uprave, vendar pa je pesimističen glede njene prihodnosti: »Nobena jasna vloga ali pomen za lokalno upravo se ne bo pojavil; in še naprej se bo odvijala erozija njenega obsega, učinkovitosti in odgovornosti v očeh javnosti.«

Vrednost te knjige je še posebej poudarjena, če jo primerjamo z delom Johna Kingdoma *Local Government and Politics in Britain*. Slednje je popačena kombinacija površnega pisanja in prozaične retorike ter nepovezanega prikazovanja desno-levih mnenj. Vsekakor to ni uravnoteženo delo niti po vsebini niti po predstavitvi. Slabost te knjige je tudi v pomanjkljivi uporabi dejstev. Bralec mora že poznati nekatere stvari o lokalni (samo)upravi, da bo razumel nekatere njegove namige; v knjigi pa je moč najti tudi vrsto netočnosti. Lokalno oblast in njen odnos z javnostjo pa nasprotno izvrstno analizira John Gyford v knjigi *Citizens, Consumers and Councils* z natančno razčlenitvijo teorij o pojmih državljana, potrošnika in demokracije ter empiričnim raziskovanjem dejanskega delovanja svetov, da bi postali bližji njihovi javnosti. Še posebej opozarja na načine odzivanja lokalne oblasti na naraščajočo samozavest javnosti, razvijajoče oblike sodelovanja, svetovanja, obveščanja in dostopnosti ter na vlogo neformalnega, prostovoljnega in zasebnega sektorja pri zagotavljanju storitev. Zelo dobro tudi presoja različne zasnove zagotavljanja avtoritete, odlično pa tudi predstavlja spodbudne sheme oz. modele lokalne (samo)uprave, ki so utemeljeni na vlogi členov javnosti kot lokalnih delničarjev, lokalnih potrošnikov in lokalnih državljanov, s čimer so zamenjane tradicionalne vloge davkopllačevalcev, klientov in volivcev. To je (bila) posledica kritike lokalne (samo)uprave, ki ne deluje v korist javnosti, ampak prej v korist profesionalcev, birokratov in uslužbencev v javnem sektorju.

Obravnava samo enega (lastnega) sistema lokalne (samo)uprave pa lahko pomeni tudi, da avtorji spregledajo nekatere ključne lastnosti (značilnosti), ki postanejo vidne šele z opazovanjem drugih sistemov. Vrednost primerjalnega pristopa je tako v tem, da lahko izostrijo analizo posameznega sistema, prav tako pa omogoča razvoj teorije, ki je relevantna za različne sisteme. Oblikovanje teorije vzpostavlja splošni okvir, ki se prilega vsem posameznim primerom. Takšen poskus je knjiga *Local Government in Europe*, ki sta jo izdala Richard Batley in Gerry Stoker; osredotoča se na spremenjeni položaj lokalne (samo)uprave v odnosu do drugih ravni oblasti (vladanja in upravljanja), na spremembe v organizaciji lokalne službe storitev, razvoj politične uprave in prihodnost lokalne demokracije. Vendar pa vsi prispevki niso usklajeni, tako da je vrednost tega zbornika študij o lokalni (samo)upravi v 11 zahodnoevropskih državah predvsem v njegovi informativnosti o posameznih sistemih. Iz zbornika je razvidno, da so bili centralno-lokalni odnosi še posebej konfliktni v Britaniji in da sta bila položaj in vloga lokalne uprave podvržena agresivnejšemu napadu centralne oblasti kot kjer koli drugje. Kriza, negotovost in izguba legitimnosti so bili hujši v Britaniji. Toda v vseh državah razpravljajo o potrebi po večji odgovornosti in odzivnosti lokalne uprave; obstaja tudi splošen premik od monopola lokalne uprave pri zagotavljanju

storitev k širšemu vključevanju paradržavnih, zasebnih agencij in prostovoljnega sektorja.

Zahodna Evropa je tudi v središču knjige Edwarda C. Pagea *Localism and Centralism in Europe*. To je pravo primerjalno delo, ki obravnava odnose med centralno in lokalno upravo v sedmih državah. Avtor kritično razlikuje med pravnim in političnim lokalizmom. V prvem ljudje (*local people*) vodijo svojo lokalno upravo, sprejemajo odločitve o obdavčenju in porabi in prednostih posameznih politik ter usmerjajo svoje osebe. V drugem lokalne elite oblikujejo politike in usmerjajo javne zadeve z uporabo svojega političnega vpliva na državne odločitve glede razvoja lokalnega prostora in zadev. Avtor prikazuje ti dve, kot to imenuje, različni vrsti decentralizacije v sedmih evropskih državah. Njegova analiza je skrbna, natančna in spretna, zavedajoč se zgodovine in posebnih okoliščin vsake države. Avtor vidi tri procese kot determinante prevladujočih modelov lokalne (samo)uprave: razvoj državne strukture pred 19. stoletjem; razvoj množičnih strank; in povojno razširitev državnih storitev. Tako obstajajo tri skupine držav: tiste z dolgo tradicijo lokalne samouprave, kjer je bil nadzor države šibak, kot tudi odnosi med državno in lokalno politično oblastjo (Britanija, Švedska). Drugič, tiste, kjer je bil centralni nadzor tradicionalno močan, politični odnosi med državno in lokalnimi elitami pa intenzivni (Italija, Francija, Španija). Tretjič, tiste, kjer je prišlo do premika od močnega osrednjega upravnega nadzora k večji stopnji lokalne diskrecijske pravice (Danska in Norveška). Avtor je poskusil jedrnato uporabiti svojo analizo tudi na drugih državah. Njegovo delo je pomembno in spodbudno na primerjalnem področju. Preseneča pa, zakaj ni svoje kategorije političnega lokalizma imenoval »centralizacija«, kajti lokalne elite morajo tu razviti lobistično taktiko, ker je odločanje skoncentrirano v centru.

Še širši prostor pokriva knjiga Samuela Humesa IV, *Local Governance and National Power*. Ukvarja se z načinom organizacije odnosov med centralno in lokalno upravo, strukturnimi značilnostmi sistema lokalne uprave, ureditvijo odločanja znotraj lokalne oblasti itd. Avtor ugotavlja, da obstajajo štiri prototipi lokalne uprave, iz katerih se je razvila večina preostalih. Ti štiri so: britanski – funkcionalna regulacija; francoski – dvojni nadzor; nemški – splošna subsidiarnost; in sovjetski – dvojna podrejenost. Vsak razkriva posebno politično kulturo, odnose s centralno oblastjo, notranjo strukturo odločanja in načine financiranja. Vsi pa izražajo tri splošne težnje: naraščajočo centralizacijo, specializacijo in birokratizacijo. Avtor tudi ugotavlja, da funkcionalna fragmentacija spodjeda lokalno sposobnost za usklajevanje politik. Svoje proučevanje sklene s predlogi za »izboljšanje splošne dinamike prostorske uprave«: vključitvijo ustreznih virov, okrepitevijo lokalnega izvršnega vodenja in delitvijo oblasti v centralno-lokalnih odnosih. Avtorjev pristop je sicer staromodni, izpuščeni so odnosi med lokalno upravo in družbenimi silami in ekonomskimi interesi, nemški prototip pa je slabo predstavljen in razvit. Prav tako mu ni uspelo zajeti številnih novejših sprememb v posameznih državah, je pa zbral ogromno informacij o posameznih sistemih lokalne (samo)uprave in razvil zanimivo tipologijo.

Vrednost primerjalnega pristopa je dokazal tudi Michael Keating v delu *Comparative Urban Politics*, kjer obravnava primere ZDA, Kanade, Britanije in Francije. Izogiba se prikazom države za državo in raje vsebinsko-problemsko primerja izkušnje vsakega sistema, zlasti njegove zmožnosti za upravljanje in njegovo odprtost za družbene interese. Delo je v vrhu novejših razprav o oblasti (moči) v lokalnih enotah, kar je Humes zapostavil. Po proučitvi zgodovine in kulture vsakega sistema, razkrivajoč posebne značilnosti, se avtor ukvarja s politiko vsakega siste-

ma, njegovimi ekonomskimi in družbenimi interesi, reorganizacijo strukture lokalne uprave in problemi, ki jih pred lokalno upravo postavlja redistribucija in gospodarski razvoj. Končuje pa z refleksijami o politiki in trgu, politiki in javnih zadevah in kako oblikovati napredno lokalno upravo. Pri tem želi ohraniti ločenost javnega in zasebnega področja in lokalno upravo postaviti v službo skupnosti državljanov in uresničevanja javnih smotrov. Centralna oblast ne bi smela zapostavljati lokalne uprave: mora biti odzivna na urbanistične potrebe, vendar pa to ne pomeni enostavnega subvencioniranja zasebnih podjetij.

3. Eno najbolj sistematičnih del na to temo pa je knjiga *State Restructuring and Local Power*, ki sta jo izdala Chris Pickvance in Edmond Preteceille, raziskuje pa povezave med spremembami v teritorialni strukturi in delovanjem države (zlasti na lokalni ravni) ter spremenjenimi ekonomskimi in političnimi okoliščinami. Najprej so opisane institucionalne spremembe v šestih zahodnih državah in gospodarski in politični kontekst teh sprememb, čemur sledita ugotavljanje podobnosti ali razlik med temi spremembami v različnih državah ter primerjalna analiza teh podobnosti in razlik. (Iskanje podobnosti in razlik predpostavlja tako univerzalni (enotni) model, veljaven za vse družbe, kot tudi relativizem, tj. različne modele, ki so veljavni v posamezni vrsti družbe.) V nobenem primeru torej niso izpuščene »nacionalne posebnosti«, ki pa so obravnavane s poudarkom na posebni naravi političnih odnosov, političnih institucij in politične zgodovine ali kulturnih posebnosti. Še posebej pa je v knjigi razčlenjen koncept (de)centralizacije, saj ima različne razsežnosti in je možno, da se v določenem smislu razvija težnja po centralizaciji na enem področju, na drugem pa težnja po decentralizaciji.

Uveljavljenim merilom: funkcij, centralnega nadzora/lokalne diskrecije in lokalne dostopnosti do centralnih oblasti, so v tej knjigi dodani še novi, kot so centralno zagotavljanje sredstev, centralni nadzor nad lokalnim zbiranjem in porabo denarja in centralna moč preoblikovanja sistema. Empirično potrjene težnje vključujejo upadanje centralne pomoči kot deleža dohodka lokalne uprave, upadanje potrošnje lokalne uprave kot deleža BND, naraščanje teritorialne neenakosti in povečano mobilizacijo lokalne uprave okrog ekonomskega razvoja. V vseh primerih pomeni vpliv ekonomskega restrukturiranja in z njim povezana ideologija neoliberalizma ključno pojasnilo. Z drugih vidikov so prisotne razlike v razvojnih težnjah med državami: v obsegu lokalne fiskalne krize, v stopnji zmanjšanja porabe lokalne uprave in v obstoju teženj k centralizaciji ali decentralizaciji v razdelitvi funkcij in centralnega nadzora lokalnih zadev in porabe. Ključna razlaga se nanaša na moč neoliberalizma, naravo državne strukture, distribucijo političnih sil med stopnjami oblasti ter obseg politizacije centralno-lokalnih upravnih odnosov. Centralizacija nadzora je bila odgovor na lokalno nasprotovanje neoliberalizmu v deželah z močno centralno spodbujenim neoliberalizmom. Decentralizacija nadzora je bila sredstvo spodbujanja neoliberalizma s sklicevanjem na lokalno podporo v državah s šibkim centralnim nadzorom. Decentralizacija funkcij in nadzora bi bila lahko tudi sredstvo spodbujanja širjenja kolektivne porabe. Najbolj presenetljiva ugotovitev pa se kljub velikim spremembam nanaša na dejstvo, da se razlike med vrstami lokalne uprave med posameznimi državami niso zmanjšale v zadnjih dveh desetletjih.

Vse te knjige dokazujejo, da študij lokalne (samo)uprave vse bolj uspeva in cveti. Tudi nekateri vodilni politologi posvečajo tej temi dokajšnjo pozornost. Resno se ukvarjajo z glavnimi koncepti, kot so moč, skupnost, državljanstvo, javni interes in demokracija. Kljub določeni eroziji lokalne samouprave v zadnjih desetletjih pa se v zadnjem času vendarle ob globalizaciji odvija tudi proces, ki povečuje

pomen lokalnih enot in njihov vpliv na življenje državljanov. Zagovarjanje lokalne (samo)uprave je prisotno pri skoraj vseh omenjenih avtorjih. Najsi bo to lokalna samouprava ali lokalna uprava, nekdo mora nekje sprejemati temeljne odločitve, ki se nanašajo na blagostanje državljanov in njihovih lokalnih skupnosti. Primerjalne analize lahko bistveno prispevajo k razumevanju dogajanj ne samo s teoretičnega vidika, temveč tudi s praktičnega, kaj bi morali storiti za izboljšanje življenjskih razmer ljudi. Še posebej pa velja to za obnovo lokalne (samo)uprave v nekdanjih socialističnih državah, ki hitijo pri uresničevanju ustavnih reform in lokalnih volitev, čeprav s številnimi upi in strahovi, ekonomsko in ekološko krizo, oblikovanjem novih lokalnih političnih elit, centralno-lokalnimi in regionalnimi konflikti ter fragmentacijo.