



3
4

TEORIJA IN PRAKSA

LETNIK XXIX

1992

REVIJA ZA DRUŽBENA VPRAŠANJA, LET. XXIX, št. 3-4, str. 209-430, MAREC-APRIL 1992, UDK 3, YU ISSN 0040-3598

USTANOVITELJ IN IZDAJATELJ:

Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani; revija izhaja ob podpori Ministrstva za kulturo in Ministrstva za znanost in tehnologijo Republike Slovenije

UREDNIŠKI SVET:

Anton Bebler, Adolf Bibič, Darko Bratina, Anuška Ferligoj, Anton Grizold, Vjeran Katunarič, Zinka Kolarič, Miran Komac, Boštjan Kovačič, Mateja Kožuh-Novak, Davorin Kračun, Matevž Krivic, Avguštin Malle, Janez Pečar, Ivan Ribnikar, Rudi Rizman, Zdenko Roter, Janez Stanič, Marjan Tavčar, Niko Toš, Danilo Türk, Aleš Vahčić, France Vreg, Milan Zver

PREDSEDNIK UREDNIŠKEGA SVETA:

France Vreg

UREDNIŠKI ODBOR:

Miroslav Glas, Franc Grad, Mitja Hafner-Fink, Ivan Hvala, Ljubica Jelušič, Stane Južnič, Andrej Kirn, Peter Klinar, Igor Lukšič, Boštjan Markič, Zdravko Mlinar, Slavko Splichal, Marjan Svetličič, Ivan Svetlik

GLAVNI IN ODGOVORNI UREDNIK:

Boštjan Markič

POMOČNIK GLAVNEGA IN ODGOVORNEGA UREDNIKA:

Ivan Hvala

UREDNIŠKI KOLEGIJ:

Ivan Hvala, Stane Južnič, Peter Klinar, Albin Mahkovec, Boštjan Markič, Zdravko Mlinar, Slavko Splichal

SEKRETARKA REDAKCIJE:

Irma Vidmar-Vozelj

OBLIKOVALEC:

Drago Hrvacki

LEKTORJI

Majda Tome, Sonja Cestnik-Zadnek

UREDNIŠTVO IN UPRAVA:

61000 Ljubljana, Kardeljeva ploščad 5, tel. 341-589 in 181-461 int. 232

NAROČNINA

za 1. polletje 1992: za študente in dijake 400 SLT, za druge individualne naročnike 600 SLT, za delovne organizacije in ustanove 1.000 SLT, za tujino 1.500 SLT

Cena tega zvezka v prosti prodaji je 300 SLT

ŽIRO RAČUN:

50102-603-48090 – Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, za revijo Teorija in praksa

TISK:

DELO – Tiskarna, Ljubljana, Dunajska 5

Poština plačana v gotovini

ČLANKI, RAZPRAVE

NIKO TOŠ: Ideološka strukturiranost volilnega telesa	211
RADO BOHINC: Lastninska reforma v Sloveniji	225
VLADO GOATI: »Večinska demokracija« v postkomunističnih večnacionalnih državah	238
OVSEI SHARATAN: Stari in novi gospodarji Rusije	246

NAŠ INTERVJU

FRANCE BUČAR: Vrednote, izkušnje, konflikti (in kompromisi) v slovenskem parlamentu	255
---	-----

OKOLJE MED DRŽAVO IN TRGOM

ANDREJ KIRN: Konfliktnost med ekonomijo in naravo	264
JANEZ ŠINKOVEC: Država in pravo, trg in svoboda subjektov	271

USTAVA IN DRUŽBA

JANEZ ŠMIDOVNIK: Porod in mlada leta novih slovenskih občin bodo težavna	278
PAVEL GANTAR: Regionalizem in lokalna samouprava	282
MARJAN BREZOVŠEK: Ustavno ravnotežje	288
SLAVKO GABER: Težave z volitvami »konkretnih ljudi«	298
IGOR LUKŠIČ: Politične doktrine v ustavi Republike Slovenije	305
TONE PERŠAK: Vloga vlade v novem ustavnem sistemu	310
BOJAN BUGARIČ: Ustavna ureditev lokalne samouprave v nekaterih evropskih državah	312

IZ RAZISKAV

KATARINA KRESAL: Nekatera vprašanja sistema kolektivnih pogodb pri nas	324
CIRIL KLANJŠČEK: Zdravje, brezposelnost in politika zaposlovanja	336
DANICA FINK-HAFNER: Determinante glasovalnega obnašanja poslancev	347

PRO ET CONTRA

FRANE ADAM: Modernizacija ali industrializacija	355
MOJCA NOVAK: Odgovor Franetu Adamu	364

POGLEDI, KOMENTARJI

JANEZ STREHOVEC: Demokratizacija kulturne politike	370
VLADIMIR KAVČIČ: Kratki domet nacionalizma	373
MAJA ČREPINŠEK: Lastninjenje stavbne dediščine in nekateri družbeni vidiki prenove	377
DIMITAR MIRČEV: Makedonija na poti k neodvisnosti in demokraciji	384
BARBARA KRAMŽAR: Arabsko-Perzijski zaliv v »novi svetovni ureditvi«	391



ŠTUDENTJE PREUČUJEJO	
VLADO GERIČ: Reformirati proporcionalizem	396
PROMOCIJSKA SREČANJA	
IVAN HVALA: Politizacija civilne družbe in pravne države?	404
FRANCE KRIŽANIČ: Izziv slovenske gospodarske krize	409
PRIKAZI, RECENZIJE	
KLAUS VON BEYME: Teorija politike v 20. stoletju (Adolf Bibič)	412
GIOVANNI SARTORI: Druga republika? (Boštjan Markič)	414
PREDSTAVITVE	418
BIBLIOGRAFIJA KNJIG IN ČLANKOV	422
AVTORSKI SINOPSIS	424

TEORIJA IN PRAKSA

revija za družbena vprašanja
letnik XXIX, št. 3-4, str. 209-430
Ljubljana, april 1992

NIKO TOŠ*

Ideološka strukturiranost volilnega telesa

(zavest o levem in desnem)

Če posameznik bistvene sestavine politične ideologije zavestno prevzame in se to izrazi v celovitem in razumljivem ovrednotenju politike, lahko za tako osebo rečemo, da ima izdelano »ideološko konceptualizacijo politike« (Ingelhart, Klingemann, 1979). Ideološka konceptualizacija politike torej predpostavlja zavestno, celovito in integrirano predstavo o osrednjih elementih politične ideologije. Zavestnost obravnava psihologija (Trstenjak, 1974) kot sinonim za zavedanje. Biti zavesten pomeni: oživiljen, organski; biti buden v nasprotju s spečim; zaznaven, nameren, odgovoren, vednosten itd. Z nizanjem sinonimov pojma zavesten si odpiramo različne vsebinske oz. teoretično-metodološke poglede nanj. Vsa prizadevanja pa grede, kot ugotavlja Trstenjak, za tem, »kako naj bi tudi pojavi zavesti dobili objektivno priobčljivo podobo ravnanja, kako naj postane ‚subjektivna‘ zavest ‚objektivno‘ sredstvo spoznavanja človeka«. Tej potrebi pa sledijo tudi raziskovalci v sociologiji politike.

V tem okviru torej ideologije ne razumemo v Marxovem smislu kot sprevernjo zavest. Pojmu ideologije (ideološke usmeritve; ideološke konceptualizacije itd.) pripišemo ožji operacionalni pomen: izoblikovanost predstave, vrednotenja, stališča, kot se izražajo skozi razumevanje in vrednotenje posameznika znotraj socialne kategorije, sloja itd. Z ideologijo označujemo celoto življenjskih pogledov in mišljenj; posameznik, ki ga pri tem opazujemo, živi in dela v določenem družbenem okolju, ima določen družbeni položaj, položaj pri delu, določeno kakovost življenja, življenjski stil itd. Te objektivne situacije delujejo na oblikovanje stališč posameznika, ki so v tem kontekstu povsem funkcionalno določena kot izraz potreb in interesov. Stališča se oblikujejo v stalni interakciji z družbenim okoljem, se prenašajo, krepijo, dobivajo obeležje ne le individualne izkušnje in potreb, marveč tudi obeležje izkustva in potreb skupine (Šiber, 1974). Seveda pa stališča niso izoliran izraz odnosa posameznika do posameznega pojava, predmeta, temveč nastajajo v širšem kontekstu; določenost stališč je strukturno utemeljena. Ta širša določenost stališč je izražena v ideologiji kot sistemu vrednot, stališč, ciljev, kot neke vrste zaokroženem pogledu na svet (Toš, 1985).

Ideološkost po predmetni, vsebinski plati zajema takšne osrednje elemente oz. osnovna načela gledanja na življenje, kot so npr.: gledanja na družbene funkcije lastnine, zasebno lastnino oz. skupno lastništvo nad produkcijskimi sredstvi; vrednotenje človekovih pravic in svoboščin, ki ga branijo pred močjo države; zaščita tradicionalnega socialnega, političnega in ekonomskega reda oz. modernizacijske težnje; odnos do demokratičnih družbenih institucij; odnos do konservativizma,

* Dr. Niko Toš, izredni profesor na Fakulteti za družbene vede in predstojnik Centra za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij

liberalizma oz. socializma itd. Funkcija ideologije pri tem je, da posamezniku pomaga ustvariti red in mu omogoči razumevanje političnih tvorb. Enkrat izoblikovan ideološki »sistem prepričanj« je okvir za razumevanje in razvrščanje oz. skladiščenje političnih informacij (Ingelhart, Klingemann, 1979). Pri tem ima ideologija tudi izrazito aktivno, ustvarjalno vlogo, saj posamezniku pomaga oblikovati sodbe. Posameznik, ki ima izoblikovane politične vrednote, ni le seznanjen s situacijo, temveč pozna tudi smer, v katero se bo razvijala. V tem smislu je politična ideologija lahko pomembna spodbujevalka politične akcije, političnega angažiranja.

Na tem mestu se ne bomo poglobljali v pojasnjevanje problematike vrednot (glej Rokeach, 1973), temveč se bomo zadovoljili z ugotovitvijo, da njihovo oblikovanje izhaja iz potreb ljudi, ki so seveda različne. Nekatere od njih so tesno povezane s težnjo po fizičnem preživetju, npr. potreba po obleki, hrani, prebivališču, po zaščiti pred grobo silo; preostale pa so relativno oddaljene od teh potreb, kot denimo: težnja po oblikovanju sodb, samoekspresiji oz. samouresničenje intelektualnih in estetskih zmožnosti itd. itd. Pri tem ciljamo predvsem na eno od človekovih vrednot, namreč na razsežnost materialno-nematerialno. Nasploh bi lahko rekli, da nematerialne potrebe pridobivajo pomen kot prednostne v človekovem obnašanju. Seveda pa preostale potrebe ob tem ohranjajo pomembno vlogo oz. so pomemben izvor individualnih in skupinskih motivacij. Denimo, potreba po zaščiti kakovosti življenja, ki se izrazi skozi konfrontacijo osnovnih socialnih skupin, ki sodelujejo v procesih političnega odločanja oz. pri delitvi, kar se lahko pokaže v krepitvi protestnega potenciala posameznikov oz. skupin in sprožanju socialnih konfliktov.

Najpomembnejše idejne usmeritve, vrednote in stališča se oblikujejo v mladostnem življenjskem obdobju in težijo k preživetju skozi preostalo življenje. Sociološka literatura je polna ponazoritev teh teženj, ki se izražajo predvsem kot usmeritve v zvezi s seksom, vero, delom, lastnino in pomembnimi drugimi stvarmi, pa tudi v zvezi s politiko. Mladi so mnogo bolj odprti do novih vrednot, bolj prilagodljivi, voljni za sprejemanje novih vrednot kot starejši. Vrednote so relativno stabilne tvorbe in ne kaže pričakovati, da bi se njihove temeljne prioritete spremenile čez noč. Najstarejša danes živeča generacija je v svojem formativnem obdobju doživljala veliko depresijo med vojnama, v II. svetovni vojni ter pomanjkanje in krizo po njej. Pričakujemo torej lahko, da ekonomsko in fizično varnost izjemno visoko vrednoti. Vpliv povojnega napredka in relativnega blagostanja se v vrednotah izrazi šele kasneje, še posebej med tistimi, ki so se v tem času socializirali in vstopili med odraslo prebivalstvo. Za mlajše ljudi, predvsem za tiste, katerih socializacija je potekala v 70-ih letih in kasneje, lahko domnevamo, da višje vrednotijo potrebe, kot so npr.: potreba po pripadanju, samoekspresivnost, kakovost življenja; nadomeščanje zaprtih ideoloških sistemov z individualnimi, skupinsko specifičnimi ideologijami; pluralizem, individualizem, antiavtoritarnost; načelo participacije; usmerjenost k osnovni demokraciji, usmerjenost k reformam itd. Tak potek spreminjanja socializacijskih okolij prispeva k pojasnitvi prevladujočih političnih oz. družbenih sistemov v posameznih družbah. Tako je prevladujoča vrednostna usmerjenost k preživetju ugodna podlaga za totalitarizem, ohranjanje gospostva, hierarhije, podrejenosti, formalne demokracije ter videza stabilnosti in reda. Os spreminjanja vrednot v zadnjih desetletjih poteka ob vprašanju svobode, enakosti in demokracije.

Ideologija, ki se kot oblika resnično izraža v koherentnem pogledu na svet in skladnem sistemu političnih prepričanj, se v svoji čisti obliki kaže le izjemoma ter

predpostavlja »subjektivno politično zmogljivo« (Almond, Verba, 1963) in objektivno politično kompetentno osebnost. Slednje v povprečju dosegajo bolj izobraženi deli prebivalstva, ki nakazujejo relativno visoko stopnjo politične konceptualizacije, izražene v sposobnosti sintetičnega oz. abstraktnega pojasnjevanja politike; zanje torej velja, da dosegajo visoko stopnjo ideološke konceptualizacije politike.

Levo-desna usmeritev v zahodnoevropskem prostoru

Na empirični ravni se izkaže, da ideološka konceptualizacija, ki vključuje pojem svobode, enakosti in demokracije, pogosto pade v okvir razumevanja, ki bi ga lahko označili z razsežnostjo liberalno-konservativno oz. ki je pogosto argumentirano kot levo-desna usmeritev. Empirične raziskave (Barnes, Kaase, 1979) so pokazale, da je ideološka konceptualizacija običajno utemeljena z razsežnostjo liberalno-konservativno oz. levo-desno. Le neznamenit delež anketirancev v raziskavah, opravljenih v Nemčiji, Avstriji in na Nizozemskem, je svojo politično konceptualizacijo utemeljeval na verski podlagi (Klingemann, 1979). V Veliki Britaniji in Združenih državah Amerike pa ni nobenih znakov, da bi vera pri politični konceptualizaciji sploh igrala kako vlogo. Pri tem ne kaže pozabiti, da je v večini evropskih držav, in še posebej v navedenih, tradicionalni politični konflikt temeljil na laično-klerikalni osi. Dominantnost levo-desne oz. liberalno-konservativne razsežnosti v argumentiranju oz. izražanju ideološke usmerjenosti se torej ne kaže kot presenečenje. Raziskave, opravljene od 50-ih let do danes v Združenih državah Amerike in v Evropi, potrjujejo, da je terminologija, ki vključuje levo-desno oz. liberalno-konservativno usmeritev, že dolgo del politične kulture tega dela sveta. Običajno je uporabljena v komunikaciji med politično elito in v množičnih medijih, namenjena pa je za konvencionalno označevanje političnih objektov in kompleksnih političnih razmer, ki se izražajo vrednostno dovolj enovito. Levo-desna oz. liberalno-konservativna usmeritev združuje predstavo o vidikih oz. vrednotenju problemov in tem, ki so podlaga permanentne ideološke konfrontacije. Tako Lipset v svoji analizi političnega obnašanja (1954) kot »levo« pojasnjuje politično vedenje, ki je podobno opoziciji, kot nasprotovanje hierarhičnemu družbenemu redu, kot prizadevanje, ki se izraža v izenačenosti pogojev v dostopu do družbenih servisov itd. Obstajajo različne klasifikacije levo-desne usmeritve, ki pa jih lahko strnemo v naslednje: radikalno levo, reformistično levo, liberalno desno ter reakcionarno desno usmeritev. Za radikalno levo usmeritve štejemo tiste, ki so utemeljene na predpostavki razrednega boja, egalitarizma in revolucionarne narave levih ideologij nasploh. V primerjavi z radikalno levico pa bi ideje o povečani enakosti, o pravičnejši porazdelitvi dohodka in blagostanja, o socialnem napredku in reformah, vezanih na etabrirane sisteme, lahko šteli za reformistično levico. Reakcionarno desna usmerjenost vključuje reference za liberalni kapitalizem, za profitno motivacijo, ekonomizem, avtoriteto, gospostvo, podrejenost, hierarhijo ipd. Liberalno-desno pojmovanje pa je usmerjeno k *statusu quo* in k zaščiti individualne svobode, k sproščanju pobude, zaščiti svobodnega podjetništva, ekonomski preobrazbi, skrbi za tradicijo ipd. Takšna klasifikacija, uporabljena v empirični raziskavi v petih visoko razvitih zahodnoevropskih državah oz. ZDA (Barnes, Kaase, 1979), načrtuje naslednjo predstavitev levo-desne usmeritve: radikalno levo usmeritev variira med 7% (Nizozemska) in 14% (V. Britanija, Avstrija in ZDA), pri tem pa le ZR Nemčija izstopa s povečanim deležem radikalno levo

usmerjenosti. Reakcionarno desna je najmanj pogosta ideološka usmeritev, ki pride najbolj do izraza v Avstriji (11%), mnogo manj pa v ZR Nemčiji, Nizozemski, ZDA in Veliki Britaniji. Seveda pri tem ne kaže pozabiti, da gre le za razpoznavanje tipov ideoloških konceptov. Bilo bi napačno sklepati, da je bila npr. v ZR Nemčiji afiniteta do radikalno levih konceptov visoka. Prej lahko domnevamo, da so bili taki koncepti prevladujoče negativno vrednoteni in je visok delež argumentov v prid tega tipa bolj izraz refleksije antikomunizma, ki je v tej državi dolgo prevladoval. Najvišji delež pozitivnega vrednotenja radikalne levece so raziskovalci v omenjeni raziskavi odkrili v Veliki Britaniji in na Nizozemskem, najvišji delež pozitivnega vrednotenja reakcionarne desnice oz. reakcionarnih desnih konceptov pa je raziskava odkrila v Združenih državah Amerike, v Veliki Britaniji in v Avstriji.

Poleg razpoznavanja in vrednotenja levo-desnih ideoloških usmeritev je pri njihovem empiričnem raziskovanju pogosto uporabljena metoda levo-desnega samorazvrščanja oz. takšnega razvrščanja različnih političnih institucij oz. subjektov. Tudi to raziskovanje temelji na podmeni, da je levo-desno (samo)razvrščanje le zunanji videz bolj ali manj izoblikovane celovite in koherentne predstave o sistemu prepričan oz. političnih vrednotah. Raziskave, še zlasti v Zahodni Evropi, so pokazale, da večina odraslih ljudi zlahka razvršča svoja politična gledanja vzdolž lestvice levo-desno. Anketiranci se na lestvici levo-desno opredeljujejo brez posebnih težav – in raje kot pa na identifikacijski lestvici s katero koli posamično politično stranko iz aktualnega političnega okolja. Klingemann (1979) opozarja, da v Združenih državah Amerike lestvica liberalno-konservativno deluje spodbudneje in je bolj uveljavljena kot lestvica levo-desno; zaradi zagotovitve striktno primerljivosti raziskovalnih sredstev in rezultatov pa so tudi v ameriški raziskavi uporabili lestvico levo-desno. Raziskava je pokazala, da na ravni reprezentativnega nacionalnega vzorca ZDA pri razumevanju te razsežnosti sicer nastajajo težave, medtem ko pri višje izobraženih, npr. študentih, univerzitetno izobraženih oseb, teh težav ni.

Vprašanje smiselnosti razpoznavanja razsežnosti levo-desno pa je pogosto tudi predmet samostojnih poglobljenih raziskav. Tako je, denimo, že omenjena raziskava (Barnes, Kaase, 1979) pokazala, da je ustrezno razumevanje te razsežnosti najvišje v ZR Nemčiji (92%) in najnižje v Avstriji (75%), hkrati pa so medčasovne primerjave pokazale, da spremembe skozi čas v razpoznavanju levo-desne razsežnosti niso izrazite. Kot je bilo pričakovati, je ameriška raziskava pokazala najnižjo stopnjo razpoznavanja levo-desni razsežnosti (68%). Potemtakem znaten del anketirancev na vprašanje, kaj pomeni »levo« in kaj »desno«, ni mogel dati opredeljenega odgovora, mnogo pa jih je dalo tudi povsem nasprotno odgovore. Tako je, denimo, kot levo intepretirano tudi skrajno konservativno, podjetniško, medtem ko je desno pojasnjevano tudi kot komunistično, delavsko ipd. Delež teh neustreznih razpoznav je od ene petine do ene desetine in je najvišji na Nizozemskem, v Veliki Britaniji in Združenih državah, najnižji pa v Zvezni republiki Nemčiji in Avstriji.

Kot ustrezno lahko označimo takšno ideološko razumevanje razsežnosti levo-desno, ki se izraža skozi nakazovanje vidikov socialnih in političnih sprememb v družbi, še posebej v organizaciji države, v nakazovanju povezanosti z ideološkimi gibanji in podobno. Anketiranci so pojem levo-desno pogosto identificirali tudi s posameznimi političnimi strankami oz. socialnimi kategorijami oz. skupinami, kot so, denimo, delavci, bogataši ipd. Pri pojasnjevanju te razsežnosti pa pogosto naletimo tudi na afektivne oz. moralistične razlage, po katerih je »levo« nekaj

slabega, nečastnega, nezanesljivega, medtem ko je »desno« razpoznavano kot dobro, častno, zanesljivo ipd.

Analiza v navedeni raziskavi je pokazala, da je bil pojem levo pogosteje razumljen v ideološkem smislu prav tako kot pojem desno; poleg tega pa je tudi pokazala, da je razumevanje enega pojma v visoki korelaciji z razumevanjem drugega pojma, torej, da gre za razumevanje celotnega razsežja levo-desno. Delež populacije, ki se je izkazal z razumevanjem te razsežnosti v ideološkem smislu, je bil najvišji v ZR Nemčiji (30%) in na Nizozemskem, najnižji pa v Veliki Britaniji (11%). Pri tem pa je zanimivo, da tudi populacija v ZDA ni zaostajala za opazovanimi evropskimi populacijami, saj je bila kar četrtnina Američanov sposobna definirati oba pojma v ideološkem smislu – torej proporcionalno bolje kot Britanci in Avstrijci. Američani so pojem levo-desno praviloma pojasnjevali z razsežnostjo liberalno-konservativno – pokazalo pa se je tudi določeno enačenje skrajnih točk razsežnosti levo-desno s pojmom liberalno oz. konservativno. Za opazovane populacije evropskih držav velja, da med anketiranci, ki ne prepoznavajo razsežnosti levo-desno na ideološki ravni, to označujejo običajno s socialnimi skupinami. Za Američane, ki ne morejo elaborirati ideološkega koncepta levo-desno, pa je običajno, da ga pojasnjujejo v razmerju dobro-slabo oz. častno-nečastno. Tak moralistični vidik pojasnjevanja pa v evropskih raziskavah skoraj ne pride do veljave. Poleg tega pa je značilno še to, da v Veliki Britaniji pojem levo-desno pogosto nadomeščajo s pojmom »laburisti« in »konservativci«.

Poleg razpoznavanja in vrednotenja ideološke konceptualizacije levo-desno, ugotavljanja pogostosti prisotnosti te konceptualizacije ter levo-desnega samorazvrščanja pa v literaturi in raziskovalni praksi pogosto naletimo še na levo-desno razvrščanje političnih strank. Takšno razvrščanje ni namenjeno ideološkemu definiranju in pozicioniranju strank, marveč je predvsem sredstvo za razpoznavanje njihovih medsebojnih razmerij v danem strankarskem sistemu, ki omogoča merjenje zaznanih distanc med strankami v medčasovni primerjavi (Veen, Gluchowsky, 1988). Tako raziskave v ZR Nemčiji pokažejo, da na lestvici levo-desno med obema množičnima strankama (SDP in CDU-CSU) narašča distanca že vse od leta 1984 dalje. Kaže se težnja po vse ostrejši polarizaciji med obema velikima strankama, hkrati pa je predstava o njiju – dolgoročno gledano – enakomerno stabilna, se pravi desna oz. leva. Obe stranki sta torej v strankarskem prostoru osvojili relativno stabilno mesto.

Levo-desna usmeritev v vzhodnoevropskem prostoru

Vse doslej navedeno velja za zahodno parlamentarno demokracijo, katere povojni razvoj brez izjeme temelji na političnem oz. strankarskem pluralizmu. Vprašanje, ali sta potek politične socializacije in oblikovanje ideoloških usmeritev oz. ideološke konceptualizacije politike v smislu, v kakršnem jo na operacionalni ravni ponuja raziskava politične participacije v petih državah zahodne demokracije (Barnes, Kaase, 1979), raziskovalno dostopna in razložljiva ali ne, ostane neodgovorjeno. Brez dvoma je v nizu različnih socializacijskih obdobj sedanjega aktivnega prebivalstva teh držav ključno učinkovala totalitarna narava sistema ne glede na določene posebnosti pri razvoju in odnosih v posameznih državah. V sedmih oz. drugod v skoraj petih desetletjih razvoja teh držav se je totalitarizem izražal skozi nenadzorovano delovanje partijske države, državno lastnino, eliminacijo vseh temeljnih področij individualnega in zasebnega, prevlado ene ideologije in abso-

lutno obvladanje vseh nosilcev politične socializacije itd., itd. Vse oblike dejanske demokracije so bile izrinjene in nadomeščene z navidezno demokracijo, navidezno demokratičnimi volitvami, navidezno različnostjo političnih subjektov, navideznimi političnimi svoboščinami in pravicami človeka in državljana itn. To velja tudi za Jugoslavijo, ki je razvijala koncept samoupravne demokracije, ki se je objektivno, v razmerah enopartijske vladavine, izražala le v videzu participativne demokracije, videzu pluralizma (samoupravnih) interesov, videzu avtonomije različnih političnih subjektov – in ki je razpadla, ker se je dejansko uveljavljal le en pluralistični vidik znotraj vladajoče partije, namreč pluralizem nacionalizmov. Potek politične socializacije oz. oblikovanje vrednot in političnih usmeritev torej v teh družbah strukturalno odstopa od procesov v zahodnih družbah. Z večjimi ali manjšimi omejitvami za posamezne države lahko domnevamo, da so bistveno različni tudi rezultati: socialne, politične in ekonomske usmeritve in vrednote, pa tudi predstave o bistvu demokracije in njenih institucijah.

V letu 1990 je bila dana pobuda za raziskavo politične kulture ter političnih in ekonomskih usmeritev v srednje- in vzhodnoevropskih državah, ki naj bi pokazala, kako na zavestni ravni, na ravni vrednot in stališč, poteka prehod iz totalitarnih v demokratične sisteme (Bruszt, Simon, 1991). Raziskava je bila zasnovana na zahodnoevropski in ameriški raziskovalni izkušnji, na operacionalni ravni pa se je močno oprla na raziskovalni projekt Množične participacije v petih zahodnih demokracijah (Barnes, Kaase, 1979). V raziskavo se je v prvi fazi vključilo devet srednje- in vzhodnoevropskih držav, ki so bile v empirični fazi na različnih stopnjah svojega postkomunističnega razvoja oz. svoje nove demokratične konstitucije. V raziskavi sta bila ob obsežni operacionalizaciji problematike idejne zavesti in angažiranja izvedena tudi pristop levo-desne samouvrstitev ter poizkus raziskave razumevanja levo-desne usmeritve v zajetih populacijah. V razmislek in ponazoritev ponujamo rezultate levo-desne samouvrstitev v vzhodno- in srednjeevropski primerjavi (tabela 1). Pri presoji empiričnih rezultatov, prikazanih v tabeli, ne smemo mimo dejstva, da nekatere od v raziskavo vključenih držav še niso prešle kritične točke v procesu eliminacije komunističnih režimov. To nesporno velja za Ukrajino, Romunijo in Bolgarijo konec leta 1990, medtem ko so bile Češka in Slovaška, Madžarska in Poljska v razmerah realne politične pluralizacije močno pred drugimi. Na podlagi podatkov v tabeli lahko ugotovimo naslednje: stopnja neopredeljenosti ob vprašanju o levo-desni usmerjenosti je v opazovanih populacijah nadpovprečno visoka in med posameznimi državami močno različna. Deloma kaže to pripisati sorazmerno nizki empirično raziskovalni kulturi, seveda pa tudi – in morda predvsem – nerazumevanju bistva vprašanja oz. nepripravljenosti anketirancev, da reagirajo na takšne formulacije. Ne smemo pozabiti, da je bila v vseh opazovanih državah predstava o »desnem« izenačena s predstavo o sovražniku, medtem ko so predstave o »levem« ideološko prevladujoče predstave o socializmu. Slednje dobro ponazarjajo podatki za Bolgarijo in Ukrajino, kjer je komunističen element ohranil dejansko prevladujočo vlogo v strukturi oblasti. Med opazovanimi državami le v Ukrajini in Bolgariji izstopa leva samouvrstitev – hkrati z močno sredinsko opredelitvijo. Sredinska opredelitev sicer močno prevlada v vseh opazovanih državah, razen v Češki in Slovaški, kjer se prevladujoče izrazi desna usmeritev. Desna usmeritev pa bistveno močneje od leve usmeritve izstopa še na Poljskem, v Litvi ter Estoniji. Primer zase v primerjalni tabeli pa je Madžarska, kjer močno prevlada sredinska usmerjenost, podrejeno pa leva in desna usmerjenost.

Iz doslej zbranih vtisov in predhodnih analiz seveda ne moremo sklepati o tem,

ali levo-desna samouvrstitev v vzhodno- in srednjeevropskih državah ponazarja ideološke usmeritve v politiki. Veljavnost rezultatov bo potrjena, ko bo opravljena kakovostna analiza razumevanja razsežnosti levo-desno in ko bo celovita analiza na komparativni ravni pojasnila povezanost med prevladujočim razumevanjem ideoloških konceptov politike in levo-desno samouvrstitvijo. Na impresivni ravni pa se oblikuje vtis, da se opazovane srednje- in vzhodnoevropske družbe v sestavi in poteku svoje notranje demokratizacije med seboj bistveno razlikujejo. Tu še posebej izstopata nizka abstinenca ter jasna desno sredinska usmerjenost pri Čehih in Slovakah ter Poljaki, pa tudi pri Litvancih in Estoncih na eni strani ter svojski položaj Madžarske z izrazito prevladujočo sredinsko usmerjenostjo.

Raziskave v Sloveniji

Kakšen je presek ideološke konceptualizacije politike v Sloveniji, kako potekajo aktualni procesi politične socializacije, kaj so prevladujoče ideje ob preobrazanju, kaj je v teh razmerah levo in kaj desno? Morda prav za Slovenijo bistveno bolj kot za obravnavane srednje- in vzhodnoevropske države velja, da se ni toliko odmaknila od svojega (zahodno)evropskega izkustva in da torej zanjo še/že veljajo paradigme, modeli in operacionalizacije, ki so primerne za raziskovanje zahodnih demokratičnih družb? Torej si ne zastavljamo vprašanja, kakšna je struktura politične zavesti, marveč kako jo lahko raziščemo v okviru zahodnoevropske izkušnje. Glede na zgodovinske in socialno-strukturne posebnosti slovenske družbe in njene razvoja seveda ne moremo pričakovati povsem istovetnih izrazov oz. enoznačne strukturiranosti politične zavesti kot v kaki razviti zahodnoevropski državi. To velja še posebej za razmere po preobratu, ko se hkrati z oblikovanjem demokratičnih institucij in presnovanjem lastninskih temeljev gospodarstva z novim pluralnim družbenim okvirom ob »tradicionalno« levih uveljavljajo izrazito konservativne restavratorske ideje in modeli. Kaj je torej v teh razmerah radikalno »levo« in kaj konservativno »desno«, kako se oblikuje in izraža politična zavest Slovencev, kaj razumejo z levim in kaj z desnim?

V treh zaporednih raziskavah, ki so potekale od junija 1991 do februarja 1992, smo načeli vprašanje o ideološki konceptualizaciji politike in levo-desni usmeritvi. V tem sestavku se bomo oprli predvsem na raziskavo SJM 91/2 – Slovenska družba na prehodu v demokracijo.¹

Opis podatkov. Na vprašanje »Mnogi ljudje razmišljajo o političnih stališčih kot o levih ali o desnih. Tu je lestvica, ki se razteza od levih do desnih stališč. Kaj sodite o vaših lastnih političnih stališčih? Kam bi jih uvrstili na tej lestvici?« smo dobili odgovore, ki so prikazani v tabeli 2. Vprašanju je sledila desetprekatna lestvica z besedno oznako na levi strani: »levo« in na desni strani »desno«. Anketirancem je bilo ponujeno, da se prosto uvrstijo. Rezultati uvrščanja celotne populacije so: tretjina populacije se na lestvici ni znašla, ni razumela vprašanja, ni mogla ali ni hotela odgovoriti. Glede na metrične značilnosti lestvice, ki nima naravne sredine, lahko ugotovimo, da se anketiranci opredeljujejo predvsem levo (69%) in mnogo manj desno (31%). Če lestvico členimo na štiri dele: skrajni levi (levo), levi, desni in skrajni desni (desno), opazimo, da obe polarni skupini zajameta le neznamenat delež anketirancev (3,6 do 4%), vsi preostali pa se razporejajo s težnjo

¹ Raziskava je bila izvedena na stratificiranem reprezentativnem vzorcu polnoletnih prebivalcev Slovenije (N=2078) v novembru in decembru 1991 (N=2078). V okviru longitudinalnega projekta Slovensko javno mnenje, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

k sredini. Če lestvico členimo na levi, sredinski in desni del, tako da vrednostim na lestvici od 1–4 pripišemo oznako levo, vrednostim 5–6 oznako sredina in vrednostim od 7–10 oznako desno, dobimo porazdelitev z močno poudarjeno sredino (67,9%), z izraženo levico (20,5%) in nepoudarjeno desnico (12,9%).

Ocena rezultatov meritev na treh vzorcih v treh časovnih točkah v obdobju enega leta pokaže – v primerjavi z ugotovitvami v zahodnoevropskih raziskavah – značilna nihanja distribucij ob ohranjeni osrednji težnji. Pokaže se namreč, da je delež neopredeljenih v vseh treh meritvah sorazmerno visok, izredno visok pa predvsem ob tretji meritvi (42,1%), kar nas opozarja, da je tudi opredeljevanje levo-desno pod močnim vplivom aktualnih političnih razmer. Glede na politične dogodke v februarju oz. prvi polovici marca 1992 v Sloveniji lahko sklepamo, da se anketiranci sicer lažje opredeljujejo na lestvici levo-desno kot na identifikacijski lestvici v odnosu do katere koli posamične stranke, da pa presoja razmer v prostoru političnih strank izrazito vpliva tudi na levo-desno opredeljevanje. Očitno je, da je fascinacija s politiko po preobratu povsem popustila; ljudje so obremenjeni predvsem s socialno-ekonomskimi problemi in prenasičeni, utrujeni in apatični v odnosu do politike. Ocena rezultatov meritev na treh časovnih točkah kaže določena nihanja tudi v zvezi z levo-desnim opredeljevanjem. Tako je prva meritva (junij 1991) nakazala najbolj polarizirano podobo, medtem ko sta meritvi, ki sta bili opravljene konec leta 1991 oz. v začetku 1992, nakazali manj polarizirano podobo – s prevladujočim sredinskim opredeljevanjem (61–68%), vendar še vedno s poudarkom na levem opredeljevanju (20–24%).

Dokončnega odgovora na vprašanje, kaj za ljudi pomeni levo oz. desno, v naši raziskavi ne moremo dati. Predhodna obdelava nekaj sto odgovorov na odprto vprašanje o tem pa dopušča podmeno, da je razumevanje razsežnosti levo-desno pri tistih, ki se opredeljujejo na lestvici, strukturirano podobno kot v raziskavah v Zahodni Evropi. Predvsem je seveda značilno, da del populacije svoje levo-desne usmeritve ne zna opredeliti. Če pa jo opredeli, jo opredeli predvsem na ravni ideološkega razumevanja oz. z nakazovanjem političnih strank, ki ustrezno ponazarjajo nasproten položaj v političnem prostoru – le izjemoma se pojavljajo tudi moralistične razlage pojma levo-desno. Tudi v naši raziskavi se pokaže, da razumevanje levice visoko korelira z razumevanjem desnice.

Koliko je levo-desna samouvrstitev smiseln izraz ideološke opredeljenosti oz. ideološke konceptualizacije politike, pokaže preizkus z izbranimi vrednotami in stališči. V uvodnem nakazanem razumevanju levo-desne usmeritve (Lipset, Klingemann) opravljene preizkus pokaže statistično značilne povezanosti skladno z modelom. Tako levo in tudi sredinsko opredeljeni – bolj kot desni – kritično (opozicijsko) presojajo nastale razmere ob uveljavljanju demokratičnih političnih institucij po volitvah (april 1990); izrazito poudarjeno razumevajo koncept socialne države, so v izražanju nacionalnih čustev bolj zadržani, so bolj skeptični v odnosu do konceptov lastninjenja in reprivatizacije, višje vrednotijo pojem liberalizma, izkazujejo nasploh več solidarizma in več strpnosti do imigrantov, izkazujejo liberalnejšo spolno moralo in se bolj pozitivno opredeljujejo v odnosu do splava – in končno odločneje odklanjajo vsak vpliv klera na politiko. Za desno opredeljene pa je značilno, da so v odnosu do aktualne politike in pri presojanju sprememb po preobratu bolj konformno opredeljeni in torej pozitivneje presojajo spremembe v pogojih življenja in delovanja demokratičnih institucij, da bolj zaupajo v sistem, da manj poudarjajo socialne razsežnosti države, bolj pa nacionalno usmeritev; da so manj strpni do imigrantov, da nižje vrednotijo liberalizem, višje pa konservativizem, da so bolj represivno naravnani, da so konservativnejši pri opre-

deljevanju glede spolne morale, da so bolj zadržani do splava in da so bolj strpni do vključevanja oz. vmešavanja Cerkve v politiko. Seveda je vse povedano na ravni splošnih, statistično značilnih povezanosti, kar pa se na ravni posameznika seveda nujno ne kaže v celovitem, koherentno izoblikovanem sistemu vrednot, stališč in usmeritev. Pa vendarle iz povedanega lahko povzamemo, da gre tudi pri Slovencih v glavnem za razumevanje levo-desne usmeritve na ravni, kot je razkrita v raziskavah zahodnih demokracij. Torej tudi v naših socialno-političnih razmerah levo-desno opredeljevanje ponazarja strukturiranost politične zavesti. Levo-desno opredeljevanje torej tudi v naših razmerah pomeni sinonim za liberalno-konservativno, se pa smiselno zapolnjuje še z naslednjimi pojmovnimi pari: inovativno-tradicionalno, racionalno-emocionalno, egalitarno-elitistično itd. Čeprav se ti pojmovni pari ne pojavljajo nujno v logičnih povezavah (npr. religiozni egalitarci, inovativni elitisti, »softies« elitisti, trdi racionalisti itd.), na kar nas opozarja že Eysenck v svoji politični psihologiji, pa te razsežnosti vendarle niso zgolj slučajno med seboj povezane. To pa pokažejo tudi doslej opravljeni analitični preizkusi na slovenskem empiričnem gradivu. Lahko bi torej rekli, da je levo-desna usmeritev kot posplošen izraz ideološke konceptualizacije politike (vsaj na preizkusni ravni) uporabna tudi pri nas.

Levo-desno opredeljevanje in socialni status. Izhodiščna hipoteza je, da je levo-desno samoopredeljevanje socialno strukturno utemeljeno. Problem bomo na tem mestu le ponazorili, in sicer s pomočjo preizkusa povezanosti levo-desnih opredelitev glede na pripadnost izobrazbenim skupinam oz. izbranim poklicnim skupinam. Za niže razvrščene skupine (osnovna šola ali manj, NK, PK delavci, kmetje) je značilna predvsem visoka abstinenca (delež neopredeljenih od 47 do 54%), ki pa močno upade pri višje oz. visoko uvrščenih (višje, visoko izobraženih uslužbencih na delovnih mestih, za katera se predpostavlja visoka izobrazba – približno 10% neuvrščenih). Med delavskimi kategorijami pada delež neuvrščenih skladno z višino kvalifikacije (NK, PK 47%; KV 34%; VKV 22%). Vse v opazovanje vključene izobrazbene oz. poklicne skupine označuje pretežno levo oz. levo-sredinsko samoopredeljevanje, kar je najizrazitejše pri višje in visoko izobraženih oz. pri uslužbencih z zahtevano višjo oz. visoko izobrazbo. Izrazitejšo desno usmeritev pri samoopredeljevanju pa nakazujejo kmetje ter VKV in KV delavci. In le pri kmetih odkrijemo, da je delež desno opredeljenih večji od deleža levo opredeljenih, pri tem pa še močno izstopa delež skrajno desno opredeljenih.

Levo-desna samouvrstitev in religioznost. Domnevamo lahko, da je med vernimi več neuvrščenih pri levo-desni samouvrstitvi, da pa se preostali uvrščajo bolj desno kot v povprečju. Opravljena analiza to domnevo potrjuje. Delež neopredeljenih med vernimi dosega 2/5 opazovane skupine, med indiferentnimi (niti veren niti neveren) tretjino opazovane skupine, med nevernimi pa le četrtno opazovane skupine. Zveza pa je pričakovana tudi pri levo-desnem opredeljevanju: levo in skrajno levo opredeljenih je bistveno več med nevernimi in indiferentnimi kot med vernimi in nasprotno. S tem je vsaj nakazana povezanost levo-desne usmeritve s tradicionalizmom.

Povezanost levo-desne samouvrstitve glede na identifikacijo s posameznimi strankami. Glede na postopno oblikujočo se socialno strukturno determiniranost strankarskega opredeljevanja oz. identifikacije s strankami in nakazane razlike pri levo-desnem opredeljevanju glede na pripadnost izobrazbenim in poklicnim kategorijam ter glede na religioznost populacije lahko pričakujemo pomembne razlike pri levo-desnem opredeljevanju skupin, identificiranih s posameznimi političnimi

strankami.² Opravljena analiza je prikazana v tabeli 3. Pričakovanja se v glavnem potrdijo. Pomembne razlike opazimo že pri deležih neuvrščeni: največ neopredeljenih (50%) je med strankarsko neidentificiranimi, sledita pa jim skupini, ki preferirata krščansko demokracijo oz. Ljudsko stranko. Najnižje deleže neidentificiranih pa izkazujejo skupine, ki preferirajo Demokrasko stranko ter Liberalno-demokrasko stranko oz. SDP; pri tem pa smo zanemarili manjše stranke, za katere je kakršno koli napovedovanje nezanesljivo. Opazimo pa tudi značilne razlike v levo-desnem samorazvrščanju zaveznikov posameznih strank. Zaveznitva LDS, LS, SSS, SDP, DS, pa tudi SDSS, SSS in ZS označuje prevladujoče levo samorazvrščanje; zaveznitva SDZ-NDS, SKD, KS označuje pretežno desno samouvrščanje; zavezniki KS-LS se sicer pretežno levo razvrščajo, vendar pa je delež desno razvrščenih v celotni populaciji razvrščenih izredno visok (43,5%). Seveda temelji ta prikaz na radikalni metodi levo-desnega razvrščanja, kjer so vsi uvrščeni na levo oz. na desno. Manj radikalen postopek je prikazan v tabeli 4. Samouvrstitve zaveznikov posameznih strank kažejo naslednjo podobo: pri skupinah zaveznikov vseh strank, razen pri SKD, odločilno izstopa sredinsko opredeljevanje, ki je najizrazitejše pri skupinah SDSS in DS. Kot izrazito levo opredeljene izstopajo skupine, kot so LDS in SDP, pa tudi SDU, SSS, LS in ZS. Kot izrazito desno opredeljene izstopajo strankarske skupine SKD, SDZ-NDS, KS in KS-LS. Najizraziteje sredinsko opredeljena z izenačenima deležema levo in desno opredeljenih je skupina identificiranih z Demokrasko stranko.

Na podlagi levo-desne samouvrstitve – v okviru njene nakazane napovedne vrednosti v smislu ideološke konceptualizacije politike – lahko torej o posameznih strankah v slovenskem strankarskem prostoru govorimo kot o izrazito sredinskih (DS, SDSS), sredinsko levih (ZS, LS) ter izrazito levo sredinskih (LDS, SDP, SSS), pa tudi kot o sredinsko desnih (KS-LS, KS, SDZ-NDS) oz. izraziteje desno sredinskih strankah (SKD).

Levo-desno uvrščanje strank. Ideološka rekonstrukcija realitete se izraža tudi v zaznavanju levo-sredinsko-desnega uvrščanja strank v slovenskem strankarskem prostoru. V tabeli 5 je prikazano, kako celotna populacija razvršča stranke, v tabeli 6 pa, kako skupine zaveznikov posameznih strank razvrščajo svoje stranke v levo-desnem razsežju.

V povprečju približno polovica anketirancev razvršča stranke v razsežnosti levo-desno, pri tem pa pogosteje razvrščajo vidnejše in večje parlamentarne stranke, med njimi tudi nove strankarske formacije, npr. SDP, SKD, ZS, DS, LDS. Kot izrazito leve stranke so zaznane SDP, LDS in SSS; kot izrazito desne stranke SKD, KS-LS, KS, pa tudi SDZ-NDS. Kot izrazito sredinske stranke DS, SDSS in ZS; Liberalna stranka pa nima enoznačne razpoznave.

To podobo pa izostril percepcija lastne stranke pri levo-desnem uvrščanju v skupinah pripadnikov posameznih strank. Po samopresoji svojih volilnih teles so tako LDS, SDP, LS, SSS in SDU izrazito leve stranke. Za stranke SKD, KS, SDZ-NDS in KS-LS velja, da v skupinah, ki jih preferirajo, veljajo za pretežno desne stranke. Med svojimi zavezniki pa veljajo stranke DS, ZS in SDSS

² V raziskavo preferenc do političnih strank smo vključili devet strank parlamentarnega loka: Socialno demokrasko prenovo (SDP); Liberalno-demokrasko stranko (LDS); Socialistično stranko Slovenije (SSS), Slovensko demokratično zvezo (SDP) oz. po njenem razpadu SDZ – Narodno demokrasko stranko (SDZ-NDS) in Demokrasko stranko (DS); Socialno demokrasko stranko Slovenije (SDSS), Slovensko krščansko demokrasko stranko (SKD), Slovensko kmečko zvezo – Ljudsko stranko (SKZ-LS), Zelene Slovenije (ZS) in Liberalno stranko (LS). Poleg tega pa sta bili v raziskavo vključeni še stranki: Krščanski socialisti (KS) in Socialdemokraska unija (SDU), ki sicer nista parlamentarni stranki, sta si pa po prestopu pridobili poslanska mesta.

za sredinske strane, pri čemer imata prvi dve značilnejši levi poudarek, tretja (SDSS) pa desni poudarek.

TEBELE

TABELA 1: Levo-desna samouvrstitev v vzhodno- in srednjeevropski primerjavi*

DRŽAVE	LEVO										DESNO	NEUVR- ŠČENI
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
BOLGARIJA (850)	9%	6%	10%	11%	31%	14%	7%	6%	1%	5%	(244 = 23%)	
ČEŠKA IN SLOVAŠKA (795)	5%	4%	9%	11%	18%	16%	12%	14%	5%	5%	(208 = 21%)	
ESTONIJA (560)	2%	3%	7%	9%	35%	14%	13%	11%	4%	3%	(383 = 41%)	
MADŽARSKA (895)	3%	2%	9%	10%	47%	12%	7%	6%	2%	3%	(382 = 30%)	
LITVA (669)	2%	1%	9%	8%	24%	20%	10%	14%	5%	6%	(249 = 27%)	
POLJSKA (706)	2%	1%	5%	9%	37%	15%	13%	9%	4%	6%	(213 = 23%)	
ROMUNIJA (778)	3%	5%	9%	8%	34%	16%	6%	8%	4%	6%	(456 = 37%)	
UKRAJINA (1214)	7%	7%	15%	18%	34%	8%	5%	4%	1%	2%	(523 = 30%)	

* Raziskava: Political Culture, Political and Economical Orientations in Central and Eastern Europe during the Transition to Democracy, 1990-1991

TABELA 2: Levo-desna samouvrstitev anketirancev v Sloveniji v treh zaporednih raziskavah

RAZISKAVA		LEVO										DESNO	NEUVR- ŠČENI
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
1. raziskava (SJM91/1) junij/julij 1991	vsi:												
	N = 686	3,5	2,5	6,6	7,1	24,8	8,0	3,8	5,0	1,0	1,6	36,2	
	uvrščeni: N = 438	5,5	3,9	10,3	11,2	38,8	12,7	5,9	7,8	1,6	2,5	(246)	
2. raziskava (SJM91/2) nov., dec 1992	vsi:												
	N = 2078	1,1	1,5	4,2	6,7	32,3	12,7	3,5	2,7	1,0	0,7	33,8	
	uvrščeni: N = 1379	1,6	2,4	6,4	10,1	48,5	19,4	5,3	4,0	2,5	1,1	(699)	
3. raziskava (SJM 91 1+2) februar, marec 92	vsi:												
	N = 2076	1,1	1,5	5,5	5,6	27,2	8,2	3,5	3,3	0,7	1,3	42,1	
	uvrščeni: N = 1201	1,9	2,6	9,6	9,7	47,0	14,2	5,9	5,7	1,2	2,2	(875)	

TABELA 3: Samouvrstitev anketirancev na dimenziji levo-desno glede na njihovo identifikacijo s posameznimi strankami (VARIANTA A): Vrednosti na lestvici 1-5 = levo; 6-10 = desno)

STRANKE	UVRŠČENI (v %)		
	LEVO	DESNO	NEUVRŠČENI
DS (200) ¹	53,0	28,5	18,5
KS (34)	38,2	44,1	17,6
LDS (132)	68,2	15,2	16,7
LS (41)	65,8	14,6	19,5
SDZ-NDS (26)	42,3	50,0	7,7
SDU (21)	57,1	14,3	28,6
SDSS (57)	50,9	28,1	21,1
SSS (30)	60,0	26,7	13,3
KZ-LS (114)	38,6	28,9	32,5
SKD (129)	23,3	43,5	33,3
SDP (255)	60,4	17,7	22,0
ZS (237)	46,9	23,2	30,0
druge stranke (75)	44,0	12,0	44,0
strankarsko neidentificirani (724)	37,2	12,9	49,7
SKUPAJ SJM91/2 (2075)	45,7	20,7	33,6

*1 V oklepaju je navedena osnova (100%) v vsaki vrsti posebej.

TABELA 4: Samouvrstitev anketirancev na dimenziji levo-sredina-desno¹ glede na njihovo strankarsko identifikacijo (z mednarodno primerjavo) (v % - VARIANTA B)

Identifikacija s strankami	LE VO	SRED INA	DES NO	SE NISO UVRSTILI
SDU (21)	33	38	-	29
LDS (132) ²	31	49	3	17
SDP (256)	24	49	5	22
SSS (30)	27	50	10	13
LS (41)	20	54	7	19
ZS (237)	16	48	6	30
SNV (800) ³	9	38	4	49
DS (200)	11	61	10	18
SDSS (51)	7	63	9	21
KS-LS (114)	6	47	14	33
KS (34)	9	59	15	17
SDZ-NDS (26)	15	50	27	8
SKD (130)	5	33	29	33
Skupaj SJM91/2 (2075)	13	45	8	34
Avstrija (IFES 86)	18	45	31	6
SPO/86 ⁴	38	40	16	6
OVP/86	2	36	57	5

¹ Kot sredina so klasificirane uvrstitve v srednjih dveh (5,6) prekatih lestvice; levo so prekati 1-4 in desno 7-10.

² Število s stranko identificiranih volilcev je izpisano v oklepajih (132); v nadaljevanju liste so izpisana števila v % od te osnove.

³ »SNV«: Strankarsko neidentificirani volilci.

⁴ Za primerjavo navajamo podatke o levo-desni samouvrstitvi avstrijskih volilcev, ki preferirajo avstrijsko socialdemokratsko (SPO) oz. ljudsko stranko (OVP), IFES, Dunaj 1986.

TABELA 5: Levo-desna uvrstitev političnih strank (v %)

STRANKE	levo	sredina	desno	ne vem
a) Demokratska stranka	14,7	25,0	11,2	47,9
b) Krščanski socialisti	8,7	13,7	29,5	48,0
c) Liberalna demokratska stranka	25,2	18,7	8,2	48,0
d) Liberalna stranka	17,5	17,5	15,0	49,8
e) SDZ – Narodna demokratska stranka	9,5	16,9	19,8	53,8
f) Socialdemokratska unija	12,4	17,2	9,4	60,9
g) Socialdemokratska zveza Slovenije	9,5	20,7	14,4	55,3
h) Socialistična stranka Slovenije	26,8	14,0	7,5	51,5
i) Slovenska kmečka zveza – Ljudska stranka	7,7	15,9	29,7	46,7
j) Slovenski krščanski demokrati	8,3	9,4	36,9	45,1
k) Stranka demokratične prenove	35,9	11,3	7,9	44,6
l) Zeleni Slovenije	12,7	32,6	9,1	45,3

(N = 2075)

TABELA 6: Kako strankarsko identificirani uvrščajo »levo-desno« svoje stranke

STRANKE	LEVO	SREDINA	DESNONEUVRŠČENI	
DS (200) ¹	20,0	43,0	14,0	23,0
KS (34)	14,7	17,6	41,2	26,5
LDS (132)	47,7	25,8	9,1	17,4
LS (41)	41,5	22,0	12,2	24,4
SDZ-NDS (26)	15,4	19,2	34,6	30,8
SDU (21)	38,1	23,8	14,3	23,8
SDSS (57)	12,3	31,6	17,5	38,6
SSS (30)	40,0	13,3	16,7	30,0
KZ-LS (114)	10,5	20,2	29,9	39,5
SKD (129)	7,8	10,9	43,5	38,0
SDP (255)	41,7	10,6	11,1	36,6
ZS (236)	17,0	39,4	11,5	32,2

SKUPAJ SJM91/2 (2075)

¹ V oklepaju je navedena osnova (100%) v vsaki vrsti posebej.

VIRI:

- G. A. Almond and S. Verba, *The Civic Culture*, Princeton: Princeton University Press, 1963.
- S. H. Barnes, M. Kaase, *Political Action, Mass participation in five Western Democracies*, SAGE Publications, 1979.
- L. Bruszt, J. Simon, »Political Culture, Political and Economical Orientations in Central and Eastern Europe during the Transition to Democracy«, *The Codebook of the International Survey*, Budapest, 1991.
- P. E. Converse, »The Nature of Belief Systems in Mass Publics«, in D. A. Apter (ed.) *Ideology and Discontent*.
- P. E. Converse, »Public Opinion and Voting Behavior«, in F. I. Greenstein and N. W. Posby (eds.), *Handbook of Political Science*, Vol. 4, Reading, Mass.: Addison-Wesley 1975 (S. 97).
- R. Ingelhart, H. D. Klingemann, »Ideological Conceptualization and Value Priorities« in: Barnes, Kaase, *Political Action*, SAGE Publications, 1979 (203–214).
- R. Ingelhart and Dusan Sidjanski, »The Left, the Righte, the Establishment and the Swiss Electorate«, in Budge, Crewe, and Farlie (eds.), *Party Identification Beyond*.
- R. Ingelhart, *The Silent Revolution*, Princeton: Princeton University Press, 1977.
- H. D. Klingemann, »Measuring Ideological Conceptualizations«, in Barnes, Kaase, *Political Action*, SAGE Publications, 1979 (215–254).

- S. M. Lipset, P. F. Lazarsfeld, A. M. Barton, J. Linz, *The Psychology of Voting: An Analysis of Political Behavior*, in G. Lindzey, E. Aronson (eds.), *Handbook of Social Psychology*, Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1954 (s. 1135).
- K. Marx, *Nemška ideologija*, MEID, II, str. 281.
 - M. Rokeach, *Nature of Human Values*, N. Y., Free Press, 1973.
 - I. Šiber, *Socialna struktura: politički stavovi*, Zagreb 1974 (str. 95).
 - N. Toš: *Volilci in politične stranke*, Teorija in praksa, Ljubljana 1992, 1/2.
 - N. Toš: *Politična zavest in angažiranje*; neobjavljeno, dokument FSPN, Ljubljana 1985 (str. 18).
 - A. Trstenjak, *Oris sodobne psihologije*, Obzorja, Maribor 1974.
 - H. J. Veen, P. Gluchowski, *Sozialstrukturelle Nivellierung bei politischer Polarisierung*, *Parlaments fragen* 2/1988, Westdeutscher Verlag.

Lastninska reforma v Sloveniji

(prispevek k razpravi)

I. Analiza dosedanjih zamisli

1. Politični vidiki lastninske reforme

Nastajajoča slovenska gospodarska zakonodaja je vsekakor evropsko in svetovno primerljiv institucionalni okvir tržnemu gospodarstvu. V ničemer ni več obremenjena z apriornimi sestavinami socialističnega gospodarskega sistema, temveč temelji na ekonomskem in pravnem kategorialnem sistemu razvitih tržnih gospodarstev. Računa z delovanjem trga vseh produkcijskih tvorcev, torej tudi kapitala in dela, ter z lastnino kot temeljem upravljanja in prilaščanja.

Nova gospodarska zakonodaja pravno odpravlja samoupravljanje in družbeno lastnino, dejansko pa obe kategoriji v življenju še obstajata.

Parlamentarna demokracija z večstrankarskim sistemom ter odprava političnega monizma oziroma partijskega monopola kot infrastrukturnih pogojev tržnega gospodarstva sta zdaj stvarnost.

Vendar je dejansko še ogromna večina gospodarskih zmogljivosti v družbeni lastnini in se upravlja na samoupraven način. Tako se konflikt interesov med delom in kapitalom oziroma v prevladi dela nad interesom kapitala nadaljuje. Na drugi strani nova gospodarska zakonodaja, ki je zasnovana na podjetništvu in integralnem trgu, predvsem pa na lastnini kot temelju pravic do upravljanja in prilaščanja, tako deluje le za obrobni del gospodarskih zmogljivosti.

Kljub institucionalni postavitvi podjetniško tržnega gospodarskega sistema gospodarstvo še naprej pretežno deluje v starih institucionalnih razmerah, torej v razmerah samoupravljanja in družbene lastnine. Nadaljuje se torej njegova neučinkovitost, hkrati pa se novim reformno deklariranim razmerjem le počasi utira pot.

Nezadostna gospodarska učinkovitost ter organizacijska neprilagojenost novim institucionalnim razmeram na podjetniški ravni postavljata v ospredje dva ključna cilja, in sicer:

- lastninsko in s tem pravnoorganizacijsko preobrazbo na podjetniški ravni,
- razvojno prenovo oziroma programsko prestrukturiranje gospodarstva.

Lastninska reforma in razvojna prenova sta torej ta čas temeljni nalogi, od katerih je odvisen uspeh slovenskih gospodarskih, pa tudi političnih reform. Oboje lahko prespeva k postopnemu izhodu iz gospodarske recesije ter strukturne, pa tudi formalne neprilagojenosti zahtevam, ki se postavljajo pred slovensko gospodarstvo.

2. Temeljni pristop k lastninski reformi

Pri oblikovanju temeljnega pristopa k lastninski reformi bi bilo treba upoštevati naslednja izhodišča:

* Dr. Rado Bohinc, profesor na Univerzi v Mariboru.

1. Olastninjenje družbene lastnine, kot so nekateri politično krstili obravnavani proces (pravno gre za pridobivanje lastninske pravice na družbenih sredstvih), nikakor *ne bi smelo biti politično interesno pogojeno*. Cilj lastninske reforme ni materialno utrjevanje trenutne politične oblasti, ampak učinkovitejše gospodarjenje z gospodarskimi zmogljivostmi.

2. Če je cilj lastninske reforme učinkovitejše gospodarjenje,¹ nikakor ni vseeno, kdo ostane lastnik, predvsem pa ni vseeno, kdo postane upravljalca. To namreč po nekaterih predlogih glede prenosa družbenih sredstev na sklade, ki prejmejo neupravljalško (preferenčno) delnico, ni vselej eno in isto. Bistveno je torej doseči učinkovitega (za dobiček zainteresiranega) upravljalca in pri tem upoštevati vsaj dve bridki zgodovinski izkušnji socialističnih gospodarskih sistemov, namreč da država ne more biti uspešen gospodar na podjetniški ravni ter da delavci ne morejo biti uspešen varuh interesa kapitala.

3. Če je bil problem gospodarske neučinkovitosti t. i. realnega socializma v ekonomski uspešnosti države na podjetniški ravni in če je bil problem gospodarske neučinkovitosti samoupravnega socializma v nepriznavanju interesnega konflikta med delom in kapitalom in v tej zvezi nesposobnosti delavcev, da varujejo interes kapitala, podjetja, bi morali a priori kot cilj lastninjenja *izključiti kakršno koli državno ali delavsko ekskluzivnost lastnine*. Prenos družbene lastnine na državo (nacionalizacija) ali preoblikovanje družbene v kolektivno lastnino bi torej pomenilo nadaljevanje gospodarsko neuspešne agonije kolektivismu in s tem še enega od neuspehov socialističnih reform.

4. Če je cilj lastninske reforme učinkovitejše upravljanje gospodarskih zmogljivosti naroda, je treba upoštevati zgodovinske in sodobne trende o absolutnosti lastninske pravice ter o relativizaciji zveze med lastnino in upravljanjem.²

V državah z razvitim tržnim gospodarstvom ter z gospodarsko racionalnostjo in učinkovitostjo kot temeljnim merilom razvoja *vse bolj izgubljajo pomen starodavne rimskopravne resnice o absolutnosti in vrhovnosti lastninske pravice*. Razpršenost lastnine v delniško organiziranih podjetjih kot proces, ki je razmahnil mobilnost in s tem učinkovitost kapitala, je na drugi strani sprožila *proces ločitve lastnine od upravljanja* (separation of ownership from the control). Ob razpršeni lastnini tudi do 95% delničarjev, lastnikov povsem izgublja upravljalško moč, saj marsikje za majorizacijo pri odločanju zadošča že 5%-ni paket delnic. Vse bolj se krepi neupravljalško lastništvo v obliki nevolilnih delnic (non voting shares) oziroma preferenčno delničarstvo. S tem prehajajo upravljalška pooblastila iz rok delničarjev na usposobljene posameznike, menedžerje, ki jim delničarji v celoti zaupajo upravljanje vložene premoženja. Nadalje se vse bolj utrjuje *obligacijskopravno pogodbeno prenašanje upravljalških pravic na krovne ravni v korporacijah oziroma koncernih*, npr. s pogodbami o prenosu uprave oziroma menedžmenta, predvsem pa z različnimi oblikami pogodbene določitve skupnih okvirov in standardov

¹ Glej J. Mencinger, Kam bi del ali zadrege olastninjenja družbenega premoženja, gradivo za posvetovanje GZS, Brdo, maj 1990, str. 2: Privatizacija za povečanje učinkovitosti sama po sebi ni dovolj; je samo potreben, ne pa tudi zadosten pogoj. Da bi bila ekonomsko upravičena, jo mora spremljati povečanje konkurence. Družbena korist privatizacije brez povečanja konkurence ne bi bila posebno velika.

² A. Berden v gradivu Teze o lastnini družbenega kapitala za posvet GZS, Brdo pri Kranju, maj 1990, predstavlja sklicevanje B. Kovača na Petra Drukerja, češ da se ... lastnina, nadzor ter odgovornost za poslovanje podjetja vse bolj demokratizirajo, sam pa govori o relativizaciji absolutnosti lastninskopравnih položajev ob sočasni preobrazbi stvarnopравnih v upravljalška razmerja.

poslovanja (*franšizing*). Slednje je marsikje vse pomembnejše sredstvo povezovanja oziroma koncentracije upravljanja. Svojevrstna oblika podružbljanja lastnine oziroma relativiziranja upravljalških pravic lastnikov je vgrajevanje v upravljalško strukturo podjetij posebnih, interesno (politično, lastniško, delavsko) povsem neodvisnih, nevtralnih organov z velikimi, tradicionalno lastninskimi pooblastili. Gre za tako imenovane *nadzorne odbore* (*supervisory board*), ki imajo po nekaterih pravnih redih pravico imenovati in razreševati direktorje ter tudi odločati o delitvi dobička, kar so tradicionalna lastninska pooblastila. Pa vendar to niso organi, ki jih imenujejo samo lastniki, ampak zastopajo tudi nevtralna, povsem strokovna, gospodarska merila pri odločanju. Zato so običajno tudi imenovani po sistemu kooptiranja, torej pridruževanja novih članov z odločitvijo samega organa.

Vsi ti in še mnogi drugi procesi iz držav razvitega tržnega gospodarstva so lahko svarilo pred nevarnostjo fetišiziranja lastninske pravice kot cilja, ki je sam sebi namen.

5. Lastninska reforma mora upoštevati načela pravičnosti in poštenosti, sprejete družbene morale ter obvarovati pred špekulacijami, goljufijami in drugimi možnimi kaznivimi dejanji različnih vrst neupravičene, torej protipravne in kaznive obogatitve. Čeprav je tudi pri privatizaciji takšnega tipa dosežen cilj, torej pridobitev lastninske pravice, je tudi to pot, ki ne bi dosegla zaželenega cilja lastninske reforme, in je zato takšne odklone treba preprečevati.

V slovenski stroki in politiki so izoblikovani mnogi pristopi k lastninski reformi, od katerih bi kot temeljne lahko razvrstili naslednje:

1. *Preoblikovanje pretežnega dela družbene lastnine v državno* (republiško lastnino oz. lastnino državnih skladov, in sicer naenkrat s politično odločitvijo, dekretom.³ Zagovorniki tega pristopa večinoma opravičujejo tovrstno nacionalizacijo z argumentom, da s tem država formalno pridobi pravice do kadrovskih zamenjav v gospodarstvu, usmerjanja dobička in s tem možnosti sanacij oziroma prestrukturiranja neučinkovitih delov gospodarstva kot tudi voditi politiko in operativno privatizacije gospodarstva, torej prodaje podjetij s strani države zainteresiranemu kupcu. Podržavljanje naj bi torej usposobilo državne organe za privatizacijo, ki bi kot druga faza sledila nacionalizaciji.

Z vidika upravljanja je podržavljanje seveda prenos upravljalških pravic (samoupravljanja) z delavcev na državo kot novega lastnika. Nelastniško podjetje se sicer pretvori v lastniško, torej v podjetje z (enim) lastnikom, državo, v državno podjetje. Država v lastniški upravljalški strukturi, koder je zastopana kot lastnik, varuje interes kapitala, podjetja, s čimer je presežena samoupravna težnja k degeneraciji podjetja.

Na narodnogospodarski ravni v tem modelu država postane s političnim dekretom naenkrat lastnik vseh gospodarskih zmogljivosti. Iz tako pridobljenega lastništva država opravlja upravne funkcije ne več zgolj na narodnogospodarski, ampak tudi na podjetniški ravni, hkrati pa je kot lastnik udeležena pri dobičkih (dividendah). S tem se družbena lastnina ne razprši na množico individualnih lastnikov, ampak se prenese na enega samega lastnika, upravljalca, državo.

Prednost obravnavanega pristopa, torej splošne nacionalizacije kot obvezne predhodne faze kasnejše privatizacije, je, da se takoj razreši vprašanje lastnika.

³ I. Omerza, Transformacija družbene lastnine, gradivo za posvetovanje iz op. 1), str. 2: Podržavljanje vse družbene lastnine na območju Slovenije – premičnine, nepremičnine, preostala sredstva. Tak dekret je politično dejanje, ki ga sprejme slovenski parlament oziroma se lahko o tem izjasnijo slovenski državljani na referendumu. To ne pomeni vrnitve centralnoplanske državne lastnine, ampak se v bistvu samo zamenja abstraktni titular lastnine – družba s konkretnim nosilcem lastninskih pravic – država.

Le-ta pa kot najbolj organizirana in usposobljena družbena institucija, ki lahko učinkovito izvaja neobhoden proces privatizacije, v vmesnem, prehodnem razdobju opravlja vlogo gospodarja, upravljalca. Zagovorniki tega predloga navajajo kot odločilno prednost predvsem to, da se naenkrat prekineta brezvladje in anarhija in s tem povezano nadaljnje gospodarsko propadanje, povzročeno z nelastninsko organizacijo in upravljanjem podjetij, ter da so s prenosom lastnine na državo vzpostavlja jamstva za kasnejšo učinkovito privatizacijo.

Vendar pa je v tem modelu tudi vrsta slabosti. Največja je, da država ne more biti dober upravljelec na podjetniški ravni naenkrat vsem gospodarskim subjektom. To je zgodovina administrativnega in planskega socializma že dokazala. Druga slabost je, da se s koncentracijo vsega lastništva na državo etatizirata gospodarska aktivnost in razvoj, v čemer je spet zgodovinsko dokazana realna nevarnost birokratizacije, hkrati pa s tem zamre vsakršna individualna *gospodarska* pobuda. Nadalje pomeni poddržavljanje, čeprav le v deklarirani prvi fazi, visoko koncentracijo politične moči in oblasti trenutno vladajočih struktur, kar prav hitro lahko zmonopolira tudi sistem političnega odločanja.

S poddržavljanjem je torej učinkovito formalno sicer razrešen problem lastnika, odprto pa ostaja vprašanje učinkovitega upravljalca in individualizacija lastninskih upravičenj, ki je pogoj za to. Edini resni argument za enkratno poddržavljanje bi bil vzpostavitev mehanizma za nadzorovano privatizacijo, vendar tudi ta ne drži. Mehanizmi nadzorovane privatizacije v odsotnosti prodajalca se lahko vzpostavijo tudi brez poprejšnje nacionalizacije družbene lastnine; to dokazuje tudi model, ki ga je vzpostavil zakon o družbenem kapitalu.

2. Prenos vse ali precejšnjega dela družbene lastnine na državljane, ki s tem postanejo delničarji.⁴ Porazdelitev delnic v vrednosti sedanjega družbenega premoženja med občane je neodplačni način pridobitve lastninske pravice. Hkrati je tehnično problematično, saj terja izdajo delnic na že oblikovanem premoženju, kar je v nasprotju z osnovno idejo delničarstva, ki je pridobivanje novega kapitala. Predvsem pa je problem tega modela določitev optimalno pravičnega in poštenega merila razdelitve družbene lastnine med državljane. Tega je slejkoprej treba določiti administrativno, kar je a priori vprašljivo.

Vrednost navedenega modela je, da doseže individualizacijo lastnine in razprši družbeno lastnino na množstvo posamičnih lastnikov, delničarjev. S tem se doseže podobna lastninska struktura, kot je v državah razvitega tržnega gospodarstva. To sicer vzpostavlja temelje za učinkovito upravljanje, vendar po načelih, ki pretežno niso lastninska. Ob upoštevanju sodobnih trendov ločevanja lastnine od upravljanja sama individualizacija oziroma razpršitev lastnine ne daje nikakršnega jamstva za učinkovito upravljanje; to je v prav nasprotnem, namreč v ločitvi upravljanja od tako individualizirane lastnine in prenosa upravljanja na usposobljene posameznike, ki vse bolj za obvladovanje korporacij uporabljajo tudi obligacijskopravna sredstva (franšizing) in podobno. Zamisel, po kateri bo že sama razpršitev lastnine na državljane po kakršnih koli merilih že, že sama po sebi zagotovila večjo učinkovitost pri gospodarjenju, je torej iluzija. Slabost tega pristopa je prav to, da fetišizira lastninsko preobrazbo in računa s tem, da bo dosežena večja učinkovitost že z individualizacijo lastnine. Vendar v sodobnem svetu to ni tako in to je poleg vsestransko problematičnih meril za razdelitev družbene lastnine med državljane argument za zavrnitev takšnega pristopa.

⁴ J. Mencinger v delu iz opombe pod 1) meni, da »enajsta teza o družbeni lastnini« (Buvač, Delo, 17. 3. 1990), po kateri naj bi kar celotno bogastvo Slovenije z delnicami enakomerno porazdelili med vse njene državljane, ne sodi med resnejše predloge. Vsi predlogi, ki bi problem rešili čez noč, so sploh vprašljivi.

3. *Enkratna pretvorba družbene lastnine v lastnino pokojninskega sklada z administrativnim prenosom* celotnega družbenega premoženja na pokojninske sklade, ki se na tej podlagi vpišejo kot preferenčni delničarji v skladih podjetij. Ta zamisel je prav tako obremenjena z določitvijo lastnika za vsako ceno, ne glede na to ali so s tem doseženi učinki v zagotovilih za boljše gospodarjenje.

Tudi ta pristop, podobno kot nacionalizacija, doseže tako imenovanega zunanjega lastnika, odpravi se nelastniško stanje oziroma inominantnost porekla sredstev v skladih podjetja, model delitve v takšnem podjetju se lahko uredi po načelih dobička, ki gre poslej v administrativno določenem odstotku zunanjemu lastniku, torej pokojninskemu skladu. Podjetja v družbeni lastnini se tako pretvorijo v lastniška podjetja, podjetja, ki so last zunanje institucije, pokojninskega sklada.

Ta model vsekakor doseže vse potrebne formalne učinke lastninske preobrazbe, ne doseže pa tistih, ki so končni cilj lastninske reforme, namreč učinkovitejše gospodarjenje. Prenos inominantnega kapitala na pokojninski sklad ne bo v ničemer prispeval k boljšemu upravljanju. Še posebej, ker je model zamišljen tako, da sklad dobi le preferenčno delnico, torej ni predvideno, da bi bil usposobljen upravljalec. Vprašanje upravljalca ostaja odprto in s tem tudi vprašanje zainteresiranega lastnika, ki bo terjal učinkovito gospodarjenje.

Lahko bi rekli, da je ta model celo eden od možnih dokazov za to, da formalna urejenost lastninskih razmerij še ne daje jamstva za gospodarsko učinkovito podjetje. Upravljalška struktura takšnega podjetja je sicer lastniška, vendar lastnik ekonomsko ni zainteresiran oziroma upravljalško ni pooblaščen. Odprto je vprašanje, kdo v takšnem podjetju varuje interes kapitala, lastnine; če so to še naprej delavci oziroma če še naprej ti imenujejo menedžerje (pokojninski sklad, ki ima preferenčno delnico, jih očitno ne, verjetno jih ne tudi država), potem s takšnimi operacijami nismo mnogo dosegli. Tudi iz teh razlogov takšnega pristopa ni mogoče podpreti, kar pa seveda ne pomeni (tako kot velja tudi za druge doslej obravnavane modele), da se pokojninski sklad tako kot država ali državljani ne morejo pojaviti kot delni kupci.

4. *Preoblikovanje družbenolastninskih skladov v podjetjih v delavsko delničarski kapital.* To bi pomenilo pretvorbo družbene lastnine v zasebno lastnino (delavsko delničarsko) zopet na podlagi administrativnega akta, zakona. Ta pristop pomeni podaritev družbene lastnine delavcem, zatečenim v posameznem podjetju, po vnaprej določenih merilih, kot so število let delovne dobe, čas zaposlitve v podjetju, razmerje v osebnih dohodkih itd.

Tudi ta pristop ima nekatere pozitivne učinke, in sicer individualizacijo lastnine, odpravo inominantnosti družbene lastnine, razpršitev dosedanje lastnine brez lastnika na množico individualnih lastnikov, kar vse so poti doseganja razvitim tržnim gospodarstvom sorodne lastninske strukture.

Ugovor proti temu pristopu je podoben kot proti tistemu, ki smo ga omenili pri razdelitvi družbene lastnine državljanom. Najprej je vprašljiv kriterialni sistem takšne razdelitve med delavce, čeprav so že izdelani neki kvalitativni modeli, ki naj bi zagotavljali zadostno pravičnost. Čeprav se doseže pravična razdelitev na delavce, ostaja vprašanje, kako je s tistimi, ki so prav tako soustvarjali družbeno lastnino, vendar ne v podjetjih z gospodarsko dejavnostjo. Končno ostaja ugovor, da z razdelitvijo lastnine med delavce podjetja še ni dosežena upravljalška struktura, ki bi na eni strani varovala interes podjetja, lastnine, ki bi bil nasproten, različen od interesa delavcev na drugi strani. V tem modelu namreč glede upravljanja ne bi dosegli bistvenih sprememb v primerjavi s sedanjim samoupravnim sistemom, ki delavce kvalificira kot upravljalce kapitala in kot produkcijski faktor delo.

Zgolj lastninska preobrazba iz družbenega podjetja v popolno delavsko delničarsko podjetje oziroma delavsko kolektivno lastniško podjetje namreč v ničemer ne prispeva k učinkovitejšemu upravljanju podjetja. Še vedno se istovetita oba interesa v istem upravljalcu, interes kapitala in interes dela. Zato je takšen pristop, ki računa s popolnim prenosom družbene lastnine na delavsko lastnino, torej pristop integralnega delavskega delničarstva, enako upravljalsko neučinkovit, kot to velja za integralno samoupravno podjetje. Tudi to je dokaz več, da samo lastninska preobrazba oziroma privatizacija podjetja sama po sebi še ne zagotavlja uspešnejšega gospodarjenja.

5. Če je torej vodilo lastninske reforme, da sedanja podjetja brez lastnikov poslej upravljajo ekonomsko motivirani upravljalci ter da lastninska preobrazba, privatizacija ni sama sebi namen, je treba podpreti model privatizacije, ki bi temeljil na naslednjih izhodiščih:

– *odplačnost*, kar pomeni obvezno plačilo tržno opredeljene vrednosti podjetja kot pogoj za pridobitev lastništva;

– *tržno utemeljeni motivi* za pridobitev lastništva, ki spodbujajo gospodarski interes za učinkovito upravljanje pridobljene lastnine;

– *postopnost lastninske preobrazbe* z upoštevanjem načela odplačnosti in tržnih motivov v primerjavi s pridobivanjem lastništva na podlagi političnih dekretov oz. enkratnih administrativnih ukrepov.

Navedenim izhodiščem ustreza *prodaja oziroma nakup podjetij* v družbeni lastnini *kot temeljni in prevladujoči, ne pa izključni model privatizacije*. Ta se lahko kombinira s sovlaganji in z različnimi statusnimi spremembami. V nekaterih sektorjih gospodarstva (npr. gospodarska infrastruktura) je upravičena nacionalizacija oz. neodplačni prenos na državo. Na drugi strani subjekti privatizacije prav tako ne morejo biti ekskluzivno določeni (samo država, samo delavci), ampak najširše, torej kdor koli, ki ima tržno utemeljen motiv in tudi plačilno sposobnost za nakup. Kupec je torej lahko drugo podjetje, prav tako pa delno tudi delavci, država, tuje podjetje ali fizična oseba, banka, ustanova itd. . . .

Navedena izhodišča vodijo k sklepu, da je pravilen pristop k lastninski reformi ta, da se lastninska pravica na družbeni lastnini prevladujoče pridobiva s prodajo zainteresiranim upravljalcem v kombinaciji z različnimi drugimi oblikami dokapitalizacije in postopnega odkupa.

Dopustnost posameznih modelov bi morala določiti država z zakonodajo (o privatizaciji itd.) ter s čvrsto politiko, ki bi jo določila republiška agencija za prestrukturiranje. Tako privatizacija ne bi bila spontana oziroma stihijska na meji ali pod mejo legalnosti in poštenja, ampak bi jo nadzorovala država. *Politika nadzorovane privatizacije* bi torej terjala določitev dopustnih finančnih modelov pri prehajanju družbene lastnine v »roke« različnih lastnikov.

Država bi morala na drugi strani tudi določiti, *kateri deli gospodarstva so izvzeti iz pravnega prometa (ekstra comercio)*, oziroma določiti podjetja, katerih nakup ni možen zaradi njihovega pomena oziroma širšega družbenega interesa. Za takšna podjetja bi bilo pravilnejše, da na njih pridobi lastninsko pravico država ali z odkupom ali z nacionalizacijo oz. neodplačnim prenosom.

Nadalje bi moral zakon *razrešiti, kaj je s preostankom družbenega kapitala* v obdobju do njegove privatizacije oziroma nacionalizacije. To vprašanje bi morali razreševati tudi z zakonsko predpisanimi modeli, različno glede na to, kdo je prevzemnik podjetja. Po teh modelih naj bi praviloma pod določenimi pogoji in v določenih rokih prenesli preostanek družbenega kapitala na sklad z možnostjo postopne-

ga reodkupa. Praviloma bi prevzemnik imel prednostno pravico do nakupa preostanka v naslednjih letih.

Prodajo podjetja v družbeni lastnini delavcem oziroma obseg popustov pri nakupu delnic podjetij v družbeni lastnini bi morali limitirati in *preprečiti, da se sedanja samoupravna podjetja pretvorijo v kolektivno lastniška oziroma popolna delavsko delničarska podjetja*. Delavske delnice bi praviloma oz. v najkrajšem času morale biti transferibilne, s čimer bi se postopno dosegla razpršitev interne na splošno delničarsko lastnino.

Pri oblikovanju modelov, politike privatizacije bi morali *diverzificirati merila glede na vrsto sredstev* (neposlovna in poslovna pasiva, stanovanjski sklad, objekti družbenega standarda, servisne in storitvene dejavnosti v podjetju, stranske in glavne dejavnosti itd.) *ter tudi na narodnogospodarski ravni* (storitvena dejavnost – turizem, gostinstvo, trgovina, posebej komunalne dejavnosti, posebej bančništvo, posebej zavarovalništvo, posebej ekstraaktivne dejavnosti in primarna industrija itd.).

Ključno vprašanje privatizacije je *oblikovanje plačilno sposobnega povpraševanja oziroma mehanizmov kreditiranja* oziroma drugačnega financiranja nakupa podjetij. To vprašanje je na eni strani pomembno zaradi opredelitve politike, ki bo določila norme dopustnosti pri določanju kupnine in pogojev plačevanja. Na drugi strani je opredelitev mehanizmov financiranja pomembna zaradi optimalizacije modelov privatizacije glede na razpoložljiv obseg finančnih sredstev pri kupcu.

3. Pravni vidiki prodaje družbenega podjetja

V primerjavi z lastninskimi reformami v drugih socialističnih državah Vzhodne Evrope je naša lastninska reforma pravno bolj zapletena ter tehnično zaradi tega težje izvedljiva. Gre namreč za prehod iz nelastnine v lastnino, torej iz stanja, kjer podjetja nimajo lastnika in se upravljajo na temelju dela (samoupravljanje), v razmere, ko bo vsako podjetje imelo lastnika. To dodatno terjaja preoblikovanje slehernega podjetja iz samoupravnega, družbenega v lastniško podjetje (družbo).

Pri nas torej ne gre (tako kot v drugih socialističnih državah) za pretvarjanje državne lastnine v zasebno lastnino oziroma za proces privatizacije v pravem pomenu besede. Ta operacija je pravno razmeroma enostavna, gre za pravni posel prodaje, kjer država nastopa kot prodajalec, kot kupec pa kdor koli, ki je zainteresiran in glede na zakonodajo sposoben biti kupec. Kupnina seveda pripada državi kot dosedanjemu lastniku in tako si država ustvarja sklad za sodelovanje na trgu kapitala, za širitev svojih naložb v nacionalnem gospodarstvu ali za zmanjšanje davčnih obremenitev.

Država kot dosedanji lastnik tudi sprejema vse odločitve o prodaji, vključno s tem, po kakšni ceni se bo prodalo, komu ter seveda pod kakšnimi prodajnimi pogoji. Delavci podjetja pri tem nimajo nikakršne vloge, pač pa se njihov socialni položaj praviloma razrešuje v pogodbi med državo in kupcem.

Država tudi določa splošne pogoje privatizacije, kar predvsem obsega odločitve o tem, kaj je naprodaj oz. kaj je izvzeto iz prodaje. Po zgledu vzhodnoevropskih socialističnih držav se praviloma privatizacija kot skupek aktivnosti, ki so nujne ob prodaji večjega števila podjetij, skratka, ko ne gre za enkratni primer, ampak za projekt narodnogospodarskega obsega, centralizira v enem od ministrstev ali v posebej za to ustanovljeni agenciji. Pristojni organ je v okviru projekta privatizacije zakonsko pooblaščen, da določa pogoje, merila, postopke in okvire

za posamične pravne posle, ki se sklepajo v okviru projekta privatizacije med državo in kupci. V tem modelu torej država določa tako splošno politiko in normativne okvire kot tudi opravlja operativne posle v zvezi s prenosom lastništva z države na kupca. Z neposrednim sodelovanjem pri poslih, celo kot pogodbeni stranka, prodajalec, se izvaja politika nadzora nad privatizacijo, ki je nujna v vsakem organiziranem pristopu k lastninski reformi.

Naš primer se od navedenega razlikuje po tem, da ob *družbeni lastnini ni prodajalca*. Družbena lastnina namreč predpostavlja, da lastninske pravice ni, zato tudi podjetje ni organizirano in upravljano po lastninskih, ampak delavskih načelih. Temelj upravljalke strukture oziroma sestava organov upravljanja ni lastninska, ampak delavska, torej s strani zaposlenih (samoupravljanje).

Funkcijo lastnika imajo v nekem smislu delavci, zaposleni v podjetju. Njihova upravičenja bi lahko primerjali z lastninsko pravico. V skladu s t.i. pravico do dela z družbenimi sredstvi sprejemajo vse tiste upravljalke odločitve, ki jih sicer v normalnem podjetju sprejema lastnik. Tako delavci imenujejo menedžerje in odločajo o delitvi dobička, notranji organizaciji, statusnih spremembah itn. Delavci odločajo tudi o razpolaganju s posamičnimi stvarmi v okviru gospodarjenja in razpolaganja ter uresničujejo tudi pravico do uživanja (prilaščanja) plodov oziroma, izraženo z gospodarskim jezikom, udeležbe pri dobičku.

Vendar pa delavci v družbenem (samoupravnem) podjetju v nobenem primeru niso niti posamični niti kolektivni lastniki podjetja ali posameznih stvari v podjetju. Lastnika podjetja ni. Podjetje kot pravni subjekt pa je lastnik posamičnih stvari v podjetju. Zato ostaja nerešeno vprašanje, kdo odloči o prodaji podjetja kot pravnega subjekta.

Predpisi, ki so podlaga lastninski reformi, morajo vprašanje prodajalca podjetja v družbeni lastnini posebej urediti. Pravno je najprimernejša rešitev, da tudi o prodaji podjetja kot pravnega subjekta, podjetja, ki torej nima lastnika, odločijo delavci, ker so pač upravljalci v tem podjetju, čeprav ne na podlagi lastninske pravice, ampak iz dela. Takšna ureditev se seveda v mnogočem razlikuje od privatizacije državne lastnine v vzhodnoevropskih socialističnih državah, kjer takšno odločitev sprejema država. Država torej, ki hkrati vodi in usmerja celoten proces privatizacije. V našem primeru pa ima odločilno moč nad tem, ali se bo v prodajo sploh šlo ali ne, subjekt, na katerega država nima nikakršnega vpliva, torej delavci, zaposleni v družbenem podjetju. To dodatno pomeni, da je od volje oz. motivov delavcev odvisno, ali se bo privatizacija, torej prodaja podjetij v družbeni lastnini, sprožila ali ne.

Naslednje vprašanje, ki bi ga moral zakon posebej urediti, je, *komu pripada kupnina* od prodanega podjetja v družbeni lastnini. Vprašanje je spet povezano s tem, da družbeno podjetje pač nima lastnika, ki bi mu normalno pripadla kupnina. Pri iskanju odgovorov se odpirata dve možnosti, in sicer:

- kupnina naj pripade državi z obrazložitvijo, da je pač v razmerah, ko ni lastnika, takšna ureditev v pravu povsem običajna;
- kupnina naj pripade delavcem, oni naj bi namreč z upravljanjem in delom v podjetjih prigrisodarili njegovo sedanjo vrednost.

Nobena od ponujenih možnosti ni pravno korektna, saj bi v prvem primeru pomenilo uzakonitev posledic, ki bi ustrezale temu, da podjetje ni družbeno, ampak last države; v drugem primeru pa bi ustvarili presumpcijo družbene lastnine kot kolektivne lastnine delavcev.

Pravnoteoretično je nesporno, da družbena lastnina ni niti državna lastnina niti kolektivna lastnina delavcev, ampak sploh ni lastninska oblika; ne moremo torej govoriti o lastninski pravici, lastniku, torej odgovora na vprašanje, komu kupnina,

ni mogoče razrešiti po lastninski poti. Treba je torej spet s sui generis ureditvijo ustvariti mehanizem, ki je logičen in ki bi spodbujeval procese, ki jih želimo doseči.

Ureditev, po kateri gre kupnina za prodano podjetje v družbeni lastnini v sklad, je sicer logična, vendar pa močno nespodbudna za delavce, ki odločajo o prodaji podjetja. Logična zato, ker bi v primeru, da gre kupnina podjetju, kupec hkrati pridobil podjetje in kupnino, kar je nesmisel. Takšen položaj namreč nastane zaradi tega, ker je podjetje hkrati objekt prodaje in tudi subjekt odločitve o prodaji, ki jo v njegovem imenu sprejmejo delavci namesto odsotnega lastnika podjetja, komur bi po naravi stvari pripadla kupnina. Vendar pa je takšna ureditev nespodbudna za delavce, ki bi sami hoteli kupiti podjetje, oziroma za katerega koli kupca, ki mora denar, ki bi ga lahko v podjetje vložil, pač usmeriti drugam, torej na sklad, kakor to veleva zakon. Zato mora zakonodaja o privatizaciji omogočiti, da se kar v največji meri kot model privatizacije uporablja prevzem podjetja na podlagi dodatnega vlaganja (dokapitalizacije).

II. Predlog za zakonsko ureditev lastninskega preoblikovanja podjetij v Sloveniji

Zasnova in pristop k privatizaciji

Načela, ki so temelj predlaganega privatizacijskega koncepta, so:

1. Ključni cilj privatizacije je dvig učinkovitosti gospodarstva z uvedbo kapital-ske upravljalne strukture.
2. Privatizacija ne sme povzročiti odliva sredstev iz gospodarstva, ampak mora pretežno sloneti na modelih, ki bodo spodbudili dodatna vlaganja.
3. Privatizacija naj teče postopno po tržnih načelih brez vnaprejšnjega razvrščanja podjetij na velika, srednja in majhna; temelji naj na decentraliziranih avtonomnih odločitvah ob posrednem nadzoru države.
4. Državljeni in posebej zaposleni naj imajo možnost privatizirati s popusti, zaposleni in menedžment pa po posebej predpisanih modelih.

Ob upoštevanju navedenih načel bi morala privatizacija slovenskega gospodarstva potekati po naslednjem vrstnem redu in na naslednji način:

1. Sprejetje *zakona o gospodarskih družbah*, na podlagi katerega bi se vsa podjetja morala v zakonsko določenem roku preoblikovati v eno od oblik kapital-skih družb (delniška družba ali družba z omejeno odgovornostjo). Ker bi del ali celota družbenega kapitala ostala v takšni kapitalski družbi brez lastnika, bi se za ta del začasno izdale delnice zakladnice (treasury shares). Delnice zakladnice ali lastne delnice delniške družbe bi družba lahko prodajala ali prenašala na način, ki bi ga določal privatizacijski zakon. S preoblikovanjem družbenih (samoupravnih) podjetij v kapital-ske družbe bi se zgodilo dvoje bistvenih, za gospodarsko učinkovitost odločilnih dejanj:

- odprava delavskih organov upravljanja in vzpostavitev na kapitalu temelječe upravljalne strukture (skupščina, upravni odbor, kjer bi začasno odsotnega lastnika morali predstavljati zunanji strokovnjaki);

- izdaja delnic (čeprav začasno lastnih), ki pričnejo s tržnim kroženjem in s tem razpršijo lastninsko strukturo delniške družbe, takoj ko privatizacijski zakon določi pogoje razpolaganja z delnicami iz družbenega kapitala.

2. Sprejetje *zakona o investicijskih podjetjih, skladih in finančnih družbah*. Zakon bi moral vzpostaviti pogoje in spodbujati ustanavljanje vzajemnih skladov,

investicijskih podjetij in drugih finančnih organizacij, ki bi razgibale trg kapitala oz. promet z delnicami ter na ta način pospešile kroženje delnic, ki vodi v lastninsko normalizacijo novonastalih družb. Tovrstna podjetja bi morala biti ustanovljena po načelih dobička, kar pomeni z zasebnim kapitalom in brez oblastvene vloge države.

Hkrati bi morali zakonsko urediti vlogo in delovanje državljskega, odškodninskega in pokojninskega sklada ter določiti obveznost takojšnjega prenosa določenega dela delnic (poslovnih deležev) na te sklade (skupno ne več kot 25%).

3. Sprejetje zakona o gospodarskih dejavnostih posebnega pomena v javnih službah. Po zakonsko določenih merilih, kaj sodi v gospodarsko infrastrukturo, bi morala vlada Republike Slovenije določiti seznam podjetij, katerih pretežna večina dejavnosti sodi v gospodarske javne službe. Te dejavnosti bi bilo treba prenesti v lastnino republike, s tem da se delavcem omogoči favoriziran odkup dela delnic podjetij, kjer so zaposleni, v enakem obsegu in z enakimi ugodnostmi (popusti), kot to velja za delavce ob prodaji podjetja (delnice v višini 5 bruto OD). Zakon bi moral omogočiti, da bi se dejavnosti, ki ne sodijo v gospodarske službe, izločile in privatizirale z upoštevanjem modelov, ki sicer veljajo.

4. Sprejetje zakona o privatizaciji in dokapitalizaciji podjetij. Zakon bi moral predpisati pogoje za prodajo lastnih delnic družbenih delniških družb (enako lastnih poslovnih deležev družb z omejeno odgovornostjo v družbeni lastnini). Pri tem bi moral urediti predvsem naslednja vprašanja:

– število in vrednost delnic, ki jih morajo po modelih dokapitalizacije prevzeti zaposleni ali menedžment, ter pogoje za to, popuste za državljsane in posebej za zaposlene, možnost izplačil OD za privatizacijske namene, razbremenjenih prispevkov, priznanje določenega dela v delniškem kapitalu družbe zaposlenim ob prodaji družbe tretjim (npr. 5 bruto OD delavca, vendar ne več kot 10% ocenjene vrednosti podjetja);

– število delnic oz. njihova vrednost (enako poslovnih deležev za d.o.o.), ki jih je treba prenesti na sklade, npr.:

- državljanski 10%,
- odškodninski 5%,
- pokojninski 10%,

pri čemer ta ne bi smel presegati 25% vrednosti, po kateri se podjetje preoblikuje:

– modele prevzema podjetja z dokapitalizacijo, kar pomeni, da bi z dodatnim vlaganjem v podjetje vlagatelj prevzel upravljanje podjetja in pridobil prednostno pravico do kasnejšega odkupa preostanka družbenega kapitala po ugodnejših pogojih (npr. po nominalni vrednosti delnic);

– vrednosti, po katerih se opravijo notranji in preostali odkupi, ter dokapitalizacije, pri čemer bi bilo pretežno prav vztrajati pri že uveljavljenih metodah vrednotenja, kombiniranih z javno licitacijo (izjema je lahko prevzem z dokapitalizacijo zaposlenih);

– postopke, povezane z dokapitalizacijo in prodajo, vlogo skladov in agencije itd.

Zakon bi moral posebej urediti privatizacijo podjetij in prodajo in zakup posameznih sredstev (lokalov, hotelov, vozil itd.) ter posebnosti v nekaterih dejavnostih (storitvenih, kapitalno neintenzivnih), in sicer:

- trgovina,
- gostinstvo,
- poslovne storitve,
- komunalne storitve, ki ne sodijo v javne službe,

– drobno gospodarstvo (npr. podjetja do 30 zaposlenih).

Posebna ureditev bi morala veljati za tako imenovane sestavljene sisteme oz. podjetja, ki so že ali so glede na sestavljenost in velikost primerna za preoblikovanje v poslovne sisteme holdinškega oz. koncernskega tipa s krovnim podjetjem in podjetji hčerami v sestavi. Pri tem bi moralo veljati, da kupnina od prodaje delnic hčera obvezno pripada krovnemu podjetju (v delu, v kakršnem je lastnik hčera).

Za krovno podjetje pa bi zakon moral tako kot za vsa druga družbena podjetja določiti obvezno preoblikovanje v kapitalsko družbo s skupščino in upravnim odborom, v katerih bi do dokončne razpršitve lastnih delnic krovnega podjetja zaposlenim in preko njih drugim posameznikom, skladom, bankam, poslovnim partnerjem (dobaviteljem na podlagi konverzij terjatev v vložke) in drugim moralo veljati, da je v teh organih večina zunanjih predstavnikov. Te naj bi izbirala podjetja sama s posebne liste strokovnjakov, ki bi jo določila gospodarska zbornica.

Modeli privatizacije

Predlagani privatizacijski modeli lahko delujejo, če so izpolnjene naslednje predpostavke:

a) jasno mora biti, *kateri deli gospodarstva oz. katera podjetja se privatizirajo*, kar pomeni, da mora biti predhodno opravljeno podržavljenje tistih sektorjev, ki niso predmet neposredne privatizacije (gospodarska infrastruktura);

b) vsa podjetja *morajo biti pravnoorganizacijsko preoblikovana v delniško družbo ali družbo z omejeno odgovornostjo*, kar pomeni, da je družbeni kapital v teh podjetjih razdeljen na delnice oz. na poslovne deleže;

c) zakon mora določiti, *kolikšen del je ob prodaji podjetja obvezno treba prenesti na državljanski, odškodninski in pokojninski sklad*, s tem da to ne sme presegati 25% (državlanski in pokojninski po 10, odškodninski pa 5%);

d) zakon mora določiti *popuste*, če kot subjekti privatizacije nastopajo zaposleni, in sicer 30% splošni državljanski popust ter dodatno 1% na delovno dobo v podjetju.

A. Modeli privatizacije oziroma prevzema z dodatnim vlaganjem (dokapitalizacijo)

Po tem modelu obstajajo štiri inačice glede na to, kdo je tisti, ki dodatno vlaga (dodatni vlagatelj, nosilec prevzema), in sicer:

- zaposleni (najmanj 1/3 vseh),
- menedžment (skupina vodilnih, ki pripravi predlog prevzema),
- druge domače pravne ali fizične osebe,
- tuje pravne ali fizične osebe.

Spodnja meja dodatnega vlaganja je različna za navedene kategorije, in sicer:

- za dodatna vlaganja zaposlenih 20%,
- za dodatno vlaganje menedžmenta 25%,
- za dodatno vlaganje drugih domačih oseb (fizičnih ali pravnih, vključno s še neprivatiziranimi družbenimi) 40%,
- za dodatno vlaganje tujih fizičnih ali pravnih oseb 51%.

Navedeni limiti *se lahko dosega tudi skupaj* z drugimi pravnimi ali fizičnimi osebami, s tem da mora nosilec limita dosegaati najmanj polovico zanj določenega limita.

Če nosilec prevzema (dodatni vlagatelj) doseže predpisano mejo dodatnega vlaganja (npr. zaposleni 20% dodatnega vlaganja k obstoječemu družbenemu kapitalu), bi moralo veljati:

1. da pridobi nosilec pravico imenovati vse člane v skupščino in upravni odbor podjetja;

2. da se za preostali del družbenega kapitala izdajo odkupljive prednostne delnice, ki se prenesejo na sklad. Te delnice so brez pravice do upravljanja ter za primer, da so dodatni vlagatelji zaposleni ali menedžment s fiksno dividendno 2%, v preostalih primerih pa so tudi kumulativne in participativne;

3. nosilec (dodatni vlagatelj) pridobi pravico do prednostnega odkupa odkupljivih prednostnih delnic, prenesenih na sklad, in sicer:

– zaposleni in menedžment v naslednjih desetih oz. petih letih po nominalni vrednosti, s tem da se kupnina izplača skladu;

– drugi v naslednjih treh letih po vsakokratni tržni vrednosti, s tem da se kupnina izplača skladu.

Če se prednostna pravica ne izkoristi v navedenih rokih, prednostna pravica preneha; delnice, ki jih ima sklad, postanejo navadne.

Vrednost družbenega kapitala, na katero se dodatno vlaganje primerja, je:

– za zaposlene: knjižna vrednost po zadnji bilanci stanja;

– za druge nosilce prevzema: ocenjena vrednost na podlagi poprejšnje strokovne ocenitve po merilih agencije.

Popusti, ki jih zakon določa za zaposlene (veljajo tudi za zaposleni menedžment), vključno s splošnim popustom za državljane, se lahko uporabljajo pri doseganju spodnje meje, s tem da se za vrednost popustov družbeni kapital zmanjša in se ustrezen del lastnih delnic uniči.

B. Privatizacija z upniško konverzijo

Ta privatizacijski model temelji na spoznanju, da je varovanje upniških interesov prednostno tudi pri zakonski ureditvi modelov privatizacije. Privatizacijski zakon mora omogočiti, da se opravi nestečajna dokapitalizacija s konverzijo upniških terjatev v vložke. Model temelji na naslednjih pravilih:

1. Upniki, katerih terjatve se konvertirajo v vložke in na tej podlagi ter po potrebi z dodatnim vlaganjem dokapitalizirajo (dodatno vlagajo) v višini, ki dosega 40% ocenjene vrednosti družbenega kapitala prezadolženega podjetja, pridobijo na tej podlagi pravico:

a) da imenujejo vse predstavnike v skupščino in upravni odbor prezadolženega podjetja;

b) da se za družbeni (nenominirani) del premoženja podjetja izdajo odkupljive prednostne delnice, ki se prenesejo na sklad; te so s fiksno 4% dividendno ter participativne in kumulativne;

c) upniki pridobijo prednostno pravico do odkupa družbenega dela premoženja podjetja s prednostnim odkupom delnic po nominalni vrednosti v naslednjih 3 letih. Če prednostne pravice ne izkoristijo, se delnice, ki jih ima sklad, spremeni v navadne.

Kupnina za odkup prednostnih delnic gre skladu.

Upniki lahko za doseganje limita 40% dokapitalizacije pritegnejo tudi druge fizične in pravne osebe, s tem da njihov delež ne sme presežati polovice zahtevanega limita.

Če upniki pritegnejo v doseganje zahtevanega limita tudi zaposlene, se pri doseganju limita všteto tudi njihovi zakonsko določeni popusti. V nasprotnem primeru je položaj zaposlenih enak kot ob prodaji (delnice v vrednosti 5 bruto OD oz. največ do 10% vrednosti podjetja).

C. Privatizacija z nakupom delnic oz. deležev

Če organ upravljanja podjetja ne sprejme odločitve o privatizaciji po eni od metod dokapitalizacije, se podjetje lahko po odločitvi organov upravljanja ali agencije (po izteku zakonsko določenega roka) proda. Proda se po tržni (ocenjeni) vrednosti, tako da se kupnina vplača v sklad, kupec pa postane lastnik podjetja. Prodaja se opravi lahko tudi glede dela oz. določenega števila delnic podjetja.

Pri prodaji velja pravilo, da se zaposlenim priznajo delnice oz. poslovni deleži v podjetju v višini 5 bruto OD oz. največ do 15% vrednosti.

Vse metode je mogoče medsebojno kombinirati, tako kateri koli model dokapitalizacije med seboj kot tudi dokapitalizacijo in prodajo.

Navedeni modeli tudi ne izključujejo dokapitalizacije in prodaje zunaj navedenih modelov, brez ugodnosti, vendar z možnostjo kombiniranja.

Sklepna ugotovitev

Predloženi modeli temeljijo na prepričanju, da privatizacija *ne sme pomeniti novega odtegotanja sredstev* iz gospodarstva, ampak mora spodbuditi k dodatnim vlaganjem (dokapitalizaciji). Zaradi tega mora biti dokapitalizacija ključni in najbolj motivacijski pristop k privatizaciji.

Bistveno je, da se od samega začetka razreši ključno vprašanje, povezano z učinkovitostjo gospodarjenja, to je vprašanje *upravljanja po kapitalskih načelih*. To se uvede že s formalnim preoblikovanjem družbenih (samoupravnih) podjetij v kapitalne družbe, pridobi pa pomen s prevzemom nadzornega paketa na podlagi dokapitalizacij, ko so izpolnjeni pogoji zahtevanih limitov.

Zakon bi moral urediti upravljanje za kapitalne družbe brez lastnika tako, da bi bilo *obvezno vključevanje večine zunanjih strokovnjakov* z liste strokovnjakov, ki jo potrdi nevladna institucija (gospodarska zbornica), v organih družbe, kot sta skupščina in upravni odbor.

Bistveno za učinkovitost projekta je *hkratni sprejem vseh predlaganih zakonov*. Na drugi strani je nadvse pomembno in za pravno stabilnost ter pravno civilizacijo obvezno vzdržati se kakršne koli norme, ki bi imela retroaktivni učinek. Postopki, ki so bili opravljeni po sedanji zakonodaji, so seveda veljavni, tam, kjer pa so se sprejemale nezakonite odločitve, morajo biti sproženi ustrezni sankcijski (kazenski) postopki.

»Večinska demokracija« v postkomunističnih večnacionalnih državah

(Jugoslovanska izkušnja)

Samo dve leti po spektakularnem padcu realnega socializma (1989) je razpadla Jugoslavija kot politična skupnost (1991). Ta razpad se kaže v prenehanju delovanja vseh zveznih političnih institucij. Še prej se je zgodilo naslednje: Slovenija in Hrvaška sta junija 1991 razglasili svojo neodvisnost, sledil je oborožen spopad med Slovenijo in JLA (junij 1991), začela se je vojna med Hrvaško na eni strani ter JLA in srbskimi »prostovoljci« na drugi strani, nato pa je prišlo do drastičnega omejevanja medsebojnih gospodarskih odnosov med republikami. Postavlja se vprašanje, ali je bližnje časovno zaporedje med razpadom »samoupravnega političnega sistema« (jugoslovanske različice »diktature proletariata«) in Jugoslavije kot državne skupnosti slučajno ali obstaja med njima neka trdnejša zveza. Na to vprašanje lahko odgovorimo pritrdilno, ker je zlom starega režima v Jugoslaviji hkrati pomenil tudi prenehanje ali oslabitev represivnih pravno-političnih zvez, ki so ohranjale celovitost jugoslovanske državne skupnosti. Vendar pa gre pri tem le za medsebojno pogojevanje, ne pa za vzročno posledični odnos, kajti razpad starega režima in prehod v demokracijo ni nujno vodil v »konec Jugoslavije«, temveč je po našem prepričanju obstajala tudi možnost drugačnega političnega razpleta. »Intervenirajočo variabla«, ki je opredelila takšen razvoj dogodkov, ne pa preobrazbe Jugoslavije v ohlapno povezano demokratično politično skupnost, kaže poiskati predvsem v naravi političnih elit, ki so prišle na oblast v jugoslovanskih republikah po prvih svobodnih volitvah 1990. Te volitve so potekale v času, ko so se nacionalna nasprotja že razplamtela. Rezultati volitev 1990 so v večini republik zagotovili prednost ekstremno nacionalistično usmerjenim strankam, katerih voditelji so predlagali, praviloma v imperativni obliki, težnje lastnih narodov glede ureditve Jugoslavije in pri tem niso upoštevali interesov in teženj drugih narodov.

I. Elite in nacionalizem

Nacionalizem seveda ni prišel v Jugoslavijo »na krilih usode« ob koncu osemdesetih let, kajti obstaja na teh tleh že od ustanovitve Jugoslavije (1918). Dolga gospodarska in politična kriza, v kateri je Jugoslavija od konca sedemdesetih let, je le povečala nacionalne nestrpnosti. Zato bi lahko rekli, da so se politični voditelji v predvolilnem boju 1990 oprli na nacionalne programe. Sicer pa poskusi republiških vodstev, da bi našla oporo v naciji, potekajo že od srede osemdesetih let vzporedno z nezadržnim sesipanjem delavsko razredne legitimnosti monopolne politične partije, Zveze komunistov Jugoslavije. V takih okoliščinah iščejo politična vodstva v naciji novo legitimno oporo.

* Dr. Vladimir Goati, raziskovalec na Institutu za družbene vede v Beogradu in izredni profesor na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

Prispevek je avtorjev referat na mariborskem posvetu Manjšine za jutrišnjo Evropo.

Poleg zavestnega podpihovanja nacionalizma s strani republiških političnih elit je bil glavni vzrok za povečanje »nacionalnega vala«, ki je v Jugoslaviji sredi 1991. leta pripeljalo do mednacionalne vojne, tudi neustrezni »institucionalni inženiring«, ki se je začel takoj po propadu starega režima. Na naslednjih straneh bomo širše razložili to hipotezo in našli v njen prid nekaj preliminarnih argumentov. Pravo sodbo o ustreznosti hipoteze pa bodo lahko dala samo bodoča temeljna raziskovanja vzrokov za propad jugoslovanske politične skupnosti.

S hitrimi ustavnimi spremembami, ki so se začele 1989, so bile »demontirane« institucije starega režima (diktatura proletariata, avantgardna partija, enotnost oblasti) in so hkrati nastajale nove demokratične institucije. Toda nove politične institucije so v bistvu pomenile vzpostavljanje nekega tipa ali modela demokracije, znanega kot »večinska demokracija«, kar je v narodnostno heterogenih republikah izzvalo močno »alergično reakcijo«. Kajti od šestih jugoslovanskih republik se lahko samo Slovenija šteje za narodnostno homogeno, saj je Slovencev v njej 90,5% prebivalstva. V preostalih republikah je prevladujoča narodnostna skupina manj od 80% prebivalstva, kar se navadno šteje za »mejo homogenosti«. V Hrvaški je med prebivalstvom 75% Hrvatov (štetje 1981), medtem ko šteje številčno prevladujoči narod v Srbiji, Črni gori in Makedoniji manj kot 70%. V Bosni in Hercegovini nobena od narodnostnih skupin nima absolutne večine. O omenjenih petih družbeno heterogenih republikah se lahko govori kot o družbah »segmentiranega pluralizma«, ki ga R. Lorwin opredeljuje kot »organizacijo družbenih gibanj izobraževalnega in komunikacijskega sistema, prostovoljnih organizacij in političnih strank vzdolž črte religioznih in ideoloških razcepov« (1971, str. 141). Poleg teh dveh vrst razcepov, o katerih govori Lorwin, so lahko ogroditelj segmentacije tudi jezik, narodnostna, rasna in regionalna pripadnost.

V Jugoslaviji je narod osrednja os segmentacije. Poleg tega v jugoslovanskih republikah nacionalne delitve močno sovpadajo z religioznimi in kulturnimi, v nekaterih primerih pa tudi z jezikovnimi razlikami. Vse to še pogloblja razcep med nacionalnimi skupinami. O odločilnem vplivu nacionalne pripadnosti na politične opredelitve jugoslovanskih državljanov prepričljivo govorijo tudi empirične raziskave, opravljene v drugi polovici osemdesetih let. Po teh raziskavah nacionalni moment bolj vpliva na spremembe političnih stališč kot poklicni profil, izobrazba ipd. Nacionalne opredelitve državljanov dobro izraža primer prvih svobodnih volitev v Bosni in Hercegovini 1990. Na teh volitvah so tri izrazito nacionalno usmerjene stranke (Stranka demokratične akcije, Srbska demokratska stranka in Hrvaška demokratična skupnost) dobile 201 od 240 poslanskih mest v parlamentu te republike.

Rezultati empiričnih raziskovanj, izvedeni v drugi polovici 80. let, so opozarjali tudi na povečanje »nacionalne razdalje«, to je zmanjšanje stopnje razumevanja in povezanosti med pripadniki raznih jugoslovanskih narodov (D. Pantić, 1991). Znotraj nacionalnih skupin je bila dosežena visoka stopnja skupinske lojalnosti in identifikacije, pripadniki narodov pa so zaznavali družbo kot ostro razdeljeno na »nas« in »njih«. Na ta način so narodi postali skoraj zaprte skupine, katerih meje posameznik vse težje in vedno bolj redko prehaja v svojih komunikacijah. To velja enako za politično področje kot tudi za kulturno in gospodarsko.

Vprašanje položaja naroda in narodnostnih skupin se od začetka »demokratične revolucije« v Jugoslaviji pojavlja na dveh ravneh političnega sistema: na republiški in na federalni. V vseh republikah, razen v Bosni in Hercegovini, obstajata poleg večinskega naroda še dve vrsti manjšinskih narodnostnih skupin, ki sta se na različen način odzivali na težnje po dezintegraciji Jugoslavije. V prvi skupini so

klasične narodnostne manjšine, to so pripadniki narodov iz sosednjih držav (Albanci, Madžari, Italijani in drugi). V drugi skupini pa so manjšinske skupine, ki zajemajo pripadnike nekega od jugoslovanskih narodov v republiki, v kateri ta narod ni v večini (Srbi na Hrvaškem, Hrvati in Črnogorci v Srbiji itd.). Poudarjeno težnjo nekaterih republik, da bi se ločile od Jugoslavije in postale neodvisne države, ob hkratnem dušenju zahtev po avtonomiji narodnostnih manjšin (iz zgoraj omenjene druge skupine), so pripadniki teh narodov sprejemali z izrazitim neodobravanjem, saj bi jih tak razvoj ločil od matičnega naroda in jih postavil v položaj klasične narodnostne manjšine (npr. Srbi na Hrvaškem).

Ne zvezni ravni se je vprašanje položaja narodnostnih skupin postavilo kot vprašanje odnosov med večjimi in manjšimi republikami. Na tej ravni so poskuse, da se jugoslovanski politični sistem »samoupravnega socializma« preoblikuje v smeri demokratične federacije, onemogočile male republike (predvsem Slovenija) zaradi strahu pred majorizacijo v bodoči skupnosti. Slovenija je vztrajala pri svojem stališču in pri tem uporabila določbe ustave SFRJ iz leta 1974, ki je vsem zveznim enotam zagotovila pravico do veta pri sprejemanju pomembnih političnih odločitev. Predlogom za »demokratično federacijo«, pri katerih je najbolj vztrajala največja republika (Srbija), je Slovenija sprva postavila nasproti kot alternativno koncepcijo »asimetrične federacije«, kasneje (po prvih svobodnih volitvah) je šla še korak dalje in se je opredelila za konfederalno ureditev Jugoslavije. Republike so blokirale spremembo zvezne ustave iz 1974, tako da je ta ostala v bistvu nespremenjena do razpada Jugoslavije.

V primerjavi z »institucionalno inercijo« na zvezni ravni so bile v vseh republikah uresničene temeljite preobrazbe politične ureditve: v tem procesu so institucije »āncient regime« v glavnem odstopile mesto institucijam večinske demokracije.

II. Večinska demokracija in brezupne manjšine

Sprejemanje modela »večinske demokracije« v družbeno in kulturno heterogenih skupinah vseh petih republik je nujno pripeljalo do potiskanja manjšin, do »omejevanja njihove kulturne avtonomije na način starega režima...« (G. Konrad, 1990, str. 476). Zato so se velika pričakovanja, ki jih je v prvem trenutku prebudila »demokratična revolucija« 1989, pri manjšinskih narodnostnih skupinah končala z razočaranjem. Demokratične institucije, v katerih so zagospodarile arogantne večine, so se pokazale nasproti manjšinam prav tako tlačiteljske kot institucije starega režima. Kajti v teh družbah, v katerih je politično organiziranje pogojeno z narodnimi skupinami, spreminja »večinska demokracija« manjšinske narode v brezupne politične manjšine. V teh razmerah postaja manjšinski položaj neka vrsta usode, »askriptivna karakteristika, breme, ki ga majhne skupine stalno nosijo« (K. McRae, 1974, str. 300).

Do sprejemanja novih političnih institucij je prišlo zelo hitro. Zelo pomembni zakoni (o volitvah, o političnem organiziranju) in tudi same republiške ustave so bili v nekaterih republikah sprejeti v nekaj tednih in v nekaj mesecih. Glede na to da pomenijo ti dokumenti popolno diskontinuiteto v odnosu do predhodnega obdobja, se zakonodajalec (ustavodajalec) ni mogel opreti na prejšnje rešitve. Še manj je mogel zakonodajalec za svoje delo najti zanesljivo oporo v jugoslovanski pravni in politični doktrini, ki je vse do srede osemdesetih let le opisovala in hvalila obstoječe rešitve. Odsotnost dobrega vpogleda v družbene razmere in sprejemanje daljnosežnih institucionalnih rešitev, ki ne izhajajo iz te realnosti, spominjata na spre-

jemanje »najbolj demokratične« ustave leta 1974, ko ni nič omejevalo domišljije ustavodajalca: niti prozaična stvarnost niti dostopna znanstvena spoznanja in zgodovinske izkušnje. Tedaj je bila vzrok moč brez modrosti in je grobo kršila znani Rousseaujev nasvet zakonodajalcu izpred dveh in pol stoletij: »Kot dober arhitekt, preden zgradi stavbo, opazuje in preiskuje zemljišče, da bi spoznal, ali je sposobno držati breme, tako tudi dober zakonodajalec ne prikraja zakonov samo po sebi, temveč prej preišče, ali te zakone lahko prenesejo tudi ljudje, ki so jim namenjeni« (1964, str. 122). Pri vzpostavljanju demokracije se je zakonodajalec v glavnem odločil za institucije in postopke »večinske demokracije«, katere *raison d'être* je obrazložil že A. Lincoln v znanem prvem inavguralnem nagovoru: »Enoglasnost je nemogoča, vladavina večine kot stalni politični angažma je nesprejemljiva. Če torej zavrnemo večinsko načelo, je vse, kar še ostane, anarhija ali neka oblika despotizma.«

Ko je sprejemal večinsko načelo, se republiški zakonodajalec ni vprašal, ali takšna demokracija ustreza mnogonacionalnim družbam v vsaki od petih republik, niti se ni vprašal, ali obstajajo bolj ustrezne demokratične institucije in mehanizmi. Na prvo prašanje je odgovor negativen, ker v takih družbah ni izpolnjen niti eden od treh pogojev za delovanje večinske demokracije, o katerih govori R. Dahl, (1989, str. 161). Prvi pogoj je homogenost družbe, in to ne le glede družbenih obeležij (nacionalnost, veroizpoved), temveč tudi glede političnih stališč, ki so močno odvisna od družbenih obeležij. O tako razumljeni homogenosti v omenjenih petih jugoslovanskih republikah ne more biti govora. Drugič, manjšina v nehomogeni družbeni strukturi ne more upati, da bo postala jutrišnja večina, kar je po navedenem avtorju tudi *conditio sine qua non* večinske demokracije. Take heterogene družbe so družbe večnih brezupnih manjšin, ki zaradi politične obrobnosti včasih odrekajo legitimnost političnemu sistemu. Nazadnje tudi tretji pogoj (trdno povezan s prvima dvema), o katerem govori R. Dahl, ni izpolnjen: manjšine niso prepričane, da kolektivne odločitve ne bodo ogrozile nekih temeljnih vrednot njihovega življenja. Nasprotno, v Jugoslaviji so posebno od sredine osemdesetih let mednacionalni odnosi prežeti z nezaupanjem in strahom. Narodni voditelji ob široki podpori tistih, ki gredo za njimi, odkrito izražajo težnje po spreminjanju meja in težnje po ukinitanju drugih narodov.

Na drugo vprašanje je odgovor po našem mnenju pritrdilen. Obstajajo demokratične rešitve, ki ustrezajo heterogeni družbi. Mislimo na omenjeni model konsocialne ali konsenzualne demokracije, ki je nastal po izkušnjah družbeno heterogenih evropskih držav (Belgija, Švica, Avstrija, Nizozemska). Sicer se modeli demokracije običajno delijo na predstavniško in participativno z mnogimi ožjimi delitvami, kot o tem sodi D. Held v knjigi *Models of Democracy* (1987). Tu smo upoštevali razdelitev na konsocialni ali konsenzualni ter na večinski ali westminstrski model, ki ga je najbolj popolno obrazložil Arendt Lijphart (1968; 1977; 1984) in ga v bistvu sprejemajo tudi mnogi drugi avtorji (H. Daalder, 1971; E. Hordlinger 1972; R. Dahl 1989 in drugi). Omenjena razdelitev je narejena po merilih ustreznosti demokratičnih institucij tako v homogeni kot v heterogeni družbi.

III. Konsenzualna demokracija

Demokratična teorija je bila dolgo nezaupljiva glede možnosti stabilne demokracije v družbeno in kulturno heterogenih družbah. Nekateri avtorji celo menijo, da je družbena in kulturna homogenost prvi pogoj za demokracijo (npr. E. Barker,

1967, str. 63; J. Lucas 1976, str. 251 in drugi). Na zadržano stališče teorije do možnosti razvoja demokracije v heterogenih družbah je imela brez dvoma velik vpliv sugestivna Lipsetova analiza predpostavk demokracije v Političnem človeku, v kateri avtor močno poudarja pomembnost vrednostne in družbene homogenosti za stabilno demokracijo. Nezaupljivost doktrine v tem pogledu pa je presežena z modelom konsenzualne demokracije, kot se je oblikoval na izkušnjah Belgije, Švice, Nizozemske in Avstrije. Te države so ob prilagajanju demokratičnih institucij lastnim razmeram spontano prišle do nekega posebnega modela, ki je precej drugačen od tistega, ki velja v Veliki Britaniji, zibelki demokracije, in katerega Lijphart poimenuje večinski ali westminstrski model. Bistvo konsenzualnega modela je v težnji, da namesto nenadzorovane dinamike večine in manjšine – ki v heterogenih družbah vodi v trajno potiskanje manjšine, poteka proces političnega odločanja ob udeležbi vseh delov družbe. Namesto da bi se vsa oblast osredotočila v enem segmentu (večini), je v konsenzualnem modelu oblast razpršena na vse odločujoče segmente. Bistveni pogoj za uspešnost takšnega modela je kakovost politične elite. G. Lehmbruch poudarja: »Globoka družbena razcepljenost, ki se medsebojno krepi, ne pomeni zapreke demokraciji, ki je sposobna preživeti« (viable democracy). Ključni dejavnik v vzpostavljanju in ohranjanju demokratičnih norm in demokratične stabilnosti je kakovost »leadership« (cit. po K. McRae 1974, str. 10). Enako mnenje izraža tudi R. Dahl in poudarja nujnost obstoja kooperativnih namesto konkurenčnih elit (1989, str. 256). Te elite se morajo po Lijphartu zavedati nevarnosti, s katerimi se srečuje demokracija v heterogenih družbah, morajo se zavzemati za ohranjanje sistema in morajo biti sposobne, da presegajo subkulturne delitve na ravni elit in nazadnje, morajo biti pripravljene ponuditi ustrezne rešitve (1968, str. 22–23).

Model konsenzualne demokracije torej v bistvu sprejema družbo, kakršna je, in ne poskuša s političnimi sredstvi (z organizacijo in institucijami) odpravljati subkulturnih delitev; nasprotno, vse politično življenje se organizira po črti teh delitev. Po našem mnenju gre v tem primeru za realističen pristop, ki prilagaja politično organizacijo družbi, ne pa družbe politični organizaciji. Naj na kratko nakažemo nekaj značilnosti modela konsezualne demokracije:

1. Usmerjena je na široke koalicije strank na oblasti.
2. Delitev oblasti (formalna in neformalna), zlasti delitev na zakonodajno in izvršno oblast.
3. Dvodomni sistem in predstavništvo manjšine.
4. Večstrankarski in ne dvostrankarski sistem.
5. Večdimenzionalni strankarski sistem: stranke izražajo svoje razlike na raznih podlagah (ekonomskih, nacionalnih, religioznih).
6. Proporcionalni volilni sistem.
7. Teritorialni in neteritorialni federalizem in decentralizacija.
8. Zapisane ustave s pravico do veta za manjšine (A. Lijphart 1984, str. 21–83).

IV. Neustrezne institucije

Institucionalni razvoj se je v jugoslovanskih republikah od leta 1989 uresničeval v glavnem nasprotno od logike konsenzualnega modela. To se med drugim vidi tudi iz tipa volilnega sistema, ki je bil sprejet na prvih volitvah; v sestavi parlamenta, kakršnega določajo nove republiške ustave; v razmerju med centralnimi in lokalnimi organi v republiških državah. Poglejmo, kako je z volilnim sistemom.

Namesto proporcionalnega sistema, ki je nastal prav v težnji, da se zagotovi pomembnejše predstavništvo različnih manjšin (ni bil slučajno najprej uporabljen v družbeno heterogenih državah, kot sta Švica, 1891 in Belgija, 1897) je bil v treh jugoslovanskih republikah (Srbija, Hrvaška, Makedonija) sprejet večinski sistem. Slovenija ter Bosna in Hercegovina sta kombinirali večinski in proporcionalni sistem, čisti proporcionalni sistem pa je bil uporabljen samo v Črni gori (pregled volilne zakonodaje, V. Goati, 1991). Rezultat uporabe večinskega volilnega sistema je bil – kot je bilo tudi pričakovati – maksimalizacija parlamentarne moči večinskih strank in oteževanje ali onemogočanje parlamentarnega predstavništva malih strank. To dobro osvetljujeva dva podatka: Socialistična stranka Srbije si je s 46,8% glasov v prvem volilnem krogu zagotovila 77,6% poslanskih mest. Na Hrvaškem je Hrvatska demokratična skupnost z 42,2% glasov dobila 67,5% poslancev v DPZ. Tu torej ne gre za kakršno koli, temveč za grobo kršenje demokratične zahteve, da parlament kar se da popolno odseva sestavo volilnega telesa. Da bi bolje presojali razsežnost kršenja te demokratične zahteve na volitvah v Srbiji in na Hrvaškem, bomo uporabili »indeks proporcionalnosti« ali »indeks pravičnosti« predstavništev (o določanju indeksa glej R. Rose, 1983, str. 41). V idealnem primeru znaša indeks 100 in kaže na popolnoma skladen sestav parlamenta s sestavo volilnega telesa; nižje vrednosti indeksa kažejo na neskladja in razlike. V Srbiji je ta indeks izredno nizek in znaša le 67, na Hrvaškem pa 76 (za DPZ). Zaradi primerjave opozorimo, da je ta indeks v Makedoniji 84,5, v Sloveniji pa celo 99 (za DPZ). Sicer pa je povprečni indeks proporcionalnosti večinskih volilnih sistemov v zahodnoevropskih državah po drugi svetovni vojni 86, proporcionalnih sistemov pa 94 (T. Mackie, R. Rose, 1990, str. 6).

Izrazito nesorazmerje med volilno in parlamentarno močjo strank, do katerega je prišlo v dveh največjih jugoslovanskih republikah po volitvah 1990, je negativno vplivalo na vse politično življenje. Ker sta vladajoči stranki (SPS oziroma HDZ) imeli v parlamentih Srbije oziroma Hrvaške dvetretjinsko večino, jima ni bilo treba postopno pridobivati drugih strank za svoje opredelitve in zato nista bili pripravljeni na popuščanje in kompromise. Namesto tega sta lahko uresničevali svoje cilje s preglasovanjem manjšin v parlamentu. Predrznost, kakršno kaže parlamentarna večina v povolilnem času, povečuje dvome o vrednotah novih demokratičnih institucij in krepi obračanje manjšin k zunajparlamentarnemu boju. Spreminjanje parlamenta v dejansko enostrankarski parlament je samo eden od načinov, kako zmagovalna stranka združuje politično oblast v svojih rokah in omejuje parlament, ki je sestavljen iz večine in manjšine, samo na en del, to je na večino. Osredotočanje oblasti v svojih rokah doseže vladajoča stranka s krepitvijo institucije predsednika republike v novih republiških ustavah, kar vodi v nastanek predsedniškega ali polpredsedniškega sistema. Tu gre pravzaprav za ustavno potrditev prevladujoče vloge nasprotujočega političnega voditelja vladajoče stranke. Vzniki takega voditelja gredo na roko dramatične politične spremembe in občutek socialne negotovosti, ki jih nujno spremlja. Prav takšen čas je primeren za vznik vodij (»čas prerokov« – T. Carlyle). V »vakuumu«, ki nujno nastane med ukinjanjem institucij starega režima in vzpostavljanjem novih demokratičnih institucij, se pripadniki družbe obračajo h karizmatičnim osebnostim, saj jih doživljajo kot utelešenje izvornih interesov in teženj družbe.

Težnja po personalizaciji oblasti se je zlasti uveljavila v novih ustavah dveh največjih jugoslovanskih republik: Srbije in Hrvaške. Predsednika republike Srbije po 86. členu ustave 1990 volijo državljani z neposrednim glasovanjem. V skladu s tem je predsednik odgovoren državljanom, ne pa skupščini. Poleg običajnih

pooblastil, ki mu pripadajo (razglašanje zakonov, vrhovno poveljstvo oboroženih sil, predlaganje kandidata za predsednika vlade itd.), lahko predsednik republike tudi odloči »na obrazložen predlog predsednika vlade, da se skupščina razpusti« (88. člen). Ta določba zagotavlja popolno premoč predsednika nad skupščino. Resnici na ljubo moramo povedati, da skupščina lahko (z dvetretjinsko večino) sproži vprašanje odpoklica predsednika, toda o tem spet neposredno odločajo volilci. Šteje se, da je predlog za odpoklic sprejet, če ga sprejme večina od skupnega števila volilcev (88. člen). Iz tega izhaja, da so pogoji za odpoklic bistveno težji kot pogoji za izvolitev, ker se (po 6. členu zakona o izvolitvi predsednika republike) za izvolitev predsednika zahteva samo, da je kandidat dobil večino glasov volilcev, ki so glasovali (pod pogojem, da je prišla na volitve najmanj polovica skupnega števila volilcev).

Predsednika Republike Hrvaške prav tako volijo državljani neposredno (člen 95 ustave 1990). Postopek za odpoklic pa je vendarle lažji kot v Srbiji, ker o tem odloča ustavno sodišče z dvetretjinsko večino. Čeprav predsednik republike nima pravice razpuščati sabora, je njegova moč poudarjena glede na najvišji organ oblasti, ker predsednik imenuje in razrešuje predsednika vlade. V Srbiji predsednik republike samo predlaga predsednika vlade, medtem ko o izboru odloča skupščina. Ustava Makedonije (1991) daje predsedniku republike manjša pooblastila (člen 79) v odnosu do parlamenta.

Načelu dvodomnosti, ki ga vsebuje konsenzualni model, se ustava Srbije izogne. Ustava te republike določa enodomni parlament (74. člen) in s tem sledi logiki osredotočanja zakonodajne oblasti. S to rešitvijo je odvzeta možnost ustrežnejšega političnega predstavništva manjšine, kot jo zagotavljata dvodomni ali večdomni parlament. Isti logiki sledi tudi ustava Makedonije (1991). Pravzaprav je v njej predviden svet za mednacionalne odnose, ki ga sestavljajo predsednik sobranja in po dva člana iz vrst Makedoncev, Albancev, Turkov, Vlahov in Romov ter po dva člana drugih narodnosti v Makedoniji (78. člen). Svet izraža mnenja in daje predloge v zvezi z vprašanji mednacionalnih odnosov, vendar gre za svetovalno vlogo sveta, saj je sobranje le dolžno, da o teh mnenjih in predlogih razpravlja. Ustava Hrvaške je v tem pogledu prožnejša, ker je sabor sestavljen iz dveh domov: poslanskega doma in županijskega doma (70. člen).

Nazadnje, namesto decentralizacije, ki jo predvideva konsenzualni model, so v Srbiji in na Hrvaškem vse funkcije centralizirane na republiški ravni. V boju proti hipertrofirani avtonomiji Kosova in Vojvodine (nastale z ustavnimi rešitvami 1974), kar je postavljalo pod vprašaj politično celovitost Srbije, je šel zdaj ustavodajalec v tej republiki v drugo skrajnost in je z ustavo 1990 praktično ukinil avtonomijo Kosova in Vojvodine. Izrazito negativno stališče do zahtev po avtonomiji posameznih regij je pokazal tudi ustavodajalec v Hrvaški. Kljub številnim zahtevam za avtonomijo posameznih regij – take zahteve niso prihajale le iz krajev, naseljenih pretežno s srbskim prebivalstvom, temveč tudi iz Dalmacije in Istre – ustava Hrvaške ne dopušča nikakršne decentralizacije in vse funkcije osredotoča v republiki.

Opisani institucionalni razvoj, ki ni dovolj upošteval družbene in kulturne heterogenosti republiških družb, je izzval – kot je bilo tudi pričakovati – negativne reakcije manjšinskih nacionalnih skupin. Te reakcije se gibljejo v širokem razponu od nepoznavanja nove ureditve in težnje, da se z orožjem ustvari lastna država (Srbi na Hrvaškem), pasivnega odpora Albancev na Kosovu in v Metohiji (bojkot volitev, nepriznavanje političnih institucij Srbije, gradnja alternativne politične strukture) do delovanja manjšinskih strank na način nelojalne opozicije (pri-

mer Stranke za demokratični napredek Makedonije, v kateri so izključno Albanci).

Do določenih popravkov take smeri institucionalnega razvoja prihaja šele v drugi polovici 1991, in sicer dejansko predvsem na Hrvaškem. Med vojno na Hrvaškem je sabor z ustavnimi spremembami sprejel avtonomijo Srbov in ta je bistveno večja, kot so jo eno leto prej zahtevali politični predstavniki te narodnostne skupine. Lahko pričakujemo, da bo proces zaščite kolektivnih manjšinskih pravic nacionalnih skupin v republikah pospešen, ker je ministrski svet Evropske skupnosti v deklaraciji 17. decembra 1991 kot eno od zahtev za priznanje novih držav na tleh Jugoslavije postavil »zagotavljanje pravic etničnim in nacionalnim skupinam ter manjšinam . . .«. V tem primeru bo zakonodajalec na žalost šele pod pritiskom mednarodnega dejavnika, ne pa na podlagi lastnega prepričanja, upošteval posebnosti lastne družbe in bo naredil premik v smeri konsenzualne demokracije, kar tudi ustreza takšnim družbam.

Beograd, 28. 12. 1991

Stari in novi gospodarji Rusije

Večina publicistov in raziskovalcev, ki proučujejo tragično situacijo v Rusiji in drugih državah nekdanje ZSSR, jo razlaga kot posledico socializma in marksizma. Resnici na ljubo pa moramo dodati, da avtorji v Rusiji k besedi socializem dopišejo še »kasarniški« in »fevdalni« ali kaj podobnega. Avtorji iz drugih držav bivše ZSSR pa poudarjajo, da predstavlja sovjetski sistem neposredno nadaljevanje ruskega imperializma in šovinizma. Številni naši intelektualci pa pišejo preprosto o socializmu, ki se je po njihovem mnenju izkazal za premalo vitalnega, celo v manjših dozah (kot na primer laburisti v Angliji), in predstavlja posledico uresničevanja teoretske utopije v normalnem toku življenja.

V času stresnih dogodkov preteklega leta so podaniki sovjetskega imperija preživeli, občutili in premislili stvari, za katere so zahodnjaki porabili več desetletij.

Oglejmo si, kaj se je zgodilo pred tremi ali štirimi leti. Konec leta 1988. Volitve ljudskih deputatov v ZSSR. Prve relativno svobodne volitve. V množični zavesti prevladujejo ideje o tem, kako reformirati državo v zdravo socialistično silo, ideje o tem, kako izboljšati komunistično partijo in izboljšati ekonomijo ob hkrati ohranitvi nadvlade državne lastnine. V večini publikacij v sovjetskem tisku se motri sovjetska zgodovina kot zgodovina socializma z redkimi deformacijami po zaslugi stalinizma. Prav tako prevladuje prizadevanje po vrnitvi k prvotnim izvorom sovjetskega sistema, to je k Leninovim idejam in praksi iz obdobja prvega miru in nove ekonomske politike sovjetske države. Leninovo ime in obdobje še vedno predstavljata romantično meglico nostalgije po izgubljeni pravičnosti.

V treh letih sta mita o Leninu ter njegovi plemeniti in človekoljubni partiji leninistov v množični zavesti ljudi propadla. Ista usoda je doletela tudi vero v socializem na sovjetski način ter po avgustu leta 1991 še vero v socializem nasploh. Včerajšnji izgnanci – ljudje, kot sta A. Saharov in A. Solženicin, so postali leta 1991 najpomembnejši učitelji in razlagalci naše preteklosti, njenih učinkov na moralni in družbeni razvoj države. V mišljenju ljudi so se pojavile, na žalost eno generacijo kasneje, ideje in občutenja Federica von Hyeke, Georgea Orwella, Aldousa Huxleyja, Nikolaja Berdjajeva, Aleksandra Zinovjeva, Vasilija Grossmana . . .

V vsej svoji zgodovini je bila Rusija evroazijska družba – enkrat se je približevala evropskim sosedam, drugič je bila bliže azijskemu svetu. Na predvečer oktobrskega upora leta 1917 je evropska pot razvoja prevladovala. Vendar pa je treba poudariti, da za večino ljudi privatna lastnina še ni bila stvar tradicije. Stolipinove reforme še niso bile dovolj dolgo v veljavi, da bi preobrazile člane ruralnih skupnosti v neodvisne kmetovalce. S to dvojnostjo situacije lahko razložimo, zakaj se je boljševizem zatekel k uničenju desetih milijonov ljudi, da bi »izgradil socializem« ter s tem dejansko odprl pot za triumf azijske linije razvoja. Boljševistični režim je skušal uničiti nacionalni temelj evropskega razvoja Rusije, to je razvoj trga in demokratične družbe. Vendar pa pri tem boljševikom ni v celoti uspelo.

Z enega vidika predstavlja sedem postrevolucionarnih desetletij triumf razvoja, utemeljenega na »azijski« zgodovinski osnovi, vendar pa gre z druge plati za

* Prispevek na mednarodnem posvetovanju na temo Družbeni akterji in načrtovane spremembe v Vzhodni Evropi; Institut za mednarodno sociologijo v Gorici, Italija, 30.–31. januarja 1992.

raznorodni proces širjenja in krepitve temeljev evropske kulture, temeljev oblikovanja pogojev za tržno in civilno družbo, ki so se sprožili pod vplivom novih industrijskih tehnologij in novih zahodnjaških tehnologij življenjskega delovanja, ki so bile za zgled na domačem terenu.

Upor avgusta 1991 – poskus restavracije vojaško-komunističnega in hkrati azijsko-despotskega puča – je bil izgleda zadnja nevarna ponovitev bolezenskega stanja na koncu bitke dveh teženj razvoja v evroazijskem prostoru Rusije, bitke, ki je trajala štiri stoletja.

Po našem mišljenju je ta veliki narod akumuliral kritično maso človeškega potenciala zato, da stopi na nepovratno pot resnično evropskega ali z drugimi besedami demokratičnega in tržnega razvoja.

Izhodišče našega razmišljanja predstavlja iz prave perspektive proučevani družbeni red, oblikovan v ZSSR v 30. letih in ohranjevan do avgustovske revolucije leta 1991. Ta režim obravnavamo kot etakratičen. Z etakratizmom lahko razumemo tako samoohranjajočo družbenoekonomsko formacijo v civilizacijski dihotomiji »Vzhod – Zahod« kot tudi politično obliko modernizacije (industrializacije) držav iz neevropskega kulturnega področja. Temeljno osnovo etakratične družbe sestavljajo naslednje značilnosti:

- izolacija lastnine od funkcije moči, dominacija odnosov tipa »moč – lastnina«;
- prevlada državne lastnine (leta 1990 je predstavljala približno 96% vse lastnine); proces podaljševanja podržavljanja lastnine;
- dominacija centralizirane distribucije;
- odvisnost tehnološkega razvoja od zunanjih stimulansov (tehnološka stagnacija);
- militarizacija ekonomije;
- stanovska socialna stratifikacija hierarhičnega tipa, kjer so položaji posameznikov in družbenih skupin definirani glede na njihovo mesto v strukturi državne moči ali glede na stopnjo oddaljenosti od izvorov centralizirane distribucije;
- družbena mobilnost kot selekcija najbolj ubogljivih, organizirana z vrha;
- odsotnost civilne družbe, pravne države in državljanskega sistema ter partokracija;
- imperialni polietnični tip nacionalnega državnega sistema, fiksacija etničnih afiliacij kot statusa (s tem da se opredeljujejo »s krvjo«, ne pa s kulturo ali samozavedanjem).

Glej: O. I. Sharatan, *Under the canopy of developed etacratism*, Radical, 1990, št. 1, 2; O. I. Sharatan, E. N. Gurenko, *From etacratism to formation of civil society*, Rabotchij class i sovremennij mir, 1990, št. 3; V. V. Radev, O. I. Sharatan, B. B., *Power and property*, Sotsiologičeskie issledovanija, 1991, št. 1.

Stalinizem je predstavljal najbolj barbarsko in brutalno inačico realizacije etakratskih odnosov. Primerjava z nacističnim režimom kaže na izrazito neusmiljenost in krvoločnost stalinizma v odnosu do svojih lastnih ljudi, poudarjeno krutost kasarniško represivnih oblik upravljanja, lumpenizacijo etakracije, izolacijo od svetovne civilizacije. Neizogibne posledice Stalinovega režima so bile intelektualno, moralno, estetsko in človeško siromaštvo. Ponosni in neodvisni ljudje, ki so jih na površje splavile revolucionarne vode v obdobju 1917–1920, sanjači, besni in zaupljivi junaki, niso predstavljali prevladujoče hrbtenice stalinističnega režima. Tako kot intelektualce, ki so prav tako verjeli v revolucionarne ideale, jih je režim zmlél. Da bi jih nadomestili, je bilo treba kultivirati nov sloj aparata, ki se je

rekrutiral iz primitivnih, brezbarvnih in nevednih ljudi, katerih poglavitna odlika je bila konformizem. To so bili deklasirani ljudje, izbrani iz drhali, novi razred – »razred voditeljev«. Ničesar niso vedeli, ničesar niso znali narediti, so pa »vodili«. Niti politiki niti intelektualci, ampak »kadri«. A ne kadri v francoskem pomenu besede, temveč v Stalinovem pomenu – kvazipolitizirana nevednost, slepi spreobrnjenci sistema. Življenja in dobrobit tistih, ki so znali delati in ki so nekaj vedeli, so bila odvisna od njih. In do avgusta 1991 so bili lastniki ruske države, še dandanes pa niso izgubili vseh pravic do lastništva in privilegijev. Temeljni okvir sistema moči etakratizma sovjetskega tipa je predstavljala nomenklatura, ki jo je ustvaril J. Stalin leta 1923. (Glej: M. Voslenski, Nomenclatura. The ruling class of the Soviet Union, Moscow, 1991.)

Dodeljevanje najvišjih položajev na prvem seznamu partije, države in ekonomskega aparata je bilo domena politbiroja ali sekretariata centralnega komiteja KPSZ, tisti z drugega seznama pa so bili domena organizacijsko-distributivnega oddelka CK. Vsako leto so te sezname popravljali in bolj natančno opredeljevali. Uradnike nižjega ranga pa so odobrili regionalni partijski komiteji. Od leta 1932 dalje so postali sezname nomenklature državna tajnost.

Nomenklatura je bila v ZSSR od samega začetka organizacijsko-hierarhična formacija. Vključevala je voditelje državnih organizacij in njihove strukturalne elemente, voditelje in inštruktorje partijskega aparata, sindikatov ter drugih javnih organizacij, voditelje državnih podjetij in kolhozov, generale ter višje vojaške oficirje, varnostne organe in policijo. Značilno je, da so med voditelji na različnih ravneh lahko tako napredne kot konservativne osebe, vendar pa to ni vplivalo na njihov družbeni položaj. Njihova posebna, od drugih ljudi izolirana situacija, je ostajala stabilna. To je bil vladajoči sloj družbe, ki je sestavljal etakracijo. Vladali so tako v političnem življenju kot ekonomiji, izvajali so dejanski nadzor nad državno lastnino. Na razpolago so imeli približno 96% nacionalnega bogastva. Hkrati pa so bili vsi drugi člani družbe odtujeni od ekonomske in politične moči.

Etakracija (nomenklatura) je dosegla svojo izpolnitev ali celo popolnost v 60. letih. Oglejmo si nekatere konkretne značilnosti nomenklature v zadnjem obdobju, to je v letih 1960–1980. Začeli bi radi s slikovito skico izvrstnega kiparja Ernsta Neizwestna:

»Čisto nekaznovano lahko pljuvajo in blatijo za državo neobhodne težnje in izume ter literarna in umetniška dela, s katerimi se narod ponaša.

Ti ljudje, isti obrazi in ne neki drugi, se bodo takoj, ko bo življenje dokazalo njihovo krivico in pravico tistih, ki so jih preganjali, udeležili jubilejev ali pogrebov mučenikov kulture in umetnosti ter imeli govore.

Prevzemali bodo odlike mučenih in se vzajemno nagrajevali za dejanja tistih, ki so jih umorili.

Drug drugega odlikujejo s cenenimi odlikovanji in insignijami. Polne roke imajo dela, ko morajo drug drugemu čestitati za nove nagrade. Navdušujejo se drug nad drugim. So molčeči, a kar naprej govorijo. Samo oni govorijo, vsi drugi so smrtno tiho. Imajo radio in televizijo, časopise in kino. Za druge je le en posel – trdo delati zanje in hvaliti prijazne gospodarje, ker jim pustijo vsaj dihati. Veseli so in upravičeno zadovoljni, ko govorijo, da je življenje postalo boljše, bolj veselo, tovariši! in sploh ne lažejo. V kateri epohi, kdaj in kje, so imeli ljudje njihovih kvalitiet toliko na razpolago? In jim ni bilo treba odgovarjati za neumnost in neotesanost, malomarnost in zapravljivost ter – preprosto povedano – za splošno in nedvomno odvratnost osebnosti?

Zgodovina ni nedolžna služkinja, pozna številne lopove in sadiste, vendar pa mislim, da tako ničvrednih zmagovalcev pred tem ni poznala.«

Glej: E. Neisvestni, Image-Face-Mask, Znamia, 1990, št. 12, str. 10.

Zelo zanimivi podatki so prišli na dan v primerjalni raziskavi sestave deputatov Vrhovnega sovjeta ZSSR 7. (1966), 9. (1974) in 11. (1984) zasedanja. Raziskavo je izvedel A. Šajkevič. Iz kratkih biografskih podatkov je mogoče sklepati na pozitivno korelacijo višje starosti, moškega spola, članstva v stranki, višje izobrazbe na eni strani in pripadnosti nomenklaturi na drugi strani. Nasprotno dimenzije, kot na primer mladost, ženski spol, nečlanstvo v stranki, pa so bile v močni korelaciji s pripadnostjo navadnemu ljudstvu (to je tistimi, ki nimajo podrejenih) – kmetje, delavci, zdravniki itd.

Korelacija polarnih dimenzij in skupin je razkrila sestavo Vrhovnega sovjeta vseh treh zasedanj. Te dimenzije predstavljajo hrbtenico vertikalne strukture Vrhovnega sovjeta ali njeno skalo moči. (Ugotovitve so raziskovalce navedle na umetniško upodobitev v maniri Rubensa, »v kateri starejša nomenklatura podoba z medaljami objema mlado nepartijsko pastirico neruskih potez«.

Glej: A. Šajkevič, Portret v maniri Rubensa (Vrhovni sovjet ZSSR v epohi stagnacije), Občestvenije nauki i sovremenost, 1991, št. 2, str. 105–118.

Oglejmo si nekaj statističnih podatkov o najvišjem sloju sovjetske etakracije. Za socialno ozadje najvišje nomenklature leta 1966, to je v času intenzivnega razvoja elektronike, jedrske, vesoljske in drugih modernih tehnologij po svetu in v državi, je bilo značilno, da so v veliki večini prevladovali ljudje iz revnih kmečkih in nekvalificiranih delavskih družin – 67% ter uslužbenskih družin – 17%, samo 10% pa jih je bilo iz družin kvalificiranih delavcev in le 7% iz družin kvalificiranih umskih delavcev. Kar 56% anketirancev se je rodilo na vasi, 30% pa v majhnih mestih. (Na tem mestu in kasneje navajamo izračune iz biografij članov CK Vrhovnega politbiroja SZ v Veliki sovjetski enciklopediji, Letopisu LCE, Sovjetskem enciklopedičnem slovarju in od drugod.)

Stalinizmu inherentna socialna selekcija je imela nekaj točno določenih značilnosti; usmerjena je bila neposredno proti resnični inteligenci, ker je lahko ta sistem temeljil le na družbeni sili marginaliziranih skupin ljudi. Prav neverjetno se zdi, da je bilo v sestavi politbiroja v obdobju 1965–1984 65% prebivalcev iz vasi, 17% delavcev, 18% umskih delavcev. V tem času so slednji predstavljali 30% zaposlenih.

V najvišji nomenklaturi so leta 1966 prevladovali tehnični (47%), vojaški (15%) in poljedelski (11%) strokovnjaki. To kaže na prevladujočo usmeritev k materialni proizvodnji. Dodatna (druga) izobrazba potrjuje takšno prioriteto, predvsem prioriteto tehničnih in vojaških poklicev.

Če opazujemo poklicni in kvalifikacijski položaj pred vstopom v nomenklaturo, pride do izraza njihova visoka socialna mobilnost v starostnem razdobju od 19. do 32. leta, usmerjena k vodilnim položajem v industriji, javnih in državnih organizacijah. Največjo družbeno mobilnost je pokazala skupina, ki je svojo kariero začela v poljedelstvu in si zavestno prizadevala za članstvo v organih javnih, kom-somolskih (Zveza mladih komunistov), strankarskih in državnih organizacij.

Analiza prav tako kaže, da so člani nomenklature na najvišji ravni (to je člani politbiroja, sekretariata, sveta ministrov ZSSR) zasedli zadnji položaj pred nomenklaturnim v 25. letu starosti. V letu, ko so končali šolanje, so po pravilu vstopili v komunistično partijo. To dejstvo priča o namerni izbiri nomenklaturne kariere in o hlepenju po moči.

Obdobje med letoma 1933 in 1935 je bilo čas oblikovanja najvišje nomenklature iz

60.–80. let (vstop v partijo in podobno). Ta skupina je zasedla svoj prvi položaj v letih 1939 in 1940. Z drugimi besedami to pomeni, da se obdobje oblikovanja članov vladajoče elite Brežnjeva kot državnikov ujema s časom stalinistične državne tiranije in množičnega nasilja.

Oglejmo si še podatke o članih CK KPSZ za leto 1986, to je v začetnem obdobju perestrojke, ko je režim dosegel najvišjo točko popolnosti. Od 281 članov CK KPSZ, izvoljenih na XXVII. kongresu partije, jih je bilo 91,5% funkcionarjev, upravljalcev vseh vrst; samo 8,5% pa jih je bilo kvalificiranih delavcev. Partijski šefi so tvorili 36,7% CK (tu je upoštevanih tudi 8,9% članov politbiroja). Sekretarji osnovnih partijskih organizacij sploh niso bili zastopani. Članov zvezne vlade je bilo 34,9%, voditeljev sovjetov in javnih organizacij 9,6%; generalov z najvišjimi čini pa 8,2%. Oficirji in generali z nižjimi čini niso bili zastopani v članstvu CK. Samo 10,7% članstva CK je zastopalo industrijo in med njimi je bilo 20% upravljalcev državnih podjetij.

Glede na to je očitno, da vkljub oponašanju demokracije, ki se je izražalo v reprezentaciji nomenklturnih delavcev in kmetov v sestavi Vrhovnega sovjeta, regionalni partijski komiteji niso bili vključeni v centre resnične moči, pa čeprav zgolj kot formalen izraz demokratičnosti. Mimogrede: za voditelje velikih podjetij je značilno, da tudi niso bili člani partijske elite, in ni naključje, da po pravilu niso bili na strani zarotnikov v avgustovskih dogodkih leta 1991.

Zanimivo je proučevati, kako članstvo v CK korelira z drugimi prestižnimi simboli – kot so deputatstvo v Vrhovnem sovjetu in podelitev najvišjih državnih nagrad, odlikovanje heroja socialističnega dela ali heroja Sovjetske zveze. Korelacija je dovolj močna, saj je bilo 76,8% članov CK leta 1986 istočasno tudi članov Vrhovnega sovjeta ZSSR, 36,7% pa jih je imelo naziv heroja. Najmočnejša korelacija med članstvom v CK in deputatstvom v Vrhovnem sovjetu je obstajala v vojaški eliti – 100%; med člani partijskih komitejev – 92,6%; med člani politbiroja in člani sekretariata 96%; med člani vlade – 79,6% in med industrijskimi delavci – 20%, vključno z navadnimi delavci – 12%. Temu nasproti pa je podatek, da je bilo 75% navadnih delavcev – članov CK in parlamenta, herojev socialističnega dela ter da so glede na to pripadali delavski aristokraciji.

Med člani vlade jih je imelo naziv heroja 51,2%, med predstavniki javnih organizacij je bilo herojev 44,4%. Med generali z najvišjimi čini jih je bilo 100% s tem nazivom. Kar pa se tiče partijskih šefov, je bilo teh nazivov manj (17% članov politbiroja in 36% članov sekretariata). Poudariti je treba, da gre v tem primeru že za rezultat prve reorganizacije partijske elite, ki jo je izvedel Gorbačov.

Če vse to strnemo, lahko sklenemo, da so na prvem mestu med tistimi, ki združujejo vse simbole visokih in prestižnih položajev v družbi, voditelji vojaških sil. Posledica takšnega stanja je postala kmalu očitna v času boja za oblast, med demokrati in etakracijo, ko so v prvih vrstah bojevalcev proti demokraciji stali prav generali z več zvezdicami in policijski predstojniki.

V letih perestrojke se je nomenklatura trmasto borila za moč – brez posebnega odpora so popuščali mlajšim bratom, niso pa predajali same moči iz skupne posesti. Tako so v obdobju 1988–1990 najpomembnejše figure v partiji in državi zamenjali njihovi prvi namestniki, ki so bili neprimerno bolj cinični in strogi ljudje. (Glej: A. Nuikin, *The second are leaving shadow*, Ogoniok, št. 25, str. 4–7.) In prav ti isti ljudje – drugi – so bili na čelu boja proti demokratizaciji v državi. Prav neverjetne so s tem v zvezi nekatere podrobnosti iz zadnjega plenuma v zgodovini KPSZ julija 1991. Večina članov CK KPSZ se ni poskušala niti več pretvarjati, da jo skrbijo takšne malenkosti, kot je partijski program, o katerem naj bi se razprav-

ljalo. Neprimerno bolj jih je zanimalo to, kar je bila poglavitna stvar v stalinističnem sistemu – nadzor nad mogočnim aparatom partije. Govor namestnika vodje enega od oddelkov CK A. Grahova, zagovornika reform, jih je spravil v bes. Vpili so nanj: »Kako je lahko ta človek v aparatu CK?« To, kar jih je tako razbesnelo, ni bilo dejstvo, da je bil član CK, ampak da mu je bil dovoljen dostop v aparat, svetinjo nad svetinjami partije, ki je obstajala zaradi nadzora nad državo in sužnji. Kasta doživljenjskih upravljalcev – v to se je spremenila ta »notranja partija«. (Glej: O. Latsis, What has come to it's end we know, What's began?, Izvestia, 31. december, 1991.)

Razpad sovjetske nomenklature se je zgodil v dveh stopnjah, saj je šlo za zapleteno strukturo. »Pravda« je 15. oktobra objavila, da sta ukinjeni registracijska in nadzorna nomenklatura (gromozanska množica za partijskim in državnim aparatom), od 23. avgusta pa sta ta in najvišja nomenklatura izgubili še svoje organizacijsko načelo, utemeljeno na listah.

Glavnina bivše nomenklature danes intenzivno spreminja moč, ki jo ima v posesti, iz posedovanja državne v posedovanje zasebne lastnine. Ta proces se je začel v obdobju 1987–1988. Številne kooperative so služile za privatizacijo partijske, komsomolske in državne lastnine. V kratkem času pa so se te kooperative preoblikovale v zasebna podjetja, bivši sekretarji partijskih komitejev in drugi člani vladajoče elite pa so postali njihovi lastniki. Nastajanje sistema komercialnih bank v državi je le še podkrepilo ta proces. Še posebej po avgustu 1991 je ruski tisk objavil veliko dokumentov, ki potrjujejo tezo o skritem ropu naroda pod plaščem privatizacije državne lastnine. Organizatorji tega procesa so bili partijski sekretarji, še posebej E. Ligačov in O. Šenin. V enem od teh dokumentov (O nujnih ukrepih za organiziranje komercialnih in tujih ekonomskih aktivnosti partije) je odkrito rečeno: »Verjetno je, da bo končni cilj hkrati s komercializacijo partijske lastnine v tem, da se sistematično ustvari struktura nevidne partijske ekonomije, do katere bo imel dostop le zelo ozek krog oseb z dovoljenjem generalnega sekretarja ali njegovega namestnika« (glej: Izvestija, 15. januar, 1992.).

Upravljalci industrije, »rdeči posestniki« – voditelji kolektivnih kmetij in drugi izvajajo privatizacijo na svoj nomenklaturni način. Podjetni poslovneži, ki ne poznajo tega sveta bivše nomenklature z njenim izkustvom, stiki, akumuliranim kapitalom, se težko znajdejo. Vseeno pa v vrste novih bogatašev in lastnikov velikega kapitala ne stopajo le sumljivi trgovci in bivši komunisti. Med njimi so tudi bivši znanstveniki, inženirji in podobni. To velja na primer za velikega trgovca K. Borovoja, predsednika Ruske borze blaga in surovin, ki je doktor matematičnih ved; za nekoč briljantnega gradbenega inženirja in danes vodjo Ruske borze M. Zolotdinova; za O. Kudinova, doktorja, danes predsednika Borze papirja; za Viktorja Pavlova, doktorja, enega največjih lastnikov ladij, kot tudi za ducate drugih velikih trgovcev in podjetnikov.

Nihče še ni proučeval te skupine, nove ekonomske elite države. I. in V. Radaev sta vladi predlagala raziskovalni program Strategije razvoja ruske poslovnosti. Prav tako pa bi bilo treba proučiti tudi naslednje zadeve: socialno ozadje in poklicne biografije novih poslovnežev, njihove ekonomske, poklicne in politične usmeritve ter norme ekonomskega obnašanja, strategije na političnem področju in tako dalje.

Po mojem mišljenju se je proces zamenjave nedeljive vladajoče elite tako v politiki kot v ekonomiji z novimi elitami, ki so lastne tržnim demokratičnim družbam, končal.

Nekaj besed o novi politični eliti, ki se oblikuje danes. Vlada, ki jo je konec

novembra 1991 oblikoval predsednik Jelcin, ni nomenklatura, ni nastala sredi partijskega aparata. Večina članov vlade je bivših znanstvenih delavcev iz elitnih institucij Akademije znanosti ter učiteljev na univerzah. Izvestija, eden najbolj avtoritativnih ruskih časopisov, je 22. novembra 1991 objavila seznam ministrov z biografskimi podrobnostmi. Med dvajsetimi ministri, za katere so objavili podatke, jih je dvanajst doktorjev, objavljali so na različnih tehničnih in znanstvenih področjih, skoraj vsi pa govorijo tekoče angleško. So mlajši možje ali v srednjih letih. Tako so na primer podpredsedniki stari 46, 35 in 40 let.

Skoraj vsi so diplomirali na prestižnih ruskih šolah, v glavnem v Moskvi. Lahko rečemo, da je to najbolj izobražena vlada v vseh letih sovjetske oblasti. Poleg tega pa sestavljajo vlado ljudje, za katere novi položaji ne pomenijo izboljšane blaginje, saj jih je bila večina povezanih z novimi ekonomskimi strukturami.

Odredba predsednika št. 75 O nekaterih problemih aktivnosti organov izvršne oblasti v RSFSR (22. avgust 1991) pa določa tudi izvirne elemente oblikovanja politične elite. V mislih imam predstavnike predsednika v regijah in ozemljih RSFSR. Od novembra 1991 te predstavnike odobrava Jelcin za vseh 6 ozemelj in 49 regij RSFSR.

Če obravnavamo poklicno sestavo predstavnikov, je prevladujoči poklic inženir (21 ljudi), potem učitelj (6), ekonomist (5), fizik (3), doktor (3) in pravnik (3). Približno 70% jih je ljudskih deputatov; 9 jih je bilo v zveznem parlamentu, 25 v ruskem parlamentu, dva pa sta bila člana obeh parlamentov. Selekcija novih voditeljev v ruskih regijah je zanimiva.

Prav tako pa je značilno tudi ocenjevanje ljudskih deputatov Rusije na temelju nominalne izbire. Vrednost izbire je fluktuirala od 100 – najbolj izražena demokratična pozicija, do -100 (ekstremno konservativna pozicija).

Analiza kaže, da večina predsednikovih predstavnikov pripada demokratičnemu krilu (trije imajo 100 točk, trinajst 90 točk in osem 80 točk). Prav tako pa je zanimivo tudi to, da so trije predstavniki po novi nalogi postali člani konservativnega krila. Če so še neposredno po puču izbirali ljudi z izrazito demokratično usmeritvijo določale emocije, potem se je z uresničevanjem vloge, ki naj bi jo ti predstavniki igrali v provinci, pojavila nujnost pristopa k rekrutaciji nove politične elite na drugačen način, saj so bile za to vlogo potrebne nove kvalitete (kompetentnost, fleksibilnost, široki pogledi, zmožnost razumevanja drugačnih pogledov in tako naprej). Načelo ideološke in osebne predanosti, preizkušeno v časih stalinizma, je vse bolj slabelo. Posredno potrditvev tega predstavlja naloga U. Jarovoja v Sankt Peterburgu, ko se mu kot predsednikovemu predstavniku ocena ni nikoli dvignila nad 0. (Glej: B. Bogatov, Who are you – the Sovereign's Eye?, Nezavisimaja Gaseta, 6. november, 1991.)

Prvo opažanje nam dovoljuje predpostavko o selitvi vladajoče skupine k intelektualcem v velikih mestih. Da bi zamenjal moralizirajoče disidentstvo 60. let, ki se je obotavljalo med ideali družbene pravičnosti in enakosti na eni strani ter ideali svobode in individualizma na drugi strani, se je po avgustu 1991 pojavil dinamičen in dobro izobražen pragmatik protržne usmeritve, za katerega so vrednote liberalizma edina alternativa. Prav zanimivo je, da se je na predvečer predsednikovega imenovanja v vlado dobršen del bodočih ministrov, vključno s podpredsedniki in svetovalci, sestel z najvidnejšimi predstavniki domačega poslovnega sveta.

Prav tako ni za odmet, da tisk po oktobru 1991 bolj pogosto navaja, da so demokrati, potem ko so postali ministri in drugi voditelji česar koli si že bodi, postali po načinu življenja podobni nomenklaturi. Prav res, »mrtvi ulovi živega«. Eden zanimivejših mladih novinarjev V. Vižutovič je zapisal, da kot nekoč politiki

le zamenjujejo en fotelj za drugega. Tako je bil na primer V. Jarošenko minister za zunanje ekonomske zadeve, zdaj pa je vodja Državnega komiteja za patente; U. Skokov, bivši prvi namestnik predsednika vlade, je zdaj svetovalec za probleme federacije in državni svetovalec za varnostne probleme; O. Lobov, namestnik predsednika vlade, je zdaj vodja Ekspertnega sveta pri predsedniku Rusije.

»To se je zgodilo v letu, letu in pol. Če so ti ljudje obvladali svoj posel, zakaj so bili potem zamenjani? Če pa so delali slabo, zakaj so potem ponovno prišli na položaje? Kadrovska politika na državni ravni se, kot nekoč, dela za zaprtimi vrati« (glej: V. Vižutovič, *Old games on the Staraya Square*, Moskovskije Novosti, 1991, št. 1, str. 6–7).

V zadnjih letih obstoja ZSSR je boj med zagovorniki socialistične izbire in zagovorniki demokratične prenove za seboj skrival spopad med privrženci dveh različnih smeri tržnega razvoja in razvoja privatne lastnine. Ti dve smeri sta se po avgustu 1991 razkrili v odkritem spopadu ljudi in skupin, ki so zavrgli komunistično ideologijo.

Predstavniki stare nomenklature, večji del upravljalcev vojne industrije zagovarja ustvarjanje trga monopolov, trga brez svobodne konkurence. Sami so že privatizirali velik del državne lastnine in sabotirajo uvajanje obstoječe zakonodaje.

Dve sili predstavljata glavno osnovo bivše elite. Najprej so to upravljalci agroindustrijskega kompleksa, ne le direktorji državnih in kolektivnih farm, ampak veliko število uradnikov regionalne in zvezne ravni upravljanja ter lokalnih uradnikov na posestvih. Gre za približno 2,5 milijona ljudi. Ti ljudje so dejansko dosegli nadzor nad potekom privatizacije v poljedelstvu. Zaradi njihovega pritiska dobivajo delavci kolektivnih in državnih posestev monopolistične pravice do dela zemlje in druge lastnine. V praksi današnji »rdeči veleposestniki« apropiirajo najboljšo zemljo in odkrito postajajo posestniki. Drugo silo predstavljajo delavci v velikih distributivnih sistemih (trgovina, nabava in tako dalje). Gre za sloj, ki množično podpira nomenklaturu in uresničuje plansko-distributivne funkcije države. Znotraj tega sloja lahko razlikujemo skupine z različnimi interesi. Gre za približno 10 milijonov ljudi. Uradniki najvišjega in srednjega ranga v tem sistemu bi radi ohranili monopol v svojih rokah, s tem da bi zamenjali stari tip upravljanja z različnimi novimi združenji in zvezami, ki zgolj oponašajo tržne strukture.

Pripadajoča družbena armada teh sil ni tako majhna. Na milijone je funkcionalno nepismenih ljudi, ne- ali nizko kvalificiranih prebivalcev mest, ki so izgubili tudi kmečke navade in spretnosti. Njim pomenijo tržne, ekonomske in civilne svoboščine deprivacijo protekcionizma z vrha, ki jim je nudila mizeren vbogajme v zameno za lojalnost.

Druga smer je smer boja za resničen trg s konkurenco, demonopolizacijo, privatno lastnino podjetnih ljudi, boj za številna majhna podjetja in komercialni kapital. Te smeri ne zastopa bivša elita – ne politična ne ekonomska. Zaradi tega obstaja med demokrati organizacijsko neravnovesje, saj med njimi ni veliko podjetnikov in lastnikov. Eklekticizem položajev, pomanjkanje množičnih partij – z drugimi besedami pomanjkanje stabilne institucionalne strukture – je značilno za privržence druge smeri. V tem primeru predstavljajo socialno bazo izobraženi ljudje, kvalificirani delavci, množična inteligenca. Vse te skupine lahko predstavljajo seme nastajajočega srednjega razreda.

Očitno je, da boj za drugo smer razvoja neobhodno predpostavlja institucionalizacijo demokratičnega gibanja, njegovo ideološko popolnost, program odprtosti kot tudi močno izvršno oblast. Prav tako je tudi očitno, da te sile potrebujejo podporo in prijateljsko pomoč demokratičnih in liberalnih zahodnih krogov.

Jelcinova vlada je govornik tistih sil, ki stojijo na položajih demokratične privatizacije. Vendar pa znotraj aparata in v parlamentu deluje močan lobi, ki podpira interese nomenklaturene velike buržoazije. Oblikuje pa se tudi lobi novih poslovnežev. Resnična politika je, žal, daleč od upanj in sanj humanistov, daleč od potreb tistih, ki bodo zaposleni v enem ali drugem sistemu podjetij.

FRANCE BUČAR

Vrednote, izkušnje, konflikti (in kompromisi) v slovenskem parlamentu

Dr. France Bučar je redni profesor na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani in predsednik Skupščine Republike Slovenije.

Dokončal je klasično gimnazijo, diplomiral na Pravni fakulteti v Ljubljani, kjer je tudi doktoriral in se kmalu zatem strokovno izpopolnjeval v ZDA. Daljše obdobje je deloval v strokovnih in vodstvenih organih republiške in zvezne državne uprave.

Na Pravno fakulteto Univerze v Ljubljani se je vrnil 1962. leta kot honorarni docent, kjer je predaval javno upravo v gospodarstvu, 1965. leta pa je bil izvoljen za izrednega profesorja. Še naprej se je posvečal problematiki javne uprave, kasneje pa tudi vprašanjem gospodarstva in upravljanja organizacij nasploh. O tem je napisal več tehtnih knjižnih del ter prispevkov za strokovne in znanstvene publikacije. Tokrat so naš zanimale predvsem njegove izkušnje o parlamentarnih odločitvah v povezavi z demokratizacijo družbe.



Uredništvo: Politična modernizacija neke »postsocialistične« družbe je zelo kompleksen proces, povezan z modernizacijo gospodarskega, socialnega, tehnološkega in drugih področij... Glede na to, da je politična modernizacija predvsem priznanje objektivnih interesnih razlik in odmiranje ideoloških delitev, je morda upravičeno sklepanje, da tu v Sloveniji zaostajamo, saj se nepremagano sovraštvo iz preteklosti kaže tudi v sedanjih skupščini. Koliko lahko te »recidive« pripišemo trdovratnemu ohranjanju starih (predvojnih) delitev in koliko medvojnimi in ne nazadnje, ali so ti »recidivi« vztrajnejši, zato ker smo politično živeli v nekem tujem telesu in jih nismo odpravljali po bolj naravni poti?

F. Bučar: S problemi sodobne družbe, ki jo označujemo kot postmoderno družbo, se ukvarjajo v vsem razvitem svetu. Res da je ena njenih glavnih značilnosti konec velikih ideologij, kljub temu pa se morajo ukvarjati s celo vrsto nerešenih vprašanj. Če jih navedemo po Hansu Küngu (projekt Weltethos, Piper, München 1990), gre za vprašanja znanosti, a brez modrosti, in s tem za vprašanja, kako preprečiti zlorabo znanstvenih raziskovanj. Gre za vprašanja tehnologije, ki pa je brez duhovnega naboja, in s tem za to, kako spraviti pod nadzor velikanske nevarnosti, ki jih izpostavlja visoka tehnologija. Gre za vprašanja industrije, ki pa

zanemarja vprašanje ekologije. In končno, gre za demokracijo, ki pa ni utemeljena na morali, in s tem za vprašanja, kako uskladiti koristi različnih nosilcev moči. To so vprašanja, ki ne samo zaposlujejo, ampak pretresajo ves sodobni razviti svet.

Naši problemi tako imenovane postsocialistične družbe so samo še dodatna sestavina tega celotnega problemskega kompleksa. Zaostajamo ne samo pri odgovorih na splošna nerešena vprašanja, ampak tudi pri odgovorih na nekatera, ki so značilna prav za naše razmere. Ne samo da nismo dojeli bistva in globine modernih problemov. Nismo dojeli, vsaj tako se zdi, tudi vprašanj prav specifičnega trenutka, v katerem smo se znašli.

Pomanjkanje odgovorov na izzive določenega časa in okolja označujemo kot krizo. Naša kriza je torej nesposobnost oblikovati potrebne odgovore na izzive sedanjega trenutka. Ta nesposobnost pa izvira tako iz nepoznavanja in nerazumevanja vzrokov sedanjega stanja kakor tudi iz moralnih primanjkljajev – čeprav tudi zadnje lahko omejimo na nezadostno razumevanje. Tako se kriza na zunaj kaže v neustreznosti zahtev do družbe in posameznih socialnih skupin, v interesnih konfliktih, celo v medsebojnem sovraštvu. V bistvu pa so to samo drugotni pojavi kot posledica prvih.

Da smo v zelo hudi krizi, je nesporno dejstvo. Če pa hočemo priti iz nje, sta potrebni vsaj neko temeljno družbeno soglasje o nekih skupnih vrednotah in priznanje dejstev, s katerimi se soočamo. Prav tega pa pri nas še ni. Niso tako osamljena mnenja, da moramo pomesti z vso zgodovino in posledicami zadnjih 50 let in znova začeti z nastavki izpred druge svetovne vojne. Toda dejstva zadnjih 50 let so tu, z njimi se je treba soočiti in iz sedanjega stanja graditi bodočnost. (Gre za isti sindrom kot leta 1945, čeprav iz drugih osnov!) Drug veliki primanjkljaj pri spoznanju se kaže v tem, da se nismo sposobni soočiti z omejenostmi, ki nam jih ta položaj vsiljuje. Videti je, da smo se samo formalno iztrgali iz nekdanjega realsocialističnega sistema. Propad tega sistema namreč ni toliko posledica novih sil, ki so ga izpodrinile. Sistem je propadel zaradi lastne notranje nemoči, ker ni mogel premostiti razlike med ravniyo pričakovanj, ki jih je sam ustvarjal, in svojimi dejanskimi sposobnostmi, ki so se stalno zmanjševale. Realsocialistični sistem bi v vsakem primeru propadel. Sile, ki so ga izpodrinile, so šele drugotna posledica oz. so nastale kot odgovor na izzive, ki jih je ta položaj ustvaril. Če je ta realni svet propadel, pa je duhovni svet, ki ga je ustvarjal in spodbujal in za katerega sta značilna že navedena razlika med pričakovanji in stvarnostjo ter neustrezno doje-manje te razlike, ostal. Ta duhovni svet je daleč preživel propadli materialni ter družbenoinstitucionalni svet. To je temeljna značilnost sedanjega položaja.

Zgleda morda zelo idealistična konstrukcija, če trdimo, da sta glavni vzrok sedanje krize nerazumevanje in tudi manjkajoča pripravljenost za razumevanje omejenosti sedanjega položaja. Izkazalo se je, da je realsocialistični svet dosti prej propadel, kot pa smo za nove razmere sami dozoreli. Vse, kar se na tej podlagi dogaja v parlamentu, v sindikatih, štrajkih, prepirih in medsebojnih obtoževanjih, različnih blokadah ipd., je samo posledica teh prvotnih vzrokov. Če hočemo torej ozdraviti položaj, ga ne moremo pri odstranjevanju posledic, pač pa pri vzrokih, ki vodijo do teh posledic. S tem seveda ne trdimo, da je izhod iz krize le neka prosvetiteljska kampanja, ki naj nas privede do večjega razumevanja. Gre tudi za manjkajoči etos, brez katerega je sleherna institucionalna ureditev prazna in zato tudi nefunkcionalna. Morda je prav moralni primanjkljaj največja negativna postavka v naši sedanji bilanci.

Uredništvo: Zapisali ste (v Delu 7. februarja letos – članek Na razpotju), da se

je slovenski politični prostor, potem ko so bili doseženi temeljni Demosovi cilji (osamosvojitve, parlamentarna demokracija), »prestavljen« na povsem drugo raven. S tem naj bi se preglasovanje moralo umakniti dogovarjanju, nekatere stranke (nekdanje) koalicije pa tega niso dojele in tudi ne vlada, ki se je medtem in tudi zato spremenila v »manjšinsko«. Ali sodite, da je takšen začetek dogovarjanja možen, tudi če upoštevate odnose moči v drugih parlamentih, ki jih poznate? In kakšen pomen bi imelo sporazumevanje med vsemi strankami za prihodnost Slovenije?

F. Bučar Trditev, da se je slovenski politični prostor, potem ko so bili doseženi temeljni Demosovi cilji, prestavljen na povsem drugo raven, je seveda še vedno točna in tudi aktualna. Že samo to, da se Demosov razkroj ni začel ob velikih nacionalnih vprašanjih, kot so osamosvojitve, parlamentarna demokracija ipd., pač pa pri na videz bolj »prozaičnih« in konfliktnih vprašanjih, kot so npr. privatizacija, denacionalizacija, združništvo ipd., dokazuje, da šele zdaj prehajamo v obdobje pravega političnega dogajanja. Ob velikih nacionalnih vprašanjih je bil tudi Demos kot koalicija sicer zelo različnih partnerjev lahko povsem homogena celota, saj je šlo za soglasje, ki je bilo značilno za vso nacionalno sestavo. Tudi opozicija se je priključevala vsem velikim odločitvam skoraj soglasno. To pa je hkrati pomenilo, da naš politični prostor še ni prešel praga prave interesne konstituiranosti. Šele ob vprašanjih, na rešitev katerih imamo nujno različne poglede, se na eni strani lahko tem dilemam ustrezno oblikuje naš politični prostor, s tem v zvezi tudi okvir političnih strank. Zato je za sedanje obdobje, v katero šele vstopamo, značilna zlasti tudi razlika med obstoječo oz. šele nastajajočo interesno porazdelitvijo in temu ustrezno politično oblikovanostjo. To razhajanje je tolikšno, da so bolj ali manj vse politične stranke v veliki notranji krizi. Povsod se postavljajo vprašanja lastne identitete, vprašanje prostora na politični paleti, vprašanje novih zavezništov, novih koalicij, pa tudi novih odbojnosti.

Posebno vprašanje je, koliko so posamezne stranke, pa tudi vlada, to novo stanje dojele. Dejstvo je, da te nove razmere same po sebi silijo v iskanje novih poti, pri čemer velja: toliko slabše za tistega, ki novega položaja ni dojel in ki se mu zato tudi teže prilagaja ali pa sploh ne. S tem seveda ni nastal v parlamentu položaj, ko naj bi dogovarjanje nadomestilo konfrontacijo. Parlament je središče za soočanje in razreševanje konfliktov, ki nastajajo v družbi na najširšem političnem prostoru. Parlament torej ni mesto, kjer se z velikimi slavospevi poudarjata narodna enotnost in soglasje v ciljih. Prav nasprotno. Parlament je osrednja točka družbenih konfliktov in mesto za njihovo razreševanje. Zato je nesmiselno pričakovati, da bo v parlamentu zavladalo novo zatišje, če bomo npr. izvolili nov državni zbor. Vprašanje je le, ali bodo konflikti ustrezneje predstavljeni, pa tudi njihovi protagonisti, njihovi dejanski nosilci oz. posredniki. Po teoriji o konfliktih poznamo v bistvu dva temeljna načina njihovega razreševanja: tako imenovano analitično razreševanje in razreševanje s stališča moči. Razumljivo, da je prvi način ne samo prijaznejši, za večino ljudi sprejemljivejši, bolj pomirjujoč, ker je njegova glavna značilnost kot metode v dokazovanju pravilnosti takega ali drugačnega stališča ob vnaprej sprejeti predpostavki, da so cilji že tako enotni in skupni; razlika naj bi bila samo v različnosti dojemanja in pojmovanja. S pojasnjevanjem, s prepričevanjem (v tem naj bi bila tudi utemeljenost parlamentarnih nastopov) vodi nujno do dogovarjanja. Velik del konfliktov, celo pretežni del, je analitičen. Brez tega družba ne bi mogla obstajati, ker bi sicer morali odstopiti od domneve, da neki skupni cilji vendarle obstajajo in da je treba najti le pravilno pot do njih.

Vendar je za parlament vsaj v njegovem formalnem delu značilen drugi način razreševanja konfliktov, torej s pozicije moči. Glasovanje ni v bistvu nič drugega kot uveljavljanje moči oz. premoči. Zato se tudi pretežni del konfliktov v parlamentu ne more in tudi ne sme razreševati na institucionalni ravni, pač pa čim bolj na neformalni ravni strankarskih dogovorov, v kuloarjih. Formalno odločanje v skupščini je v bistvu samo zadnja stopnja, ki naj bo samo še potrebna legitimizacija analitične faze, ki je bila predhodno opravljena. Te kulture razreševanja konfliktov, pa tudi znanja o načinu razreševanja konfliktov je pri nas še bistveno premalo. Pretežni del analitično razrešljivih konfliktov se prenaša na institucionalni del razreševanja s pozicij moči. To je po svojem bistvu glavni razlog za različne blokade v našem parlamentu, za dolgovoznost sej, njihovo neoperacionalnost in nesklepčnost. V bodoče bosta torej nujno obstajala oba načina razreševanja konfliktov. Ni mogoče sprejeti domneve, da bi bila možna samo dogovarjanje in samo analitični način, saj bi bilo to v nasprotju z bistvom konfliktov. Usmeritev sil v parlamentu pa bi morala biti, da se čim več tega razreševanja prenese na analitično stran.

Uredništvo: Ali se vam zdi, da so se v slovenski skupščini dovolj uveljavile vse bistvene značilnosti parlamentarne demokracije, ki predpostavljajo tudi ustrezno razumevanje vlog tako vlade kot parlamenta? (Ugotavljamo npr., da se vlada na nek način počuti samozadostna, da jo razprava delegatov premalo zanima in ne skrbi, da ima svoje koncepte, ki jih ne glede na dogovorjeno uveljavlja v skupščini – znan je primer zakona o lastninjenju itd.).

F. Bučar: Kaj so značilnosti parlamentarne demokracije, je vprašanje, ki nima enoznačnega odgovora. Že iz povedanega izhaja, da je parlament predvsem stičišče konfliktov in mesto za njihovo razreševanje. Če naj parlament tako vlogo dejansko odigra, je seveda potrebno na eni strani, vsaj v temelju, da so stranke pripravljene iskati nujne kompromise, in na drugi strani pa vsaj temeljno soglasje o družbenih vrednotah, na katere vsi pristajamo. Oboje pa predpostavlja vsaj neko določeno minimalno etično raven udeležencev v tem procesu – poleg praktičnih izkušenj, saj je razreševanje konfliktov proces, ki se naslanja tudi na določeno tehniko in izkušenost. Naš parlament je to vlogo doslej dobro odigral, saj sta bila temeljna cilja tega parlamenta osamosvojitve in uveljavitev parlamentarne demokracije v bistvu le dosežena.

Ne moremo pa mimo velikih pomanjkljivosti, zlasti proti koncu tega obdobja. Vsekakor je ta parlament brez nujno potrebnih izkušenj pri parlamentarnem delu. V tem parlamentu ni niti enega poslanca, ki bi imel izkušnje, drugačne od življenja v enopartijskem sistemu. Na drugi strani je treba ugotoviti, da je sprememba sistema oz. prehod iz enopartijskega sistema v parlamentarni sistem kar za vse stranke pomenil tolikšen psihološki šok, da ga niso mogle prenesti v normalnem procesu. Šok je bil predvsem za opozicijske stranke, ker niso pričakovale izgube oblasti; šok je bil tudi za stranke nove večine, ker je bil prevzem oblasti tudi zanje presenečenje. Računali so kvečjemu na volilni uspeh, ki bi jim zagotovil status močne in spoštovanja vredne opozicije. V določeni meri so se zato vsaj v začetnem obdobju vse stranke obnašale dokaj nevrotično. Enim se je zdelo potrebno, da za vsako ceno kljubujejo slehernemu predlogu vladajoče večine, in so uporabljali vse mogoče načine, da bi preprečili, če že ne vseh, pa vsaj tiste zakonske predloge, za katere so posebej menili, da ogrožajo njihov status oz. status družbenega sloja, ki naj bi ga predstavljali. Pri vladajočih strankah pa je to

stanje pogosto zbujalo prepričanje, da je parlament postal v bistvu njihovo sredstvo, da lahko z njim uresničijo vse svoje cilje. Nasprotovanje opozicije jih je le še utrjevalo v prepričanju, da imajo opraviti z nasprotnikom, s katerim ni mogoč nikakršen sporazum, ki ga je treba z vsemi sredstvi prisiliti k pokorščini. To prepričanje je krepila še zavest, da je nasprotnik še vedno zadržal v svojih rokah vse bistvene vzode družbene moči, posebej v gospodarstvu, v denarništvu, javnih glasilih ipd.

To je seveda negativno vplivalo tudi na odnos vlade do parlamenta. Vlada je bila popolnoma prepričana, da bo vsak njen predlog uspešno prejadral parlamentarne čeri, saj je bilo jasno, da ima v svojih rokah v parlamentu potrebno glasovalno večino. Razumljivo, da tako ugodno stanje negativno deluje tudi na tistega, ki ga uživa. Tako se je vlada vse bolj navajala, da od parlamenta zahteva obravnavo svojih predlogov zunaj normalnega postopka, po hitrem postopku in združevanju posameznih faz zakonskih postopkov. Ni se ji bilo treba truditi, da bi v parlament pošljala dokončno izdelane in pretehtane predloge, postopoma pa je podlegala tudi skušnjavi svojega ideološkega ekskluzivizma. To se sicer ni pokazalo ob temeljnih nalogah novega režima, ki so zadevale predvsem državno osamosvojitve, ki je že tako temeljila na splošnem družbenem soglasju. To je bilo s plebiscitom tudi formalno potrjeno. Čim pa se je odločanje preselilo k drugim splošnim družbenim zadevam, pa je tak način dela v parlamentu, zlasti pa odnosi med parlamentom in vlado, pripeljal v krizo. Vse bolj je postajalo jasno, da stranke v parlamentu, zlasti pa vlada, nujno potrebujejo kot podlago za svoje nadaljnje delo vsaj neko temeljno soglasje o tem, kako slovensko družbo spraviti ne samo institucionalno, pač pa tudi vsebinsko na raven pravne, v gospodarskem pomenu pa socialno tržne države. Pomanjkanje tega soglasja se vse bolj kaže v nemoči parlamenta pri sprejemanju najbolj temeljnih gospodarskih odločitev, medsebojni blokadi posameznih parlamentarnih strank in v nezadovoljstvu parlamenta z vlado.

Uredništvo: Ne glede na to da je skupščina opravila v tem času pomembno delo pri spreminjanju prejšnje nemoderne in protirazvojne ustavne zasnove, pa morda moti dejstvo, da se vlada še vedno pojavlja kot skoraj izključna predlagalka zakonov in da je skupščina premalo selektivna. Kaj je vzrok za to? (V nekaterih parlamentih, npr. v avstrijskem, večino predlogov pripravijo poslanski klubi, delež zavrženih predlogov vlade pa je precej velik).

F. Bučar: Iz opisanih odnosov med strankami in iz tega izvirajočega položaja parlamenta logično izhaja, da je vlada najprej postala sredstvo skupščinske večine; po logiki stvari pa je ta odnos nujno prešel v svoje nasprotje, da je skupščina vse bolj postajala sredstvo vlade. In ko se je v parlamentu razkrojila dotedanja skupščinska večina, se je vlada v trenutku znašla v položaju, ki ji je bil povsem tuj in iz katerega ni videla izhoda, razen v obtoževanju parlamenta, češ da blokira njeno delo.

Parlament pa je po svoji naravi vedno samo sredstvo za legitimiranje odločitev, ki nastajajo drugod, bodisi zunaj parlamenta bodisi v parlamentu, vendar neformalno. To je bilo sicer najbolj izrazito v realsocialističnem sistemu, kjer so se odločitve sprejemale v vrhu monopolne politične stranke in je bil parlament samo sredstvo za to, da je tem odločitvam dajal veljavnost pravnih norm (Rubber stamp parliament). Čeprav se je zlasti politična misel Zahoda nad tem zgražala, je vendarle res, da je vloga parlamenta taka bila in da taka tudi ostaja v parlamentarni

demokraciji. Razlika je le v tem, kje so centri, kjer se sprejemajo odločitve, ki naj dobijo v naslednji fazi normativno legitimacijo, in kako v procesu političnega boja do te legitimacije priti. To pa seveda zadeva vprašanje sestave politične zgradbe neke družbe, zlasti v političnem prostoru. Kjer je ta prostor zelo razsekljan v vrsto relativno manjših političnih strank, se center stvarnega odločanja navadno prenese tja, kjer so politične stranke večinsko zastopane. V slovenskem primeru je bil to Demos (dokler je imel absolutno večino). Zanj pa je bila najprimernejša pot, da odločitve, sprejete v njegovem okviru, posreduje prek vlade v parlament. Zato center odločanja v določeni fazi ni bil skupščina niti vlada, pač pa Demos kot stvarni nosilec oblasti. Logika tega procesa pa je zopet sama po sebi pripeljala do tega, da se je vlada iz sredstva prelevila v gospodarja nad Demosom in da se je Demos praktično spremenil v njen servis za opremljanje njenih odločitev z avtoriteto politične večine. Vse to pa seveda navaja k sklepu, da se parlamentarna demokracija pri nas še vedno ni zadosti zakoreninila in da se tudi v novih razmerah pojavljajo nevarne težnje in usmeritve odpravljenega realsocialističnega sistema, čeprav pod drugim predznakom, z drugačnimi cilji, drugačno motivacijo in drugačno obarvanostjo. To spoznanje pa samo po sebi destruktivno vpliva na ustrezno oblikovanje slovenskega političnega prostora in nas oddaljuje od vizije takega parlamenta, kot ima svoje mesto v naši novi ustavi. Isto spoznanje nas s svoje strani navaja k sklepu oz. potrjuje v spoznanju, da parlamentarna demokracija ni rezultat samo ustavne ureditve, pač pa rezultanta cele vrste dejavnikov, od katerih je sestava političnega prostora morda celo najbolj v ospredju. Šele s konsolidacijo političnega prostora bo v ustavi zamišljeni parlament lahko prišel do svoje prave vloge. Zato bo ta konsolidacija odvisna enako kot od ustavne politike tudi od novega volilnega sistema.

Uredništvo: V preteklosti se je veliko govorilo o strukturi parlamenta tudi kot enem od razlogov blokade skupščine, skoraj nič pa ne o podedovanih načinih odločanja in še posebej o zakonodajnem postopku in vlogi delovnih teles. Vaše pismo poslancem je bržkone izrazil spoznanja o pomenu postopka sprejemanja odločitev oz. o potrebi po njeni racionalizaciji, ker je pogojevala zakonodajno sposobnost skupščine. Ali bi skupščina lahko storila že v tem mandatu še kaj več za svojo učinkovitost – npr. s spremembo poslovnika ločila splošno debato od konkretne, onemogočila vlaganje amandmajev na koncu razprave pred TV-kamerami, dala matičnim telesom še večja pooblastila – tako kot jih imajo v drugih parlamentih, še posebej možnost nadzora nad vladnim resorjem itd.

F. Bučar: Odločanje v skupščini je urejeno s poslovnikom. Za ta poslovnik je mogoče reči, da je v njem postopek sprejemanja zakonov podrobno izdelan; uvaja trifazni postopek, kar pomeni, da se pri vsakem zakonu razpravlja najprej o tem, ali sploh uvrstiti zakon v postopek, da se v naslednji fazi odloča o osnutku, pri čemer skupščina lahko naloži predlagatelju, naj v osnutek vključi nove elemente oz. da spremeni določena izhodišča, in da se šele v tretji fazi odloča o zakonskem predlogu. Težko bi torej očitali veljavnemu poslovniku pomanjkanje demokratičnega pristopa. Seveda pa je bil ta poslovnik zasnovan v enopartijskem sistemu, kjer je imela skupščina drugačno vlogo od sedanjega parlamenta. Predvsem je bila njena sestava partijsko homogena. Zato ta poslovnik ne predvideva rešitev za celo vrsto primerov, ki lahko nastajajo šele v večstrankarskem parlamentu, kjer ob konfliktnih položajih nastajajo vprašanja, na katera sestavljalci tega poslovnika nikoli niso in tudi niso mogli misliti. Hkrati pa je sestava sedanjega parlamenta

takšna, da prihaja do cele vrste konfliktnih situacij, do katerih ob bolj normalni sestavi političnega prostora sploh ne bi prihajalo. Zato že zdaj komisija za poslovnik sproti ugotavlja vse tiste primere, ki jih je spravilo na površje sedanje dogajanje in ki bodo zato bistveno obogatili obstoječi poslovnik, ki bo moral biti povsem predelan tudi glede na to, da bo v prihodnje samo enodomni državni zbor. Vendar tudi še tako podrobno izdelan poslovnik kakor tudi sicer sleherni zakon ne more izpolniti vseh možnih situacij in bo zato tudi v prihodnje potrebna sprotna razlaga; podlaga zanjo pa je lahko le vsaj minimalno soglasje o normah obnašanja v parlamentu. Ta minimalni etični kodeks temelji med drugim tudi tu predvsem na priznanju legalnosti vseh izvoljenih poslancev, na priznanju različnosti, saj bi sicer parlamenta sploh ne bilo treba, in na odpravi sleherne izključujočnosti na temelju ideologije. Dokler ni doseženo soglasje o tem, da imajo pravico sodelovati v parlamentu vsi legalno izvoljeni poslanci kot zastopniki nekega dela ljudske volje, ne pa kot predstavniki neke ideologije, ki je drugemu delu nasprotna in ki jo je zato treba skupaj z njenimi nosilci v vsakem primeru izkoreniniti, ni podlage za normalno parlamentarno delo. Tukaj nam potrebne jasnine na žalost še ni uspelo ustvariti.

Ne glede na to pa je postopek v zvezi s sprejemanjem zakonov v sedanjih razmerah tudi žrtev teh razmer. Če smo točno ugotovili, da je bila skoraj izključni predlagatelj zakonov doslej samo vlada, razmere v političnem prostoru pa so se oblikovale tako, da se je lahko vlada suvereno obnašala nasproti parlamentu, je razumljivo, da je ta vlada poleg zahtev po hitrem postopku pošiljala v parlament tudi zakone, ki so bili vse prej kot zreli za obravnavo. Zakon, ki doživi v parlamentu nad 100 amandmajev (kar niso ravno izjemni primeri), že s tem dokazuje, da ni zrel za obravnavo. Posledica takega načina obravnave je tudi bila, da tako nedodelan zakonski predlog ni mogel preiti skozi kritično presojo v fazi obravnave pred plenumom, torej v odborih in komisijah, in je bilo težišče obravnave nedodelanega zakona preneseno na plenum. To pa je preobremenjevalo delo v plenumu. Tu so se vrstila različna pojasnjevanja in prepričevanja, ki bi morala biti opravljena že davno pred plenumom; amandmaji, ki bi morali biti obravnavani že v odborih in komisijah, so se pojavljali šele na plenumu. Razprave so se zato raztegnile v nedogled, razreševanje konfliktov je postajalo skoraj nemogoče, normalna reakcija poslancev na tako stanje pa je bila vedno večji absentizem. V javnosti je to ustvarjalo predstavo o neresnosti parlamenta in poslancev, pri vladi pa občutek, da jo skupščina blokira. Seveda pa igra pri tem določeno vlogo tudi neustrezna in hipertrofirana številčnost različnih odborov in komisij, ki je nastala predvsem kot posledica prizadevanj za profesionalizacijo poslancev. Normalna struktura parlamentarnih odborov je taka, da v glavnem kot protiutež pokriva vladno resorno razdelitev področij.

Morda ni odveč opozoriti tudi na anomalijo, ki jo predstavlja zakonodajno-pravna komisija. Ta komisija kot poslanska politična komisija ne more biti pristojna za dajanje strokovnih mnenj. Ni nekdo že s tem, da je izvojen v zakonodajno-pravno komisijo, tudi pravni strokovnjak. Pravna služba mora biti v parlamentu izključno strokovna in nestranska, torej nepolitična.

Uredništvo: Pri nas se vse stranke »drenjajo« v sredini političnega prostora, kar nekateri označujejo, kot da še niso izgubile prejšnje SZDL-jevske narave. Na drugi strani pa se govori o novem »sredinskem enoumju«. Kakšne so možnosti, da bi se na prihodnjih volitvah vzpostavil nek normalen »mavrični« prostor, ki bi se izrazil v parlamentu, in kako bi to vplivalo na njegovo delo?

F. Bučar: To vprašanje je usmerjeno neposredno v problematiko sestave našega političnega prostora. Da se vse stranke »drenjajo« v sredini političnega prostora, je zelo relativna ugotovitev. Razumljivo, da noče nihče biti skrajnež, ne na desni ne na levi, in da se zato vsak opredeli kot zmerni sredinec. Zato so vse stranke v sredini, nekoliko v levo ali desno od sredine. Tako označevanje pa je le bolj folklornega pomena. Tudi sredina ima svojo levo in desno stran. In tako kljub temu lahko govorimo o desnici in levici. Problem pa je, da naš politični prostor tudi v tem pogledu ni ustrezno diferenciran. Predvsem nimamo neke kolikor toliko uravnotežene levice, enako ne izoblikovane desnice. Tako imamo v sedanjih formalnih desnici tudi stranke, ki po svojem programu (ne pa seveda po ljudeh) po svoji naravi spadajo na levico; in nasprotno, mnogi elementi, ki so formalno postavljeni na levico, po svoji sestavi in celo načinu delovanja sodijo na desnico. Seveda, če govorimo o sredinskosti, je to govorjenje v prazno, dokler nista izoblikovani levica in desnica. Te pa danes dejansko nimamo oz. je šele v zametku. Nevarnost politične delitve, s katero pa se že srečujemo, pa bi bila v tem, da se ponovi stari vzorec izključne delitve na levico in desnico z vsemi negativnimi posledicami političnega življenja izpred druge svetovne vojne. Daljše izključevanje na dva bloka nujno vodi v izključujočnost in ideološko polarizacijo.

Dokler se ustrezno ne izoblikuje sedanjemu ustavnemu sistemu ustrezen političen prostor, tudi v tej ustavi zamišljeni demokratični parlament ne bo mogel ustrezno delovati. To se vidi zlasti pri institutu tako imenovane konstruktivne nezaupnice. S tem institutom je zagotovljena potrebna stabilnost na vladnem oz. upravnem področju. V skladu z ustavo ne more niti trenutek priti do položaja, da ne bi bilo vlade. Taka stabilnost pa lahko vodi v negativno stagnacijo, če je ne spremlja na drugi strani ustrezno izoblikovan politični prostor, ki omogoča potrebna dogovarjanja med strankami, sklepanje ad hoc koalicij ipd. Če imamo opraviti s preširoko paleto sorazmerno manjših političnih strank, taka mavrica dejansko onemogoča potrebno fleksibilnost tudi v odnosu parlamenta do vlade. Zgovoren primer je prav sedanjí položaj, ko se vse politične stranke strinjajo, da je v parlamentu kakor tudi v odnosu parlamenta do vlade prišlo do tipične pat pozicije, ki onemogoča potrebno dinamiko zakonodajnega dela in nastopov vlade; hkrati pa ni mogoč nikakršen dogovor, da bi se to stanje preseglo. Šele tem zahtevam prirejen volilni sistem bi lahko pripeljal do take strukturiranosti političnega prostora, kjer bi nekaj sorazmerno močnejših strank obvladovalo politični prostor. S tem bi poleg v ustavo vgrajenega elementa stabilnosti kot protiutež pripeljali tudi do potrebne dinamike. Zato je tak volilni sistem integralni sestavni del ustavnega sistema. V tem je tudi formalna upravičenost zahtev, da se volilna zakonodaja sprejme po enakem postopku kot ustava.

Uredništvo: Nova ustava v svojem 93. členu omogoča ustanovitev preiskovalnih komisij, kar po prejšnji ustavi ni bilo mogoče. Ali sodite, da bi morale nekatere sedanje »raziskovalne« komisije posebej zaprositi skupščino, da lahko uvedejo preiskavo, ali pa se lahko same preoblikujejo v skladu z omenjenim členom?

F. Bučar: Institut skupščinske preiskave ni zamišljen kot ena od vzporednih preiskovalnih institucij, za katere je pooblaščen predvsem pravosodni sistem. Šlo naj bi za raziskave, ki imajo širše politične posledice, kjer ne gre samo za ugotavljanje krivde ali odgovornosti posameznih udeležencev, ki so predmet skupščinske preiskave. Rezultat preiskave naj bi torej ne bil samo in predvsem ugotavljanje odgovornosti posameznikov za nek nastali položaj, pač pa tudi in predvsem ustvarjanje

podlag za tiste nove ukrepe parlamenta, ki naj bi sanirali nastali položaj ali preusmerili tok dogodkov v novo smer. Parlamentarne preiskave so tako le izjemni in veliki posegi skupščine v družbeni prostor. Razumljivo pa je, da mora imeti parlamentarna komisija, ki ji je naložena preiskava posameznega primera, ne samo potrebna pooblastila, da lahko opravi svoj posel, ampak mora imeti med drugim tudi podobne pristojnosti, kot jih imajo sodišča. To naj bi onemogočilo preteklo prakso, da parlamentarna komisija zahteva zaslišanje nekega državnega funkcionarja, ta pa tako zaslihanje enostavno odkloni in se niti ne pojavi pred tako komisijo. V tem smislu bodo izdelana primerna pravila za delo takih parlamentarnih komisij, pri čemer bo treba tudi odločiti, koliko tako zahtevanim standardom ustrezajo tiste preiskovalne komisije, ki so bile ustanovljene še pred sprejetjem sedanje ustave.

Ljubljana, 13. 3. 1992

Z dr. Francetom Bučarjem se je pogovarjal mag. Drago Zajc.

ANDREJ KIRN*

Konfliktnost med ekonomijo in naravo

Ekološka kriza ni kriza narave po sebi in zase, ampak kriza človekovih odnosov s fizičnim okoljem. Človek je torej izvor ekološke krize in ključ njene razrešitve. Vsakokratna praksa ekonomskega ravnanja z naravo se je izražala v različnih oblikah teoretske zavesti (filozofiji, pravu, politični ekonomiji idr.) kot tudi v vsakdanji družbeni zavesti in psihi.

Status narave v različnih formah teoretske zavesti z ekološko-družbenega vidika do zdaj ni zadovoljivo raziskan niti zgodovinsko niti strukturno-analitično. V filozofsko-historičnih študijah o pojmu narave se pogreša družbeno-ekološki pristop. Pojem narave v ekonomski znanosti ima bolj kot kje drugje neposredne ekološke implikacije. Razen obsežne študije Hansa Immlerja *Natur in der ekonomischen Theorie*, Westdeutscher Verlag 1985, pa nisem naletel na kakšne druge tovrstne monografske obdelave. Vendar pa tudi Immlerjeva knjiga obravnava le predklasično in klasično politično ekonomijo (Johna Locka, Ricarda, Smitha, Pettyja, fiziokrate in Marxa). Napovedana knjiga Ulricha Hampickeja, ki naj bi ta projekt sklenila z obravnavanjem narave v neoklasični ekonomski teoriji, pa očitno še ni izšla. Obstoječe podobe ekološke ekonomije (ecological economics), ekonomije naravnih virov (economics of natural resources) in ekološkega podjetništva (ecological management) pa zasledujejo bolj praktične izvedbene cilje kot teoretske interese.

Nasprotju med naravo in ekonomijo je že v okviru naturalnega gospodarstva prišel na sled sv. Avguštin (1914:168) z razlikovanjem med presojo uma, ki upošteva celoto, in presojo z vidika človekove potrebe in prijetnosti. Pragmatična presoja upošteva le zmožnost stvari, da so sredstva za določen smoter. »Valor naturalis« zadeva mesto stvari v sestoji celote, »valor usualis« pa njihovo koristnost za človeka. V teh dveh vrednotenjih je zajeto bistvo konflikta med naravo in ekonomijo. Človek bi po Avguštinu mnoga bitja enostavno iztrebil s sveta, če bi le mogel, ali zaradi nepoznavanja njihovega mesta v celotni naravi ali pa zaradi tega, ker kljub poznavanju njihovega mesta daje prednost svojim ugodnostim. Kdo ne bi imel raje kruh v svoji hiši kot miši, raje zlato kot bolhe, se je spraševal Avguštin? Avguštinovo tehtno ekološko priporočilo je: ko jemlješ in uporabljaš stvari iz narave, misli na njihovo celotno vlogo in ne samo na svoje koristi. Človekovo ekonomsko koriščenje stvari je praviloma ožje od njihove celostne ekosistemske funkcije. Le-ta je poškodovana ali celo uničena zaradi »valor usualis«. To velja predvsem za koriščenje obnovljivih bioloških virov, koriščenje neobnovljivih virov pa prav tako poteka praviloma na škodo obnovljivih virov. Avguštinova ugotovitev zadeva bistvo človekovega selektivnega odnosa do narave, ki pokaže vse svoje razsežnosti v blagovno-tržnem gospodarstvu kot nasprotje med menjalno vred-

* Dr. Andrej Kirn, redni profesor na Fakulteti za družbene vede

nostjo in naravo. Rastočemu pomenu dela ustreza pojemajoče upoštevanje narave. Teoretski refleksi te usmeritve se v teološki obliki v svoji elementarni zasnovi najde že pri Tomažu Akvinskem, kjer ljudje niso več odgovorni za »valor naturalis«. Postala je božja zadeva in skrb. Ljudje nimajo več samo vsesplošne pravice do prilaščanja nad zunanjimi stvarmi. Ta je postala določena skozi individualno korist. S tem je Tomaž Akvinski pokazal razumevanje za ekonomske potrebe svojega časa in se je popolnoma postavil na stran novega ekonomskega razvoja (Immler, 1985:41). Človek je pri Tomažu Akvinskem odrešen odgovornosti za presojo stvari z vidika celote in je pristojen le za njihovo presojo z vidika uporabnosti in koristi. Prva je skrb boga, druga pa naloga človeka. Pri Tomažu Akvinskem je izključena bojazen, ki je bila prisotna pri sv. Avguštinu, da bi človekova raba zunanjih stvari z vidika svojih ugodnosti in koristi lahko ogrozila njihovo mesto in vlogo v celotni naravi.

Družbeno-teoretske zasnove za primat dela nad naravo tako v ekonomski teoriji kot v družbeni zavesti sploh najdemo pri Johnu Locku v njegovem delu *Dve obravnavi o vladanju*, Mladost 1978. Delež dela pri vrednosti stvari znaša po Locku 9/10 in samo 1/10 pripada zemlji. Narava je samo dobaviteljica sama po sebi skoraj brezvrednih surovin. Locke sicer ne trdi, da bi delo proizvedlo vse vrednosti, ampak daleč največji delež. Pri tvorjenju vrednosti je vedno še nek ostanek narave. Ta delež pa skozi njegove izbrane primere izpade tako majhen, da se njegovo zanemarjanje zdi opravičljivo. Takšna koncepcija skoraj brezvredne narave je bila Locku potrebna tudi zaradi njegove konstrukcije nastanka zasebne lastnine in njenega legitimiranja. V kasnejšem pojavljanju narave kot produkcijskega faktorja ali kot naravne produktivne sile je narava izgubila svojo samostojnost kot tvorca vrednosti, ki jo je še imela pri Pettyju in fiziokratih. Subsumirana je pod produktivnost človeškega dela, ki omogoča, da je to delo, če so ostali pogoji isti, bolj ali manj produktivno in je izvor večje ali manjše zemljiške ali naravne rente sploh. Narava se je reducirala na predpostavko produkcije, na večni pogoj produkcije ter na bolj ali manj naklonjeno okoliščino produkcije. Če je bila narava »skoraj« brezvredna v ekonomskem vrednostnem smislu, dokler je ne oplemeniti človekovo delo, pa se je pri tem spregledalo, da še daleč ni brezvredna v ontološkem, eksistencialnem, ekološkem smislu za človeka in za celotno življenje. Postopoma narašča in pridobiva onto-ekološka eksistencialna vrednost narave nasproti goli ekonomski vrednosti, nasproti deležu dela. Pred dobrimi 20–30 leti se je začel obratni proces, kot ga je miselno reflektiral Locke, in je prevladoval več kot 250 let. Danes pa si ekološki ekonomisti niso povsem edini, kako rehabilitirati delež narave v produkcijskem procesu: ali samo v fizično-energetskih, snovnih pokazateljih ali tudi vrednostno. Šele v tistem trenutku, ko je narava priznana kot izvor vrednosti, ko je priznana kot samostojna produktivna sila, se lahko tudi prizna, da izgublja svojo vrednost, če se ne skrbi za njeno obnavljanje, kot se skrbi za obnavljanje človeške produktivne sile in za tehnologijo. Šele tedaj se lahko prizna in ugotovi ekonomska škoda onesnaženja za naravne produktivne sile.

Trg in medgeneracijska porazdelitev naravnih virov

V razmerju med menjalno in uporabno vrednostjo je implicirano razmerje med ekonomijo in naravo. Na trgu se ovrednotijo samo pozitivni rezultati produkcije in sankcionirajo neuspehi, ne pa negativne ekološke posledice produkcije. Na možnost, da se končuje obdobje rudninskega izobilja, so ekonomisti odgovorili ekonomistično, da je razpoložljivost virov ustrezno merjena v ekonomsko-vrednostnih in

ne fizičnih enotah. Cene bi določale relativno obilje ali pomanjkanje virov. Naraščajoče cene lahko samo pomagajo, da se upočasni naraščajoče absolutno fizično pomanjkanje, ne morejo pa ga odpraviti, razen v tem smislu, kolikor lahko spodbudijo iskanje nadomestkov. Vendar tudi z vsemogočnostjo substitucije ni treba pretiravati. Strogo vzeto ni nadomestkov za naravne vire, ampak gre samo za nadomeščanje *med* naravnimi viri. Za vodo in zrak ni nadomestkov. Kapital, tehnologija in delo so npr. nadomestek za razpoložljivost plodnih obdelovalnih površin samo do določene mere, ne pa v nedogled. Tehnologija, pa naj bo kakršna koli že, sama vedno temelji na nekih naravnih virih, pa zato strogo, absolutno vzeto sploh ni nadomestek za naravne vire.

Tržni mehanizem izključuje prihodnje generacije, ker se te ne morejo potegovati za naravne vire na sedanjem trgu. Tržna porazdelitev virov glede na bodočnost ne more biti učinkovita, ker se ne more vedeti, ali so precenjene bodoče zahteve ali podcenjene ponudbe. Učinkovita medgeneracijska porazdelitev neobnovljivih virov bi zahtevala informacije o bodočem povpraševanju in ponudbi. Takšne informacije, ki bi zajele desetletja ali celo stoletja, pa nikdar ne bo mogoče dobiti. Nemogoče je torej govoriti o optimalni podelitvi virov, če ni znano povpraševanje za celotno bodočnost. Bodoča potencialna pomanjkanja ne vplivajo na sedanje tržne odločitve, ker jih zanje ni. Tržni mehanizem ne more zaščititi človeštva pred ekološko krizo v bodočnosti, celo če bi po Roegnu predpostavili optimalno porazdelitev virov med generacijami in s tem dobili ustrezne cene naravnih virov.

Obstaja pa še drug način razmišljanja, ki praktično in teoretsko nerešljiv problem optimalne medgeneracijske porabe naravnih virov odpravi s specifičnim etičnim stališčem, ki sodi, da bodoče generacije, ki po definiciji ne obstajajo sedaj, tudi ne morejo imeti nobenih pravic sedaj. Bodoče generacije bodo lahko imele pravice samo nad tistim, kar bo razpoložljivo, ko bodo obstajale. Samo bitje, ki obstaja, ima interese, potrebe in želje. Pračlovek ni imel pravic do električne razsvetljave, dializnega aparata, ker tedaj ni bila razpoložljiva. In mi tudi nimamo pravic, da uživamo v pogledu na izginule živalske vrste. Tako pa tudi po tej teoriji nekatere bodoče generacije ne bodo imele pravic do uporabe plina, nafte, premoga in vrste rudnin. Če imajo bodoče generacije enake pravice do tega, kar sedaj obstaja, ta njihova pravica zasenči pravice sedanje generacije do obstoječih dobrin. Predpostavimo, da imajo vse bodoče generacije enako pravico do sedaj poznane zaloge nafte, plina, premoga. Koliko generacij in koliko ljudi v bodočnosti bi morali upoštevati pri razdelitvi obstoječih zalog? Bo potem na vsakega odpadel samo en sodček ali samo ena žlička nafte? Iz tega bi sledilo, da nihče takšne količine ne sedaj in ne v bodočnosti ne bi mogel smiselno uporabiti in bi te zaloge od sedaj naprej ostale neuporabljene. Če bodoče generacije nimajo sedanjih pravic, to še ne pomeni, da sedanji ljudje nimajo nobenih obveznosti, da poskušajo zagotoviti določeno kakovost okolja in pustiti odprte mnoge možnosti za tiste, ki bodo prišli za njimi. Te odgovornosti ni mogoče odpraviti z vprašanjem: Kaj pa so bodoče generacije storile za nas? Če nam one ne morejo storiti nič dobrega, pa nam tudi ne morejo storiti nič slabega. Mi pa smo v stanju, da zanje storimo dobro ali zlo. V tem smislu ni in ne more biti enakopravnega recipročnega razmerja med sedanjimi in bodočimi generacijami. Gotovo ni nobenega moralnega imperativa, ki bi lahko brezpogojno zahteval in opravičeval, da se vsaka generacija žrtvuje tako, da bi naslednja generacija lahko živela bolje. To žrtvovanje je že bilo hudo politično zlorabljeno in ne more biti še ekološko zlorabljeno. Kot starši ne dolgujejo otrokom boljšega življenja, kot so ga sami imeli, tako tudi

bodočim generacijam ne dolgujemo boljšega življenja, kot ga imamo sami, in jim tudi ne dolgujemo virov, ki jih sami potrebujemo. Če teoretsko ni možno utemeljiti in opravičiti, da smo jim dolžni zagotoviti boljše življenje, pa tudi nimamo pravice, da jim naprtimo slabšega. Omejitev v tej pravici pa že zahteva skrajno razumno antientropijsko obnašanje. Strogo dolgoročno vzeto bodo zaradi entropijskega zakona ekološke razmere bodočih generacij nujno slabše od predhodnih. Kakšno bo to poslabšanje po obsegu in vrsti, pa bo odvisno od znanosti, tehnologije in ekološke zavesti vsake generacije. Odvisno bo tudi od tega, kaj si bo vsaka generacija predstavljala pod dobrim in srečnim življenjem in v skladu s temi predstavami usmerjala svojo ekonomijo. Za omejevanje naše rabe in zlorabe okolja sta konec koncev le odločilna naš lasten interes in najbližji interes za naše otroke in ne neka daljna odgovornost za vse bodoče generacije. In če bodo naši otroci enako ravnali oziroma se še bolj kot mi zavedali svojih obstoječih ekoloških eksistenčnih interesov, potem je tu že zajet interes vseh bodočih generacij.

Ključni eksistenčni ekološki interesi bodočih generacij so zavarovani, če bo vsaka generacija zadovoljevala svoje potrebe tako, da bo spoštovala in ohranjala temeljne pogoje obstojnega razvoja (sustainable development), to je razvoja, ki je sposoben sam sebe trajno ohranjati. Videti je, da je bil izraz prvič uporabljen v knjigi Clarka Piragesa: *The Sustainable Society. Implications for Limited Growth*, New York 1977. Teoretsko popularen in operativen pa je ta pojem deset let kasneje postal s knjigo Svetovne komisije Združenih narodov za okolje *Our Common Future* 1987. Obstojni razvoj naj bi vseboval in izpolnjeval naslednje ključne pogoje:

- kontinuirano podpiranje obstoja raznovrstnosti življenja na Zemlji
- dolgoročno vzdrževanje zalog bioloških virov in produktivnosti agrokulturnih sistemov
- ustaljena človeška populacija
- omejena rast ekonomij
- poudarek na ekonomijah manjšega obsega, če generirajo manj ekoloških problemov in je le-te lažje obvladovati
- trajna kakovost okolja in ekosistemov
- kolikor je mogoče zadovoljevanje potreb povezati z obnovljivimi viri
- kolikor je mogoče redkejše neobnovljive vire nadomestiti z bolj razširjenimi neobnovljivimi viri
- stalno povečevati trajnost, življenjsko dobo proizvodov
- reciklirati vse, kar se da, in tu morajo ekološki kriteriji imeti prednost pred ekonomskimi
- kmetijstvo dolgoročno osvoboditi od parazitske odvisnosti od neobnovljivih energetskih virov (nafte)
- odpraviti produkcijo modnih izdelkov in tudi vso proizvodnjo vojaških sredstev
- takšna raven materialne blaginje, ki je trajno ekološko mogoča za vse človeštvo, ne pa samo za manjši razviti del.

Najbrž s tem niso naštetni vsi temeljni pogoji obstojnega razvoja. Odkrili se bodo še drugi. Če samo eden izmed teh pogojev ni izpolnjen ali samo delno, smo oslabili in časovno skrajšali obstojnost razvoja. Ne civilizacija v celoti in nobena družba še ne izpolnjuje vseh pogojev obstojnega razvoja. Pravzaprav jih izpolnjuje zelo malo in še te le polovičarsko. Vse družbe so še družbe neobstojnega razvoja.

Ni brezhiben, je pa zadovoljiv, ker ni boljšega. Je zadovoljiv samo v povezavi z drugimi dejavniki. Na izziv onesnaževanja so ekonomisti spet ekonomistično odgovorili, da se lahko izognemo vsakemu onesnaženju, če so cene ustrezne. Ekonomisti sodijo, če bi trg lahko identificiral vse mogoče ekološke stroške, bi jih lahko upošteval in v tem primeru bi se tržna ravnotežja ujemala z zahtevami kakovosti vzdrževanja dolgoročnih ekoloških ravnotežij. Toda obstaja več težkih problemov, ki preprečujejo, da bi bil navedeni »če« uresničljiv. Mnogih ekoloških stroškov ni mogoče kvantificirati in vrednostno izraziti. Kako bi lahko cenovno ovrednotili izginulo živalsko in rastlinsko vrsto in z njo za vedno izgubljene genetske informacije? Kako bi se lahko ocenili stroški posledic nastajanja tople grede in nastajanja ozonske luknje? Mnoge ekološke škode so potencialne, akumulativne, sinergične narave, ki se kažejo s časovno zamudo, pa jih še znanstvene raziskave ne odkrijejo takoj, kaj pa šele trg, da bi potencialne škode pravočasno upošteval v cenah, kar naj bi pomenilo, da se prakticira produkcijsko in potrošniško obnašanje, ki predvideno škodo izključuje. Takšno preventivno ekološko obnašanje trga bi pomenilo, da je trg maksimalno občutljiv za tekoča znanstvena ekološka spoznanja in da jih je pripravljen upoštevati. Informacije o možnih ekoloških škodah ne daje trg, ampak znanost. Trg bi moral internalizirati v bistvu tudi vse stroške ekoloških raziskav, da bi se na podlagi pridobljenih spoznanj lahko dolgoročno preventivno ekološko obnašal. Ker obstaja vsakokratna omejitev ekološkega spoznanja, že iz tega izhaja neuresničljivost ekonomskega mita, če bi bile cene pravišnje, onesnaženja ne bi bilo. Dolgoročno preventivno tržno ekološko obnašanje bo zahtevalo vse bolj tesno povezavo med tržno-produkcijskimi subjekti in znanstveno-ekološkim in ekološko-tehnološkim raziskovanjem.

V določeni meri je ta povezava lahko neposredna, toda v glavnem ne bo mogla preko posredniških državnoupravnih organov, odgovornih za ekološke standarde in normative, v katerih se izražajo znanstvena spoznanja in so obvezen okvir za ekološko podjetništvo. Zgodovinsko je nesporno, da trg sam od sebe ni razvil mehanizmov, ki bi preprečevali onesnaženje okolja. Trg tudi ni razvil socialne funkcije. V obeh primerih je dopolnitev ali prisila prišla od zunaj: iz države, političnih strank, družbenih gibanj, sindikatov idr. Razširitev ekoloških strokovnih spoznanj v široki javnosti lahko v nekaterih primerih izvede pritisk na gospodarstvo, da sprejme preventivne okoljevarstvene ukrepe, ko za to še ni zakonske obveznosti oziroma prisile. Znan je primer iz sredine 70. let, ko je podjetje za oskrbo energije v Wilhelmshavnu ob Severnem morju hotelo povečati proizvodnjo električne energije, pa so se temu meščani upirali, ker so bile že zelo razširjene vesti o učinkih kislega dežja. Posledica tega upiranja je bila, da so meščani v Wilhelmshavnu prvi v Evropi dobili elektrarno na premog in nafto, ki je bila opremljena z napravo za razžvepljenje, čeprav še ni bilo zakonskih predpisov, ki bi podjetje v to prisilili. To je lep primer o ekološki moči ozaveščene javnosti in o pomenu razširjanja strokovnih spoznanj v javnih medijih. Dolgo obdobje več kot dveh stoletij je bil trg skoraj popolnoma ravnodušen oziroma profitniško agresiven do okolja. Kljub razvijanju ekološkega menedžementa, ekoloških asociacij znotraj industrije, kot je npr. v okviru Evropske skupnosti Integrated System of Environmental Business Management ali Bundesdeutscher Arbeitskreis für umweltbewusstes Management (BAUM), bo vloga države in civilne družbe kot ekološkega subjekta še naprej nepogrešljiva. V razvitem zahodnem svetu se je v podjetniških krogih utrdilo prepričanje, da brez ekološko misleče ekonomije ne bo javnega

soglasja med skupnostjo in podjetjem, brez tega javnega soglasja pa ne more biti nobene svobodne tržne ekonomije. Kot je socialno tržno gospodarstvo, ki pa ni nastalo kar samo od sebe zunaj konfliktov družbenih interesov, prineslo večjo socialno blaginjo kot državno plansko gospodarstvo, tako tudi socialno-ekološko tržno gospodarstvo lahko več naredi za okolje kot centralno plansko. Tržni mehanizem pa seveda kljub temu ni in nikdar ne bo zadostno, edino in idealno sredstvo za obravnavanje dolgoročnih problemov varstva okolja in izrabe naravnih virov. Javno upravljalska ekološka nadzorna funkcija se bo vse bolj vpletala in bo prisotna pri upravljanju dobrin v zasebni lasti, ki pa so izrednega družbeno-ekološkega pomena, kot so npr. gozdovi. Trgu so zaupane razporeditev virov, porazdelitev dohodkov in kakovostno učinkovita uporaba naravnih virov, toda znotraj družbeno postavljenih ekoloških in etičnih meja, znotraj družbenega soglasja o sprejemljivih ekoloških tveganjih. Trgu ni dovoljeno, da postavlja svoje lastne ekološke meje, vendar pa je svoboden znotraj začrtanih meja. Nujno je, da se meje postavljajo od zunaj. Če pa jih že postavlja sam ekološko osveščen menedžment, pa mora njihova sprejemljivost biti strokovno družbeno verificirana.

Kot se je izkazalo, da tržno-ekonomsko ni rešljiv problem optimalne medgeneracijske uporabe virov, tako tudi ni tržno rešljivo maksimalno preprečevanje onesnaževanja.

Nobelovec Ronald Coase, ki je med drugim dobil Nobelovo nagrado za leto 1991 tudi za svoj članek *The Problem of Social Cost* (1960), je bil v tej študiji prepričan o ekološki učinkovitosti tržnega mehanizma. Pogajanja med onesnaževalci in prizadetimi po njegovem vedno vodijo k optimalni uporabi virov. Vsaka stranka je pripravljena poravnati škodo ali sprejeti nadomestilo do tiste mere, dokler ima še vedno neko korist v primerjavi s storjeno škodo, opustitvijo, zmanjšanjem ali preselitvijo dejavnosti. Pri tem je po Coasu nepomembno, katera stranka je odgovorna za škodo. Če se npr. zrak jemlje, kot da je last tovarnarja, je javnost odgovorna, in če želi omejiti onesnaženje, mora tovarnarju nadomestiti stroške, ki nastopijo zaradi zmanjšanja onesnaženja, če pa zrak pripada javnosti, je pa lastnik tovarne odgovoren za onesnaženje in mora nadomestiti stroške javnosti za storjeno škodo. Ta Coasov teorem, če so pogajalski stroški nizki, velja le za pogajalske partnerje znotraj obstoječe generacije, odpove pa pri medgeneracijskem problemu. Coasov teorem tudi odpove pri možnih katastrofičnih ekoloških škodah in tam, kjer ni natančnih lastninskih razmejitev.

Tržni mehanizem je do neke mere učinkovit znotraj obstoječe generacije, ne pa med generacijami. Toda tudi v tem primeru morajo biti politični in državni dejavniki ter subjekti civilne družbe korektiv trga, kot so zunaj trga socialni korektivi tržnega gospodarstva. Socialno tržno gospodarstvo je na poti, da se preoblikuje v socialno-ekološko tržno gospodarstvo. Je naše gospodarstvo na tej poti ali pa bo naredilo usoden historični ovinek?

LITERATURA

- Augustinus, A. (1914): *Gottesstaat*, Kempten und Munchen 1914, Bd. 2
Coase, R. H. (1960): *The Problem of Social Cost*, *The Journal of Law and Economics*, October 1960
Immler, H. (1985): *Natur in der Ökonomischen Theorie*, Westdeutscher Verlag
Immler, H. (1989): *Vom Wert der Natur*, Westdeutscher Verlag
Kirn, A. (ur.) (1991): *Ekologija, ekonomija, entropija*. ARAM, d.o.o., Maribor

Goodpaster, K. E. K. M. Sayre (1979): *Ethics and Problems of the 21st Century*, University of Notre Dame Press, London

Winter, G. (1988): *Business and Environment*, McGraw Hill Book Company

Pirages, C. (ed.) (1977): *The Sustainable Society. Implications for Limited Growth*

Locke, J. (1978): *Dve obravnavi o vladanju*, Beograd, Mladost

Država in pravo, trg in svoboda subjektov

1. Temeljno o okolju

Pravijo, da ima varstvo okolja bodočnost, saj brez varstva okolja ni bodočnosti, gre za vprašanje usode planeta. Poudarjena ekološka zavest širših slojev prebivalstva povzroča splošno sprejeto stališče, da gre za eksistencialno vprašanje človeštva, saj so obremenitve okolja v zadnjih desetletjih povzročile tolikšne posledice, da so naravne življenjske podlage človeka (tla, zrak in voda) ogrožene.

Naravni elementi okolja so med seboj povezani, delujejo drug na drugega, obremenitve ne prizadevajo le posameznega elementa, gre za krožni tok v naravi, zato se tudi govori o ekološkem sistemu. Obremenitve naravnega okolja delujejo na številne načine na zdravje ljudi (npr. veriga prehranjevanja in dihanje), ne povzročajo le fizičnih okvar, temveč vplivajo tudi na psihično blagostanje ljudi. Vse sodobne ustave poudarjajo nedotakljivost človekove integritete in vseh drugih pravic osebnosti. Zato je razumljivo, da niso dopustni posegi, ki negativno vplivajo na fizično ali duševno sfero človekove eksistence in ki tako ovirajo svoboden razvoj osebnosti.¹ Pri spremembah v okolju ne gre le za oškodovanje posameznika, temveč vseh osebikov, ki so v določenem okolju. Čim govorimo o pravici državljanov do »človeka vrednega življenja«, to predpostavlja ekološki eksistenčni minimum. Ustavne opredelitve o varovanju človekovega življenja precej presega definicija Svetovne zdravstvene organizacije, ki opredeljuje zdravje kot stanje popolnega telesnega, duševnega in socialnega blagostanja in ne le kot stanje brez bolezni in okvar. »Samopomoč« narave postaja s številnimi obremenitvami na določenih področjih nesposobna regeneracije, naravni krožni tokovi so vse prepogosto moteni, v določenih primerih že narušeni. Mnoge posledice se niti ne dajo predvideti, saj bodo ugotovljive šele v prihodnosti, govorimo o številnih nepredvidljivostih. Zato se tudi pojavlja pri nekaterih družbenih vedah pojem »življenjske kvalitete«, ki pa ni dovolj definiran.

Vzroki obremenjevanja ali že kar preobremenjevanja okolja so številčni, mnogi so še neraziskani. V ospredju javnih razprav so zlasti naslednje obremenitve: onesnaževanje zraka, voda in njihovo pregrevanje, uničevanje in kvarjenje talne vode, zastrupitev tal in erozija, radioaktivno sevanje, prenaseljenost, ogrožanje rastlinskih in živalskih vrst do izumrtja nekaterih, zastupljanje živil, odpadki in hrup. Prisotne so tudi podnebne spremembe zlasti zaradi napredujočega uničevanja ozonskega plašča. Nove, komaj spoznavne bodo lahko posledice za živo naravo z moderno genetsko tehnologijo, zlasti z njenimi manipulacijami z genetičnimi materiali ljudi, živali in rastlin.² Vse to je posledica tehnične civilizacije. Za nerazviti svet so značilni prenaseljenost, zaostalost in s tem povezano roparsko ravnanje z naravnimi dobrinami. Nedvomno bo delež obremenjevanja okolja pripisan tudi gospodarskim sistemom in potrošniško usmerjenemu prebivalstvu.

Pojmovanje okolja je ekstenzivno in restriktivno. Gre za opredelitev, kaj naj bi bilo varovano. Nekateri definirajo kot okolje vse to, kar obdaja človeka, vključno

* Dr. Janez Šinkovec, sodnik Ustavnega sodišča Republike Slovenije

¹ Maus: Das Grundrecht des einzelnen gegenüber dem Staat auf Umweltschutz, Die öffentliche Verwaltung, 1975, str. 189.

² Klöpfer: Umweltrecht, Beck Verlag 1989, str. 7

s soljudmi in vsemi socialnimi, kulturnimi i političnimi institucijami. Tako ekstenzivno pojmovanje je značilno za sociologe, pa tudi za splošno jezikovno rabo. Na višji abstrakcijski ravni se opredeljuje okolje kot kompleks razmerij v določeni življenjski skupnosti (ne le ljudi, tudi rastlin in živali). K socialnemu okolju štejejo človeška razmerja, družbene, kulturne in gospodarske ureditve kot tudi državne institucije. Kot naravno okolje pa rastlinstvo, živalstvo in mikroorganizme ter njihov življenjski prostor, tla, zrak in vode. Od ljudi ustvarjeno predmetno okolje so stanovanjska poslopja, tovarne, prometne poti, vozila itd.³ V pravnih krogih prevladuje definicija, ki se omejuje na tako imenovano naravno okolje. Po teh stališčih je okolje naravna (elementarna) življenjska podlaga človeka, kot so tla, zrak, voda, biosfera in odnosi vseh teh med seboj kakor tudi nasproti človeku. Vse to seveda ne pomeni, da sem sodijo le nedotaknjene naravne podlage, saj je teh komaj še kaj, temveč tudi vse to, kar si je človek prisvojil in v vse to na kakršen koli način posegel.⁴

Za proučevanje je pomembno vprašanje nevarnosti, pri čemer ne moremo upoštevati le sedanje, temveč tudi prihodnjo. Z nevarnostjo je opredeljena situacija, pri kateri zaradi neoviranega delovanja pride do stanja ali ravnanja z visoko stopnjo verjetnosti škode.⁵ Drugi poudarjajo podobno, da nevarnost opredeljuje-mo kot stanje, ki bi pri neoviranem poteku privedlo do škode, torej protipravnega stanja, z zmanjšanjem pravno varovanih dobrin – gre za spoznavno, objektivno, ne oddaljeno možnost škode. Nastop škode je lahko le verjeten, kar se v posameznih primerih presoja fleksibilno glede na pomen prizadete prevencije, ki obsega tudi časovno in prostorsko oddaljene nevarnosti, primere manjše verjetnosti škode do suma o obstoju nevarnosti; obremenitve okolja, ki vsaka zase ni nevarna, toda skupno delujejo škodljivo in so tehnično povezane. Država je legitimirana poseči tudi ob sumu, če obstaja določena negotovost, poudarja se načelo »in dubio pro securitate«. V takih primerih se mora država povezati z znanostjo, ne more ravnati po lastni presoji o obstoju nevarnosti.

Usmerjanje varstva okolja k naravnim življenjskim podlagam je temeljno stališče antropocentričnega varstva okolja. Tem teoretičnim pogledom nasprotuje ekocentričen pristop, ki obravnava okolje kot vrednost samo po sebi ali pa kar enostavno kot »pravica narave«. Tretji pogled poudarja varovanje naravnih virov, zlasti tistih, ki niso obnovljivi (surovine), pri čemer ne gre le za sedanje stanje, temveč tudi za varovanje bodočih generacij. Vsa ta vprašanja se povezujejo tudi s problematiko etike.⁶

2. Okolje in ekonomska teorija

Ugotovili smo že, da so številne negativne posledice v okolju nastale zaradi uveljavljanja tehnične civilizacije, ki je temeljila na primarnem interesu gospodarskih subjektov za maksimiranje dobička. Očitno je, da bo treba revidirati ekonomsko teorijo, zlasti z interdisciplinarnim pristopom, s katerim naj bi razrešili razmerja med ekonomijo in okoljem. Razprave o vzrokih onesnaževanja okolja pogosto vodijo v politična nasprotovanja in manj v racionalnost. Očitki o škodljivih vplivah na okolje se pogosto zavračajo z nujnimi zahtevami po ekonomski rasti, zaposlovanju, delitvi dobrin, pri čemer naj bi bila sistemska konformnost odločilna. Klasični krožnoanalitični pristop politične ekonomije je vključeval biološke, tehnične in socialne elemente, postavljala se je zahteva po uravnoveženem modelu, raziskova-

³ Hartkopf, Böhne: *Umweltpolitik*, Opladen 1983.

⁴ Klöpfer-Messerschmidt: *Innere Harmonisierung des Umweltrechts* Umweltbundesamt, Berichte 6/86.

⁵ Murswick: *Gefahr*, Handwörterbuch des Umweltrechts, str. 615.

⁶ Hoffman: *Nachweltschutz als Verfassungsfrage*, Zeitschrift für Rechtspolitik, 1986, str. 87 in dalje.

le so se povezave med ciljem in sredstvi, pri čemer se je izhajalo predvsem iz družbene realnosti.⁷ Ni sprejemljiva usmeritev k izključno ekonomskemu cilju glede na alokacijo skromnih virov za pridobivanje dobrin.

Realni cilj ekonomskega ravnanja na proizvodnem področju ne more biti le pridobivanje dobrin, temveč tudi regeneracijska sposobnost narave in nadzorovano vračanje neporabljenih surovin v biološko-tehnični materialni krožni tok.⁸ Ekonomsko ravnanje ne more biti več usmerjeno le na trg, temveč tudi k stranskim tehnološkim in biološkim učinkom. Takšna razširitev ciljev bo imela posledice na mikrostrukture, torej na podjetja in gospodinjstva, pa tudi na makrostrukture, na dohodek in bruto družbeni proizvod. Nujno bo torej prišlo do teorije ekonomije blagostanja. Kvalitete okolja bodo v tej teoriji definirane kot meritorna dobrina, ki je vključena v ekonomski krožni tok, se pa ne da vključiti v tržno usmerjene modele uravnoteženosti. Razmerja med državno intervencijo in zasebnimi pobudami na trgu bodo morala biti na novo definirana in ne bo več možna fikcija suverenih potrošnikov. Suvereni potrošnik pa zato ne more predstavljati edine potrošniške strukture in s tem določati strukture izdelkov, ker ne pozna negativnih vplivov na »proste dobrine« ali pa na vse to ne more vplivati. Manjkajo mu informacije o vplivu določenih materialov na kratko-ali dolgoročne sinergične negativne učinke. Tržno oskrbovanje z meritornimi dobrinami ni optimalno, ker izražene individualne preference ne pokrivajo resničnih individualnih preferenc. V mlajših ekonomskih teorijah so bile naravne dobrine opredeljene kot javne in proste dobrine. S takim merilom je bila kakovost proste dobrine, kjer nastaja negativni učinek, izražena le kot negativen eksterni učinek, ki pa se ne izraža v ceni in odgovornosti. Zato se zastavlja temeljno ekonomsko vprašanje, ali sploh lahko govorimo o prostih dobrinah. Sodobna pravna teorija take poglede zavrača. Po načelu vzročnosti mora biti vsak poseg v naravne dobrine čim manj škodljiv, sicer je treba negativne posledice odpraviti oziroma povrniti nastalo škodo prizadetim osebkom. Resnična individualna preferenca potrošnika je nedvomno podana tudi z varovanjem njegovih življenjskih razmer.

Odločitev o naložbah ne vključuje le optimalne alokacije glede na skromne naravne vire, temveč tudi na izbiro določenih vhodnih veličin in razmerij, ki nastanejo na podlagi podatkov naravnih znanosti. Proizvodna funkcija ni odvisna le od količine in cen proizvodnih dejavnikov, temveč tudi od stranskih učinkov proizvodnega procesa na okolje. Poseg v suverenost potrošnikov in svobodo odločanja podjetnikov kaže nujne meje liberalnega gospodarskega in siceršnjega družbenega reda. Le z ravnotežjem med rastjo, polno zaposlenostjo, blagovno stabilnostjo in zunanjetrgovinsko bilanco ni mogoče preprečiti katastrofe v okolju. Pri spremembi vrednostnih struktur družba ne bo izgubila ekonomske perspektive. Cilji bodo prav tako določeni s pomanjkanjem virov, zaposlenostjo, ključem delitve dohodkov in premoženja, vendar tudi ob upoštevanju ekologije. Novi ekonomski sistemi vseh gospodarstev bodo nujno vezani na ekološke meje. Seveda bodo ob tem nastajali problemi kvantificiranja in vrednotenja naravnih dobrin. Sodobna politična ekonomija se bo morala tem zahtevam prilagoditi kot študij spreminjajočih se pogojev alokacije, rabe in razvoja virov.⁹

Interdisciplinarno sistemsko razmišljanje omogoča koncepcijo ugotavljanja medsebojnih odvisnosti med tehnologijo, ekonomijo ter socialno in politično odprtimi sistemi, ki so sicer podvrženi lastnim pravilom. Tak način mišljenja omogoča novo spoznavanje realnosti, postavitve empiričnih opazovanj in v zvezi s tem določanje ustreznih prijemov, ki bi omogočali oblikovati kavzalno analizo krize

⁷ Stavenhagen: *Geschichte der Wirtschaftstheorie*, 1971.

⁸ Kneese, Ayres: *Economics and the Enviroments*, Baltimore and London 1970.

⁹ Lange, Brus, Kowalik, Sachs: *Wirtschaftswissenschaft*, Frankfurt 1970.

okolja. Biološko-tehnološki transformacijski proces je materialna podlaga ekonomskih procesov od surovine do končnega izdelka. Dejstvo, da poleg vrednega izdelka nastajajo tudi škodljivi materiali, je ugotovljivo po naravnih znanostih tudi v količinskem pogledu. Ugotavljanje v vrednostnem smislu glede obremenjevanja okolja mora biti zastavljeno v ekonomskem krožnem toku kot informacijski sistem. Za vrednotenje obremenjevanja okolja je treba opredeliti informacijsko bazo, ki bo na razpolago oblastem, pa tudi gospodarstvu. Že pri pripravi bilance škodljivih snovi mora biti dana možnost izbire številnih alternativnih ravnanj. »Material balance approach« vodi k strategiji »recyclinga« in k povečanju regeneracijske sposobnosti ekološkega sistema. Poznavanje vhodnih veličin, procesnih pojavov, kot so pojav stranskih elementov in sinergetski učinki in absolutne imisijske vrednosti za zrak, vodo in človekovo zdravje, je predpostavka učinkovite analize in na njej temelječe strategije. Z navajanjem znanih materialov in energetske odvisnosti ne sme biti povzročen vtis, da se problematika okolja omejuje na tehnokratske razsežnosti, pač pa, da se odpira razprava, ki ima naravo politične ekonomije.¹⁰

V ekonomiji in ekologiji zavzema osrednje mesto problematika prostora. Znanstveniki, ki se ukvarjajo z ekologijo, skladno s tem razpravljajo o »produkciji prostora«. Prostorska aglomeracija, akumulacija kapitala in sinergetski učinki emisij, ki naravne in tehnične sposobnosti asimilacije biološko-tehničnih sistemov ovirajo, so tri pojavne oblike istega razvoja. Zato je osrednje vprašanje prostorski red, ki se izraža v planiranju (programiranju). V tem pogledu so pomembni mehanizmi spodbujanja na strani ekonomije, da pri delovanju in novih naložbah upoštevajo prostorski red.¹¹ Ob vsem tem pa ni mogoče spregledati vloge države in lokalnih skupnosti. V razvitih državah se v ta namen vzpostavlja informacijski sistem (atlas okolja), ki predpisuje ekološka merila za omejevanje rasti in ob tem opredeljuje možnosti rasti glede posameznih regij in panog.¹² Pri odločanju o naložbah in njihovi alokaciji so pretežno v ospredju le ekonomski elementi: stanje surovin, možnost za zaposlovanje kvalificiranih delavcev, prodajne možnosti, obstoječa infrastruktura in pripravljenost lokalnih oblasti na različne oblike sodelovanja. Zato so potrebni državni posegi z določanjem namembnosti prostora, pri čemer pa je za industrijo bistvenega pomena njena decentralizacija. S tem ko država predpisuje omejitve pri proizvodnih postopkih, na določen način prisiljuje podjetnike, da iščejo take postopke, ki so prijazni do okolja, pa čeprav se ob tem povečujejo stroški. Lahko prihaja do smotrne kombinacije zasebnega kapitala in državnih prizadevanj, s tem da se zagotavljajo ugodne transportne poti, bližina oskrbe s surovinami in odstranjevanje odpadkov, celotna infrastruktura, prihaja do aglomeracije med javnim financiranjem in angažiranjem zasebne akumulacije. Tako se del internih stroškov podjetnika spremeni v eksterne (javne), k čemur zlasti pripomorejo državni skladi za razvoj, ki so namenjeni gradnji infrastrukture in prestrukturiranju gospodarstva. V praksi lahko prihaja do nesmotrnih kombinacij: občina želi pridobiti večje dohodka z davki in podpira ustanovitve novih podjetij, pri čemer ni dovolj pozorna na ekološke probleme, zainteresirani vlagatelj pa to izrabi v svojo korist na škodo blagostanja v okolju. V občini so prisotne tudi želje po polni zaposlenosti. V praksi lahko prihaja celo do konkurence med občinami. Zato so nujne državne intervencije (republike) tako z zakonodajo kakor tudi s sistemom prostorskega planiranja. Žal je odnos do prostorskega planiranja še vedno pretežno negativen, čeprav nihče ne more zanikati pravice države, da v interesu državljanov skrbi za zdravo okolje. Pravni red, vključno s sistemom

¹⁰ Kapp: Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft, Tübingen, Zürich 1958.

¹¹ Lefebvre: Die Zukunft des Kapitalismus, München 1970.

¹² Zapf: Zur Messung der Lebensqualität, Zeitschrift für Soziologie, 1972, str. 353-378.

planiranja, mora omogočiti tržnim udeležencem dovolj svobode za sprejemanje odločitev, torej tudi ob upoštevanju ekonomskih prednosti pri alokaciji kapitala. Zato je ob sprejemanju državnih ukrepov pri urejanju prostora treba posvetiti pozornost tržni svobodi, svobodi podjetništva, da se z državnimi ukrepi iz ekoloških razlogov ne uvaja posebna totalitarnost, ki je značilna za centralistične sisteme planiranja. Omejitve – zapovedi in prepovedi – morajo biti znanstveno in strokovno utemeljene. Za izvajanje tega je treba poudariti načelo kooperacije v ekologiji – pritegnitev stroke in javnosti k sprejemanju odločitev, zlasti pa je treba poudariti potrebo po interdisciplinarnem pristopu.¹³

Po Kiesslerjevi ekonomski teoriji je zlasti pomembno naslednje:

– Norme o kakovosti okolja je treba preobraziti v denarne vrednosti po načelih narodnega gospodarstva (bruto družbeni proizvod) ali individualne (neto dohodki na glavo). Kvantitativne in kvalitativne elemente za primerjavo je treba opredeliti po večdimenzionalnih merilih, ki bodo informacijska podlaga za politične odločitve.

– Predstave o tem, da je možno ekonomske odločitve prepuščati zgolj gospodarstvu in politične parlamentom, ni mogoče prenesti na problematiko okolja. Abstraktni ali konkretni cilji v obliki alternativ, število prizadetih oseb, socialni, politični in ekonomski sekundarni učinki, obseg prizadetega prostora in časovne perspektive zahtevajo specifične procese v odločanju.

– Razreševanje meja med javnimi in zasebnimi dobrinami zahteva organizacijske in odločitvene strukture, v katerih bo možno razrešiti napetosti med ciljnim konflikti. Vse to je možno le, če so v sistem odločanja pritegnjeni znanost, stroke, zainteresirani subjekti in njihova združenja (načelo kooperacije).

– Posebno pozornost je treba posvetiti razmerjem med občinami in podjetniki glede prostora (v Sloveniji bi morala splošne odločitve sprejeti že republika). Občinam je treba v okviru republiške grobe opredelitve omogočiti, da na temelju lokalno ugotovljenih imisijskih vrednosti opredelijo možnost za delovanje gospodarstva (branže, obseg itd.).

– Problematika okolja postavlja politični ekonomiji podobne gospodarske, institucionalne in pravne dileme kakor socialna infrastruktura. Metode za iskanje odgovorov so podobne, saj gre za vprašanje novih oblik med javnim in zasebnim ravnanjem.¹⁴

3. Socialna funkcija lastnine

Pravna država, ki je bila zgrajena na ruševinah absolutizma, je pretežno temeljila na filozofiji liberalizma, sedanje ustavne reforme uveljavljajo oblikovanje socialne države. V socialni državi je poleg pravne varnosti (pravna država) prisoten tudi element solidarnosti, ki naj zagotovi pravičnost, dosežen naj bo splošen interes – blagostanje.

Pravne norme za gospodarstvo in sploh dobrine so praviloma splošne, tako da omogočajo interpretacijo skladno s socialnopolitičnimi cilji v danem časovnem obdobju. Zato se tudi pravila o lastnini, zlasti pa njeni vsebini, spreminjajo. To pa ne pomeni, da bi zanikali pravno varnost. Še vedno se presoja ustavnost zakonov predvsem z vidika splošnih ustavnih načel – demokratičnosti in enakosti subjektov, kar izključuje diskriminacijo, odklanja pa se liberalistično pojmovanje – lais-

¹³ Luhman: Rechtssoziologie, Reinbeck 1972.

¹⁴ Kiessler: Produktivitätsoziologische Raumpolitik – umweltbezogene Standortentscheidungen, v zborniku: Umweltschutz und Rechtssoziologie, 1978, Bielefeld.

ser faire et laisser passer.¹⁵ V tem pogledu je bila prva weimarska ustava (1919), ki je uveljavila načelo socialne države in tako preseгла ideologijo o avtonomiji gospodarskih subjektov, uveljavila je idejo o socialni funkciji lastnine, kar pomeni, da pravo določa meje moči lastnika, lastnina obvezuje, je namenjena dobremu vsej skupnosti (153. člen). Z vidika ekologije je pomembno, da je ta ustava prva uvedla prostorsko planiranje. Pri tem tudi ne gre spregledati prvega prostorskega plana v ZDA »Tennessee Valley Authority Act« (1934). V zvezi s tem se pokaže, da začenja v gospodarstvo prodirati javno pravo, ne le klasično civilno in gospodarsko pravo, kar vse je posledica novih pogledov na lastnino, ki je namenjena socialnim ciljem.

V teoriji se poudarja, da ni mogoče razpravljati o lastnini nasploh, temveč o lastninah, saj je obseg uporabe po lastniku lahko zelo različen glede na naravo, namen in socialno funkcijo stvari. Razlikovati je treba osebne pravice, ki so nedotakljive (prepoved diskriminacije glede na spol, vero, raso, druge okoliščine; svoboda misli, izražanja, združevanja; osebna integriteta itd.), od sicer opredeljene svobode na področju lastnine. Zavrača se razpravljanje o neomejeni in nedotakljivi svobodi lastnine. Med stvarmi nastajajo pri uporabi razlike (razne oblike nepremičnin, avto, slika itd.). Zato sodobna pravna teorija ne poudarja več absolutnosti lastninske pravice, ko ni bil dovoljen poseg tretjih, pa tudi ne države. Ostaja le še relativno varstvo lastnine, ki je omejena z zakoni po parametrih, ki jih določa država, saj se le tako uveljavlja njena socialna funkcija (družbeni cilji). Spreminja se teorija liberalističnega trga, po kateri naj bi zakon ponudbe in povpraševanja urejal ravnanje gospodarskih osebkov. Država začenja posegati v številna vprašanja (nacionalizacije, razlastitve, posojilno-denarna politika, planiranje, urbanistična politika, stanje v prostoru, davki itd.). Tipičen primer v sodobni zakonodaji so gozdovi z večnamensko funkcijo, kjer se lastninska pravica umika splošnemu interesu, zlasti ekološkemu. Lastniku se omejuje posek, obvezno mora pogozdovati in sploh vzdrževati gozd. Namen uveljavljanja socialne funkcije lastnine se v pravu kaže v vseh njenih treh elementih: pridobivanju, uporabi in omejitvah. Ob tem je treba poudariti, da realno nikdar ni obstajala zasebna lastnina v abstraktni obliki, torej taki, ki bi zajemala vse oblike stvari. Že od nekdaj so doživljale različno pravno usodo žive in nežive stvari, nepremičnine, premičnine, deljive, nedeljive itd. Toliko manj je mogoče opredeljevati lastnino kot abstraktno in nedotakljivo v sedanjem času, ko so posledice delitve dela in specializacije že neobvladljive z vidika varstva naravnih podlag človeka in njega samega, pa tudi glede drugih socialnih ciljev (splošnega interesa).¹⁶ Pestrost pojavnih oblik stvari onemogoča opredeljevanje pravice do uporabe po enotni formuli. Socialna funkcija stvari ni dana za vselej, se spreminja, pogosto tudi ista stvar v različnih okoljih, neredko se spreminja tudi glede na nova spoznanja (nevarnosti, nova tehnologija ipd.). Tako ni mogoče postaviti enotnega pravila npr. za gozdove, ker imajo različno funkcijo – varovanje pred erozijo, pridobivanje kisika; varstvo ogroženih rastlinskih in živalskih vrst, ohranjevanje geoloških podlag, rekreacija itd. Gozd se glede na specifičnosti vključuje v različne socialne kontekste. Zaradi varovanja narave so lahko tudi cela območja opredeljena z različnim pravnim režimom (nacionalni parki, regijski parki, rezervati, naravni spomeniki itd.).¹⁷

Ker pa je lastnina v ustavi splošno opredeljena tudi kot pravica (ne nedotakljiva), lahko njene opredelitve glede vseh treh elementov določa le zakon. Ta kljub socialni funkciji ne more uveljavljati razlik glede stvari ad personam, pač le glede narave in namena. Zakon bo moral glede posameznih vrst stvari določiti, kaj lastnik sme ali česa ne sme storiti, da se s tem uresniči socialna funkcija lastnine.

¹⁵ Cacciolo: *La formazione dello stato moderno*, Bologna 1970.

¹⁶ Pugliatti: *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1954.

¹⁷ Giannini: »Ambiente« saggio sui diversi aspetti giuridici, Riv. trim. diritto pubblico, 1973.

Ta izhodišča so izredno pomembna z vidika varstva narave in okolja, saj bi sicer zašli v nerešljiv položaj, če bi še vedno šteli lastnino kot absolutno pravico in ohranjali liberalistična načela.¹⁸

Vse to, kar smo razglabljali doslej, nas vodi k sprejemu temeljnih načel, ki naj urejajo varstvo okolja. V tuji literaturi se navaja triada načel: preventiva, vzročnost in kooperacija. Mnogi ta načela še podrobneje razčlenjujejo, vsekakor pa bi kazalo k navedenim dodati še načelo skupnih bremen. O načelih na bomo razpravljali, ker smo jih obravnavali v drugem delu.¹⁹

¹⁸ Okrogla miza o socialni funkciji lastnine, Pravniki 3-5/91.

¹⁹ Šinkovec: Temeljno o pravu okolja, Podjetje in delo 4/1991.

JANEZ ŠMIDOVNIK*

Porod in mlada leta novih slovenskih občin bodo težavna

1

Muke, ki jih prinaša ustanavljanje novih slovenskih občin, so se že začele, čeprav bi še težko govorili o porodnih mukah; kajti porodi sami še niso tako blizu. Muke so se začele že kar z uveljavitvijo slovenske ustave. Nova ustava je s formulacijami o lokalni samoupravi oziroma z njihovimi (pravnimi) posledicami prese-netila celo svoje lastne avtorje – ustavno komisijo in parlament. Ob pravkar opravljenem sprejemanju zakonov s področja zdravstva – zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, zakona o zdravstveni dejavnosti ter zakona o lekarniški dejavnosti (Uradni list RS, št. 9/92) – je lahko parlament skupaj z republiško upravo s presenečenjem ugotovil, da ne zna in ne more več pisati zakonov in v njih razporejati pristojnosti za njihovo izvajanje. Tako rekoč nenadoma je obveljalo, da je treba iz sistema državnih organov in državnega urejanja povsem izločiti občino, ki postaja lokalna samoupravna skupnost. To pa je tisti subjekt, na katerega smo doslej nalagali celotno uresničevanje državne zakonodaje – zvezne in republiške – po načelu univerzalne pristojnosti občine-komune za izvajanje vseh javnih zadev. Kateri subjekt pa nam potemtakem sploh še ostane kot možni izvajalec državne uprave, če črtamo iz zakonodaje občino? Očitno je to samo še republika s svojimi organi! Vse naloge v zvezi z uresničevanjem zakonov in drugih predpisov bodo morali opravljati republiški organi sami, in sicer kar v centru republike; kajti tudi kakšne vmesne stopnje – na regijski ravni – nimamo. To pa je prav tisto, kar je že vnaprej očitalo slovensko podeželje Ljubljani oziroma republiškem centru: centralizem oziroma emonocentrizem. Navedenih zdravstvenih zakonov v zadnjem hipu pred sprejemom ni bilo več mogoče ustrezno pedelati v navedenem smislu; bili so sprejeti, kot so bili pripravljene – v starem smislu – z vsemi kompetencami za občine (glej na primer 8. člen na prvem mestu navedenega zakona). Ker je ob sprejemanju teh zakonov že veljala ustava Slovenije, so vse določbe navedenih zakonov, s katerimi se nalagajo kompetence občini, protiustavne in tudi neizvedljive. Razen tega pa je v tem času, ko država sama še nima nikakršne svoje oblastveno organizacijske mreže na terenu, sploh nejasno, kako bi morale biti stvari urejene in predpisane. Zagata je torej splošna, sistemska v celotni zakonodaji.

Ugovori in pomisleki proti nameravam reorganizacijskim potezam, ki so povezane z ustanavljanjem novih občin, pa prihajajo tudi od spodaj – iz sedanjih občin. Že samo strokovno gradivo, ki je bilo doslej pripravljeno v republiškem parlamentu in razposlano »na teren« kot tehnični pripomoček za informacijo in prve razmisleke pri pripravi obsežne, zapletene in kočljive akcije v zvezi z ustanav-

* Dr. Janez Šmidovnik, redni profesor na Višji upravni šoli in Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

ljanjem novih občin, so marsikje povzročile razburjenja in očitke, ki so prav tako obrnjeni proti republiškem centru. Ali res mislite razbiti obstoječe občine, s katerimi smo v bistvu kar zadovoljni? Kako si predstavljate, kje bomo v bodoče opravljali svoje uradne zadeve? Zakaj bi ponovno hodili po svojih uradnih opravkih v oddaljene centre, ko sedaj skoraj vse lahko opravimo doma – na občini? Kaj bodo sploh delale male občine in kaj bodo pomenile za nas? Za male zadeve, ki so lokalnega pomena, imamo krajevne skupnosti, ki so dovolj uspešne, če so ljudje za to. Ali nam je res sploh potrebna predvidena reorganizacija, ki bo dolgotrajna, draga in sploh problematična? Še posebej v tem času, ko je treba računati s krizami vsake vrste in ko bi se morali posvetiti z vsemi silami reševanju perečih problemov – na primer na področju gospodarstva, zdravstva, varstva okolja, itd.?

Oglašajo se seveda pretežno funkcionarji iz obstoječih občin, ki so tudi osebno zainteresirani za te in take občine. Glas protagonistov za nove občine je zaenkrat še razmeroma šibak.

To so neugodna znamenja za vzpostavljanje lokalne samouprave. Neugodna zato, ker pri ustanavljanju novih občin in lokalne samouprave ne gre zgolj za obsežen, zapleten, dolgotrajen in drag tehnično-reorganizacijski proces, pač pa predvsem zato, ker gre za vzpostavitev politične institucije lokalne samouprave, ki šteje v razvitem svetu za enega izmed temeljev demokratične družbe in države. Gre torej za družbeno vrednoto, ki je ni mogoče vsiljevati, pač pa mora biti »politično« sprejeta – tako kot demokracija nasploh – s splošnim spoznanjem in priznanjem te vrednote. Pri nas pa je ta vrednota pozabljena; pol stoletja karde-ljanske komune je zbrisalo spomin na nekdanje občine, izkušnje iz sosednjih dežel pa so premalo znane. V akciji za ponovno vzpostavitev lokalne samouprave na naših tleh manjka osnovnih informacij o lokalni samoupravi, razen tega pa manjka strokovne in politične podpore. Stroke na tem področju tako rekoč ni več. Kar se tiče politike, pa lahko rečemo, da bagatelizira pomen lokalne samouprave. Stranke se ukvarjajo same s seboj in z bojem za oblast v republiškem centru. Dogajanja na periferiji so pomembna zanje le toliko, kolikor so povezana s centralno oblastjo oziroma kolikor se – vsaj posredno – tičejo centralne oblasti.

2

Trditev o bagateliziranju lokalne samouprave je mogoče podpreti tudi z ustavnimi določbami samimi; kolikor gre za občino, zlasti s tistimi, ki opredeljujejo delovno področje občine. To so določbe prvega in drugega odstavka 140. člena slovenske ustave, ki se glase:

»V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine.

Po predhodnem soglasju občine ali širše samoupravne lokalne skupnosti lahko država z zakonom prenese na občino ali širšo samoupravno lokalno skupnost opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva.«

Iz citirane formulacije izhaja, da bo opravljala slovenska občina praviloma zgolj »lokalne zadeve«, in to v najožjem pomenu tega pojma; druge zadeve širšega pomena pa le izjemoma, če in kolikor bo prišlo do sporazuma med posamezno občino in republiko glede prenosa posamezne zadeve in glede sredstev za njeno opravljanje. V navedeni formulaciji je dvojna omejitev občine glede njenega delovnega področja. Prva je v sami restrikciji pojma »lokalne zadeve«, druga pa v skrajno zoženi možnosti za opravljanje zadev širšega pomena. Pojem »lokalne zadeve« sam po sebi ni dovolj jasen; vendar pa je lokalne zadeve na povsem jasen

in nesporen način pravno težko ali celo nemogoče definirati enkrat za zmeraj; razlagati ga je treba v skladu z družbenim razvojem, v katerem posamezne zadeve lahko spreminjajo svoj pomen. Vendar ga je ustava poskušala precizirati z dvema pojasnilnima določbama. Prva, ki ne pove veliko, je: »ki jih občina lahko ureja samostojno«; druga pa je: »ki zadevajo samo prebivalce občine«. Ta druga določba je sicer neprecizna in celo napačna, vendar pa jo je mogoče razumeti le tako, da daje pojmu »lokalne zadeve« izrazito omejen (restriktivni) pomen. S to formulacijo se je hotelo povedati, da gre pri lokalnih zadevah za zadeve, ki se vsebinsko zaključujejo in se lahko samostojno urejajo znotraj meja občine; vse, kar je nad tem, je republiško, državno, čeprav se morda izvaja v občini. Vsekakor ni res, da se lokalne zadeve tičejo zgolj prebivalcev občine, kot pravi ustava; zadevajo vsakogar in veljajo za vsakogar, ki pride v občino, čeprav morda le kot obiskovalec, popotnik ali turist; če je, na primer, občina uredila prometni režim v mestu, kar je vsekakor lokalna zadeva, velja ta režim tudi za vsakogar, ki se vozi ali hodi po mestu, ne pa le za prebivalce občine.

Kljub vsej nerodnosti citirane ustavne formulacije je jasno, da ustava izhaja iz ideje o popolni ločitvi nalog lokalne samouprave in nalog državne uprave in postavlja občinsko samoupravo v natančno zakoličen prostor na periferiji javne uprave. Tako prehajamo iz ene skrajnosti, ki jo je predstavljala dosedanja jugoslovanska komuna, v drugo skrajnost. V tem je najbolj razviden razloček med lokalno samoupravo v slovenski ustavi ter med ureditvami lokalne samouprave v vseh drugih evropskih sistemih oziroma deželah. V vseh drugih deželah se funkcije državne uprave in funkcije lokalne samouprave na različne načine prepletajo; lokalne skupnosti opravljajo tudi velik del nalog državne uprave, ki imajo pomen za prebivalce v teh skupnostih. V britanskem modelu lokalne samouprave opravljajo lokalne skupnosti, ki so organizirane na treh ravneh (parish, district, county), v načelu vse javne naloge, ki temeljijo na državni zakonodaji; le izjemoma imajo nekateri državni upravni resorji svoje izvršilne organe na terenu. Podobno je tudi v skandinavskem (švedskem) modelu lokalne samouprave, v katerem je teža vsega uresničevanja zakonodaje na občinah. Po nemško-avstrijskem modelu lokalne samouprave opravljajo lokalne skupnosti – tudi občine – poleg lokalnih nalog, ki so njihove originalne naloge, po posebnem režimu nadzorstva tudi številne prenesene oziroma naložene naloge državne uprave (Auftragsangelegenheiten). Celo po francoskem modelu, ki velja za najbolj centralističnega in po katerem je zgrajena lokalna samouprava v številnih evropskih – zlasti v romanskih deželah – opravlja občina določene državne naloge; te so dejansko zaupane osebno županu, ki je sicer izvršilni organ občinskega sveta, je pa hkrati tudi predstavnik države oziroma vlade v občini. Po italijanskem zakonu o lokalni samoupravi iz leta 1990, ki je ukrojen po francoskem modelu, izvajajo občine oziroma župan za državo naloge v zvezi z volitvami, vodijo prijavno-odjavno službo, opravljajo matično službo, službo statistike in pa dejavnosti v zvezi z vojaškim naborom; z zakonom pa se lahko poverijo občinam še druge naloge iz okvira državne uprave s tem, da se jim za to zagotovijo tudi sredstva (10. člen italijanskega zakona).

Kot vidimo iz citiranega drugega odstavka 140. člena, naša ustava tudi predvideva prenos državnih nalog na občino (in na širšo samoupravno lokalno skupnost), vendar je ta možnost prenosa tako omejena, da si jo je težko predstavljati. Za prenos vsake državne naloge je potrebno poprejšnje soglasje občine, in sicer vsake občine posebej. Soglasje bi moral dati seveda najvišji predstavniški organ občine; tako soglasje bo lahko pogojeval s sredstvi, ki jih mora zagotoviti republika za izvajanje prenesene naloge. To praktično pomeni, da si bo moral

republiški parlament ob vsakem zakonu, ki se pripravlja, pridobiti soglasje vseh občin za sleherno določbo, ki naj bi pomenila občinsko pristojnost v zadevah, ki jih ureja zakon. Komaj si je mogoče zamisliti, da bo glede kakršne koli zadeve mogoče dobiti soglasje vseh bodočih (malih) občin. Tako mukotržno »sporazumevanje« med republiko in občinami smo že preizkusili v primeru programiranja in financiranja geodetskih del, ki formalno še vedno velja po zakonu o temeljni geodetski izmeri (Uradni list SRS, št. 16/74). Uspehi takega »sporazumevanja« so bili zmeraj porazni; zato s soglasjem vseh občin glede prenosa posamezne zadeve skoraj ne gre računati. Postavlja pa se vprašanje, ali se lahko prenašajo republiške pristojnosti samo na nekatere občine, to je na tiste, s katerimi bi se doseglo soglasje. S tem bi vsekakor nastala zmeda v pristojnostih, še posebej, če računamo tudi na poseben status mestnih občin s posebnimi pravicami, o katerih pa v tem sestavku ne bi govoril.

Ob upoštevanju vseh navedenih okoliščin ni težko ugotoviti, da bo delovala navedena ustavna formulacija prohibitivno – proti prenosu državnih pristojnosti na občine. To pa pomeni, da bomo imeli pri nas režim ostrega ločevanja in razmejevanja med lokalno samoupravo in državno upravo, kakršnega ni zaslediti nikjer v Evropo.

3

Kakor koli se morda zdi na načelni ravni tako ostro ločevanje in razmejevanje med državno upravo in lokalno samoupravo idejno čisto, jasno, in tudi smotno, pa pomeni v praksi oškodovanje lokalne samouprave ter, kot že rečeno, njeno podcenjevanje. Ljudje »na terenu« dojemajo celoten splet javne oblasti oziroma javne uprave kot enoten kompleks, s katerim imajo opravka. Uradne opravke imajo celo bolj pogosto s službami državne uprave kot pa z lokalno samoupravo (na primer z občino). Z njihovega stališča bo občina, ki bo opravljala zgolj lokalne zadeve in ne bo imela v rokah nobene upravne službe, s katero imajo opravka, manj pomembna in manj zanimiva, kot bi bila sicer. Če občina ne bo imela niti prijavno-odjavne službe niti matične službe niti naborne službe, itd., kot jih imajo že od nekdaj celo občine francoskega tipa, bo to samo v škodo lokalni samoupravi. Vprašanje pa je, ali bo v korist državni upravi, ki bo morala svojo hierarhično mrežo zgraditi na terenu vse do najnižjih teritorialnih enot. Tako bomo prisiljeni vzpostaviti »na terenu« čisti dvotirni upravni sistem, ki se mu v svetu izogibajo: en tir bo predstavljala lokalna samouprava z vso svojo organizacijo – vključno z upravo; drugi tir pa vzporedno organizirana državna uprava. Tako se bo v sami organizacijski podobi javne uprave jasno pokazalo, da gre iz ene skrajnosti v drugo. Po dosedanji – komunalni ureditvi je načelno vsa državna uprava na terenu v rokah občine; v prihodnje pa naj občina ne bi imela ničesar »državnega«.

V Evropi velja nekaj vmesnega: država ima sicer svojo upravno mrežo na terenu, vendar pa, kjer je le mogoče, išče stik z lokalno samoupravo in se na različne načine povezuje z njo v pogledu opravljanja svojih nalog, kot smo videli iz navedenih evropskih modelov lokalne samouprave. Pri tem ima država dva motiva: prvi je organizacijsko-finančni, drugi pa vsebinski in tudi politični. Država se izogiba dvotirnemu upravnemu sistemu, ker pomeni vzpostavitev dveh vzporednih upravnih sistemov neracionalno in drago organizacijo javne uprave. Razen tega pa se določene zadeve, čeprav so državnega pomena, lažje in bolj uspešno opravljajo v občini, kot pa v državnih organih, ker so občinski organi vendarle tesneje povezani s prebivalstvom in bolje poznajo lokalne razmere kot pa hierarhično organizirana državna uprava. S tem pa odpadejo tudi očitki pretiranega centralizma in birokratizma, ki ima v vseh sistemih negativen prizvok.

Ideja lokalne samouprave evocira tudi v sodobni tehnizirani in birokratizirani družbi težnje in odpira možnosti za uveljavljanje človeka kot zavestnega nosilca družbenega napredka v njegovih neposrednih okoljih. V tem smislu govori tudi Evropska listina o lokalni samoupravi, ki so jo sprejele države članice Evropskega sveta – zavedajoč se, kot ugotavljajo v uvodu te listine, da sta varovanje in ponovna krepitev lokalne samouprave v različnih državah Evrope pomemben prispevek k izgradnji Evrope, zasnovane na načelih *demokracije* in *decentralizacije oblasti*. Lokalna samouprava označuje – po 3. členu te listine – pravico in sposobnost lokalne oblasti, da v mejah zakona predpiše in ureja *pomemben delež javnih zadev* z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva.

Postavlja se vprašanje, ali slovenska ustava omogoča za Slovenijo okvire in standarde lokalne samouprave, kakršne ima v mislih Evropska listina?

Ljubljana, 5. marca 1992

PAVLE GANTAR*

Regionalizem in lokalna samouprava

A. Uvod

Ena od ključnih spornih tem v ustavni razpravi je bila vprašanje regionalizma.¹ Če so se udeleženci relativno hitro sporazumeli o naravi lokalne samouprave in njeni razmejitvi od dejavnosti države ter o ustavnem položaju občin, pa je vprašanje večjih družbeno teritorialnih enot – regij² – ostalo v ustavnem smislu povsem nedorečeno. Status regij urejuje en sam člen (143) pod nazivom širše samoupravne lokalne skupnosti:

Občine se samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. V sporazumu z njimi prenese država nanje določene zadeve iz državne pristojnosti v njihovo izvirno pristojnost in določi udeležbo teh skupnosti pri predlaganju ter opravljanju nekaterih zadev iz državne pristojnosti.

Načela in merila za prenos pristojnosti iz prejšnjega odstavka ureja zakon.

To je značilna kompromisna formulacija. Dopušča nastajanje »vmesnih« družbenih teritorialnih enot med lokalno skupnostjo (občino) in državo, obenem pa ne opredeljuje njene narave. Takšna formulacija bo nujno povzročala nesporazume pri pripravi zakona o lokalni samoupravi, in sicer na najmanj dveh ravneh:

* Dr. Pavle Gantar, docent na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

¹ Čeprav so v politično razgretim obdobju neposredno pred sprejemom ustave seveda prevladovali spori v zvezi s pravico do svobodnega odločanja o rojstvu otrok. Ta tema je prvič zelo jasno razmejila konservativno in liberalno politično kulturo v Sloveniji. Regionalizem bi si nedvomno zaslužil enako stopnjo pozornosti, vendar pa so politične stranke to vprašanje porinile v stran, saj ga niso jemale kot temelj svojega političnega profiliranja.

² Pojem regija uporabljam kot »tehnični« pojem za oznako vseh tistih družbenoteritorialnih enot, ki presegajo raven neposredne lokalne samouprave, obenem pa imajo mehanizme reprezentiranja politične volje prebivalcev ter pristojnosti, ki so neodvisne od države. S pojmom regionalizem označujem skupek idej, konceptov, načrtovalnih in političnih praks, ki se nanašajo na prostorsko oziroma teritorialno razsežnost razvojnih in upravljalno političnih procesov.

a) Oblikovanje tako imenovanih »širših samoupravnih lokalnih skupnosti«³ je prepuščeno samostojnim odločitvam (novih) občin, kar vsaj hipotetično pomeni številne težave. Na primer: kaj storiti tedaj, ko se večina občin na nekem zaokroženem območju odloči ustanoviti širšo teritorialno skupnost, ena ali dve občini pa ne? Ali lahko ta člen ustave interpretiramo tako, da se občina mora povezati v neko širšo samoupravno enoto, samo njej oziroma njeni samoupravni odločitvi pa je prepuščeno, v katero se bo povezala in družila? Nedoločnost tega člena, vsaj po mojem mnenju, implicira številne praktične probleme reorganizacije.

b) Drugi problem je, kako interpretirati pojem »širše lokalne samouprave« in s tem tudi naravo takšne skupnosti? Ali je to predvsem nekakšna skupnost občin, kot smo jo poznali že doslej in se je v večini primerov izkazala kot neučinkovita, ker pač občinam ni bilo treba izvajati tistih politik in dogovorov, s katerimi se niso strinjale, ali pa so nekatere samoupravne pristojnosti teh družbenoteritorialnih enot izvirne in jih občine same ne morejo izvajati?

Zakonodajalec je te probleme prepustil zakonu o lokalni samoupravi. V delovnem gradivu za pripravo se gornje dileme izražajo v alternativni, ali naj se »širše samoupravne lokalne skupnosti« imenujejo pokrajine ali okraji. O tej dilemi bomo spregovorili v tretjem delu tega prispevka. Vsekakor pa se, poznavajoč lokalne razmere, lahko zgodi, da se bodo občine zelo težko dogovorile o družbeno teritorialni zaokroženosti regionalnih enot, kar pa bo državi omogočilo, da zaradi svojih potreb izvajanja upravne oblasti v lokalnih enotah preprosto predpiše nekakšna upravna okrožja ali okraje, ki ne bodo imeli značilnosti samoupravnih enot. Lahko bomo torej dobili takšno obliko družbeno teritorialne organizacije, ki je zakonodajalec in tudi velika večina strokovne javnosti nista želela: po eni strani ohlapne samoupravne skupnosti občin, ki se bodo le težko dogovarjale o skupnih projektih, in po drugi strani predpisana okrožja izvajanja javne in državne uprave v lokalnih enotah. Temu se lahko pridružijo še »funkcionalne teritorialne enote«, ki so organizirane za izvajanje določenih javnih funkcij (obrambna, energetska, šolska itd. . . okrožja). Vse te oblike pa se lahko teritorialno pokrivajo ali pa tudi ne. Če torej ustava ni rešila teh problemov, bo moral biti zakon o lokalnih skupnostih toliko bolj določen.

Sploh pa se ob vprašanju reorganizacije oziroma ponovne vzpostavitve lokalne samouprave ne zastavljajo samo vsebinska, t. j., kakšna naj bo ta nova lokalna samouprava, temveč tudi proceduralna vprašanja, kako torej izvesti samo preoblikovanje v nove občine in kako razrešiti številne probleme, ki bodo nastajali ob delitvi premoženja, uslužbencev sedanjih občin, občinskih obveznosti, dolgov ipd. Zato bo nujno oblikovati merila, ki bodo preprečila, da bo oblikovanje nove lokalne samouprave dražje, kot je bil dosedanji »komunalni sistem«. Značilno je tudi to, da ljudje sedanjih občin in obstoječega komunalnega sistema ne dojemajo kot kakšen velik problem, ki ga je nujno treba rešiti.⁴ Obstoječi »komunalni sistem« se je nekako že »vsedel« v zavest ljudi in še posebej tam, kjer dobro deluje krajevna samouprava (krajevne skupnosti), očitno ni velikih potreb po njegovi reorganizaciji, čeprav držijo vse navedbe strokovnjakov o nujnosti njenega preoblikovanja. (Prim: Šmidovnik, 1990). Vsekakor so obstoječe občine prevelike, da bi lahko delovale kot samoupravne skupnosti,

³ Uporaba pojma »širša samoupravna lokalna skupnost« v ustavi že sama po sebi pomeni, da se je zakonodajalec želel izogniti konkretnemu poimenovanju takšne družbeno teritorialne skupnosti, kot na primer pokrajina, okraj, okrožje, dežela . . . Kajti vsako bolj konkretno poimenovanje že implicira določnejšo opredelitev narave takšne skupnosti.

⁴ Celo v Ljubljani, ki je izrazito neracionalno organizirana (pet občin), prebivalci ne izražajo kakšne velike potrebe po reorganizaciji. V raziskavi o »komunalnem sistemu« v Ljubljani kar 34,6% anketiranih Ljubljančanov meni, da vprašanje teritorialne razdelitve mesta ni pomembno ali pa sploh ni pomembno, nadaljnjih 19,9% anketiranih pa je neodločnih. Samo 14% anketiranih meni, da je to vprašanje zelo pomembno. Za pomembnega pa ga ocenjuje 31,5% anketirancev (Gantar, 1991:11).

in premajhne, da bi lahko opravljale funkcije, ki pripadajo regionalni organizaciji in regionalnemu usmerjanju razvoja.

Ker med strokovnjaki ni sporno, da je treba ustanoviti vmesno družbeno teritorialno enoto med občino in državo, sporno pa je, kakšna naj bo narava te enote, bom v nadaljevanju na kratko orisal pomen regionalizma v kontekstu globalnih razvojnih procesov.

B. Regionalizem v razvojnem kontekstu

V Evropi se dogajajo procesi, ki se, kot pravi von Krosigk (1980:25), ne bi smeli dogajati, če bi upoštevali napovedi sociologov od Marxa do Webra in vseh tistih teoretikov modernizacije, ki ta proces razumejo kot proces nivelizacije družb in kultur, kot proces izginjanja partikularnosti in njenega nadomeščanja z univerzalističnimi družbenimi in kulturnimi vzorci. V ozadju takšnih teorij je prepričanje o izenačevalni naravi procesov industrializacije in urbanizacije. To, kar se pravzaprav ne bi smelo zgoditi, če bi upoštevali konvencionalne modernizacijske teoreme, ali bolje rečeno konvencionalno razlago procesov modernizacije, je oživljanje gibanj za regionalne avtonomije, revitalizacija »starih« identitet, ki so se navidezno zgubile v procesu tvorjenja modernih nacionalnih držav. Neizpodbitno je, da smo od osemdesetih let naprej soočeni z naraščajočim pomenom regionalnih in lokalnih identitet, s političnimi artikulacijami teh identitet. Vsi ti procesi so tudi v nasprotju z nekaterimi teorijami iz urbane sociologije, ki so prav tako napovedovale domala popolno nevtralizacijo prostorskih oziroma teritorialnih kontekstov v modernih socialnih sistemih in družbenih interakcijah.

Ko iščemo vzroke za pojav »novega regionalizma«,⁵ se ne kaže preveč zatekati h klasičnim teorijam ekonomske deprivacije, ki razloge za vzpon regionalizma iščejo v ekonomskem in političnem izkoriščanju posameznih subnacionalnih entitet. Kajti pregled gibanj za regionalno avtonomijo nam pokaže, kot ugotavlja Krosigk (ibidem, str. 27), da so ta močna še posebej tam, kjer gre za območja, ki so ekonomsko in družbeno razmeroma dokaj razvita ali pa celo prednjačijo v lastni državi. Značilen zgled so različne regionalne in avtonomistične »lige« v severnoitalijanskih pokrajinah, ki so združene v Lega di Nord in so v nekaterih primerih že postale pomemben vzvod vplivanja na lokalno politiko, napovedujejo pa jim tudi politični prodor na nacionalni ravni. Navsezadnje je takšen primer tudi Slovenija, ki je vseskozi prednjačila v procesih razdruževanja Jugoslavije. Gibanja in skupine za regionalno avtonomijo se politično izražajo predvsem s kritiko centralistične države, njene preobsežnosti in, kar je zelo pomembno, njene redistributivne vloge, ki se kaže v velikih prerazporeditvah dohodka in drugih virov v korist nikoli potešenih manj razvitih območij.⁶ Splošni rezultat te kritike pa je, da državni intervencionizem preprosto ni sposoben »prepoznati« regionalnih gospodarskih, kulturnih in drugih raznovrstnosti, da je obremenjen in določen z dolgoročnimi političnimi konstelacijami moči, ki pravzaprav preprečujejo fleksibilno reagiranje na spreminjajoče se razmere.

⁵ Izraz »novi regionalizem« ni povsem upravičen, če oživljanje regionalnih in lokalnih identitet obravnavamo kot nekaj, kar se je pojavilo tako rekoč iz nič in povsem nepričakovano. V nekem drugem članku, ki je bil namenjen širši javnosti, sem poskušal pokazati, da je bil regionalizem vseskozi prisotna alternativa masovni industrijski družbi in centralizirani nacionalni državi, le da se v tem kontekstu ni mogel uveljaviti (Prim: Gantar, 1990:23).

⁶ Kot primer lahko navedemo različne institucije za pospeševanje razvoja manj razvitih območij. Tako v drugih državah kot tudi pri nas v nekdanji Jugoslaviji in danes v Sloveniji je logika njihove pomoči takšna, da manj razvite spodbuja, da še naprej ostajajo manj razviti. Lokalne in regionalne politične elite so bistveno odvisne od razvojne pomoči in torej niso zainteresirane, da se regija razvije do ravni, ko ne izpolnjuje pogojev za pomoč, saj bi tedaj tudi izgubile finančne virov.

Vzroki za novi regionalizem so paradoksalno povsem druge, kot bi to lahko pričakovali. Vzpon regionalizma lahko povezujemo z dvema procesoma, ki sta sicer sama v sebi močno protislovna in zapletena, pa se kljub vsemu postopoma uveljavljata na globalnih ravneh. V mislih imamo najprej procese nadnacionalnih oziroma naddržavnih integracij, kot je na primer Evropska skupnost, in v katerih države prenašajo določene pristojnosti na nadnacionalno raven. Zagotavljanje nekaterih temeljnih pravnih norm in vrednot, kot je na primer varstvo človekovih pravic, je danes »regulirano«⁷ že na naddržavni ravni, čeprav je uveljavljanje teh pravic še vedno prepuščeno posameznim državam in njihovim pravnim sistemom. Skupni evropski potni list, osebna izkaznica in končno tudi načrtovana denarna unija pravzaprav kažejo težnjo, po prenosu najbolj splošnih formalnopравnih okvirov delovanja na naddržavno raven.⁷ Če se po eni strani zmanjšujejo pristojnosti nacionalnih držav, ker jih pač prenašajo na naddržavne oblike integracije, pa se po drugi strani povečuje tudi vloga regionalnih in lokalnih enot znotraj nacionalnih držav in kar je še posebej pomembno, nastajajo nove oblike tako imenovanih regionalnih integracij, ki povezujejo območja, ki sicer pripadajo različnim državam.⁸

Znano je, da so skoraj vse zahodnoevropske države v šestdesetih letih, nekatere pa tudi pozneje, izvedle pomembne spremembe v organizaciji lokalne samouprave in uprave. Razlog za to je bil proces urbanizacije, ki se je kazal v aglomeraciji prebivalcev in dejavnosti na določenih točkah in v razširitvi vplivnih območij novonastalih metropolitanskih mestih. Skratka, urbana struktura se je spremenila in klasične majhne enote lokalne samouprave se niso mogle niti finančno niti organizacijsko spoprijeti s problemi, ki so jih prinašali urbani razvoj, ekonomska nihanja in socialni problemi v velikih mestih. Rezultat tega so bile že omenjene spremembe v samoupravnih in politično administrativnih organizaciji lokalnih enot, ki se ne glede na različne rešitve v posameznih državah kažejo kot regije (pokrajine), torej kot bolj ali manj zaokrožene teritorialne enote, ki jih označujeta preplet in soodvisnost ekonomskih, socialnih, kulturnih in političnih ter administrativnih dejavnosti. Povečevanje vloge regionalnih samoupravnih in politično administrativnih enot je prav tako vplivalo na zmanjšanje neposrednih pristojnosti centralne države na lokalnih ravneh. To težnjo je na ravni Evropske skupnosti kodificirala znana Evropska listina o lokalni samoupravi, v kateri so osnovna izhodišča za reorganizacijo lokalne in regionalne samouprave.

Na povečano vlogo regionalnih enot je vplivala tudi globalizacija produkcije, in to v svetovnih okvirih.⁹ Na tem mestu zadostuje samo ugotovitev, da so nove produkcijske, komunikacijske in organizacijske tehnologije bistveno razrahljale tradicionalne prostorske omejitve pri lokaciji proizvodnih obratov, kar je vplivalo na povečano stopnjo fleksibilnosti kapitala, s tem pa so pridobile težo regionalno specifične razmere ekonomskega razvoja. Fleksibilnost produkcije in njeno upravljanje iz enega centra lahko bolj upošteva primerjalne prednosti in posebnosti določenih regij. Obenem pa regije in lokalne skupnosti postajajo ranljivejše za spremembe, ki so posledica podjetniških odločitev na globalni ravni. Regionalne enote na te spremembe reagirajo z oblikovanjem lokalnih in regionalnih razvojnih strategij, s katerimi a) vmeščajo lokalno specifično produkcijo v svetovne trge in b)

⁷ Temeljne človekove pravice in svoboščine so danes »kodirane«⁷ na ravni Evropske skupnosti, kar se kaže v tem, da mora vsaka nova država, ki želi vstopiti v institucionalne evropske integracije (Svet Evrope), dokazati, da zagotavlja te pravice in jih je tudi pripravljena varovati.

⁸ To so tako imenovane »tangencialne povezave«, ki povezujejo določena območja ali urbana središča mimo nacionalnega oziroma državnega centra. Prim.: Mlinar.

⁹ Vse te procese različni avtorji opisujejo z različnimi pojmi, kot so na primer: postordistični produkcijski način, fleksibilna akumulacija, svetovna ormežja ipd. Podrobnejše opise in razlago teh novih načinov prostorske organizacije produkcije je najti v Mlinar (1991) in Gantar (1991).

oblikujejo primerne odgovore, s katerimi bi se zavarovale pred hitrimi ekonomskimi posledicami globalnih procesov.¹⁰ Zato ustanovljajo razne institucije, od razvojnih centrov pa do tehnoloških parkov in raznih oblik svetovanja ter vključevanja v svetovno komunikacijsko in informacijsko omrežje, s katerimi lokalnim in nadlokalnim ekonomskim agentom omogočajo ustrezno reagiranje na lokalnih ravneh. Skratka, globalizacija produkcije ni razvrednotila pomena lokalnih okoliščin, temveč jih je kvečjemu šele poudarila in povzdignila v konstitutivni element novo nastajajoče raznovrstnosti in fleksibilnosti industrijske proizvodnje.

Tej novi vlogi pa seveda niso kos kakršne koli lokalne skupnosti, pač pa samo tiste, ki so dosegle »kritično maso« prebivalstva in dejavnosti, da lahko razvijejo ustrezne institucije na regionalni ravni, ki so sposobne oblikovati ustrezne aktivne »regionalne« odgovore na globalne izzive. Zato moramo pri presoji, kakšno obliko in ustavnopravno formulacijo bodo dobile »nadlokalne« družbeno teritorialne enote v novem zakonu o lokalni samoupravi, upoštevati tudi opisane procese in dogajanja v svetovnih razsežnostih. Slovenija sicer ni doživela izrazite urbane koncentracije v enem ali dveh velikih središčih tudi zaradi tega, ker so bile ideje policentrizma vseskozi prisotne v razvojnih premišljanjih. Z regionalizacijo, ki bi izhajala iz koncepta trinajstih ali štirinajstih razvojnih središč in bi jo tudi zakonsko kodificirali v sistemu pokrajin, ki bi imele samoupravne in določene politično administrativne pristojnosti, bi družbeno teritorialno in politično organizacijo Slovenije prilagodili svetovnim trendom.¹¹ Obenem pa bi tako oblikovane pokrajine lahko razvile regionalne institucije, ki bi se lahko vključevale v fleksibilnost globalnih ekonomskih in tehnoloških tokov.

C. Pokrajina ali okraj?

Pripravljalci delovnega gradiva predloga za izdajo zakona o lokalni samoupravi (januar 1992) v V. poglavju kot »širšo lokalno skupnost« predlagajo pokrajino, v variantnih členih pa dopuščajo tudi možnost ustanovitve okraja.¹² Temeljna razlika med obema je v načinu njune ustanovitve. Pokrajine se ustanovljajo »od spodaj navzgor« s samo odločitvijo zainteresiranih občin, okraj pa ustanovi država z zakonom. Iz samega načina ustanovitve torej izhaja različna narava obeh nadlokalnih družbeno teritorialnih skupnosti: prva je samoupravna družbeno teritorialna skupnost, kjer se srečujejo regionalni interesi s pristojnostmi države, druga pa predstavlja predvsem način delovanja države na lokalnih ravneh, tako da država zaradi bolj racionalnega opravljanja svojih funkcij državni teritorij razdeli na okraje kot organizacijske enote izvajanja državne oblasti. Vsekakor je koncept pokrajine bistveno bolj v skladu s procesi regionalizacije v Evropi. Vendar predlagana formulacija v delovnem gradivu ni najbolj ustrezna. V prvem členu je namreč zapisano, da se občine lahko (torej ne nujno) povezujejo v pokrajine, kar seveda govori o povsem prostovoljni naravi takšnega povezovanja. Menim, da bi zakon moral

¹⁰ Na primer: Če neka multinacionalna družba zapre svoj obrat v določeni regiji ali lokalni skupnosti, ima takšna odločitev, ki je sprejeta na sedežu firme v eni izmed svetovnih metropol, pomembne ekonomske, socialne in druge posledice za lokalno skupnost, ki na to odločitev nima pomembnega vpliva.

¹¹ Ko je Slovenija postala samostojna država, se je začelo postavljati tudi vprašanje statusa Slovenije v skupnosti regij Alpe-Jadran. Ali naj Slovenija še naprej sodeluje v tej skupnosti kot celota in se torej država »degradira« na raven regije, ali pa naj s to skupnostjo sodelujejo samo posamezne slovenske regije, če bi jih seveda imeli. Predsednik vlade Lojze Peterle je ob neki priložnosti izjavil, da bo v skupnosti Alpe-Jadran sodelovala skupnost slovenskih regij. Toda odločitev o tem, ali bomo imeli pokrajine ali okraje, kaj šele da bi imeli institucijo »skupnosti regij«, še ni bila sprejeta!

¹² Domnevamo lahko, da se člani delovne skupine za pripravo zakona o lokalni samoupravi nagibajo k pokrajini, saj jo tudi dodatno utemeljujejo v obrazložitvi predloga, variantni členi, ki se nanašajo na okraj, pa so verjetno kompromis zagovornikov drugačnih predlogov.

predpisati obvezno združevanje občin v pokrajine, od samih občin oziroma od dogovora med njimi pa je odvisno, kako bo konkretno teritorialna pokrajina oblikovana.

Če primerjamo pristojnosti in naloge pokrajine in okraja, naletimo na značilen paradoks: čeprav je okraj z zakonom ustanovljena administrativna enota, pa so njegove funkcije v 3. variantnem členu dosti bolj »samoupravno« in vsebinsko opredeljene, kot to velja za pokrajinske pristojnosti v 5. členu predloga zakona. Skratka, 3. in tudi 4. variantni člen bolj spadata k pokrajini kot okraju.¹³ Obenem tudi variantna opcija, ki v delovnem gradivu opredeljuje okraj v četrtem členu, dvoumno opredeljuje, da je »okraj nosilec planiranja¹⁴ v regiji«, obenem pa regije kot družbeno teritorialne enote niti ne priznava, razen če območja okraja enostavno ne izenači z regijo. Če je to tako, administrativno predpisanim okrajem daje pomen od spodaj navzgor nastajajočih regionalnih enot.

V dilemi med pokrajino in okrajem ne smemo pozabiti na teritorialno razsežnost. Zasnova pokrajin, ki se ujema z že trideset let staro idejo regionalizacije Slovenije, predvideva 12 do 13 pokrajinskih enot z mesti, ki naj bi igrala vlogo razvojnih središč (Prim.: Vrišer, 1978:149–150). Okrajev pa naj bi bilo po predvidevanjih več, in sicer od 25 do 30. Z vidika regionalnega usmerjanja razvoja je torej koncept pokrajin bolj smiseln, saj predvideva večje enote z mesti, ki imajo možnosti, da razvijejo funkcije regionalnih razvojnih središč. Okraji bi bili premajhni za ta namen oziroma bi postali neke vrste »superobčine«. Ko torej razmišljamo o nadlokalnih družbeno teritorialnih enotah, bi morali nujno upoštevati integracijske težnje in obstoječe povezovanje v slovenskem in širšem prostoru ter iz teh realnih procesov oblikovati smiselne družbeno teritorialne skupnosti, ne pa odločati samo na podlagi arbitrarnih premislekov o upravno politični razdelitvi.

Res pa je, da bo pri sedanjih občinskih političnih elitah koncept okraja imel več možnosti za uspeh, saj vse sedanje nekoliko večje občine resno računajo, da bodo postale nadobčinska središča. Obenem pa oblikovanje večjega števila nadlokalnih enot zmanjšuje potencialne konflikte pri združevanju v takšne enote, kot pa bi bilo značilno za oblikovanje pokrajin. Če upoštevamo še ta politični vidik, smemo domnevati, da ima koncept okraja večje politične možnosti za uspeh kot pa koncept pokrajine. Tako se utegne zgoditi, da bomo še enkrat zgubili priložnost za smiselno regionalizacijo Slovenije, ki naj bi skrbela za enakomerni razvoj in uveljavila pokrajine kot tiste enote, ki so sposobne s svojimi lastnimi potenciali reševati regionalne probleme.

Delovno gradivo ne govori o organih pokrajine niti ne o načinu političnega predstavnštva. Pokrajina bi nujno morala imeti pokrajinsko politično predstavniško telo, torej pokrajinsko skupščino in izvršne organe, zato bi bilo potrebno člene o opredeljevanju ali načinu konstituiranja pokrajinskih predstavniških organov in njihove pristojnosti uvrstiti v delovno gradivo.

Skratka, če sklenemo: poglavje o širših lokalnih skupnostih v delovnem gradivu za pripravo zakona o lokalni samoupravi nas opozarja, da moramo najprej rešiti konceptualne in vsebinske dileme v zvezi z vlogo in pomenom nadlokalnih družbeno teritorialnih enot, kajti šele tedaj bomo lahko oblikovali smiselne pravne rešitve.

¹³ Naloge okraja so torej boljše opisane. Vendar pa je formulacija pri okraju seveda drugačna. Okraji »skrbijo« za svoje programe, medtem ko imajo regije »pristojnosti«.

¹⁴ Sama formulacija »nosilec planiranja« je nekoliko pretrda in spominja na stare čase samoupravnega planiranja. Bolje bi bilo zapisati, da je družbeno teritorialna enota obenem tudi enota usmerjanja razvojnih procesov, ki vključuje planiranje in druge oblike posredne in neposredne intervencije.

- GANTAR, Pavel (1990): Slovenija kot korporacija. Regionalizem in ustava. Delo, Sobotna priloga (3. november 1990)
- GANTAR, Pavel (1991): Stališča anketirancev do »reorganizacije komunalnega« sistema v Ljubljani (rokopis). Center za raziskovanje javnega mnenja, FDV, Ljubljana.
- GANTAR, Pavel (1991): Teorija fleksibilne akumulacije in urbano družbeno raziskovanje. Družboslovne razprave 10(1991), str. 45–63.
- GERDES, Dirk (Hg.) (1980): Aufstand der Provinz. Regionalismus in Westeuropa. Frankfurt: Campus Verlag.
- KROSIGK, Friedrich von (1980): Zwischen Folklore und Revolution: Regionalismus in Westeuropa. V: Gerdes (Hg.)
- MLINAR, Zdravko (1986): Protislovja družbenega razvoja. Ljubljana: Delavska enotnost.
- MLINAR, Zdravko (1991): Od prostora kraja k prostoru tokov: prestrukturiranje ali razkroj teritorialno-družbene organizacije. Družboslovne razprave 10(1991), str. 15–44.
- ŠMIDOVNIK, J. (1990): Lokalna skupnost in lokalna samoupravna občina. Teorija in praksa 3–4, Ljubljana.
- ŠMIDOVNIK, J. (1990a): Lokalna samouprava v novi slovenski ustavi. Teorija in praksa 10–11, Ljubljana.
- VRIŠER, Igor (1978): Regionalno planiranje. Ljubljana: Mladinska knjiga.

MARJAN BREZOVŠEK*

Ustavno ravnotežje

(*Usmeritve slovenske ustave k evropski tradiciji*)

I.

1. Ustave so relativno novejšje iznajdbe.¹ Vse dolgo obdobje, preden absolutne monarhije in avtokratični imperiji niso začeli propadati, ustave niso bile potrebne; pravne omejitve avtokratske oblasti, vzpostavljene z ustavo, so postale nujne šele ob *politični* problematizaciji teh avtokracij. Zgodnje ustave – kot ustava ZDA (1787), revolucionarne Francije (1789 in 1793) in Poljske (1791) – tako datirajo s konca 18. stoletja, spodbujajoč »obdobje konstitucionalizma«. Države, ki so sledile tem primerom in se osvobodile spon absolutnih monarhij ali kasneje kolonializma, so seveda sprejele svoje ustave. Ko so postale zahteve za večjo demokratizacijo nezadržne, so zgodnje ustave odstopile mesto kasnejšim verzijam ali pa so bile učinkovito dopolnjene. V vsakem primeru je konstitucionalizem razglašal nadvlado prava (zakonov) kot temeljni vir legitimnosti in avtoritete, tako da je tudi ob nadaljevanju ustavnih monarhij (npr. v Skandinaviji, državah Beneluksa in moderni Španiji) monarh postal podrejen ustavi.

Pojem konstitucionalizma deloma implicira »omejevanje« (limitation) kot nasprotje »absolutne« oblasti, vendar pa gre za nekaj več.² Prav tako se namreč

* Mag. Marjan Brezovšek, asistent na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

¹ G. J. Schochet, Constitutionalism, Liberalism and the Study of Politics. V: J. R. Pennock and J. W. Chapman (eds), Constitutionalism, New York, 1979 (Introduction); S. E. Finer, Five Constitutions, Brighton 1979; H. J. Spiro, Government by Constitution, New York 1959; Ivo D. Duchacek, Constitutions and Politics, Boston 1970; V. Bogdanor (ed), Constitutions in Democratic Politics, Gower 1988; W. G. Andrews, Constitutions and Constitutionalism, Princeton 1961; C. F. Strong, Modern Constitutions, Sidgwick and Jackson, 1963; K. C. Wheare, Modern Constitutions, Oxford 1966; L. Wolf-Phillips, Comparative Constitutions, Macmillan 1972.

² A. Vincent, Theories of the State, Oxford 1987, str. 78; H. Wheeler, Constitutionalism, v: Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, Governmental Institutions and Processes, Handbook of Political Science, Vol. 5, 1975.

ima za »praktično omejevanje demokracije«³ in to je nedvomno bistveno: da omejuje tudi samo javno oblast prav tako kot vlado. Oba elementa konstitucionalizma sta ustrezno izražena v pojmu »liberalna demokracija« kot tudi v Macphersonovi opredelitvi, da so takšne države postale najprej liberalne in potem demokratične.⁴ Njihove liberalne institucije, ki so jih najprej ščitile pred absolutizmom, so imele kasneje bolj splošen namen, t. j. »modificiranje« demokracije.

Ustavna vladavina v Zahodni Evropi je nastala tako kot rezultat dveh različnih vrst zgodovinskih sil.⁵ Najprej je bil to nepopustljiv boj za ukrotitev absolutne oblasti s pravnim nadzorom, šele potem pa za njeno obvladovanje z ljudskim nadzorom. Posledica prvega je bila omejitev oblasti s prevlado prava in hkrati njena izpostavljenost številnim institucionalnim oviram (checks) za zagotovitev »uravnoveženja« sistema oblasti – kjer je (bila) čista teorija delitve oblasti samo skrajni primer.⁶ Ugotovimo lahko tudi, da sta bila pravni in institucionalni nadzor posledica političnih bojev vzpenjajoče se buržoazije. Drugi, ljudski vpliv na razvoj konstitucionalizma je bil popolnoma drugačen; to je bila zahteva po političnem predstavnstvu za vse ljudi, ne pa za institucionalno ravnotežje; to je bila zahteva po vladi, odgovorni ljudstvu, ne pa predvsem po njeni omejitvi.⁷ Vendar pa je bila ta »vladavina ljudstva«, ki se je razvijala kot predstavniška in odgovorna, dejansko cepljena na predhodno zamisel uravnovežene in omejene oblasti.

2. Takšen razvoj je seveda mogoče pojasniti (vsaj) na dva načina.⁸ Najprej ga je mogoče opisati kot harmonično kontinuiteto. V praksi je bilo pogosto tako, kajti zahteva po ljudski udeležbi je pomenila hkrati tudi boljše delovanje obstoječega sistema; tako se je zdelo, da ni potrebe po oblikovanju novega. In v tem smislu moramo upoštevati tudi stvarne dosežke pri zaščiti individualne in skupinske svobode; vsi razredi so imeli pri tem koristi od razširitve državljan-skih pravic. Zakaj ne bi mogel isti sistem prav tako zagotoviti enakosti na drugih področjih?

Alternativna pojasnitev pokaže na nekatera nasprotja in možna protislovja.⁹ Pri tem se lahko sklicujemo na razpravo o liberalni demokraciji in zamisel dvojne sistema predstavnstva, ki jo je predlagal Bendix.¹⁰ Dvojnost je izražena v plebiscitarnem načelu, ki obstaja hkrati s skupinskim predstavnstvom, utemeljenim na »razlikovalnem druženju posameznikov«; prvo sovpada z idejo ljudskega nadzora (in narodnega meščanstva), drugo z ravnotežjem sil v družbi in oblasti. Bendix je videl to nasprotje kot vir stalnega kompromisa in s tega vidi-ka tudi kot zagotovitev dinamike za politični razvoj.¹¹ Po drugi strani je seveda

³ H. V. Wiseman, *Political Systems: Some Sociological Approaches*, Routledge, 1966, str. 66.

⁴ C. B. Macpherson, *The Real World of Democracy*, Clarendon Press, 1966, str. 10: »Ne gre zgotjiti za to, da je demokracija prišla kasneje. To je bilo nekaj, kar je tekmovalna družba logično potrebovala«.

⁵ A. J. Zurcher, *Constitutions and Constitutional Trends Since World War II*, New York, 1955, str. 9; W. Y. Elliott, *The Pragmatic Revolt in Politics: Syndicalism, Fascism and the Constitutional Struggle*, New York, 1928.

⁶ A. Vincent, isto, str. 91–115 obravnava to tematiko z zgodovinskega vidika nastanka ustavne države, pri tem upošteva pravne, institucionalne, moralne, filozofske in druge vidike omejitev.

⁷ L. R. Basta, *Politika u granicama prava*, Studija o anglosaksonskom konstitucionalizmu, Beograd, 1984.

⁸ M. J. C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford 1967; C. J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, Boston, 1950.

⁹ B. Holden, *Understanding Liberal Democracy*, Philip Alan, 1988; C. Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, 1977.

¹⁰ R. Bendix, *Nation-Building and Citizenship*, New York, 1964, str. 101–104.

¹¹ R. Bendix (ed), *State and Society*, Boston 1968 (introduction).

mogoče sklepati, da to »razlikovalno povezovanje« povzroča tako močno neravno-težje oblasti (moči) v praksi, da je tu očitno protislovje med formalno ljudsko udeležbo in dejansko močjo odločanja vlade (in kjer moč gospodarskega bogastva povzroča hudo neenakost v dejanskem povezovanju in odločanju).

Opisano neskladje, ki kot celota sestavlja moderni evropski konstitucionalizem, mu morda daje nekoliko fragmentaren videz, vendar pa je to prav tako edinstvena, poenotena ideja.¹² To enotnost najbolj ponazarja visoka *normativna* kakovost posameznih ustav: tako naj bi ustava potrjevala in izkazovala avtoriteto ne glede na naravo posameznih nosilcev oblasti. Avtoriteto ustave kot nekakšne »višje oblike zakona« lahko pripišemo tako posebnemu mestu, ki ga je v teh družbah dosegel pravni poklic, kot tudi njeni osrednji vlogi v zgodnjem razvoju ustavne vladavine. Usmerjenost k abstraktnim, pravnim, načelom je bila prav tako značilnost teženj zahodnih družb v daljšem obdobju, ki ga je Max Weber označil kot gibanje k družbam, utemeljenim na izvajanju »pravnoracionalne« avtoritete, tako »pravnost« kot »racionalnost« pa sta bistveni za vse normativne ustave.¹³

3. Če transcendenca predpostavlja imperativno usklajevanje stvarnosti z njenim ustavnim arhetipom, je to t. i. *transcendenčno-pravna projekcija*,¹⁴ ki obvezuje te družbe, da upoštevajo (spoštujejo) ustavo v njenem formalnem in materialnem smislu kot predhodnico oblikovanja ustrezne pravnopolitične prakse. Vse druge oblike resničnosti, ki ne upoštevajo tega imperativa in nastajajo »*a posteriori*« kot načini izogibanja ustavi in njenega dejanskega spregledovanja, se seveda ne morejo sklicevati na legitimnost in so podvržene sankcijam, ki naj pravno državo *in ultima linea* obvarujejo pred političnim voluntarizmom. V sistemih, ki so o transcendenčnosti temeljev pravne države »razpravljali« nekritično (abstraktno-teoretično) kot o »konstrukciji kantovske filozofije čistega razuma«, je hitro prišlo do terorja »praktično-političnega razuma«, v katerem je že Machiavelli prepoznal prevlado politike kot tehnike vladanja nad politiko kot razumnim konceptom; ni treba posebej poudarjati, da gre v tem primeru za avtoritarne režime.

II

1. Ustava lahko pri tem legitimira norme v družbi, samo če jih izraža. Ustavne norme v konfliktu z družbenimi normami niso sposobne preživeti; to je bistvo Ecksteinove »teorije kongruence«. Norme, ki urejajo odnose oblasti (avtoritete) v ustavni obliki, morajo biti v »skladu« z normami v družbi. Klasičen primer neskladja je bil weimarska ustava, ki je hotela vzpostaviti močno egalitarne odnose oblasti v družbi, v kateri je obstajal zelo spoštljiv ali celo ubogljiv odnos do avtoritete. Psihološko je seveda težko doseči, da se bo nekdo, ki se po navadi podreja avtoriteti doma, v šoli, v službi in v vseh drugih vidikih življenja, nenadoma imel za enakopravnega v politični modrosti in izkušnjah s politično avtoriteto. Takšna inkompatibilnost med zaznavo vlog seveda povzroča psihološke napetosti. Ustava torej ne more ustvarjati svobode ali demokracije, lahko samo izraža in legitimira obstoječe *kulturne dispozicije* v tej smeri.

To nas torej vrača k družbenim razmeram, politični kulturi posameznih držav, t. j. prevladujočemu soglasju stališč in prepričanj, ki podpirajo in branijo ustavno vladavino in tako zagotavljajo nujno legitimnost oblasti. Zaradi natančnih omeji-

¹² L. C. Mayer, *Politics in Industrial Societies (A Comparative Perspectives)*, New York, 1977, str. 153–163.

¹³ P. Blair, *Law and Politics in Germany*, Political Studies, Sept. 1978; S. A. de Smith, *Constitutional and Administrative Law*, London 1974.

¹⁴ P. McAuslan and J. F. McEldowney, *Law, Legitimacy and the Constitution*, London, 1985, str. 62.

¹⁵ H. Eckstein, *A Theory of Stable Democracy, Division and Cohesion in Democracy*, Princeton, 1966, str. 225–288.

tev ustave in ustavnega prava je treba nadomestiti vse, kar naj bi veljalo za »sprejemljivo« ali »zaželeno« ravnanje politične oblasti (avtoritete) – s tistim, kar ga spodbuja. To vprašanje o sprejemljivosti (zaželenosti) je postavil G. Sartori v »pripustu teorije vlog«: »Kakšen je vpliv oz. vloga ustave nasproti vlogi, ki jo prevzemajo nosilci oblasti? To je, ali pomaga k uveljavitvi, in če, v kakšnem obsegu zaželenega »izvrševanja funkcij« državnih uslužbencev?«¹⁶

Ustava naj bi tako prispevala k socializaciji stališč in ravnanj ljudi in v tem smislu je ustava *sporočilo*, naslovljeno na državne uradnike in državljane, ki z njegovo pomočjo lahko spoznajo, uporabijo in ubogajo oblast, katere vloga in struktura sta identificirani in opisani v ustavi. Z ustavo se tako poskuša uveljaviti usmerjanje političnega vedenja in izvabiti sodelovanje ljudi pri uporabi ustavno opisanih struktur. Razvidna struktura oblasti je tista, ki naj bi omogočila ta proces *ustavne socializacije*, v katerem državljani in uradniki oblikujejo svoja stališča in vedenje v skladu s predpisi in omejitvami, vsebovanimi v »najvišjem zakonu države«. ¹⁷ Odnos ustave do politične socializacije je seveda dvostranski: ustavo je mogoče predstaviti kot končni rezultat socializacijskega procesa, v katerem se je izoblikovalo temeljno soglasje o glavnih političnih ciljih in najboljših sredstvih za njihovo uresničitev, ali pa jo je mogoče uporabiti kot sredstvo, ki bo zagotovilo kontinuiteto že obstoječega soglasja in omogočilo nadaljnjo političnoustavno socializacijo. To zadnje je tudi eden od razlogov, zakaj so mnoge novejšje ustave mnogo bolj podrobne in zato daljše kot izredno jedrnat in kratka ustava Združenih držav.

2. Kot sestavina širših zmožnosti političnega sistema ima ustava tudi določene »simbolične sposobnosti«. Te se izražajo (deloma) v zgodovini, ki jo »varno čuva« ustava, pa tudi v tem, da ta lahko deluje kot »vitrina norm in simbolov dane družbe«. ¹⁸ Nobena druga značilnost političnega sistema ne izraža bolj jasno vpliva zgodovine na politično ureditev države kot prav njena ustava. Ustave sploh nastajajo in so sprejete v odločilnih trenutkih zgodovine držav: ob doseženi neodvisnosti, spremembi režima, vojaškem porazu, odcepitvi (npr. Bangladeš), itd. Izdelava ustav je tako v mnogih pogledih izreden politični proces, ki simbolizira prelom s preteklostjo. Ustave pa se prav tako v posameznih navedbah, zlasti ali pa vsaj v preambuli, sklicujejo neposredno na svojo preteklost: bodisi kot njena potrditev (kot ob povezovanju deklaracije o pravicah človeka iz leta 1789 z ustavo četrte in pete francoske republike) bodisi kot njeno zanikanje (mnogi členi temeljnega zakona ZRN iz leta 1949 so pravzaprav reakcija na domnevne pomanjkljivosti weimarske ustave ali pa obramba proti obnovi diktature). Celotna odsotnost kodificirane ustave Združenega kraljestva je povezana z zgodovino – z neobstojem kakršnega koli »preloma s preteklostjo«, ki bi pripravil takšno priložnost in omogočil oblikovanje ustave.

V revolucijah 18. in 19. stoletja je bila ideja ustavnosti, ki se je upirala tlačenju, ozko povezana z idejo napredka, kar je mogoče pripisati temu, da sta tako ustavnost kot napredek konstituriana s posredovanjem skupnega elementa, t. j. svobodo. ¹⁹ Ustavnost kot samourejanje družbe v skupnem političnem prostoru ni nekaj statičnega in zaprtega, temveč predvsem sposobnost (in pogoj) napredka, ki je po

¹⁶ G. Sartori, *Constitutionalism: A Preliminary Discussion*, *American Political Science Review*, December 1962, str. 853.

¹⁷ P. H. Merkel, *Modern Comparative Politics*, New York, 1970; Ivo D. Duchacek, *Power Maps*, Oxford, 1973, str. 10.

¹⁸ P. H. Merkel, nav. delo, str. 426.

¹⁹ U. K. Preuss, *Revolution, Fortschritt und Verfassung*, Berlin 1990.

drugi strani postavljen v zaželeno – z ustavnostjo omogočeno – stanje hkratne družbene gotovosti in sposobnosti družbe za samospreminjanje, zaradi česar se družbeni napredek izkazuje kot proces, ki je zaznamovan s kontinuiranostjo, toda ne tudi avtomatizmom. Ustavnost je s tega vidika možna samo kot udeležba avtonomnih družbenih skupin v političnem življenju, ta udeležba je edini način njihove gospodarske mobilizacije. Od njihovega obstoja je tako odvisno, ali bo družba samo predmet intervencije politične oblasti ali pa bo ta institucionalni izraz samonormiranja družbe.²⁰ Edino v tem drugem primeru lahko govorimo o ustavnopravni obliki. Takšna organska zveza napredka in ustavnosti je v očitni koliziji s konceptom *zunaj ustavnosti* objektivnega zgodovinskega procesa in zahtevami po neomejenem širjenju političnega nadzora nad družbo, značilnimi za ortodoksno-marksiistično kombinacijo radikalnega determinizma z radikalnim voluntarizmom (v t. i. »realnem socializmu«).

Opozorili smo že, da je ena glavnih funkcij ustave legitimiranje kulturnih norm, t. j. proces, ki je pomemben za miren prenos oblasti. Prenos oblasti je neizbežen problem vseh političnih sistemov. Politično vodstvo ne more biti nikoli večno; celo doživljenjski monarhi ali diktatorji so umrljivi. Miren prenos oblasti je v zgodovini prej izjema kot pravilo.²¹ Problem, kdaj in kako bo potekal prenos oblasti in v čigavih rokah številnih tekmecev se bo znašla oblast, je za vse prizadete sprejemljivo rešen z legitimiranjem in s pravili in postopki, po katerih poteka tekmovanje za politično oblast. Demokratične ustave institucionalizirajo to tekmovanje v obliki volitev in v določbah za normalen in izreden prenos oblasti. Petindvajseti amandma k ustavi ZDA je bil npr. sploh sprejet zato, da zagotovi ta prenos v številnih možnih primerih. Avtoritarni sistemi po navadi ne urejajo tega prenosa, kar se potem kaže v ostrih bojih za oblast.

3. Alternativa ustavnosti bi danes tako pomenila stanje neprimerne soočanja družbe z njenimi destruktivnimi težnjami, strukturo moči in družbeno neenakostjo, t. j. stanjem institucionalno nerazvite zmožnosti dejavnega soočanja lastnih normativnih temeljev s stvarnimi odnosi ter s tem tudi nemočjo avtotematiziranja, ki mora biti zato nadomeščeno z represijo (potlačenjem). Konstitucionalizem ne omejuje razvoja države ali družbe v kateri koli smeri; enostavno povedano – gre za to, kako stvari potekajo (proceduralna sredstva), ne pa za to, kaj je storjeno. Vendar pa nobena ustava ne more biti ideološko nevtralna, saj s svojim nastankom in delovanjem uglašuje prevladujoča prepričanja, čeprav največkrat ne eksplicitno. To, da se liberalne demokratične ustave lahko izognejo jasni navedbi ideologije, je možno zato, ker narava sprejetih proceduralnih določb zagotavlja natančno takšen okvir, ki ga zahteva pluralistična družba in je dejansko namenjen za obnavljanje obstoječega ravnotežja oblasti. Simbolizem in formalna ureditev skupaj z ideologijo prispevajo k idealnemu opisu načina delovanja sistema. Kako oz. koliko takšna idealizacija prikriva stvarno razmerje družbenih sil in koliko potvarja pravo naravo politične oblasti, je seveda zelo težko opredeliti. »Marksisti« so takšno ustavno omejevanje oblasti celo razglasili za »buržoazno sredstvo« tlačenja delavskega razreda in zato odklanjali takšen konstitucionalizem.

²⁰ G. J. Schochet, nav. delo, str. 7.

²¹ L. Lipson, *The Democratic Civilization*, New York, 1964, str. 432–433.

1. Predstava o tem, da je ljudska suverenost izvor ustavnosti in da ima ustava zato splošen pomen (veljavnost), je seveda preveč nedoločna, da bi neposredno legitimirala univerzalne zahteve ustave.²² Ustava je namreč v precepu nasprotujočih zahtev. Po eni strani ne smemo opustiti zahteve po splošnosti, ki je izražena v pojmu ljudske suverenosti: ustava mora biti zamišljena kot *odločitev* politične skupnosti o obliki njene politične ureditve. Vendar ima ta splošnost jasno metafizično razsežnost, ki se izraža v nezmožnosti empirične določitve subjekta ljudske suverenosti. Po drugi strani pa ta splošnost obvezuje individualno delovanje (posameznika), samo če se ujema z v njej priznanim izvornim *pluralizmom partikularnih perspektiv*. Tisto splošno skupnosti, t. j. ustava je izraz njihove usklajenosti. Politična skupnost, s tem pa tudi ustavnost sta tako možni samo, če obstaja izvorni pluralizem perspektiv.²³ Tam, kjer tega ni (kjer je skupnost izvorno homogena), tudi ni potrebe po ustavi, kajti naravni red sam po sebi ureja odnose med posameznim in splošnim. Če mora biti torej ustava rezultat delovanja enotne suverene volje, vendar pa ta enotnost predstavništva v družbi z izvornim pluralizmom ni možna, ali je in kako je sploh možno dosledno utemeljevati splošno obveznost ustave (ki bi sicer izhajala iz njene povezanosti s splošno voljo)?

Če ustava ni rezultat posamičnega soglasja vseh članov skupnosti (in vedno je neka skupina, ki jo oblikuje in razglašča v imenu celotne skupnosti), gre torej tudi za vprašanje: kako prepričljivo nevtalzirati partikularizem ustavotvorca, ki se deklarativno sklicuje na neomejeno ljudsko suverenost? Navedeno asimetrijo med *pouvoir constituant* (ljudsko suverenostjo), empiričnim ustavotvorcem in potem ustavo je mogoče rešiti šele z uvedbo znotrajustavnega »predstavnik« izvorne suverenosti, t. j. z uvedbo *figure temeljnih pravic*.²⁴ Ureditev oblasti je v tem primeru legitimna, ker upošteva, da so z njimi jasno začrtane meje za empirično moč skupnosti. Subjektivne pravice so po definiciji preddržavne in jih z nikakršnim predstavljanjem ni možno povsem prenesti v pristojnost skupnosti ali države. V njih je ohranjen tisti neomejeni, metafizični dejavnik ljudske suverenosti, brez katerega ne bi bilo možno sistematično utemeljiti veljavnosti ustave; hkrati so prehod, ki posameznike povezuje v celoto, ne da bi jim bila odvzeta njihova individualna konkretnost. Ker so tako posamezniki priznani kot posamezniki (in ne samo znotraj kolektivne ljudske volje), so ti tudi motivirani, da uveljavijo ureditev, ki uveljavlja njih, k čemur niso zapeljani s čisto strateškimi kalkulacijami, tj. z vpogledom v lastno nemoč in stvarno premoč vladajoče ureditve.

2. Funkcija ustave je zato (tudi) zaščita subjektivnih pravic, ki so edino učinkovito merilo normiranja porazdelitve (predvsem politične) moči; šele z njimi je postavljena tudi logična in ne samo praktična možnost opredelitve mej prakticiranja politične moči. Brez prvenstva subjektivnih pravic obstaja samo možnost samoomejevanja moči. Prav zato so te pravice – kot piše K. Löwenstein – »prepovedana področja« za nosilce državne oblasti.²⁵ Hkrati pa je to tudi mesto, od koder državljanji prenašajo politične zahteve in interese v politični proces. Zato je to področje tudi instrumentalnega pomena za oblikovanje politične volje ljudstva.

²² J. D. Duchacek, *National Constitutions: A Functional Approach*, Comparative Politics, Oct. 1968, str. 92.

²³ Novoveška politična skupnost je v nasprotju s to naravno homogenostjo (kot npr. pri etničnih skupnostih) ali onostranostjo mišljenja (kot npr. v antično-srednjeveških skupnostih) utemeljena v refleksiji, kar pomeni, da je veljavnost (legitimnost) njene ureditve *rezultat* in ne predpostavlja usklajevanja partikularnih perspektiv.

²⁴ R. Howard, J. Donnelly, *Human Dignity, Human Rights, and Political Regimes*, *American Political Science Review*, 3/1986, str. 801-817.

²⁵ K. Löwenstein, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, 1965, str. 315.

V tem je tudi razlika med pravicami meščanske (civilne) svobode in pravicami politične svobode: medtem ko je za prve značilna samostojnost posameznika v odnosu do državne oblasti, je druga izražena v pravici do vplivanja na dejavnost in strukturo državne oblasti. Težave z dosedanjo ustavno tradicijo (v svetu in pri nas) seveda niso v tem, da ustave ne bi normativno razčlenile subjektivnega in objektivnega vidika temeljnih pravic; totalitarizmi to počno celo s ciničnim pretiravanjem. Problem je v premišljenem omejevanju teh pravic, takoj ko so taksativno naštete (najbolj znane so bile omejitve v obliki »verbalnega delikta« in skrajno nedoločnega in raztegljivega pojma »kontrarevolucionarne dejavnosti«), ali v učinkovitih mehanizmih praktične vladavine, ki so učinek uporabe političnih pravic zožili na najmanjšo mero, če so bile naperjene zoper obstoječo ureditev. V prvem primeru je (bilo) lahko prepoznati »legalizirano ustavno avtoritarnost«, v drugem pa t. i. »represivno toleranco«.

Težišče stvarne ustavnosti torej ni politična reprezentanca, ampak so to subjektivne oz. temeljne pravice. Mehanizmi nadzora moči so mehanizmi njihove zaščite, ne pa nekakšna vrednost po sebi. Ustavnost dobi tako svoj smisel šele na podlagi *apriorizma* temeljnih človekovih pravic kot političnega subjekta, v ta sklop pa je vključena tudi vsa problematika njegovih odnosov z državo in političnimi strankami (ki ne sme biti podvržena nadaljnjim razlagam niti revizijam političnega voluntarizma). Temeljne pravice so možne samo v ustavnopravni državi, ustavnopravna država pa je možna samo kot normativni sistem, usmerjen k temeljnim pravicam. Z njimi je izraženo funkcionalno načelo državnopravne ureditve in to je njihova posebnost.

S to funkcijo se vzdržuje odprta družbena komunikacija: temeljne pravice so sinonim za poroštvo neovirane socialno pomembne komunikacije o tem, kaj so v neki konkretni situaciji temeljne pravice. Jamstvo svobode je v tem konceptu jamstvo pravice, da se razpravlja o tem, kaj je svoboda. Če sprejememo opredelitev komunikacije kot temeljnega socialnega procesa konstitucije smisla v medčloveških stikih, procesa, brez katerega si ni mogoče zamisliti niti osebnosti niti socialnega sistema, ni pretirano postaviti temeljnih pravic v središče konstitucije individualno-kolektivne identitete. Na splošni ravni pa imajo temeljne pravice funkcijo urejanja družbene dinamike. Okoliščina, da je v institutu temeljnih pravic priznan tudi pluralizem individualnosti, pojasnjuje empirično motivacijo posameznikov, da vzpostavljene vrednosti prostovoljno sprejmejo kot okvir lastnega delovanja. Primat družbene ureditve, ki je v socialistični ustavnosti izhajal iz metafizike proletariata, je tako moral zamenjati primat subjektivnih pravic (kot tisto partikularno, v katerem je vsebovano tudi načelo splošnosti politične skupnosti).²⁶

3. Stabilnost ustavnih odnosov zahteva družbeni nadzor nad delovanjem politične oblasti, takšen nadzor pa je možen, samo če je družba organizirana *neodvisno od državnih struktur*. Ni torej vsaka normativna ureditev odnosov že ustava, prav tako pa ni vsaka skupnost sposobna urejati odnosov med svojimi člani z ustavnopravnim sistemom. To pomeni, da bi se morali izogibati vsakršne obravnave ustavnosti, ki je ločena od družbe, v kateri deluje. Vendar katero koli interpretacijo njene temeljne naravnosti že uporabimo, so značilni trije odnosi oblasti (moči): gre za omejevanje oblasti (moči) vlade in javnosti, gre za enega od

²⁶ Struktura prejšnjih ustav se ni začejala s temeljnimi pravicami, ampak po srednjeveškem vzorcu z opredelitvijo skupnosti, t. j. družbeno ureditvijo; v primerjavi s srednjim vekom, kjer so pravice izhajale iz pripadnosti skupnosti in hkrati vedno predstavljale dolžnosti, je novoveška ustavnost rezultat ločevanja subjektivne in objektivne teleologije.

sredstev, ki prispevajo k legitimiranju oblasti v družbi, in ne nazadnje, gre za izražanje integralnega ravnotežja oblasti (moči) v družbi.

Poseben pečat vsake ustave je v posebnih določbah, ki urejajo *delitev oblasti*.²⁷ Delitev oblasti predstavlja celoto organizacijskih načel, ki so jih v stoletjih oblikovali najpomembnejši pravno-politični zahodni misleci, v njih pa so videli nujna sredstva, ki omogočajo oz. varujejo določene pomembne vrednosti. Nauk o delitvi oblasti je mogoče razumeti samo v okviru že opisane intelektualne tradicije konstitucionalizma, ki se je v pozitivnem smislu oblikovala kot »svoboda«, »javni interes«, »skupno dobro« ali »vladavina prava«; v negativnem smislu pa je njen cilj preprečevanje »tiranije« oz. težkih zlorab državne oblasti, ko upravljalci svoje zasebne interese postavljajo nad vse interese upravljanjih. Nauk ima več verzij, štiri se nanašajo na dosežke svobode in splošnega interesa, peta se ukvarja z učinkovitostjo države.²⁸

a) *Verzija vladavine prava*: Eno od zagotovil vladavine prava je, da tisti, ki oblikujejo pravo (zakone), ne sodijo in ne kaznujejo kršitev zakonov. Vendar načelo vladavine prava, kot ga je razumel Locke, eden prvih teoretikov delitve oblasti, ne zahteva, da uradniki izvršne oblasti nimajo pooblastil za sprejemanje pravnih predpisov; pomembno je, da njihovo delovanje poteka po omejitvah splošnih zakonov, ki jih je sprejel zakonodajni organ. Pomembna sestavina tega načela je tudi neodvisnost sodišč (pred političnim poseganjem), pri čemer imata pomembno vlogo tudi profesionalna etika in integriteta sodnikov.

b) *Verzija odgovornosti*. Ta je povezana z vprašanjem odgovornosti državnih uradnikov. V vseh modernih oblikah demokratične vladavine izvoljeni zakonodajni organ sodeluje pri tej funkciji, prav tako pa tudi sodišča, ponekod tudi ombudsman, ponekod pa celo samo volilno telo.

c) *Verzija splošnega interesa*. V začetku je vladal strah, da bodo civilni in vojaški uradniki kot člani parlamenta prej zastopali svoje posebne kot pa splošne interese. Danes odločitve parlamenta izhajajo iz pogajanj in kompromisov med skupinami s konfliktnimi interesi, ki so po mnenju pluralistov vgrajeni v splošne interese.

d) *Verzija ravnotežja*. Ta predpostavlja, da imajo vse tri veje oblasti (zakonodajna, izvršna in sodna) pooblastila za nadzor izvajanja temeljne funkcije druge oblasti. Danes je ta verzija, ki je nastala iz angleške teorije mešane ustave, razvili pa so jo ameriški ustavotvorci z idejo o izvolitvi šefa izvršne oblasti in njegovo pravico, da z vetom nadzira zakonodajo, splošno predstavljena kot delitev oblasti.

e) *Verzija učinkovitosti*. Ta verzija je utemeljena na predpostavki, da ohranitev svobode in javnega interesa zahteva, da zakone sprejema (velika) predstavniška skupščina, ki zaradi svoje velikosti ne more uresničevati zakonov s potrebno tajnostjo in hitrostjo, zato je potrebna manjša organizacija, ki bi opravljala izvršno funkcijo. Mnenje o tem, ali delitev oblasti zmanjšuje učinkovitost države, se je v stoletjih diametralno spreminjalo.

Medsebojni odnos teh verzij, ki se lahko dopolnjujejo ali pa tudi izključujejo, je sicer v zgodovini različno uveljavljal nauk o delitvi oblasti. Vendar pa je malo verjetno, da »izhaja« delitev oblasti zgolj iz ustave, ne pa iz globljega družbenega ravnotežja; ta predpostavlja pripravljenost pomembnejših skupin v družbi, ne samo vlade, da sprejmejo določene omejitve.

²⁷ R. A. Goldwin and A. Kaufmann (eds), *Separation of Powers – Does it Still Work*, Washington, 1986.

²⁸ W. B. Gwyn, *The Separation of Powers and Modern Forms of Democratic Government*, v: R. A. Goldwin, isto, str. 65–89; A. Bačić, *Principi podjele i jedinstva vlasti u Jugoslaviji*, Split, 1990.

4. Konsistenten način oblikovanja in uresničevanja politike je – razen organizacije oblasti – odvisen tudi od drugih dejavnikov, kot so znanje o reševanju javnih problemov, kakovost političnega vodstva, reagiranje množice elit na politične predloge itd. Posebna skrb velja tu varovanju individualnih svoboščin in preprečevanju samovoljnih odločitev; Tocquevillov strah pred »demokracijskim despotizmom«, tiranijo večine opozarja na oboje. Institucionalne strukture je mogoče uravnotežiti tudi z drugimi sredstvi (ustavno sodstvo, oblike neposredne demokracije) in subtilnejšimi notranjimi ovirami. Vsekakor pa je normativna kakovost ustave bistvenega pomena za vsakršno pomembnejšo delitev oblasti. Njeno nasprotje je »semantična« ustava v socialističnih državah, ki uzakonjuje vodstvo komunistične partije, ta pa obvladuje njeno celotno delovanje. Čeprav je narava zahodnoevropskih družb onemogočila takšen razvoj, pa pomanjkanje (ali izguba) normativne spodbude povzroča pojav ustavne oblike, ki bi jo lahko imenovali »nominalna« ustava. Ta je kljub jasni postavitvi standardov pravzaprav močno neučinkovita (se ne uresničuje) in tako nepomembna za stvarno oblast, prav tako pa jo je lahko spreminjati (glede na zahteve oblasti). *Nominalnost*²⁹ ustave je vprašanje stopnje in razmejitev med nominalnim in normativnim in ga je zato mogoče postaviti zgolj od primera do primera, pri tem pa je izvedba volitev preizkusni kamen za liberalno demokracijo.

1. V središču liberalne demokratične ureditve je odnos, ki se je razvil med predstavniskim organom in njegovo izvršno oblastjo, zgodovinsko je bil boj med njima tisti, ki je dejansko opredelil ustavno strukturo, okoli katerega so se razporedile druge institucije (kot opora). Iz tega izhajajoče ravnotežje oblasti ima dve splošni značilnosti: močno izvršno oblast (vlado) in veliko stopnjo povezanosti med izvršno oblastjo in zakonodajo.³⁰ Lahko rečemo, da v takšnem sistemu (»unified system«) eksekutiva ni voljena posebej (druge oblike vključujejo zgolj formalno oblast), pomembno pa je tudi to, da je izvršna oblast odgovorna parlamentu. Oba pogoja zahtevata dodatno pojasnilo. Ob »volitvah« je to lahko dobesedno, tako npr. v ZRN, kjer člani Bundestaga volijo kanclerja, ali pa smiselno kot npr. v Veliki Britaniji, kjer je premier vodja večinske (zmagovalne) stranke. Drugi pogoj, ki zadeva odgovornost eksekutive parlamenta, lahko opredelimo ravno nasprotno, t.j., da mora eksekutiva, če hoče ostati na vladi, imeti »nadzor« nad zakonodajnimi odločitvami. Eksekutiva je res odgovorna parlamentu, toda cena za to je v sprejetju izvršnega vodenja (vodstva) – via strankarski sistem.

Ti pogoji so ne glede na variacije v podrobnostih bistveni za parlamentarno demokracijo. Sta še dve drugi možnosti. Prva je predsedniški sistem, ki vključuje neposredne volitve šefa eksekutive in dosledno ločitev oblasti. V tem primeru seveda ni izpolnjen nobeden od naših dveh pogojev. Druga možnost je »konvencijska« vlada; tu sta oba pogoja izpolnjena, vendar s pomembno razliko v primerjavi s parlamentarnim sistemom, kajti vlada v tem položaju nikdar ne »nadzoruje« odločitev parlamenta.³¹ Parlamentarni sistem lahko vedno zdrsne v položaj »vladavine skupščine« (government by assembly), kadar koli vlada ni sposobna »nadzirati« strank (ne glede na časovno trajanje). Parlamentarni in predsedniški sistem sta bila običajno strogo ločena; glavna izjema je bil hibridni sistem pete

²⁹ Nominalnost se dostikrat pripisuje tudi različnim socialnim vidikom v posameznih ustavah.

³⁰ S. Sokol – B. Smerdel, Organizacija vlasti, Zagreb, 1988, str. 105, označujeta ta sistem kot sistem porušenega ravnotežja v korist eksekutive.

³¹ G. Smith, Politics in Western Europe, Aldershot, 1989, str. 135.

francoske republike. Po propadu socializma se ponekod uveljavlja ta polpredsedniški sistem (npr. Hrvaška).

Povedati je treba, da opisani pogoji »sistema povezanosti« zahtevajo realistični dodatek: upoštevati moramo prevladujoč vpliv političnih strank; parlamentarna demokracija je že dolgo strankarska demokracija in strankarska demokracija prinaša dodatne značilnosti v ta sistem. Vlada je v rokah večinske stranke (ali koalicije, ki ima večino), parlament sam ne odloča, pač pa samo »zrcali« odločitve, ki jih sprejemata volilno telo na eni strani in stranka (ali koalicija strank) na oblasti na drugi strani. To je nekakšna »idealtipska« situacija. Kot je dejal de Gaulle za strankarski sistem četrte republike, pa se lahko »zrcalo« tudi razbije, v tem primeru pa dobimo dejansko avtonomijo parlamentarnih strank od vseh drugih institucij, vlade in volilcev. Prej kot strankarska demokracija, je to »demokracija strank«.

2. Ustava ne deluje v vakuumu. Njena prava narava se razkriva z izpostavljenostjo stvarnosti ravnotežja političnih oblasti, posebnih lastnosti politikov in njihove pripravljenosti, da se podredijo pravilom igre in seveda ravnanja sodstva. Načini zagotavljanja distribucije oblasti, na katere smo opozorili, so seveda samo del protislovij in ravnotežij, povezanih z idejo konstitucionalizma. Ob upoštevanju različne verzije delitve oblasti, ki ustrezajo duhu časa, tokratna ustava Republike Slovenije konstitucionalizira načelo delitve oblasti kot najustreznejši odgovor za prebujeno demokratičnopolitično pluralizacijo družbe. Konstruiranje in sprejetje *posttotalitaristične ustave* sta potekali v razmerah demokratičnega oživljanja in narodnega resentimenta, kar se deloma izraža tudi v nekaterih opredelitvah slovenske ustave.

Izguba ideološkoprogramske (socialistične) razsežnosti pa seveda še ne zagotavlja odprave nekaterih klasičnih ustavnih bolezni (constitutional malaise)³² in ne rešuje vseh problemov skupnosti (npr. vprašanje družbene pravičnosti). Več kot očitno pa je, da je z osmišljanjem ustave kot temeljnega zakona, kot načina konstitucije politične skupnosti v demokratično pravno državo prisoten pojav recepcije splošnocivilizacijske vsebine v ideji *ustave kot politike na način prava*, ki ne destimulira sprememb v družbi. Točneje, to pomeni, da je ustava – kot piše J. Dearlove – tako zunaj kot znotraj politike.³³ V prvem primeru zagotavlja omejujoč in omogočujoč kontekst, v katerem se odvija politika; takšen položaj varuje ustavo pred popolnim kolapsom (sicer bi bila ustava to, kar delajo tisti, ki imajo moč). Če pa bi to pomenilo izključitev ustave iz politike, ta dejansko ne bi bila uresničljiva v nikakršnem neutopičnem svetu.

To pa pomeni tudi, da je ukvarjanje z ustavo tipična mešanica političnega realizma in pravnega idealizma. Čeprav se je slovenska ustava v mnogočem poistovetila z evropsko tradicijo in modernostjo ustavne teorije, je v njej najti še dosti nekoherentnosti in ustavnih vrzeli. Zagotovo je tu najbolj problematično državno omejevanje človekovih pravic. Mnoge stvari so kot rezultat kompromisa (parlamentarnih strank) ostale sporne in jih bo treba še proučiti. Zanimivo pa bo tudi spremljati uresničevanje nekaterih določb, ki so bile prevzete iz drugih ustav (in iz različnih kulturnih tradicij). Kritičnega pomena za uresničevanje ustavnega ravnotežja sta odnos med vlado in parlamentom in delovanje strank, prav tako pa tudi ustrezno družbeno soglasje, ki ga ne smemo enostavno enačiti s parlamentarno večino. Brez njega je možno zgolj prikrivanje nerešenih problemov, ko pa status quo ni več možen, lahko postane tudi ustavni okvir nepomemben.

³² K. G. Barting and R. Simeon, *The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations*, London 1985.

³³ J. Dearlove, *Bringing the Constitution Back In: Political Science and the State*, *Political Studies*, 37/1989, str. 534.

Težave z volitvami »konkretnih ljudi«

Douglas Rae (1967) vsaki liberalni demokraciji pripisuje obsežno literaturo o volilnih sistemih.¹

Za Slovenijo njegova trditev – tako kot tudi za druge posocialistične države – na več načinov ne velja. Slovenija premore le slabo poznavanje temeljnih del, tako tujih kot domačih, o osnovnih značilnostih volilnih sistemov in o političnih posledicah takšnega ali drugačnega volilnega zakona. Ne čudi torej, da potreba po novi volilni zakonodaji, kadar imamo opraviti z nekaterimi podvprašanji volilnih sistemov, pred nas postavlja toliko več neznank.

Pričujoči prispevek se omejuje le na eno v vrsti podvprašanj – na tisto, ki prav zaradi nereflektiranosti predstavniške demokracije daje veliko prostora za grobe poenostavitve, ki izhajajo iz želje po nabiranju političnih točk in, verjetno še pogosteje in bolj usodno, iz neznanja. Ukvarjali se bomo z vprašanjem t. i. volitev oseb.

I

Vprašanje glasovanja za posameznike oz. za povsem določene kandidate je staro vsaj toliko kot novodobne volitve. Ko je v Angliji, ki jo zdrav razum enači z začetkom demokracije, po letih parlamentarizma postalo očitno, da se tudi demokraciji ne bo mogoče ogniti, se je kot osrednje zastavilo vprašanje kakovosti oblasti, ki jo bo množica izbrala. Z dogajanjem, ki je pripeljalo do The Great Reform Act leta 1832, je postalo v politiki očitno, da se bo treba soočiti z množico, ki bo ne glede na Carlylovo trditev, da je v njej devet od desetih mogoče mirno všteti med bedake, bodočo oblast izbrala po svoji volji.

Ne le med nasprotniki, tudi med »prijatelji demokracije« je dojetje omenjenega dejstva sprožilo preprosto vprašanje: »Bo demokracija prinesla s seboj vladavino povprečnosti? Bo največja »stranka«² – delavstvo – s svojo številčno premočjo na oblast postavila svoje »strankarske« predstavnike in pri tem pustila ob strani talent, izobrazbo in modrost gornjih razredov?« Obstajala je globoko utemeljena bojazen o realni in veliki nevarnosti, da se bo to zgodilo.

Prijatelji demokracije, ki so se zavedali njenih omejitev in s tem potrebe po iskanju modusov njene reflektirane samoomejitve, so – ne slučajno – mogočo rešitev nastopajočega zapleta iskali v volitvah in volilnem sistemu.³

* Mag. Slavko Gaber, profesor na Pedagoški fakulteti v Ljubljani

¹ V delu *The Political Consequences of Electoral Laws*, ki je »klasično« besedilo o vplivu volilnih sistemov na politični sistem, Rae zapiše: »Indeed, it is probably safe to suppose that no liberal democracy is without its literature on electoral laws and their political consequences« (1967, 5). Pojemovno zvezo liberalna demokracija pri tem uporabi dokaj podobno, kot jo pogosto pojmujejo na Zahođu: »It combines a large measure of individual liberty with a fair approximation to majority rule« (Macpherson, 1971, 3).

² O strankah v pravem pomenu besede v času udejanjanja »invencije demokracije« vsaj v Angliji z gotovostjo še ne moremo govoriti.

³ Morda kaže na tem mestu opozoriti: 1. da so demokracijo v njeni predstavniki obliki dostikrat pojmovali kot bistveno določeno z volitvami (o vzpostavitvi pojma predstavniške demokracije gl. Dahl, 1989); 2. da pa demokracije vendarle niso zvedli zgolj na volitve, ampak so svoja razmišljanja o demokraciinem razširili tudi onstran politične demokracije, v polje socialne demokracije – gl. npr. izjemno razpravo o Tocquevillovem pojmovanju demokracije v: Schleifer, 1980.

Eden tipičnih predstavnikov tovrstnega iskanja je bil J. S. Mill, ki je na sledi svojega očeta in Jeremyja Benthama ter drugih sodobnikov v izogib demokracije kot vladavine povprečnežev predlagal in podpiral uvedbo *plurality vote* sistema. »Nestransko« izbiro je dojemal kot vprašanje odločitev za najboljše »može« časa – kot izbiro, ki naj bi je bili sposobni predvsem gornji razredi. Vse do seznanitve s Harovim sistemom in deloma tudi še potem si je klasik liberalne demokratične misli – ob zagovarjanju postopnega in nujnega uvajanja splošne volilne pravice – zastavil vprašanje, ki je bilo tudi zanj in za njegov čas retorično, vendar na povsem drugačen način kot danes: »Ali naj ima vsakdo enak glas?« (Mill, 1977, 323). Mill daje brez obotavljanja vedeti, da se zahteva različnih ljudi po enakem glasu loči »prav toliko kot njihova sposobnost, da bi glas koristno uporabili« (nav. delo). Če naj bo izbrana oblast kompetentna, bi morali imeti fakultetno izobraženi tudi po pet ali šest glasov, če bi »imel navaden nekvalificiran delavec en glas« (nav. delo, 324). Pametni naj imajo možnost izbrati pametne in s tem možnost premisleku zagotoviti mesto v parlamentu – tako bi lahko povzeli idejo o potrebnosti več glasov za boljše izobražene.

Ideološki zastavek: »*Izbirajmo posameznike in ne dopuščajmo, da bi bil parlament izbran po načelu, ni pomembno, da je pismen, samo da je naš – je star toliko kot parlamentarna demokracija.*«

Poskus odvzeti »stranki« oz. stranki bolj ali manj popoln nadzor nad kandidati in poslanci, je v devetnajstem stoletju sestavni del liberalnodemokratske tradicije in sovпада s časom prvih temeljitejših premislekov proporcionalnih volilnih sistemov in s tem volilnih sistemov nasploh.⁴ Zdi se, da je mogoče storiti še korak več, in trditi, da so na samih začetkih temeljitih premislekov o volilni demokraciji vprašanje tudi že dokaj zadovoljivo rešili.

Thomas Hare (1859/1865) volitev posameznikov in posameznic⁵ ne povezuje zgolj – tudi predvsem ne – z možnostjo izbire svojega lokalnega junaka. V razmislek o volitvah kot mehanizmu, ki naj omogoči izvolitev tudi »nestranskih« kandidatov in kandidatov, uvaja pojmovanje demokracije, ki loči med demokracijo kot vladavino večine in demokracijo kot vladavino vseh. Ob povzemanju Burka in Guizota opozori, da večina nima pravice manjšine siliti v podrejanje zakonom, ki zanj niso sprejemljivi. To velja tudi za politično ureditev in volitve, pri katerih je treba upoštevati, da tudi večina teži k zlorabi oblasti. Po Američanu Calhounu Hare zato povzame idejo o ustavni večini kot mehanizmu preprečevanja tiranije številčne večine. Prav omenjeni in njemu podobni mehanizmi naj bi omogočili odgovoriti na vprašanje, »na kakšen način naj posameznike, ki sestavljajo celotno družbo, porazdelimo tako, da – ko gre za predstavljenost – nobeno mnenje ne bo preslišano in noben interes zatrt« (nav. delo, 7). Hare na primeru dveh strank – stranke napredka in stranke tradicije – dokaže, da je lahko glas ene od njih povsem izključen, tudi če je razmerje glasov, ki so oddani za obe stranki, dva proti tri – pri dokazovanju se opre na rezultat volitev v Angliji leta 1852 (8–9).

⁴ »The years 1864 and 1885 may be regarded as milestones in the history of electoral systems in the parliaments of Europe (...)« (Carstairs 1980, 1). Leta 1864 je v Amsterdamu potekala konferenca *Association Internationale pour Progrès des Sciences Sociales* in je dokajšen del časa posvetila proučevanju proporcionalnega volilnega sistema, ki ga je razvil angleški odvetnik Thomas Hare; leta 1885 pa je v Antwerpnu potekala konferenca, na kateri so razpravljali o D'Hondtovem in Harovem volilnem sistemu.

⁵ Hare se razlike med spoloma zaveda in »napoveduje« prvo obsežnejšo razpravo v angleškem parlamentu o volilni pravici polovice človeštva – pravo polemiko, ki jo bosta ob razpravljanju o volilni reformi leta 1867 sprožila J. S. Mill – takrat član parlamenta – in njegov prijatelj H. Fawcett. V besedilu namerno diferencirano uporabljamo enkrat oboje spolno, drugič pa zgolj moško obliko samostalnikev ter s tem opozarjamo na probleme s pripoznavanjem žensk kot bitij s svojimi, od očeta in moža ločenimi, političnimi interesi.

Ob iskanju mehanizmov, ki bi preprečili tolikšno nesorazmerje med glasovi in politično močjo, na koncu poglavja o večinah in manjšinah predlaga, da bi posameznikom oz. skupinam omogočili povezovati interes za določenega predstavnika tudi zunaj volilne enote. »Dopustimo volilcu ali volilcem, pa najsi gre samo za deset ali dvajset njih (...), da izstopijo iz skupnosti in jim omogočimo, da svoje glasove, če tako želijo, oddajo volilcem neke druge volilne enote (...).« (nav. delo, 25).

Hare s tem utemelji in v nadaljevanju tudi razvije volilna načela, ki danes utemeljujejo sistem enega prenosljivega glasu (STV). K volitvam z enim prenosljivim glasom se bomo vrnili kasneje, na tem mestu zgolj opozarjamo, da omogoča izvolitev tako oseb kot lokalnih junakov.

II.

»Demokracija je danes trdna, kot večino tega stoletja še ni bila« (Hirst, 1990, 1). S predstavniško demokracijo, nedvomno zmagovalko spoprijema med različnimi vrstami demokracije, so tudi volitve postale del železnega repertoarja demokratičnih oblik vladavine. Dobrih sto trideset let po artikulaciji prvega »sodobnega« volilnega sistema lahko ugotovimo, da je ideja volitev posameznic in posameznikov sicer še vedno živa, da pa je treba priznati, da so strankarske strukture – strankarske elite – dosegle skorajda popolno prevlado pri odločanju o izvolitvah posamičnih predstavnic in predstavnikov ljudi v parlamente različnih držav. Paradoksalno, vendar dokazljivo, je dejstvo, da so stranke z vzpostavitvijo aparatov in široko razporejenih formalnih in neformalnih mrež, kljub temu da so pri tem bolj ali manj onemogočile tudi uresničitev liberalnodemokratskih idealov iz prejšnjega stoletja, opravile z »največjo nevarnostjo demokracije«. Stranke so, kot je že v časih J. S. Milla pravilno napovedoval W. Bagehot, množico iz spodnjih razredov porazdelile med seboj in preprečile, da bi »neuki in nevedni« nastopili kot ena stranka.

Kljub vsemu. Rešen je bil le del problema. Nerešeno je ostalo vprašanje dejanskega zastopstva ne le večine, ampak tudi manjšinskih interesov in mnenj, in ne le to. Ljudje želijo izbirati posameznice in posameznike in se ne zadovoljijo le s stranko kot občim prvakom pravilnosti lastne izbire. Volilke in volilci potrebujejo vsaj prepričanje, da vedo, koga volijo, in vtis, da s tem vsaj o nečem odločajo.⁶ V nadaljevanju bomo skušali shematično prikazati nekaj primerov poizkusa ustvarjanja vsaj vtisa, da volimo »konkretne ljudi«.

1. Posebej pomemben primer *ustvarjanja videza izbire konkretnih ljudi* so volitve po t. i. večinskem sistemu. Z razdelitvijo določene države na volilne enote, ki imajo praviloma pravico do enega sedeža v parlamentu, npr. Anglija ustvarja videz, da volilke in volilci v teh enotah v parlament izvolijo svojega kandidata, ki ga poznajo, ker je praviloma prebivalec volilne enote. Član parlamenta iz Batha⁷ naj bi bil v parlamentu razpoznavno tista oseba, ki »smo jo tja izvolili mi, se zanima za naše probleme in je prav nam tudi odgovorna«. Že prvi približek pa pokaže, da je predstavnik Batha v angleškem parlamentu vse prej kot neka konkretna oseba, ki je tam po volji ljudi volilne enote. Bath je kot tudi številni drugi deli jugovzhoda Anglije je trdnjava konservativcev. V njej je nemogoče zmagati zaradi osebnostnih kvalit, če nisi konservativec, in je mogoče zmagati brez kakršnih koli posebnih osebnostnih kvalit, če to si. V t. i. trdnjavah posamičnih strank so

⁶ O vprašanju želje ljudi, da bi svoj glas oddali osebi, za katero si lahko vsaj umišljajo, da jo poznajo, gl. Crewe, 1975.

⁷ V aktualnem sklicu parlamenta je to Chris Paten – sekretar konservativne stranke.

pripravljeni izvoliti kogar koli, da le za njim stoji prava stranka. Trditev, da je večinski sistem posebej primeren za izvolitev »osebnosti« in da daje moč tudi volilkam in volilcem, da odločijo, kdo bo v parlamentu, se tako že v tej točki izkaže za smelo pretiravanje. Zgodbe pa s tem še ni konec. Pokaže se, da zaradi relativne večine, ki zadošča za izvolitev, izvoljeni tudi ne predstavljajo večinske izbire nekega okolja – praviloma ni »naš predstavnik«, ampak »njihov predstavnik«, ki skrbi – če ne zgolj za svoje in strankine – za »njihove interese«. V celotni državi po sistemu, ki naj bi omogočil lokalno predstavništvo in predstavništvo »konkretnih oseb«, v več kot devetih od desetih primerov vladajo strankarske elite, ki na svoji strani nimajo niti polovice glasov vsega volilnega telesa – dogaja se, da vladajo tudi z manj kot šritidesetimi odstotki glasov, pa še ti so bili v velikem številu primerov oddani za kandidate, ki niso v parlamentu.

2. Prvi primer dejanskega poskusa reševanja vprašanja »osebnega« predstavništva je proporcionalni volilni sistem, ki želi z mehanizmom volitev v zakonodajno oblast pripeljati stopnji proporcionalnosti primerno število artikuliranih delnih interesov in mnenj. Proporcionalnost pri tem po definiciji nastopa kot mogoč izogib izključevanja interesov ljudi in približevanja njihovih interesov interesom izvoljenih. Sama proporcionalnost tako kljub videzu, da v razmerju do večinskega sistema volitev povečuje razdaljo med volilci in predstavniki, omogoča zmanjšanje te razdalje. Zakaj? Večinski sistem – npr. angleški – namreč kljub drugačni samopodobi v izvolilnih⁸ enotah z enim mandatom proizvaja enormno predstavljenost oz. veliko število glasov, ki niso uporabljeni,⁹ medtem ko proporcionalni sistem z večjim številom mest, ki pripadajo posamični volilni enoti, omogoča v parlament izvoliti svojo predstavnico oz. predstavnika večjemu številu artikuliranih posebnih interesov in mnenj.¹⁰ Predstavniki in predstavnice seveda z uporabo omenjega sistema še zdaleč niso že »konkretne osebe« – Štefke in Erwini izza vogala.

Zdi se, da večina držav sodobne Evrope prav zaradi stabilnosti političnega sistema, ki ga s seboj nosi proporcionalna zastopanost političnih interesov različnih delov družbe, kot volilni sistem uporablja enega od proporcionalnih volilnih sistemov.¹¹ Bogdanor (1980) ugotavlja, da proporcionalni volilni sistem omogoča večjo in boljše predstavljenost žensk in etničnih manjšin. Razloge za opisano stanje najde v dejstvu, da si komisija, ki sestavlja strankino listo, prizadeva »za zagotovitev uravnotežene glasovnice« (nav. delo, 115). Ista komisija pa ob oblikovanju predloga v »single-member constituency« zaradi varnosti stavi na moške, katerih dodaten atribut je, da so domorodci ipd. Ne velja pa avtorjeva ugotovitev

⁸ Rae (1967) uvaja pomembno terminološko razliko med *electoral district* in *voting district*. V prevodu bi lahko enoti ločili kot izvolilno in volilno. Za izvolilne enote je distinktivno dejstvo, da so enote »within which vote totals are translated into distribution of seats« (nav. delo, 19), volilna enota pa v primerjavi z izvolitveno ne razpolaga s sedeži.

⁹ Kolikšne so razlike med uporabljenostjo glasov, je moč ponazoriti z razliko v »uporabljenosti« glasov v Republiki Irski, v kateri »as a whole 83 per cent of votes cast contributed directly to the election of a candidate« (Bogdanor, 1984, 90) in »situation in Barking (Velika Britanija), where nearly 70 per cent of the votes cast failed to help elect a candidate« (nav. delo).

¹⁰ Vzemimo za primer sedem sedežev, ki bi na novih volitvah pripadli neki določeni volilni enoti, v kateri je sedem občin. Če bi volili po proporcionalnem volilnem sistemu, je mogoče v tej enoti v parlament pripeljati predstavnice in predstavnike vsaj treh do štirih (teoretično tudi sedmih) različnih političnih skupin in mogočih neodvisnih kandidatov in kandidat. Ob uvedbi večinskega sistema je prav tako zelo verjetno, da bodo v štirih od sedmih občin izvoljeni predstavniki, ki bodo dobili manj kot petdeset odstotkov glasov volilk in volilcev – priča bomo parlamentu, v katerem bodo sedeli nominalni zastopniki občin, v svojih okoljih pa bodo imeli podporo manj kot polovice volilnega telesa.

¹¹ Z izjemo Velike Britanije – v kateri večinski volilni sistem več kot sedemdeset odstotkov volilk in volilcev doživlja kot nepošten – in Francije v Evropi ni demokracij, ki ne bi že davno ubežale vplivom večinskega sistema. Slovenijo tako na njeni severni kot tudi zahodni meji obdajata državi s proporcionalnim volilnim sistemom, Nemčija, Švedska, Finska, Norveška, Nizozemska, Danska itd. – proporcionalni volilni sistemi.

zgolj za ženske in etnične manjšine. Večje število mest v volilni enoti in s tem skrb za to, da bi stranka dobila glasove, iz kolikor je mogoče širokega spektra volilk in volilcev, sili stranke v »uravnotežene glasovnice« tudi po teritorialnem načelu, po načelu pripadnosti določenim starostnim skupinam in vsaj še po načelih različnih strukturnih manjšin.

Z navedenimi približevanji volilnemu telesu, ki povečujejo možnost izbire, pa ta še naprej ostaja abstraktna. Abstraktno izvoljeni poslanci in enako izvoljene poslanke so v demokracijah dejstvo, ki ga skušajo v različnih sistemih zakriti in včasih tudi bolešno in neuspešno preseči. Prizadevanja političnih strank, da bi vsaj na ravni videza proizvedle tisto, kar je v predstaviški demokraciji nemogoče v dejanskosti – namreč neposreden stik člana parlamenta z volilnim telesom – so toliko bolj intenzivna, kolikor bolj raziskave kažejo, da »si ljudje želijo, da bi bil njihov predstavnik v parlamentu med njimi« (Crewe, 1975, 322) in bi v parlamentu predstavljal lokalna vprašanja.

3. Kako sistemi volitve oseb hitro zgrešijo namen, kaže nemški volilni sistem. Nemci so v svojo volilno zakonodajo ob »pomoči« zaveznikov¹² vgradili t. i. *Zweistimmensystem*, ki naj bi s t. i. prvim glasom »volilcu omogočil, da v volilnem okrožju odda svoj glas osebnosti, ne da bi se hkrati odločil za stranko« (Jesse, 1985, 261).¹³ Kljub vsem dobrim namenom pa se je pokazalo, da sistem dveh glasov, ki s kombinacijo večinskega in proporcionalnega sistema ter končno proporcionalnostjo skuša sočasno rešiti problem volitve osebnosti in proporcionalnega predstavnštva strankarsko izraženih interesov, ne rešuje ničesar. Različni – tako nemški kot tudi tuji – avtorji namreč opozarjajo na empirično ugotovljivo dejstvo, da po sistemu prvega glasu v Bundestag vse od leta »1953 (...) ni bil izvoljen noben strankarsko neodvisen kandidat« (Hartwich, 1985, 207), od vključno leta 1961 pa noben kandidat, ki bi bil zunaj CDU/CSU ali pa SDP, ni bil uspešen v potegovanju za »neposreden mandat« (Bogdanor, 1984, 56). Volilke in volilci očitno tudi, ko gre za t. i. »volitev osebnosti«, volijo stranke – zdi se, da še posebej zato ker volitve za »neposredne mandate« potekajo po sistemu relative večine in je glas, oddan za kandidate, ki ne prihajajo iz vrst največjih strank, izgubljen. Nemci se zato ne soočajo z razrešitvijo problema »volitev konkretnih oseb«, ampak s problemom t. i. split-votinga in dejstva, da volilke in volilci ne razumejo vloge svojih glasov (Jesse, 1988).

4. Nekoliko več uspeha pri oblikovanju »osebne note« proporcionalnih volilnih sistemov, ki so največkrat izvedeni v smeri strankarskih list, predstavljajo t. i. preferenčni glasovi. S sistemom preferenc naj bi strankarskim veljakom odvzeli monopol nad izbiro dejansko izbranih v parlament. Volilka in volilec naj bi imela možnost s podelitvijo svojega glasu konkretni kandidatki ali kandidatu vplivati na izbiro osebe, ki bo zasedla sedež v parlamentu. V različnih državah so v ta namen oblikovali različne sisteme, ki večinoma skušajo ujeti »pravšnje« razmerje med vplivom stranke in volilnega telesa na izbiro. Najpogosteje gre pri določitvi »pravšnjega« razmerja za razmerje, ki močno favorizira stranke in volilnemu telesu daje zgolj formalne možnosti. Nizozemska, Belgija, Švedska, Norveška, Danska in tudi Slovenija na volitvah 1990 za DPZ predstavljajo primere zgolj formalnih možnosti izbire.¹⁴ »Finski in italijanski sistem dajeta med sistemi, ki so utemeljeni na

¹² O nastajanju nemške volilne zakonodaje in o vplivu zaveznikov na nastanek t. i. kombiniranega sistema gl. Jesse 1985 in Kitzinger 1960.

¹³ »Die Intention war eine Stärkung des ‚personellen‘ Elements« (ibid., 264).

¹⁴ Volilke in volilci še nosimo v spominu tako »dvojno prevaro« takratnega volilnega sistema za DPZ kot tudi zahtevano kvoto glasov, ki bi omogočila izvolitev v nasprotju z voljo strankinega vodstva – število glasov bi moralo biti večje

proporcionalnosti in listah, volilcu največjo možnost izbire posamičnih predstavnikov« (Katz, 1986, 89). Morda kaže v prid doslednosti opozoriti, da tudi italijanski sistem – vsaj v najnovejši različici – omogoča manipulacije z glasovi volilk in volilcev. O čem je govor? Italijansko glasovalno telo je na referendumu odločilo, da bodo volilke in volilci na letošnjih aprilskih volitvah upravičene oz. upravičeni zgolj do ene preference, ki je ne bo mogoče več opredeliti z navedbo zaporedne številke kandidirajoče osebe, ampak bo treba na za to določeno mesto na glasovnici vpisati ime in priimek preferiranega kandidata ali pa preferirane kandidatke. Število tako oddanih preferenc bo določilo vrstni red in s tem možnosti kandidatov in kandidatke za vstop v parlament. Do tu vse lepo in prav. Zdi se, da je usoda dejansko v rokah volilnega telesa. Toda! Glede na število preferenc izvoljena kandidatka ali kandidat lahko svoje mesto prepusti naslednjemu z liste in zgodbo je mogoče ponavljati, vse dokler ni na vrsti ljubljenec strankinega vrha, volilke in volilci pa so – tudi s pomočjo svoje preferirane osebe – izigrani.

Vendarle se zdi, da imamo ob primerni uporabi s sistemom preferenc v rokah orodje, ki povečuje možnost individualne izbire.

5. Med mehanizme, ki omogočajo izbiro posamičnih kandidatke in kandidatov tudi mimo izključne volje strankarskih vrhov, spada tudi panaširanje. Pravica do porazdelitve svojega glasu med kandidate in kandidatke več kot ene stranke namreč volilki oz. volilcu omogoča izbiranje med večjim številom ponujenih oseb. O tem, da si ljudje želijo imeti tudi to možnost izbire, dokaj zgovorno priča dejstvo, da je priložnost panaširati na volitvah v Sloveniji leta 1990 uporabilo kar 30 odstotkov vseh oseb, ki so izrabile aktivno volilno pravico.¹⁵

III.

Po daljšem opredeljevanju posamičnih poskusov omogočanja volitve oseb se bomo za konec zadržali še pri sistemu, ki po našem prepričanju optimalno približa željo – po tem, da bi različni deli volilnega telesa v parlamentu imeli predstavnike, za katere menijo, da bodo najbolje zastopali njihove interese – in izpolnitev te želje.

Demokracija, ki bi bila liberalna in bi dala pravo težo tudi individualnosti, posebnosti ipd., se je dolgo zdela neuresničljiva prav zato, ker »resnična enakost predstavnitva ni dosežena, dokler vsaka skupina, ki dosega povprečno število volilcev neke volilne enote, kjer koli v deželi že prebiva, nima moči, da se poveže z drugimi volilci in izvoli predstavnika« (J. S. Mill, 1861/1960, 254). Thomas Hare je dokazal izvedljivost takšnega predstavnitva, ko je izdelal shemo »s skoraj nepopovnljivo odliko, da načelo vladanja izpelje tako, da se – ko gre za poseben cilj, ki ga zasleduje – približuje idealu popolnosti (. . .)« (nav. delo).

Po Harovem volilnem sistemu naj bi enoto predstavnitva predstavljala kvota, ki jo dobimo, ko število volilcev delimo s številom sedežev v parlamentu.¹⁶ Volilci

od števila glasov vseh preostalih na listi. Pomudimo se zgolj pri dvojni prevari. Glasovi, ki smo jih podelili svoji kandidatki ali kandidatu, npr. tretjem mestu na listi, so šli za osebo, ki je na listi zasedala prvo mesto. S tem pa zgodba še ni končana. Z izjemo sedemnajstih mandator, ki so bili porazdeljeni v volilnih enotah, je izvoljeno enoto predstavljala republika – tako je naš glas v parlament pomagal kandidatu, ki na naši listi sploh ni nastopal in je bil praviloma določen z republiško strankarsko prednostno listo, ki ni bila javno objavljena.

¹⁵ O vprašanju panaširanja bi kazalo razpravljati precej bolj obširno. Metoda glasovanja ima v svetu in pri nas tako zagovornike kot tudi besne nasprotnike. V določenih obdobjih so jo v Evropi uporabljale oz. jo še uporabljajo: Luksemburg, Švica, Švedska, Slovenija, Norveška.

¹⁶ Hare je pozneje sprejel formulo Henryja Droopa, »which is closer to modern practice« (Thompson, 1976, 102). Danes omenjen način izračuna kvote imenujejo Droop kvota (gl.: npr. Newland, 1982, 41–42): glasovi / (sedeži + 1). Droop kvota preprečuje prevelike preostanke glasov.

imajo pravico svoj glas podeliti na le kandidatu na območju svoje volilne enote, temveč glasujejo za katerega koli kandidata na ozemlju države. S tem da lahko oddajo glas za svojega kandidata zunaj lastne volilne enote, imajo posamezniki možnost izvoliti tudi kandidata, ki v nobeni volilni enoti, če bi bila ozko teritorialno omejena, ne bi dobil večine glasov.¹⁷

Prav izvolitev t. i. najboljših oz. tistih, ki jih zadostno veliki sloji prebivalstva dojemajo kot najprimernejše predstavnike svoje volje, pa ne vodi le do največjega mogočega udejanjenja načela »volitve oseb«, ampak prinaša tudi večjo trdnost političnega sistema in manjšo nevarnost za sprejemanje stališč, ki bi bila v nasprotju s splošnim interesom oz. v radikalnem nasprotju s temeljnimi interesi manjšin.

Poskusimo obris »nelagodja z volitvami oseb skleniti z navedbo nekaterih odgovorov na vprašanje: »Kaj bi takšen sistem omogočil¹⁸ v Sloveniji?«

1. Z vključitvijo predstavništva različnih skupin v parlament bi politično organizirali voljo ljudi in ji po eni strani dali možnost izražanja v zakonodajnem telesu, po drugi strani pa bi množico različnih interesov tudi zavezali k spoštovanju politično zagotovljene večinske volje. Trdnost političnega sistema bi se povečala, demokracija bi postala vladavina vseh ljudi, ne le večine.

2. Politične stranke bi s svojo organiziranostjo še vedno dobile večino glasov.

3. Možnost regionalne zastopanosti ne bi bila nič manjša, kot je danes.

4. Mirovniki in mirovnice bi lahko na celotnem ozemlju Slovenije oddali glase za svojega kandidata oz. kandidatko in Marko Hren ne bi šel le »v nos«, ampak bi imel tudi realne možnosti, da pride v parlament.

5. Ženske in ženske skupine bi lahko v parlament izvolile večje število poslank.

6. Državljanke in državljani posamičnih narodnih skupnosti bi v parlament izvolile/izvolili po svoji presoji najbolj kompetentne predstavnike oz. predstavnice svoje volje, ne da bi se morale/morali odločiti za določeno, že vnaprej narodno obeleženo stranko.

7. Posamične profesionalne skupine, ki menijo, da v parlamentu potrebujejo svoje predstavnice oz. predstavnike, bi glase lahko oddale za vnaprej dogovorjene osebe.

8. Ekstremistične narodnjaške organizacije bi – tako kot vse druge organizacije – glase za kandidate ekstremnih usmeritev zbirale po vsej državi.

Skratka – povečale bi se možnosti za uveljavitev demokracije, za katero bi lahko rekli, da je dolgočasna, ne posebej zanimiva in samo ena od slabih oblik vladavine, vendar je *med njimi kljub vsemu najboljša*.

¹⁷ Harov sistem je mogoče uporabiti tudi v modificirani obliki. V Sloveniji bi ga lahko npr. ob veliki proporcionalnosti uporabili tudi, če bi državo razdelili na štiri enote ali pa – ob nekaj manjši proporcionalnosti – celo na osem enot s po enajstim sedeži v parlamentu.

¹⁸ Sistem bi omogočal – ne bi zagotavljal. Državljanke in državljani bi dobili možnost, da po premisleku in organizirano dosežejo zamik v strukturi parlamentarne politike in politike nasploh. Verjetno je, da se sprememb ne bi lotevali pogosto, bi pa že sama možnost povečala pozitivno selektivnost sistema. Tistim, ki so se pripravljene potruditi za dosego posebnega, drugačnega od večinskega, pa sistem tega ne bi preprečeval.

- Bogdanov, Vernon (1984), *What is proportional representation?*, Oxford: Martin Robertson & Company Ltd.
- Carstairs, Andrew M. (1980), *A short history of electoral systems in Western Europe*, London: Unwin.
- Crewe, Ivor (1975), *Electoral Reform and the Local M. P.*, v: *Adversary Politics and Electoral Reform*, London: Anthony Wigram
- Dahl, Robert (1989), *Democracy and its critics*, New Haven: Yale University Press.
- Hare, Thomas, (1859/1865), *A Treatise on the Elections of Representatives*, London Longman, Brown, Green, Longmans, & Roberts.
- Hartwich &, (1985), *Politik in 20. Jahrhundert*, Braunschweig: Westerman Verlag.
- Hirst, Paul (1990), *Representative Democracy and Its Limits*, Cambridge: Polity Press.
- Jese, Erhard (1985), *Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform*, Düsseldorf: Droste Verlag.
- Kaz, Richard S. (1986), *Intraparty Preference Voting*, v: *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York: Agathon Press.
- Kitzinger, U. W. (1960), *German Electoral Politics*, London: Oxford University Press.
- Machperson, Crawford B. (1971), *The Real World of Democracy*, Oxford: Clarendon Press.
- Mill, John Stuart (1977), *Thoughts on Parliamentary Reform*, CW XVIII, Toronto: University of Toronto Press.
- Mill, John Stuart (1861/1960) in (1861/1991), *Considerations on Representative Government*, London: Oxford University Press. V prevodu (M. Milharčič-Hladnik) je dostopno sedmo pogl. *Considerations, Eseji*, 3/1991.
- Newland, Robert A. (1982), *Comparative electoral systems*, London: The Arthur McDougall Fund.
- Rae, Douglas W. (1967), *The political consequences of electoral laws*, New Haven and London: Yale University Press.
- Schleifer, James T. (1980), *The Making of Tocqueville's Democracy in America*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Thompson, Dennis F. (1976), *John Stuart Mill and Representative Government*, Princeton: Princeton University Press.

IGOR LUKŠIČ*

Politične doktrine v Ustavi Republike Slovenije

V tej razpravi bomo na kratko predstavili tezo, da Ustava Republike Slovenije temelji na liberalnodemokratskih načelih, vključuje pa neke korektive, ki so se razvili v pluralizmu, socializmu, zlasti pa korporativizmu.

Slovenska ustava je zrasla na mednarodnem konsenzu glede legitimitete liberalne demokracije kot sistema vladanja.¹ Splošno mnenje je, da liberalna demokracija pomeni predvsem dvo- ali večstrankarski sistem, stranke, ki se na volitvah borijo za glasove volilcev. Ko pa pogledamo ustavo, lahko ugotovimo, da so stranke zgolj omenjene in še to kot nekaj negativnega.² Zakaj je to tako?

Liberalna doktrina gradi družbeni in politični sistem na posamezniku kot občanu, če je pripadnik civilne družbe, in na posamezniku kot državljanu, če je pripadnik države. V središču njenega zanimanja sta posameznik in njegova svoboda, ki jo lahko od vseh najbolj ogrozi država. Največja zasluga liberalizma za nas danes je koncipiranje pravic in svoboščin človeka in državljana, ki so jih drugi miselni

* Mag. Igor Lukšič, asistent na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

¹ Fukuyama je v intervjuju za Profil ob kometarju svoje plodne teze o koncu zgodovine izjavil tudi naslednje: »Hotel sem povedati seveda nekaj drugega: v zadnjih letih se je oblikoval pomemben konsenz glede legitimitete liberalne demokracije kot sistema vladanja« (Delo po Profilu, 7. marec 1992, Sobotna priloga, str. 28). Tu se ne bomo spuščali v problematiziranje tega stališča, ker nam gre samo za prikaz.

² »Poklicni pripadniki obrambnih sil in policije ne morejo biti člani političnih strank« (člen 42).

sistemi in politična gibanja brusili, razvijali in spravili do takšne ravni, kot jih najdemo zapisane v Ustavi RS takoj za splošnimi določbami. Med temeljnimi pravicami naj posebej omenimo pravico do zasebne lastnine in dedovanja, ki je temelj ne le ekonomskega, temveč tudi političnega liberalizma. Ustava prevzema liberalno izhodišče, s tem ko najprej določa koordinate svobode posameznika.

Druga generalna liberalna poteza Ustave RS je uveljavitev načela delitve oblasti.³ Temeljna ideja delitve oblasti je v nameri, da se omeji zloraba enotne oblasti v korist svobode posameznika. Oblast se najbolj učinkovito omejuje sama s sabo, sama v sebi. Avtonomne veje oblasti, zakonodajna, izvršna in sodna, druga drugo omejujejo, se pogojujejo in tako preprečujejo, da bi se v državi oblast lahko koncentrirala ne nazadnje v eni osebi, kar bi v vsakem primeru ogrozilo ali celo odpravilo svobodo posameznika.

Parlamentarizem je delitev oblasti nadomestil z delitvijo funkcij med izvršne, zakonodajne in sodne organe. Razliko med delitvijo oblasti in delitvijo funkcij vzpostavlja (ne)obstoj samostojne legitimacijske osnove posamezne oblasti. Če imajo posamezne oblasti skupno legitimacijsko bazo, ki jo v parlamentarizmu predstavljajo volitve v parlament, tedaj gre lahko samo za delitev funkcij, če pa imajo svoje, med seboj neodvisne in hierarhično neposredovane legitimacijske baze, tedaj gre za delitev oblasti.

V Ustavi RS imata zakonodajna oblast in del izvršne oblasti, predsednik, lastno legitimacijsko bazo (neposredne volitve), medtem ko je del izvršne oblasti, vlada, nima. V nasprotju z načelom delitve oblasti je vlada izpeljana iz zakonodajne oblasti, zato ne more biti samostojna veja oblasti v relaciji do zakonodajne veje. Druga pomembna omejitev izvršne oblasti, tokrat predsednika republike, so po ustavi obvezni (dejansko) strankarski dogovori glede odločitve o predlogu za mandatarja. Operativni del izvršne oblasti je v rokah zakonodajne oblasti ali drugače, zakonodajna oblast svoje izvršilne funkcije delegira na vlado.

Pri predlaganju sodnikov je predsednik samostojen in ni zavezan pogovorom strank ali poslanskih skupin, prav tako državni zbor voli sodnike samostojno. S takšnim načinom volitev je konstruirana posebna legitimacijska baza, ki jo tvori aktivno soglasje zakonodajne oblasti in dela izvršne oblasti, predsednika republike. Samostojnost te veje ustava konstituira tudi z devetletnim mandatom in nemožnostjo odpoklica na pobudo ene ali druge veje oblasti. Moč te veje oblasti pa se kaže v možnosti razveljavitve zakona po lastni presoji.

Ustava ne vpeljuje stroge delitve oblasti, kot jo obljublja v 3. členu. Prav tako pa ne vzpostavlja čistega parlamentarnega sistema, saj ima predsednik republike lastno legitimacijsko bazo v neposrednih volitvah in lahko razpusti državni zbor, sodna oblast pa lahko razveljavi zakone po lastni presoji. (V čistem parlamentarnem sistemu ustavno sodišče samo predlaga ukinitve zakona parlamentu, ki o tem samostojno odloča, prav tako pa parlament voli predsednika republike.)

³ Kot je znano, je to načelo po Lockovi zamisli v Dve razpravi o vladi ob koncu 17. st. sistematsko razvil Montesquieu v delu *De l'esprit de lois*, Pariz 1748, torej zelo daleč pred obdobjem, ko je demokracija postala široko sprejeta vrednota v razpravah o državi. Montesquieu je zgradil sistem ravnotežja v okviru ustavne monarhije, po katerem bi izvršna oblast pripadla kralju, zakonodajna tretjemu stanu, sodna pa tretjemu stanu in plemstvu. Programsko je njegova koncepcija merila na redukcijo pristojnosti kralja. Uveljavljanje demokracije je revidiralo prvotno koncepcijo delitve oblasti v prid organov oblasti, ki se legitimirajo z volitvami (zlasti parlamenta), sodno vejo pa legitimira stroka, poklic, torej nedemokratsko načelo.

Tretja liberalna poteza je zapisana v oddelku o gospodarskih in socialnih razmerjih. »Gospodarska pobuda je svobodna. . . Prepovedana so dejanja neelojalne konkurence in dejanja, ki v nasprotju z zakonom omejujejo konkurenco« (člen 74).

Četrta liberalna značilnost ustave je ločitev cerkve od države. »Država in verske skupnosti so ločene« (člen 7).

Demokratičnost daje ustavi naslednja, sicer dvoumna⁴ formulacija: »V Sloveniji ima oblast v rokah ljudstvo. Državljeni in državljanke jo izvršujejo neposredno in z volitvami . . .« (člen 3), ki je podprta z volilno pravico (člen 43) in drugimi političnimi pravicami.⁵ Vsi organi oblasti so voljeni na neposrednih volitvah (predsednik, državni svet in državni zbor) ali postavljeni od njih v postopku predlaganja in volitev (vlada, ustavno sodišče). S stališča demokratičnosti ustave so zlasti pomembna določila, ki omogočajo udejanjanje neposredne demokracije z zakonsko pobudo volilcev in zakonodajnim referendumom ter možnost za sprožitev postopka za spremembo ustave (člen 168) in možnost za referendum o sprejemu predlaganih sprememb ustave (člen 170).

Izpeljava (liberalno)demokratičnega načela je dosledna tudi v poglavju o državi ureditvi, kjer ustava opredeljuje poslance. »Poslanci so predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršna koli navodila« (člen 82).

Elementi socializma so v glavnem posredovani, npr. opredelitev Slovenije kot socialne države (člen 2), varstvo dela in možnost zaposlovanja (člen 66), najbolj neposredni pa so delavsko soodločanje (člen 75), sindikalna svoboda (člen 76), pravica do stavke (člen 77), primerno stanovanje (člen 78). Med elemente socializma lahko štejemo tudi pravico do socialne varnosti (člen 50), pravico do zdravstvenega varstva (člen 51), pravice invalidov (člen 52), svobodno odločanje o rojstvih otrok (člen 55), poleg tega pa še samoupravo na področju družbenih dejavnosti (člen 145).

Elementi pluralizma so bolj prikriti, najdemo pa jih lahko v členu, ki opredeljuje pravico do zbiranja in združevanja v zadnji alineji, kjer nastopajo kot ustavna kategorija tudi politične stranke. »Poklicni pripadniki obrambnih sil in policije ne morejo biti člani *političnih strank*« (podčrtal I. L.) (člen 42). Drugi element pluralizma pa je skrit v členu 111, ki opredeljuje volitve predsednika vlade. »Predsednik republike po posvetovanju z vodji *poslanskih skupin* predloži državnemu zboru kandidata za predsednika vlade« (podčrtal I. L.).

Vežanost poslancev na navodila strank ali še več – vlade kot koalicije strank, tj. izvršne oblasti, je, kaže tako, neustavna. Ustava tu abstrahira od dejanskosti večine liberalnih demokracij, kjer imajo osrednje mesto stranke. V številnih državah govorijo o partitokraciji ali o partijski državi. Neposredna (čista) povezava državljanov s poslanci je nujna postavka sistemov liberalne demokracije, saj samo državljanji preko volitev lahko legitimirajo državo-politiko. Stranke so zato tudi v Ustavi RS nujno odpravljene na kratko in implicitno: »Vsakdo ima pravico, da se svobodno združuje z drugimi« (42. člen).

Vse drugo je črna skrinjica, znotraj katere se odvija (bolj ali manj) usklajeno delovanje, ki ga usmerja nevidna roka. Vendar pa je ta nevidna roka tako kot na terenu ekonomije odpovedala tudi na terenu politike. Pred sesutjem je skrinjico

⁴ Dvoumna zato, ker jo lahko preberemo ne le tako, kot jo lahko interpretiramo glede na stavek, ki sledi, temveč tudi tako, da je ljudstvo v rokah oblasti. Takšna formulacija je s stališča opisovanja dejanskih razmerij, v katerih gre za vzajemno posedovanje med oblastjo in ljudstvom, naravnost briljantna.

⁵ Tu gre predvsem za pravico do zbiranja in združevanja (člen 42), pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (člen 44), pravico do peticije (člen 45) in svobodo izražanja (člen 39).

rešil nastop pluralizma. V liberalnodemokratski ustavi za načela pluralizma ni prostora, ker so v nasprotju z liberalnodemokratskimi načeli, saj namesto državljana postavljajo v jedro politike skupine, v najbolj ozkih formulacijah celo samo politične stranke. Celotna država je v pluralizmu samo ena od skupin.

Drugi navedek ne govori o strankah eksplicitno. Vendar jih implicitno priznava. Poslanci niso vezani na kakršna koli navodila (člen 82) (verjetno na nikakršna navodila), naenkrat pa se pojavijo neke poslanske skupine z voditelji. S to formulacijo se legalizira sodelovanje strank pri določanju mandatarja, ali bolje, legalizira se strankarska država. Oblast ljudstva se spremeni v oblast poslanskih skupin = strank. Predsednik države, izvoljen z večino glasov in s tem največjo legitimnostjo (vsekakor pa večjo, kot jo imajo stranke), mora v skladu z ustavo sprejeti odločitev, ki mu jo narekujejo (parlamentarne) stranke. Njegove moči ne omejuje državni zbor, kar bi bilo v skladu z delitvijo oblasti, temveč neke skupine poslancev. Odstopanje od liberalnodemokratskega načela je tu na načelni ravni povsem očitno. Ustava ni zdržala liberalnodemokratske linije pod vplivom teorije in ideologije pluralizma, ki je na delu v praktični politiki.

Ustava je poleg iz navedenih političnih doktrin črpala tudi iz korporativizma in s tem najbolj sprčila svojo liberalnodemokratsko naravo. Državni svet je tipični korporativni organ. Sestavljajo ga nosilci socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov ali bolj določno predstavniki delodajalcev, delojemalcev, kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev, predstavniki negospodarskih dejavnosti in predstavniki lokalnih interesov (člen 96).

Zahodni liberalnodemokratski sistemi so v tridesetih letih, zlasti pa v šestdesetih in sedemdesetih letih tega stoletja, ob parlamentu zgradili vrsto institucij, ki jih je analitična raziskovalna politološka srenja poimenovala neokorporativizem (npr. Zimmermann) ali liberalni korporativizem (npr. Lehmann).

Te institucije so zgrajene za prenos funkcionalnih interesov zlasti delodajalcev in delojemalcev v politični sistem ob liberalnodemokratskih ustanovah. Zato imajo velike probleme z legitimnostjo in ustavnostjo. Legitimnost je v liberalnodemokratskih sistemih vezana na volitve oz. na referendumsko odločanje državljanov. Sistem se legitimira s splošnostjo, enakostjo in formalnostjo, legitimirajo pa ga posamezniki kot državljani. Neokorporativne forme vnašajo v sfero države organizirano civilno družbo neposredno, brez predhodne transformacije v politično. Prinašajo funkcionalne interese, s katerimi v raznih poklicih delujoči ljudje nastopajo v imenu vsebine, posebnosti, organizirane posameznosti in konkretnosti. Neokorporativne forme se skušajo legitimirati z vsebino, kar pa je v liberalnodemokratskih sistemih nemogoče.

Ker te forme niso zapisane v ustavah, so mnogi raziskovalci opozorili tudi na ne, ob ali mimo ustavnost takšnih institucij in političnih procesov. Slovenska ustava rešuje problem ustavnosti, od volilnega zakona pa je odvisno, ali bo za korporativno predstavništvo rešen tudi problem legitimnosti. Če bodo o sestavi sveta odločali državljani na splošnih in enakih volitvah,⁶ torej demokratično, potem bodo ti organi pridobili potrebno (liberalnodemokratsko) legitimnost, sicer se bodo morali zadovoljiti z vsebinsko legitimnostjo.⁷ V slednjem primeru bo ukinjena liberalnodemokratska osnova ustave, s čimer bo slovenska država prebila kon-

⁶ Ta rešitev je glede na volilno pravico, ki je splošna in enaka za vse državljane nad 18 let, in glede na to da se državni svet voli, tudi logična. Se pa tu tetepa korporativno in liberalnodemokratsko načelo, funkcionalno predstavništvo s svobodnimi in enakimi volitvami.

⁷ Temeljna razlika med vsebinsko in formalno legitimnostjo nam je poznana iz razmerja med vsebinsko, socialistično in formalno, meščansko demokracijo. Formalna se dogaja samo v državi, vsebinska pa v celotni družbi, v civilni družbi in

senz, v imenu katerega je prišlo do tretje demokratične revolucije (Dahl), in konsenz, o katerem govori Fukuyama. Kažemo s tem drugim pot ali uveljavljamo le večne oblike prehodnih stanj?

Seveda pa bo tudi korporativni svet za ta poklon države funkcionalnim interesom vrnil uslugo državi: političnemu sistemu bo preskrbel vsebinsko legitimnost, to je tisto legitimnost, ki je moderne stranke niso več sposobne zagotavljati zaradi izgube jasnih navezav na določene družbene skupine⁸ ali pa zato ker so njihove navezave na (bratske, sestrške, stanovske) skupnosti preveč ekskluzivne, kot je npr. v našem političnem sistemu. S tem državotvornim dejanjem bo igral v sistemu pomembno stabilizacijsko funkcijo.

Državni svet za to svojo nalogo ne potrebuje velikih pristojnosti in Ustava RS mu jih tudi ne namenja. Svet ima predvsem posvetovalno naravo, možnost zakonodajne pobude in negativno zakonodajno moč, ki jo lahko udejanja z oviranjem sprejemanja zakonov.

To kaže na preprosto dejstvo, da si slovenski človek (enota ljudstva) težko predstavlja (tudi sebe kot) abstraktnega državljana.⁹ Vedno ima pred sabo nekega posameznega delavca, obrtnika, šolnika, ekonomista, žensko, homoseksualca itd. in se za te predstave misli, da so konkretne in zato realne, prave. Njemu nič ne pomeni, če ga v parlamentu zastopa nek abstraktni xy, hoče kmeta, vernika, obrtnika, nekoga, ki ga tam zastopa po naravnih merilih, ker je del istega poklicnega ali skupnostnega organskega telesa (korpusa). Po tej podobi si je ustvaril tudi ustavo in si ustvarja politični sistem. Zato je malo verjetno, da bodo z uvedbo korporativnih struktur odpadle korporativne stranke od tekmovanja za glasove volilcev v državni zbor. Prej bo prišlo do tega, da bodo te stranke tekmovala za glasove v obeh državnih telesih.

P. S.

Državljeni Slovenije smo združeni v državo sui generis, zato je tudi prav, da imamo tako kot štirideset let doslej ustavo sui generis, tj. ustavo, ki jo je skreiral naš politični sistem po lastni podobi in po lastnem samorazumevanju te podobe. Zato se ni bati, da je naša ustava slaba, kot bi bila tista pred njo, seveda dokler nov politični konsenz ne nastavi nove, sebi primerne, a zato nič manj slovenske.

državi, s čimer presega ločitev civilne družbe od države. Projekt socialistične, vsebinske demokracije je bil možen samo ob posebnem položaju stranke, ki je nadomeščala javno politiko z vnaprejšnjo splošnostjo.

⁸ V našem sistemu je ta proces šele na pol poti, saj imamo še vedno stranko obrtnikov, kmetov, delavcev, upokojenec, sem pa smemo šteti tudi stranke, ki so vezane predvsem na verske skupnosti.

⁹ Zato ne preseneča splošno prepričanje, da je predsednik vlade lahko samo ekonomist in da morajo vlado sestavljati strokovnjaki.

Vloga vlade v novem ustavnem sistemu

Pisci nove ustave in tudi poslanci v skupščini, ki smo glasovali zanjo, vsi smo bili hočeš nočeš vsaj do neke mere obremenjeni tudi s skušnjo dosedanjega sistema, kar je gotovo moč videti tudi iz tega, kako je v novi ustavi postavljeno razmerje med najvišjimi organi oblasti: parlamentom, predsednikom republike in vlado. To razmerje je tehtnega premisleka vredno tudi glede na vedno bolj travmatična nesoglasja med parlamentom, ki v skladu z Ustavnim zakonom za izvedbo ustave še vedno deluje po poslovniku in določbah ustave in leta 1974, in Peterletovo vlado, ki je bila izvoljena kot izvršni svet skupščine, po 23. decembru 1991 pa naj bi že delovala kot vlada v sistemu dosledne delitve oblasti na zakonodajno, izvršno in sodno oblast. Pri tem ne gre prezreti na videz manj važnega dejstva, da se je Peterletov izvršni svet v celoti, vključno s predsednikom, že pred sprejemom nove ustave rad predstavljal kot vlada in ne kot zgolj izvršni svet skupščine in je temu ustrezno tudi ravnal ter večkrat izzval spor s skupščino, ker je dejansko prekoračil meje svojih pooblastil (sporna »renominacija« proračuna leta 1991, poskus samostojnega sklepanja mednarodnih sporazumov, predsednikova nepripravljenost za konsultacije s skupščinsko komisijo za mednarodne odnose glede njegove zunanjepolitične dejavnosti in ne nazadnje ignorantski odnos nekaterih drugih ministrov do skupščine in njenih delovnih teles). Še več: nemalokrat je bilo čutiti, da se želi izvršni svet na nek način postaviti nad parlament in ne samo v enakovreden položaj z njim, čeprav je bilo iz tedanje ustave nedvoumno jasno razvidno, da je izvršni svet v bistvu delovno telo skupščine in kot tak v celoti podrejen skupščini. O tem prizadevanju so pričali predvsem pogosti očitki na račun skupščine, češ »vlada« že ve, kaj dela in kaj bi bilo treba storiti, vendar skupščina zavira in ovira njeno delo in s svojimi dopolnili tako rekoč kvari zakone, ki jih predlaga »vlada«. Vse to je naposled pripeljalo do razprave, kateri organ je pravzaprav v krizi: ali »vlada« (v bistvu še vedno izvršni svet) ali parlament in zlasti od nekaterih ljudi iz vlade je bilo večkrat slišati eksplicitno ali implicitno oceno, da je v krizi parlament, in sicer tudi zato ker se na neustrezen način odziva na predloge ali celo zahteve vlade in se spušča v obravnavo vprašanj, ki so bila v vladi že razčiščena. Te vrste očitki so bili seveda povsem neutemeljeni. Pa ne le zato ker so bili politično motivirani, temveč tudi zato ker so izhajali iz sprevržene predstave o tem, kakšno naj bi bilo razmerje med parlamentom in pravo vlado, kaj šele med skupščino in njenim izvršnim svetom, ki si je povsem neupravičeno nadel naziv vlada. Pravzaprav nepomembno je pri tem to, da je bil očitek, češ da skupščina neupravičeno zavrača zakonske predloge izvršnega sveta, v resnici povsem neutemeljen, saj bi bilo mogoče celo s številkami dokazati, da je skupščina v času od izvolitve Peterletovega izvršnega sveta sprejela najmanj 90% njegovih predlogov. O tolikšni kooperativnosti parlamenta pa večina vlad drugod po svetu lahko samo sanja.

Tem bolj paradoksalno se po vsem povedanem najbrž zdi, da očitno Peterletova »vlada«, ki bi po 23. decembru 1991 morala v skladu z ustavnim zakonom za izvedbo ustave začeti delovati kot prava vlada, tega v bistvu ni želela. Dosledna

* Tone Peršak, izredni profesor AGRFT.

izvedba ločitve treh vej oblasti vključuje tudi neke vrste distanco ali vsaj drugačen odnos med vrhovi teh treh vej oblasti. Vlada je v svojem delu neodvisna, četudi nadzorovana s strani parlamenta in seveda podvržena možnosti, da ji parlament izreče nezaupnico. Nikakor pa ni zgolj delovno telo parlamenta, ki mora opravljati naloge, ki mu jih parlament naloži poleg ali mimo upravljanja države v skladu z zakoni, sprejetimi v parlamentu. Ravno tako ni dolžnost vlade, da po naročilu parlamenta pripravlja zakonske predloge, razen v primerih, ko sama presodi, da je treba sprejeti zakon, ki naj bi drugače in na novo uredil določeno vprašanje; to se v demokratičnih državah najčešče dogaja takrat, ko pride do vlade, ki je politično izrazito drugače usmerjena kot prejšnja vlada, torej ob nastopih novih vladnih koalicij, oziroma če po volitvah dobi večino stranka, ki je bila predtem v opoziciji.

Prav v tem pogledu se je v teh prvih mesecih po sprejemu nove ustave jasno pokazalo, da se Peterletova »vlada« nekako ne zmore dejansko emancipirati. Izkazalo se je, da je bilo poprejšnje izsiljevanje statusa »vlade« dejansko zgolj statusne narave in morda res del prizadevanja, da si prvi mož slovenske kršćanske demokracije kot predsednik vlade zagotovi najmočnejši politični vpliv v nastajajoči državi, ni pa šlo toliko za to, da se njegova ekipa emancipira kot resnična vlada nasproti parlamentu in predsedstvu. Kakor koli že, ta trenutek še vedno ni povsem jasno, kako se bo iztekel spopad za primat v pantheonu slovenske politike, jasno je le to, da prva slovenska vlada po prvih večstrankarskih volitvah kot kaže ni bila tako uspešna, kakor bi lahko bila tudi zato, ker je želela biti v prvi vrsti politični dejavnik in ne predvsem najvišji organ državne uprave.

In kakšna bodo ta razmerja po dokončni uveljavitvi nove ustave?

V ustavi so zares eksplicitno opredeljeni pravzaprav samo položaj in kompetence predsednika republike (predvsem v členu 102 in deloma še v nekaterih drugih členih). Vse pomembnejše odločitve so, če odmislimo možnost izrednih razmer in hujše vojne nevarnosti, prepuščene drugim organom in ravno tako tudi izvajanje teh odločitev. Predsedniku republike je dana pravica do predstavljanja države, kar v skladu z mednarodnim pravom vendarle dopušča tudi možnost, da predsednik republike zastopa državo v določenih meddržavnih stikih, pogajanjih ipd. Ta možnost po moje izhaja tudi iz dejstva, da ni ta pristojnost z ustavo eksplicitno dodeljena kateremu koli drugemu organu; seveda pa ne more storiti ničesar mimo volje parlamenta, ki v skladu z zakonodajnim postopkom (vsi mednarodni sporazumi pa imajo po ustavi za Slovenijo isti pomen in zavezujočnost kot zakoni ali celo kot ustava) sprejema tako izhodišča za sporazume ali pogajanja kakor tudi dokončno odločitev o potrditvi (sprejemu) sporazuma, pogodbe ipd. Pristojnosti vlade v ustavi niso posebej opredeljene in ravno tako ne pristojnosti parlamenta; razen tega da je parlament opisan kot nosilec zakonodajne (najvišje) oblasti in da je posredno (v 3. členu) opredeljen kot funkcionalni sežetek oblasti ljudstva. V zvezi s tem je treba povedati, da državni zbor in predsednik republike, ki sta edina organa, ki ju v skladu z ustavo neposredno volijo vsi nosilci volilne pravice (ljudstvo), tako rekoč predstavljata (sta neke vrste materializirana) oblast ljudstva. Ta oblast je sežeta v teh dveh institucijah, medtem ko je vlada imenovana v sodelovanju med državnim zborom in predsednikom republike in potemtakem že posredno izvoljena kot organ izvajanja volje parlamenta, zapisane v zakonih. Zato je tudi logično, da pristojnosti vlade, naj je bilo to zavestno tako zapisano ali ne, v bistvu niso niti posredno opredeljene, razen zgolj z zapisom načela o delitvi oblasti, po katerem vladi pripada izvrševanje oblasti, ki dejansko domuje v parlamentu. Seveda je temu treba dodati tudi to, da se v razpravah o ustavi niso želele kakor koli omejiti pristojnosti vlade in postaviti vlada v manjvredni položaj. Veliko

je bilo opredeljevanje za »čisti parlamentarni sistem«, ki ga je morda kdo celo razumel kot skupščinski sistem, ker smo se želeli čim bolj izogniti možnosti, da ustava vzpostavi četudi samo delni predsedniški sistem. Izid je naposled tak, da ustava res postavlja čisti parlamentarni sistem z nekaj koncesijami predsedniku republike, medtem ko je vlada opredeljena kot najvišji, načelno neodvisni organ upravljanja države, ki pa nima kakšne posebne subjektivitete politične narave. Po ustavi sodeč se od vlade ne pričakuje tako izpostavljena politična pomembnost, kot je značilna za vlade nekaterih evropskih držav, npr. za nemško ali avstrijsko in še katero. Slovenski vladi so dane zlasti upravne pristojnosti. Odgovorna bo v prvi vrsti za funkcioniranje države kot vrh upravnega sistema te države, kakor je to značilno npr. za vlado Švice in nemara tudi Francije.

Takšna, bolj posredna in implicitna kot neposredna in eksplicitna ustavna opredelitev pristojnosti vlade in razmerja med parlamentom, vlado in predsednikom republike, v bistvu vendarle vzpostavlja tudi neke vrste hierarhijo med najvišjimi organi oblasti. Vlada je opredeljena kot vrh državne uprave in ne kot enakopravno telo politične oblasti. Najvišji organ oblasti in političnih pristojnosti je nedvomno parlament in pogojno enakopraven mu je samo predsednik države. Vlada bo vključno s svojim predsednikom morala delovati po usmeritvah in pod nadzorom državnega zbora in prihodnji premier nikakor ne bo imel tako pomembne politične vloge, kot jo ima npr. nemški ali avstrijski kancler. Če si bo skušal prilastiti tolikšne politične pristojnosti, kot je to že poskušal predsednik izvršnega sveta po prvih demokratičnih volitvah v Sloveniji, bo nujno prihajalo do kompetenčnih sporov, ki utegnejo biti zelo neprijetni in mučni za javnost.

Povedano na poseben način zastavlja tudi vprašanje, v kakšnem hierarhičnem razmerju bodo trije vodilni politični funkcionarji v Sloveniji: predsednik državnega zbora, predsednik republike in premier? Po logiki ustave, ki seveda ni eksplicitno zapisana, bo pravzaprav hierarhično najvišji predsednik državnega zbora, četudi morda ne bo tako izpostavljen in četudi to mesto ne bo samo po sebi tako karizmatično, kot bosta mesti predsednika republike in predsednika vlade. Bo po dejansko veliko pomembnejše in bolj odgovorno, kot so sicer funkcije predsednikov parlamentov nekaterih drugih držav.

BOJAN BUGARIČ*

Ustavna ureditev lokalne samouprave v nekaterih evropskih državah

I. Uvod

V primerjalnem pravu srečujemo različno ustavno ureditev lokalne samouprave. Ponekod je ustavna ureditev strukture in organiziranosti lokalne samouprave dokaj obširna in podrobna, v drugih ureditvah so le temeljna načela o lokalni samoupravi, v nekaterih pa lokalna samouprava sploh ni ustavno urejena. Različ-

* Bojan Bugarič, asistent na Pravni fakulteti v Ljubljani.

no so opredeljeni funkcije lokalne samouprave, vrste in sestava organov, akti ter njihov odnos do države, nadzor nad lokalno samoupravo, stopnjevitost lokalne samouprave (eno-, dvo- ali večstopenjska), avtonomnost lokalne samouprave in nekatere druge zadeve. Takšne razlike imajo za posledico različne ustavnopravni pomen in vlogo lokalne samouprave v primerjalnih ureditvah.

Ogledali si bomo ustavno ureditev lokalne samouprave v Italiji, Nemčiji, Avstriji, Angliji in na Švedskem.

II. Italija

1. Splošna načela o lokalni samoupravi

Ustava Republike Italije iz 1947. leta med temeljnimi načeli v 5. členu določa, da država priznava in pospešuje lokalno samoupravo. Poleg tega izvaja v službah, odvisnih od države, najširšo upravno decentralizacijo ter prilagaja metode in načela svoje zakonodaje zahtevam avtonomije in decentralizacije.¹

V 114. členu določa, da se republika deli na dežele (region), pokrajine (provincie) in občine (comuni), v 128. členu pa, da so pokrajine in občine avtonomne, samoupravne ustanove, ki delujejo v skladu z načeli, določenimi s splošnimi državnimi zakoni, ki jim odrekajo njihove funkcije.

Enote lokalne samouprave so torej občine in pokrajine, ki predstavljajo dvo-stopenjsko lokalno samoupravo.² Osnovna enota in izhodišče lokalne samouprave je občina, ki je enovito urejena, kar pomeni, da ni razlik v statusu med različnimi občinami ter da ni razlikovanja med mestnimi in podeželskimi občinami, kar poznajo nekatere druge države.³ Občine se združujejo v pokrajine, ki so druga stopnja lokalne samouprave ter vmesna stopnja med občino in deželno. Dežela ni enota lokalne samouprave, ampak upravopolitična enota države. Povedano je jasneje razvidno iz zakona o ureditvi lokalne samouprave iz 1990. leta.⁴

Nadaljnji 129. člen ustave pravi, da so pokrajine in občine tudi območja državne in deželne decentralizacije, kar pomeni, da lahko država ali dežela nanje prenese določene funkcije. Enote lokalne samouprave opravljajo tako poleg lastnih funkcij, ki so določene v splošnih zakonih republike (128. člen), še prenesene funkcije, ki jih nanje prenese država ali dežela (129. člen). Drugi odstavek 129. člena ureja delitev pokrajin v okraje, ki pa imajo izključno upravne funkcije v smislu nadaljnje decentralizacije in niso posebne enote lokalne samouprave.

Poseben status imajo velemestna območja, vendar tega ne ureja ustava, ampak zakon o ureditvi lokalne samouprave. V členih 17–21 ureja položaj velemestnih območij (Aree metropolitane), ki imajo status pokrajin in so prav tako razdeljene na občine.

¹ Ustava Republike Italije iz 1947. leta v: NOVI USTAVI – Zbirka ustava donetih posle drugog svetskog rata, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd 1948. O razlikovanju med decentralizacijo in dekoncentracijo glej v S. Humes: THE STRUCTURE OF LOCAL GOVERNMENTS THROUGHOUT THE WORLD, Martinus Nijhoff, The Hague 1959, str. 36–39; H. Alderfer: LOCAL GOVERNMENT IN DEVELOPING COUNTRIES, McGraw-Hill Book Company, New York 1964, str. 176–177 in E. Pusić: Upravni sistemi I., Grafički zavod Hrvatske, Zagreb 1985, str. 335.

² M. Jovičić: STRUKTURA I TERITORIALNA OSNOVA LOKALNE SAMOUPRAVE U EVROPSKIM ZEM-LJAMA, Savremena administracija, Beograd 1974, str. 28.

³ J. Šmidovnik: KONCENTRACIJA JUGOSLOVANSKE OBČINE, Časopisni zavod Uradni list SRS, Ljubljana 1970, str. 67.

⁴ Zakon o ureditvi lokalne samouprave z dne 8. junija 1990, št. 142, objavljen v redni prilogi Uradnega lista Republike Italije, št. 135. 135 dne 12. junija 1990.

2. Funkcije, organi in akti lokalne samouprave

Glede funkcij lokalne samouprave je pomemben 128. člen ustave, ki določa, da so te opredeljene v splošnih državnih zakonih. Zdaj je to urejeno z zakonom o ureditvi lokalne samouprave iz 1990. leta, ki je nadomestil več prejšnjih zakonov o lokalni samoupravi in ki podrobno ureja, katere so funkcije enot lokalne samouprave (občin, pokrajin ter velemestnih območij, za katere se uporabljajo določbe, ki urejajo funkcije pokrajine, in posebna določba o funkcijah velemesta – 19. člen). To so lastne funkcije lokalne samouprave. Poleg teh pa lokalne enote opravljajo še prenesene funkcije, ki jih nanje prenese država ali dežela, kar ureja prvi odstavek 129. člena ustave.

Organi lokalne samouprave niso urejeni z ustavo. Ureja jih zakon o ureditvi lokalne samouprave, ki opredeljuje vrste organov, njihovo sestavo, način volitev organov, pristojnosti, način delovanja organov ter nekatere druge zadeve. Najpomembnejši občinski organi so občinski svet, občinski odbor in župan. Pokrajina ima zelo podobne organe: pokrajinski svet, pokrajinski odbor in predsednika. Organi velemesta so velemestni svet, velemestni odbor in velemestni župan.

Akti lokalne samouprave prav tako niso določeni z ustavo. Urejeni so v zakonu o ureditvi lokalne samouprave.

3. Nadzor nad organi in akti lokalne samouprave in druge določbe o lokalni samoupravi.

Ustava daje v 130. členu pooblastilo deželi za nadzorstvo nad zakonitostjo aktov pokrajin, občin in drugih lokalnih ustanov, ki ga opravlja deželni organ, ustanovljen na način, ki ga določa državi zakon. Če zakon določi, se nadzor lahko izvaja v obliki utemeljene zahteve ustanovi, ki je sprejela sklep, naj ta sklep ponovno prouči.

Nadzor nad lokalno samoupravo podrobneje ureja zakon o ureditvi lokalne samouprave, ki v ta namen predvideva poseben organ-deželni nadzorni odbor. Predhodnemu nadzoru zakonitosti so podrejeni sklepi, ki jih po zakonu sprejemajo občinski in pokrajinski svet, kot tudi sklepi, ki jih sveti in odbori na lastno pobudo predložijo nadzornemu odboru. Nadzorni odbor lahko nezakonite sklepe razveljavi.

Zakon posebej ureja tudi nadzor organov lokalne samouprave v 39. in 40. členu.

4. Sklepna ugotovitev o ustavni ureditvi lokalne samouprave v Italiji

Italijanska ustava ureja le temeljna načela in izhodišča lokalne samouprave, preostale zadeve (funkcije, organe, akte, nadzor nad lokalno samoupravo in druge zadeve) pa podrobneje ureja zakon o ureditvi lokalne samouprave iz 1990. leta kot najpomembnejši zakon za to področje ter nekateri drugi zakoni in predpisi.

V ustavi ni opredeljen odnos med občino in pokrajino kot enotama lokalne samouprave. Iz določb zakona o ureditvi lokalne samouprave, ki opredeljujejo funkcije pokrajine (14.–15. člen), je razvidno, da med njima ni le delitve funkcij, kot to poznajo nekatere države, kjer ni hierarhije med različnimi stopnjami lokalne samouprave (npr. Anglija in Švedska), ampak tudi hierarhija, ki pokrajino

v določenih zadevah postavlja kot višjo in nadrejeno enoto občini. Za pokrajino je značilno, da je hkrati samoupravna in administrativna enota.⁵

Ustava ne določa, kakšen je odnos med lokalno samoupravo na eni strani in državo oziroma deželo na drugi strani, kajti vsebuje le splošno določbo o nadzoru nad lokalno samoupravo, ki je natančneje opredeljena v omenjenem zakonu. Analiza določb, ki urejajo nadzor nad akti in organi lokalne samouprave (39.–50. člen zakona o ureditvi lokalne samouprave), nam pokaže, da je nadzor države in dežele zelo močan ne samo v zadevah, ki jih osrednja oblast prenese na lokalno raven, ampak tudi glede lastnih funkcij lokalne samouprave. Zato nekateri avtorji poudarjajo, da je za lokalno samoupravo v Italiji značilen močan vpliv osrednje oblasti, ki zmanjšuje avtonomijo samouprave.⁶

III. Zvezna republika Nemčija

1. Splošna načela o lokalni samoupravi

Ustava oziroma temeljni zakon (Grundgesetz) Zvezne republike Nemčije iz 1949. leta ureja lokalno samoupravo v 28. členu. Prvi odstavek 28. člena določa, da mora biti ustavna ureditev dežele (Land) v skladu z načeli republikanske, demokratične in socialne pravne države, kot so določena v temeljnem zakonu. Ljudstvo v deželah, okrajih in občinah mora imeti svoja predstavništva, ki jih izvoli na podlagi splošnih, neposrednih, svobodnih, enakih in tajnih volitev. V občinah lahko zbor občine nadomesti takšno izvoljeno telo. Drugi odstavek 28. člena zagotavlja občinam pravico, da na lastno odgovornost in v skladu z zakoni urejajo vse zadeve lokalne skupnosti. Skupnost oziroma zveza občin (Gemeindeverband) ima v skladu z zakonom in zakonskimi funkcijami tudi pravico do samouprave. Federacija (Bund) zagotavlja skladnost ustavne ureditve dežel s temeljnimi pravicami in določbami iz prvega in drugega odstavka 28. člena (tretji odstavek 28. člena).

Razen še nekaterih ustavnih določb, ki se nanašajo na lokalno samoupravo (npr. 106. in 108. člen, ki urejata davčne pristojnosti), je podrobnejša ureditev lokalne samouprave prepuščena zakonom in drugim predpisom. Dežele urejajo to področje z deželnimi redi oziroma zakoni o občinah in okrajih.

Nemška lokalna samouprava je dvostopenjska oziroma v nekaterih deželah celo tristopenjska. Osnovna enota je občina (Gemeinde), druga stopnja je okraj (Kreis), v nekaterih deželah pa so še višje komunalne zveze (Bezirke), ki so tretja stopnja lokalne samouprave.⁷

2. Funkcije, organi in akti občine in okraja

O funkcijah občine ustava določa, da občine opravljajo vse zadeve lokalnega pomena. Občina ima univerzalno pristojnost za opravljanje vseh javnih zadev lokalnega pomena. Omejitve so lahko določene z zakonom (drugi odstavek 28.

⁵ M. Jovičić, op. cit., str. 41 in 149 in G. Trpin: Javne službe v pogojih lokalne samouprave, Vestnik za javno upravo, št. 1–2/1991, str. 12.

⁶ M. Jović, op. cit., str. 31 in G. Trpin, prav tam.

⁷ J. Šmidovnik, ibidem.

člena). Pristojnost občine je lahko omejena tudi s pristojnostmi okraja. Podrobneje so funkcije občine opredeljene v zakonih in drugih predpisih.

Ista določba pravi, da imajo tudi zveze oziroma skupnosti občin pravico do samouprave. Omejitve njihovih funkcij so lahko določene z zakonom.

Organi lokalne samouprave niso opredeljeni v ustavi. Ta določa le, da morajo imeti lokalne enote predstavniške organe, izvoljene na splošnih neposrednih svobodnih, enakih in tajnih volitvah. V občinah je lahko takšno predstavniško telo nadomeščeno z zborom občine (prvi odstavek 28. člena).⁸

Akti lokalnih organov prav tako niso opredeljeni v ustavi.

3. Nadzor nad lokalno samoupravo

Ustava ne ureja nadzora nad občinami in okraji kot enotami lokalne samouprave.

4. Sklepna ugotovitev o ustavni ureditvi lokalne samouprave v Zvezni republiki Nemčiji

Čeprav nemška ustava vsebuje institucionalno jamstvo za lokalno samoupravo, so njene določbe o lokalni samoupravi zelo sklope.

Ustava določa le temeljna načela o funkcijah in organih lokalne samouprave. Vse drugo je prepuščeno zakonom in drugim predpisom.

Čeprav se občine delijo na podeželske (Landsgemeinden) in mestne (Stadtgemeinden), imajo vse enak status in se združujejo v okraje (Landkreise). Povedano ne velja za večje mestne občine (Stadtkreise), ki so izločene iz okraja in same opravljajo vse naloge, povezane z lokalno samoupravo. Okraj kot druga stopnja lokalne samouprave je hierarhično nad občino. Njegove funkcije so hkrati samoupravne in administrativne.⁹

IV. Avstrija

1. Splošna načela o lokalni samoupravi v Avstriji

Avstrijska ustava ureja lokalno samoupravo v 115.–120. členu. Samouprava je enostopenjska, saj je občina (Gemeinde) edina enota lokalne samouprave. Ustava sicer omenja poleg navadnih občin (Ortsgemeinden) v 120. členu še pokrajinsko zvezo občin (Gebietsgemeinde), ki pa se v praksi ni uresničila. V zakonodaji¹⁰ se pojavlja razločevanje med vaškimi (Dorfgemeinden), tržnimi (Marktgemeinden) in mestnimi občinami (Stadtgemeinden), ki pa kljub različnim imenom uživajo enak pravni status.¹¹ Poleg običajnih občin, ki se vključujejo v okraje, ureja avstrijska ustava (tretji odstavek 116. člena) tudi položaj statutarne mesta (Statutar-Stadt), ki je občina s statusom okraja. Zaradi povedanega uvrščamo Avstrijo med

⁸ Več o organih glej v: J. Šmidovnik, op. cit., str. 79–80.

⁹ M. Jovičić, op. cit., str. 149 in J. Šmidovnik, op. cit., str. 51.

¹⁰ Ustavni zakon o državljansko-občinskem pravu Republike Avstrije z dne 1. decembra 1965.

¹¹ M. Jovičić, op. cit., str. 55.

tiste države, ki poznajo različen pravni status občin. Poseben, ustavno opredeljen položaj ima glavno mesto Dunaj, ki je obenem statutarno mesto in federalna enota-dežela (Land). Tako je Dunaj hkrati občina, okraj in dežela, njegovi organi pa so obenem občinski, okrajni in deželni. Ustava ureja položaj Dunaja v členih 108, 109, 111 in 112.

Vmesna enota med občino in deželo je okraj (Bezirk), ki ni širša enota lokalne samouprave, ampak upravno teritorialna enota dežele. Okraj ni pravna oseba in tudi nima javnopravnih pooblastil za izdajanje predpisov, pobiranje davkov . . . Na čelu okraja je funkcionar, imenovan iz centra (okrajni komisar), ki na področju prenesenih pristojnosti nadzoruje delo občine in opravlja naloge, ki mu jih prenese zvezna ali deželna uprava.¹² Položaj okraja ni urejen v ustavi.

Če ni posebej določena pristojnost federacije, je deželna zakonodaja tista, ki ureja občinsko pravo (drugi odstavek 115. člena ustave). 116. člen ustave določa, da se vsaka dežela deli na občine. Te so opredeljene kot področna telesa s pravico do samouprave, hkrati pa so tudi upravno območje. Vsak del ozemlja mora pripadati določeni občini.

2. Funkcije, organi in akti lokalne samouprave

Funkcije

Občina je samostojna gospodarska enota, ki ima pravico, da v skladu s splošnimi zveznimi in deželnimi zakoni poseduje, pridobiva in razpolaga z vsemi vrstami premoženja, pravico voditi podjetje in pravico, da v skladu z ustavno ureditvijo javnih financ samostojno vodi svoj proračun in uvaja dajatve (drugi odstavek 116. člena ustave). 118. člen v prvem odstavku določa, da je pristojnost občine bodisi njena lastna bodisi prenesena iz zveze ali dežele.

Lastna pristojnost obsega poleg zadev, ki so navedene v drugem odstavku 116. člena, še druge zadeve, ki so v izključnem ali pretežnem interesu lokalne skupnosti, ki jo predstavlja občina, in so primerne, da se opravljajo znotraj njenih krajevnih meja. Te zadeve morajo biti v zakonih izrecno določene kot zadeve, ki spadajo v lastno pristojnost občine (drugi odstavek 118. člena). Tretji odstavek 118. člena podrobno določa, katere zadeve so posebej zagotovljene kot lastne pristojnosti občine. Četrti odstavek 118. člena določa, da mora občina zadeve iz lastne pristojnosti opravljati v skladu z zakoni in odloki zveze in dežele z vso odgovornostjo in ne da bi prejemale kakšna navodila ter ne da bi bilo možno kakšno pravno sredstvo na upravne organe zunaj občine.

Župan, člani občinskega predstojništva (mestni sveti, mestni senati) in drugi postavljeni občinski organi so za opravljanje zadev iz občinskih lastnih pristojnosti odgovorni občinskemu svetu (peti odstavek 118. člena).

Na predlog občine lahko deželna vlada oziroma deželni glavar z odlokom prenese opravljanje posameznih nalog z lastnega delovnega področja, če spadajo v deželno pristojnost, na nek državni oblastveni organ. 119. člen ureja preneseno pristojnost. Prenesena pristojnost obsega vse zadeve, ki jih mora občina opravljati v skladu z zveznimi zakoni po nalogu zveze, in tiste, ki jih mora opravljati po nalogu dežele v skladu z deželnimi zakoni po navodilih dežele. Zadeve iz prenesene pristojnosti opravlja župan. Pri tem mora pri zadevah, glede katerih je pristojna

¹² G. Trpin, prav tam in M. Jovičić, op. cit., str. 27.

dežela, upoštevati navodila pristojnih deželnih organov, pri zadevah, glede katerih je pristojna zveza, pa navodila pristojnih zveznih organov.

Mesta z lastnim statutom-statutarna mesta

Pri funkcijah lokalnih enot moramo posebej omeniti statutarna mesta, ki jih ureja tretji odstavek 116. člena. Ta določa, da je občini z najmanj 20.000 prebivalcev treba na njeno zahtevo in v skladu z deželnim zakonom podeliti položaj statutarne mesta. Pri tem ne smejo biti ogroženi deželni interesi. Takšna zakonska določba se razglasi samo s privolitvijo zvezne vlade. Mesto z lastnim statutom obenem opravlja naloge občinske in okrajne uprave. Kot smo že povedali v uvodu, so statutarna mesta občine z dodatnimi pristojnostmi okraja.

Organi

Organe lokalne samoprave ureja ustava v 117. členu. Kot občinski organi so predvideni: občinski svet kot splošno predstavniško telo, ki ga izvolijo volilci občine; občinsko predstojništvo (v mestnih občinah mestni svet), v mestih z lastnim statutom pa mestni senat in župan.

Volitve občinskih svetov morajo biti v skladu z načelom proporcionalnega predstavnštva in načeli enakih, neposrednih, tajnih in osebnih volitev. Volijo lahko vsi državljani Avstrije, ki imajo prebivališče v lokalni skupnosti, kjer se voli občinski svet. Volilni zakon ne sme določiti strožjih pogojev za aktivno in pasivno volilno pravico od tistih, ki veljajo za deželni parlament. Lahko se določi, da aktivna in pasivna volilna pravica za občinski svet ne pripadata osebam, ki živijo v občini manj kot eno leto in če je njihovo bivanje le prehodno. Za volitve v občinske svete se uporabljajo določbe, ki urejajo volitve v deželni parlament. Občinski svet sprejema sklepe z navadno večino navzočih članov sveta, razen če zakon ne določa drugače. Seje občinskega sveta so javne, dopustne pa so tudi izjeme od načela javnosti. Javnost ne sme biti izključena ob sprejemanju občinskega proračuna ali zaključnega računa. Stranke, ki so zastopane v občinskem svetu, imajo glede na svoj delež pravico do zastopstva tudi v občinskem predstojništvu.

Občinske posle opravlja občinski urad (mestni urad) oziroma v mestih z lastnim statutom magistrat. Za direktorja notranjih služb magistrata se postavi pravno usposobljen upravni uradnik. V zadevah z lastnega delovnega področja občine lahko deželni zakonodajalec predvidi neposredno udeležbo volilnih upravičencev v občinskem svetu.

Akti

Akte lokalne samouprave ureja šesti odstavek 118. člena. V zadevah iz lastnega delovnega področja ima občina pravico, da po lastni presoji izdaja uredbe, s katerimi preprečuje dejansko ali potencialno motenje lokalnega javnega reda, ter da kršitev uredb določi kot upravni prestop. Uredbe ne smejo biti v nasprotju z obstoječimi zveznimi in deželnimi zakoni in uredbami.

3. Nadzor nad lokalno samoupravo in druga določila

Nadzor

Pravica do nadzora je opredeljena v 119. a členu ustave. Zveza in dežela izvajata pravico do nadzora nad občinami na ta način, da občina pri opravljanju nalog iz lastne pristojnosti ne krši zakonov in uredb, da ne prekorači svoje pristojnosti in da izpolnjuje naloge, ki ji po zakonu pripadajo.

Nadzorna oblast je upravičena, da je obveščena o vsaki občinski zadevi. Občinski organi so dolžni, da nadzorni oblasti predložijo zahtevane informacije in dopustijo, da opravi preveritve na kraju samem. Kdor meni, da so mu z odločbo kakšnega občinskega organa v zadevi z lastnega delovnega področja občine kršene njegove pravice, lahko po izčrpanju instančne poti v dveh tednih po izdaji odločbe proti temu vloži ugovor pri nadzorni oblasti. Nadzorna oblast mora odločbo, če so z njo pravice oškodovanca kršene, razveljaviti in zadevo vrniti v ponovno obravnavo. Za statutarna mesta lahko pristojna zakonodajala določijo, da ugovor na nadzorno oblast ni mogoč.

Občina mora nadzorno oblast obvestiti o uredbah, ki jih je sprejela. Nadzorna oblast mora uredbe, ki so v nasprotju z zakonom, z uredbo razveljaviti in razloge za to sporočiti občini. Pred sprejemom takšne odločitve mora omogočiti občini, da pove svoje mnenje.

Če pristojna zakonodajala predvidi kot nadzorno sredstvo razpustitev občinskega sveta, pripada ta ukrep deželni vladi, če gre za izvajanje nadzorne pravice s strani dežele, če pa nadzor izvaja zveza, pripada ukrep deželnemu glavarju. Pristojnost nadomestne izvršitve kot sredstva nadzora se omeji na primere brezpogojne nujnosti.

Občina ima v postopku izvajanja nadzora položaj stranke. Zoper nadzorno oblast se lahko pritoži na upravno in ustavno sodišče. Določbe o nadzoru se uporabljajo tudi za občinske zveze.

Pokrajinska zveza občin (Gebietsgemeinde)

120. člen ustave predvideva možnost ustanavljanja pokrajinskih zvez občin, kar pa se v praksi ni uresničilo. Za ureditev teh zadev je pristojna zvezna ustavna zakonodajala, za izvedbo pa deželna zakonodajala.

Občinska zveza (Gemeindevorband)

Povezovanje občin v občinske zveze ureja ustava v 116. a členu. Za opravljanje posameznih nalog z lastnega delovnega področja se lahko občine z dogovorom združijo v zvezo občin. Za sklenitev takega dogovora je potrebna odobritev nadzorne oblasti. Odobritev se da z uredbo, če dogovor ustreza določbam zakona, če opravljanje oblastvenih nalog po zvezi občin ne ogroža funkcije udeleženih občin kot samoupravnih teles in če je opravljanje nalog občin kot nosilk zasebnih pravic po zvezi občin v interesu iz razlogov smotrnosti, gospodarnosti in varčnosti.

4. Sklepna ugotovitev o ustavni ureditvi lokalne samouprave v Avstriji

Avstrijska ustava zelo podrobno ureja lokalno samoupravo. Za lokalno samoupravo je značilno, da je pod močnim nadzorom osrednje uprave, kar je razvidno iz številnih nadzornih pristojnosti, ki jih imajo nadzorni organi.

Vse občine (razen Dunaja in statutarnih mest) imajo enak položaj in iste organe ter strukturo, kar zagotavlja enotnost sistema državne uprave, v katerega je vključena tudi občina. To pa zmanjšuje vlogo lokalne samouprave in stopnjo njene avtonomnosti, saj je večina pristojnosti pridržana osrednji upravi, ki jih izvaja preko svojih teritorialno dislociranih enot in tudi preko občinske uprave. Za statutarna mesta je značilno, da imajo poleg pristojnosti občine še status okraja.

V. Anglija

1. Pravna ureditev lokalne samouprave v Angliji

Angleški ustavni dokumenti nimajo nobenih določb o lokalni samoupravi. Temeljni pravi akti, s katerimi je urejena lokalna samouprava, so zakoni. Ti so lahko splošni (General Acts) ali lokalni (Local Acts).¹³ Prvi se nanašajo bodisi na vse enote lokalne samouprave bodisi na določeno vrsto enot ali na delovanje posameznih služb lokalne samouprave. Splošni zakoni so lahko obligatorni (Obligatory Acts), permisivni (Permissive Acts) ali adoptivni (Adoptive Acts). Splošno zavezujoči so le obligatorni. Za adoptivne je značilno, da se uporabljajo, če jih lokalne oblasti sprejmejo. Če jih ne sprejmejo, tudi niso obvezujoči. Permisivni nekaj dopuščajo in od lokalnih organov je odvisno, ali bodo zakonsko pooblastilo uporabili ali ne.

Lokalni zakoni so ena od oblik individualnih zakonov (Private Bills), ki so sprejeti v interesu ali v korist ene ali več oseb. Sprejem teh zakonov zahtevajo predvsem lokalne oblasti. Z njimi se posamičnim lokalnim oblastem dajo določene pristojnosti, ki ustrezajo specifičnim potrebam lokalnih enot. Sprejemajo se po posebnem postopku. Lokalne oblasti nimajo nobenih izvernih funkcij upravljanja, ki bi obstajale mimo odločitev parlamenta. Lokalna samouprava v Angliji je v celoti kreacija parlamenta.¹⁴ To pomeni, da morajo biti vse funkcije in pristojnosti lokalnih oblasti predvidene v zakonih, ki jih sprejema parlament. Povedano ne pomeni, da so vse funkcije prenesene. Nasprotno, vse funkcije so lastne lokalni samoupravi, ki jih opravlja v svojem imenu in na svoj račun in ki pripadajo samo njej. V nobenem primeru ne gre za prenos oziroma delegacijo pristojnosti osrednjih organov na lokalne.

Drugi pravni viri, ki urejajo lokalno samoupravo, so podzakonski akti (Statutory Instruments), praviloma common lawa, običaji in akti lokalne samouprave, ki so statuti (Standing Orders) in lokalni predpisi (By-laws).¹⁵

¹³ M. Jovičić: SISTEM LOKALNE SAMOUPRAVE U ENGLESKOJ, ŠVEDSKOJ I ŠVAJCARSKOJ, Savremena administracija, Beograd 1963, str. 45.

¹⁴ J. J. Clarke: THE LOCAL GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM, Pitman & Sons, London 1955, str. 1; J. Šmidovnik, op. cit., str. 38–40 in M. Jovičić, op. cit., str. 175.

¹⁵ L. Golding: LOCAL GOVERNMENT, The English Universities Press, London 1959, str. 42; M. Jovičić, op. cit., str. 48–49 in J. J. Clarke, op. cit., str. 1–9.

1. Splošna načela o lokalni samoupravi

Do ustavnih sprememb iz 1974. leta je bila lokalna samouprava na Švedskem izključno zakonsko urejena.¹⁶ Splošni zakoni so urejali organizacijo in delovanje občin (poseben zakon o občinah, poseben o okrožnih občinah in poseben o občini mesta Stockholm ter nekateri drugi). Na drugi strani so posebni zakoni urejali pristojnosti lokalnih enot po posameznih področjih (npr. zakon o javnem zdravju, zakon o otroškem skrbstvu, zakon o gradnji in urejanju mest in številni drugi).

Instrument of Government iz 1974. leta kot eden od ustavnih aktov, ki sestavljajo švedsko ustavo,¹⁷ ureja temeljna načela lokalne samouprave. Občinski in okrožni sveti so upravičeni, da predpisujejo davke. Odločanje v občinah in okrožnih občinah pripada izvoljenim predstavniškim telesom.¹⁸ Drugi ustavni akt, Act of the Riksdag, naj bi urejal organizacijo in dejavnost ter druge pristojnosti in dolžnosti lokalnih oblasti.¹⁹

Podrobneje je lokalna samouprava urejena z zakoni. Local Government Act iz 1977. leta je nadomestil več splošnih zakonov, ki so urejali posamezne enote lokalne samouprave ter položaj Stockholma in drugih večjih mest, ki so hkrati navadne in okrožne občine.²⁰

Posebni zakoni pa urejajo pristojnosti lokalnih enot po posameznih področjih (npr. zakon o izobraževanju, planiranju in gradnji, socialnih službah in drugi).

Občine izdajajo dve vrsti normativnih aktov: pravilnike in lokalne predpise.

2. Sklepna ugotovitev o ustavni ureditvi lokalne samouprave na Švedskem

Švedska ustava ureja le temeljna načela lokalne samouprave, podrobnejša ureditev pa je prepuščena zakonodaji.

Za dvostopenjsko samoupravo je značilno, da med obema stopnjama ni hierarhije, ampak delitev pristojnosti. Čeprav se občine delijo na mestne in podeželske, spada Švedska bolj med tiste države, ki poznajo enoten status občin, saj so razlike med obema vrstama občin zelo majhne. Mesta imajo hkrati status navadnih in okrožnih občin. Obseg dejavnosti lokalne samouprave je zelo širok. Nadzor države je po drugi strani dokaj omejen, kar je dodatni razlog za močno avtonomijo švedske lokalne samouprave.

VII. Sklep

Če primerjamo opisane ureditve, vidimo, da le avstrijska ustava obširno in podrobno ureja lokalno samoupravo. Ustave preostalih držav z izjemo Anglije, kjer lokalna samouprava ni ustavno urejena, določajo le temeljna načela in izhodišča ureditve lokalne samouprave, podrobnejša ureditev je prepuščena zakonom in drugim predpisom.

¹⁶ M. Jovičić, op. cit., str. 61.

¹⁷ A. Gustafsson: LOCAL GOVERNMENT IN SWEDEN, The Swedish Institute, Uddevalla 1988, str. 15–16.

¹⁸ A. Gustafsson, op. cit., str. 16.

¹⁹ A. Gustafsson, op. cit., str. 16.

²⁰ A. Gustafsson, op. cit., str. 35–38.

Lokalna samouprava v Avstriji je enostopenjska, v Italiji, na Švedskem in Zvezni republiki Nemčiji je dvostopenjska,²¹ v Angliji pa obenem eno-, dvo- in tristopenjska.²²

Funkcije samoupravnih enot so obširno urejene le v avstrijski ustavi. Ta opredeljuje področje lastnih pristojnosti lokalnih organov in njihov način izvajanja, posebej pa urejuje preneseno pristojnost in način njenega izvajanja. Italijanska ustava določa, da imajo občine in pokrajine svoje lastne kakor tudi prenesene funkcije. Obe vrsti funkcij sta opredeljeni v zakonu o ureditvi lokalne samouprave iz 1990. leta.

Nemška ureditev določa univerzalno pristojnost občine za opravljanje vseh javnih zadev lokalnega pomena, podrobneje pa funkcije lokalnih enot ureja zakonodaja. Švedski ustavni dokumenti o funkcijah določajo le, da so lokalne enote upravičene do predpisovanja davkov. Podrobneje bo funkcije urejal Act of the Riksdag.²³

Ustave Italije, Nemčije in Švedske ne določajo organov lokalne samouprave. Podrobneje ureja organska avstrijska ustava.

Akti lokalne samouprave niso določeni z ustavo v italijanski, nemški in švedski ureditvi. Le avstrijska ureditev vsebuje določbo o aktih lokalnih organov.

Ustavi Nemčije in Švedske ne urejata nadzora nad organi in akti lokalne samouprave. Italijanska ustava ima le splošno določbo o nadzoru nad lokalno samoupravo, ki je podrobneje urejen v zakonu. Tako kot pri preostalih institutih je tudi glede nadzora najbolj izčrpna avstrijska ustava, ki podrobno določa oblike nadzora kot tudi nadzorne organe.

Iz primerjalnega pregleda lahko povzamemo, da avtonomnost lokalne samouprave nasproti državi oziroma osrednji oblasti v opisanih ureditvah ni odvisna od tega, v kakšnem obsegu ustava ureja lokalno samoupravo. Prav za Anglijo, ki nima ustavnih določb o lokalni samoupravi, in Švedsko, ki je šele pred kratkim z ustavo uredila nekatere najbolj temeljne institute lokalne samouprave, je značilna visoka stopnja avtonomije lokalne samouprave. Na drugi strani je za avstrijsko lokalno samoupravo, ki je najboljše urejena v ustavi, ter italijansko, ki je podrobneje urejena z ustavo kot angleška in švedska, značilna nižja stopnja avtonomije v primerjavi z Anglijo in Švedsko.

Avtonomnost lokalnih enot je odvisna predvsem od obsega in vsebine pristojnosti, ki pripadajo lokalnim organom, od vrste aktov, ki jih lokalni organi lahko sprejemajo, ter od oblike in vsebine nadzora, ki ga nad lokalnimi organi in njihovimi akti izvaja osrednja oblast preko ustreznih nadzornih organov. Ker opisane ureditve, razen avstrijske, ta vprašanja urejajo zgolj načelno oziroma jih sploh ne urejajo ter podrobnejšo ureditev prepuščajo zakonom in drugim predpisom, tudi vsebinska primerjava teh ustavnih ureditev ne pokaže stopnje avtonomije lokalnih enot v posameznih državah. Kot smo že omenili, je izjema avstrijska ustava, ki podrobno urejuje opisana vprašanja in tako določa, kakšna je avtonomija lokalne samouprave.

Pregled ustavnih ureditev lokalne samouprave v naštetih evropskih državah lahko končamo z ugotovitvijo, da obseg avtonomnosti lokalnih enot ni opredeljen

²¹ V Zvezni republiki Nemčiji imajo nekatere dežele tudi tretjo stopnjo lokalne samouprave. Več o tem glej: J. Šmidovnik, op. cit., str. 50.

²² L. Golding, op. cit., str. 22.

²³ A. Gustafsson, op. cit., str. 16.

toliko v ustavah posameznih držav kolikor v zakonih in drugih predpisih, ki natančneje izpeljujejo in opredeljujejo načelne in splošne ustavne določbe. Vsekakor pa je dejstvo, da je lokalna samouprava urejena prav v ustavi in ne kakšnem nižjem pravnem aktu, najpomembnejše pravno zagotovilo za njen obstoj in delovanje.

KATARINA KRESAL*

Nekatera vprašanja sistema kolektivnih pogodb pri nas

Kolektivna pogodba je avtonomen, splošen, pisni sporazum med delavsko strokovno organizacijo – sindikatom in delodajalcem – med delodajalci ali njihovim združenjem o splošnih delovnih razmerah, pravicah in dolžnostih iz delovnega razmerja ter medsebojnih pravicah in dolžnostih samih pogodbenih strank, katere učinek je v normativnem delu za udeležence neposreden in prisilnopraven.

Glavne značilnosti kolektivne pogodbe so:

- ne gre za državnoprisilni akt, temveč za prostovoljni pogodbeni dogovor, ki nastane s soglasjem obeh pogodbenih strank,
- pogodbeni strani sta predstavnik delavcev (praviloma sindikalna organizacija) in predstavnik delodajalcev (en ali več delodajalcev ali njihova združenja),
- gre za splošen akt, saj vsebuje splošne norme o delovnih razmerah; uporabljajo se šele s sklenitvijo individualnih pogodb o delu med konkretnim delavcem in konkretnim delodajalcem,
- določbe o delovnih razmerah imajo naravo zakonske norme; na individualno pogodbo o delu učinkujejo neposredno ne glede na voljo pogodbenikov,
- pogodba vsebuje delovnopravne in obligacijskopravne določbe – splošne delovne razmere (normativni del) in medsebojne pravice in dolžnosti pogodbenih strank (obligacijski del),
- sklepajo se lahko na različnih ravneh (podjetje, dejavnost, določeno območje), zato govorimo o mreži ali sistemu kolektivnih pogodb,
- zakonodaje zahtevajo za te pogodbe obvezno pisno obliko.

V zvezi s pravno naravo kolektivne pogodbe je treba omeniti, da sodobnejši pristopi opredeljujejo kolektivno pogodbo glede oblike, nastanka in vsebine kot obligacijsko pogodbo, ki je rezultat sporazumno izražene volje dveh pogodbenih strank, katere učinek pa presega učinek navadne pogodbe. Pogodba ne ustvarja učinkov samo med pogodbenima strankama (inter partes), temveč tako kot vsi zakonski prepisi za vse (erga omnes). Z zgodovinskega vidika ne gre zanikati, da so določbe kolektivne pogodbe avtonomen vir delovnega prava; s sindikalnim bojem so si delavci v kolektivnih pogodbah zagotavljali vedno višjo raven delavske zaščite, ki je potem postopoma prehajala v delovnopravno zakonodajo.

Po naši pozitivnopravni ureditvi je kolektivna pogodba izgubila mnoge klasične značilnosti. Zakonsko je določena kontrahirana dolžnost, kar pomeni, da je izključena avtonomna volja glede same sklenitve. Zakonsko je določen postopek reševanja kolektivnih sporov, kar posega v postopek sklepanja kolektivne pogodbe. Problematična je določitev delodajalske strani v družbenolastninskih organiza-

* Katarina Kresal, dipl. iur., samostojna svetovalka na Republiškem zavodu za zaposlovanje.

cijah in s tem v zvezi izbira pogodbenne stranke in zakonska nedoločena kolektivnopogodbene sposobnosti delojemalske strani – določitev statusa sindikata in reprezentativnih sindikatov. Zakonsko je določena vsaj tretjina vsebine kolektivne pogodbe, kar izključuje avtonomnost strank. Glede na to da ZDR stalno napotuje na kolektivno pogodbo in da mnoge zakonsko določene pravice in obveznosti iz delovnega razmerja niso uresničljive brez natančnejše določitve s kolektivno pogodbo, lahko pravzaprav govorimo o delegiranju zakonodajne funkcije kolektivnopogodbenim strankam.

Namen razprave je razčlenitev in osvetlitev omenjenih vprašanj novega sistema kolektivnih pogodb; analiza naše pozitivnopravne ureditve in prakse je dopolnjena s prikazom ureditve omenjenih vprašanj v tujih sistemih, predvsem v nemškem in avstrijskem.

1. Osebna in stvarna veljavnost kolektivne pogodbe

Pogodbene stranke z določitvijo osebne in stvarne veljavnosti neke kolektivne pogodbe določijo, za katere udeležence se bodo določbe kolektivne pogodbe uporabljale. Vprašanje pa je, ali zakonodaja veže osebno in stvarno veljavnost kolektivne pogodbe na članstvo udeležencev v delodajalskih in delojemalskih združenjih, ki so določeno kolektivno pogodbo sklenila, ali pa določena kolektivna pogodba velja za vse s kolektivno pogodbo določene udeležence, ne glede na to ali so člani pogodbenih strank ali ne.

Nemška ureditev veže osebno in stvarno veljavnost na članstvo v delodajalskih in delojemalskih združenjih, ki so kolektivno pogodbo sklenila. Nemški Tarifvertragspesetz (zakon o kolektivnih pogodbah, v nadaljevanju TVG¹ v 3. členu določa, da kolektivna pogodba veže samo člane kolektivnopogodbenih strank. To pomeni, da se lahko norme kolektivne pogodbe uporabljajo le za tista delovna razmerja, pri katerih sta tako delodajalec kot delojemalec člana pogodbenih strank, ki sta kolektivno pogodbo sklenili. Izjema velja le za tiste določbe kolektivne pogodbe, ki govorijo o »vprašanih podjetja in pravicah s področja urejanja podjetja«, za katerih uporabo zadostuje delodajalčeva pogodbeno vezanost.

Vežanost osebne in stvarne veljavnosti na članstvo delodajalcev in delojemalcev pozna izjemo: gre za institut splošne obveznosti, ki ga določa 5. člen TVG. Po tem členu lahko zvezni minister za delo in socialni razvoj s soglasjem odbora, ki je sestavljen iz treh predstavnikov krovnih organizacij tako delodajalcev kot delojemalcev, na zahtevo ene od pogodbenih strank razglasi neko kolektivno pogodbo za splošno obvezno. Minister lahko omenjeno pravico uporabi za premostitev težkega socialnega položaja in za taksativno naštete primere.

Podobno ureditev, kot je nemška, torej vezanost osebne veljavnosti na članstvo v sindikatu, ki je kolektivno pogodbo podpisal, poznajo tudi druge evropske ureditve, npr. Francija in Švedska. Po drugem sistemu kolektivna pogodba velja za vse delavce, zaposlene v nekem podjetju, ne glede na to kateremu sindikatu pripadajo in ne glede na to ali so sploh sindikalno organizirani (ZDA, Avstrija).

Avstrijska ureditev določa, da kolektivna pogodba velja za vse delodajalce, ki so člani delodajalske organizacije, ki je pogodbo sklenila. Znotraj podjetij teh delodajalcev pa velja za vse delojemalce, ne glede na to ali so sindikalno organizirani ali ne.

Zakon o delovnih razmerjih (ZDR; Ur. l. RS, št. 14/90, 5/91) izrecno določa obseg osebne veljavnosti, in sicer v 3. odst. 112. člena: »Kolektivna pogodba velja

za vse delavce, ki delajo v organizacijah in pri delodajalcih v Republiki Sloveniji, in se lahko neposredno uporabljajo.«

Z vidika osebne veljavnosti je omenjena določba pomembna zaradi tega, ker izenačuje delavce, ki so člani sindikata, ki je sklenil kolektivno pogodbo, s tistimi, ki so člani drugih sindikatov ali sploh niso sindikalno organizirani; *ZDR torej osebne veljavnosti ne veže na članstvo.*

Drugo vprašanje je, katere delavce je želel ZDR zajeti s 3. odst. 112. člena. Ali je hotel ZDR samo izrecno določiti, da ne veže osebne veljavnosti na članstvo, ali pa je hotel izrecno razširiti veljavnost tudi na poslovodne organe, delavce s posebnimi pooblastili ter vrhunske strokovnjake in druge podobne skupine delavcev. Določitev osebne veljavnosti kolektivne pogodbe za vse skupine razmerij in nedeljenja delavcev na umske in fizične, na delavce in nameščence. Predvsem praksa bo pokazala, ali bodo kolektivne pogodbe veljale tudi za vodilne delavce in če bodo, v kakšnem obsegu.

Vprašanje je tudi, ali je mislil ZDR z »vsemi delavci« tudi tiste, ki delajo v Republiki Sloveniji, vendar so zaposleni pri organizacijah oziroma delodajalcih, ki nimajo sedeža v tej republiki. Vsekakor bi bila taka razširitev smotrna, ker bi tako izenačili pravice delavcev še zlasti z vidika njihove materialne in socialne varnosti. In kaj je z delavci, ki ne delajo v Republiki Sloveniji, so pa zaposleni pri organizacijah oziroma delodajalcih, ki imajo sedež v tej republiki?

Zakonsko nedoločeno so v *praksi* konkretizirale pogodbene stranke same.

Stvarna veljavnost Splošne kolektivne pogodbe za gospodarstvo (SKPG; Ur. l. RS, št. 31/90) obsega:

1. vse subjekte (upravne in fizične osebe), ki opravljajo gospodarsko dejavnost in imajo sedež ali »poreklo« v Republiki Sloveniji (člani Gospodarske zbornice Slovenije; GZS²;

2. vse subjekte, ki opravljajo gospodarsko dejavnost in niso člani GZS, če njihovi delavci trajno opravljajo delo v Republiki Sloveniji. Ker so vsi gospodarski subjekti, ki imajo sedež v Republiki Sloveniji, člani GZS, so tu mišljene tiste gospodarske organizacije in delodajalci, ki so sestavni deli tujih gospodarskih subjektov (ki imajo sedež zunaj Republike Slovenije) in katerih delavci trajno opravljajo delo v Republiki Sloveniji.

Stvarna veljavnost SKPG je zelo široka in v praksi je realno pričakovati kolizijske konflikte med kolektivnimi pogodbami v posameznih jugoslovanskih republikah.

Osebna veljavnost SKPG je zelo široka in v praksi je realno pričakovati kolizijske konflikte med kolektivnimi pogodbami v posameznih jugoslovanskih republikah.

Osebna veljavnost SKPG je določena po istem načelu kot njena stvarna veljavnost. SKPG je zapolnila zakonsko nedoločeno osebno veljavnosti kolektivne pogodbe za vodilne delavce. Določa, da za to skupino delavcev ne veljajo določbe njenega tarifnega dela; to pravzaprav ni v skladu z ureditvijo drugih držav, kjer imajo omenjeni delavci sicer precej višje osebne prejemke in druge oblike motivacije kot drugi delavci, vendar zato tudi večje odgovornosti in obveznosti kot drugi delavci in zato zaščita njihovih pravic in obveznosti s kolektivno pogodbo ne pride v poštev in zanje tudi ne velja. Če so pogodbene stranke želele zaščititi s kolektivno pogodbo tudi vodilne delavce, pravzaprav ni logično, zakaj so jih izključile iz veljavnosti tarifnega dela; plačilne skupine so takšne, da omogočajo uvrstitev del vodilnih delavcev, poleg tega pa so pravice tarifnega dela le minimum pravic in so lahko z individualno pogodbo o zaposlitvi določene boljše.

Tarifni del je precej obširnejši kot le določitev osebnih dohodkov in drugih osebnih prejemkov: npr. določitev primerov odsotnosti z dela s pravico do nadomestila osebnega dohodka. Zato obstaja nevarnost, da ostanejo vodilni delavci brez te in drugih pravic, določenih v tarifnem delu, če njihove individualne pogodbe o zaposlitvi ne bodo ustrezno natančno določile omenjenih pravic.

2. Določitev pogodbenih strank

Kolektivne pogodbe se sklepajo bodisi za eno podjetje ali več podjetij bodisi za dejavnost ali celotno nacionalno gospodarstvo. Pri sklepanju takega dogovora ne morejo neposredno sodelovati vsi z dogovorom zajeti udeleženci. Vprašanje je, kdo je pooblaščen, ali bolje, kdo je sposoben pogajati se in skleniti tak dogovor.

Po nemški ureditvi je lahko pogodbeni stranka na strani delojemalcev en sindikat, več sindikatov, če skupaj sklepajo kolektivno pogodbo z nasprotno stranjo, ter krovne organizacije sindikatov (konfederacije), če sklepanje kolektivnih pogodb spada v njihovo s statutom določeno delovno področje. Na strani delodajalcev je lahko pogodbeni stranka posamezen delodajalec (podjetniška kolektivna pogodba), eno ali več združenj delodajalcev ter krovne organizacije, če je tako določeno v njihovih statutih.

Združenja delodajalcev morajo izpolnjevati določene predpostavke, da bi bila pogodbeno sposobna: nastati morajo prostovoljno in neodvisno zastopati interese delodajalcev.

Nemški TVG imenuje za delojemalsko stranko *izrecno sindikat*. Da ne gre le za pojmovni, temveč predvsem vsebinski pomen, dokazuje primer iz nemške sodne prakse. Zvezno sodišče za delovne odnose je razveljavilo kolektivno pogodbo, ki jo je sklenila Strokovna zveza katoliških gospodinjskih pomočnic (zveza je odklanjala delavski boj kot sredstvo za doseg delavskih interesov), z obrazložitvijo, da so pogodbeno sposobne samo take organizacije, ki so v skrajnem primeru pripravljene in sposobne uveljaviti delavske interese tudi z delavskim bojem (sodba z dne 19. 2. 1962 – 1 ABR 14/60).

Po avstrijski ureditvi so lahko stranke kolektivnih pogodb prostovoljna svobodna združenja delojemalcev in delodajalcev (delavski sindikati in ustrezna združenja delodajalcev) ter zakonske obvezne organizacije delojemalcev in delodajalcev (delavska in gospodarska zbornica). V nobenem primeru ne more biti stranka na strani delojemalcev sindikat, ki bi ga ustanovil podjetnik – »rumeni sindikat«³, in sindikat, ki bi se odcepil od matičnega sindikata – frakcijski sindikat.

V praksi sklepajo kolektivne pogodbe na strani delodajalcev praviloma ustrezne gospodarske zbornice, medtem ko na strani delojemalcev v splošnem nastopa Zveza avstrijskih delavskih sindikatov (Österreichische Gewerkschaftsbund – OGB) oziroma njeni strokovni sindikati; ti niso samostojni, so le organi OGB. Podobno kot za nemško prakso je tudi za avstrijsko značilno, da so glavna sklenjenih kolektivnih pogodb kolektivne pogodbe za posamezne dejavnosti oziroma »branžne« kolektivne pogodbe.

Po zakonodaji predvojne Jugoslavije so bile pogodbene stranke na strani delodajalcev posamezen podjetnik ali prostovoljno združenje delodajalcev ene ali več sorodnih strok in na strani delojemalcev strokovna delavska organizacija – sindikati.

Zakon je izrecno prepovedoval sklepanje kolektivnih pogodb prisilnim organizacijam obeh strani. Tako ureditev je določal Zakon o obratih⁴, paragraf 209;

dopolnila jo je Uredba⁵ z določilom, da smejo biti stranke tudi prisilne organizacije delodajalcev, vendar le, če ni pristojnih svobodnih delodajalskih strokovnih organizacij.

Pogodbene stranke povojne jugoslovanske zakonodaje so bile na strani delodajalcev GZ oziroma drugo splošno združenje delodajalcev in na strani delojemalcev pristojni sindikat.

ZDR določa pogodbene stranke pogodbeno kot Zakon o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja (TZPDR; Ur. l. SFRJ, št. 60/89, 42/90), in sicer v 113. in 114. členu:

1. za območje republike ali za posamezno dejavnost na delodajalski strani GZS oziroma drugo splošno asociacijo organizacij oziroma delodajalcev in na delojemalski strani sindikat;

kolektivno pogodbo za delavce, zaposlene v organizacijah s področja družbenih dejavnosti, v organih družbenopolitičnih skupnosti in v političnih organizacijah, družbenih organizacijah ter v drugih organizacijah in društvih, sklepa jo sindikati in pristojni organi DPS oziroma asociacije teh organizacij in društev;

2. za posamezno organizacijo oziroma delodajalca na delodajalski strani organ upravljanja organizacije oz. delodajalca in na delojemalski strani sindikat;

3. za območje ene ali več občin za delavce pri zasebnih delodajalcih na delodajalski strani ustrezno asociacijo oziroma pristojni organ občine in na delojemalski strani pristojni sindikat.

V družbena podjetja, ki so podlaga nacionalnega gospodarstva tako po številu zaposlenih kot po ustvarjenem dohodku, šele uvajamo delovni odnos kot dvostransko razmerje, zato bi na tej stopnji razvoja težko govorili o delojemalski in delodajalski strani; določitev obeh strani in pogodbenih strank je tako eno izmed glavnih vprašanj novega sistema kolektivnih pogodb.

3. Delodajalec v sistemu družbene lastnine

Najbolj očitno se ta problematika kaže na najnižji ravni sistema kolektivnih pogodb, pri podjetniški kolektivni pogodbi. ZDR določa, da je pogodbeni stranka na delodajalski strani pri kolektivni pogodbi za posamezno organizacijo ali delodajalca organ upravljanja organizacije oziroma delodajalec. Poudariti je treba, da je pogodbeni stranka vedno delodajalec (več delodajalcev, združenje), drugo pa je vprašanje, kdo v njegovem imenu uresničuje delodajalsko funkcijo; navadno jo uresničuje upravljaec – direktor. Zakonodajalec je določil organ upravljanja organizacije kot možno pogodbeno stranko zaradi tega, ker v družbenolastninskih organizacijah težko govorimo o delodajalcu in lažje o organu upravljanja (to pa je delavski svet).

V dosedanjem sistemu družbene lastnine lahko delavskemu sindikatu stoji nasproti kot pogodbeni stranka pri pogajanjih in sklepanju podjetniške kolektivne pogodbe le delavski svet delovne organizacije kot organ upravljanja in s tem dejanski uresničevalec lastniške funkcije v podjetju. Direktor je lahko pogodbeni stranka, le če ga delavski svet za to pooblasti. V takšnih razmerah kolektivne pogodbe niso prava oblika za urejanje delovnega razmerja; če bi jih kljub neustreznosti sklepali (sklepali pa bi jih v tem primeru delavci sami s seboj), bi imele enako naravo in vsebino kot samoupravni sporazumi. Zato je neustrezno razmišljati

o kolektivnih pogodbah, dokler samoupravno gospodarstvo ne bo bodisi prestrukturirano v kapitalske družbe bodisi podržavljeno oziroma dokler družbena lastnina ne bo olastninjena.

4. *Gospodarska zbornica kot pogodbeni stranka*

ZDR določa GZ kot pogodbeno stranko na delodajalski strani na naslednjih ravneh sistema kolektivnih pogodb (izvzete so kolektivne pogodbe, sklenjene po členu 114/2):

- splošna kolektivna pogodba za območje republike,
- kolektivne pogodbe za posamezne dejavnosti.

Vprašanje je, ali je Gospodarska zbornica Slovenije prava in dokončna pogodbeni stranka, ali je to funkcijo dobila, ker ob sklepanju splošne kolektivne pogodbe na ravni nacionalnega gospodarstva preprosto ni bilo mogoče najti drugega podpisnika na delodajalski strani.

Gospodarska zbornica lahko opraviči svojo vlogo pogodbene stranke na delodajalski strani, le če je v novi ureditvi spremenila svojo naravo; če se je iz prejšnje asociacije splošnih, družbenoekonomskih interesov spremenila v asociacijo izključno delodajalskih interesov.

Nov republiški zakon (Zakon o Gospodarski zbornici Slovenije, Ur. l. RS, 14/90) opredeljuje Gospodarsko zbornico Slovenije kot samostojno strokovno-poslovno organizacijo, v katero se obvezno včlanijo vse oblike pravnih in fizičnih oseb gospodarske dejavnosti in vse oblike združnega organiziranja v kmetijstvu in gozdarstvu. Namen zbornice je razvijanje tržnega gospodarstva, svobodnega podjetništva in spodbujanje konkurence. Med pristojnostmi, ki ji jih podeljuje zakon, je tudi sklepanje kolektivnih pogodb. V zbornici se kot oblike delovanja in odločanja za dejavnosti oziroma področja ustanovijo sekcije in panožne organizacije, za območja pa enote zbornice. Tako nastopa kot podpisnik kolektivne pogodbe za določeno dejavnost ustreznih sekcij zbornice.

Druge ureditve različno urejajo kolektivnopogodbeno sposobnost takih asociacij, kot je naša gospodarska zbornica.

Predvojna jugoslovanska zakonodaja ni dovoljevala sklepanja kolektivnih pogodb prisilnim združenjem oziroma asociacijam. Šele uredba je dala to sposobnost prisilnim organizacijam delodajalcev, vendar samo če ni bilo pristojnih svobodnih delodajalskih strokovnih organizacij. Delavske zbornice kot prisilne razredne predstavnice delavcev te sposobnosti niso imele.

Nemška ureditev ne daje sposobnosti sklepanja kolektivnih pogodb zakonsko prisilnim, splošnogospodarskim združenjem, temveč imajo to sposobnost le svobodna združenja delodajalcev.

Avstrijska ureditev je drugačna od nemške. Kolektivnopogodbena sposobnost daje tako zakonskoprisilnim asociacijam kot svobodnim. Vendar se avstrijska ureditev loči tudi od naše, ker pozna zakonskoprisilne asociacije na obeh straneh; na delodajalski strani so gospodarske zbornice (Handelskammern), na delojemalski strani so delavske zbornice (Arbeiterkammern). Obstajajo še stanovske zbornice (npr. zdravniška, notarska, odvetniška, lekarniška), katerih posebnost je, da jim pripadajo vse osebe, ki opravljajo določen poklic, ne glede na to ali so delodajalci ali delojemalci. Med zbornicami so gospodarske zbornice v praksi pogostejši kolektivni partner, medtem ko delavske zbornice redkeje nastopajo kot pogodbeni stranke.

Naša ureditev določa prisilno združenje kot pogodbeno stranko le na delodajalski strani (gospodarska zbornica). Povsem nelogično je, da naš sistem ne zagotavlja istovrstnih institucij za zaščito tako delodajalskih kot delojemalskih interesov.

5. Država kot pogodbeno stranka

ZDR določa državo kot pogodbeno stranko na strani delodajalcev v dveh primerih:

– v 113. členu določa, da je delodajalska pogodbeno stranka kolektivne pogodbe, sklenjene za območje ene ali več občin za delavce pri zasebnih delodajalcih, ustrezná asociacija oziroma pristojni organ občine,

– v 114. členu določa, da je delodajalska pogodbeno stranka kolektivne pogodbe za delavce, zaposlene v organizacijah s področja družbenih dejavnosti, v organih družbenopolitičnih skupnosti in v političnih organizacijah, družbenih organizacijah ter v drugih organizacijah in v društvih, pristojni organ družbenopolitične skupnosti oziroma organizacije ali asociacije teh organizacij ali društev.

Vprašanje je, kaj je imel zakonodajalec v mislih, ko je v 113. členu določil kot pogodbeno stranko poleg asociacije delodajalcev tudi državo. Osnutek kolektivne pogodbe med delavci in zasebnimi delodajalci na ravni republike predvideva za delodajalsko pogodbeno stranko Zvezo obrtnih združenj Slovenije. Nobenega razloga ni, da ne bi bila tudi na občinskih ravneh podpisnica ustrezne asociacije delodajalcev, saj je legitimnejši predstavnik interesov zasebnih delodajalcev kot pa država.

V drugem primeru gre za bolj zapleteno vprašanje; gre za vprašanje sklepanja kolektivnih pogodb za organizacije z negospodarsko dejavnostjo in za javne ustanove, ki opravljajo dejavnosti upravne narave, oziroma za državno upravo.

Na prvi pogled se zdi nesmiselno, da država kot pogodbeno stranka na delodajalski strani ureja delovna razmerja s kolektivnimi pogodbami; država vendar lahko uredi delovne odnose zakonsko oziroma heteronomno. Vendar bi bili ob heteronomnem urejanju delovnih razmerij delavci, zaposleni v organizacijskih oblikah z negospodarskimi dejavnostmi, v slabšem položaju v primerjavi z drugimi delavci, saj ne bi imeli nobenih možnosti za soodločanje pri urejanju delovnih razmerij.

Problem heteronomnega in avtonomnega urejanja delovnih razmerij je še posebej izrazit v državni upravi. Za vse sisteme je značilno, da država ureja položaj delavcev v državnih organih tudi z avtonomnimi, npr. kolektivno pogodbenimi normami. Vendar analize Mednarodne organizacije dela nakazujejo razvoj v smeri uveljavljanja kolektivnega dogovarjanja tudi na tem področju; uveljavilo se je že v Kanadi, ZDA, v Evropi pa npr. v Franciji in na Švedskem, ne pa npr. v Nemčiji, Avstriji in Švici.⁶ Naša pozitivnopravna ureditev je glede tega vprašanja nedorečena. ZDR predvideva kolektivno dogovarjanje tudi v državni upravi. V omenjenem 114. členu namreč določa pogodbeno stranke za ta primer kolektivnega dogovarjanja. Drugače kot ZDR pa Zakon o delavcih v državnih organih (ZDDO; Ur. l. SR, št. 15/90) ne predvideva kolektivnih pogodb kot sredstva za urejanje delovnih razmerij in osebnih dohodkov.

Glede na to da naša delovnopravna ureditev temelji na načelu enotnosti delovnih razmerij in ne na različnih režimih – tipih delovnih razmerij, je nujno treba priznati pravico do kolektivnega dogovarjanja vsem delavcem, ne glede na to kje so zaposleni.

6. Sindikalni pluralizem

ZDR določa sindikat kot pogodbeno stranko na delojemalski strani za vse ravni v sistemu kolektivnih pogodb.

Žal zakonodaja ni določila, kateri sindikati lahko sklepajo kolektivne pogodbe, niti ni določila, katere delavske organizacije imajo lahko status sindikata in kako se ta status pridobi. Pravna praznina omogoča in povzroča kaotičen razvoj sindikalnega pluralizma.

Sindikalni pluralizem je za nas novost; po prejšnji ureditvi smo imeli na ravni republike samo en sindikat – Zvezo sindikatov Slovenije. Septembrski amandma XLV k ustavi Republike Slovenije (Ustavni amandmaji k Ustavi SRS, Ur. l. SRS, št. 32/89) je razširil pravico delavcev, da se organizirajo v sindikat tako, da govori o pravici ustanavljati sindikate kot sestavnem delu širše pravice do svobodnega združevanja. S tem je amandma omogočil ustanavljanje več različnih sindikatov. Z delovnopravnega vidika se zdaj pojavi vprašanje, kateri sindikati lahko sklepajo kolektivne pogodbe oziroma določitev reprezentativnih sindikatov.

Tega vprašanja gotovo ni primerno reševati z ustavnimi določbami, moral pa bi ga urediti ZDR; še tem bolj, ker je bil sprejet več kot šest mesecev po sprejetju omenjenega amandmaja in bi zakonodajalec moral predvideti možen razvoj glede na XLV. amandma ter vnaprej urediti sindikalni pluralizem.

Drugo pomembno vprašanje, ki je povezano z določitvijo delojemalske pogodbene stranke, je, kdo je pravzaprav sindikat. Določena asociacija ljudi ima status sindikata le, če so izpolnjene naslednje predpostavke:

1. sindikat je združenje delojemalcev,
2. člani sindikata se združijo prostovoljno in trajno,
3. namen sindikata je trajno, skupno varovanje in ustvarjanje delojemalskih interesov,
4. sindikat mora biti neodvisen od političnih strank, države, cerkve in nasprotne, delodajalske strani,
5. sindikat mora biti sposoben in pripravljen braniti interese svojih članov, če je potrebno tudi z delavskimi »bojnimi« sredstvi (stavke).

Ustava Republike Slovenije opredeljuje sindikate kot neodvisne organizacije, v katere se delavci prostovoljno združujejo, da bi varovali in izboljšali svoj družbeni, ekonomski in socialni položaj, pravice na podlagi dela in iz dela ter iz delovnega razmerja. Zakonodaja podrobneje ne določa, katera združenja se lahko štejejo za sindikat; katere predpostavke morajo biti izpolnjene, ali se morajo in kje se registrirajo ipd.

Glede na velik pomen sklepanja kolektivnih pogodb in velikega interesa vsakega sindikata, da se pogaja in sklepa kolektivne pogodbe, bi bilo treba pravno praznino pri določitvi statusa sindikatov in določitvi reprezentativnih sindikatov čim prej zakonito urediti.

7. Sklenitev kolektivne pogodbe

Pri sklepanju kolektivnih pogodb se postavlja več vprašanj o prostovoljnosti sklepanja kolektivnih pogodb, omejevanju pogodbene svobode strank z zakonsko določenimi postopki reševanja kolektivnih sporov, obliki pogodbe, začetku veljavnosti itd. Očitna in zelo pomembna razlika med našo pozitivnopravno ureditvijo in drugimi ureditvami je (ne)prostovoljnost sklepanja kolektivnih pogodb.

V 4. členu Konvencije MOD št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja iz leta 1949,⁷ ki jo je ratificirala tudi Jugoslavija, je določeno, da se kolektivne pogodbe sklepajo prostovoljno. Tudi v državah tržnega gospodarstva in predvojni Jugoslaviji so ureditve sistema kolektivnih pogodb temeljile na prostovoljnem sklepanju.

Pozitivnopravna zvezna in republiška ureditev različno določata (ne)obveznost sklepanja kolektivnih pogodb.

1. ZTPDR je prvotno v 85. členu določal obvezno sklepanje kolektivnih pogodb na ravni federacije, republike in avtonomne pokrajine in neobvezno sklepanje kolektivnih pogodb za posamezne dejavnosti. V 4. odst. 85. člena je bilo namreč določeno, da se kolektivne pogodbe za posamezne dejavnosti lahko sklepajo, v 2. in 3. odst. pa je bila beseda lahko izpuščena.

Novela 85. člena ZTPDR je popolnoma opustila obvezno sklepanje kolektivnih pogodb in določa *neobvezno sklepanje za vse ravni* kolektivnih pogodb.

2. ZDR določa obvezno sklepanje kolektivnih pogodb v kombinaciji z *neobveznim sklepanjem*: izrecno sicer zakonodaja ne določa kontrahirane obveznosti; takšno zakonodajalčevo voljo ugotovimo z gramatološko in logično analizo ustreznih členov.

Obvezno sklepanje določa v 114. členu za kolektivne pogodbe za območje republike in posamezne dejavnosti ter neobvezno sklepanje v 113. členu za kolektivne pogodbe za posamezne organizacije in za kolektivne pogodbe med delavci in zasebnimi delodajalci.

V 134. členu ZDR določa, da morajo biti kolektivne pogodbe sklenjene v 3 mesecih od dneva uveljavitve zakona, ne določa pa, za katere kolektivne pogodbe rok velja. Ostaja nam le logična razlaga, da predpisani rok velja le za tiste kolektivne pogodbe, ki se sklepajo obvezno. Logična razlaga 134. člena dokončno napoti na zakonodajalčevo voljo o obveznem sklepanju, saj bi bilo nesmiselno predpisovati rok za neobvezno sklepanje kolektivnih pogodb. Praksa ne potrjuje te razlage; Splošna kolektivna pogodba za gospodarstvo za območje celotne republike je bila sklenjena tri dni po preteku zakonskega roka, kolektivne pogodbe za posamezne dejavnosti pa so se začele sklepati šele v letu 1991.

Vprašanje je, zakaj se je zakonodajalec odločil za obvezno sklepanje kolektivnih pogodb za območje republike in posamezne dejavnosti.

Pravi vzrok kontrahirane dolžnosti kolektivnopravnih strank je vsebinsko nepopolna delovnopravna zakonodaja. Posledica tega je, da so kolektivne pogodbe izvedbeni akti delovnopravne zakonske ureditve; brez njih se ne bi mogle izpolnjevati pravice in obveznosti iz skoraj polovice členov ZDR. Zakonodajalec zato ni mogel prepustiti (ne)sklepanje kolektivnih pogodb in s tem tudi odločanja o (ne)izpolnjevanju zakonsko določenih pravic in obveznosti iz delovnega razmerja avtonomni volji strank.

Vprašanje, ali kolektivna pogodba velja od trenutka sklenitve oziroma od trenutka, ki ga določita stranki, ali pa je *začetek veljavnosti* vezan na druge, zakonsko določene pogoje (npr. registracija, javna objava), urejajo zakonodaje različno. ZTPDR glede tega določa samo, da se kolektivna pogodba »registrira pri pristojnem organu DPS in objavi v Uradnem listu«. Natančneje je registracija določena v Navodilu o registraciji kolektivnih pogodb (Ur. l. RS, št. 30/90); registrirajo se pri Republiškem sekretariatu za delo oz. pri pristojnem občinskem upravnem organu v 15 dneh od sklenitve. Pristojni upravni organ vpiše kolektivno pogodbo v register in izda sklep o registraciji. Registrirana kolektivna pogodba se objavi v Uradnem listu RS. Iz skopih določil zakona in navodila ne more izhajati konsti-

tutiven pomen registracije; trenutek začetka veljavnosti določita pogodbeni stranki sami.

8. Vsebina kolektivne pogodbe – avtonomnost ali izvedbenost kolektivne pogodbe

Vprašanja glede vsebine kolektivne pogodbe segajo od vprašanj obližacijskega dela (izvedbena dolžnost, dolžnost spoštovanja socialnega miru med veljavnostjo kolektivne pogodbe, postopki reševanja kolektivnih sporov, itd.) do vprašanj normativnega dela kolektivne pogodbe (razdelitev normativne pristojnosti urejanja delovnih razmerij, avtonomnost pogodbenih strank glede vsebine itd.). Zaradi obsežnosti vprašanj je v razpravi obdelano le vprašanje avtonomije pogodbenih strank.

Ključ do rešitve večine vprašanj, ki so se pojavila v novem sistemu kolektivnih pogodb, je rešitev *vprašanja, ali ima naš sistem kolektivnih pogodb izvedbeno ali avtonomno naravo.*

Odnos med zakonom in kolektivno pogodbo opredeljuje kolektivno pogodbo bodisi kot izvedbeni akt bodisi kot avtonomni akt. V prvem primeru je namen kolektivne pogodbe zgolj podrobneje urejati zakonsko ureditev; skrbeti, da bodo zakonite pravice in dolžnosti dovolj natančno opredeljene, da se bodo lahko uresničevale. V drugem primeru je smisel kolektivne pogodbe v tem, da pogodbene stranke nasprotujoče interese delodajalcev in delojamalcev z medsebojnimi pogajanjem in boji izvirno in avtonomno uredijo tako, da se bodo glede na obstoječe okoliščine in razmerje moči pravice in obveznosti iz delovnega odnosa na obeh straneh spoštovale in uresničevale.

Iz analize zakonskih napolit in njihovega upoštevanja v praksi izhaja, da kolektivna pogodba vsebuje obvezne, neobvezne in avtonomne določbe. Obvezne določbe so tiste, ki so jih stranke dolžne vključiti v kolektivno pogodbo po zakonu. Neobvezne določbe so tiste, za katere zakon predvideva, da se stranke o njih dogovorijo, vendar je prepuščeno strankam samim, da presodijo, ali se bodo o njih dogovorile ali ne. Avtonomne določbe so tiste, ki jih stranke samostojno, neodvisno vključijo v kolektivno pogodbo, ki niso predvidene z zakonom niti kot obveznost niti kot možnost, temveč so rezultat avtonomnih, izvornih hotenj pogodbenih strank.

Tako ZTPDR kot ZDR vsebujeta veliko obveznih in neobveznih napolit glede vsebine kolektivne pogodbe. Samo ZDR napotuje na kolektivno pogodbo v 41-ih členih od 125-ih členov (ZDR brez XI. in XV. poglavja – kolektivna pogodba ter prehodne in končne določbe) oz. ena tretjina določb je takšnih, ki obvezno ali neobvezno določajo normativno vsebino kolektivni pogodbi. Med temi določbami je večina takih, ki se sploh ne morejo neposredno uporabljati pri urejanju delovnega razmerja brez dodatne ureditve v kolektivni pogodbi. Npr. 62. člen določa, da ima delavec pravico do odsotnosti z dela brez pravice do nadomestila osebnega dohodka v primerih, določenih s kolektivno pogodbo; če kolektivna pogodba takih primerov ne določi, postane pravica iz 62. člena neizvedljiva.

Razmerje med obveznimi in neobveznimi določbami na eni strani ter avtonomnimi na drugi strani daje tudi analiza same SKPG. Kar 16. členov od 42-ih (kolikor jih ima normativni del SKPG) je indiciranih z ZDR. Če k temu dodamo še tiste člene, ki so indicirani z ZTPDR, lahko ugotovimo, da je vsaj polovica normativne vsebine SKPG zakonsko indicirana.

Delovnopravna zakonodaja mora biti tako kot druge zakonodajne veje pri urejanju delovnih razmerij tako natančna in konkretna, da so posamezne pravice in obveznosti uresničljive neposredno na podlagi zakona; če to ni možno, se njihova uresničljivost zagotovi s podzakonskimi akti. V končni fazi mora torej za popolnost in uresničljivost delovnopravnega sistema poskrbeti država, kar je tudi v njenem interesu. Zato tudi ne pušča v zakonodaji pravnih praznin in ne napotuje kolektivnopogodbenih strank, da to uredijo; nelogično in nedopustno je, da bi država prepustila odločanje o uresničevanju neke pravice ali obveznosti (za katero je zainteresirana, saj jo je zakonsko določila) avtonomni volji pogodbenih strank (načelno so stranke avtonomne glede (ne)sklepanja kolektivne pogodbe in same vsebine). Strankam kolektivnih pogodb tako ostanejo za urejanje le tiste pravice in obveznosti iz delovnega razmerja, ki so rezultat avtonomnega, izvirnega hotenja. V tem primeru govorimo, da je kolektivna pogodba avtonomni in ne izvedbeni akt.

Iz povedanega lahko povzamemo naslednje

a) Ena tretjina določb naše delovnopravne zakonodaje napotuje na kolektivne pogodbe. Večina teh zakonskih določb je tako nenatančna in nekonkretna, da same ne zagotavljajo uresničevanja posameznih pravic in dolžnosti, s čimer so ustvarjene številne pravne praznine. Zakonodaja napotuje stranke, da zapolnijo te pravne praznine s kolektivno pogodbo.

b) SKPG je skoraj povsem upoštevala zakonska napotila. Pravne praznine pa niso zapolnjene, ker je tudi SKPG presplošna in je zato potrebna natančnejša ureditev s kolektivnimi pogodbami za posamezne dejavnosti.

c) Naš sistem kolektivnih pogodb ima izvedbeno naravo in ne avtonomne. Smisel in namen naših kolektivnih pogodb je, da določijo način in oblike uresničevanja zakonsko določenih pravic in obveznosti iz delovnega razmerja, saj se te večinoma ne morejo uresničevati neposredno na podlagi samega zakona. Avtonomija pogodbenih strank je torej izključena glede obveznih in neobveznih določb, nobenega razloga pa ni, da pogodbeni stranki ne bi imeli avtonomije pri urejanju preostalih pravic in dolžnosti iz delovnega razmerja.

Z vidika izvedbene narave kolektivne pogodbe je tudi povsem razumljiva zakonodajalčeva zahteva po obveznem sklepanju kolektivnih pogodb. V nasprotnem primeru bi lahko prišlo do tega, da kolektivnopogodbene stranke ne bi uredile uresničevanja zakonsko določenih pravic in obveznosti in bi zato te postale »mrtve«.

d) Izvedbena narava sistema kolektivnih pogodb postavlja pod vprašaj smisel samega sistema. Za izvedbene akte lahko oziroma mora poskrbeti država in zato ni treba, da se vzpostavlja nov, vzporeden sistem. Vprašanje smiselnosti potrjuje tudi dejstvo, da potrebuje nov sistem določena finančna sredstva in da je težko pričakovati enako kakovost brez strokovne pomoči države. Dosedanja praksa kaže, da država tega ne zagotavlja.

e) Izvedbena narava sistema kolektivnih pogodb ima le eno opravičljivo razlogo – vsebinsko nepopolna delovnopravna zakonodaja. Razumljivo je, da je zato glavna naloga sistema kolektivnih pogodb, da »zakrpa« zakonsko ureditev delovnih razmerij. Analiza SKPG kaže, da sindikati niso izbrali delavcem s SKPG višje ravni pravic, kot jo določa že delovnopravna zakonodaja. Razlogov je sicer več, poleg neugodnih gospodarskih razmer je gotovo tudi ta, da se sindikati izčrpavajo pri izvedbenem delu zakonske ureditve, ki je delo nikogar drugega kot države.

De lege ferenda je treba zagovarjati vsebinsko natančno in dograjeno (popolno) delovnopravno zakonodajo in avtonomno naravo sistema kolektivnih pogodb.

OPOMBE:

¹ Tarifvertragsgesetz, 25. Avgust 1969 (BGBl. IS. 1323), 29. Oktober (BGBl. IS. 2879)

² 1. člen ZGZS določa, da se v GZS obvezno včlanijo:

– »podjetja, njihove sestavljene oblike, banke in druge finančne organizacije, zavarovalnice ter druge pravne osebe, ki opravljajo gospodarsko dejavnost in imajo sedež v Republiki Sloveniji;

– fizične osebe, ki kot posamezniki opravljajo gospodarsko dejavnost, obratovalnice, obrtne zadrage in oblike njihovega združevanja preko obrtne zveze;

– kmetijske in gozdarske zadrage in druge oblike zadrúžnega organiziranja na področju kmetijstva in gozdarstva preko svoje zadrúžne zveze, ustanovljene za celotno območje Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: člani). Fakultativno se lahko v GZS včlanijo »tudi organizacije, ki opravljajo družbeno dejavnost, poklicna in strokovna društva in združenja ter druge organizacije, ki s svojo dejavnostjo pospešujejo delo in poslovanje gospodarskih subjektov.«

³ Pojem je vsebinsko opredeljen v 2. odst. 2. člena konvencije MOD št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja, kjer se štejejo kot nedopustno vmešavanje v organizacije delavcev »ukrepi, s katerimi se ustanavljajo organizacije delavcev, ki so pod vplivom delodajalcev ali organizacije delodajalcev, kakor tudi vzdrževanje delavskih organizacij s finančnimi sredstvi delodajalcev ali drugače, z namenom da te organizacije nadzoruje delodajalec ali organizacije delodajalcev.«

⁴ Zakon o obrtih, Sl. n. kraljevine Jugoslavije, 9. november 1931, št. 262/LXXXI/558; Sl. n. Kraljevske banske uprave Dravske banovine, št. 76/31.

⁵ Uredba o določanju minimalnih mezd, sklepanju kolektivnih pogodb, poravnavanju in razsodništvu, Sl. n. kraljevine Jugoslavije z dne 13. februarja 1937, št. 33/XI/58, popravki Sl. n. z dne 15. februarja 1937; Sl. l., št. 103/15 iz l. 1937.

⁶ Vodovnik Z., str. 559.

Avtor v razpravi omenja tudi francosko in italijansko ureditev omenjenega vprašanja. V Franciji je kolektivno dogovarjanje razširjeno tudi na »javne ustanove, ki opravljajo javno službo upravne narave ... delovnopravni položaj delavcev se praviloma ureja z državnopravnimi akti. Notranje kolektivne pogodbe pa lahko »dopolnijo« omenjeno ureditev ali pa določijo način uresničevanja pravic v okvirih, ki jih določa predpis.« »V Italiji je obseg pravic delavcev res določen s heteronomnim pravnim aktom, ki pa temelji na sindikalnih pogodbah, ki so rezultat pogajanj med sindikati in državnimi organi. Pravice delavcev v državni upravi se na temelju sindikalnih pogodb uredijo z dekretom predsednika republike.«

⁷ Omenjeni člen konvencije se glasi: »Glede na nacionalne pogoje je treba ustrezno ukrepati, če je to potrebno, da se spodbudi ali pospeši razvoj ali pa širša uporaba postopkov *prostovoljnega* dogovarjanja s kolektivnimi pogodbami, sklenjenimi med delodajalci in njihovimi organizacijami ter delavci in organizacijami delavcev, s katerimi se urejajo delovni pogoji.«

LITERATURA:

Bajić, S., Delovno pravo splošni del, Ljubljana 1936

Kyovsky, R., Radovan, A., Konvencije in priporočila mednarodne organizacije dela s komentarjem, Center za samoupravno normativno dejavnost, Ljubljana 1975

Kittner, M., Arbeits- und Sozialordnung Ausgewählte und eingeleitete Gesetzestexte, 13. überarbeitete Auflage 1988, stand 17. februar 1988, str. 1016–1028

Schwarz, W., Loschnigg, G., Arbeitsrecht, 1983, zweite bearbeitete Auflage, str. 53–98

Weissenberg, G., Das Wichtigste über die Sozialverhältnisse der österreichischen Arbeitnehmer, Wien 1968

Vodovnik, Z., Uresničevanje pravic in obveznosti delavcev iz delovnega razmerja v državnih organih, Podjetje in delo 6/1990/XVI, Ljubljana 1990

Zdravje, brezposelnost in politika zaposlovanja

V prispevku želim pokazati vlogo in pomen politike zaposlovanja v kontekstu gibanja in politike promocije zdravja, ki sta v razvitem svetu pomembno civilno-družbeno in državno usklajeno prizadevanje za izboljšanje zdravja ljudi. Zdravje je razumljeno kot vrednota, temeljna sestavina vsakdanjega življenja ter kot pomemben družbenorazvojni vir oziroma naložba.

Opredelitev problema

V indijskem jeziku se za označevanje zdravja uporablja beseda »Swasthaya«, ki je sestavljena iz dveh delov: »swa« pomeni self (jaz – okolje), »stha« pomeni stabilnost. Tako pojem zdravja pomeni stabilnost znotraj selfa.

Ker je stabilnost znotraj selfa v današnjih razmerah slovenske družbe opredeljena z veliko stopnjo nestabilnosti posameznikovega individualnega življenja in tudi družbene reprodukcije ter posameznih njenih delov oziroma sistemov, je tak pojem zdravja kot nalašč primeren za razumevanje razmerja med zdravjem, brezposelnostjo in politiko zaposlovanja.

Prehod iz »umetne« v »naravno« skupnost je povzročil, da je realnost (samoupravnega) socializma privrela na dan z vso silo in v vseh njenih razsežnostih. Ukinjajo se nerentabilne delovne organizacije, delavci množično prehajajo na trg delovne sile, *podzaposlenost* se vse bolj kaže v obliki spiskov presežnih delavcev, stanje številnih delovnih organizacij (zastarela in iztrošena oprema, odsotnost ustreznih razvojnih načrtov, nemotiviranost delavcev) pa je takšno, da je povsem zanesljivo mogoče pričakovati naraščanje brezposelnosti še za nadaljnje daljše obdobje. Tako rekoč polovica generacijskega priliva že zdaj ne more najti zaposlitve, struktura iskalcev zaposlitve pa je dokaj neugodna – predvsem nekvalificirana delovna sila, mladi brez delovnih izkušenj, imigranti in invalidi.

Nestabilnost znotraj selfa pa ni motena zgolj z »billiard ball pattern« učinki obstoječe strukturalne družbene krize ter s tem povezano naraščajočo *odkrito brezposelnostjo*, marveč prav tako tudi s součinkovanjem tistega, kar procesi tega prehoda prinašajo novega in na kar večina sploh ni navajena. To pa je v prvi vrsti institucionalizacija konfliktov (s pomočjo tržnih zakonitosti, politične demokracije, profesionalizacije dela, pluralnega sistema blaginje itd.), ki zahteva visoko stopnjo prenašanja negotovosti kot možnosti, dejansko (individualno) odgovornost ter avtonomno-aktivno družbeno samoumeščanje ljudi.

Znotraj takšnega stanja stvari pomeni omenjeni obseg brezposelnosti močan negativni razvojni potencial družbe, ki se, vključujoč v mednarodno delitev dela in integracijske procese Evrope, želi in mora nujno prestrukturirati. To prestrukturiranje pa predpostavlja funkcionalno diferencirano ter državno integrirano, razvojno usmerjeno ekonomsko, socialno in zaposlovalno politiko. Zadnja nas zanima z vidika sokonstituiranje gibanja in politike predstavitve zdravja. Zanima nas s pozicije »advokature zdravja«, s stališča »usposabljanja in usmerjanja ljudi v dvig

* Ciril Klanjšček, samostojni svetovalec, Zavod RS za makroekonomske analize in razvoj.

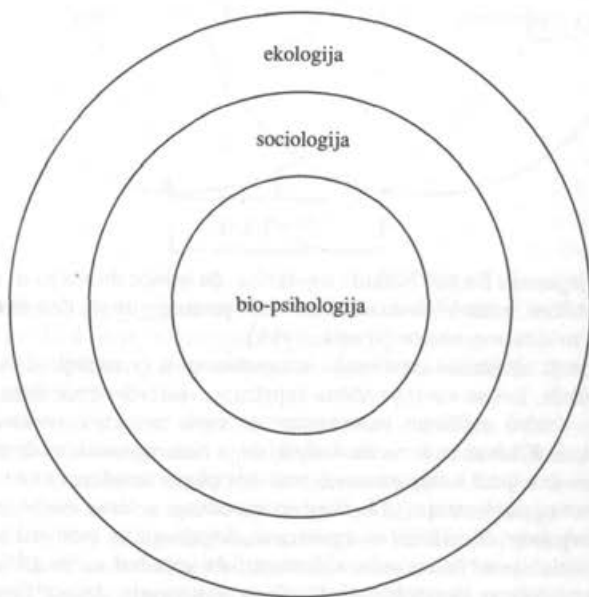
njihovih sposobnosti« ter s stališča »posredovanja v konkretnih akcijah« s pozicije zdravja. Kot taka namreč politika zaposlovanja naj ne bi bila le rezultat nekakšne predhodne penetracije javnegazdravstvenega interesa v službe zaposlovanja, marveč bi morala biti tudi potreba, ki izhaja iz logike družbenostrukturalnih odgovorov na obstoječo krizo in iz vsebine samih programov politike zaposlovanja.

Z namenom konstituiranja takšne politike zaposlovanja bom v nadaljevanju poskušal koncipirati zdravstvene vidike brezposelnosti in zaposlovanja v kontekstu intersektorskega političnega urejanja. Gre za koncept, ki bi poleg svoje advokatorske-prosvetljevalske vloge lahko služil kot podlaga za morebitno koncipiranje širšega akcijskoraziskovalnega projekta.

Bio-psiho-socio-ekološki koncept zdravlja in bolezni

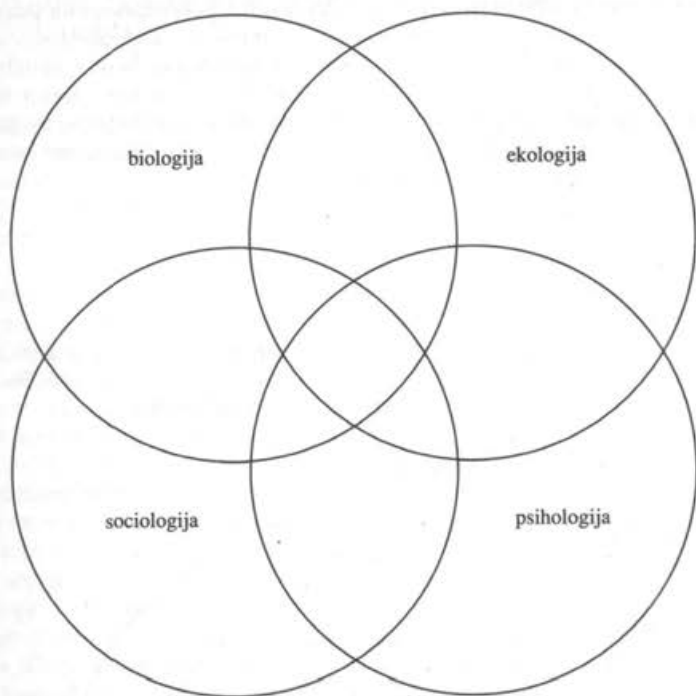
Orientalna medicina je že od nekdaj utemeljena na holističnem razumevanju človeka. Vzrok bolezni so pripisovali motnjam prohomeostatične energije (imeno-vane »KI«), ki ne ureja le somatskih, marveč tudi psihosocialne in ekološke vidike človeka. V skladu s tem so razvili naslednji *medicinski model*:

Slika 1 Orientalni medicinski model



Po drugi strani pa se zahodna tradicionalna, simplicističnokavzalna konceptualizacija bolezni pod vplivom sistemske teorije v novejšem času izraža v naslednjem Engelovem multidimenzionalnem psiho-socio-ekološkem medicinskem modelu:

Vse popularnejša in naraščajoča integrativna uporaba vzhodnih somatopsihičnih in zahodnih psihosomatskih pristopov v holističnem medicinskem tretmaju pa se izraža v bogatejšem razumevanju človeka in njegovega funkcioniranja. Tako na



primer znani japonski filozof Nishida ugotavlja, da odnos duh-telo ni niti monističen, niti dualističen, marveč nedualističen – kar pomeni, da sta duh in telo vzajemno neodvisna in odvisna hkrati (Ikemi, 1986).

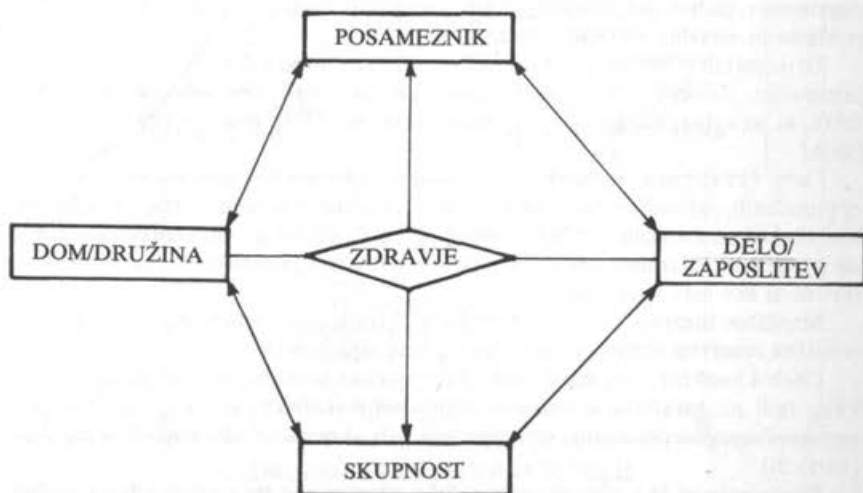
Isto hkratnost vzajemne odvisnosti in neodvisnosti (v novejši sistemski teoriji je zajeta v pojmih, kot so »avtopoetična zaprtost«, »interdependenca« in »interpenetracija«, pa lahko najdemo pravzaprav na vseh ravneh človekovih odnosov z drugimi ljudmi. K temu pa je treba dodati, da je znotraj naraščajoče sociološke in socialnoorganizacijske kompleksnosti sodobnega postmodernega sveta temeljno načelo človekovega delovanja, tj. holistično zavedanje celotne osebe (misli, občutkov, lastnih organov, dogajanja v organizmu, dogajanja na meji stikov z okoljem itd.), znatno oslABLJENO že s samim dejstvom, da sodobni način življenja in dela razvija predvsem levo (intelektualistično) in zanemarja desno (intuitivistično) stran možganov, v skladu s čimer Ikemijeva celo trdita, da patološki koreni sodobne družbe temeljijo na sodobnem razumevanju oz. omalovaževanju harmonije med človekovim naravnim in socialnim življenjem.

Ta uvodna redukcija kompleksnosti razumevanja bolezenskih procesov in zdravja se mi zdi pomembna zato, da bi nas vsaj deloma obvarovala pred takšnim ali drugačnim poenostavljenim redukcionističnim pojmovanjem problema oziroma pred fundamentalizmom katere koli vrste: biologizmom, fizikalizmom, psihologizmom, sociologizmom, medikalizmom itd.

Ob upoštevanju navedene kompleksnosti oz. večdimenzionalnosti bolezenskih procesov in zdravja lahko tole uvodno razmišljanje strnemo v naslednjih nekaj postavk, spoznanj in ugotovitev:

Zdravje kot fizično, psihično in socialno blagostanje vključuje stališča in vede- nje v kontekstu posameznik, družina, delo, skupnost oziroma izhaja iz človekove konkretne vpetosti v bio-psiho-socio-dinamiko konkretnega načina življenja v tem kontekstu.

Slika 3 Zdravje v kontekstu vsakdanjega življenja



V institucionaliziranih razmerah človekove individualne in družbene reprodukcije, v katerih je delo dobilo naravo posla, povezanega z delovnim mestom, je zdravje ljudi opredeljeno s samozaposlitvijo in s kakovostjo (socio tehničnih) delovnih razmer.

Zaposlitvene neenakosti so postale tako vidne in močne, da so problemi demokratizacije in humanizacije dela v podjetjih celo v razvitih državah povsem zasenčeni s problemi trga delovne sile, ki obstaja zunaj njih (Rus).

Raziskave pri nas in v svetu ugotavljajo, da je zdravstveno najbolj ogrožen najnižji družbeni sloj. Nizka izobrazba, nizek kvalifikacijski položaj v DO, slaba zadovoljenost osnovnih življenjskih potreb vedno pozitivno korelirajo z negativnim zdravjem. Na to se navezujeta tudi nizka zdravstvena osveščenost in izobraženost (Kraševc).

Pripadniki različnih poklicev in slojev opravljajo različna dela, imajo različne dohodke in zato različne gnotne materialne, stanovanjske, prehranske in ekološke razmere, vse to pa je posredno ali neposredno povezano z zdravstvenim stanjem človeka in njegovimi možnostmi za zdravljenje.

Analize o zdravstvenem stanju v okviru raziskave o kakovosti življenja Slovencev kažejo, da je poleg običajnih prehladov, revmatičnih in srčnih obolenj najpogostejši psihosomatski sindrom. Nekaj manj od 3/4 anketirancev se je pritoževalo,

da so preutrujeni, živčni, depresivni in anksiozni, pri čemer so ti problemi pogostejši pri nižje izobraženih in ženskah.

Če lahko poklic sociološko opredelimo kot kompozit treh bazičnih elementov (sredstva za preživljanje, participacija v družbi in možnost osebne samorealizacije), potem bi lahko nezaposlenost opredelili kot deprivacijo teh treh elementov (Ishikawa).

Vsi nezaposleni pa ne razvijejo nujno zdravstvenih problemov. Za ene je to bolj stresna situacija, za druge manj, najbolj pa so nagnjeni k razvijanju problemov tisti, katerih vedenje je bilo že prej zdravstveno neustrezno: kadiłci, predebeli, ljudje z visokim pritiskom, z družinskimi problemi itd. (Ferman).

Nezaposlenost s stališča individua ne pomeni le izgube sredstev za preživljanje, marveč tudi prekinitve socialnih stikov, s katerimi je človek vključen v družbo, ter deprivacijo psihološke stabilnosti in samospoštovanja, povezanega z izgubo poklicne in socialne identitete (Ishikawa).

Po podatkih je možno sklepati, da bolezenska simptomatika kolerira s socialno integracijo. Zdravstveno stanje je slabše pri ljudeh s slabšo integracijo kot pri tistih, ki so čvrsto integrirani v primarne skupine. To še posebej velja za ženske (Boh).

Gove (1973) npr. ugotavlja, da je stopnja smrtnosti poročenih nižja kot pri neporočenih, vdovah in razvezanih in da so razlike v stopnji smrtnosti večje pri moških kot pri ženskah. Ali kot ugotavlja Fitzpatrick, imajo npr. religiozne skupine z močnim socialnim omrežjem, kot so mormoni in adventisti, nižjo stopnjo smrtnosti kot tiste s slabšim.

Množično brezposelni so v sodobni družbi izvor iracionalnih impulzov oziroma politična rezervna armada iracionalnih gibanj (Ishikawa).

Osební bankroti, ki z naraščajočo brezposelnostjo naraščajo, učinkujejo negativno tudi na zdravstvene delovne organizacije (bolnice, klinike), ki so zaradi nepravočasnega izplačevanja opravljenega dela »brezposelnih« pogosto v izgubah (Ferman).

Brezposelnost in z njim povezano slabo zdravstveno stanje nasploh sta močan negativni potencial za prihodnji razvoj – tako v smislu izgubljenih delovnih dni kot v obliki okrnjenosti osnovnih zmožnosti človekovega (samore)produktivnega delovanja.

Raziskave v ZDA kažejo neposredno povezanost med stopnjo nezaposlenosti in stopnjo splošne smrtnosti, stopnjo smrtnosti dojenčkov, stopnjo smrtnosti zaradi ciroze jeter, stopnjo smrtnosti zaradi kardiovaskularnih bolezni, stopnjo samomorov ter stopnjo napotitev v zapore in psihiatrične bolnice (Letica).

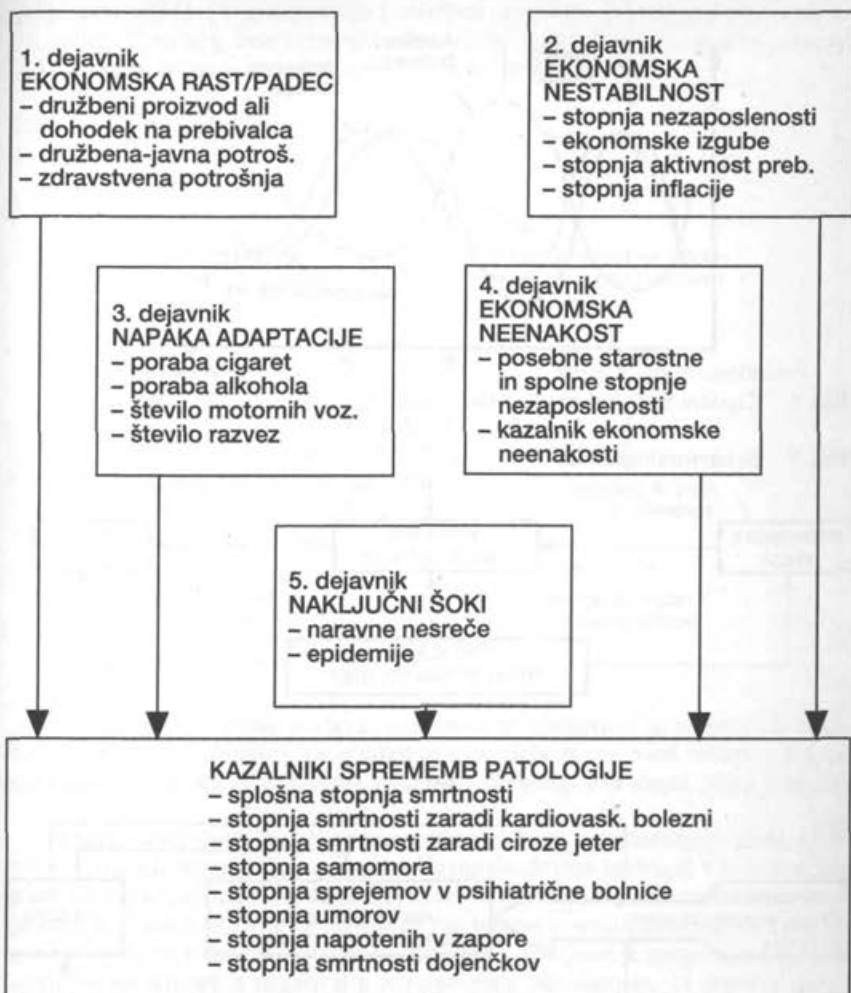
Najvplivnejši in najbolj znan raziskovalec odnosov med ekonomsko krizo/recesijo in patološkimi spremembami Harwey M. Brenner je izdelal in empirično preveril naslednji konceptualno-teoretični model sprememb patologije:

Iz Brennerjevih empiričnih analiz izhaja naslednji grafični prikaz povezave med nezaposlenostjo in umrljivostjo zaradi kardiovaskularnih bolezni in duševnih motenj:

Le v Jugoslaviji opravljeno empirično raziskovanje (opravili so ga Kunitz in sodelavci) na temo razmerja med krizo in zdravjem kaže, da je ekonomska kriza, ki se je pričela 1979. leta, vplivala na upočasnitev padanja stopnje smrtnosti dojenčkov.

Slaven Letica na podlagi statističnih podatkov ugotavlja rahlo rast splošne stopnje smrtnosti, pomembno rast stopnje smrti zaradi bolezni cirkulacijskega sistema, ustavljanje polstoletne tendence povečevanja razlik v življenjski dobi

Slika 4 Brennerjev model sprememb patologije:

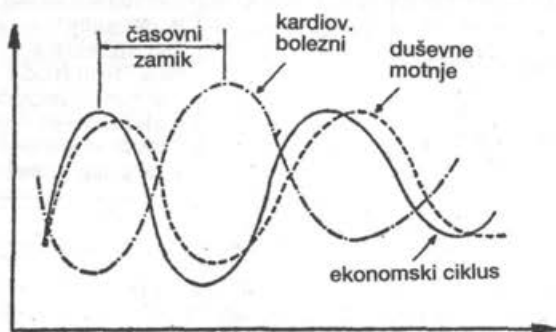


žensk v odnosu do moških, trend tako rekoč vseh oblik agresivnega, konfliktnega in kriminalnega obnašanja.

Pri proučevanju medsebojnega odnosa krize in patologije imamo po Letici na razpolago tri skupine raziskovalnih pristopov: prvi se nanaša na individualno raven (koleriranje sprememb v finančnem statusu, zaposlenosti in kakovosti življenja s spremembami v zdravstvenem statusu in vedenju posameznika), drugi na agregatno raven (primerjava agregatnih pokazateljev ekonomskih sprememb in agregatnih pokazateljev zdravstvenega stanja) in tretji na medsebojno križanje individualne in agregatne ravni.

Isti avtor pravi, da imamo pri razpravi o zdravstvenih (in socialnih) posledicah ekonomske krize (recesije, distresa) na razpolago dva teoretično-konceptualna modela: prvi je tradicionalni socialno-medicinski, drugi pa behavioralni model.

Slika 5 Povezava med brezposelnostjo in obolevnostjo za kardiovaskularnimi boleznimi in duševnimi motnjami



Slika 6 Klasični socialno-medicinski model

Slika 7 Behavioralni model



Odgovor na vprašanje, kateri izmed navedenih modelov bolje pojasnjuje posledice krize (brezposelnosti), pa je odvisen od narave, trajnosti in socialnih posledic krize. Če ima kriza kratkotrajno akutno naravo in če družba razpolaga z institucionaliziranim sistemom socialne varnosti, ki prebivalstvo varuje pred tveganji nezaposlenosti in revščine, potem zadostuje behavioralni oz. stres model. Če pa ima kriza dolgotrajno naravo in če družba ne more zavarovati posameznikov in družbenih skupin (npr. nezaposlenega prebivalstva) pred osiromašenjem, potem je nujna uporaba obeh modelov.

Ob tem pa statistični podatki kakor tudi podatki različnih terenskih razisko-

vaj prepričljivo kažejo na pojav procesa naraščajoče revščine, ki običajno služi kot sinonim terminu pomanjkanje življenjskih sredstev in življenjskih privilegijev glede na standarde, ki prevladujejo v določeni skupnosti. Pri tem je pomembno to, da ljudje, ki so dalj časa prizadeti s kroničnim pomanjkanjem, pogosto stopajo v dolgotrajni začarani krog revščine (Kosa in Zola).

Slika 8 Začarani krog revščine



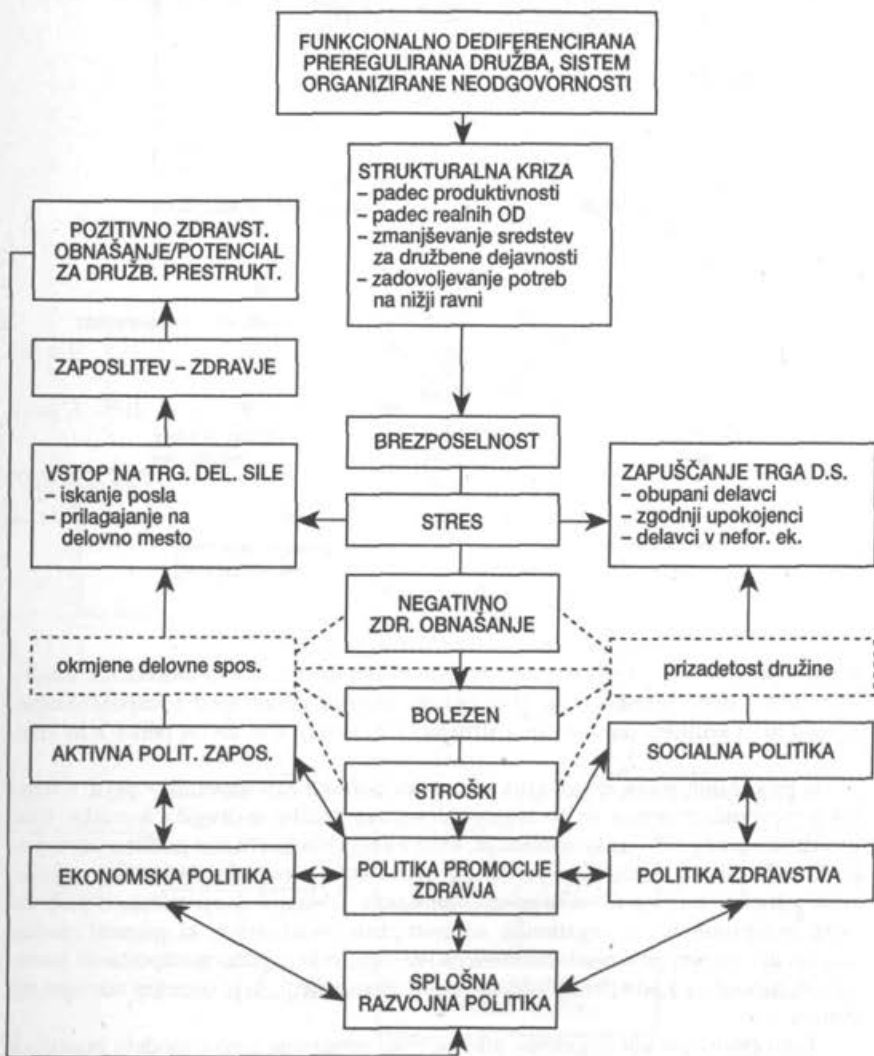
Izhajajoč iz navedenih postavk, raziskovalnih ugotovitev in teoretičnih modelov, lahko naše izhodišče za oblikovanje modela zveze med brezposelnostjo, zdravjem in politiko zaposlovanja strnemo v naslednji dve shemi (slika 9 in 10):

Iz prikazanih shem je razvidna usmeritev politike zaposlovanja – prvič v kontekst razvojnih procesov in problemov slovenske družbe in drugič v kontekst tiste multisektorske politične koordinacije, ki se v svetu uveljavlja kot politika promocije zdravja. Shemi povzemata navedene ugotovitve o multidimenzionalni povezanosti zdravja oziroma zdravstvenega obnašanja. Izhajajoč iz spoznanja o povezanosti brezposelnosti z negativnim zdravstvenim obnašanjem, ki pomeni močan negativni razvojni potencial družbenega razvoja, smo logično predpostavili povezanost zaposlitve s pozitivnim zdravstvenim obnašanjem, ki je temeljni razvojni vir družbe.

Tako pozitivno kot negativno zdravstveno obnašanje smo v modelu poskušali prikazati procesualno, multideterministično in multikavzalno. Ker predpostavljamo, da je to mogoče iz shem razbrati na podlagi predhodno prebranega teksta, dodajmo ob koncu še nekaj besed o politiki zaposlovanja v teh procesih.

Iz slike 9 je razvidno, da z brezposelnostjo povezano negativno zdravstveno obnašanje obremenjuje tako ekonomsko, socialno kot zdravstveno politiko. Toda med tem ko se zdravstvena politika ukvarja predvsem s pravno ureditvijo zdravstva, ekonomska z delovanjem ekonomskega sistema in socialna z zagotavljanjem socialne varnosti in kakovosti življenja (standarda) prebivalstva – se politika zaposlovanja ukvarja z odpravljanjem brezposelnosti bolj neposredno in s svojimi učin-

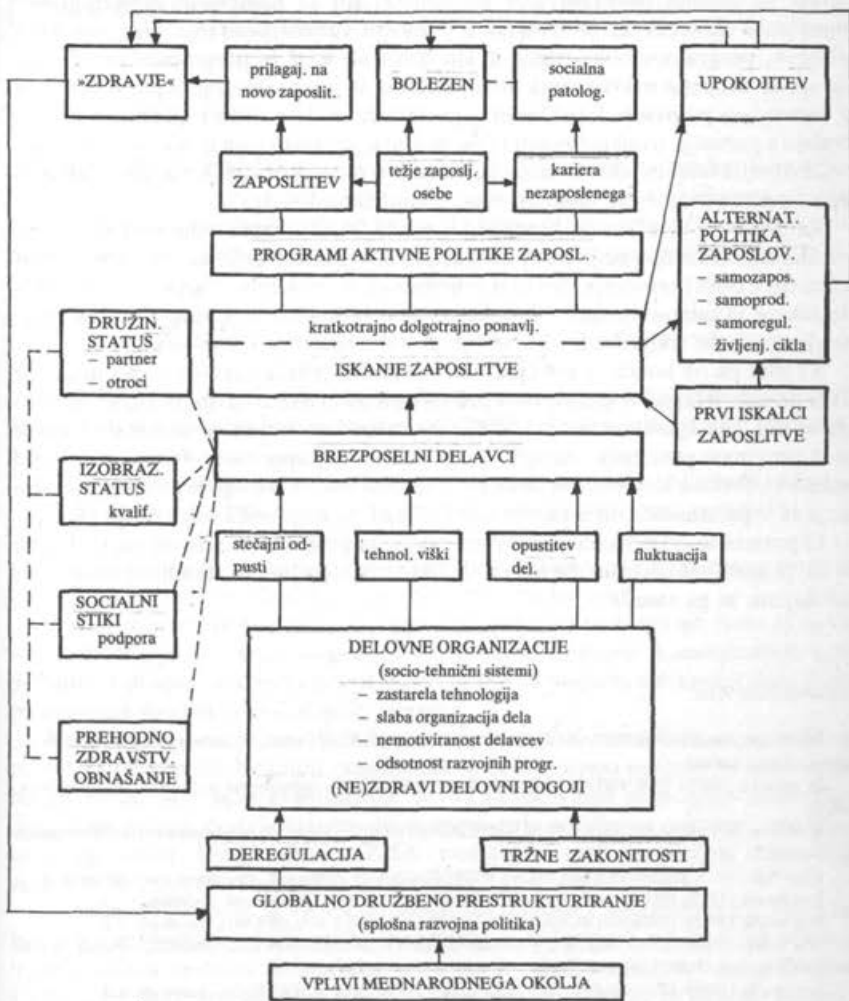
Slika 9 Brezposelnost in zdravje v kontekstu medsektorske politične koordinacije



ki posredno opredeljuje pozitivno zdravstveno obnašanje. Integralno jo tvorita aktivna in alternativna politika zaposlovanja.

Aktivna politika zaposlovanja je nastala kot dopolnilo makroekonomski in socialni politiki. Zanj je značilno selektivno in neposredno (bolj ali manj socialno inženirstvo) vmešavanje v trg delovne sile z namenom omejevanja brezposelnosti. Selektivno je usmerjena na različne dele trga delovne sile, kot so ponudba, pov-

Slika 10 Zdravje in brezposelnost v kontekstu aktivne politike zaposlovanja



praševanje in usklajevanje med njima, na posameznike, različne socialne skupine, različne organizacije in regije.

Načini pravnega urejanja trga delovne sile so: pozitivne spodbude (podpore, premije, subvencije), negativne spodbude (takse, davki, prispevki), zakonska ureditev (npr. omejevanje nočnega in nadurnega dela), kompenzacije za trg delovne sile (vzdrževalnine, javne službe) in pravna ureditev postopkov s spreminjanjem organizacij oziroma institucij.

Ukrepi za pravno urejanje ponudbe delovne sile so namenjeni pospeševanju poklicne in prostorske mobilnosti. Sem sodijo različni programi informiranja o prostih delovnih mestih, dodeljevanje pomoči za preselitev ter razni programi izobraževanja, usposabljanja in specializacij zunaj rednega sistema izobraževanja. Ukrepi za pravno povpraševanje po delovni sili so namenjeni destimuliranju odpuščanja delavcev in se izvajajo s pomočjo subvencioniranja plač odvečnih delavcev, programov oblikovanja novih delovnih mest in programov javnih del. Ukrepi za urejanje usklajevanja med ponudbo in povpraševanjem po delovni sili so namenjeni predvsem izboljšanju organizacije in dela služb zaposlovanja in se izvajajo s pomočjo uvajanja novih oblik poklicnega svetovanja in načrtovanja kariere, z izboljševanjem informacijskega sistema o prostih delovnih mestih in iskalcih zaposlitve ter uvajanjem intenzivnejših metod zaposlovanja.

Za odpravo tiste oblike brezposelnosti, ki je ni mogoče odpraviti z aktivno politiko zaposlovanja, pa je treba uporabljati alternativne politike zaposlovanja, ki se kažejo v obliki samozaposlovanja posameznikov in skupin (kooperative), samoprodukcije in samourejanja življenjskega cikla. Oba pristopa k zmanjševanju brezposelnosti se ne izključujeta, marveč ju je treba smotrno kombinirati.

Vendar pa ob koncu še povejmo, da integralna politika zaposlovanja ni že kar sama po sebi integralni sestavni del politike predstavitve zdravja. Njen (so)konstitutivni del lahko postane le v procesih zavestnega konstituiranja nacionalne politike in programa promocije zdravja. Ti procesi pa obstajajo samo tam in takrat, ko imamo opravka s konkretnim družbenim projektom, katerega legitimnost je utemeljena v parlamentu, operativno učinkovitost pa zagotavlja odgovorna vlada.

O potrebi in dosedanjem neobstoju takšnega projekta pri nas ter razlogih zanj pa naj presodi vsakdo sam. Seveda v skladu s svojo (za)vestjo, znanjem, interesi in položajem, ki ga zaseda.

UPORABLJENI VIRI:

- Ray M. Fitzpatrick (1986): SOCIAL CONCEPT OF DISEASE AND ILLNESS, v *Sociology as applied to medicine*, Bailliere Tindal, London
- G. Schaefer (1987): THE TOTAL HUMAN HEALTH SYSTEM, v *Aducation and health*, Pergamon press, Oxford
- S. Nayar (1987): HEALTH EDUCATION AND EDUCATION FOR HEALTH, v *Education and health*, Pergamon press, Oxford
- Katja Boh (1987): PRIMARNA SOCIALNA INTEGRACIJA IN ZDRAVJE, *Družbenoslovne razprave št. 4*
- Ivan Svetlik (1985): BREZPOSELNOST IN ZAPOSLOVANJE, *Delavska enotnost*, Ljubljana
- Ivan Svetlik (1985): SEGMENTACIJA TRŽIŠČA DELOVNE SILE V SLOVENIJI, *Sociologija št. 3*
- Ivan Svetlik (1985): STRATEGIJE ZA IZHOD IZ KRIZE DRUŽBENIH DEJAVNOSTI, v *Razvoj in kriza družbenih dejavnosti*, FSPN Ljubljana
- Ivan Svetlik (1985): SEGMENTACIJA TRŽIŠČA DELOVNE SILE V SLOVENIJI, *Sociologija št. 3*
- Jožica Puhar (1990): SOCIALNI PROGRAMI IN ZAPOSLOVANJE, *Revija za planiranje št. 5*
- Max A. Heirich etc. (1989): ESTABLISHING COMMUNICATION NETWORK FOR HEALTH PROMOTION IN INDUSTRIAL SETTINGS, *American Journal of Health promotion*, Vol. 4 No. 2
- Louis A. Ferman (1982): SOME HEALTH ASPECTS OF UNEEMPLOYMENT, referat, svet. soc. kongres
- Louis A. Ferman (1982): THE SOCIAL AND PSYCHOLOGICAL ASPECTS OF JOB DISPLACEMENT, isto tam
- Akihiro Ishikawa (1982): UNEEMPLOYMENT AS A SOCIOLOGICAL PROBLEM, isto tam
- Yujiro Ikemi, Akira Ikemi (1986): AN ORIENTAL POINT OF WIEV IN PSYCHOSOMATIC MEDICINE, *Psychotherapy No. 45*
- Ray M. Fitzpatrick (1986): SOCIAL CONCEPT OF DISEASE AND ILLNESS, v *Sociology as applied to medicine*, Bailliere Tindal, London
- S. Drobnič, V. Rus, I. Svetlik, V. Antončič (1984): TOKOVI ZAPOSLOVANJA, *Moderna organizacija*, Kranj
- Erna Kraševce (1985): RAZVOJ IN KRIZA ZDRAVSTVENEGA VARSTVA ALI KRIZA DRUŽBENEGA RAZVOJA, v *Razvoj in kriza družbenih dejavnosti*

Determinante glasovalnega obnašanja poslancev

1. Uvodne opombe

Namen našega prispevka je predstaviti najpomembnejše dejavnike, ki vplivajo na odločitve poslancev v parlamentu. Pri tem se opiramo na nekatere ključne ugotovitve raziskav v tujih parlamentih, ki bi lahko postale izhodišče za empirično raziskovanje glasovalnega obnašanja poslancev v slovenskem parlamentu.

2. Osnovne usmeritve pri raziskovanju glasovalnega obnašanja poslancev

Politologi, ki se lotevajo tega predmeta raziskovanja v kontekstu sodobnih parlamentarnih demokracij, se praviloma osredotočajo na tri ključne ravni raziskovanja, in sicer:

- na proučevanje pomena različnih policy akterjev v zakonodajnem procesu;
- na hevristično razkrivanje vzorcev glasovalnega obnašanja poslancev¹ ter
- na hevristično razkrivanje prevladujočih vzorcev zakonodajnega procesa (ustaljenih postopkov odločanja) v konkretnem parlamentu.

Prvi pristop se torej osredotoča na proučevanje vlog posameznih zvrsti akterjev v zakonodajnem procesu, drugi proučuje predvsem procese komuniciranja med poslanci in drugimi akterji policy procesov, tretji pa poskuša oblikovati abstraktne procesualne modele zakonodajnih procesov.

Nadaljnja operacionalizacija teh pristopov poteka v smeri izbora specifičnih raziskovalnih metod. Nekateri raziskovalci se dela lotevajo sukcesivno in z uporabo intervjuja in drugih kvalitativnih metod raziskovanja proučujejo glasovalno obnašanje poslancev od primera do primera zakonodajnega procesa (issue-by-issue approach). Drugi, zlasti v ZDA, raziskujejo zgolj na podlagi statističnih podatkov o t. i. roll-call odločitvah v izbranem časovnem obdobju.

V zadnjem primeru je vzorec proučevanih odločitev determiniran z načinom beleženja glasovanja v parlamentu (kongresu) in je torej od raziskovalca odvisen toliko, kolikor časovno determinira izbor takih odločitev (vse roll-call odločitve v izbranem časovnem obdobju). Raziskovalci, ki se odločajo za izrazito avtorski koncept, po svojih specifičnih merilih izberejo vzorec različnih tematik, ki so na dnevnem redu parlamenta v določenem obdobju. Pri vzročenju tematik raziskovalci praviloma sledijo interesu, da bi izbrali politično zanimive tematike. Te niso vselej razpoznavne po »tesnem izidu« glasovanja, temveč so lahko zanimive tudi zgolj zaradi kontroverzne publicitete (javne vidnosti – »visibility«) določenih tematik v javnosti ali zaradi posebnega nacionalnega pomena (t. i. »big votes«, kot

* Dr. Danica Fink-Hafner, docent na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

¹ Pojem »vzorec obnašanja« uporabljamo kot sinonim za ustaljen način oblikovanja odločitev v procesu komuniciranja poslancev z drugimi akterji v zakonodajnem procesu.

so npr. odločitve o tematikah, kot so vojna-mir, zdravje gospodarstva, tematike, ki prizadevajo veliko število ljudi). Raziskovalci zakonodajnega procesa pri tem tudi upoštevajo, ali so v konkreten policy proces vključeni številni vpleteni akterji, ali obstajajo spori glede postopka odločanja, ali se tematika obravnava in potrjuje v parlamentarnih telesih pred odločanjem v parlamentu ipd. V tem primeru za raziskovanje niso zanimive le odločitve, ampak tudi neodločitve (decisions, non-decisions).²

Ključni akterji, ki vplivajo na glasovanje poslanca v parlamentu, so po rezultatih raziskav v kontekstu razvitih parlamentarnih demokracij predvsem naslednji:

- volilci;
- poslanci (formalne in neformalne komunikacije med poslanci v zakonodajnih telesih);
- vodstva političnih strank;
- predsedniki skupščinskih odborov in komisij;
- interesne skupine;
- izvršna oblast;
- parlamentarno osebje;
- množični mediji (branje, poslušanje).

Veljavnost navedenih ugotovitev za slovenske razmere je mogoče preverjati predvsem na podlagi »issue-by-issue approach« ter z uporabo različnih zvrsti neposrednega zbiranja empiričnih podatkov od udeležencev policy procesa ter z drugimi metodami kvalitativnega raziskovanja. Za pristop, ki temelji na parlamentarnih podatkih o poimenskih glasovanjih posameznega poslanca v konkretnih primerih v določenem časovnem obdobju (roll-call), pač nimamo podlage, saj poslanci v slovenskem parlamentu praviloma glasujejo tajno.

3. Osnovne značilnosti akterjev v procesu oblikovanja poslanskih odločitev v modernih parlamentih

Volilci so dejavnik, ki prav gotovo sodi na najvišja mesta po pomenu oblikovanja odločitve poslancev. Osnovni načini vpliva volilcev na glasovalno obnašanje poslancev v parlamentu so naslednji:

- s samim aktom volitev (izbiro oseb oziroma strank, ki jim volilci izrazijo svojo podporo);
- z drugimi oblikami individualne politične participacije, ki so manj institucionalizirane kot volitve. Gre za neformalne politične razprave, pisanje pisem javnim osebam ter druge oblike sporočanja stališč drugim volilcem in neposredno ljudem na javnih položajih;
- z javnomnenskimi liderji med volilci. Nanje so npr. ameriški poslanci še posebej pozorni in z njimi tudi vzpostavljajo osebne stike.

Volilno telo determinira odločitev o izboru poslanca kot tudi odločanje že izvoljenega poslanca tudi s svojimi osnovnimi lastnostmi, kot je npr. demografska sestava volilcev v konkretni volilni enoti. Prek tega dejavnika se zrcalijo tudi interesi, ki izhajajo iz socialnih, ekonomskih, geografskih in političnih značilnosti okolja, v katerem volilci živijo. V tem okviru se oblikujejo tudi posebne *policy*

² O neodločitvah kot določeni zvrsti odločitev glej Bachrach, Baratz (1970).

*elite*³ ter *procesualne elite*⁴, ki igrajo pomembno vlogo zlasti ob tistih tematikah, obravnavanih v nacionalnem parlamentu, ki posebej izzivajo lokalne ali skupinske interese v konkretnih volilnih enotah.

Raziskave kažejo, da pritiski volilcev na poslanca nihajo. Praviloma se povečajo ob nasprotujočih tematikah. Tudi množični mediji so lahko dejavnik, ki spodbuja ali celo povzroča pritisk volilcev na poslance.

Dejstvo je, da kljub vsemu volilci niso edini in vselej odločilni dejavnik odločitve poslanca. Zato se zastavlja vprašanje, kdaj bo poslanec v največji meri upošteval mnenje svojih volilcev o tematici, ki je že na dnevnem redu parlamenta, oziroma o tematici, ki bi jo šele želeli vključiti na dnevni red parlamenta (proces agenda-setting). Na odzivnost poslanca prav gotovo vplivata tudi celostni percepcijski zemljevid, ki si ga oblikuje o svojem volilnem telesu, ter seveda stopnja angažiranja policy in procesualnih elit znotraj »njegove« volilne enote. Zanimivo je tudi to, v katerih fazah zakonodajnega procesa je dinamika pritiskov volilcev največja in v katerih najučinkovitejša. Vsekakor se zdi, da je pomen volilcev kot determinante poslanskega glasovalnega obnašanja večji v okoljih, kjer je strankarska identifikacija šibka (zlasti npr. v ZDA).

Različne interesne skupine in lobisti (kjer jih poznajo) sestavljajo naslednji sklop akterjev, ki v modernih demokracijah vplivajo na odločitve poslancev v zakonodajnem procesu. Gre za različne ravni interesnih skupin, ki med seboj dejansko niso enakopravne, pri čemer raziskovalci praviloma politične stranke obravnavajo kot poseben sklop akterjev v policy procesu in ne kot »interesne skupine«.⁵

Zanimivo je, da imajo interesne skupine in množični mediji več skupnih značilnosti glede vplivanja na poslance med procesom oblikovanja javnih politik. Dejavnika delujeta »od zunaj« in lahko pritiskata na obnašanje poslancev kratkoročno (kampanje ob aktualnih političnih razpravah), pa tudi dolgoročno (s tem da oblikujejo in uveljavljajo družbene vrednote). Stične točke med obema zvrstema dejavnikov niso slučajne, saj interesne skupine lahko ravno z množičnimi mediji animirajo javno mnenje v prid svojih interesov. Interesne skupine v zvezi s tem poznajo dve osnovni zvrsti strategij svojega delovanja:

– neposredno strategijo – neposredno pritiskanje (lobbying) na javne osebe (poslance, ministre, predsednike parlamentarnih teles itd.), da bi se te zavzele za uveljavitev interesov konkretnega lobija (lobijev) v konkretnem procesu oblikovanja javne politike ter

– posredno strategijo – oblikovanje javnega mnenja z uporabo modernih taktik vzpostavljanja stikov z javnostjo (public relations) z namenom izboljšati lastni javni imidž in prepričati državljane, da podprejo posebne politične cilje, za katere se interesne skupine zavzemajo.

Pritiski interesnih skupin v sodobnih modernih demokracijah se množijo in se širijo na vsa tri področja oblasti: na zakonodajno, izvršno pa tudi sodno področje.

V parlamentih z dolgo tradicijo je mogoče opaziti posebne vzorce kalkulacije poslancev pri upoštevanju zahtev interesnih skupin pri odločanju v parlamentu.

³ Po Kingdonovi definiciji so policy elite tiste elite, ki imajo neposredno strokovno mnenje ali interes na področju vladne politike ali tematike, kot so npr. šolniki na področju izobraževalnih fondacij, ... kmetje na področju kmetijske politike, bankirji na področju taks ... (Kingdon, 1989:33)

⁴ Procesualne elite so skupine ljudi z vplivnim položajem, ki nimajo nobenega neposrednega interesa na policy področju, a so lahko pomembni v splošnejšem policy procesu v volilni enoti – npr. uredniki časopisov in strankarski aktivisti (Kingdon, 1989:34).

⁵ O problemu definiranja interesnih skupin oziroma nerazločevanja njihovih različnih ravni glej npr. v Offe, 1985:223.

Ravno tako tudi interesne skupine pri tem pretehtavajo, kaj so zakonodajalci pripravljene sprejeti in na kakšen način bi lahko prek njih uveljavili svoje interese. Zato se po tehtnem premisleku odločajo tudi o tem, na katere poslance bi bilo učinkovito pritiskati. Običajno se osredotočajo predvsem na »omahljivce« oziroma tiste, za katere vedo, da še niso popolnoma odločeni, kako bodo glasovali v parlamentu. Ti elementi presoje so hkrati tudi elementi retrospektivnih analiz uspehov ali neuspehov delovanja interesnih skupin.

Neformalne in formalne komunikacije znotraj zakonodajnih teles imajo posebno težo v sistemih, kjer poslanci svojo vlogo opravljajo profesionalno. Poleg tega da poslanci oblikujejo vzorce svojega obnašanja na podlagi lastnih političnih izkušenj, upoštevajo stališča in argumentacijo poslancev na zasedanjih parlamentarnih teles in parlamenta (formalne komunikacije), pa se tudi neformalno posvetujejo in iščejo nasvete za konkretne odločitve tudi pri svojih kolegih poslancih. Najznačilnejši kanali komuniciranja med poslanci so naslednji: razgovor »iz oči v oči« (raziskovalci posebej poudarjajo pomen neformalnih pogovorov v intimnih prostorih parlamentarne zgradbe), pisno sporočanje lastnega stališča drugim poslancem, formalna razprava v parlamentarnih telesih in v parlamentu, ponekod pa tudi sporočanje argumentov in stališč po hišni televiziji (npr. v ameriškem kongresu). Pri neposrednem medosebnem komuniciranju med poslanci je pomembno, da so kolegi poslanci na razpolago med odločanjem, imajo enak status in zatorej je takšno komuniciranje »udobno«.

Seveda se nam pri vsem tem zastavlja vprašanje, kdaj, kako pogosto, pod kakšnimi pogoji poslanci iščejo nasvet pri svojih kolegih in kako jih izbirajo. Če bi sodili po empiričnih raziskavah, opravljenih v nekaterih državah z daljšo demokratično tradicijo (glej npr. Kingdon, 1989), si poslanci običajno vzajemno oblikujejo oziroma si potrjujejo mnenja o konkretnih odločitvah. Dejstvo je namreč, da se v parlamentu srečujejo, izmenjujejo mnenja, razpravljajo v svojih strankarskih in regionalnih krogih (glede na teritorialno politično enoto, kjer so bili izvoljeni). V okoliščinah, ko o konkretni odločitvi nimajo popolnoma izdelanega svojega mnenja, pa tudi samoiniciativno iščejo dodatne argumente pri kolegih poslancih. Zanimive so ugotovitve, da npr. poslanci težijo predvsem k izmenjavi mnenj znotraj kroga podobno mislečih kolegov, bistveno manj pa iščejo neformalne osebne stike s kolegi, ki sicer nasploh razmišljajo precej drugače od njih. Takšen vzorec obnašanja bi lahko predstavili z naslednjim modelom (Kingdon, 1989:79):

stališče

izbira informatorja

glasovanje poslanca

Kingdonove ugotovitve kažejo, da poslanci sledijo vodilu »biti v pravi množici.«⁶ Po drugi strani po poslanci trgujejo med seboj, ko si v daljšem časovnem obdobju »izmenjujejo usluge«. Predstavljeni vzorec obnašanja lahko zelo pomembno določa globalne zakonodajne procese. Tako npr. razvita oblika opisane vzorca obnašanja poslancev v ameriškem kongresu ohranja veliko inercijo v zakonodajnem procesu.

Neformalne komunikacije med poslanci in njihov vpliv na odločitve poslancev so pomemben dejavnik »strankarskega« glasovanja v parlamentu. Dejstvo je namreč, da *stranke* praviloma združujejo ideološko in politično podobno opredeljene ljudi, ki iz tega razloga v parlamentu več komunicirajo med seboj in v končni posledici tudi enako glasujejo. V zvezi s tem vprašanjem se kot poseben dejavnik

⁶ Kingdon uporablja izraz »being in the right crowd« (1989:89).

oblikovanja poslanskih stališč oziroma njihovega glasovalnega obnašanja postavlja vpliv *strankarskega vodstva*.

Med parlamentarnimi strankami v zahodnih demokracijah je mogoče razlikovati tri značilne tipe obnašanja (Beyme, 1985:312):

– člani parlamenta glasujejo kot posamezniki, stranke le malo vplivajo nanje (najbolj tipičen primer takšnega vzorca obnašanja so ZDA);

– močna in jasna delitev na opozicijo in vlado s precej strogo strankarsko disciplino (Velika Britanija, Zvezna republika Nemčija, Italija, Kanada);

– koalicije med več strankami brez jasne delitve med vlado in opozicijo (Danska, Finska, Nizozemska), kjer strankarska disciplina ni nujno zrahljana. Beyme govori pri tem o naslednji zakonitosti: več ko je strank, več članov parlamenta bo delovalo individualno. Za primere uveljavljanja takšne zakonitosti veljajo Francija, Italija, Švica.

Strankarsko discipliniranje v modernih demokracijah sicer ni bilo nikoli močno institucionalizirano, obstajajo pa vendarle oblike organiziranja parlamentarnih strank, s katerimi strankarska vodstva potencialno ali tudi dejansko vplivajo na obnašanje poslancev.⁷ Kljub temu da v skoraj vseh zahodnih demokracijah velja spoznanje, da član parlamenta lahko glasuje, kot želi, pa stranke vse bolj krepijo mehanizme družbenega nadzora nad svojimi člani parlamenta (Beyme, 1985:313). Pritisk stranke na poslanca se spreminja glede na konkretno politično tematiko, ki je na dnevnem redu parlamenta ali pa jo določene interesne skupine ali politične stranke želijo postaviti na dnevni red. Variabilnost tega pritiska je povezana tudi z globalnim položajem politične stranke v političnem prostoru. Zavezanost poslanca politični stranki je tako npr. večja v primeru, ko gre za vladajočo stranko (Kingdon, 1989:118). V izjemnih primerih, ko gre za glasovanje o kontroverznih tematikah (npr. o ukinitvi smrtne kazni, o ukinitvi diskriminacije homoseksualcev ali glede pravice do splava ipd.), pa vendarle velja mnenje, da imajo člani modernih parlamentov pravico odločati po svoji osebni vesti.

V zakonodajnem procesu, med katerimi se poslanci odločajo o konkretni javni politiki, lahko tudi *proceduralni vidiki* policy procesa sami po sebi kot tudi način njegovega vodenja vplivajo na obnašanje poslancev v parlamentu. Predsedniki *skupščinskih odborov in komisij* lahko pri tem odigrajo pomembno vlogo. Stopnjo pomena skupščinskih organov v veliki meri določajo vzorci razmerij med njimi in parlamentom v konkretnem političnem sistemu ter njegovi praksi. Če na eni strani formalne determinante teh razmerij spodbujajo ali odvrtačo usmerjanje interesnih skupin nanje, pa po drugi strani dejansko delovanje interesnih skupin vpliva tudi na prakso razmerij med parlamentom in njegovimi telesi – prek posredovalnega obnašanja poslancev.

Izvršna oblast in administracija raziskovalci zakonodajnih procesov obravnavajo kot specifični interesni skupini.⁸ Res je, da se od drugih interesnih skupin razlikujeta po nekaterih zelo pomembnih značilnostih. Prva posebnost je v stopnji javnega izpostavljanja, druga pa v posebnem strateškem položaju omenjenih dveh akterjev policy procesa. Izvršna oblast v modernih parlamentih namreč prevladuje nad zakonodajnim telesom. Administracija je sposobna dati pobudo za zakonodajni proces, hkrati pa ima nekatere politične vire, katerih večina drugih interesnih skupin nima. Kljub temu nekatere raziskave o glasovalnem obnašanju poslancev

⁷ Glej npr. Olson, 1976:33(43 ter 103–106; Patterson and Wahlke, eds., 1972:24, 145, 150; Kingdon, 1989:110–143; Beyme, 1985:313–322; Ippolito and Walker, 1980:220–234.

⁸ Glej npr. Kingdon, 1989 in Olson, 1976.

ugotavljajo, da ta dva dejavnika nista posebej pomembna za konkretno odločanje poslancev (tako npr. Kingdon, 1989:199). Izvršna oblast in administracija imata običajno večji vpliv na poslance stranke, ki je na oblasti, opaziti pa je tudi nasprotna razmerja. Tako npr. raziskave kažejo, da večina administrativne elite teži k vsaj delni zvestobi določeni politični stranki. Večinoma bolj simpatizirajo z vladajočo stranko.⁹

Natančne odgovore na vprašanje o vplivu omenjenih dveh dejavnikov na odločanje poslancev je mogoče najti le z raziskovanjem konkretnih primerov – v različnih politično-parlamentarnih kontekstih. V tem okviru bi bilo zanimivo raziskovanje strategij uveljavljanja vpliva administracije na zakonodajni proces. Ali uradniki iz vladne administracije vzpostavljajo osebne stike s poslanci? Kako in koliko delujejo posredno – prek drugih akterjev v zakonodajnem sistemu (prek vodstev strank, članstva v skupščinskih odborih, prek množičnih medijev itd.)?

Podobne ugotovitve kot za izvršno oblast in administracijo lahko zapišemo tudi za vlogo *parlamentarnega osebja*, katerega naloga je oskrbovati poslance s pomembnimi informacijami. Raziskave v ameriškem kongresu so pokazale, da je ta dejavnik v zavesti poslancev najmanj pomemben (Kingdon, 1989:201). Razlog za ta pojav je prav gotovo tudi v tem, da je prav vpliv tega osebja na poslance skrajno subtilen. Pomen tega osebja v sodobnih parlamentarnih sistemih je, kot se zdi, v zadnjih desetletjih narasel, vendar ta dejavnik ni med najvidnejšimi oziroma najizrazitejšimi (Kingdon, 1989:208).

Sklop akterjev, za katere bi lahko rekli, da pretežno delujejo subtilno, v konkretnih primerih pa tudi zelo odkrito in angažirano, pa so *množični mediji*. Omenili smo že njihov izjemen pomen pri oblikovanju agende (agenda-setting) oziroma pri postavljanju določene tematike na dnevni red parlamenta. Izjemno moč lahko pokažejo tudi v procesu strukturiranja problema oziroma v procesu strukturiranja javne razprave. S svojimi (medijskimi) interpretacijami, z determiniranjem ključnih političnih tematik in z razvrščanjem pomena različnih tematik se lahko vzpostavljajo kot avtonomen dejavnik vplivanja na odločanje poslancev ter poteka zakonodajnega procesa. Takšen položaj si lahko ustvarijo zaradi specifične moči oblikovanja in izražanja javnega mnenja, pa tudi zato ker poslanci praviloma redno spremljajo vsaj del teh medijev (dnevno časopisje, revijalni tisk). Za odločanje o konkretni problematiki poslanci iščejo informacije zlasti v specializiranih člankih, revijah, časopisih in publikacijah z istega področja.

Parlamentarna gradiva in informacije (pisni viri, kot so npr. poročila in gradiva skupščinskih teles, zapisi ali poročila s t. i. »hearings« po parlamentarni hišni TV, kjer jo imajo, itd.) so poleg množičnih medijev, komunikacij s kolegi poslanci ipd. tisti, ki ponujajo poslancu informacije, pa tudi argumentacijo za določene politične rešitve.

Ob koncu lahko postavimo hipotezo, da je vsaj večina predstavljenih vrsti akterjev tudi pomembnih dejavnikov glasovalnega obnašanja poslancev v slovenskem parlamentu. Seveda pa ostaja odprto vprašanje, ali so njihove vloge in pomeni ekvivalentni v našem okolju in ali tu delujejo enako kot v kontekstih parlamentarnih demokracij z mnogo daljšo in drugačno tradicijo. Zanimivo bi bilo ugotoviti tudi to, ali poleg omenjenih akterjev v naših razmerah na poslanske

⁹ Tako komparativna empirična raziskava kaže, da je zvezna administracija v ZDA dvakrat bolj lojalna vladajoči stranki kot drugim, v ZRN pa je bilo to razmerje kar 4:1 (Aberbach et al., 1990:6,14).

odločitve vplivajo tudi druge zvrsti akterjev, ki jim ni mesta v modernih družbenih in političnih kontekstih. Seveda je mogoče na zastavljena vprašanja odgovoriti le s pomočjo spoznanj na podlagi empiričnega raziskovanja.

4. Sklepne ugotovitve

Očitno je, da je treba vsakokratno raziskovanje glasovalnega obnašanja poslancev metodološko prilagoditi konkretnim kontekstualnim pogojem in značilnostim predmeta raziskovanja. Pri tem je treba upoštevati vsaj še nekaj dodatnih elementov kompleksnosti tovrstnega raziskovanja.

Tako npr. ni dvoma, da sklop več akterjev opredeljuje vsakokratno glasovalno odločitev poslanca. Seveda pa po drugi strani zakonodajni proces ni opredeljen le s predstavljenimi akterji, temveč tudi z mrežo razmerij med njimi ter s pravili sprejemanja zakonov v konkretni praksi določenega političnega sistema – ali natančneje s praktičnimi vzorci in pravili igre ter razmerji moči v dejanskih procesih odločanja. Dejstvo je, da so poslanske odločitve vselej na nek način »teamske« (Tollison, 1990:31). Po definiciji gre torej v zakonodajnem procesu za kolektivne odločitve posameznikov, na katere vplivajo različne interesne skupine in drugi akterji policy procesa znotraj in zunaj parlamenta. V tem smislu je raziskovanje poslanskega obnašanja po našem mnenju nujno monografsko in šele nato komparativno ter posploševalno.

Dodaten argument za takšno mnenje so seveda tudi zahteve po upoštevanju determinant okolja, v katerem proučevani policy procesi potekajo. Gre za determinante, ki jih nekateri avtorji (npr. Lowenberg v: Patterson, Wahlke, eds. 1972) imenujejo »neodvisne spremenljivke« zakonodajnega procesa (prevladujoča politična kultura, zvrst strankarskega sistema, strankarska organizacija, socialno-demografske determinante volilnega telesa in izvoljenih poslancev itd.).

Zaradi celovitosti proučevanja zakonodajnega procesa – oziroma znotraj njega – glasovalnega obnašanja poslancev je torej logično, da posamične raziskave ne morejo celovito razkriti takšnega predmeta proučevanja. Tako tudi tuji avtorji ugotavljajo, da je znanje o njej mogoče oblikovati le kumulativno. To pomeni, da lahko pridejo do ravni posplošenih ugotovitev le z nizanjem monografskih študij. študij, ki se osredotočajo na posamezne vidike zakonodajnega procesa v konkretnih političnih okoljih (policy sistemih)¹⁰ in so skupaj podlaga nadaljnjih metaštudij. Vse to seveda velja tudi za raziskovanje glasovalnega obnašanja poslancev v slovenskem parlamentu ter za primerjave naših raziskovalnih ugotovitev s tistimi, ki so se oblikovale oziroma se oblikujejo v kontekstih modernih makro policy sistemov oziroma parlamentov na nacionalno-državni ravni.

REFERENCE:

- Aberbach, J. D., Derlien, H.-U., Mayntz R., Rockman B. A. (1990), American and German Federal Executives – Technocratic and Political Attitudes, *International Social Science Journal*, Vol. XLII, No. 1
Adonis, A. (1990), *Parliament Today*, Manchester University Press, Manchester and New York

¹⁰ V mislih imamo celoto treh sklopov dejavnikov in sicer:

- politične institucije (polity) in normativna pravila;
- javne politike, ki izhajajo iz tega normativnega in političnega sklopa kot output ter
- celostno družbeno okolje, iz katerega izvirajo družbene zahteve in interesi, prevedeni v politično sfero in na katero se policy outputi nanašajo. (Primerjaj shemo policy sistema v Dye, 1987:6).

- Bachrach, P., Baratz M. S. (1970), *Power and Poverty: Theory and Practice*, New York, Oxford University Press
- Berger, S., ed. (1981), *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the transformation of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press
- Beyme, von C. (1985), *Political Parties in Western Democracies*, Gower Publishing Company Limited, Aldershot, England
- Blondel, J. (1990), *Comparative Government*, Philip Allan, New York-London-Toronto-Sydney-Tokyo-Singapore
- Cerney, P. G. (1990), *The Changing Architecture of Politics: Structure, Agency, and the Future of the State*, SAGE, London-Newbury Park-New Delhi
- Crain, W. M., Leavens D. R., Tollison R. D. (1990), *Final Voting in Legislatures*, in: Crain W. M., Tollison R. D., eds., *Predicting Politics - Essays in Empirical Public Choice*, The University of Michigan Press
- Crain, W. M., Tollison R. D. (1990), *The Executive Branch in an Interest-Group Theory of Government*, in: Crain W. M., Tollison R. D., eds., *Predicting Politics - Essays in empirical Public Choice*, The University of Michigan Press
- Dye, T. R. (1966), *Politics, Economics, and the Public*, Rand McNally and Company, Chicago, Illinois
- Dye, T. R. (1987), *Understanding Public Policy*, sixth edition, Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey
- Gamson, W. A. (1980), *Understanding the Careers of Challenging Groups: A Commentary on Goldstone*, *American Journal of Sociology*, Vol. 85, No. 5, March
- Ippolito, D. S., Walker T. G. (1980), *Political Parties, Interest Groups, and Public Policy*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey
- Kingdon, J. W. (1989), *Congressmen's Voting Decisions*, Third Edition, The University of Michigan Press, USA
- Kranjc, S. (1991), *Stranke in parlament, v: Parlamentarizem - dileme in perspektive, zbornik prispevkov z ankaranskega politološkega srečanja 1991*, Slovensko politološko društvo, Ljubljana
- Lane J.-E. and Ersson S. O. (1987), *Politics and Society in Western Europe*, SAGE, London-Beverly Hills-New Delhi
- Laver, M., Schofield N. (1990), *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*, Oxford University Press, Oxford
- McCrea, F. B. and Markle G. E. (1989), *Minutes to Midnight. Nuclear Weapons Protest in America*, SAGE, Newbury Park-London-New Delhi
- Meny, Y. (1990), *Government and Politics in Western Europe*, Oxford University Press, Oxford
- Offe, C. (1985), *Družbena moč in politična oblast, Delavska enotnost*, Ljubljana
- Olson, D. M. (1976), *The Politics of Legislation: a Congressional Simulation*, Praeger Publishers, New York
- Patterson, S. C., Wahlke J. C. (1990), *Comparative Legislative Behavior: Frontiers of Research*, Wiley-Interscience, J. Wiley and Sons, Inc., New York-London-Sydney-Toronto
- Peterson, S. A. (1990), *Political Behavior: Patterns in Everyday Life*, SAGE, Newbury Park-London-New Delhi
- Policy Actors (1990), *tematska številka International Social Science Journal*, Vol. XLII, No. 1
- Richardson, J. J. (1969), *The Policy-making Process*, Routledge and Keagan Paul - London, Humanities Press - New York
- Rush, M., ed. (1990), *Parliament and Pressure Politics*, Clarendon Press, Oxford
- Tollison, R. D. (1990), *Public Choice and Legislation*, in: Crain W. M., Tollison R. D., eds., *Predicting Politics - Essays in Empirical Public Choice*, The University of Michigan Press
- Wood, D. M. (1978), *Power and Policy in Western European Democracies*, John Wiley and Sons, New York-Santa Barbara-Chichester-Brisbane-Toronto

FRANE ADAM*

Modernizacija ali industrializacija

(Razmišljanje ob knjigi Mojce Novak *Zamudniški vzorci industrializacije*)

Rekapitulacija in rekonstrukcija glavnih tez

Tematika, ki jo obravnava knjiga Mojce Novak, spada – vsaj po osnovnem izhodišču – med makrosociološke raziskave razvojnih in modernizacijskih procesov. Kot je že iz naslova razvidno, se avtorica osredotoča na enega od teh procesov, to je na proces industrializacije ali natančneje na vzorce in vzroke zamudniške in odvisne industrializacije v Sloveniji in (ožji) Srbiji. Pri tem se omejuje na obdobje t. i. industrializacijskega prehoda. Kar daje knjigi še posebno težo in pomen, vsaj za naše razmere, je dejstvo, da te procese proučuje v zgodovinsko-genetični optiki, se pravi kot procese »dolgega trajanja« (longue durée – če si sposodimo ta izraz od tudi pri nas znanega francoskega zgodovinarja Braudela). To je prvo delo s tega področja, ki se sistematično in intenzivno naslanja na (v glavnem na sekundarne, delno pa tudi na primarne) zgodovinske vire in zgodovinsko znanje.

Pri oblikovanju zasnove se sklicuje na tri vire: teorijo modernizacije, teorijo odvisnosti (dependenčno teorijo) in na Gerschenkronovo tipologijo vzorcev industrijskega prehoda (prvo in drugo poglavje). Empirični del knjige (tretje poglavje) temelji v glavnem na podatkih zgodovinarja Šorna in ekonomistov (oz. ekonomskih zgodovinarjev) Mirkovića in Kostića, zelo pogosto pa je tudi sklicevanje na knjigo ameriških zgodovinarjev Jacksona in Lampeta o zgodovini Balkana od 16. stoletja do 1950. Ob tem pa se naslanja še na vrsto drugih podatkov in avtorjev. Podnaslov knjige Slovenija na periferiji Evrope pa pove, da je Slovenija glavna »enota opazovanja«, Srbija pa bolj »kontrolna skupina«. Ta podnaslov pa hkrati tudi aktualizira sicer pretežno zgodovinsko obravnavanje problematike – avtorica svoj empirični del konča z letom 1940 – s tem da jo navezuje na dogajanja v nekdanjih realsocialističnih družbah in na dileme postsocialističnega razvoja. Zdaj ko se Slovenija in druge postsocialistične družbe hočejo iztrgati perifernemu položaju in se približati modernim zahodnoevropskim centrom, se postavlja vprašanje, ali njihova zgodovinska dediščina ne nastopa kot zavora za nov modernizacijski »take off«. V tem pogledu je avtorica zelo pesimistična in to utemeljuje ravno s proučevanjem zgodovine, odvisne in eksterno pogojene industrializacije. Dalo bi se sklepati, da je po njenem mnenju v te družbe vgrajena nekakšna »genetska insuficienca« v smislu pomanjkanja tehnoloških in podjetniških pobud. Vsaj tako si lahko razložimo njeno poudarjanje, da je Slovenija (skupaj z nekdanjimi socialističnimi vzhodnoevropskimi družbami) obsojena na permanentne revolucionarne prevrate in prehodna obdobja, še zlasti pa tezo, da je Slovenija v bistvu tretji svet (Novak,

* Dr. Frane Adam, docent na Fakulteti za družbene vede in raziskovalec

1991:140). Sporočilo knjige se na kratko glasi: Slovenija je bila v zgodovini periferija, z letom 1945 se je »spet« znašla v tem položaju in tudi ne more računati s tem, da se bo v postsocialističnem razvoju kmalu (če sploh kdaj) odlepila od evropske periferije. Skozi te misli govori duh togega zgodovinskega determinizma. To pa ne pomeni, da sam zastopam tezo, da zgodovinska dediščina (zlasti v smislu kulturnih vzorcev) ni pomemben spodbujevalni ali omejevalni razvojni dejavnik (prim. Adam, 1989). Vendar menim, da je treba biti pri presojanju vpliva tega dejavnika previdnejši; če drugega ne, imamo v zadnjem desetletju opravka s celo vrsto družb, za katere lahko rečemo, da jim je uspel preboj iz (semi)periferije v center ali v bližino centra, po drugi strani pa imamo družbe, ki so bile nekdanje v centru in so se znašle na periferiji.

Po mnenju Novakove so za zamudni, periferni industrijski razvoj značilni naslednji elementi:

1. Eksogena dinamika. Industrijski razvoj je odvisen od zunanjih dejavnikov, od tujega kapitala in uvoženih podjetnikov. Sama pravi: »Temeljna značilnost svetovne periferije je, prevladovanje eksogene dinamike, prevladovanje eksogenih iniciativ in eksogenih akterjev kot njihovih prenašalcev, običajno pa tudi uvažalcev« (str. 65).

2. Odvisni razvoj. Eksogena dinamika ima za posledico odvisnost od razvitega centra (ali metropole), od njegovih ekonomskih interesov in spodbud.

3. Dualna ekonomija. Na podlagi tujih naložb ali podjetništva (ali obojega hkrati) se oblikuje relativno moderen industrijski sektor (enklava), za katerega pa je značilno, da deluje v okolju (eksklavi), ki je pretežno tradicionalno (agrarno). Industrializacija z domačimi viri, ki nastane v eksklavi, je vezana na agrar ali na industrializacijo tradicionalnih panog in so njeni proizvodi namenjeni domačemu trgu.

4. Močna vloga državne administracije. Po Gerschenkronu je za t. i. zgodnje prišleke (early comers) v industrializaciji Tangleški primer kot najbolj izrazit) značilno, da glavno vlogo v tem procesu igrajo podjetiki; za zgodnje zamudnike (early latecomers) velja, da se najprej uveljavijo banke, pri poznih zamudnikih (late latecomers) pa je glavni spodbujevalec industrije državna administracija. Za Slovenijo in Srbijo avtorica ugotavlja tako elemente zgodnjih kot poznih zamudnikov.

V ta pojasnjevalni okvir sta postavljeni industrializacija in modernizacija Slovenije in Srbije. Po Gerschenkronu avtorica razdeli obravnavano obdobje v tri faze: zgodovinsko ozadje, oblikovanje osnovnih pogojev za prvi veliki industrijski sunek ali protoindustrializacijo in realizacijo prvega industrijskega sunka. V primeru Slovenije umešča prvo fazo v obdobju nekje od 16. st. do leta 1870 (in to fazo obravnava zgolj informativno), drugo od 1870 do 1918, tretjo pa od 1918 do 1940. Isto velja za Srbijo, razen druge faze; ta naj bi se začela že l. 1815 (kot bomo videli v nadaljevanju, je to precej sporno).

Kar zadeva Slovenijo oz. slovenske dedne dežele v avstro-ogrski monarhiji. Novakova zlasti poudarja, da do leta 1870 nista bili izvedeni učinkovita defevdalizacija (njeni začetki sicer segajo v zadnjo četrtino 18. st., formalno je bila speljana 1848, toda odkup je trajal vse do 1870) in modernizacija kmetijstva, ki sta osnovni pogoj za začetek industrializacije. Šele na tej podlagi lahko nastanejo industrijsko zainteresirane endogene elite: bančniki in podjetniki, pa tudi državna administracija, ki najprej z ukrepi merkantilistične politike pospešuje pogoje za industrializiranje. Celotna Avstro-Ogrska je zato precej zaostajala za severozahodno Evropo (od 60 do 80 let), še posebej pa je bilo to zaostajanje vidno v slovenskih deželah.

Gradnja južne železnice (do Ljubljane 1849, do Trsta 1857) je pospešila trgovino in ustanavljanje manufakturnih obratov ter priliv tujega kapitala, ki je sredi 19. st. pospešil modernizacijo v železarstvu in rudarstvu (zlasti v Zasavju). Pred letom 1870 so vlogo začetnega vlagatelja opravljali tržaški grosisti in manj angleški in drugi kapital (npr. angleški podjetnik Moline v Ljubljani). Nekoliko, vendar skromno, naj bi na ukrepe merkantilistične politike reagirali slovenski vlagatelji (str. 79). V tem času je bilo tudi dokončano ogrodje prometne infrastrukture z železnico (1870) Ljubljana–Jesenice. S tem so bile dane možnosti za začetek protoindustrializacije, ki jo avtorica, kot je bilo že omenjeno, umešča v obdobje 1870–1918. V zadnjih desetletjih 19. st. poteka postopna industrializacija tradicionalnih manufaktur, zlasti papirniških in tekstilnih. Jedro tekstilne industrije je bilo tako izoblikovano v 70-ih letih na podlagi prevladujočega avstrijskega (nemškega) kapitala. V tem obdobju pride do oblikovanja še enega pomembnega pogoja za začetek industrializacije, koncentracije – deloma na tuji, deloma domači osnovi – finančnega kapitala. Na domači podlagi so se najprej razvile kmečke kreditne zadruge, ki naj bi bile, kot avtorica povzema ugotovitev že omenjenih Jacksona in Lampeta, ki pravi, da so bile zadruge »učinkovit prispevek k dvigu agrarne produktivnosti kot v Severni in Srednji Evropi« (Novak, 1991:84). To navajam zaradi tega, ker se mi zdi, da je avtorica dala temu pojavu premajhen poudarek, tako denimo J. E. Kreka niti ne omenja. Leta 1912 je bilo takšnih zadrug na Slovenskem 952 in imele so dvakrat več posojil oz. kapitala kot v Srbiji (ob dvakrat manjšem prebivalstvu). Odločilen premik v koncentraciji kapitala za industrijske namene pa pomeni ustanovitev Ljubljanske kreditne banke v Ljubljani l. 1900. Ta banka, ki je nastala s pomočjo češkega kapitala, je bila prva moderna komercialna banka z delnicami v industrijskih družbah. Česar Novakova ne omenja, je podatek, da je ta banka ustanovila v Trstu Jadransko banko, ki je razpolagala skoraj s polovico delniškega kapitala v tem mestu (prim. Hočevar, 1987:71), kar priča o obstoju industrijsko zainteresirane slovenske elite.

Za to obdobje naj bi bilo značilno prepletanje endogenih in eksogenih pobud, kar se je izražalo v dualnem vzorcu začetne industrializacije. Ob uvozu modernih tehnologij in strokovnjakov so v obliki velikih kapitalno zahtevnih obratov nastale moderne enklave. V lokalnih okvirih pa so bile dejavne eksklave v podobi postopno industrializirajoče se tradicionalne delovno intenzivne dejavnosti, ki so proizvajale v majhnem obsegu in za potrebe domačega trga. Za to obdobje je značilno: »... izgradnja železniških prog mednarodnega pomena in ob njih ustanavljanje pomembnih industrijskih obratov v železarstvu in premogovništvu, papirničarstvu in tekstilstvu, kar je izoblikovalo 'veliki Y' gospodarskega razvoja, ter koncentracija finančnega kapitala v komercialne namene« (Novak, 1991:88). S tem so bile ustvarjene razmere za prvi industrijski sunek. Vendar pa ne drži trditve, da so bile slovenske dežele kljub temu najmanj razviti del habsburške monarhije (Novak, 1991:89), kvečjemu bi rekli, da so bile najmanj razviti del avstrijskega dela monarhije, pa še to ne velja čisto točno (bolj nerazvita je bila Dalmacija npr.).

Kar zadeva Srbijo, je iz orisa prve in druge faze razvidno, da tu niso bili oblikovani osnovni pogoji za industrializacijski sunek. Zato je tem bolj nerazumljivo, zakaj avtorica fazo protoindustrializacije datira v tako zgodnje obdobje (1815). Sama to utemeljuje z uvedbo agrarne reforme po drugi srbski vstaji, vendar iz njenega opisa izhaja, da to ni pomenilo večje modernizacije kmetijstva. To je tudi razumljivo, saj je družbena organizacija tega sektorja temeljila na t. i. hišni zadrugi (kučna seoska zadruga, znana tudi pod imenom južnoslovanska ali balkanska zadruga), ki je prototip tradicionalne institucije (Karaman, 1989:2639). Po drugi

strani pa pravi, da se je proces oblikovanja predpogojev začel v zadnji četrtini 19. st. (Novak, 1991:103) tako kot na Slovenskem, vendar s pomembno razliko oz. drugačnimi rezultati. Njen povzetek tega obdobja v Srbiji je naslednji: »Če je za primerjalno obdobje v slovenskih dednih deželah mogoče ugotoviti oblikovanje predpogojev industrializacije ob odločilnem angažiranju tujega kapitala, kar se je odrazilo v dualnem vzorcu industrializacije, tega ni mogoče trditi za Kneževino Srbijo« (Novak, 1991:103). Predvsem je manjkal koncentriran domači kapital, banke so bile sicer organizirane po evropskem vzorcu, vendar so dajale prednost kratkoročnim posojilom in je v njih prevladoval trgovski in ne industrijski interes. Vzrok za tako stanje naj bi bil, da je »imel tuj kapital bore malo interesa za dolgoročno investiranje na Balkanu«. Ni bil pa to edini vzrok. O tem avtorica v nadaljevanju pove naslednje: »V primerjavi oblikovanja predpogojev, potrebnih za prvi veliki industrializacijski sunek, med Slovenijo in Srbijo ne moremo ugotoviti velikih razlik. Na kratko lahko rečemo, da je slednja s časovnim zamikom sledila prvo, seveda na pomembno različnih temeljih. Očitno je bila ena bistvenih razlik v ne-zmožnosti koncentracije nacionalnega kapitala za industrializacijske namene. Sloveniji je to uspelo, centralni Srbiji pa ne. Zakaj? Slovenija je očitno imela resurse, ki jih je bilo mogoče ob tuji pomoči koncentrirati, centralna Srbija pa ne. Vendar ni problem samo v finančnem kapitalu kot takem, temveč v interesih in njihovih nosilcih. Tako je bila nadaljnja slovenska industrializacija pomembno odvisna od industrializacijskega kapitala, centralno srbska pa od agrarnega; slovenska industrija je lahko v medvojnem obdobju realizirala prvi veliki industrializacijski sunek, srbska pa ne. Le-ta se je dejansko zalomil, in sicer ob izbruhu velike recesije in posledični usahnitvi agrarnega kapitala kot prevladujočega endogenega resursa centralno srbske industrializacije, kar dokazuje, da so srbske industrializacijske strategije, če že ne oblikovali, pa vsaj kontrolirali resurse za njihovo realizacijo industrializaciji nenaklonjeni akterji« (Novak, 1991:134). Iz tega citata je razvidno, da srbska ekonomska in politična elita tistega časa nista bili sposobni organizirati niti priprav za industrializacijski sunek niti nista bili (kar je razumljivo) uspešni pri uresničevanju prvega industrializacijskega sunka. To pa postavlja pod vprašaj avtoričino trditev, da v fazi protoindustrializacije ne moremo ugotoviti velikih razlik med obema deželama. Zdi se, da je v srbskem primeru šlo za t. i. false starts ali »napačne začetke« (nav. po Luthar, 1988:186).

S tem smo že v medvojnem obdobju prve Jugoslavije, v obdobju torej, v katerem je Slovenija dosegla svoj prvi industrializacijski sunek. Tuj kapital je pri tem igral pomembno vlogo, zlasti zaradi tega ker se je zasedel predvsem v enklavni, kapitalno intenzivni industriji. Drugod, tudi v Srbiji, pa to ni bilo tako, angažiran je bil predvsem v bankah in v obliki državnih posojil. V podjetniških glavnica slovenskih podjetij je bila tako prisotna ena tretjina tujega kapitala (Novak, 1991:120). Značilno za Srbijo je, da je bilo tu precej državno investiranih podjetij, medtem ko v Sloveniji tega skorajda ni bilo (Novak, 1991:128).

Statistični podatki (v tabeli na str. 116) kažejo, da je v l. 1940 Slovenija imela 856 tovarn, v katerih je bilo zaposlenih 67.277 delavcev, medtem ko je imela Srbija 1872 tovarn z 62.677 delovnimi mesti. Če to primerjamo s številom prebivalcev, lahko rečemo, da je bila Slovenija približno trikrat bolj industrializirana kot Srbija (v drugih obdobjih pa je bila ta razlika še večja) ter da so v industrijski strukturi prevladovala večja podjetja.

Kljub velikemu (glede na začetne osnove) medvojnemu porastu industrijskih zmogljivosti v Srbiji pa je tu prvi industrializacijski sunek ostal na pol poti. Enega od vzrokov, nezmožnost koncentracije domačega finančnega kapitala, smo že

omenili. Poleg tega avtorica omenja, da je velika recesija v tridesetih letih najbolj prizadela ravno srbsko gospodarstvo. Padec konjunktura na mednarodnem trgu kmetijskih pridelkov je namreč povzročil zmanjšanje izvoza in s tem dotok investicijskega kapitala v domačo na kmetijstvo vezano industrijo ter v državno blagajno. V industrijo vloženi kapital je bil v Srbiji agrarnega izvora, v Sloveniji in drugih nekdanjih habsburških regijah pa je ta kapital izviral iz komercialnih bank. To je omogočalo tem regijam dolgoročneje vlaganje v industrijsko proizvodnjo večjega obsega in njeno uveljavljanje na jugoslovanskem in mednarodnem trgu.

Za staro Jugoslavijo je bila v mednacionalnem smislu značilna »tridelna kombinacija« (Novak, 1991:115): politični vpliv so imeli Srbi, Hrvati so imeli v rokah komercialne banke, Slovenci pa industrijo. Z drugimi besedami: Srbi so svoje gospodarsko zaostajanje nadomestili s politično prevlado.

S tem je nekako zaokrožen oris glavnih ugotovitev v obravnavani knjigi. Avtorica je sicer empirični del knjige končala z letom 1940 oz. 1941, vendar pa se na nekaterih mestih v besedilu spušča tudi v oceno obdobja po l. 1945, za katero je značilna prevlada komunizma oz. nastop revolucionarne elite. Njena razlaga se da razumeti v tem smislu, da je »naravna podlaga« za komunizem že obstajala in da je ta sistem organsko nadaljevanje regulativnega in kulturnega vzorca, ki se je oblikoval v zadnjem stoletju (morebiti pa še prej). Na nek način so bile Jugoslavija in druge vzhodnoevropske države predestinirane za revolucijo in komunizem. Vprašanje, ki se zastavlja, je naslednje: zakaj pa tej poti niso šle tudi druge periferne družbe, ki se jim ni posrečilo vključiti v globalne gospodarske tokove, denimo v južni Evropi Grčija, Portugalska, v severni Evropi Finska. Zakaj se je v tej družini znašla Češko-Slovaška, ki je bila ena od najbolj razvitih evropskih držav? O tem bo še tekla beseda v nadaljevanju.

Povedati je treba, da so še druga odprta vprašanja oz. ugotovitve. To je po mojem mnenju posledica bodisi enostranske razlage empiričnega gradiva, bodisi da gre za izjave (trditve), ki nimajo empirične podlage. Že iz dosedanjega prikaza je razvidno, da je avtorica nagnjena k monokavzalni razlagi, in to je po mojem mnenju razlog za mnoge nedorečene trditve. V nadaljevanju bi opozoril na nekaj takih trditev in razlag. Pri tem se bom naslanjal tudi na druge avtorje in vire podatkov.

Vprašanje periodizacije

Omenjena je že bila nenavadna poteza Novakove, ki je za začetek protoindustrializacije v Srbiji razglasila l. 1815. Značilno je, da zgodovinar Šorn začetke industrializacije v Sloveniji postavlja v obdobje med letoma 1720 in 1870 (Šorn, 1984:9). Okrog l. 1840 naj bi po njegovem mnenju prišlo do povečanja industrializacijskih prizadevanj in pravi: »... da se je s tem končevala nekakšna latentna doba, nekakšna pripravljalna doba za moderni razmah kapitalistično-fabriškega sistema proizvodnje...« (Šorn, 1984:231). Po mnenju nekega drugega avtorja segajo začetki moderne industrije v obdobje po letu 1849, ko je bila zgrajena južna železnica do Ljubljane (Hočevar, 1965:15). Po njegovem mnenju so v Slovenijo prodrle nekatere pridobitve industrijske revolucije s polstoletno zamudo (Hočevar, 1965:15) in nato to ponazori s primerom tekstilnih obratov, kjer je bila najprej uporabljena industrijska mehanizacija (obrati v Ajdovščini, Ljubljani in Preboldu).

Moram reči, da se ne čutim dovolj pristojen, da bi razsojal o tem, v katero leto

oz. obdobje je treba postaviti fazo protoindustrializacije. Novakova je tu uporabila Gerschenkronova merila (defevdalizacija oz. preobrazba agrarnega sektorja + napredek v premogovništvu, prometnicah ter industrializacijsko zainteresirana državna gospodarska politika) in na njihovi podlagi določila l. 1870 za začetek protoindustrializacije. Morda bi do drugih rezultatov prišla, če bi uporabila Rostowo periodizacijo (prim. Harris, 1989:31), ki je bolj diferencirana kot Gerschenkronova, ki pozna samo tri faze: zgodovinsko ozadje, protoindustrializacija, prvi industrijski sunek. Šornova in Hočevarjeva opazovanja so podlaga za domnevo, da bi bilo treba začetek protoindustrializacije pomakniti v leto 1848 oz. 1849. Ostaja pa tudi odprto vprašanje začetka prvega industrializacijskega sunka (take-off). Za ponazoritev naj povem, da ga Rostow in Whitman v primeru Rusije datirata v leto 1890 (nav. po Novak, 1991:45).

Do teh dilem prihaja po mojem mnenju tudi zaradi tega, ker avtorica razpolaga s premalo operacionaliziranimi kazalci (denimo delež naložb v družbenem proizvod, delež industrijske proizvodnje v družbenem proizvod ali delež (ne)agrarnega prebivalstva) za določitev posameznih faz.

Manjkajoči podatki in poudarki

Omenil sem že v knjigi razvidne težnje po monokavzalni razlagi. Razloge za to je treba iskati v naravi in obsegu podatkov (in seveda v teoretski zasnovi, o čemer bo še govor. Kljub zavidanja vredni množici podatkov in virov, s katerimi razpolaga Novakova, pa ne moremo mimo ugotovitve, da so ti podatki »enodimenzionalni« in v določenih delih pomanjkljivi. Enodimenzionalnost se kaže v tem, da se avtorica pretežno nasloni na podatke, ki dajejo sliko o organizacijsko-tehnoloških vidikih industrijske proizvodnje, o kmetijstvu in bančništvu. Ne razpolaga pa s podatki, ki bolj globalno pojasnjujejo ekonomsko modernizacijo: družbeni proizvod per capita v različnih časovnih obdobjih in primerjavah z izbranimi deželami, naraščanje deleža neagrarnega prebivalstva, razvoj posameznih panog, izvoz in uvoz ipd. Tovrstne podatke lahko najdemo v dveh knjigah ekonomista Hočevarja (Hočevar, 1965; 1979), za kateri lahko rečemo, da sta najbolj sistematičen pregled zgodovinskega razvoja slovenskega gospodarstva oz. industrije, ki pa ju Novakovi na žalost ni uspelo vključiti v njeno študijo. Zlasti pa pogrešamo podatke, ki se nanašajo na neekonomske dejavnike ekonomskega in industrijskega razvoja. Gre za dejavnike, ki so tako *conditio per quam* kot *conditio sine qua non* ekonomskega razvoja (Hočevar, 1965:155). Vzemimo industrijskega zgodovinarja Šorna. Pri njem naletimo na podatke o šolstvu, o znanstveno-tehničnem napredku in deležu Slovencev pri tem, o različnih združenjih, o strokovnem časopisju. Ekonomist Hočevar pa nasploh uporablja celo vrsto takih podatkov oz. dejavnikov: politični sistem, narodno in jezikovno vprašanje ob ekonomski modernizaciji, izobraževanje, urbanizacija, časopisje, revije in knjige, združenja in oblike samoorganizacije. Tak celovit pristop, v bistvu bolj značilen za sociološko obravnavo, pripelje do novih poudarkov. Tako Hočevar pravi, da so bile temelj modernizacije na Slovenskem institucije terciarnega sektorja: osnovno in strokovno šolstvo, razvejan sistem posojilnic in hranilnic, kmetijske nabavne in prodajne zadruge (Hočevar, 1979:45). Oglejmo si še ugotovitev, ki govori o tem, da so bili »človeški viri«¹ in

¹ Avtorica sama ugotavlja za Japonsko, da tam dvig izobrazbene strukture ni bil posledica industrializacije, temveč njen osnovni pogoj (Novak, 1991:44). To govori v prid tezi, da so neekonomske dejavniki v smislu modernizacijske

sposobnost samoorganizacije glavni faktor sorazmerno uravnoteženega slovenskega razvoja: « Skratka, zadruge so prispevale k modernizaciji v dejavnostih, ki so ostale zunaj dosega velikih zasebnih podjetij. Skupaj s slovenskim šolskim sistemom so preprečile, da bi prišlo na Slovenskem do tiste dihotomije med ozkim modernim in širokim zaostalim gospodarskim sektorjem, ki je značilna za kolonialne dežele» (Hočevar, 1979:83). Tukaj dobimo malo drugačno sliko od te, ki jo ponuja Novakova. To ne pomeni, da Hočevar ne ugotavlja zaostanka Slovenije in njene relativne revščine v primerjavi z razvitim centrom.² Kar je pomembno, je to, da pove, da je Slovenija nekje na prelomu stoletja ujela še zadnji srednjeevropski modernizacijski vlak. Po drugi strani pa tudi zanika tezo o izraziti dualni ekonomiji.

Primerjava Srbije in Slovenije

Tezo o zadnjem modernizacijskem valu nam potrjuje tudi Novakova, ko pravi, da se je Sloveniji, ne pa tudi Srbiji, posrečilo na prelomu stoletja koncentrirati – deloma ob tuji (češki) pomoči – finančne vire za industrializacijske namene in modernizacijo kmetijstva. Seveda pa pri tem ni šlo samo za ustanavljanje bank in hranilnic, ampak, kot pravi Hočevar, za samoorganizacijo in mobilizacijo slovenske družbe, brez česar si prehoda iz tradicionalno-agrarne družbe v moderno družbo ni mogoče zamisliti. Novakova to potrjuje tudi s tem, da povzame ugotovitev Jacksona in Lampeta, da so bile slovenske zadruge tipično evropske. Ker pa tej ugotovitvi ne pripisuje posebne teže in iz nje ne izpelje posledic, se ji dogaja, da skuša zmanjšati pomen razlik med Srbijo in Slovenijo in obe včasih meče v isti koš. Vse skupaj je potem Balkan, tretji svet...

V tem okviru si je treba zapomniti že omenjeno tezo, da je Srbija v stari Jugoslaviji svoj gospodarski zaostanek nadomestila z administrativno-politično močjo. To pa zaradi tega ker je ta teza zelo uporabna za razlago razpada Jugoslavije v devetdesetih letih, torej v času, ki ga preživljamo. Pojav Miloševića in srbskega nacionalnega gibanja ni pomenil nič drugega kot poizkus ponovne vzpostavitve srbske politične prevlade. S tem se je porušilo krhko ravnotežje potitovske jugoslovanske skupnosti.

Modernizacija ali teorija odvisnosti

Novakova na več mestih trdi, da je njen pristop zgrajen na kombinaciji teorije modernizacije in teorije odvisnosti. Da bi to utemeljila, modernizacijsko teorijo predstavi kot »močno poenostavljeno podobo sveta« (Novak, 1991:54), ki jo je treba nadgraditi z marksistično usmerjeno dependenčno teorijo, ki gradi na podmeni, da nerazvitost ni naravno stanje, se pravi stanje, za katero bi bili »odgovor-

infrastrukture pomembni za industrijski in ekonomski razvoj. O tem, da je Slovenija razpolagala z intelektualnimi viri, se poučimo iz tele ugotovitve: »Slovenija je v preteklem stoletju ravno tako dala veliko število intelektualcev-ustvarjalcev (skoraj 20% – od vseh intelektualcev v Jugoslaviji, op. F. A.), v povprečju mnogo več kot Srbija ali Hrvaška, posebej če upoštevamo, da je bila v opazovanem obdobju politično nesamostojna, brez svojih nacionalnih kulturnih ustanov in predvsem brez univerze« (Janičičević, 1984:56). Znano pa je tudi, da je na prelomu stoletja dosegla visoko stopnjo pismenosti.

² Tako Hočevar omenja podatek, da je bilo v l. 1914 v Sloveniji 29 podjetij na 100.000 prebivalcev, v avstrijskem (nemškem) delu monarhije 59 in na Češkem 94 (Hočevar, 1965:45).

ni« prebivalci nerazvitih, perifernih dežel, temveč posledica penetracije kapitalizma oz. prevlade svetovne kapitalistične ekonomije (prim. Weede, 1984). S tem naj bi se odkrivala modernizacijskega »etnocentrizma«. Problem pa je, da vso svojo analizo gradi ravno na etnocentrizmu in vesternalizaciji. Njen namen je namreč pokazati na nezadostnost perifernih dežel (Slovenije, Srbije, Balkana, Vzhodne Evrope) v primerjavi z inovativnim zahodnoevropskim centrom. To pomeni, da kljub glasni reklamaciji teorije odvisnosti pravzaprav ne uporablja. Iz nje je prevzela nekatere pojme (center/periferija, dualni razvoj ipd.), ni pa je sistematično vključila v svojo interpretacijsko shemo.³ Če bi jo, bi seveda prišla do čisto drugačnih rezultatov. Na kratko povedano, za nerazvitost, perifernost, neinovativnost itd. bi bile potem »odgovorne« imperialistične, kapitalistične metropole, ne pa pomanjkanje »endogenih virov«. Vprašanje pa je, ali lahko govorimo o uporabi modernizacijskega pristopa. Če bi ga avtorica uporabljala, bi bila pozorna tudi na neekonomske podatke in dejavnike, brez katerih ne moremo zadovoljivo osvetliti celovitih procesov modernizacije. Vendar je treba to mnenje malo omiliti. Vsekakor avtorica sledi težnjam tega pristopa, s tem ko poudarja (ne)sposobnost endogenih akterjev, da reagirajo na zunanje modernizacijske impulze. To pa je precej drugačno izhodišče, kot ga ponuja teorija odvisnosti.

Trdite, da je modernizacija kompleksen proces, pomeni, da je treba industrializacijo pojmovati kot enega (sicer pomembnih) od delov tega procesa. ali drugače: modernizacije ni mogoče zvesti na industrializacijo.⁴ Kot je že razvidno iz mojih pripomb, se v knjigi Novakove ravno to dogaja. S tem seveda ne trdim, da raziskovanje industrializacije ni sociološko pomemben ali legitim posel, posebej če se sistematično proučujejo sociokulturne predpostavke in njihove posledice. Tega proučevanja pa je v knjigi bore malo.⁵ V skrajnem primeru pa tudi to ne bi bil vzrok za kritiko. Glavni problem je, da se na ozki empirični in interpretativni podlagi delajo daljnosežni sklepi in ekstrapolacije. Iz tega potem izhajata monokavzalna razlaga in togi zgodovinski determinizem. Prva se kaže v omejevanju multikavzalnih procesov modernizacije na industrializacijo. Zgodovinski determinizem pa je prisoten v pojmovanju, po katerem v nekem zgodovinskem obdobju (za Slovenijo od 1870–1940) vzpostavljeni strukturalni vzorci eksogeno pogojene, odvisne industrializacije popolnoma določajo gospodarski (in verjetno tudi socialni) razvoj v bodočnosti. Z drugimi besedami, ti vzorci delujejo po načelu »dolgega trajanja« in se jih zaostale (periferne) družbe ne morejo otresti, tudi če to poizkušajo (prim., denimo, Novak, 1991:67). Če bi seveda bilo tako, potem ne bi poznali premikov epicentrov modernosti (Rizman, 1989). Razprave o tem, da odvisnost in perifernost nista usojeni, so se pred časom odvijale celo znotraj dependenčne teorije (Haris, 1989) – kajti kako pojasniti pojav Japonske, zlasti pa t. i. štirih malih tigrov?

³ Na nekaterih mestih omenja (v stilu dependenčne teorije) odliv slovenskih virov (gre za odkupnino in davke ob kmečki odvezi) na druga področja. V nekem drugem članku pa to radikalizira s trditvijo, da obrobni družbeni sistemi ne dobivajo zunanjih virov za industrializacijski prehod, temveč s svojimi viri posredno investirajo industrijski razvoj bolj razvitih od sebe (Novak, 1989:47).

⁴ Značilno je, da na nekem mestu sama opozarja na nevarnost oženja razvojnih procesov na tehnološke spremembe in to nevarnost pripisuje modernizacijski teoriji (Novak, 1991:21). Paradoksalno je, da njeno izvajanje temelji ravno na tem oženju, pri tem pa ni jasno, zakaj modernizacijsko teorijo obtožuje redukcionalizma, ko pa nobeden od glavnih teoretikov in raziskovalcev tega ne postavlja v ospredje.

⁵ Videti je, da se tudi sama tega zaveda, saj obljublja, da bo preverila Wallersteinovo tezo, da se je z industrializacijo in modernizacijo oblikoval notni globalni ekonomski sistem, kjer se njegovi elementi razlikujejo predvsem kulturalno (Novak, 1991:73). Te obljube seveda ne izpolni, možno pa je, da se bo temu posvetila v eni od prihodnjih študij.

Ena od omenjenih daljnosežnih, pa premalo utemeljenih sodb, ki zgoščeno ponazarja monokavzalnost in zgodovinski determinizem, se nanaša na avtoričino trditev, da »tretji svet smo mi« (Novak, 1991:140). »Nas«, to je »jugoslovanske družbene sisteme«, družni s tretjim svetom »eksogena dinamika, ki določa smer in tempo razvoja«. Kako enostavno!

Najmanj kar je, je to, da se vprašamo po operacionalizaciji pojma eksogena dinamika. Odpirajo pa se tudi druga vprašanja. Denimo, zakaj Novakova misli, da obstajata le prvi in tretji svet? Kje je drugi svet? Znano je, da so se vanj prištevale nekdanje evropske socialistične družbe (Horowitz). Dobro, te družbe so se preoblikovale in jih zdaj lahko štejemo v periferijo. Toda, za kakšno periferijo gre, za evropsko ali svetovno? Slovenijo lahko po vseh gospodarskih in socialnih kazalcih (prim. Sicherl, 1990) uvrstimo v evropsko periferijo, toda nikakor ne v periferijo svetovne ekonomije in »svetovne družbe«. Biti evropska periferija (mislim pa, da ima Slovenija vse možnosti, da postane polperiferija), pa je nekaj povsem drugega, kot biti svetovna periferija oz. pravi tretji svet (o tem kaj ta pomeni, prim. Weede, 1984).

Navedel bi še en zanimiv podatek. Slovenija naj bi že v letu 1880 dosegala tak družbeni proizvod na prebivalca (145 dolarjev), ki je prekašal družbeni proizvod na prebivalca v marsikateri deželi tretjega sveta okrog leta 1965 (Hočevar, 1965:115).

Za Novakovo Slovenija je bila, je in bo periferija. Toda kaj bi rekla o Grčiji. Portugalski in zlasti o Finski, ki je evropski pandan »štirih malih tigrov«? Kako razlaga, da je npr. italijansko gospodarstvo skorajda prehitelo angleško, ki je bilo izrazit primer zgodnjega prišleka oz. pionirja v industrializaciji? Kaj reči na podatek, da je Bavarska, ki je bila v zgodovini zmeraj najmanj razvita v Nemčiji, zdaj skupaj z Baden-Wuerttembergom najbolj tehnološko razvita regija? Na ta in podobna vprašanja lahko odgovori resno zastavljena sociološka teorija modernizacije.

S tem bi sklenil kritični prikaz knjige. Kljub vsem pomanjkljivostim in pomislekom se je ta knjiga splačala vzeti v pretres. V naš prostor prinaša nov in svež metodološki pristop, zato jo priporočam v branje. Morda jo bodo drugi brali in presojali z drugačnih vidikov.

LITERATURA

- Adam, F. (1989): Deformirana modernizacija – (Realni) socializem med tradicijo in modernostjo, Družboslovne razprave, št. 7, Ljubljana.
- Harris, G. (1989): The Sociology of Development, Longman, London in New York.
- Hočevar, T. (1965): The Structure of Slovenian Economy, 1848–1963, Studia Slovenica, New York.
- Hočevar, T. (1979): Slovenski družbeni razvoj, Založba Prometej, New Orleans.
- Hočevar, T. (1987): Slovensko poslovno bančništvo kot inovacijski dejavnik, 1900–1930, v: Zgodovina denarstva in bančništva na Slovenskem, Zveza zgodovinskih društev Slovenije, Ljubljana.
- Janičjević, M. (1984): Stvaralačka inteligencija meduratne Jugoslavije, Institut društvenih nauk, Beograd.
- Karaman, I. (1989): Tradicionalne seoske institucije u procesima modernizacije, Naše teme, 33 (10), Zagreb.
- Luthar, O. (1989): Konstituiranje tretjega stanu na podlagi rekrutiranja in samozavedanja delavcev v osrednjih slovenskih deželah v prvi polovici 19. stoletja, Vestnik, IX, št. 2, Ljubljana.
- Novak, M. (1991): Zamudniški vzorci industrializacije, Slovenija na obrobju Evrope, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana.
- Novak, M. (1989): Zalom jugoslovanskih elit modernizacije, Družboslovne razprave, št. 7, Ljubljana.
- Rizman, R. (1989): Problema modernosti in modernizacije v kontekstu teoretične sociologije, Družboslovne razprave, št. 7, Ljubljana.

MOJCA NOVAK*

Odgovor Franetu Adamu

Odgovarjati na obsežno kritično razmišljanje Franeta Adama na mojo knjigo je težko, kajti tudi kritika sama je rezultat tako dolgotrajnega kot napornega dela. Težavnost se nanaša še na nekaj drugega, in to lahko na kratko povzamem v naslednjih dveh vprašanjih: kaj je Mojca Novak resnično napisala in kaj je Frane Adam prebral. Svetovati kritiku, naj še enkrat prebere knjigo, ni niti vpludno niti koristno, kajti bral in razumel jo bo spet v skladu s svojim strokovnim znanjem, s svojimi prepričanji in z načinom dojemanja realnosti. In dozdeva se mi, da se na vseh teh razsežnostih z Adamom kar precej razlikujeva. Tako mu ne bom priporočala ponovnega branja knjige, prav tako pa tudi ne bom natančno odgovorila na vse nesporazume in šume med nama ter njegove pripombe, kajti če bi to poskušala, potem lahko prepisem polovico knjige. Zato ga bom opozorila le na nekatera nestrinjanja in trditve, s katerimi poskuša dokazati (vsaj!) pomanjkljivost mojih argumentacij.

Večinski del Adamove predstavitve moje knjige je namenjen naslednjim problemom: periodizaciji analizirane problematike, neustreznim poudarkom posameznih pojavov, manjkajočim podatkom, (neustreznemu) izboru konceptualne aparature (teorija odvisnosti) in neustrezno izpeljanim ugotovitvam analize, tj. interpretaciji.

Časovna umestitev analiziranih pojavov.

Katere časovne točke upoštevajo analitiki kot odločilne v procesu industrializacije (in tudi modernizacije), je odvisno tako od konceptualne aparature kot od izbrane metodologije. Nekateri so celo prepričani (npr. Lampe in Jackson, predvsem pa analitiki iz teorij odvisnosti), da je treba poseči nazaj kar za nekaj stoletij. Zakaj sem se sama odločila za 18. stoletje (in ne 16., kot to trdi Adam), je v knjigi natančno opisano. K temu so me napotili tako konceptualni kot metodološki napotki avtorjev, po katerih sem se zgledovala. Hkrati pa so v tem stoletju na področju obeh analiziranih regij vzniknili procesi, ki so pomembni osnovni pogoji industrializacijskega prehoda: defevdalizacija, agrarna transformacija, pospešena velika trgovina in oblikovanje velikih enotnih trgov. Vse te procese je mogoče na začetni stopnji zaznati v obeh regijah.

Tisto, kar Adama posebej skrbi, je to, kako to, da sem umestila oblikovanje osnovnih pogojev v slovenskih dednih deželah v zadnjo četrtino 19. stoletja, v osrednji Srbiji pa kar dobrega pol stoletja prej (1813 – po drugem srbskem uporu). Zakaj res? Srbija je v tem obdobju začela izvajati agrarno reformo, ki je bila omejena na razdelitev zemlje čitlukov – muslimanskih posestev, se začela

* Dr. Mojca Novak, raziskovalna sodelavka na Inštitutu za družbene vede.

»reševati« otomanske fevdalne nadvlade (defeodalizirati), toda hkrati oblikovati svoj endogeni fevdalni sloj (refeodalizacija kot njen posebni odgovor na eksogene modernizacijske iniciative). V knjigi pa zelo natančno piše, kako obotavljivi so bili ti procesi in da so dejansko bolj zaživelj šele konec 19. stoletja, podobno kot v slovenskih dednih deželah.

Skratka, poudarjene časovne točke so bolj orientacijske, toda sledijo Blackovim metodološkim napotkom, kako pristopiti h komparativnim analizam modernizacijskih procesov. Sam predlaga analitikom, da se pred analizo odločijo, ali bodo raziskovali družbene procese v istih časovnih prerezhih ali pa primerljive stopnje njihovega razvoja. V knjigi je dovolj jasno napisano, da sem sledila drugemu načinu, kar je po mojem strokovnem prepričanju nujno, ko analiziramo procese dolgega trajanja v različnih družbenih sistemih. Ker pa se družbeni procesi ne začno točno določenega dne ob točno določeni uri, je običajno treba obrniti še kakšen list nazaj, da bi lahko ustrezno umestili pojave, ki nas posebej analitsko privlačijo.

Neustrezni poudarki.

Adam je prepričan, da premalo poudarjam pomen *kreditnih zadrug*. Kot je sam zapisal, ne zanikam njihovega velikega pomena pri odkupu zemlje ob agrarni reformi, saj so s svojimi ugodnimi posojili ubranile kmete pred visokimi obrestmi drugih posojilodajalcev. Toda kljub temu jim ne moremo pripisati pomena za industrializacijo, ki ga niso imele. Res so imele več koncentriranega kapitala kot nacionalna *komercialna* banka Ljubljanska kreditna banka, toda te zadruge so denar *posojale*, ne pa ga tudi *investirale*. Slednje je bilo zoper kodeks njihovega poslovanja. In v takšni situaciji in v uporabljenem analitskem konceptu niso imele pomembne vloge v industrializaciji, kjer je bila odločilnega pomena *koncentracija nacionalnega kapitala za dolgoročne komercialne investicije*. Prav tako mi Adam očita, da sem spregledala pomen slovenskega kapitala v tržaški Jadranski banki. Sam pa pozablja, kako je bila ustanovljena Ljubljanska kreditna banka 1900. Namreč, pred uspešno ustanovitvijo z izdatnim angažiranjem češkega kapitala sta dva prejšnja poskusa samo s slovenskim kapitalom propadla. Čudno, mar ne, če pomislimo na koncentracijo kapitala v kreditnih zadrugah, ki je bil večji kot kasneje v Ljubljanski banki. To dejstvo lahko interpretiramo takole: ni odločilnega pomena fizični obseg kapitala, temveč tako materialna kot miselna pripravljenost elit (akterjev), da ta kapital namenijo za *dolgoročne komercialne (industrializacijske) namene*. Podobna situacija, toda v manjšem fizičnem obsegu, kar se kapitala tiče, je bila v Srbiji nekaj desetletij kasneje, ko prav tako ne moremo govoriti o fizičnem pomanjkanju kapitala, temveč predvsem o nepripravljenosti, *nezainteresiranosti* za dolgoročno investiranje. Tovrstni procesi so se podobno razvijali tudi v Rusiji in v Bolgariji na prelomu 19. in 20. stoletja. Tudi to piše v knjigi in prav tako tudi to, kako drugače so ti procesi potekali v severni Italiji, na Japonskem, v Skandinaviji.

Hišna oz. družinska zadruga ni bila samo balkanska posebnost, temveč tudi ruska in pred 14. stoletjem celo »slovenska« značilnost. Nekateri avtorji vidijo v njej izrazito zaviralni element modernizacije – npr. Gerschenkron v primeru Rusije, kjer se je zaradi ohranitve redkega vira, obdelovalne zemlje, ohranjal na podeželju presežni vir, delovna sila. Drugi avtorji, npr. Erlich Stein, Karaman, Rihtman Auguštin, pa vidijo v njej – vsaj na jugoslovanskih tleh – pomemben

element, ki je prispeval k modernizaciji podeželja. Skratka, ne gre za to, da so tradicionalni, predmoderni elementi vnaprej negativni po svoji naravi in zaviralni po delovanju, temveč lahko samo z natančno analizo ugotovimo tako pozitivne kot negativne momente.

Manjkajoči podatki.

Glede na to da Adam ve, kateri podatki manjkajo, da bi bila opravljena analiza resna in sociološka ter pristop bolj integralen (družbeni proizvod per capita, demografska tranzicija, izvoz, uvoz, razvoj panog, šolstva, znanstvenotehnoški razvoj, strokovno časopisje, združenja, politični sistem, nacionalno in jezikovno vprašanje), ga moram opozoriti, naj še enkrat prebere naslov knjige (»Zamudniški vzorci industrializacije«) in če kljub temu ne bo zadovoljen, naj v ta konceptualni okvir vstavi manjkajoče podatke, pa bomo videli, ali bodo sedanje ugotovitve »zdržale« ta poseg ali ne. Res pa je, da vsaka »resna« študija modernizacije vse te podatke vsebuje. In ne samo te, še veliko drugih. Toda rezultati so napisani na nekaj sto straneh, analize potekajo v raziskovalni skupini ali posamično, financiranje tovrstnih projektov presega mejo revščine, raziskovalci to počenjajo v raziskovalnem miru več let. Skratka, situacija je zelo netipična v primerjavi z našimi razmerami.

Pa še nekaj, Samir Amin, ki je pisal (in morda še piše) debele knjige o modernizaciji afriških dežel, je zapisal, da dežele tretjega sveta toliko ne zaostajajo za drugimi, če primerjamo njihov družbeni proizvod per capita, strukturo šolstva in podobne pokazatelje, tisto, kar loči centralne in periferne družbene sisteme, je struktura proizvodnje – njena delitev na eksogeno inicirane in nadzirane enklave ter lokalnim potrebam in virom prepuščene eksklave – tovrstni dualizem.

(Neustrezni) Izbor konceptualne aparature (teorija odvisnosti)

Takoj na začetku svojega kritičnega prikaza je Frane Adam zagrešil majhno netočnost. Trdi namreč, da sem oblikovala konceptualni okvir z naslanjanjem na tri vire: na teoriji modernizacije in odvisnosti ter na Gerschenkronovi tipologiji vzorcev industrializacijskega prehoda. Posebej imenovanega analitika, sicer ekonomskega zgodovinarja, lahko brez večjih tveganj uvrstimo v teorijo modernizacije – ekonomski oddelek (podobno kot Rostowa); vsekakor pa mu ne moremo naprtiti nobenih vzorcev industrializacije, kajti ti so avtoričina pogruntavščina in vsa odgovornost zanje je na njej. Vir, ki pa ga Adam kot sociolog ne bi smel spregledati, so informacije iz knjige *Industrialism and Industrial Man* (Kerr et al) in *elite modernizacije* oz. (dominantni) akterji, kar naj bi, vsaj po težnjah, vneslo sociološko perspektivo v celotno konceptualno shemo.

Kot sem že nakazala, Adama moti v oblikovanem konceptualnem okviru uporaba elementov teorije odvisnosti in verjetno še bolj marksizem kot njeno paradigmatno zaledje. No, to ni čisto tako; vsi ti analitiki le ne prisegajo na Marxovo konceptualno aparaturo in marksistični ideološki aparat. Tako bom samo na kratko ponovila, zakaj sem vključila nekatere informacije in napotke nekaterih analitikov odvisnosti v svojo konceptualno shemo.

Moje osnovno strokovno izhodišče je: »Če teorija ne ustreza empiriji, toliko slabše za teorijo.« In ker s konceptualnim instrumentarijem teorij modernizacije

(vsaj viri, ki so meni dostopni) ni mogoče brez velikih belih lis pojasnjevati tranzicijskih procesov zunaj kulturalnega prostora protestantske etike, ki so, mimogrede, oblikovali tudi teorije o teh prehodih, predvsem pa ne dualne razlomitve družbenih struktur (enklave, eksklave), sem pač uporabila vir teorije odvisnosti, ki mi je to omogočal. In zakaj je še bilo smiselno in analitsko dopustno uporabljati elemente obeh teorij, prepletene v konceptualnem okviru? Oba sklopa teorij, tako modernizacije kot odvisnosti, se ukvarjata z enakim predmetom raziskovanja – z industrializacijskimi (in modernizacijskimi) prehodi, četudi v različnih predelih sveta. V istem času, ko sem ta svoj umotvor empirično preverjala (1987), je David Apter ponovno izdal pred desetletji napisane članke na temo modernizacije z novim predgovorom, v katerem je priporočal ravno takšen konceptualno-metodološki postopek, kot sem ga sama aplicirala. Celo več, meni, da ta pristop ni ploden samo zunaj protestantskega prostora, temveč tudi v njem, in sicer v primeru, ko prihaja v procesu modernizacij do protislovnih učinkov. Torej?!

Neustrezno izpeljane ugotovitve.

Po mnenju Franeta Adama vejejo iz mojih ugotovitev in predvsem projekcij togi duh zgodovinskega determinizma, redukcionizem, etnocentrizem in vesternizacija. Razlogov za to naj bi bilo več: priznavanje kulturalnega prostora protestantske etike kot svetovnega centra in izraženi dvomi, da ni videti (na podlagi opravljene analize), da bi se Slovenija kljub padcu komunistične oblasti prebila v njegovo bližino. Sam je prepričan nasprotno in v tem ga utrujejo naslednje informacije. V zadnjih desetletjih so se namreč nekateri družbeni sistemi iz (semi) periferij dvignili celo do ravni samega globalnega centra, drugi pa iz centra padli celo na periferijo. Primer prvega so štirje azijski tigri in Japonska v Aziji, primer drugega pa Velika Britanija, ki sta jo pri določenih (katerih?!) pokazateljih prehiteli Bavarska, Italija, dohiteva jo celo Finska itd.

Če članstvo v globalnem centru merimo s takšnimi pokazatelji, kot je družbeni proizvod per capita ali celo samo z njim, potem moramo Adamu pritrditi. Če pa globalni center pojmuje bolj kompleksno in predvsem glede na produciranje globalnih iniciativ sprememb, potem se center sveta v zadnjih stoletjih ni prav nikamor premaknil. Še vedno je v kulturalnem prostoru protestantske etike, pa naj bo angleški GNP še manjši, kot je v primerjavi z japonskim, italijanskim, bavarskim ali celo finskim. Sicer pa, kako je bilo z italijanskim, japonskim, nemškim, skandinavskim in še kakšnim industrializacijskim prehodom, se lahko v grobih obrisih ugotovi iz knjige. Prav tako pa tudi drži, da družbeni produkt per capita ni centralni element primerjave in iz natančnega prebiranja tega, kar je napisano, se da tudi ugotoviti, zakaj.

Problem, ki Adama najbolj tare, pa je ta, da sem si dovolila izenačevati Slovenijo in Srbijo ter prvi in tretji svet. K zmanjšanju te potrtosti prav nič ne pomagajo moje natančne opredelitve, zakaj sem si primerjave *podobnosti in različnosti* sploh dovolila, kakšen konceptualni in metodološki aparat mi to dovoljuje, če že odgovornost za interpretacijo prevzamem popolnoma na svoja ramena. Da vsaj Slovenije in Srbije ni mogoče kar tako primerjati, dokazuje Adam z opredelitvijo srbskih pogojev (na podlagi mojih argumentacij) kot »napačnih začetkov« (sklicujoč se na Lutharja). Toda z vpeljavo te oznake v svojo kritično razpravo je te zgodnje očitke, ki so namenjeni meni, obrnil nase: redukcionizem, vesternizem, etnocentrizem, togi duh . . . Etnocentrizem ali vesternizem ali celo redukcionizem pač ni,

če trdiš, da obstaja svetovni center produkcije pobud globalnih sprememb in ga poleg tega še geografsko (in kulturalno) umestiš. Ta redukcijski obrat nastopi, ko se iz te ugotovitve izpelje model (razvoja, industrializacije, modernizacije, ...), družbene sisteme razvrsti po tem, kako učinkovito sledijo in se na podlagi tega vrednotijo. Prav v ta kontekst pa sodijo tako »pravi« kot »napačni« začetki. Toda pravih ali napačnih začetkov (in nadaljevanj) *zmožnosti prilagajanja* (če že ne generiranja) na *zunanje pobude*. Ravno v tem vidiku je slovenska, srbska, madežonska, zambijska... modernizacija zanimiva za druge; ko nismo niti pretirano zagledani v lastno miniaturno zgodovino, niti pretirano očarani s posplošenimi miniaturnimi zgodovinami drugih, povzdignjenih na raven modelov.

Adam prav tako tudi trdi, da se lahko moje ugotovitve razumejo, da so Srbi svojo ekonomsko nemoč med obema vojnama *nadomestili* s svojo politično prevlado (na kar spominja tudi Miloševićev postsocializem) in da je »naravna« podlaga za jugoslovanski komunizem že obstajala, tako da se je nadaljeval celo stoletje stari kulturalni in regulativni vzorec. Obe izpeljavi sta Adamovi, ne pa moji. Če so Srbi svojo ekonomsko nemoč nadomestili s politično prevlado, potem lahko za Slovenijo in Hrvaško trdimo, da sta svojo politično nemoč nadomestili s svojo ekonomsko prevlado. Politična prevlada Srbije je bila rezultat (vsaj!) njenih ustreznih virov, kot so kraljevska dinastija, mednarodno priznana država s priznanimi mejami in konvertibilno valuto, zmagovalci v vojni. Niti Slovenija niti Hrvaška (še) nista imeli tovrstnih virov, imeli pa sta obilico drugih! Prav tako pa sama ne govorim o nobeni »naravni« podlagi komunizma niti o nadaljevanju regulativnega niti kulturalnega vzorca. Če so kaj komunisti hitro in temeljito uničili ob prihodu na oblast, so uničili (starojugoslovansko kapitalistično) sistemsko ureditev in uvedli svojo. Saj vendar poznamo zgodbe o državni in družbeni lastnini, enakosti, samoupravljanju, nacionalizaciji, »zemljo kmetom, tovarne delavcem« itd. Prav tako se nisem ukvarjala z nobeno kulturalno modernizacijo. Toda *predpostavljam* pa, da *vztraja vzorec industrializacije*. Ravno v tem grmu tiči zajec; namreč, da to, kar se kar naprej imenuje socialistični model razvoja (težka industrija), ni sovjetska pogruntavščina, kako socialistično prehiteti kapitalizem, temveč vzorec industrializacije »zgodnjih zamudnikov« iz druge polovice 19. stoletja, po katerem so vstopale v svet industrializacije Nemčija, Japonska, ... Rusija, Slovenija, Srbija z veliko razliko, ki je v tem, da sta ga prvi dve od naštetih presegli, druge tri pa ne.

In končno, česa Adam še ni opazil?! Izmaknili so se mu *akterji* (kot elite industrializacije), tako v konceptualnem okviru kot v rezultatih analize, saj se dualnost slovenskega in trialnost srbskega vzorca industrializacije naslanja prav na njihovo razlikovanje. Kot vemo, pa so prav akterji tipično sociološka domena analize. Prav tako mi bo moral Adam napisati še kakšno pismo in mi argumentirano povedati, kje v moji analizi in interpretaciji razpozna togi duh zgodovinskega determinizma, monokavzalnost in enodimenzionalnost. Predpostavljati verjeten razvoj dogajanja na podlagi analize procesov dolgega trajanja (200 let) pač ni isto, kot si želeli lepo prihodnost in trditi, da bo prišla samo zato, ker ne maramo 45 let stare preteklosti. Vse, ki dvomijo o tem, avtomatizmu in dvom z argumenti dokažejo, pa zaradi tega obtožimo togosti determinizma. Ta situacija me zelo močno spominja na dogajanja pred 45 leti, ko so se zapirale oči pred znano, vendar neželeno preteklostjo in ko se je upalo v neznano prihodnost.

Še enega vprašanja si kritični razmišljevalec ni postavil, in sicer, vprašanja o tem, ali je izpeljava analize konsistentno sledila oblikovanemu konceptualnemu

aparatu in metodološkimi zahtevami. Ker pa to ni bilo tako, se bojim, da nisem vedno povsem zadovoljivo odgovorila na Adamova kritična razmišljanja. Tudi zato ne, ker, kot sem omenila že na začetku, različna konceptualna izhodišča in prepričanja usmerijo raziskovalca v odkrivanje različnih delov realnosti in k poudarjanju različnih pojavov.

JANEZ STREHOVEC*

Demokratizacija kulturne politike

Predvsem incidentni dogodki, recimo gladovni štrajk gledališčnika Dragana Živadinova, protestne izjave zoper sedanjega kulturnega ministra in glasne pobude za mrežo za Metelkovo, v zadnjem letu, dveh, se pravi v obdobju konstituiranja mlade slovenske države, tudi širšo javnost opominjajo na ustanovo nacionalne kulturne politike in njene dileme. Sicer pa je na tem področju veliko in preveč zatišja, ki ima že vrsto usodnih posledic za funkcioniranje nacionalnega kulturnega pogona, v katerega se vključujejo poklicne inštitucije, neodvisni ustvarjalci in spremljevalni aparat od kritike do umetnostne pedagogike in kulturne informatike. Če se je slovenska država sicer s težavo in ob otroškem strankarskem izživljanju in nagajanju vendarle konstituirala na notranjepolitičnem, obrambnem, policijskem, mednarodnem in ekonomskem področju, lahko brez težav opazimo njen velik zaostanek v kulturi. Slovenska kulturna država (pri tem mislim na sodobno zasnovan sistem ministrstva, kulturnega sveta in parlamentarnih inštitucij) je konstituirana le v omejenem obsegu, predvsem pa ji manjka cel niz zakonov s področja kulturnih dejavnosti, še posebno splošen kulturni zakon, ki bo upošteval tako novo ustavo RS, novo zakonodajo s področja delovnega prava in takšne področne zakone, kakršen je recimo zakon o zavodih.

Šele konec lanskega leta, se pravi v decembru, ko se je v Cankarjevem domu sestal tudi Slovenski kulturni zbor kot civilnodružbena ustanova slovenske kulture, ki lahko deluje le z močjo moralne instance, sta v slovenski parlament prišli dve besedili zelo deklarativnih, platformskih tekstov nacionalne kulturne politike. Gre za tekst Resolucija o kulturi, ki je avtorski izdelek Rudija Šeliga, sicer predsednika skupščinskega odbora za kulturo in varstvo kulturne dediščine, in za besedilo Nekaj izhodišč za kulturni razvoj Slovenije, ki ga je napisal slovenski kulturni minister in ga skupščini predložil kot tekst IS RS. Besedili torej nista nekakšna zakona, Resolucija je pisana celo bolj obvezujoče, kajti eksplicitno se ukvarja s smotri nacionalne kulturne politike, kot dodatek pa prinaša celo seznam potrebne zakonodaje s kulturnega področja, kar pomeni, da gre za besedilo, iz katerega lahko izpeljemo tudi ustrezno zakonodajno »vrhno stavbo« slovenske kulture.

Kulturni minister dr. Andrej Capuder je v besedilu Nekaj izhodišč manj konkreten, zelo načelno, se pravi, posplošeno se ukvarja z vprašanji kulturnega policentrizma in promocije nacionalne kulture, v besedilo pa vtke več, recimo kar ostrih, kulturnopolitičnih intervencij, namenjenih sami idejni in ideološki utemeljitvi nacionalnega kulturnega programa. Štartna točka njegovega besedila je teza, da je bila v povojnem obdobju slovenske kulture privilegirana le ena stran narodove kulturne ustvarjalnosti, še posebno tista, ki je podpirala modernistične in eksperimentalne smeri, zapostavljena pa je bila druga, h klasiki in tradiciji usmer-

* Dr. Janez Strehovec, docent na FDV in publicist.

jena stran, zato se v tem besedilu zavzema za *načelo dinamičnega ravnotežja*, s katerim bi uravnotežili nacionalni kulturni pogon. »Ob starem je treba gojiti novo, ne pa na račun novega uničevati staro«, je ena izmed radikalnih ministrovih misli, s katerimi z moralističnih, didaktičnih in ideoloških izhodišč presoja sedanja sprejmeta razmerja v slovenski kulturi; slednja se mu izkaže kot krivična, kajti očitno je na račun modernizma zatirala in prezirala drugi, prav tako relevantni pol kulturne ustvarjalnosti. V luči tega besedila je videti, da Slovenci potrebujejo še eno spravo in izravnavo, namreč tisto, ki jo je treba uresničiti v kulturi.

Ministrov tekst je presenečenje, če ga povežemo z današnjimi zahodnoevropskimi kulturnimi politikami, ko se sodobne »kulturne države« preko ministrstev in kulturnih svetov praviloma ne vtikajo v vsebinska, idejna in estetska vprašanja nacionalnih kultur. Ukvarjajo se pretežno s problematiko kulturnih naložb, financiranjem nacionalnih kulturnih programov, promocijo, kulturnim turizmom in kulturnim izvozom ter z mednarodnim sodelovanjem v Evropski skupnosti in Svetu Evrope. Kulturno področje obravnavajo kot ekonomsko relevantno, kajti to je področje ekskluzivnih servisnih dejavnosti, značilnih za trende postindustrijskih družb. Kulturna dejstva obravnavajo kot ekonomska, kar pomeni, da jih kultura zanima kot področje perspektivnega zaposlovanja (zaposluje mlade in izobražene ljudi, pripravljene tudi na dinamične občasne in pogodbene oblike dela), kulturnega turizma, kulturne industrije, kulturne informatike in kulturnega izvoza. Seveda pa se v pristojnih kulturnih organih teh držav zavedajo, da vrsta ustvarjalnih umetniških dejavnosti (pisateljstvo, koreografija, dramsko gledališče, opera, komorna glasba . . .) potrebuje začetne, spodbujevalne subvencije, zato te aktivnosti proračunsko podpirajo, vendar pa skušajo tudi umetnostne subjekte (organizacije, društva, ustanove) tako rekoč naučiti marketinga in menedžmenta, jih torej usposobiti, da znajo svoje izdelke kar se da učinkovito in domiselno prodajati na trgu. Tu je še posebno uspešna Velika Britanija s svojo mrežo BSIS, s katero promovira poslovno sponzorstvo pri kulturnih projektih. Državna telesa za kulturo se v teh državah tudi trudijo, da parlamentu in davkoplačevalcem predstavijo kulturne projekte tudi v smislu ekonomske signifikantnosti; velik del subvencij se recimo preko davka na dodano vrednost in zaradi spremljevalne potrošnje obiskovalcev kulturnih prireditev vrne v državno blagajno.

Za zahodnoevropske države, Kanado in ZDA, je tudi pomemben trend, da se nosilci kulturnih programov (gledališča, opere, galerije . . .) kar se da tesno povezujejo s svojo publiko preko podpornih in prijateljskih društev svojih donatorjev in prijateljev. Slednji na podlagi svojih kategoriziranih prispevkov uživajo vrsto ugodnosti, takšne ustanove pa imajo tudi gostinske lokale, knjigarne in trgovinice spominkov, tako da je obisk kulturnih prireditev zasnovan kot prvovrstni družabni dogodek.

Ministrovih Nekaj izhodišč seveda ni kak celovit program slovenske kulturne politike, preveč od njega ne smemo zahtevati (tekst je omejen že v samem naslovu, namreč Nekaj izhodišč), pogledjmo sedaj nekoliko natančneje še Šeligovo Resolucijo o kulturi kot besedilo, ki je v javnost prišlo nekaj tednov pred Capudrovim, besedili pa sta padli tudi v močno čustveno obarvan kontekst strankarskih nasprotovanj med Peterletovimi krščanskimi demokrati in Rupel-Bavčarjevimi demokrati, tako da je bila recepcija besedil še bolj strankarsko ognjevit, kot bi sicer bila.

Šeligova resolucija je besedilo, ki zahtuje model upravljanja nacionalne kulture. Že v svoji 1. točki pove, da ministrstvo za kulturo prevzema funkcijo upravljanja namesto vodenja kulture, pomembna pa je tudi vpeljava Nacionalnega kultur-

nega sveta, ki ga imenuje Skupščina RS na predlog Slovenskega kulturnega zbora in ministrstva. Svet šteje 18 članov, od katerih jih polovico predlaga ministrstvo. To je strokovno telo, sestavljeno iz strokovnjakov in kulturnih menedžerjev, ki skupaj z ministrstvom sestavljajo letni nacionalni kulturni program. Ta svet upravlja tudi kulturni sklad, ob tem skladu pa resolucija »inštalira« še sklad za promocijo slovenske kulture v svetu. Skupščina RS ima pomembno vlogo tudi v kulturni politiki, saj sprejema globalno kulturno politiko in zakone s področja kulture. Na splošno je besedilo resolucije precej pragmatično, predvsem pa konkretno v smislu smernic za uresničevanje nacionalne kulturne politike, vendar pa tudi to besedilo ni povsem ideološko nevtralnno, kajti v 13. točki avtor zapiše, da mora »slovenska kultura reprezentirati in prezentirati nacijo«, kar pomeni, da nacionalni kulturni pogon in njegov program postavlja v eksplicitno službo romantični ideji naroda, vzpostavljenega preko kulturne prebuje.

Ker resolucija začrtuje nacionalni kulturni model, za trenutek pogledjmo v teorijo kulturne politike kot vede, ki se ukvarja z raziskavo državnih razmerij do kulturnega sektorja. Kanadski teoretik *Harry Hillman-Chartrand* je v svojem besedilu o delovanju Kulturnega sveta (Conseil des Arts) zapisal, da država posreduje na kulturnem področju na štiri načine, in sicer kot dajalec uslug, arhitekt, inženir ali mecen. Kadar država deluje kot dajalec uslug (servis), se kultura financira iz proračuna, ki ga polnijo skladi in sredstva donatorjev (primer za to so ZDA). Kadar država deluje kot arhitekt (in to je večinoma značilno za zahodnoevropske države), kulturo financirajo kulturna ministrstva ali ustrezne državne uprave, medtem ko avtor te delitve vlogo države-inženirja nameni vzhodnoevropskim (v trenutku nastanka njegovega besedila še socialističnim) državam, pri katerih je država lastnik aparata kulturne produkcije in ga uporablja za politično edukacijo. Hillman-Chartrand omeni še četrti primer, in sicer državo na kulturnem področju v vlogi mecen. V tem primeru pa deluje država v prid kulture preko posebnega posrednika, namreč relejnega odbora, ki ima funkcijo ekrana: odbor (opremljen z administrativnim svetom) prejema državna (proračunska) sredstva, vendar pa se država ne vtika v delitev sredstev umetnikom in organizacijam. V anglofonskih državah so takšni odbori t. i. umetniški sveti (arts councils) kot prenosniki državne podpore umetniškim področjem.

Je ta delitev ustrezna in kompetentna? Vsekakor ji lahko očitamo precejšnjo poljubnost, tudi terminološko ni najbolj posrečena, kajti tudi arhitekt je po običajnih predstavah inženir, tega pa se je zavedel tudi avtor, ki je posebej poudaril, da v praksi idealnih tipov pravzaprav ni in da večina vlad bolj ali manj kombinira vse štiri tipe oziroma vloge. Seveda pa nam že bežen pogled na to delitev kot tudi na samo (pogosto zelo težko primerljivo) kulturnopolitično prakso v zahodnoevropskih državah, Kanadi in ZDA pokaže, da je sodobna in demokratična varianta državnega posredovanja v korist kulture predvsem četrti, namreč država kot mecen, ki preko relejnega odbora »sveta za kulturo« (arts council) intervenira na kulturnem področju, ga financira, organizira in promovira. Ta varianta pa je nedvomno blizu tudi rešitvam, ki jih predlaga slovenska resolucija o kulturi z vpeljavo nacionalnega kulturnega sveta. Skušajmo zato nekoliko natančneje premisliti rešitve, ki jih ponuja ta, ob koncu februarja 1992 zaradi strankarskih razhajanj in različne usode tega teksta v posameznih zborih še nesprejet dokument.

Nedvomno drži, da resolucija prekinja z zakonom o svobodni menjavi dela v kulturnih dejavnostih samoupravljanje, ki je v kulturnih skupnostih potekalo preko dvodomne skupščine, torej opušča, ponovno pa vpeljuje dva sklada, kar

konec koncev spominja na nekdanje (filmske, založniške . . .) sklade, oblikovane pri slovenski državi v obdobju administrativnega socializma, čeprav so, v primeru Šeligove resolucije, ti skladi sedaj donatorski, sponzorski, mecenski in kapitalistični. Vpeljava nacionalnega kulturnega sveta in odvzem funkcije vodenja ministrstva sta nedvomno pomembna koraka v smeri demokratizacije kulturne politike na Slovenskem danes, ko je tako rekoč vsa oblast nad kulturnim sektorjem združena v eni osebi (kulturnega ministra), vendar pa sta vprašanje temeljitejše demokratizacije in odločanja o financiranju nacionalnega kulturnega programa in njegovo nadzorovanje še vedno prešibko opredeljeni. V resoluciji piše, da nacionalni kulturni svet skupaj z ministrstvom sestavlja letni kulturni nacionalni program. Vprašamo se lahko, zakaj skupaj z ministrstvom? Zakaj ne bi ta program sestavilo neodvisno telo strokovnjakov, o razporeditvi sredstev za posamezne postavke v njem pa bi odločal slovenski kulturni svet (se pravi naš arts council), medtem ko bi minister zastopal kulturo le v vladi in mednarodnih organizacijah, proračunska (in druga sredstva) za kulturo pa bi brez ideoloških »če-jev« dodeljeval omenjenemu svetu. Seveda pa bi moralo biti to telo kar se da parlamentarno in pluralistično oblikovano iz voljenih predstavnikov (z mandatom), po možnosti bi moralo biti tudi dvodomno strukturirano. Ob zboru uglednih in neodvisnih osebnosti in predstavnikov ustvarjalne kulture bi moral odločati še zbor predstavnikov inštitucij, kulturne zbornice, kulturnih organizacij in SKZ, tako da bi na vsaki skupščini polno zaživel dialog o nacionalnem kulturnem programu in razporeditvi sredstev za posamezne postavke v njem. Prav vprašanje demokratizacije odločanja o nacionalnem denarju za kulturo (in hkrati nadzoru nad njegovo smotno porabo) je danes namreč prvorazredno vprašanje kulturne politike, ki je itak spala v parlamentu, ko se je sprejemala sedanja, avtorskemu delu in slovenski knjigi nenaklonjena davčna zakonodaja.

Drugo, tudi pomembno in nujno vprašanje pa je priprava in sprejem sodobne zakonodaje za kulturno področje, še posebno njena naslonitev na nove, evropsko razsežnost uveljavljajoče predpise o delovnih razmerjih. Nujna je namreč vpeljava dinamičnih (začasnih, pogodbenih, vendar »full time«) zaposlovanj v kulturi in ukinitvev tozidske, se pravi samoupravne zaščite nekreativnih kulturnih delavcev, ki navzlic svoji neproduktivnosti kot »veliki administratorji« vedrijo do upokojitve brez problemov (se pravi preverjanj) na svojem delovnem mestu v znanih nacionalnih kulturnih ustanovah. *Trg kulturne delovne sile* bi bil koristen tudi za marsikatero že preveč okostenelo nacionalno kulturno ustanovo, še posebno v današnjih časih, ko prav sredstva za inštitucije korenito bremenijo tista, ki so namenjena živemu, ustvarjalnemu programu.

VLADIMIR KAVČIČ*

Kratki domet nacionalizma

Po letu in pol nacionalna evforija, vkomponirana v politični sistem, ki je nastal po »prvih svobodnih, demokratičnih in večstrankarskih« volitvah na Slovenskem,

* Vladimir Kavčič, pisatelj in urednik.

že v obilni meri kaže svoj realni domet. Nosilci tako imenovanih osamosvojitvenih procesov so v tem času ob večinski podpori volilnega telesa dokazali ves svoj politični diletantizem, nepoznavanje zgodovine in mednarodnopравnih odnosov. Zanašajoč se na naivno vero, da je osamosvojitvev mogoče doseči z nekaj načelnimi deklaracijami, so precenjevali moč svojih lastnih želja, mednarodni pomen slovenskega naroda in konstituiranje tega naroda v samostojno državo. Namesto hitrejšega vraščanja v Evropo se vse bolj trgajo še tiste vezi, ki so nas že doslej povezovala s svetom. Sedanja strukturna zgradba mednarodnih odnosov pač ni nastala na željo tega ali onega naroda, te ali one države. Nastajala je s stoletnim usklajevanjem, tudi kot posledica spoznanj po velikih svetovnih vojnah in po velikih gospodarskih krizah, ki so občasno pretresale velike dele zahodnoevropske civilizacije. Zdi se, da so nekateri politični voditelji, zlasti tisti iz Demokratske stranke, že spregledali past, v katero so se tudi sami ujeli, ko so oblikovali podlage za nacionalni program. Ti obeti, ker pravega programa v resnici še nikjer ni, so bistveno pripomogli tudi k njihovem volilnemu uspehu.

Zdaj bi se očitno radi izvili iz pasti, ki so si jo nastavili sami. Že so razglasili, da je preobrazba naroda v državo tako rekoč sklenjen proces. Slovenci že imamo svojo državo. Zdaj smo nacija, zreli za vstop v Organizacijo združenih narodov, pardon, združenih nacij, saj smo doslej v svoji preddemokratski slepoti narobe prevajali tudi ime svetovne organizacije. S tem preskokom, doseženim s takšno lahkoto, zgolj z enim referendumom in nekaj parlamentarnimi deklaracijami, so omenjeni politični voditelji zamižali na eno oko in volilnemu telesu predlagali, naj zamiži na obe. Naj ne opazi razmer, ki so nastale z rokohitrskim deklarativnim osamosvajanjem in naj spregleda posledice nedomišljenega politikantstva, ki nas je v letu in pol potisnilo na razvojno raven zgodnjih šestdesetih let. Tega retrogradnega procesa ni več mogoče pripisovati zgolj predhodnemu, »boljševističnemu« režimu, saj je danes že splošno znano in priznано, da nova oblast nima razvojne strategije za gospodarstvo in da si najmočnejše politične stranke prizadevajo predvsem za utrjevanje svoje politične pozicije. Po njihovem naj bi bilo gospodarstvo prepuščeno samodejnemu (samo)razvoju. Ta se bo začel takoj, ko bo družbeno premoženje prepuščeno novim »lastnikom«, doslej pa se ga uspešno polaščajo predvsem špekulanti.

Na nacionalno, narodnjaško usmeritev se v tem trenutku sklicujejo le še Pirnavi demokrati. Ocenili so, da s takšno usmeritvijo lahko preživijo naslednje volitve. Še vedno stavijo na nacionalno čustvo, o katerem je začel dvomiti celo največji pesnik slovenskega predsedstva. Nacionalnega programa seveda ne ponudijo. Kakšen bi lahko bil, pa je moč razbrati iz stališč njihovega predsednika, ki od delavcev pričakuje, da ne bodo hodili več protestirat pred slovensko skupščino, ampak se bodo o svojih problemih pogovorili kar z lastniki podjetij, v katerih delajo. Zaposleni pa so menda še vedno večinski del slovenskega naroda, razen če se po kakšni novi metodologiji za narod štejejo le še kmetje, ki jih je sicer manj kot 10% celotne populacije, toda v korporativističnem sistemu, ki nekaterim našim političnim mislecem ni povsem tuj, bi utegnili dobiti drugačno politično vlogo.

»Prave in resnične demokrate« zdaj preveva skrb, da bi se slovenska politična scena utegnila polarizirati rdeče-črno, zato se zavzemajo za sredinsko usmeritev, v nacijo konstituiran narod naj bi v središču političnega zanimanja imel predvsem državljana – posameznika, ne glede na njegovo narodno, versko ali socialno pripadnost.

Ob tako zamaknjenem središču političnega interesa naj bi ljudstvo blagohotno

pozabilo na posledice nacionalne evforije, ki so jo v obravnavanih krogih tako vneto in uspešno gojili, ki pa je dala tako negativne posledice.

Zamolčevanje in pozabljanje vzrokov za sedanje stanje pa tudi zavira razmišljanje o realnih razvojnih možnostih Slovenije v sedanji in prihodnji Evropi. Toda če teh vprašanj nimajo v svojih delovnih programih najvišje slovenske znanstvene in umetniške ustanove, če vesoljni slovenski pesniški svet, ki je po svojem prepričanju že od pamtiveka nosilec, spodbujevalec in načrtovalec nacionalnega progressa, o tem nič ne ve, tega ni mogoče v izčrpnih meri pričakovati od posameznika, ki razvojne procese opazuje ljubiteljsko, zgolj v svojem imenu in na svoj račun.

Predvsem lahko opozori na dejstvo, da slovenskega osamosvojitvenega procesa niso spremljale ustrezne strokovne analize. Premoč »pesnikov« je bila pri tem očitna, ekonomisti, politologi in zgodovinarji pa niso dovolj sodelovali. Kadar so bili in kolikor so bili, pa je bilo mogoče opaziti njihovo zadržanost in previdnost. Prevladujoči evforiji se ni kazalo upirati, tvegali bi obtožbo narodnega izdajstva. Žrtve te iste bojzani so bili tudi nekateri politiki stare garniture. Da bi preživelih prehod v nov sistem, so sledili ljudskemu glasu, čeprav bi jih hladen premislek usmeril drugače. Senzibilni predstavniki desnice jim zdaj očitajo neiskrenost. Vendar v politiki iskrenost ne šteje. Morda v vseh teh odnosih, ki so nastali na čustveni podlagi, tiči vzrok, da se še tudi danes nihče ne sklicuje na znana zgodovinska dejstva in ne poveže notornih podatkov, ki bi slovensko pot do lastne državnosti problematizirali, ji upali začrtati drugačno dinamiko, jo postaviti na drugačne temelje in ji zagotoviti postopnost in kakovost, ki bi nas dejansko približevala Evropi, dvigovala kakovost našega življenja že tu in zdaj, ne pa izpolnitev zgodovinskih ciljev odlagala v sivo prihodnost.

Le naivneži še verjamejo, da bi nam na hitro obetano priznanje lahko prineslo kaj bistvenega že v bližnji prihodnosti. Margaret Thatcher je modro ugotovila, da bi nam priznanje evropskih držav omogočilo, da pri njih legalno kupujemo orožje, to pa nam je potrebno, kot so tudi že ugotovili določeni krogi na Zahodu, da bi lahko oslabili tisto, kar je še ostalo od Jugoslavije. Ta je po omenjenih ocenah vojaško premočna, zato ogroža mir na Balkanu in v Srednji Evropi. Ker tudi po mnenju zahodnega politika Srbija in Hrvaška nista vredni kosti enega samega Angleža ali Francoza, morajo oslabiti Jugoslavijo kar Jugoslovani sami.

Tudi nemška blagohotnost, naklonjenost osamosvojitvi Hrvaške in Slovenije je ganljiva, predvsem zaradi njene humanitarne pomoči, ki je izraz pristne ljudske solidarnosti, vendar ta ne izhaja iz tiste ravni, na kateri se ustvarja politika. Politika pa ni izraz humanitarne solidarnosti, temveč predvsem interesov. Kot najmočnejša evropska država bo Nemčija te interese uveljavljala, kjer jih bo mogla, povsod, kjer njeni evropski zavezniki ne bodo bolj vplivni, da bi jo pri tem omejevali, kar pa seveda ne pomeni, da bi bili v pogledu političnih ambicij boljši od Nemčije. Nemožnosti še niso vrline. Če je Nemčija v priznavanju samostojnih držav in bivši Jugoslaviji pripravljena prehitovati svoje evropske partnerje, je poleg tveganja to povezano tudi z možnostjo za pridobitev politične in v nadaljevanju vsakršne koristi. Vendar se je pred obravnavanjem možnosti uveljavljanja enostranskega nemškega vpliva na naših tleh treba ustaviti še na splošnejši ravni. Dejstvo je, da preoblikovanje naroda in državo nikakor ni splošen model, ki bi na zemeljski obli prevladoval. Od okrog 3000 evidentiranih skupnosti, ki bi jih smeli imenovati narodne, jih je le nekaj več kot 5% organiziranih v države. To je kar zgovoren podatek. Še zgovornejša bi bila analiza, ki bi pokazala, kako so se razvijale države, ki so svojo samostojnost pridobile v zadnjih desetletjih, na primer po drugi svetovni vojni.

Tu je seveda možen ugovor, da živimo v Evropi in da primerjave z Afriko, Južno Ameriko ali Azijo niso umestne. Analiza evropske zgodovine z vidika nastajanja državnih tvorb in zakonitosti, ki so v tem procesu opazne, bi bile zato še toliko potrebnejše.

Tudi v Evropi niso države nastajale po pravilu, da ima vsak narod pravico do države. Jezik kot prevladujoče narodno obeležje prav tako ni bil splošno merilo za nastanek države. Tudi velike evropske države niso nastale po natanko istem vzorcu, oblikovale so se z znatnimi razlikami že med razpadanjem fevdalnega sistema. Nasproti fevdalnim posplošenim, toda ekonomsko preživelim merilom so se uveljavljali delni, ki so se sklicevali na skupno etnično pripadnost, na skupen jezik, kulturo, zgodovino . . . V vsakem primeru pa seveda v skladu s konkretnimi zgodovinskimi danostmi. Vrsta etničnih skupnosti, ki bi jih danes z vso upravičenostjo imenovali narode, nikoli ni dobila lastne države. Kot narodne manjšine so se ohranili do današnjih dni. V Veliki Britaniji so to Irci, Škoti, Valežani, v Franciji Bretonci, Flamci, Okcitanci, Nemci, Baski, Katalonci, Katalonci in Baski tudi v Španiji, v Italiji Tirolci in pri tem ne omenjamo Sardov ali Furlanov, ki so tako kot mnoge druge narodne manjšine v Evropi pri prilagajanju svojim državnim narodom že izgubili nagon po svoji samostojnosti ali celo lastni državnosti.

Švica, kot je znano, je čisto vzorna država treh povsem enakopravnih narodnih skupnosti, priznava pa tudi Retoromane. Italija je kot skupen pojem obstajala že stoletje pred nastankom italijanske države.

A ne le na evropskem Zahodu, ki je prednjačil v zgodovinskem razvoju, tudi v Srednji Evropi in na ozemlju današnje Sovjetske zveze niso države nastajale zgolj po jezikovnem ali po narodnostnem načelu. Očitno je nacija še nekaj več in ne le narod, organiziran v državo. Država je nedvomno tudi geopolitična in ekonomska enota, te pa se ne pokrivajo vselej oziroma se praviloma ne pokriva z jezikovno, etnično ali kakšno drugo kulturno identiteto. Po geopolitični in ekonomski logiki Alzacija sodi k Franciji, čeprav Alžajci govorijo nemško. Po tej logiki južna Tirolska pripada Italiji, čeprav jo naseljujejo predvsem Nemci, in se Madžari niso mogli združiti v eni državi, del jih je ostal v Jugoslaviji, del v Romuniji in del na Slovaškem. Še in še bi lahko naštevali takšne primere.

To seveda ne pomeni, da so obstoječe geopolitične razdelitve večne in nespremenljive. Niso od boga dane, ustvaril jih je človek, ustvarila jih je zgodovina. A so kljub temu zelo trdovratne. Ni jih mogoče spreminjati z enostranskimi odločitvami, vsaka sprememba je lahko le plod dolgotrajnega mednarodnega dogovarjanja in usklajevanja interesov. Med drugim tudi zato, ker je obstoječe mednarodno ravnotežje silno krhko. Zelo hitro ga je mogoče porušiti, nasledek tega pa so lahko vojne, tudi svetovnih razsežnosti. Mednarodno priznanih pravil in načel ni mogoče spreminjati čez noč, ker tudi ni mogoče takoj predvideti vseh posledic, ki jih spremembe sprožijo. Našim politikom se zdi zelo preprosto klicati na pomoč Združene narode in njihove mirovne sile. A to so vprašanja, ki pri priči zadevajo tudi Kitajsko, Bangladeš ali Ciper. V nadaljevanju pa še marsikoga drugega.

Evropa je z dolgoletnim sodelovanjem in medsebojnim usklajevanjem interesov, tako rekoč s konsenzom, ustvarila skupnost dvanajsterice. Možnih interesentov za skupnost pa je v Evropi že zdaj 36. Z zlomom socializma v Vzhodni Evropi se je število interesentov povečalo še za 44 možnih subjektov.

Evropsko ravnotežje zdaj držijo v rokah tradicionalno velike in vplivne države, njihov gospodarski potencial je jedro evropskega gospodarskega sodelovanja.

Ali naj ti veliki in močni dopustijo, da s tem politično rahlim, a gospodarsko trdnim ravnotežjem po načelih demokracije upravljajo revni, bankrotirani, v zgodovinskem razvoju zaostali subjekti? Tega pač ni mogoče pričakovati.

Sintagma »zgodovinski in nezgodovinski narodi« ni ideološka izmišljotina, temveč objektivno dejstvo zgodovinskega razvoja. Nekatere geopolitične in ekonomske enote so aktivno oblikovale evropski politični zemljevid, druge pa so pri tem sodelovale pasivno, nekatere sploh niso bile udeležene v tem procesu in so se pojavile šele kasneje. To ne pomeni, da nimajo svoje zgodovine, toda pri oblikovanju Evrope niso odločilno sodelovale.

Nastajanje nacij in nacionalnih držav v okvirih razpadajočega fevdalnega sistema je bilo zgodovinsko utemeljeno s partikularizmom, ki je sovpadal s procesom uveljavljanja osebnih svoboščin in parlamentarnega sistema, oboje pa je bilo v funkciji ekonomskega razvoja, prehoda v kapitalizem.

V sedanjem obdobju partikularizem ni več v funkciji gospodarskega razvoja. Nacionalizem se pojavlja kot zastarela in v nerazvitih deželah iz zatrtih plemenskih čustev izvirajoča ideologija z močnim fašistoidnim nabojem, z iluzijo, da je zamujene zgodovinske procese mogoče dohiteti čez noč, tudi z nasilnimi sredstvi, z zmotno predstavo, da to »mi« lahko dosežemo, oni »drugi«, še bolj zaostali od nas, pa tega ne zmorejo, zato se jih je treba znebiti. Ker so tudi raso, versko in še po drugih merilih z nami nezdružljivi.

Današnji in jutrišnji evropski trend pa je vendarle integracija, zahteven in protisloven proces, za katerega je treba dozoreti. Če imajo z njim težave zgodovinsko stabilizirani narodi in države, ki so v razvojnem procesu razrešile večji del notranjih protislovij in v mednarodnem podu v nobenem pogledu niso sporne, bi morali v te procese vstopati še dosti bolj premišljeno in preudarno. Doslej nimamo še nobenih mednarodnih jamstev, ki bi nam zagotavljale našo kulturno in politično identiteto. Kaj pomeni biti Slovenec, je razvidno iz položaja naših manjšin v Avstriji in Italiji. Nič ne vemo o tem, kakšnim političnim procesom bomo izpostavljeni potem, ko bomo imeli lastno državo, a nam bo dejansko gospodaril tuji kapital. Nič ne vemo in se o tem tudi ne sprašujemo. Novokomponirana politična elita se obnaša, kot da je vse v najlepšem redu, vse je tako, kot mora biti. In zgodilo se bo tisto, kar se mora zgoditi. Saj nihče ne domneva, da bi bila možna tudi boljša rešitev. Glede temeljnih razvojnih vprašanj slovenstva današnja zavest Ljubljane najbrž ni višja od tiste leta 1848. Da leta 1918 sploh ne omenjamo.

MAJA ČREPINŠEK*

Lastninjenje stavbne dediščine in nekateri družbeni vidiki prenove

Po denacionalizacijskih postopkih in odkupih državne (družbene) lastnine bo prešlo v zasebno last tudi veliko objektov in zemljišč stavbne dediščine. Za približno oceno velikosti tega fonda naj povem, da je na Slovenskem evidentiranih pri-

* mag. Maja Črepinšek, dipl. inž. arh.

bližno 600 gradov, dvorcev in graščin ter 300 naselij s spomeniški vrednostmi. Posledice spremembe lastništva stavbne dediščine bodo najvidneje spremenile podobo starih mestnih jeder – kjer je sorazmerno veliko nacionaliziranih stanovanj. Novo lastništvo dediščine namreč praviloma pomeni tudi gradbene posege v stavbni fond, predvsem na tistih delih, ki so najzanimivejši s prodajno-ekonomskega stališča, pa tudi prenovo številnih stanovanj.

Prenova bo v novih lastniškopravnih ter upravnih razmerah dobila drugačne pomene, kot smo jih srečevali do zdaj. Starejši stavbni fond bo prevrednoten iz drugorazrednega bivalnega fonda v fond, ki ima zaradi ekskluzivnosti lokacije, oblikovanja, simbolnih vrednosti itd. posebno in celo višjo vrednost. Stanovanja bodo pridobila mnogo višjo ceno zaradi ekskluzivnosti, kar pomeni, da lahko pričakujemo zamenjavo socialne strukture stanovalcev, ki je bila oblikovana tudi s politiko naseljevanja ekonomsko šibkejših skupin prebivalcev v družbena stanovanja v starih mestnih jedrih, in oblikovanje ekskluzivne četrti v starih mestnih jedrih.

Denacionalizacijski postopki bodo pri lastninjenju stavbne dediščine povzročili zadrege najprej pri finančnih vidikih lastninjenja, nato pa še pri financiranju varovanja, vzdrževanja in prenove. V ostri luči se bodo pokazali problemi vlaganja ter vračanja sredstev za vzdrževanje in prenovo, ki so bila pridobljena iz »kulturniških« finančnih skladov. Zakon o denacionalizaciji namreč določa, da je ob postopku denacionalizacije potrebna ocena povečanja ali zmanjšanja vrednosti lastnine. Manjša vlaganja v nepremičnino po poddržavljenju ne vplivajo na vračanje v naravi, temveč le večja vlaganja, ki so povečala vrednost lastnine za več kot 50 odstotkov. Ker je velika večina fonda stavbne dediščine zaradi nezadostnih sredstev za vzdrževanje v slabem stanju, bodo le redki primeri, pri katerih bo mogoče dokazati, da se je vrednost zvečala. Pri večini objektov so zbrana sredstva za obnovo iz »kulturniških« skladov zadostovala le za sprotno najnujnejše vzdrževanje ali pa za posege, ki so ob dokončanju del vrnili objekt v takšno stanje, kot ga je imel ob poddržavljenju. Še več – številni objekti so po nacionalizaciji zaradi nezadostnega sprotnega vzdrževanja in zaradi novih vsebin objektov, ki niso bile usmerjene v dobičkonosne dejavnosti (kar ni omogočalo pridobivanja sredstev za vzdrževanje), celo izgubili vrednost. Nacionalizirani objekti so bili v državni (družbeni) lasti od 33 do 46 let – to pa je obdobje, v katerem bi bili potrebni štirje intervali prenovitvenih posegov. Večina teh objektov je sicer imela reprezentančno vsebino že pred nacionalizacijskimi postopki, toda finančna sredstva za vzdrževanje so bila pridobljena iz drugih virov lastnika objekta. »Kulturniški« skladi, iz katerih je družba vzdrževala te objekte, nekdanjih virov financiranja niso mogli povsem nadomestiti – prvič zato ker so bili premajhni in drugič zato ker v teh objektih mnogokrat niso bile takšne namembnosti, ki bi naložbo iz »kulturniškega« sklada tudi opravičevale. Omenim naj le primere, ko so v gradove nameščali domove za ostarele, domove za prizadete otroke in celo – farmo piščancev. Negativno vrednotenje objektov stavbne dediščine je preusmerjalo finance, namenjene gradnji, predvsem v sklade za novogradnje, prenova starejšega stavbnega fonda pa se je preložila na pleča »kulture«.

Za popolnejšo sliko te trditve naj povem, da se je idejna usmeritev konservatorske stroke, ki bi do določene mere morala odločilno vplivati na usmerjanje finančnih skladov za prenovo, od 60. let dalje v resnici korenito spreminjala. V 60. letih je spomeniško varstvo predvsem skrbelo za »najkakovostnejše objekte«. Finančna sredstva, ki so se zbirala na ravni države v skladih za »kulturo«, so se usmerjala v kulturne spomenike, za katere je veljalo, da bodo namenjeni zadovo-

ljevanju kulturnih potreb družbene skupnosti. To izhodišče je naletelo na resnejšo preizkušnjo šele pri prenovi starih mestnih jeder. V večjih kompleksih se namreč ob najkakovostnejših pojavljajo tudi manj kakovostne stavbe (v starih jedrih naselja je pomemben delež stavb s stanovanjsko vsebino) – pri teh pa je financiranje iz »kulturniških« skladov postalo vprašljivo. Zato je bilo treba dopolniti misel o prenovljenih stavbah, ki naj bodo namenjene »zadovoljevanju kulturnih potreb«, z mislijo o varovanju in revitalizaciji sodobnega, humanega življenjskega prostora, kjer naj bo najpomembnejše izhodišče splošna kakovost celote, kulturni spomeniki pa le oblikovalci meril za vrednotenje celote. Takšnih zahtev ni bilo mogoče izpeljati brez povezovanja med spomeniškim varstvom, interesnimi skupnostmi (predvsem stanovanjsko) in družbenopolitičnimi skupnostmi (predvsem občinska in krajevna skupnost). Posebno stanovanjske skupnosti so z ekonomsko pogojenimi zahtevami po iskanju slabo izkoriščenih ali praznih površin postajale vse pomembnejši zagovornik prenove starih mestnih jeder. Njihov interes je ob hkratnem usklajevanju spomeniškovarstvenih interesov omogočal uspešne rešitve, čeprav se je v 70. letih vedno pogosteje začelo pojavljati nevarno prepričanje, da je mogoče stara mestna jedra uporabiti za pridobivanje »solidarnostnih stanovanj«. To je bilo mogoče zaradi velikega števila stanovanj v družbeni lasti. Zaradi neurejenih lastniškopravnih odnosov in s tem povezanih zagat pri financiranju prenove je bilo največ posegov stanovanjskih skupnosti izpeljanih na objektih v družbeni lasti (največ je bilo z nacionalizacijo pridobljenega stavbnega fonda) in le 1,5 odstotka vseh posegov na stavbah v mešani lasti. Stanovanjske skupnosti so ponekod postajale celo edini financer prenove in si s tem zagotavljale monopol odločanja – v 70. letih so stanovanjske skupnosti financirale kar 36 odstotkov prenovitvenih posegov. V 70. letih, ko je v skladu z rastjo pomena občinskih uprav upadal pomen republiških virov financiranja prenove, so tedanji zavodi za spomeniško varstvo v želji, da bi preprečili propadanje kakovostnih stavb, celo prevzeli aktivno vlogo pri iskanju drugih vlagateljev v prenavo. Toda zbiranje sredstev je zato narekovalo program dela spomeniškovarstvenih služb, saj so program sestavljale predvsem naloge, za katere so občine odobrile sredstva. Zavodi za spomeniško varstvo so v manjši meri vplivali le na razporejanje sredstev iz republiških in občinskih virov, na vse druge (zasebniki, rimskokatoliška cerkev, stanovanjska podjetja, stanovanjske skupnosti) pa sploh ne.

V 80. letih se je slika nekoliko spremenila, saj so vse pomembnejši vlagatelji v prenavo postajali zasebni vlagatelji. Podatki o zasebnem financiranju se zaradi oteženega nadzora povsem izmikajo. V prihodnje bi bilo treba podatke o vloženi sredstvih zasebnikov skupaj z oceno vrednosti fonda pred in po prenovi vključiti v oceno smotrnosti prenove; takšne podatke bi bilo mogoče uporabiti kot enega ključnih argumentov pri pripravi ugodnejše posojilne politike prenove starejšega stavbnega fonda v zasebni lasti. Finančna sredstva, ki jih vlagajo zasebniki, so namreč pomemben delež celotnega vlaganja v prenavo, razen ekonomske razsežnosti (raziskave kažejo, da bi bilo s prenavo slabo izkoriščenih ali praznih površin na Slovenskem mogoče nadomestiti precejšen del novogradenj) pa ima proces tudi ekološke in prostorske razsežnosti. O možnostih udeležbe zasebnih lastnikov pri financiranju ali sofinanciranju prenove so razmišljali različni avtorji že v šestdesetih letih, vendar se konkretni predlogi niso uresničili, čeprav Amsterdamska deklaracija, ki je bila objavljena leta 1975, v poglavju o financiranju govori o udeležbi zasebnih lastnikov, povzema pa enake misli, do kakršnih so se dokopali sočasno tudi slovenski strokovnjaki. Zahteve Amsterdamske deklaracije so pri nas dobile drugačen odmev zaradi posebnosti družbene ureditve, lastniškopravnih

problemov ter načinov financiranja in kreditiranja zasebnikov. Pravnih problemov financiranja prenove stavb v mešani in zasebni lasti v sedemdesetih letih niso rešili.

Prenova stavbne dediščine se je torej predvsem financirala iz »kulturniškega« sklada in sklada stanovanjskih skupnosti. V obeh primerih so se finančna sredstva vlagala predvsem v stavbe v družbeni lasti. Mnoge med njimi so bile pridobljene z nacionalizacijo in sooblikujejo fond stavb, ki bodo potencialno denacionalizirane. Ker bo spomeniškovarstvena stroka pri ugotavljanju vrednosti ob denacionalizacijskih postopkih (tudi zaradi pomanjkljive dokumentacije!) izredno težko dokazala odstotek povečanja vrednosti nepremičnine zaradi vlaganja v objekt in ker bo pri zelo majhnem številu objektov lahko dokazala, da se je vrednost objekta po nacionalizaciji zaradi vlaganja povečala za več kot 50 odstotkov, bi bilo treba v prihodnje doseči pri objektih, v katere bodo vložena državna sredstva, vsaj uveljavitev solastninskega deleža, hipoteko v višini vložene deleža ali pa pripraviti drugo dokumentacijo, na podlagi katere bo mogoče zahtevati povračilo vložnih sredstev.

Ena izmed negativnih posledic prekinjenega pretoka (vračanja . . .) sredstev za prenavo, ki jih je v preteklih letih vlagala družba, so tudi nova merila, po katerih bo država vlagala sredstva za prenavo, ki so bila pridobljena iz sredstev davkoplačevalcev, zgolj v stavbe v družbeni lasti. Razlog za takšen izbor meril je tudi v nezmožnosti spomeniškovarstvene stroke (ki je soodgovorna za vzpostavljanje strateških strokovnih odločitev ohranjanja dediščine), da pripravi strokovna izhodišča za vzpostavljanje mehanizmov smotrnega vlaganja v prenavo, ki bi morali zajemati tudi zasebne lastnike. UNESCOVA priporočila, ki so v slovenskem prostoru znana že od srede 70. let, v takšnih primerih priporočajo organizacijo posebnih skladov, ki omogočajo dolgoročna in zato ugodnejša posojila, ki so namenjena zgolj imetnikom starejšega stavbnega fonda, ter takšno davčno zakonodajo, ki spodbuja prenavo stavbnega fonda in še posebno stavbne dediščine. Smiselno bi bilo, da bi v prihodnje vzpostavili tudi mehanizme, ki bi postopno omogočali ponovno polnjenje skladov z obračanjem ter vračanjem sredstev, če že ugotavljamo, da bo velik del vložnih »kulturniških« sredstev izgubljen.

Čeprav ugotovitve preteklih let kažejo, da je za vzdrževanje in prenavo stavbne dediščine najugodnejše poenoteno lastništvo, pa tudi zasebno lastništvo sproža nekatera vprašanja, s katerimi se je spomeniškovarstvena stroka srečevala že v preteklih desetletjih. V spremenjenih upravnopravnih in lastniškopravnih razmerah pa bo treba poiskati nove rešitve. Prve težave se bodo pokazale pri zasebnih lastnikih stavbne dediščine, ki bi potrebovali finančno podporo za prenavo, sistem stimulativnega financiranja zasebnikov pa še ni pripravljen. Zadrega nikakor ni nepomembna, saj je že v letu 1992 v zasebni lasti kar 67 vsega spomeniškovarstvenega fonda. Po denacionalizacijskih postopkih in po nakupih družbenega stavbnega fonda pa lahko pričakujemo, da se bo njihovo število še precej povečalo. Mnogi lastniki, na primer lastnik več stanovanj, cele stavbe ali celo več stavb v starem mestnem jedru, stavbnega fonda dediščine ne bodo zmogli (ali pa ne bodo želeli) obnavljati. Spomeniškovarstvene službe v preteklih desetletjih niso spodbujale prenove dediščine v zasebni lasti. Toda če v prihodnje ne želijo skrbeti le še za nekaj izjemnih objektov, skrb za »manj kakovostno stavbno dediščino pa prepustiti propadu ali pa drugim institucijam«, bo potrebna drugačna naravnost.

Prvi konkreten korak pri vzpostavljanju mehanizmov za spodbujanje prenove stavbne dediščine v zasebni lasti je bil narejen sredi 80. let. Na Fakulteti za arhitekturo je bila opravljena raziskovalna naloga (ki so jo sofinancirale stanovanjske skupnosti Slovenije, več različnih bank ter Republiški komite za urejanje in var-

stvo okolja) s ciljem na eni strani oceniti možnosti pridobivanja novih stanovanjskih enot na obstoječih površinah starejšega stavbnega fonda in na drugi strani oceniti finančna sredstva, ki bi jih bilo treba v te stavbe vložiti, da bi pridobili stanovanja, ki ustrezajo sodobnim stanovanjskim zahtevam. Rezultati so pokazali, da bi s prenovo lahko pridobili 25 odstotkov celotnega stanovanjskega fonda v Sloveniji, prilagojenega sodobnemu bivalnemu standardu, pri čemer bi bilo vanje vloženih v povprečju 23 odstotkov finančnih sredstev manj kot v enakovredne novogradnje, kar potrjujejo podobne izkušnje na tujem (Avstrija, Nemčija). Rezultati raziskave argumentirano zavračajo posplošene trditve, da prenova ne more biti hkrati tudi ekonomska kategorija – nasprotno, prav pri stavbni dediščini je mogoče pri prenovi in varovanju govoriti o treh pomembnih temeljnih postavkah razvoja arhitekturne stroke v prihodnje: ekonomskih, ekoloških, humanih in prostorskih. Toda čeprav je raziskava dokazala, da bi bilo mogoče po zgledu držav s tradicijo pri prenovi tudi v Sloveniji doseči ekonomsko uspešno prenovo, če že pustimo ob strani druge pozitivne posledice prenove (na primer: varovanje okolja, surovin, potrebnih za novogradnje, omejevanje nenadzorovanega širjenja naselij, varovanje obdelovalne zemlje, pozitivni vplivi mikroklimatskih bivalnih razmer na počutje ter zdravje stanovalcev, humane kvalitete bivalnega okolja in pozitiven vpliv na socialno vedenje skupnosti), ni bilo mogoče doseči vključevanja novih pogledov na prenovo niti v bančni sistem kreditiranja posegov v starejši stavbni fond, ne v davčni sistem, niti v pravni sistem. Razlogi so bili delno v počasnem prodiranju tovrstnih idej v gospodarske tokove in delno v križanju z gospodarskimi interesi gradbene, načrtovalske itd. industrije, pa tudi zato ker so bila prizadevanja osamljena (skupni nastopi spomeniškovarstvene stroke so – zaradi medsebojnega nezaupanja – redkost, nepovezane akcije pa prizadevanja oslabijo).

Odločilni dejavnik uspešnosti vzpostavljanja sistema financiranja prenove je sprejem zakonodaje, ki prenovo spodbuja; s predpisi, ki novogradnje podprejajo nekaterim omejitvam, da bi pospešili usposabljanje starejšega fonda, namesto vlaganja v novogradnje, in s predpisi, ki omogočajo finančne ugodnosti in davčne olajšave pri prenovi starejšega fonda. Naloga spomeniškovarstvene stroke (in v njenih okvirih še posebno arhitekturne stroke!) je pokazati razliko v vrednotenju dediščine kot zgolj kulturne dobrine in vrednotenjem, ki sočasno presoja ekonomsko vrednost dediščine, kajti šele na podlagi priznane ekonomske vrednosti dediščine (pri čemer ekonomska vrednost vsebuje tudi, na primer, ekološko vrednost – spomnimo se le na finančne postavke ponovnega vzpostavljanja ravnotežja v ekološko uničenih okoljih) bo mogoče doseči vključevanje v sisteme bančnega kreditiranja in davčnega sistema.

Če se vrnemo na vzpostavljanje mehanizmov financiranja prenove v zasebni lasti, bi bilo treba za začetek preseči posledice napačne stanovanjske politike kreditiranja, ki je spodbujala ekonomsko najšibkejše skupine prebivalcev h gradnji novih hiš in sočasnemu opuščanju starih. Doseči bi bilo treba pravilnejše vrednotenje starejših stavb kot funkcionalno ter likovno kakovostnih objektov. Vlaganje v prenovo naj bo urejeno tako, da bo za zasebne lastnike, podjetja ter mecene privlačno, in na drugi strani tako, da bodo organizirani namenski skladi za prenovo. Skladi za prenovo naj se razlikujejo od nekdanjih »kulturniških« skladih po viru pridobivanja sredstev (ne iz kulturniških virov!) – predvsem pa naj ne bodo usmerjeni zgolj v odobravanje sredstev za posamezne kulturne spomenike, ampak v celoten spomeniškovarstveni fond. Tudi po izkušnjah v tujini in po UNESCO-vih priporočilih sta za pomoč zasebnim lastnikom stavbne dediščine odločilnega pomena državna podpora v obliki organizacije sklada za namensko ugodnejša

bančna posojila in priprava davčne zakonodaje, ki prenovo spodbuja. Organizacija prvega zahteva posebne priprave, zato na tem mestu le o možnostih, ki jih ponuja slovenska davčna zakonodaja.

S stališča varovanja in prenove spomeniškovarstvenega fonda je najbolj sporna točka zakona prenzka stopnja znižanja osnove za dohodnino – 10 odstotkov je odločno premalo pri naložbi, za katero je potrebna – če vzamemo za primer zasebnega lastnika, ki želi prenoviti fasado kulturnega spomenika – večletna akumulacija finančnih sredstev. Stopnjo znižanja je kljub višini v obnovo vložene vsote mogoče uveljaviti le v tekočem letu. V prihodnje bo treba doseči: višji odstotek znižanja osnove za dohodnino, možnost večletnega uveljavljanja olajšav (na primer 10 let po zgledu nemškega zakona o dohodnini) ali možnost uveljavljanja posebnih olajšav za vlaganje v spomeniškovarstveni fond za razliko vloženi sredstev, ki je nastala zaradi specifičnih zahtev spomeniškovarstvene prenove – vendar bi bilo pri takšni odločitvi treba vnaprej pripraviti merila za ugotavljanje »presežka« del.

Zakon izloča tudi možnost mecenstva ne glede na to, ali gre za mecenstvo zasebnikov ali pravnih oseb. Mecenstvo je po izkušnjah držav s tradicijo pri prenovi (na primer: Italija) izredno uspešna oblika pridobivanja vlagateljev v prenovo (priporočila Amsterdamske deklaracije!), zato bi bilo treba izenačiti možnosti vključevanja mecenstva zasebnikov (tudi uporabnikov in souporabnikov) z ugodnostmi zasebnih lastnikov, pri mecenstvu pravnih oseb pa davčne olajšave posebej prilagoditi vlaganju v fond naravne in kulturne dediščine – 0,1 odstotka ustvarjenega prihodka priznane odbitne postavke ni dovolj privlačno!

Zakon v praktični izpeljavi ne priznava razlike med stavbo, ki spada v fond dediščine, in med katero koli drugo stavbo – stopnja davčne olajšave je za obe skupini stavb enaka, če je zavezanec z vlaganjem (ali nakupom) reševal svoje stanovanjsko vprašanje. Tako, na primer, zakon izenačuje pleskanje stanovanja v novem stanovanjskem bloku s prenovo celotne fasade stavbe v starem mestnem jedru ne glede na pomen in višino vloženi sredstev. Zakon razlikuje stavbo, ki je »kulturni in zgodovinski spomenik«, od vseh drugih stavb, le če uporabnik z bivanjem v »spomeniku« ne rešuje svojega stanovanjskega vprašanja (če ga uporablja kot sekundarno bivališče, gospodarsko poslopje ali, na primer, za poslovni prostor). V tem primeru zakon priznava (seveda le v okvirih 10 odstotkov) davčne olajšave v prid spomeniku. S stališča spodbujanja ohranjanja fonda stavbne dediščine (in starejšega stavbnega fonda nasploh, če govorimo o ciljih ohranjanja prostora, zniževanja števila nove zazidave in ekološkem varovanju prostora) je pri kategorizaciji stavbnega fonda dajanje prednosti merilu reševanja stanovanjskega vprašanja (in s tem še vedno stanovanja kot socialne kategorije!) nesprejemljivo.

Nemška davčna zakonodaja omogoča v primerjavi s slovensko torej bistvene ugodnosti za nakup ali prenovo in vzdrževanje stavbne dediščine. Najpomembnejša ugodnost je priznavanje zvišanih odpisov v desetletnem obdobju in priznavanje letnih odpisov v odstotkih dejansko vloženi sredstev. Nemška davčna zakonodaja tudi ločuje, če uporabim spomeniškovarstvene izraze, ki veljajo v Sloveniji, stavbno dediščino in kulturne spomenike od vseh drugih zgradb (slovenska davčna zakonodaja jih v resnici izenačuje!). Pri kulturnih spomenikih so odpisi še ugodnejši; v 10 letih je z vsakoletnimi odpisi doseženih 100 odstotkov dejansko vloženi finančnih sredstev. V Nemčiji so ugodnosti za stanovalce, ki vlagajo sredstva v prenovo stavbnega fonda, razširjene tudi na sistem plačevanja najemnin – določeno časovno obdobje so stanovalci, ki so vložili lastna sredstva v prenovo, oproščeni plačevanja najemnin, vendar pod pogojem, da so stavbe v tem času dovolj

kakovostno vzdrževane (ta pogoj je posebno aktualen pri prenovi, ki vključuje tudi socialno-stanovanjski vidik prenove), sankcioniranje nezadovoljivega vzdrževanja pa obsega tudi zahtevo po izselitvi.

Izkušnje naštetih evropskih držav kažejo, da bo v prihodnje treba pritegniti k sodelovanju pri varovanju in prenovi dediščine razširjen krog sodelavcev: v poznavanje problematike dediščine usmerjene pravnike, sociologe, menedžerje, finančne strokovnjake, bančnike itd. Nove naloge postavljajo pred spomeniškovarstvene službe zahteve, ki jim v sedANJI strokovni sestavi ne bodo kos – tu ne gre le za premajhno število sodelavcev, ampak za strateško usmeritev stroke ne le v »kulturniško« organizacijo, temveč organizacijo, ki se je ob stalnem strokovnem jedru sposobna dovolj hitro prilagoditi novim razvojnim zahtevam, in za posebne naloge pridobiti zunanje sodelavce.

Izkušnje nekaterih evropskih držav pri financiranju in spodbujanju vzdrževanja ter prenovi kažejo, da je prvi pogoj uspešnosti financiranja prenove »izjavljanje politične volje« za prenavo. Politično voljo je mogoče izraziti na ravni države (zakonodajca) in na lokalni ravni (različni odloki). Varovanje naravne in kulturne dediščine vključujejo v svoje politične programe, vsaj posredno, skoraj vse stranke v Sloveniji. Programska izhodišča bi v grobem lahko razvrstili v dve skupini: tiste, ki varovanje in prenavo obravnavajo kot sestavni del poglavja o kulturi, in na druge, ki vprašanja varovanja dediščine obravnavajo v tesni povezavi s kulturo, z ekološkimi vprašanji, vprašanjem varovanja kmetijskih zemljišč, z regionalno in komunalno politiko ter smotrno porabo vseh energetskih virov. S stališča varovanja in prenove dediščine je druga skupina ustrežnejša. Programi vsebujejo predloge za spodbujanje prenove na državni in lokalni ravni, spodbujanje imetnikov objektov in prenove starih naselbinskih jeder. V ospredju je varovanje stavbne dediščine in ne posameznih spomenikov. Takšno razumevanje dediščine lahko štejemmo za pomemben dosežek. Nekateri strankarski programi vsebujejo tudi povsem konkretne predloge: o načinih financiranja prenove, virih finančnih sredstev (iz različnih davkov), načinih kreditiranja, gradnji ter prenovi stanovanj, preprečevanju gradnje zunaj strnjjenih naselij, da bi ohranili ekološko ravnotežje in kulturno krajino. Programi vključujejo tudi predlog priprave celovitega zakona o prenovi stanovanj in stanovanjskih naselij ter obravnavo ohranjanja naravne in kulturne dediščine v programih varstva in promocije okolja (turizem), pa tudi preureditev komunalne in urbanistične ureditve naselij po ekoloških merilih. Vključevanja v strankarske programe ne gre precenjevati (vključevanje v programe še ne pomeni, da smo dosegli tudi cilje programov), predvsem pa ne gre prepuščati pobud za nadaljnje delovanje spomeniškovarstvene stroke nobeni izmed strank. Uspešen nadaljnji razvoj spomeniškovarstvene stroke je predvsem odvisen od njenega neodvisnega položaja ter sposobnosti dajanja pobud ter iskanja poti sodelovanja s političnimi strukturami.

Na koncu povejmo, da bo poseben problem tudi dediščina, ki bo ostala v lasti države.

S problemi lastništva dediščine, ki z zakonom obvezuje lastnika, da jo vzdržuje, se ne bodo srečevali le zasebniki, temveč tudi država. Prve posledice odklanjanja odgovornosti za vzdrževanje in prenavo, ki ga pogojuje lastništvo, se že kažejo na občinskih upravah, ki ne želijo več sodelovati pri razglašanju spomenikov. Postopek doseganja statusa stavb, ki jih želimo ovrednotiti kot dediščino, namreč obsega tudi razglasitev, kar pomeni potrjevanje strokovnih osnov spomeniškovarstvenih služb na občinskih upravnih službah. Občine, ki niso več »lastnik« (upravljalca družbenega premoženja) stavbnega fonda v državni lasti, odklanjajo spreje-

manje predlogov za razglasitev spomeniškovarstvenega fonda in hkrati ne organizirajo več sredstev za prenavo. Mnoge občinske uprave želijo fond dediščine čim prej prodati, pri čemer se zaradi cene, ki je relativno nizka, pojavljajo kot kupci tudi vlagatelji, ki niso sposobni zagotoviti niti takšnega minimalnega vzdrževanja objekta, kot ga je v prejšnjih letih omogočal »kulturniški« finančni sklad. Prodajanje stavbne dediščine nepreverjenim vlagateljem pomeni nevarnost, da bo dediščina v prihodnje pospešeno propadala, kajti po dosedanjih izkušnjah je spomeniškovarstvena služba kljub zakonskemu določilu o možnosti razlastitve slabega vzdrževalca dediščine v resnici v takšnih primerih nemočna (ne ukrepa).

Takšno stanje, ko občine opuščajo vse dolžnosti, vezane z vzdrževanjem spomeniškovarstvenega fonda, lahko privede do pospešenega propada precejšnjega dela spomeniškovarstvenega fonda. Zato bo treba ponovno opredeliti vlogo lokalnih skupnosti pri varovanju in prenavi stavbnega fonda (po izkušnjah v tujini je njihova vloga izjemno pomembna za uspešnost prenavo) ter hkrati poiskati ustrezno nadomestilo za občinske kulturne skupnosti.

DIMITAR MIRČEV*

Makedonija na poti k neodvisnosti in demokraciji

I

Lahko bi rekli, da je bilo leto 1991 tako kot za vse nekdanje jugoslovanske republike tudi za Makedonijo usodno in zgodovinsko pomembno: v zelo težkih, neugodnih in dramatičnih razmerah je stopila na pot neodvisnosti, pluralne demokracije in globokih notranjih sprememb. Danes, leto in pol od začetka teh spremenijskih procesov bi se moglo ugotoviti, da so splošni rezultati pozitivni in da je to posledica dveh pomembnih dejavnikov: v Makedoniji ni bilo – verjetno zaradi nerazvitosti in nižjega standarda – pomembnejših političnih in družbenih slojev, ki bi se upirali spremembam, in drugič – ravnotežje političnih sil in partijsko politične moči je bilo takšno, da je nevtraliziralo radikalizme, ekstremizme, revanšizem in podobno. To je omogočilo, da Makedonija vodi svojo lastno, umirjeno in avtohtono politiko sprememb in da oblikuje lastne poteze in dinamiko notranje in zunanje politike.

Ključne točke te politike in političnega dogajanja so bile naslednje:

– Prve svobodne in pluralne parlamentarne in lokalne volitve so bile 11. 11. in 25. 11. 1990, udeležilo se jih je 84,8% oziroma 76,8% volilcev; bile so mednarodno verificirane kot uspešne in demokratične volitve.

– Novo izbrani enodomni parlament (Sobranje) je bil konstituiran 8. januarja 1991, sestavlja ga 120 poslancev, predstavnikov devetih političnih strank in treh neodvisnih poslancev.

– Ob koncu januarja 1991 je Sobranje Makedonije sprejelo Deklaracijo

* Dr. Dimitar Mirčev, redni profesor Filozofske fakultete v Skopju.

o suverenosti Republike Makedonije, s katero republiški organi prevzemajo polno suverenost in ukinjajo ustavno zvezo in federalno zakonodajo nad Makedonijo.

– Meseca junija je bila sprejeta odločitev o pripravi nove ustave Republike Makedonije; ob koncu avgusta 1991 je bil dan osnutek ustave v javno razpravo.

– Ob koncu februarja 1991 je bila izbrana republiška vlada, ki je ekspertne narave in sestave, kajti v parlamentu nobena stranka nima večine. Vlada izvaja prek parlamenta temeljne sistemske spremembe in pripravlja zakone suverene makedonske države.

– 8. septembra 1991 so se državljani Makedonije na referendumu izrekli o vprašanju: »Ali ste za samostojno in suvereno Makedonijo s pravico, da vstopi v zvezo suverenih jugoslovanskih republik?« Na referendumu je glasovalo 75% volilcev, od katerih jih je 95% pritrdilno odgovorilo. Večji del albanskih volilcev ni sodeloval na referendumu. Sobranje je takoj po referendumu s posebno deklaracijo začrtalo smeri delovanja za osamosvojitve in načela zunanje politike oziroma graditve odnosov z drugimi državami.

– 17. novembra je sobranje po dvomesečni javni razpravi ter intenzivnem in težavnem usklajevanju sprejelo in razglasilo novo ustavo Republike Makedonije. Z ustavo je Makedonija pravno in dejansko razglasila svojo polno neodvisnost in samostojnost. Z dvema ustavnima zakonoma pa je novembra 1991 in januarja 1992 uredila način svojega dejanskega združevanja in umikanja iz ostanka federacije. Ustava je bila v mednarodnih političnih in strokovnih krogih zelo ugodno ocenjena glede urejanja človekovih pravic in državljskih svoboščin, mednacionalnih odnosov in organizacije državne oblasti.

– V začetku decembra 1991 je predsednik Gligorov šefe držav in vlad vseh držav članic OZN uradno zaprosil za priznanje neodvisne in samostojne države Republike Makedonije. V začetku januarja 1992 je t.i. Badinterjeva komisija, ki jo je ustanovila Evropska skupnost, na podlagi strokovne ekspertize ugotovila, da pogoje za mednarodno priznanje od štirih republik, ki so za to zaprosile, izpolnjujeta Slovenija in Makedonija. Priznanje Makedonije v Evropski skupnosti je bilo sicer za določen čas odloženo zaradi močnega odpora Grčije. Vendar se je proces začel.

– 21. februarja sta predsednik Gligorov in general Adžić v Skopju podpisala sporazum o umiku JLA iz Makedonije, s tem da je obrambo meja že prej prevzela makedonska milica. Samo avtoriteta političnega vrha republike je preprečila, da ob umiku armade ni bilo težkih incidentov in konfliktov. Veliko makedonskih državljanov, ki so bili v službi v JLA, se je vrnilo v Makedonijo in bili na razpolago Ministrstvu za obrambo. Tako so ravnali tudi nekateri oficirji drugih narodov, ki so služili v Makedoniji. Obrambni minister je izjavil, da se bo novi obrambni sistem republike gradil na načelih sistema kolektivne varnosti v Evropi. Republiška oblast je naredila vse, da ne bi v Makedoniji prišlo do militarizacije in nenadzorovane moči vojnega dejavnika. Tako je Makedonija zaokrožila svojo notranjo suverenost.

II

Te ključne točke razvoja so kljub zelo neustreznemu geopolitičnemu, ekonomskemu in notranjemu položaju vključno z mednacionalnimi odnosi in t.i. socialnim vprašanjem pripeljale Makedonijo do nekaterih pomembnih rezultatov. Proces priznavanja mednarodne subjektivitete Makedonije se je začel in nihče več ne dvomi o njegovem pozitivnem koncu, ki ga je doslej preprečevalo le iracionalno in nacionalno šovinistično stališče Grčije v Evropski skupnosti. Makedoniji se je

uspelo z mirnimi in demokratičnimi sredstvi ločiti od nekdanje federacije in od srbske nadvlade kljub številnim oviram, grožnjam in lastni škodi. To je bilo storjeno na kar najbolj zakonit način in ne da bi škodovali drugim republikam, s tem da je ostal neposreden dolg drugih republik makedonskemu gospodarstvu (vključno s slovenskim dolgom) v višini 12,5 milijarde dinarjev. Armada se umika iz Makedonije (zadnji rok je 15. april), s tem da je že začel delovati republiški obrambni sistem.

Ob umiku je armada odpeljala vse orožje in opremo iz Makedonije in povzročila veliko materialno škodo, vendar pa je Makedonija ostala edini mirni in brezkonfliktni prostor nekdanje Jugoslavije. Celotni umik je bil urejen s pogodbo z nekdanjo JLA in so ga nadzirale makedonske obrambne sile. Gospodarstvu je ob vseh njegovih tradicionalnih posebnostih neustrezne strukture, odvisnosti od drugih, zadolženosti, nizke storilnosti in seveda še blokade in prekinitve gospodarskih tokov v nekdanji Jugoslaviji uspelo ohraniti svoje gospodarske pokazatelje na ravni iz leta 1990. Izvoz je bil leta 1991 na ravni iz leta 1990, ob 15% zmanjšanju uvoza (povprečje vseh drugih republik je bil izvoz na ravni 1977), medtem ko je bil skupni zunanjetrgovinski deficit iz 1991 samo 180 milijonov dolarjev. Tržno in lastninsko prestrukturiranje gospodarstva se je v letu 1991 pospešeno nadaljevalo (precej modificiran Markovičev model) in v primerjavi z drugimi republikami precej napredovalo, s tem da se mu je uspelo izogniti množičnim stečajem in odpuščanju delavcev. Žal sta privatizacija in zasebni sektor bolj napredovala v neproizvodnih dejavnostih, v trgovini in podobnem.

Makedonija pa se je srečevala tudi s številnimi objektivnimi notranjepolitičnimi oziroma s socialnimi težavami. Med njimi je treba posebej pokazati na naslednje:

– Izredno slab geopolitični položaj; z vsemi štirimi sosednjimi državami ima Makedonija določene nesporazume in je predmet odkritih in prikritih teženj, zanižanja in nepriznavanja makedonskega naroda in posebno makedonske manjšine v teh državah; njene meje pa so ali blokirane ali v veliki meri neprepustne; vsi sosedi Makedonije računajo, da je republika tako majhna, nemočna in ranljiva, da ji zdaj lahko vzamejo tisto, na kar so merile njihove velikodržavne težnje; to najbolj odkrito izraža Grčija z zahtevo po spremembi imena Makedonija (npr. v Vardarsko Makedonijo ali Slovansko Makedonijo, ki bi se jutri z odpiranjem meja utopila v veliko grško Makedonijo).

– Zelo zapleteni so etnični odnosi v sami Makedoniji, v kateri je 65% makedonskega prebivalstva, 25% albanskega, 4% turškega, potem pa še romsko, vlaško in srbsko prebivalstvo; produkt politične pluralizacije in novega demokratičnega sistema so bili tudi izrazita etnično politična mobilizacija državljanov in volilnega telesa ter nastanek dveh pomembnih nacionalno političnih blokov: VMRO-DPMNE in Stranka demokratičnega napredka (SDP – albanske). Vendar pa sta ti dve stranki dobili v sobranju samo 50% sedežev in ker si med seboj skrajno nasprotujeta, je bila prevlada nacionalizma v Makedoniji ustavljena. Vendar pa vprašanja mednacionalnega sožitja, ki jih je sedanji sistem podedoval od prejšnjega (ta pa jih je zakrival z retoriko enakopravnosti, razrednega pristopa in s partijsko disciplino), niso razrešena. Resnični problemi so v razlikah v demografski rasti in v prostorsko-populacijskem širjenju makedonskega in albanskega prebivalstva, pri čemer se makedonsko prebivalstvo čuti – in to tudi dejansko je – ogroženo; potem so tu še razlike v etničnih matricah družbenega, gospodarskega, sociokulturnega in političnega življenja in razvoja, pri čemer se albansko prebivalstvo čuti – in pogosto tudi je – segregirano. Danes se v Makedoniji »bije boj«, da se vpraša-

nje mednacionalnih odnosov postavi in razrešuje kot vprašanje razvoja in vprašanje demokracije. Oba nacionalno politična bloka sta padla ob tem vprašanju, diferencirata se znotraj sebe, vendar imata še precejšnjo etnično politično podporo.

– Gospodarski položaj in bližnja razvojna perspektiva republike sta zelo neugodna. Okoli 80% gospodarske proizvodnje in reprodukcije v Makedoniji je odvisno od drugih republik nekdanje federacije in vezano nanje (od tega 52% na Srbijo, 28% na druge republike). Te medsebojne povezanosti ni mogoče spremeniti čez noč. Zunanji devizni dolg Makedonije je 950 milijonov dolarjev, prav tako pa znaša dolg deviznim varčevalcem. Notranji dolgovi in medsebojne terjatve gospodarstva kot tudi terjatve do drugih republik so še veliko večje. Obstajajo realni projekti in predhodna pogajanja za dokajšnja tuja vlaganja v makedonsko gospodarstvo (samo projekt Dolina Vardarja je vreden okoli 3–4 milijarde dolarjev, do katerih ne pride zaradi blokade meje in negotovega položaja, zaradi česar nihče ne daje poroštev). Najmanj ustrezen pa je položaj »lokalnega trga«, ki ne obstaja, ker ne deluje makrotrg, in s »prehodom lastnine« gospodarstva, ki že teče, trpi zaradi »nelastninskega vakuuma«.

– V socialnem pogledu v Makedoniji danes prevladujejo evropski podstandardi na večini področij družbenega življenja, dejavnosti in življenjskega standarda: etatizma, socialne solidarnosti in kolektivizma, antimenedžerstva in socialne nerazlikovanosti. Najmočnejši socialni udar in posledice prestrukturiranja sistema se šele pričakujejo, sredstva za socialne programe pa so že izrabljena.

V takem geopolitičnem in socialnem okviru se odvijata politični proces in »proces učenja demokracije«. Označujeta ga prevladujoča in med državljani visoko legitimizirana politika miru, dialoga in razumevanja kot tudi politika reševanja konfliktov z mirnimi sredstvi, včasih celo na račun načel pravne države. Politična zmernost in neekstremizem ter strpnost so možne zaradi ravnotežja moči med nacionalno usmerjenimi in državljansko usmerjenimi strankami v sobranju in v sestavi vlade. Strankarski sestav sobranja:

- VMRO-DPMNE 37 poslancev
- PDP/NDP (albanske) 23 poslancev
- Socialno demokratska zveza (bivši ZK) 31 poslancev
- Reformistično-liberalna stranka 18 poslancev
- Socialistična stranka 5 poslancev
- manjše stranke in neodvisni 6 poslancev
- Skupaj: 120 poslancev

Takšen sestav parlamenta je imel tri bistvene posledice: zelo zapleten in težak proces parlamentarnega odločanja in usklajevanja, odsotnost normalnega obrazca – parlamentarna večina in manjšina ter nazadnje ekspertno vlado, ki ne vodi strankarske politike, pa tudi nima strankarske podpore.

Ta parlamentarno politična in vladna nevtralnost se nagiblje bolj k državljan-skim in levosredinskim izbiram kot pa k nacionalno usmerjenim in etnocentričnim. Politični pomen in »teža« državljansko usmerjene politike socialnih demokratov (levice) in reformistov-liberalcev (centra) sta večja od nacionalno usmerjene politike VMRO-DPMNE in PDP (desnice), čeprav je takšno shematiziranje političnih sil bolj pogojno in zelo relativno. Razen tega je treba poudariti, da so nacionalno usmerjene stranke kljub svojemu radikalizmu, ekstremizmu in konservativizmu odigrale in še igrajo pozitivno vlogo v uravnovešanju splošne politike in v usmerjanju inercije državljanjskih in levih izbir oziroma v izničenju negativnega nasledstva iz časa enostrankarske vladavine.

Večji pomen in umirjena prevlada državljanskega bloka in levosredinskih rešitev v državljanski politiki sta posledica več dejstev: osebne avtoritete ključnih funkcionarjev in njihovega vodstva (predvsem Gligorov, Andov, Tupurkovski), podpore aktivne politične javnosti (javnomnenjske raziskave kažejo jasna nagibanja k politiki centra in leve) in še posebej sestav občinskih skupščin, v katerih prevladujejo odborniki leve in centra. Sestav občinskih skupščin je namreč takšen:

– socialdemokrati	474 odbornikov
– reformisti-liberalci	310 odbornikov
– PDB/NDP albanske	266 odbornikov
– VMRO-DPMNE	201 odbornika
– socialisti	147 odbornikov
– druge stranke	65 odbornikov
– Skupaj:	1463 odbornikov

Nekoliko dejavnikov, povezanih s politiko nacionalno usmerjenih strank, je vplivalo na bistveno zmanjšanje njihovega ugleda in avtoritete v javnosti: nerealnost obljub, da bodo hitro in radikalno razrešili vprašanje medetičnih odnosov, ki jih dejansko niso nikjer razrešili; nasprotno, tam, kjer so te stranke v občinah dobile večino, so se odnosi še zaostriili. V občinah zahodne Makedonije je prišlo ali do popolne majorizacije skupščin, uprave itd. ali do ločevanja makedonskega in albanskega dela odbornikov in do blokade delovanja skupščin, tako da je vlada morala imenovati »prisilne uprave«. Drugi dejavnik je vsekakor v povezovanju teh strank s t.i. zunanjim dejavnikom in vpliv tega na politiko strank v republiki. Tako je VMRO-DPMNE pokazal izrazito nagibanje k vrhovističnim organizacijam v tujini in povezovanje z njimi, predvsem v Bolgariji, do neke mere tudi s HDZ na Hrvaškem. V PDP/NDP je bilo dolgo čutiti vpliv Rugove stranke na Kosovu, pa tudi proenverskih krogov iz Albanije in tega se še ni popolnoma osvobodila. ZKJ-gibanje za Jugoslavijo, ki sicer ni dobila nobene politične podpore, je neposredno uresničevala navodila svoje beograjske centrale.

In nazadnje, nacionalno usmerjene stranke so začele redno uporabljati neparlamentarne, »boljševistične«, netolerantne in včasih nasilniške in poulične metode političnega boja. Na mitingih v Skopju je bila, čeprav brez kakršnega koli uspeha, preskušena metoda »jogurt revolucije«; v mestni skupščini v Skopju VMRO ni predal oblasti, čeprav je od vsega začetka ostal brez večine med odborniki. Notranje discipliniranje članov vodstev in poslancev se v teh strankah izvaja z izključevanjem, zamenjevanjem in s pritiski na ljudi. Stranke trmasto vztrajajo pri politiki nacionalnega »enoumja«. Govorijo v imenu in interesu »cele nacije« in delijo pripadnike narodov in narodnosti na »primerne« in »neprimerne«.

Pa vendar ni mogoče splošno ugotoviti, da so bile te deformacije že v naravi nacionalno usmerjenih strank. V dobrem delu so bile verjetno posledica socializacije strankarskih vodstev v duhu »enoumja«.

Bistveni strankarsko-politični in parlamentarni konflikt v Makedoniji je bil boj za novo ustavo. Temeljna dilema je bila – nacionalna ali državljanska ustava. Prav v nasprotjih in v razpravah v nekaterih bistvenih podrobnostih projekta ustave se je pravzaprav odločalo o usodi Makedonije.

Sestavljalci ustave so največjo skrb posvetili vprašanju opredeljevanja republike kot »nacionalne države«, vprašanju podlage za njeno suverenost in udeležbi narodnosti v suverenosti (v ustavi je sicer namesto izraza narodne manjšine, ki so mu nasprotovali albanski poslanci, uporabljen izraz narodnosti). Predhodno besedilo je pri tem vsebovalo usmeritev, da se ta vprašanja razrešijo samo s kratkimi formulacijami v preambuli, normativni del pa naj ne bi vseboval niti izraza narod in narodnost in naj bi se nanašal izključno na državljana. Ena vrsta predlogov je šla v smeri, da se republika Makedonija opredeli kot »nacionalna država makedonskega naroda in vseh državljanov, ki v njem žive«, kar bi pravzaprav izključilo narodnosti iz suverenosti in jih obravnavalo samo kot »druge državljane«. Nasprotni predlog (albanske stranke) je bil, da se albanski narodnosti v Makedoniji prizna status naroda ali dela naroda in da se na tej podlagi vključi med nosilce suverenosti. Po tem predlogu naj bi se Republika Makedonija opredelila kot »nacionalna država makedonskega in albanskega naroda, ki živi v njej, in drugih narodnosti...«. Ta drugi predlog je bil seveda popolnoma nesprejemljiv, ker je uvajal vzporedno suverenost dveh narodov, od katerih ima drugi lastno suvereno nacionalno državo (Albanijo). Vendar so v albanski skupini ostali pomisleki, ki so pozneje povzročili, da Albanci niso glasovali za besedilo ustave in so zahtevali teritorialno politično avtonomijo. Nazadnje je bila oblikovana določba, da je »zgodovinsko dejstvo, da je Makedonija konstituirana kot narodna država makedonskega naroda, v kateri se zagotavljata popolna državljanska enakopravnost in trajno sožitje makedonskega naroda z Albanci, Turki, Vlahi, Romi in drugimi narodnostmi, ki v njej živijo«. Normativni del ustave je nato vezan na državljana, s tem da so v poglavju o človekovih kolektivnih pravicah dobile narodnosti vse pravice iz evropskega paketa manjšinskih pravic (npr. tam, kjer so v lokalnih skupnostih večina ali pomembna skupina, je tudi njihov jezik uradni jezik, imajo pravico do šolanja v svojem jeziku v osnovnem in srednjem šolstvu, zagotovljeno izražanje in razvijanje svoje identitete in nacionalnih posebnosti, političnega združevanja ter ustanavljanja lastnih kulturnih in umetniških institucij). Zagotavljanje in zaščita teh pravic sta vezani na državo, in to z zelo močnimi mehanizmi, v skupščini pa se ustanovi zelo avtoritativen organ, svet za mednacionalne odnose, sestavljen paritetno, in predlaga ukrepe za izboljšanje enakopravnosti.

Najpomembnejši del ustave (52 od skupaj 134 členov) obsega temeljne svoboščine in pravice človeka in državljana. Ta del predstavlja, razvija in posebej obravnava vse pravice iz sklopa modernega evropskega konstitucionalizma. Takšne so določbe o ukinitvi smrtne kazni, o avtonomiji univerze, o pravici do izražanja javnega protesta brez predhodnega prijavljanja in brez posebnega dovoljenja. Prepovedujejo se npr. vojaška in polvojaška združenja, medtem ko se za programe in delo združenj državljanov in političnih strank dosledno določa, da ne smejo biti usmerjene v nasilno rušenje ustavne ureditve republike in spodbujanje vojaške agresije ali na razpihovanje narodnostnega, rasnega ali verskega sovraštva in nestrpnosti. Socialne, ekonomske in kulturne pravice so popolnoma usklajene z najnovejšimi doktrinami in dokumenti ILO, WHO, UNESCO itd. Dokaj podrobno so urejene delavske in sindikalne pravice in vključujejo pravico do sodelovanja pri upravljanju na podlagi dela in lastnine. Najmanj sta določena gospodarstvo in družbeno življenje. Namen je bil, naj se država kar najbolj deregulira in umakne iz urejanja gospodarskih in družbenih odnosov. Ustava naj bo do vloge države omejevalna, družbeno življenje naj se čim manj predpisuje.

V tem pogledu ima makedonska ustava vse značilnosti modernega evropskega liberalnega konstitucionalizma.

V pogledu organizacije državne oblasti in ureditve ustava opredeljuje republiko kot parlamentarno demokracijo z dosledno trojno delitvijo oblasti in z enodominantnim parlamentom. Vendar je, da bi se dosegla čim bolj uravnotežena razporeditev moči, predsednik republike dobil pomembnejšo funkcijo, tako da se dejanski sistem moči rahlo nagiba k polpredsedniškemu sistemu. Ves sodni sistem je popolnoma neodvisen od oblasti in je kadrovsko vezan na Republiški sodni svet. Uvedena je institucija ljudskega pravobranilca (Ombudsman). V parlamentu pa se uvajajo t.i. anketne komisije s preiskovalnimi funkcijami po vzoru ameriških senatnih komitejev. Izognilo se je tudi ustavni podlagi za etatizacijo in centralizacijo moči na ravni republike oziroma v rokah vlade, kar je obstajalo in še vedno obstaja kot ena od teženj tudi v Makedoniji. Te nevarnosti ni mogoče povsem izključiti. Ustava je nekoliko zanemarila kompleks pristojnosti in nadzora nad izvršno oblastjo.

IV

Nova ustava, s katero se Makedonija predstavlja kot moderna država državljanov ter liberalna država, tako v svoji preambuli kot tudi v normativnem delu vsebuje sklop temeljnih vrednot in ciljev ureditve. Lahko bi rekli, da ta sklop pomeni dolgoročno nacionalno strategijo države. Temu sklopu temeljnih vrednot nikoli ni nasprotovala nobena od političnih sil ali strank, vključno z albansko stranko PDP. Albanska narodnost in njena stranka sta imeli pomisleke o nekaterih ustavnih rešitvah (ni bila sprejeta splošna uporaba jezika narodnosti v krajih z večino teh narodnosti; zahtevali so več lokalne samouprave, kar ni bilo dano niti v čisto makedonskih občinah, pa tudi ni nemogoče – s prenosom pooblastil z republike na lokalno oblast; zahtevali so tudi splošno in ločeno enojezično šolstvo, kar ni bilo sprejeto). Albanska narodnost in njena stranka sta se vzdržali glasovanja ob sprejemanju ustave, deloma se tudi nista udeležili referendumu o samostojnosti in neodvisnosti, deloma sta bojkotirali tudi popis prebivalstva marca 1991. Vendar pa nista nasprotovali temeljnim vrednotam ureditve, pa tudi ne neodvisnosti in samostojnosti republike. Zahtevo za teritorialno politično avtonomijo so Albanci sami zavrnil znotraj svoje stranke.

Kam meri ta strategija Republike Makedonije? Usmerjena je k odpiranju meja s sosedi in k povezovanju gospodarstev in kultur; spodbujanju procesov demokratizacije pri sosedih, kar bi se izražalo v spoštovanju nacionalnih pravic Makedoncev v njih v skladu z evropskimi standardi. S tem bi bilo makedonsko narodno vprašanje končno rešeno. Meri tudi na povezovanje z bližnjimi in daljnji sosedi kot racionalno in koristno pot nadaljnjega povezovanja z Evropo. Pri tem sploh ne zavrača ideje povezovanja z dosedanjimi republikami Jugoslavije, vendar na povsem novih podlagah enakopravnosti in suverenosti. Ne zavrača nobene ideje povezovanja tudi v smislu balkanskega regionalizma. To povezovanje bi bilo oblika kolektivnega opiranja na lastne moči in na komplementarne vire zaradi hitrejšega razvoja in integracije v Evropo.

Družbena preobrazba naj bi bila popolnoma neideologizirana in nepolitična. Izhaja se iz prepričanja, da mora trg določati in spodbujati najučinkovitejše in najproduktivnejše metode gospodarjenja, ekonomsko lastninske oblike in programe sprememb. Šele ko bo dosežen nacionalni dohodek od 6.000 do 8.000 dolarjev na prebivalca, se bodo pokazali obrisi novih lastninskih in družbenih odnosov v makedonski družbi.

Arabsko-perzijski zaliv v »novi svetovni ureditvi«

Uvod

V letu dni po koncu zalivske vojne sta že padla dva preveč poveličana mita operacije Puščavski vihar. Tistih 76 800 ton navadnih ubijalskih bomb, ki jih je zavezniška koalicija zmetala na iraške oborožene sile in mesta, je desetkrat manjši količini računalniško vodenih »pametnih« bomb že dokazalo pravo mesto v zgodovini. Skupaj s popolno cenzuro manj posrečenih zadetkov sodijo predvsem v psihološki udarec po iraškem predsedniku in manj v mitologijo, kot pa so kazali prvi posnetki TV-družbe CNN. Drugi propagandni trik, ki ga je v zalivski vojni uporabil ameriški predsednik Bush, pa so bile obljube o novem in pravičnejšem svetu po obračunu s svetovnim izobčencem Sadamom Huseinom. Nova realnost po zalivski vojni in po razpadu sovjetskega imperija nima veliko skupnega z moralo in pravičnostjo. Tako kot v vseh zgodovinskih in prelomnih časih, in takšno obdobje živimo zdaj, gre predvsem za prerezporeditev moči svetovnih velesil.

Geostrateški položaj Bližnjega in Srednjega vzhoda

Države Bližnjega in Srednjega vzhoda ne sodijo v ameriško-evropskoazijski trikotnik, ki bo v prihodnjih desetletjih najverjetneje opredeljeval usodo sveta, se v okviru Splošnega sporazuma o trgovini in carinah v švicarski Ženevi prepiral o trgovinskih presežkih in odločal o trgovinskih in drugačnih vojnah ali sodelovanju. Srednji vzhod bo zaradi svoje politične in gospodarske nerazvitosti in obremenjenosti z zgodovino predvsem predmet tega tekmovanja. Če ne bodo znanstveniki odkrili novih znanih svetovnih zalog nafte, pa še vedno skriva pod seboj pesek zalivskih in arabskih držav. Medtem ko pridobivanje nafte v Združenih državah Amerike tudi zaradi ekoloških razlogov pada, ruska in severnomorska nafta pa potrebujeta za ekonomičnost izkoriščanja v izjemnih razmerah veliko višje cene od sedanjih, bosta Bližnji in Srednji vzhod še naprej imela dovolj denarja za takšno ali drugačno uresničevanje svojih dilem. Črno zlato pod puščavskim peskom namreč v teoriji omogoča napredek, v praksi pa raje zavira spremembe in hrani iluzije o nekdanji veličini, ki jih je pet stoletij po razpadu močnega arabskega imperija še vedno poln Bližnji vzhod.

Možnosti za spremembe

Območje med Sredozemskim in Indijskim oceanom pa ima zdaj kljub temu edinstvene možnosti za izhod iz tradicionalno negotovega položaja. Večino bližnjevzhodnih vojn so namreč iz ozadja spodbudile in na hrbtih svojih bližnjevzhodnih partnerjev tudi vodile velike svetovne sile. Zakulisna kronologija prvih štirih

* Barbara Kramžar, novinarka na Radio Slovenija.

arabsko-izraelskih vojn je dovolj prepričljiv dokaz za to trditev. Močnejša velesila, Združene države Amerike, je svojemu zavezniku Izraelu z vojaško, obveščevalno, politično in tehnološko pomočjo omogočala zaporedne zmage nad veliko številčnejšim sovražnikom. Po drugi strani pa je Sovjetska zveza po vsakem porazu svojih arabskih zaveznic pomagala obnoviti njihovo vojaško moč in s tem tudi obstoj Moskvi prijateljskih režimov. Peta vojna na območju je bila bolj ali manj samostojna izraelska avantura v Libanonu. Zato pa so velike sile spet odločilno pomagale pri razpletu osemletnega spopada med Irakom in Iranom. Ko je bil napadalec Sadam Husein po šestih letih vojne že blizu poraza, mu je z obveščevalnimi podatki in orožjem priskočil na pomoč ves Zahod skupaj s sosednjimi naftnimi kraljevini. Zaradi strahu pred šiitskim fundamentalizmom, ki ga je oznanjal iranski verski voditelj Homeini, so iraški prijatelji zamižali na obe očesi celo takrat, ko je Sadam Husein na fronti in proti svojim Kurdom uporabil vojaške strupe. V času iraške zmage nad Iranom se je počasi končeval tudi štiridesetletni hladni spopad za prevlado v svetu med Združenimi državami Amerike in Sovjetsko zvezo. Sovjetska zveza je klonila pod tezo preveč zahtevnega vojaškega tekmovanja in v perestrojki Mihaila Gorbačova ni bilo več mesta ter denarja za prejšnje sovjetske bližnjevzhodne zaveznice. Sirski predsednik Asad je dovolj zgodaj spoznal, da izgublja sovjetsko kritje za svojo politiko, ki je temeljila na sovraštvu do Izraela, tekmovanju z najmočnejšimi arabskimi državami in trdem režimu doma. Že nekaj let pred iraško zasedbo Kuvajta je začel Hafez el Asad pošiljati znamenja sprave v Washington, ki ga je prepoznal kot edino svetovno velesilo. Še leta 1989 so Američani razmišljali, ali ne bi prav Sirije obtožili za teroristično razstrelitev letala družbe Pan Am nad Lockerbiejem. Poleti 1990 se je Hafez el Asad že lahko vključil v protiiraško koalicijo, dobil za nagrado mednarodni blagoslov za pax syriana v Libanonu, Lockerbie pa bo moral plačati libijski voditelj Gadafi.

Iraški načrti

Asadov tekmeč za prevlado v arabskem svetu iraški predsednik Sadam Husein je drugače razumel velike mednarodne spremembe. Priprčan je bil, da je zaradi odhoda Sovjetske zveze z mednarodnega prizorišča in ameriške osredotočenosti k Vzhodni Evropi in združitvi Nemčij nastopil čas za samostojno arabsko vlogo v svetu. Kuvajt je bil v njegovih načrtih nedvomno samo prvi korak k vsearabski združitvi pod njegovim poveljstvom. V mislih je imel predvsem nadzorstvo nad večino bližnjevzhodne nafte in vzpon med najmočnejše države sveta. Ameriško administracijo je morda presenetil z napadom na Kuvajt, vsekakor pa je bilo strategom v Washingtonu že naslednji trenutek jasno, kaj bi pomenilo nadaljevanje Sadamovega pohoda. Združene države so na primer pred zalivsko vojno uvozile 40 odstotkov svojega uvoza nafte s Srednjega vzhoda. Zato so se odločili, da morajo iraškega predsednika za vsako ceno ustaviti in organizirali veličastno svetovno diplomatsko in vojaško akcijo proti iraškemu predsedniku.

Tako kot so razumljivi razlogi za začetek ameriškega obračuna z iraškim predsednikom, ima svoj smisel tudi njihova odločitev za končanje zalivske vojne, še preden bi padel Sadam Husein. Samo tako so lahko ohranili status quo na območju, kjer so meje začrtale stare kolonialne sile brez kakršnega koli posluha za etnične, kulturne ali zgodovinske težnje arabskega sveta. Konec koncev so Britanci v dvajsetih letih tega stoletja oblikovali in razglasili kraljevino Irak predvsem zato, da bi najbogatejše naftne predele na ozemlju starodavne Mezopotamije

povezali z izhodom na morje. Irak je zato postal umetna tvorba, ki je združevala versko nasprotujoče si arabske šiite in sunite s Kurdi, ki živijo okrog naftnega središča Kirkuk na severu države. Tudi ob vojni s Sadamom Huseinom so se Američani dobro zavedali, da lahko združuje takšno državo samo tiran Sadamovega kova. Ko so mu marca lani dovolili helikopterske polete, so mu s tem omogočili tudi obračun s šiitskimi in kurdske uporniki. V začetku letošnjega leta pa so Američani ugotovili, da bo morda poraženec Sadam Husein politično preživel svojega zmagovalca Georgea Busha, ki ga čakajo konec leta čedalje bolj neprijetne predsedniške volitve. Ob pisanju tega prispevka še ni mogoče napovedati, ali bo lahko direktor ameriške CIE, ki ga je predsednik Bush februarja poslal na Bližnji vzhod, opravil nedokončano delo zavezniške koalicije, ali pa bo Sadam Husein prebil svetovni trgovinski embargo in svojemu ljudstvu spet suvereno zavladal s terorjem in naftnimi dolarji. Tudi v najboljšem primeru pa bo Sadam Husein potreboval nekaj let za obnovitev svoje grožnje. Medtem pa na Srednjem vzhodu potekajo novi pragmatični procesi in iz pepela vstajajo nove sile, na primer Iran.

Iran kot nova regionalna sila

Tudi trinajsto leto po zmagi islamske revolucije so stotisoči v Teheranu vpili gesla o smrti Ameriki in Izraelu, toda današnje kulise iranske ideologije nimajo več veliko skupnega s tistimi zastrašujočimi mitingi v prvih letih vladavine Ajatole Homeinija. Sedanji najvišji iranski verski avtoriteti Aliju Khamneiju in predsedniku Aliju Akbarju Hašemiju Rafsandžaniju seveda ne moremo očitati odkritega liberalizma. Doma na primer dovoljujeta poluradne uboje tisočev preprodajalcev mamil na leto, med katerimi se najbrž najdejo tudi številni politični nasprotniki lokalnih ali višjih oblasti. Opazovalci tudi domnevajo, da je najvišji iranski vrh avgusta 1991 vedel za načrtovanje uboja nekdanjega iranskega ministrskega predsednika Shapurja Bakhtiarja v Franciji, pa vendar ni ukrepal proti tistim mračnim iranskim silam, ki so tudi dolga leta plačevale mednarodni terorizem. Po radikalnih verskih fanatikih je Hašemi Rafsandžani udaril drugače. Z verskimi izpiti za celo nekatere najvišje verske voditelje je iz političnega življenja odstranil najbolj nevarne tekmece, predvsem pa se je iranski predsednik posvetil iranskemu gospodarskemu odpiranju v svet. Kljub nenehnemu nagajanju konservativnih verskih in političnih voditeljev, ki so Rafsandžaniju lani zakuhali afero Bakhtiar, še pod Homeinijem pa hatwo Salmanu Rushdieju, se je iranskemu predsedniku posrečilo izboljšati odnose in trgovino z vsemi najpomembnejšimi državami sveta in celo z Združenimi državami Amerik. Izpustitev zahodnih talcev v Libanonu, ki so svojo tragično vlogo izgubili že s koncem iransko-iraške vojne, pa je njihovo vrnitev v svobodo zadržala zalivska vojna, bo nedvomno pomagala iranski vrnitvi med normalne države. Sedanji režim v Teheranu vidi svojo veliko priložnost tudi v muslimanskih republikah nekdanje Sovjetske zveze, s katerimi že sklepa naftne in trgovinske sporazume in tekmuje za vpliv s Turčijo, Savdsko Arabijo in drugimi. Pri tem pa je sedanje iransko prodiranje na vzhod drugačno kot pod Homeinijem. Ostri poduk Teherana afganistanskim mudžahedinom, ki jih prav Iran po desetletju podpiranja sili v konec državljanske vojne, najbolje kaže novi iranski pragmatični pristop. Predsednik Rafsandžani hoče iz svoje države narediti najmočnejšo regionalno silo predvsem s trgovanjem in razvojem. Največja nevarnost njegovim načrtom pa je poleg nemirne okolice predvsem težak gospodarski polo-

žaj za revne in nerazvite iranske množice, ki ga skušajo izkoristiti fundamentalistični verski in politični voditelji.

Islamski fundamentalizem

Kronična nerazvitost večine držav Bližnjega in Srednjega vzhoda ni časovna bomba samo za Iran, ampak za vse območje. Celo z morjem dragocenega črnega zlata, ki je poleg tega nepravilno razdeljeno med arabskimi državami, ni mogoče takoj preskočiti zgodovine, saj so jo kolonialni gospodarji tudi tu zamrznili na evropski srednjeveški stopnji, začinjeni z islamskimi posebnostmi. Za evropske oči je celoten položaj še posebej zapleten zaradi islamske veroizpovedi, ki kot edina svetovna monoteistična religija na svetu še vedno združuje versko, politično in osebno in ni doživela svojih reformacij in protireformacij. Muslimanski svet bolj kot kaj drugega potrebuje spravo svoje veroizpovedi z drugimi svetovnimi religijami. Panični zahodni pogled na islam mu pri tem ne bo pomagal. Najnovejši prepod islamizma na Bližnjem in Srednjem vzhodu ni, kakor je videti na prvi pogled, predvsem upor proti stoletni prisilni vesternizaciji arabskega in perzijskega ljudstva, ampak tudi vrsta arabske perestrojke ter upor proti povampirjenim vojaškim huntam ter privilegirani eliti, ki so z britansko, francosko, ameriško ali sovjetsko pomočjo desetletja zatirale družbene spremembe in to počnejo tudi zdaj. Alžirija, kjer si je Zahod skoraj odkrito oddahnil ob vojaški diktaturi namesto demokratične zmage Fronte islamske rešitve, je nov tragični primer za kratkovidnost najmočnejših držav sveta. Te so že v preteklosti raje podpirale lojalne morilce desetisočev svojih državljanov, kakršen je bil tudi Sadam Husein. Še bolj kot novi krščanski politiki v vzhodnoevropskih državah potrebujejo tudi arabski islamski voditelji svojo priložnost za vodenje umazane vsakdanje gospodarske in socialne politike. Tudi ti bi morali svojim ljudem dokazati svojo vrednost pri reševanju vsakdanjih težav in vprašanj osebnih svoboščin, morebitno tlačenje pravic žensk in drugače mislečih pa bi moral svet obsoditi šele takrat, ko bi se to zgodilo. Če svet ne bo podpiral demokratičnih sprememb v arabskem svetu, in v alžirskem primeru jih ni podprl, bo območje med Sredozemskim morjem in Indijskim oceanom v prihodnosti še nevarnejše, kot je zdaj. Zaradi nafte ima namreč dovolj denarja za nakup najsodobnejšega orožja, s katerim lahko še kakšna arabska država poskuša reševati svoje notranje težave. Sadam Husein je napadel Kuvajt predvsem zato, ker so se mu tedaj doma že močno majala tla pod nogami. Samo zaradi tega ni mogel počakati leto ali dve do svoje jedrske bombe. Prav režimi arabskega sveta z iraškim vred zdaj najbolj prizadevno kupujejo nezaposlene sovjetske jedrske strokovnjake, tako imenovane islamske jedrske bombe pa naj bi v bližnji prihodnosti imeli Iran, Pakistan in Alžirija. Izrael, ki sploh nikoli ni podpisal pogodbe o neširjenju jedrskega orožja, ima že zdaj nekaj sto jedrskih raket. Po mnenju strokovnjakov so še nevarnejše gore kemičnega orožja, ki ga arabski diktatorji hranijo v svojih orožarnah. Sirski predsednik Hafez al Asad je na primer uporabil večino svojih milijardnih daril po sodelovanju v zalivski koaliciji za nakup konvencionalnega orožja in balističnih raket. Bližnji in Srednji vzhod življenjsko potrebujeta drugačne politične vzorce, kajti lepo zveneči načrti ameriškega predsednika Busha o razoroževanju Bližnjega in Srednjega vzhoda so velika iluzija tudi zato, ker zahodna blaginja temelji na izvozu oboroževalne tehnologije. Najprimernejše območje za nakup zahodnega in drugega orožja pa je še vedno Bližnji vzhod, ki ima za to dovolj denarja. Samo v pol leta po zalivski vojni so države zmagovalke

sklenile najmanj za pet milijard oboroževalnih poslov, koliko nameravajo nakupiti druge, predvsem Iran, pa je velika neznanka. Znano je, da se na vse načine oborožuje tudi iraški predsednik in da mu koalicija očitno ni uničila najbolj smrtonosnih orožij. Edini način za vključitev Bližnjega in Srednjega vzhoda med civilizirane dele sveta je nadaljevanje mirovnega procesa in spodbujanje pragmatičnega pristopa režimov tega območja. Vse drugo pa je nevarno prilivanje olja na ogenj, ki lahko spet kdaj požge vse okrog sebe.

VLADO GERIČ

Reformirati proporcionalizem

(primer volilnega sistema Italije)

K odkrivanju vzrokov krize italijanskega političnega sistema so v sedemdesetih letih v Italiji pomembno prispevale razprave o državi blagostanja in o »nezmožnosti vladanja«. Kasneje je bila postavljena še teza o krizi »predstavnštva«, ki je iskanje odgovorov namenila tudi vprašanju krize institucionalnega reda in krepitvi sposobnosti institucij vladanja.

Mehanizmi krize so bili še natančneje določeni z izidom tretje številke prvega letnika Konstitucionalnih zvezkov leta 1982, ki je načel volilni sistem. Dve leti kasneje, januarja 1984, je preko komisije Bozzi ta razprava prispela tudi v parlamentarne klopi. Tako je prvič po letu 1953 italijanski parlament načel vprašanje volilnega sistema – ta »nedotakljivi« temelj povojne italijanske demokracije. Odprl se je problem proporcionalnega volilnega sistema (PVS), ki sta ga italijanska levica, zlasti pa komunisti, vse od 1947 leta branili kot samo bistvo demokracije.

Takšno stališče do PVS pojasnjujejo zgodovinske okoliščine uveljavljanja tega sistema. Gre za to, da je bila slabotna, s fašizmom atomizirana civilna družba povojne Italije nesposobna, da bi si vzpostavila avtonomno organizacijo in ustvarila novo demokratično in republikansko obliko vladavine. To so lahko omogočile le stranke, če bi postale resnične predstavnice ljudske suverenosti in bi zagotovile nujno dostojanstvo parlamenta ter stabilnost vlade. Druga pomembna okoliščina je spoznanje sicer močne levice, da zaradi političnih okoliščin nikoli ne bo mogla sestaviti vladne večine. Od tod njena opredelitev, da je za njen boljši položaj treba s proporcionalnim sistemom omejiti večinsko načelo in tako tudi delovanje vlade. Demokratični temelj vladavine je tako postala pravica manjšine, da sodeluje, čeprav podrejeno, pri politični večini. Ustavni kompromis je minimalna opredelitev vsega, kar zadeva večinsko načelo odločanja in v italijansko ustavo so vključili vse postopke parlamentarizma.

Izidi proporcionalizma

Proporcionalni volilni sistem je v povojnem italijanskem razvoju bistveno prispeval k utrditvi demokracije. Sistem je različnim skupinam omogočal njihovo medsebojno zблиževanje. Zagotavljal jim je vpliv na parlamente in na vlade. Prav zaradi tega sistema so koalicijske vlade lahko predstavljale več interesov, vzdrževale so stike z več socialnimi sektorji, upoštevale so več zahtev in tako ustvarjale

široko soglasje za sistem – obstajala je »kultura koalicije«. ¹ Tako je sistem v občutljivih trenutkih rasti demokracije omogočal izogibanje nevarnim socialnim konfliktom. Stranke so s svojim delovanjem pripeljale k zahtevam za več prostora delovanju in avtonomnemu odločanju civilne družbe. Krepila sta se samozaupanje in vera civilne družbe v njene sposobnosti. Strankam samim pa se je zmanjševala sposobnost splošne predstavitve.

S tem je proporcionalni volilni sistem začel dosegati prag svojih sistemskih ciljev in vse bolj so se uveljavljale njegove omejitve in neželeni izidi. Povojna italijanska politična stvarnost daje tem analizam obilo empiričnega gradiva, ki razkriva, da je s paralizacijo načela odgovornosti vlade naraščala nestabilnost. Usihala je sposobnost vlade, da odloča in onemogočeno je zasledovanje splošnih projektov. Spodbujana je praksa dogovarjanja o delitvi politične oblasti med strankami ter ovirana vloga opozicije. Strankokracija, »lottizzazione« (praksa dogovarjanja o delitvi politične oblasti med strankami), klientelizem in pogostnost povezav s podzemljem so najbolj razvpite, le na površju vidne degeneracije italijanskega strankarskega sistema. Manj očitno je, da so stranke močno omejile avtonomijo parlamenta. Parlamentarne skupine so postale povsem podrejene odločitvam partijskih sekretariatov. Moč predsednika ministrskega sveta, da imenuje ministre, je dejansko odvisna od sekretariatov strank. Vlada postaja »komisija večinskih strank«. Izbira sestave organov ustavnega pomena in nosilci javnih funkcij najvišjega pomena poteka po merilih pripadnosti stranki in logiki proporcionalnosti. Vanjo so vključene tudi opozicijske stranke. Stranke so premočne v javnem življenju.

Težko je natančno določiti, kdaj se je sprožila degeneracija strank. Zdi se, da se je ta proces v Italiji začel v trenutku, ko je levosredinskost postala strukturni element vladajoče politike. V trenutku, ko se je vladna večina razgrnila tudi na socialiste, je postalo jasno, da levosredinskost ne prinaša nobenega radikalnega prevrata. Nasprotno, prisotnost socialistov je pravzaprav nadomestila nepripravljenost in/ali nezmožnost korenitih sprememb. Postalo je jasno, da bo proporcionalnost proizvajala kompleksno, toda počasno in v daljno prihodnost odloženo spreminjanje v vladni politiki.

Sistem se je tako skozi razvoj privlil na center – na svoje osišče in ne more več ponujati verjetne in uresničljive alternative. Ne more več zagotoviti pomembnejših in večjih prodorov k inovacijam in racionalnim kompromisom. V družbi je doseženo temeljno družbeno soglasje in ni več pomembnejšega nasprotovanja ureditvi. Približevanje med skupinami začenja izgubljati smisel, ker zmanjšuje tekmovalnost. Domnevna prednost pri vključevanju širokega spektra interesov in zahtev se izkaže za utvaro, saj sistem ni enako odprt in prepusten do vseh segmentov in zahtev. Ker v sistemu niso predvidene nobene večje spremembe, vse socialne skupine zgolj ohranjajo že pridobljene pozicije. Uravnovešenost in stabilnost med družbo, strankami in institucijami nista več produktivni.

Vse te slabosti se množijo s časom, ko proporcionalizem ne povzroča več sprememb niti v strankah in niti med strankami, tako da so blokirani tudi vsi pomembnejši premiki na osi levica-desnica. Proporcionalni volilni sistem se je v italijanski izkušnji strankarskega sistema izkazal kot konzervativen: dopušča množenje strank bolj kot drugi sistemi, toda hkrati ovira, da bi to množenje služilo lastni vnovični opredelitvi stranke, spreminjanju strankarskega razvrščanja in nastajanju novih oblik koalicije.

¹ Gianfranco Pasquino, *La filosofia politica della riforma elettorale*, Democrazia e diritto, bimestrale dell'Associazione Crs, num 2 marzo – aprile 1990, anno XXX, str. 7.

Proporcionalni volilni sistem se je izkazal kot premalo občutljiv za spremembe v volilnem telesu. Spremembe pri glasovanju volilcev ne povzročijo takšnih premikov v koalicijah in v vladi, ki bi jih sicer drugi volilni sistemi brez velikih težav dopustili. Sistem pa je problematičen tudi z vidika same tehnike glasovanja. Glasovanje v proporcionalnem volilnem sistemu ni prav nič zanimivo za »volilca pripadnika« (stranke, gibanja, liste...). Glasovanje je nadležno tudi za »volilce z mnenjem«. S tem ko se izkaže, da PVS ne omogoča nobene resnične spremembe, se razkrije, da glasovanje v tem sistemu ne ustreza niti tistemu tipu, ki naj bi bil doslej edino zadovoljen s tem načinom glasovanja – to je »volilcu (za) sprememb(e)«.

Proporcionalizem, stranke in frakcionizem

Lahko bi rekli, da je proporcionalni volilni sistem še najprimernejši za dober položaj majhnih strank. Toda če sistem obravnavamo po njegovih slabostih in tako lahko obravnavamo vsak sistem, potem je neprimeren tudi za majhne stranke, ker morajo za vsak sedež plačati veliko več kot velike stranke. Za nove liste je sistem neprimeren, ker jim vselej postavlja previsok vstopni prag. Vsaj deloma je sistem neustrezen tudi za srednje velike stranke (primer socialistične stranke). Zaradi drobljenja volilci nekomunisti in nedemokristijani najdejo zase mnogo različnih možnosti na menijih »list na en glas«, ki bi jih v nasprotnem gotovo dobila socialistična stranka. Za Krščansko demokracijo je sistem slab, ker omogoča, da ji lokalizem kraje glasove. Kljub vsemu temu pa bolj kot mineva čas, več je strank, ki s tem sistemom dobivajo in so zato manj pripravljene na učenje novih pravil igre.

V strankah v nasprotju z večinskim sistemom proporcionalni volilni sistem zavira in jemlje pogum za spremembe v vodstvu. V italijanskem primeru se vodstva strank redko spreminjajo zaradi volilnih razočaranj. Majhne spremembe v odstotkih glasov seveda ne opravičujejo travmatičnih zamenjav vodilnih skupin. Toda PVS prikriva tudi majhne spremembe in zato se skoraj nikoli ne zgodi, da bi bil kateri vodja poklican na odgovornost za volilni neuspeh. Proporcionalizem ohranja obstoječo strukturo zunaj in tudi v strankah in onemogoča kakršno koli večjo spremembo bodisi v stranki ali v vladni politiki. Ni kroženja zaveznikov, ni kroženja političnega personala in preferenc in ni sprememb v vodstvu stranke. Čeprav so nujne večje spremembe, sistem omogoča le majhne.

Proporcionalni volilni sistem je bistveno opredelil razvoj političnega sistema v ekstremno pluralni (osem strank), multipolarni (levica, desnica, center) in blokirani sistem z osnovnimi prelomnicami konfesionalno – laično in levica – desnica. Ob teh dveh prelomnicah pa bo treba pričeti upoštevati tudi regionalno prelomnico, ki z uspehi strank, kot je Lega Lombarda, v bodoče pa morda tudi Lega Sud in Lega Centro, začenjajo dobivati politično težo. O morebitni politični pomembnosti teh teženj govorijo rezultati volitev v Bresci, po katerih je narejena projekcija za rezultate nacionalnih volitev, ki bodo spomladi 1992. leta. Če se bodo te projekcije potrdile, potem bo treba ponovno premisliti o dognanjih o učinkih proporcionalnega volilnega sistema ali pa ugotoviti, da so se sprožile velike spremembe v tisti politični strukturi Italije, ki je zagotavljala nepremičnost in navezavo dinamični »lottizzazione« klientelizma in frakcionaštva.

Frakcije v svoji degenerativni obliki pospešujejo krizo italijanskega političnega sistema. Izkazalo se je, da polarizirani pluralizem v blokadi preobrne dele ali uteži

tega sistema polarizacije. Vodenje politike se pričinja preklapljati med ravnijo strank in ravnijo frakcij. Podstrankarski sistem, sistem frakcij postaja do te mere pomemben, da postanejo pomembnejša zaveznitva med frakcijami kot med strankami. Frakcionizem pričinja izkrivljati strankino optiko razumevanja in reševanja političnih problemov. Strankina percepcija se obrne navznoter, k lastnim problemom. Vse se podredi in omeji na obsedeno »igro proti osebnostim«.²

Razširjenost frakcionizma nam prikaže podatek, da je bilo v sedemdesetih letih v Italiji 8 strank, v katerih je bilo nekaj manj kot 30 frakcij. S frakcijami razumemo politične skupine v stranki, ki imajo lastno organizacijsko strukturo, lastne tiskovne organe, seje in kongrese, centralne in periferne organe. Frakcija se na ta način povsem jasno razlikuje od struj. Okoli polovica teh frakcij je bila v tistem obdobju v dveh velikih strankah vlade. Devet jih je bilo v Democrazia Cristiana in 5 v Partito Socialista Italiano.

Praden spregovorimo o vzrokih frakcionizma, je treba poudariti, da se frakcionizem kot način strukturiranja stranke ne more uveljaviti kadar koli in v kateri koli stranki. Uveljavi se lahko šele, ko stranka doseže kritično maso in ni več neposrednih groženj njenemu obstoju. To predpostavlja njeno institucionalno konsolidiranost, stabiliziran strankarski politični prostor in razmejena volilna lovišča. Strankarski sistem in volilna lovišča ne smejo nagrajevati morebitnega prehoda frakcije v samostojno stranko.

Vzroke frakcionaštva v italijanskih strankah, vsaj ko gre za DC in PST, gre iskati v afirmativnem ideološkem stališču strank do pluralizma in partijske konkurence ter zlasti v njihovem »genetskem kodu«. Pri tem ne gre le za verjetnost, da v strankah, nastalih s fuzijo, pride do frakcij, ker so oblika nadaljevanja življenja nekdanjih strank. Gre predvsem za to, da sta v »genetski kod« stranke zapisana zgodovina nastajanja stranke in razvoja stranke ter splošna zgodovina nastajanja strank: zgodovina strank je v bistvu zgodovina frakcij. Materialna sredstva so seveda pomembna za frakcionizem, toda ti viri se prilagajajo dani strukturi in ne ustvarjajo novih.

Proporcionalizem ni zadosten razlog za multipartizem, izkazal pa se je zadosten, četudi ne edini razlog za multifrakcionizem. Večinski strankarski sistemi zavirajo nastajanje frakcij ali pa jih ohranjajo na doseženi ravni, proporcionalizem teh zavor nima. Delovanje tega mehanizma je mogoče še najbolj prikazati, če noterstrankarsko primerjamo z modelom mednarodne pravne ureditve, katerih norme nimajo možnosti za uporabo ustrezne prisile. Celo ko je predvidena uporaba sankcij, je njihova uporaba povsem nezanesljiva, saj je odločitev o uporabi podrejena koristnim kalkulacijam.

Dejanski urejevalec noterstrankarskega življenja so predvsem spodbude in zatiranja, ki jih posreduje notranji sistem volitev, ki je tudi najbolj natančno normirano področje v funkcioniranju stranke. Notranji volilni sistem neposredno vpliva na frakcionizem. Preprosti večinski sistem tipa: »zmagovalec vzame vse« močno kaznuje frakcionizem in zato je bolje biti v sporazumu, kot pa vse izgubiti. Pri proporcionalnem sistemu v stranki pa je bolje biti »general« neke minifrakcije kot pa član neke maksifrakcije. Secesionizem in cepitvena obnašanja niso več kaznovana, ampak nagrajena. Za strankarskega človeka je notranji volilni sistem distributor dobrega in zla – uspeha ali neuspeha njegove kariere. Zato notranji volilni sistem izjemno vpliva na obnašanje strankarskih ljudi, skupin in frakcij.

² Giovanni Sartori, *Teoria dei partiti e caso Italiano*, SugarCo Edizioni S. .l. dalla New Press – Como, Ottobre 1982, str. 191.

G. Sartori ugotavlja, da nastajajo razlike med strankami, ki znotraj sebe uporabljajo večinski sistem, proporcionalni sistem in sistem izločilne klavzule. Prvi sistem nagraduje fiktivne in torej maksifrakcije, namenjene samo za volilno rabo (ali zlorabo). Drugi nagraduje secesionizem in minifrakcije. Tretji sistem jemlje pogum tako mini – kot maksifrakcijam. Kvorum – izločilne klavzule, stabilizirajo sistem ravnotežja moči med frakcijami srednje velikosti.

Ali je frakcionizem endemična bolezen – smrt strank na dolgi rok ali pa znak vitalnosti in demokratične dialektike, je vprašanje, na katero ni splošnega odgovora. V teoriji lahko zasledimo zagovor obeh stališč. V Italiji, zlasti v strankah, so doslej zagovarjali predvsem tezo o frakcijah oziroma tokovih kot izrazu večje demokracije. To naj bi bili znak vitalnosti in fleksibilnosti ter instrument notranje demokracije, ki spodbuja razpravo v stranki in je protiutež centralnemu birokratskemu aparatu stranke. Obstoj frakcij izraža ideološko decentralizacijo v stranki in frakcije omogočajo večjo fluidnost v stališčih stranke in decentralizacijo med socialnimi kategorijami. V DC je tako omogočeno različnim okoljem, da soobstajajo v isti organizaciji.

V zadnjem obdobju, zlasti v razpravah o reformi volilnega sistema, pa je celo v sami DC prevladalo zavračanje prakse frakcionizma. Iztrebljanje ali vsaj močna omejitev frakcionizma je postavljeno kot vprašanje preboja blokade političnega sistema.

Potreben je sistem spodbud, ki nagraduje agregacijska obnašanja in agregacijsko funkcijo strank ter hkrati kaznuje frakcionistična obnašanja. Terapija, ki naj odpravi to endemično bolezen, je zasnovana na tezi, da če drži, da proporcionalizem spodbuja frakcionizem, potem lahko zakoreninjeni frakcionizem iztrebimo z volilno terapijo. Ne gre le za notranjo volilno terapijo, saj ta lahko le prikrije frakcionizem, ne more pa ga iztrebiti. Da bi bila volilna terapija učinkovita, mora biti globalna. PVS bi bilo treba zamenjati z uninominalnim kot splošnim volilnim sistemom ali pa ga vsaj pomembno popraviti.

Izidi večinskega sistema bodo politično os premestili od pola predstavnštva k polu vladanja. Proporcionalizem odpira strankam zelo široke možnosti posredovanja, večinski volilni sistem naredi to posredovanje skoraj nemogoče. Namesto omogočanja konsociativnih praks bo večinski volilni sistem rinil v smer političnih alternativ, ki včasih spremljajo tudi sovražnosti med tekmeci. Večinski sistem bo občutljivejši za spreminjanje reference volilcev in bo zato močnejše vplival na odločanje v stranki. V strankah se bosta okrepila programska strateška naravnost in proces izbire ter predstavitev vodstva. Vodstvo postaja tako vidnejše in odgovornejše. Hkrati je v stranki zagotovljeno pogostejše kroženje političnega osebja.

Cilji volilne reforme

Volilni sistemi so tehnična sredstva, ki pa niso sama po sebi nevtralna. Ista struktura volilnega sistema ima lahko diferencirane učinke glede na to, v kakšnem političnem kontekstu deluje, tako da lahko globoko spremeni politični sistem.

Italijanska reforma se je usmerila v opredeljevanje takšnega volilnega sistema, ki bo politični sistem spremenila tako, da bodo rešitve zagotavljale obnavljanje posameznih strank in strankarskega sistema. Razširijo naj se prostori civilne družbe in omogoči avtonomija institucij ter ne naposled: poveča naj se odločujoča moč posameznika. O takšnih ciljih reforme volilnega sistema obstaja visoka stopnja

načelnega soglasja. V kakšnih razmerah je ta dosegljiva, pa se mnenja in predlogi zelo razlikujejo.

Neodvisna levica v senatu italijanskega parlamenta je že sredi osemdesetih let predlagala, naj bi volitve potekale v dveh krogih. V prvem krogu bi imeli proporcionalne volitve za 75% sedežev, ki bi bili razdeljeni v okrožja omejene velikosti. V drugem krogu pa bi volili preostalih 25% sedežev. Za 75% teh zadnjih sedežev bi lahko predlagale svoje kandidate tiste liste (strank), ki so v prvem krogu dobile največ glasov. Tako je praktično izpeljan prvi krog za izvolitev parlamenta, drugi krog pa za določitev večine in vlade.

Skupina Barbera, Scopola, Giugni je predlagala parlamentu, da sprejme za zbor poslancev nov volilni sistem, po katerem naj bi polovico poslancev volili v uninominalnih volilnih enotah, polovico pa v plurinominalnih, v katerih bi veljal sedanji proporcionalni volilni sistem. Predlog je želel doseči vsaj minimalen cilj, to je, da volilcem omogoči spodbuditi oblike združevanja med političnimi silami.

Radikalnejši je predlog, ki so ga 4. januarja 1990 dali Fuci, le Acli, Partito Radicale in Gibanje za volilno reformo ter PCI preko nastopa Occhetta. Zavzeli so se, da referendum razveljavi tiste norme dosedanjega volilnega zakona, ki dviguje kvorum za osvojitve uninominalnega sedeža na 65% glasov in na ta način omogočajo proporcionalni sistem volitev. Z odpravo spornih norm tega zakona bi vpeljali sistem, ki 238 sedežev razdeli po uninominalnih volilnih okrožjih. Preostalih 77 sedežev bi razdelili s proporcionalno metodo po regionalnih okrožjih. Tako bi realizirali sistem dodatnega člana (the additional member system). Takšen sistem je nekje med angleškim in nemškim – odpravi nepravilnost angleškega sistema, nemški sistem pa naredi bolj tekmovalen, bolj izbiren. Poleg tega referenduma, ki bi spremenil volitve v senat, bi opravili še poseben referendum o volilnem zakonu za zbor deputatov, s katerimi bi posegli v tiste norme, ki dopuščajo izražanje večjemu številu frakcij. Slednji referendum med strankami ni dobil podpore. Razvodenela pa se je tudi podpora prvemu referendumu, tako da so zakonodajne dejavnosti za volilno reformo obtičale na mrtvi točki. Edina sprememba, ki jim jo je v tem času uspelo izpeljati in bo uporabljena že na letošnjih aprilskih volitvah, je glasovanje z izključno preferenco. Stranke se pač niti za hip niso odpovedale temu, da praktično razčlenitev načelnega soglasja prikrojijo zahtevam svoje pozicije na volitvah.

Prav takšno ravnanje strank je ena od izrazitih degeneracij, ki izražajo t. i. krizo reprezentacij in vodijo k iskanju načinov, ki bi zagotovili večji neposredni vpliv posameznika. Stranke takšnih načinov ne iščejo, ali pa vsaj ne pripisujejo temu pretirane prednosti. K iskanjem možnosti za povečanje vpliva državljanov na neposredno sestavo vlade so se usmerile razprave v politološki, sociološki in pravni javnosti Italije. Takšen model demokracije je bil v preteklosti že večkrat zavržen, češ da bi pomenil dajanje velikega mandata (4–5 let) vladi, nad katero skoraj ne bi bilo nadzora in bi torej odnosi med državljanji in vlado ter večino in opozicijo postali še strožji. Nanj so leteli očitki, da reducira oblike, s katerimi državljan lahko vpliva na odločanje in da državljanom jemlje moč odločanja.

Opozarjali so tudi, da ni drugih konkurenčnih struktur v vladi in celo ne v opoziciji, ki bi delovale kot zavora in protiutež.

Podrobnejši premislek te kritike razkrije, da je v njej spregledana možnost obstoja alternativnih oblik odločanja (referendum), ki jih državljan lahko dokaj enostavno uporablja. Podcenjeno je tudi, da je s tem, ko je tudi skupščina opremljena z demokratičnim mandatom, pridobila moč nadzora in da lahko hkrati jamči za nadaljevanje in celo še večjo uveljavitev »institucionalnega pluralizma«. Nepo-

sredne volitve vlade ne pomenijo, da bi bila nujno zatrta vitalnost asociacionizma polne skupnosti, saj je mogoče načrtno vzpostaviti elemente samouprave in soglasja centra ob hkratnem favoriziranju periferije.

Ta model predvideva prenos funkcije legitimacije vlade neposredno na volilno telo in hkrati daje nastavke za razplet krize klasične liberalne ustavne sheme. Klasična shema liberalne ustave predpostavlja legitimacijo vlade v parlamentu, ki izraža ljudsko suverenost in preko zaupnice pritegne vlado v krožnico ljudske suverenosti potem, ko je vlado predložil poglavar države. To klasično britansko shemo (iz druge polovice 18. stoletja) so začeli prvo opuščati v Severni Ameriki, kjer so na podlagi britanskega modela iz prve polovice 18. stoletja utemeljili dvojno legitimacijo preko predsednika in kongresa. Zatem so legitimacijo vlade presneli na volilno telo tudi v sami domovini parlamentarizma, čeravno je formalno ustavna ureditev ostala nespremenjena.

Čeprav je formalni okvir ostal nespremenjen, se je resničnost spreminjala tudi na sami celini. Moč množičnih strank, frakcionizem, ki ga je spodbujal proporcionalni volilni sistem in nujnost zatekanja v koalicijske vlade, je parlamentu odtegnila dejansko moč legitimiranja vlad. Formalno se ni nič spremenilo, dejansko pa se je ta moč premestila k strankam – sestavljajo in razrešujejo vlado. Kadar pa je v strukturo vpeta še posebnost italijanskih strank – frakcionizem, potem moramo pravi osebek, ki daje legitimnost, iskati pri njih.

Krize klasičnih ustavnih shem ne moremo preseči drugače, kot da jih preprosto zapustimo in se, kot je poudarjal Duverger, usmerimo na razliko med »neposredno demokracijo« in »posredno demokracijo«. Vzpostaviti je treba razliko med demokracijami, ki dopuščajo volilnemu telesu, da s tem, ko volijo predstavnike v parlamentu, volijo tudi vlado, in med demokracijo, ki dopušča volilnemu telesu zgolj razdelitev proporcionalnih kvot oblasti med strankami, ki ostanejo absolutni arbiter pri oblikovanju in dimenzioniranju vlad. Torej, po Duvergerju gre razlikovati med demokracijami, ki volilnemu telesu dopuščajo, da izrazijo neko voljo, in med demokracijami, ki dopuščajo, da volilci izrazijo le neko mnenje. Slednji primer je Italija, Holandija, Izrael, Danska, skratka države s proporcionalnimi volilnimi sistemi. V tistih državah, ki pa niso zapustile uninominalnih volilnih okolišev, ampak so jih ohranile in kombinirale s prednostmi strankarskega sistema (Velika Britanija) ali pa so se usmerili k pomembnim popravkom proporcionalnosti (kot Švedska, Španija, Nemčija, Grčija), jim je uspelo progresivno opredeliti oblike neposredne demokracije.

Razlika med predsedniškim sistemom in sistemom »neposredne demokracije« je predvsem v bistveni vlogi, ki jo ima v tem sistemu stranka. V sistemu »neposredne demokracije« so volitve zastavljene tako, da je pomembno izpostavljena ne le vloga bodočega vladnega voditelja in njegove vladne ekipe, ampak tudi stranke. Stranka ima pomembno posredovalno vlogo in šefu vlade ni dovolj, da je le vodja, ampak mora biti vodja stranke, ki bo oziroma je dobila večino v parlamentu. S poudarjeno funkcijo strank se vzpostavlja neko ne vedno enostavno ravnotežje med predstavnštvom in neposrednimi oblikami izražanja suverenosti. To ravnotežje je nujen pogoj, da »neposredna demokracija« ne preide v nevarne plebiscitarne oblike.

V tem sistemu volitve niso zgolj izražanje reprezentacije, ampak suverenemu ljudstvu dajejo nekatere neposredne funkcije. Z volitvami ljudstvo izbira voditelja, ga legitimira in ga politično nadzira. Na ta način je zagotovljeno aktiviranje odgovornosti večine in vlade, politične zahteve pa se prenašajo neposredno v vladne programe. Volitve dajejo ob tem tudi ton samim funkcijam nadzora parlamenta preko instrumentov, ki jih lahko aktivira opozicija, ki zmeraj lahko bolj poudarje-

no in simetrično učinkuje na stabilnost vlade. Da so ti sistemi lahko odzivnejši na impulze sprememb v družbi, kaže primer ekologistov v Veliki Britaniji ob evropskih volitvah 1989. Ekologisti so bistveno opredelili močne spremembe v programski naravnosti laburistov in konzervativcev, čeprav sami ekologisti niso mogli priti do parlamentarnih sedežev.

Sistem »neposredne demokracije« pomeni novo vrednotenje ljudske suverenosti. Ta ne more biti poklicana samo zato, da izbere predstavnike z nalogo, da izpeljejo formalen akt zaupanja vladam in dodelijo kvote oblasti posameznim strankam, kar vse storijo strankarski vrhovi. Nasprotno: poklicani morajo biti zato, da se izjavijo o programih, različnih možnostih in alternativnih vladah. v »neposredni demokraciji« je funkcija legitimacije vlade neposredno v rokah samih volilcev. V tem sistemu so volilci, ki jim je dopuščeno »odpustiti vlado«, v stanju, da v kratkem zagotovijo boljše funkcioniranje demokratičnih pravil igre.

LITERATURA:

- Almond, Gabriel A., Powell, G. Bingham, Jr, *Politica comparata*, il Mulino, Bologna 1988, in traduzione di Stefano Bartolini
- Ambrosini, Giangiulio, *Costituzione Italiana - introduzione*, Piccola Biblioteca Einaudi, Einaudi, Torino 1990
- Barbera, Augusto, *Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo*, *Democrazia e diritto*, bimestrale dell'Associazione Crs, num 2 marzo - aprile 1990, anno XXX
- Cattani-Micanti, *La costituzione della repubblica Italiana*, casa editrice Cetim, Bresso (Mi), 1980.
- Goati, Vladimir, *Savremene političke partije*, prva izdaja, OOUUr Izdavačko-publicistička delatnost - Beograd, IRO »Partizanska knjiga« - Ljubljana, Beograd 1984
- Michels, Robert, *Sociologija partija u savremenoj demokraciji: istraživanje o oligarhijskim tendencijama u životu skupina*, prevedel iz nemščine Tomislav Martinović, Zagreb, Informator, 1990, 357 strani
- Panebianco, Angelo, *Modelli di partito*, il Mulino, Bologna 1982
- Pasquino, Gianfranco, *La filosofia politica della riforma elettorale*, *Democrazia e diritto*, bimestrale dell'Associazione Crs, num 2 marzo-aprile 1990, anno XXX
- Rokkan, Stein, *Cittadini, elezioni, partiti*, Societa editrice il Mulino, Bologna 1982, traduzione di Piero Ignazi
- Sartori, Giovanni, *Teoria dei partiti e caso Italiano*, SugarCo Edizioni S.r.l. dalla New Press - Como, Ottobre 1982
- *Costituzione italiana*, Piccola Biblioteca Einaudi, Torino 1990
- *Democrazia Cristiana*, Direzione nazionale, Dipartimento organizzativo, *Regolamento per il XVI congresso nazionale*, 1983
- Regione Autonome Friuli-Venezia Giulia, Segretaria generale del Consiglio Regionale, *Regolamento interno del Consiglio Regionale*, (Approvato il 31 luglio 1964, modificato . . . 28 novembre 1978)
- Pialusia Bianco, Gabriele Paci, *EUROPEO N. 49/6*, december 1991

IVAN HVALA*

Politizacija civilne družbe in pravne države?

Od populizma k partitokraciji

Pod tem naslovom bi lahko predstavili siže posveta v Cankarjevem domu 22. januarja letos ob izidu knjige dr. Veljka Rusa *MED ANTIKOMUNIZMOM IN POSTSOCIALIZMOM*. Toda najprej nekaj besed o knjižnem prvencu v zbirki revije *Teorija in praksa* pri Fakulteti za družbene vede, ki to publikacijo izdaja. Slovenska revijalistika in časopisje se postopoma vključujeta v založniško podjetništvo. O tem pričajo knjige *Nove revije* in *Naših razgledov*. Takšna odločitev družboslovja je lahko pomembno znamenje prevratnosti in kritičnosti družbenega trenutka; po naslovu založene knjige sodeč tudi njegove travmatične razpetosti, ne glede na to, na katerem delu loka so ključne silnice slovenske politike. Bistveni so prostor, v katerem se stvari dogajajo, in merila, s katerimi bi lahko presojali odnose in težnje.

Knjiga ima štiri poglavja in obsega 210 strani. Prispevke bi lahko označili kot vsebinsko bogate in izrazno polne – od teoretično utemeljenih do k praksi naravnanih člankov akcijske narave. Kako vidi avtor prevladujoče silnice, ki oblikujejo naš čas in naš specifičen beg iz njega?

1. Najprej kot usihanje populizma in težnje k prevladi strankarsko organizirane družbe. Prvo poglavje ima naslov *Med reformo in revolucijo*. Teme in problemi: Demos proti Demosu, plebiscit in zveza s Hrvaško, sedem krogov narodne sprave, liberalci in klerikalci, stranke nazaj v skupščino, razprodaja slovenske inteligence.

2. Drugo poglavje bi lahko vsebinsko označili kot obravnavo razmerja med socialno državo in družbo blaginje in tudi kot sproščanje socialnih razlik ter porajanje prepadov revščine. Poglavje ima naslov *Lastninjenje in soupravljanje*. Teme: neekonomski vidiki lastništva, pravično in nepravično lastninjenje, različne politike privatizacije, Demosov socialni inženiring, retrospektive in prospektive soupravljanja.

3. V tretjem delu knjige se avtor zavzema za socialni sporazum med delom in kapitalom. Očrta značilnosti in nevarnosti tako kapitalske kot tudi delokratske družbe. Poglavje ima naslov *Socializirana država*. Teme: socializem in socializirana družba, socialna varnost in minimalni osebni dohodek, korak do socialnega dumpinga, preusmeritev v ameriški koncept, poddržavljanje družbenih dejavnosti, socialna politika v postsocialistični družbi.

4. Četrto poglavje ima naslov *Izobraževanje kot zasebna in javna dobrina*. Avtor odkriva znake, vzroke in posledice poddržavljanja družbenih dejavnosti. Na podlagi svojih bogatih izkušenj univerzitetnega učitelja in raziskovalca predstavlja

* Ivan Hvala, urednik revije *Teorija in praksa*

svoje videnje družbene funkcije Univerze, njeno notranjo organizacijo in revitalizacijo (rektorski govor). Sledita članek o izobraževanju kot zasebni in javni dobri ter prispevek o izobraževanju in socialni politiki.

Ne samo vsebina knjige, tudi elitna udeležba uvodničarjev in razpravljalcev v Cankarjevem domu ob njeni promociji (dr. Jože Pučnik, dr. Niko Toš, dr. Jože Mencinger) je pokazala, da je avtor v zadnjih dveh letih anticipiral ob posameznih družbenih menah ključna politična vprašanja in prispeval k njihovi radikalizaciji. Morda je to za koga dokaz, da ima v Sloveniji relevantna družbena kritika še vedno težo. Verjetno je danes zadrega o tem popolnejša.

Uvod v predstavitev knjige je začel avtor z naslednjimi besedami: »Moja osnovna naloga v tej knjigi ni bila, da bi pojasnjeval, saj smo Slovenci danes zrel in prezrel narod glede na to, koliko režimov in sistemov, ne samo političnih, ampak tudi lastninskih in ekonomskih, smo preživeli.« Predvsem opozarja na napake, ki niso začasne, ki so celo zakoreninjene v odnosu Slovencev do lastne zgodovine in nas zato utegnejo spremljati tudi v naslednjih fazah postsocialističnega razvoja. Družba se lahko regresivno zaobrbe spet v komunizem, če ne bomo s preobrazbo političnega sistema utrdili razvoja civilne družbe. S tem v zvezi se mu zdita pomembna dva članka iz prvega poglavja: Liberalci in klerikalci in Stranke nazaj v skupščino! Ključen je odnos strank do pravne države in civilne družbe. O tem danes stranke nočejo razpravljati, kot da se želijo izogniti podreditvi delnih ciljev univerzalnim načelom pravne države in določnejšemu statusu znotraj političnega sistema. Trendi gredo celo v nasprotno smer, v smer uzurpacije države in zlorabe državnega aparata v korist posameznih strank. Od tod izhaja odločna avtorjeva zahteva po znotrajparlamentarni dejavnosti strank. Besedilo Liberalci in klerikalci pa poskuša opozoriti, da se je že začel boj za civilno družbo. Vprašanje je, do kod katera koli organizacija lahko prevzame nadzor ali celo prenikanje civilne družbe.

Pri lastninjenju se avtor zavzema za Mencingerjev model, ker omogoča bolj organsko preobrazbo družbene lastnine v prihodnji večdimenzionalen lastninski sistem. Merilo za lastninjenje naj ne bo samo učinkovitost, ampak tudi pravičnost (»sociologi so dolžni uveljavljati tudi načelo pravičnosti mimo načela učinkovitosti«). To se lahko doseže z uveljavljanjem načela aktivne lastnine: subjekt, ki razpolaga z določeno lastnino, naj z njo tudi dela in jo upravlja. Raziskava SJM '91 je pokazala, da 55% Slovincem pomeni lastnina »pogoj za samostojno življenje« (in samostojno oblikovanje svoje prihodnosti). Samo 10% anketirancev izraža stališče, da lastnina pomeni sredstvo za izkoriščanje drugih. Od štiridesetletne indoktrinacije ni ostalo domala nič. O t. i. privatizaciji družbene lastnine pa so značilna naslednja mnenja: za delavske delnice se opredeljuje 42% vprašanih. Zanimivo je, da v Sloveniji ni več občutno prisoten tudi antikapitalistični duh. Če že imamo antikomuniste, nimamo antikapitalistov, pravi dr. V. Rus. Zelo pomemben je podatek, da so Slovenci v skupini desetih vzhodnoevropskih držav med tistimi, ki so najbolj skeptični do kapitalizma in socializma (raziskava dr. N. Toša). Očitno imajo največ izkušenj z obema sistemoma in se zavedajo njunih slabih in dobrih strani.

Preseči moramo socialistično družbo, pravi avtor, ne smemo in ne moremo pa se odpovedati socialni družbi. Merilo enakosti moramo nadomestiti z merilom socialne varnosti, ne smemo pa zaradi tega demontirati države blaginje oziroma socialne države in vseh njenih institucij, njihovih programov. V tej točki (3. poglavje) se avtor ukvarja z osnovno socialno varnostjo (državljskim dohodkom) ter s pravno varnostjo na delovnem mestu in pri lastninskih zadevah.

Izobraževanje (četrti tema avtorjevih razmišljanj) postaja kritično zaradi tega,

ker se odpira problem privatizacije celotnega izobraževalnega sistema. Postaviti je treba načelna merila, pravi avtor, kaj in v kateri smeri predstavlja izobraževanje javno dobrino in v čem zasebno dobrino? Zato se zavzema za jasno opredeljevanje meja, kjer se zasebno in javno na področju izobraževanja srečujeta.

O tem, kakšni so lahko pogledi na raziskovalno in strokovno delo, ki mu je zavezan prof. Rus, najbolje priča že kar prva razprava na promociji njegove knjige. Pri razumevanju realnosti, pravi dr. J. Pučnik, so izredno pomembni modeli, s pomočjo katerih opazujemo stvarnost in izkustveno doživeto realnost na drugi strani. Avtor knjige odkriva »vizije, misli, ki so usmerjene daleč naprej«, sam pa želi izluščiti »nasvet in priporočilo za danes in tukaj«, še dodaja. Strinja se, da bi stranke morale biti zgolj sredstvo za organiziranje političnega vpliva v političnem sistemu, ne pa drugje. Toda to pomeni, da imamo parlament in da so stranke pač stranke, ki delujejo v delujočem gospodarskem sistemu in ob avtonomnem delovanju obeh univerz in drugih institucij. Znanost naj bi bila torej sredstvo, določena oblika osmišljanja, tako zanesljiva v primerjavi z drugimi, da brez nje ne moremo. Sam pa ne more zaradi tega odmisлити drugih pripomočkov in izkušenj.

Dr. N. Toša so zanimali pogoji, pod katerimi lahko srednjeevropske in vzhodnoevropske družbe izvedejo radikalno družbeno preobrazbo v postsocialistični smeri, ko je očitno, da sta v ospredju prenavljanje in uveljavljanje koncepta nacionalne države. Sodi, da se le s težavo uveljavlja enovit koncept demokratične preobrazbe političnih institucij in ekonomske preobrazbe. Ekonomija in trg odločujoče zmanjšujeta obseg socialne varnosti posameznika, hkrati pa ne razvijata njegovih individualnih zmožnosti – zato ga potiskata na socialno obrobje. Kakšna bo socialna cena sprememb za oblikovanje demokratičnih institucij?

Dr. J. Mencinger se ima v razpravah vselej za praktičnega ekonomista, ki ga zanima predvsem to, kako stvari čim bolje delujejo. Ne mara revolucij, takšnih ali drugačnih, ne verjame v zarote, zelo pa verjame v neumnost in nevednost. Privatizacija je po njegovem mnenju povsem zavožena, pri tem pa smo izgubili celo leto dni. V začetku nam je šlo za to, da izkoristimo vse prednosti decentraliziranega gospodarstva. Ustvariti moramo pravila igre, ki v tržnem gospodarstvu veljajo, toda hkrati tudi pravila, kako bi do njega prišli. Izhodišče je samo avtonomija podjetij in delavsko soupravljanje. Danes imamo zastoje, ker se nismo ravnali po jasno zastavljenih političnih ciljih. Ne strinja pa se z dr. V. Rusom glede osnovnega državljanskega dohodka. Ali ni to podobno pravici do dela ali pa administrativnemu uveljavljanju prispevkov za nerazvite, se pravi prerazdeljevanju dohodka?

Dr. Peter Klinar je sam sebe že kar na začetku razprave opredelil za nepraktičnega človeka (v primerjavi z Mencingerjem), vendar tudi njega Rusova knjiga vznemirja in sili k razmišljanju. Na primer: slovenski narod spada med narode, ki so se izoblikovali po nekakšnem etničnem modelu. Postopno so pridobivali različne avtonomije, od jezikovne, šolske, kulturne, gospodarske, do izoblikovanja lastne nacionalne države. Vprašanje je, ali sta možna hkratno oblikovanje nacionalnih držav in njihova preobrazba po zgledu zahodnoevropskih integracij. Kako utirati prehod od systemske k družbeni integraciji, ko naj bi temeljne funkcije prehajale od države na kulturne in druge organizacije, predvsem pa k nadinstitucionalnim povezavam. Razpravljalca je zanimal tudi podrobnejši pogled na korporativistične elemente demokracije.

Za nekoga je, na primer, razprava o korporativizmu znak inficiranja s predindustrijsko romantično družbo, pravi dr. V. Rus. Zanj pa se postavlja pomembno vprašanje, kako bo industrijska družba reševala konflikte v svojem razvoju. Vsakdanje življenje se vedno bolj fragmentira na raven družine, delovne organizacije,

lokalne skupnosti. Kdo bo deloval v praznem prostoru med na eni strani fragmetiranim življenjem in globalno družbo ter reševal disfunkcije in konflikte? Kakšno mesto naj bi imela strokovna združenja kot elementi socialne integracije? Kakšna naj bo vloga države, da ne bo povzročila moralne, profesionalne, intelektualne in politične dekadence? Ali se ne ponavljajo ta izkustva, ko skušajo stranke oziroma politična telesa nadzorovati strokovna združenja in s politizacijo strokovnih združenj v bistvu tudi nadzorovati civilno družbo? Neokorporativizem zanj pomeni, da imajo strokovna združenja poleg svojih specifičnih ciljev še splošne naloge v civilni družbi.

Dr. Adolf Bibič je tudi poudaril vlogo profesionalnih asociacij v odnosu do partitokracije, kot pravijo vladavini strank Italijani in kar tudi drugod ostro kritizirajo. V kakšnem smislu naj bi šle stranke nazaj v parlament, da država ne bi bila partitokratska, in v kakšnem smislu so stranke že v civilni družbi nosilke oblikovanja politične volje in splošnih interesov? Zanima ga vpliv liberalne, katoliške, socialdemokratske tradicije na našo sedanost. Ali je možna med njimi nova sinteza in ali bi bila taka zahteva utopična? Ali je zgodovina že dokončno izločila nekatere tradicije? Pri nas je uveljavljen že močan dvom o industrijski demokraciji (morda kot posledica nekaterih negativnih izkušenj s samoupravljanjem). Za mnoge je vprašanje demokracije, zanemarjajo pa drugačne izkušnje po svetu in tudi naše lastne izkušnje z udeležbo ljudi pri upravljanju. Na zgodovino gleda dr. Rus kumulativno, kar je za nas Slovence pozitivno, saj smo nagnjeni k brisanju preteklosti in k vedno ponovnemu začenjanju od ničelne točke. To je eden izmed bistvenih vzrokov, da zaostajamo za drugimi. Rusova knjiga zato ni le vznemirljivo branje, marveč tudi pomirjajoče iskanje novih alternativ.

Dr. V. Rus meni, da se naša družba giblje v smeri socialno liberalne družbe. Govori o verjetnosti, ne pa o tem, da bi tako moralo biti. Gre za logiko samokorekcije, saj se je tudi socializem že liberaliziral. Ne gre za to, da razrušimo socializem, ampak da ga liberaliziramo in iz tega ustvarimo v temelju neko drugačno družbo, ki jo zaenkrat imenujemo postsocialistična. Drug proces vidi v smeri socializacije kapitalistične družbe. Iluzorno je danes zavzemanje za zgolj tržno regulacijo družbe. Smiselna pa je razprava o sestavinah tržnega in netržnega reguliranja. Ne gre torej za koncipiranje boljše družbe, ampak za liberalnejšo ureditev družbe. Iluzorno se je tudi odpovedovati industrijski demokraciji. Parlamentarna demokracija, brez industrijske in ekonomske demokracije, je prav tako farsa, kot je bila farsa samoupravljanje brez parlamentarne demokracije.

Razprava se je zedinila v pogledu zahteve prof. Rusa, da morajo stranke nazaj v parlament. Toda ali je ta zahteva v konkretnih okoliščinah v resnici tako »irelevantna«, kot pravi dr. J. Pučnik, oz. da družbene okoliščine tega ne onemogočajo, ker še nimamo razvitega ekonomskega, bančnega, izobraževalnega, upravnega sistema itd.? Stranke se razraščajo po vseh teh sistemih, po celotni družbi, mestoma tudi v neke vrste amorfnih oblikah, kot je razumeti. Toda zakaj ne razmišljamo drugače? Stranke onemogočajo, da bi se ti sistemi kot takšni, avtonomni, tudi razvijali. Ali družba res ne bi zmogla ureditve, ki bi takšen razvoj zavarovala, tudi utrjevala, predvsem pa omejevala delovanje strank zunaj političnega sistema.

Dr. Pavle Gantar je ugovarjal tezi, da so stališča, dognanja in spoznanja prof. Rusa »resnična, le da jim moreta šele čas in prostor dati pravo težo«. Iz preteklosti mu je znan dogmatski ugovor, da je vse odvisno od »kraja in okoliščin«. Ali ne postane reševanje vsakega problema na teh podlagah zelo relativno, se sprašuje. Vedno naj bi bil nekdo tretji, ki bi povedal, kaj je tisti prostor, kdaj je pravi čas in kdaj naj spregovori velika resnica in kaj da je. Vprašanje znanstvene pojasnitve

v sociologiji in v družbenih znanostih sploh je zelo kompleksno, vendar ni mogoče na ta način razmejevati sociološke znanosti in izkustvenih spoznanj.

Strinja se, da so neokorporativistični družbeni aranžmaji realni. Z njimi vstopamo v menjalne in druge procese. Težave pa nastopijo v trenutku, ko se poizkušajo uveljaviti na ustavnopravni ravni. Takrat vstopajo v temeljni konflikt z načelom pravne države in enakostjo ljudi pred zakonom. Zato je nezaupljiv do stališč, ki govorijo, da je stroka več kot stroka in ne zgolj stroka.

Ali res strank ni mogoče omejiti, ker po naravni logiki stvari zasedajo prazen prostor, ki nastaja ob vseh družbenih spremembah. Recimo tudi v primeru UKC, Univerze itd. Ker stvari zakonsko niso zadovoljivo urejene, si lahko »nekdo« marsikaj »nekaznovano« privoščijo, stranke pa stoje ob strani. Marsikatera izkušnja kaže, da v strankah res ne bomo našli zaslonke za njihovo samoomejevanje. V tej točki pa se je možno strinjati z dr. J. Pučnikom, pravi dr. Veljko Rus. Kolikor so strokovna združenja – od sociološkega naprej – šibka in niso protiutež politični javnosti, toliko lažje si jih bodo stranke privoščile. Njihova naloga je, da stranke potisnejo nazaj v parlament.

Pri odnosu med civilno družbo in državo ni dovolj razjasnjeno vprašanje »socialnega inženiringa«, pravi dr. Frane Adam. Državljeni Slovenije so dali po mnenju V. Rusa mandat vladajoči koaliciji, da izvaja politično sistemsko, ne pa tudi družbenih sprememb, če stvari poenostavimo. Zastavlja se mu vprašanje: kakšen je odnos med političnimi in družbenimi spremembami? Če premislimo vse učinke korporativističnega aranžmaja, bomo ugotovili zelo globoke družbene, lahko bi rekli tudi vsakdanje implikacije za posameznika. Katere intervencije s strani države in politike v civilno družbo (denimo v smislu uvajanja oz. pospeševanja institucij, tržne ekonomije) so možne in zaželene, katere imajo negativne učinke? Dr. V. Rus se strinja, da samo politični vplivi in volja tu ne zadoščajo. Kolikšne so obnovitvene sposobnosti civilne družbe? Po definiciji je je samo toliko, kolikor se je sposobna sama razvijati, pravi avtor knjige. Pri tem ne gre za to, da jo stranke pospešujejo, ampak gre za to, da jo mora država zaščititi pred strankami, ji zagotoviti minimalno količino varnosti in s tem omogočiti samourejanje civilne družbe. To načelo velja tudi v ekonomiji, ki se ureja po tržnih mehanizmih – toda nekdo mora zagotoviti njihovo delovanje. S tega vidika je za dr. V. Rusa osnovni državljanski dohodek nujen minimum, da ljudje niso paralizirani zaradi prevelike negotovosti. Sam državljanski dohodek pa ne ustvarja socialne dediferenciacije, nika kršne socialne enakosti, ne določa ne socialne ne kulturne distance. Dosedanji socialni programi praviloma delujejo v medsebojnem križanju in sovpadanju, ker nihče ne ve, kakšni so rezultati teh programov, koga dosežejo. Posameznik, ki nima zadostne izobrazbe, socializacije, ki ni dovolj vključen v družbene skupine, deklariranih pravic v resnici ne bo nikoli dosegel – ali pa v zelo majhnem obsegu.

Podatki in ugotovitve, ki jih Rus podaja v svojem delu, so opozorili, da smo Slovenci po svojih vrednostnih sistemih in drugih značilnostih bolj podobni oddaljenejšim narodom in državam (Skandinavija, Japonska...). S tega vidika se je odprla razprava (D. Zajc) o izbiri prednostnih povezav Slovenije s Srednjo Evropo in širše je potekala najprej v smeri, da je odgovor na to, npr. za ekonomista, bolj ali manj objektivno razviden (glede na medsebojno razvitost trgov med sosednjimi državami). Ponujajo se tudi možnosti širše zasnovanih strategij z državami, ki imajo čez naše ozemlje naraven izhod na morje. Praviloma tudi ni države, ki ne bi želela izkoristiti združevanja z razvitimi državami in tudi združevanja z državami, s katerimi ima naravne vezi, pa čeprav so manj razvite – zlasti če se njihova gospodarstva dopolnjujejo. Toda o teh stvareh je treba izoblikovati javna merila,

da ne bo imela vsaka stranka zgolj svoje delne usmeritve. Čas je dozorel za jasne in javne preference, ne samo ekonomske. Dolgoročno stabilno sodelovanje zahteva tudi relativno nizko kulturno distanco. Razpravljalci so se zavzeli za tesno sodelovanje z državami, ki v resnici predstavljajo večdimenzionalno preferenco (od ekonomskih prednosti do kulturne konvergence) in imajo moderen in učinkovit sistem. Ekonomska določila prav gotovo niso konec koncev edini kriteriji vseh preferenc, kot pravi profesor Rus.

FRANCE KRIZANIČ*

Izziv slovenski gospodarski krizi

(o knjigi Veljka Rusa Med antikomunizmom in postsocializmom)

Odkar se po obeh »naftnih šokih« v sedemdesetih letih gospodarske rasti ne da več enostavno spodbujati s pospeševanjem povpraševanja (s povečevanjem količine denarja v obtoku), produktivnosti pa z ekonomijo obsega (povečevanjem dejavnosti, zaradi katerega se zmanjšajo stroški na enoto produkta) so v razvitih in nekaterih novo industrializiranih državah omogočili nadaljevanje gospodarske rasti s spletom omejevalne monetarne, ekspanzivne fiskalne ter aktivne zunanjetrgovinske in znanstveno-tehnološke politike. Te ukrepe so povezali z deregulacijo oziroma privatizacijo, s katerima so povečali samostojnost podjetij in njihovo gospodarsko pobudo. Na ta način so spremenili dotedanjo povezanost med povečevanjem produktivnosti in delitvijo učinkov tega povečanja med plače in profite, porabo in investicije. Vse te spremembe so privedle do gospodarske rasti, ki je temeljila na prilagodljivih tehnologijah, t. j. hitrem uvajanju novih izdelkov in učinkovitejše produkcije. Stagflacijsko krizo, s katero se je končal prejšnji način regulacije gospodarske rasti, je odpravila nova tehno-ekonomska paradigma, temelječa na informacijsko intenzivni produkciji, integralnem marketingu, decentralizaciji odločanja, znanju in pobudi zaposlenih.

S problemi uvajanja sodobne tehno-ekonomske paradigme na Slovenskem se v svoji najnovejši knjigi Med antikomunizmom in postsocializmom ukvarja profesor Veljko Rus. Te probleme opazuje in analizira s štirih različnih dimenzij: po metodi oziroma načinu uvajanja nove tehno-ekonomske paradigme na Slovenskem, po odnosu do lastninjenja in soupravljanja, po odnosu do socialne politike ter po odnosu do izobraževanja.

Veljko Rus pravi, da je vzrok dolgoletne krize na Slovenskem »nemožnost reintegracije dela in lastnine na višji ravni«, kar je usoden civilizacijski problem. »Brez individualne lastnine proizvajalnih sredstev niso mogoči liberalni odnosi med delavci, profesionalci ali pa menedžerji. Kolektivno lastništvo je vir socialne metafizike; z njim so proudhonizmu spodrezane vitalne korenine individualizma... Liberalizem je zavarovan pred degeneracijo v anarhizem tedaj in samo tedaj, če obstaja institut individualne lastnine, ki omogoča avtomatsko odgovornost posameznika za kapital oziroma za proizvodna sredstva... Anarhije, ki izvira

* mag. France Krizanič, raziskovalec, Ekonomski inštitut Pravne fakultete

iz ukinjanja individualne lastnine, ne more zadušiti noben sistem družbene kontrole, ampak jo lahko le omeji. Omeji jo lahko le tako, da blokira individualno pobudo z oblikovanjem izjemno zapletenega institucionalnega sistema.« Pri spremembi oziroma zamenjavi takšnega sistema z novim (primernim sodobni tehnokonomske paradigmi) se po Veljku Rusu odpira »problem prave mere«. Avtor predlaga »refolucijo« kot vmesno pot med prenovo stare družbe in skokom v prazno. Refolucija, po Veljku Rusu, pomeni skrbno tehtanje tega, kar lahko ohranimo in moramo ohraniti, in tega, česar ne smemo in ne moremo zadržati. Pri tem se »silovito intenzivira zgodovinska odgovornost vseh sodobnih akterjev do prihodnjih generacij«.

V zvezi z lastninjenjem Veljko Rus primerja različne privatizacije po svetu in različne konkurenčne koncepte lastninske preobrazbe družbenih podjetij na Slovenskem. Pri tem daje prednost Mencingerjevi slovenski varianti ameriških »delavskih« delnic (ESOP). Pravi, da Mencinger, Korže in Simoneti do te ideje niso prišli naključno, pač pa z analizo zablod, ki so se med tem vrstile v vzhodnoevropskih državah. Za takšno zablodo šteje profesor Veljko Rus tudi Umkov zakon o privatizaciji (»... razpršitev narodnega bogastva na državljanske delnice samo uzakonja neodgovornost družbene lastnine... S tem ko je postal glavni cilj privatizaciji vpliv zunanjih lastnikov, je postalo očitno, da je prišlo tudi do prve zares usodne operacionalizacije Demosovega (bolje Pučnikovega in Peterletovega) antikomunizma; ta se kaže v protidelavski in protimenedžerski politiki privatizacije.«).

Profesor Veljko Rus poudarja velik pomen pobude zaposlenih pri uspešnem delovanju gospodarstva v novi tehnokonomske paradigmi. Pri tem izhaja iz kritike dosedanjega samoupravnega režima in predlaga njegovo zamenjavo z industrijsko, ekonomsko ter sindikalno demokracijo. Prvo, ki se nanaša na soodločanje na delovnem mestu (delovna pobuda in vpliv na tehnologijo), bi morali okrepiti; drugo, ki zajema poslovne zadeve na ravni podjetja, bi morali omejiti na svetovalno funkcijo delavskih predstavnikov ter pravico veta pri odločanju o socialnih pravicah zaposlenih; tretjo, ki se nanaša na zaščito delavcev ter njihov vpliv na delovno okolje, pa bi morali usmeriti na sklepanje kolektivnih pogodb (s posredovanjem države) ter oblikovanje mreže sindikalnih zastopnikov. Po Veljku Rusu bi se morali vsi trije sistemi delavske demokracije dopolnjevati. Pri tem napoveduje, da se bodo zaradi naraščajoče profesionalnosti delovne sile vse bolj uveljavile stanovske organizacije. Predvideva, da se bodo te najprej pojavile v javnih zavodih, kjer je »profesionalna avtonomija strokovnjakov nujna, če hočemo njihovo dejavnost ohraniti na dostojni profesionalni ravni«. Veljko Rus pravi, da je pogajalska moč strokovnjakov večja kot pri manj izobraženih delavcih, ker imajo strokovnjaki v posesti intelektualni kapital.

Veljko Rus poudarja pomen, ki ga ima v novi tehnokonomske paradigmi socialna varnost in minimalni osebni dohodek. Za Miltonom Friedmanom ponavlja: »... če najbolj perečih socialnih problemov ne rešujemo sproti, prihaja do znane razvojne dinamike, ki jo označujejo 'stop-go' ciklusi.«. Pri tem Veljko Rus pravi, da mora slovenska država zagotavljati socialno varnost in socialno pravičnost, ne more pa zagotoviti socialne blaginje in socialne enakosti. »Z ustavno zagotovitvijo norm Evropske socialne listine bi postala Slovenija ne samo socialna država, ampak tudi liberalna država, saj so socialne pravice tiste, ki preprečujejo, da bi bili državljani pri uresničevanju socialnih programov odvisni od političnih strank ali pa državne birokracije.« Veljko Rus predlaga: finančno pomoč, zagotovljeno z osnovnim državljskim dohodkom, program aktivne politike zaposlovanja

(zlasti izobraževalni programi), kolektivno dogovarjanje in tripartitne organe upravljanja, minimalne standarde v zdravstvu, izobraževanju in otroškem varstvu ter pospeševanje trga storitev in zavarovalništva.

Za učinkovito prilagoditev Slovenije sodobnim družbenim in gospodarskim tokovom so potrebne tudi precejšnje spremembe v našem šolstvu. Veljko Rus predlaga takšne spremembe, ki naj bi naredile naše šole čim bolj raznovrstne in kar se da povečale pobudo ter ustvarjalnost učencev in učiteljev. Zato Veljko Rus predlaga privatizacijo slovenskih šol, saj izobraževalna dejavnost 'ni naravni monopol, ni vezana na ekonomijo obsega, ni obremenjena s problemom »zastojkarjev« in ne kopiči negativnih eksternalitet«. Takšne zasebne institucije bi lahko država financirala z vavčerji, ki bi jih dobili starši za šolanje svojih otrok. Pogoji, da bi tak sistem deloval, so: »več med seboj tekmujočih izvajalcev, obveščenost uporabnikov o ceni, stroških in kakovosti storitev, možnost enostavne meritve kakovosti, sorazmerna cenenost storitev, dejstvo, da jih uporabniki potrebujejo relativno pogosto...«. Privatizacija šolstva sicer odpravlja standardiziranost te dejavnosti, vendar pa odpira nove probleme. V tej zvezi država ne bi smela financirati niti dati licence šoli, ki nastaja z etičnim, verskim ali kakršnim koli drugim razlikovanjem. Profesor Veljko Rus konča poglavje o šolstvu z »rektorskim programom«, v katerem pravi, da bi morali ravnotežje med samostojnostjo in odgovornostjo univerze uresničevati z oblikovanjem univerze kot javnega zavoda, s sistemom financiranja, kot ga predvideva predlog zakona o raziskovalni dejavnosti, in s politično nevtralnostjo univerze. »Revitalizacija univerze naj temelji na aktiviranju razpoložljivih zmogljivosti, na samoiniciativi, na podpiranju inovacij, ne pa na nasilnem odstranjevanju preživelega.«

Poleg teoretično relevantnih zaključkov in definiranih problemov za ekonomsko teorijo gospodarske rasti bo bralec v knjigi Veljka Rusa Med antikomunizmom in postsocializmom odkril tudi skrbno razčlenjen splet vzrokov, zaradi katerih je Slovenija v slabih dveh letih po prvih demokratičnih volitvah zabredla v še globljo gospodarsko in družbeno krizo kot prej in zaradi katerih imamo tolikšne probleme pri prilaganju našega institucionalnega okvirja sodobni tehnno-ekonomski paradigmi.

KLAUS von BEYME

Teorija politike v XX. stoletju*

Najnovejša knjiga Klaus von Beymeja, uglednega nemškega politologa, ima naslov *Teorija politike v 20. stoletju*. Od moderne k postmoderni. Zbuditi mora torej pozornost ne samo zaradi avtorja, marveč tudi zaradi teme, ki jo obravnava, in časa, v katerem prihaja med bralce.

Profesor Beyme obravnava v tem delu teorijo politike kot *družbeno* teorijo. Njegova teza je, da je racionalnost različnih delnih sistemov sodobne družbe različna. To se nanaša tudi na politiko, ki se mora odredi svojemu primatu nad drugimi področji (ekonomija, pravo, kultura), če hoče sama doseči utemeljenost in legitimnost svojega delovanja. Načelo, značilno za postmoderno, je predvsem avtonomija posameznih področij družbenega življenja, država in politika pa sta zgubili svojo nekdanjo osrednjost pri krmiljenju družbe. Politika je vse bolj pod raznovrstnimi vplivi kulture in ekonomije, teorija politike pa se približuje teorijam kulture in teorijam ekonomije in tudi naravoslovja. Avtor nasprotuje tistim empiričnim politologom, ki skušajo velike družbene teorije potisniti v kategorijo »socialne filozofije« ali »politične filozofije« in si prizadeva ravno pokazati, v čem so velike teorije družbe relevantne za politiko in politično znanost.

Avtor razčlenjuje teorijo politike s stališča dinamike vidikov, ki nastopajo z različnimi poudarki v predmoderni politiki (poudarek na normativnem), v klasični moderni politiki (poudarek na analitičnem) in postmoderni politiki (novo pojmovanje povezave med analitično-normativnim in nova skromnost v prognoztiki po zlomu utopičnih projektov).

* Klaus von Beyme, *Theorie der Politik in 20. Jahrhundert. Von der Moderne zur Postmoderne*, Surkamp, Frankfurt am Main 1991, 394 str.

Besedilo je poleg kratkega predgovora in uvoda razdeljeno na I. del (*Teorije moderne: politično krmiljenje v diferenciranem svetu*), II. del (*Teorije postmoderne: pripomočki za samokrmiljenje (Selbststeuerung) v fragmentiranem svetu brez centra in vrednostnega konsenza*) ter na povzetek: *Kvadratura kroga: rezime o fragmentiranem mišljenju*. Merilo izbora snovi so velike teorije, ki izražajo problem krmiljenja družbe (*Steuerung der Gesellschaft*) in njenih delov po politiki.

Avtor temeljni problem prikazuje na ozađu in v povezavi razlikovanja med predmoderno, zgodnjo moderno (Marx, Freud), klasično moderno (Durkheim, Weber, Pareto, Parsons, Luhmann) in postmoderno epoho (umetnost, filozofija itd., avtopoiesis pri poznem Luhmannu; Habermasova teorija življenjskega sveta; postmaterializem; nova družbena gibanja; feministična teorija politike in teorija »družbe tveganja« U. Becka). Posebej ga seveda zanima, kako so spremembe na drugih področjih znanosti vplivale na teorijo politike oziroma kakšne implikacije so imele (imajo) zanj.

Delo nam tako, oprto na analizo obsežne primarne in sekundarne literature, približa protislovno problematiko teorije politike v XX. stoletju, vpeto v širšo družboslovno in filozofsko razpravo o moderni in postmoderni. Posebej ga zanimajo temeljna načela, ki jih je izoblikovala pri graditvi teorije klasična moderna. Na štirih načelih razlikovanja klasične moderne (razlikovanje med teorijo in prakso; med evolucijo in zgodovino; med primerjavo podobnosti in razlik – večji poudarek na prvih; med enotnostjo in izdiferenciranostjo področij življenja – poudarek na slednjem, hkrati z odpovedjo primata politike) avtor formulira merila, s katerimi primerja posamezne vzorce in tudi njihove zastopnike. Tako nam socialno in politično teorijo pokaže tako v kontinuiteti kot v prelomih in diskontinuiteti, hkrati pa tudi v kontekstu realnih procesov in v povezavi z njimi.

Delo označuje epohe in cezure, kot se kažejo v različnih interpretacijah in seveda

v lastnem razumevanju moderne in postmoderne, in analitično navaja bistvene prispevke postmoderne k politični teoriji. Poudarja tudi pomen odkritja *autopoiesis* v novejšem naravoslovju za družboslovno in politično teorijo in ponazarja vpliv teorije samoorganizirajočih se (avtopoietičnih) sistemov na razvoj novejše družbene in politične teorije (zlasti na novejši razvoj Luhmannove sistemske teorije kot sploh na bielefeldsko šolo, pa tudi na Habermasa in druge). Celovito izredno zanimivih pogledov skuša izvirno zajeti »med moderno in postmoderno«, kamor šteje prispevke, ki bi jih, kot pravi, težko uvrstili v postmoderno, čeprav so prispevali k spremembi moderne paradigme in vsebujejo prednosti klasične moderne in postmodernih kritik. Tu gre za ponovno odkritje filozofije »sveta življenja« (Lebenswelt), ki ga je v svoji novejši teoriji komunikativnega delovanja razvil zlasti Jurgen Habermas. Poleg tega avtorja (vedno v soočenju z Luhmannom in drugimi) nas pisec seznanja s teorijo »postmaterializma« (Inglehart), s problemi in protislovji novih socialnih gibanj in z različnimi poskusi, da se formulira »feministična teorija politike«, pri čemer je kritičen do posebne »ženske« politične teorije. Zanimive so tudi njegove izpeljave glede teorije o družbi tveganja (Risikogesellschaft), ki jo je sredi 80. let izoblikoval Ulrich Beck s svojo kritiko industrijske družbe in s konceptualizacijo postindustrializma, s katerim povezuje tudi potrebo po novi zavesti glede velikih tveganj, ki grozijo človeštvu (vojne, ekologija, genetska tehnika itd.).

Avtor konča delo z razmišljanjem o potrebi povezave teorije sistemov in teorije akcije, mikro- in makroanalize v sodobni družboslovni teoriji in teoriji politike. Ko ugotavlja, da politična teorija odkriva nove priložnosti za samokrmiljenje (samoorganizacijo) družbe (in jih našteva), kar izraža padajoče zaupanje v sposobnost krmiljenja družbe in njenih delov po državi v teoriji politike XX. stoletja, hkrati opozarja, da bi bilo zgrešeno, če bi tudi glede prihodnosti linearno ekstrapolirali takšen razvoj. Prihajajoči izzivi realne politike (katastrofe, veliki migracijski tokovi, gospodarski zlomi) utegnejo spet obuditi potrebo po krmiljenju.

Menim, da je delo Klaus von Beymeja pomembno ne samo za politologijo, marveč za moderno družboslovje sploh. Kot je raz-

vidno iz povedanega, se v jedru nanaša na transformacijo modernega v postmoderno mišljenje in na njegove implikacije in posledice za družboslovje in politično teorijo. Avtor ne omejuje razprave na XX., marveč delno sega tudi v XIX. stoletje in išče kontinuitete in diskontinuitete v družboslovni in politični teoriji med obema. Pri tem skuša tudi kritično oceniti mesto marksizma in neomarksizma, in to ravno v kontekstu paradigme predmoderne, klasične moderne in postmoderne. Ravno tu mu dobro služijo omenjena štiri načela moderne, pri katerih ugotavlja delno ostajanje marksistične pozicije v predmoderni (evolucionizem, enotnost teorije in prakse itd.), hkrati pa njeno zasidranost v moderni. Ta problematika pa ni v središču dela, ki se osredotoča, kot rečeno, na vprašanje *krmiljenja* (Steuerung) in *avtonomije*. Ob krizi »meta zgodb« je resen poskus prevrednotenja novejše družboslovne tradicije, brez modne poze nekrologa. Nasprotno: ob Durkheimu, Webbru, Paretu, Luhmannu, ki dobijo – kot poglobilni predstavniki klasične moderne – zasluženost mesto, avtor tudi in predvsem ovrednoti gibanje v postmodernem mišljenju, seveda zlasti s stališča teorije politike. V tem sklopu dobimo nove vpoglede zlasti v prispevke Luhmanna (po avtopoietičnem obratu), Habermasa in Ulricha Becka z njihovimi implicitnimi in (vsaj nekaterimi) eksplicitnimi medsebojnimi relacijami.

Posebno vrednost Beymejevega spisa je treba, menim, videti v njegovi izrecni tematizaciji prispevkov postmoderne k politični znanosti, kolikor gre zlasti za prevrednotenje načela večine, močno poudarjanje pluralizma, problematizacijo tehnokratizma. Ni treba posebej poudarjati teoretičnega in praktičnega pomena takšnih ugotovitev za demokratično politično kulturo in za splošno usmeritev politične znanosti tudi pri nas.

Delo se tako implicitno nanaša tudi na novo oživljeno problematiko razmerja med civilno družbo in državo. Če o tej temi relativno redko izrecno govori, ne smemo prezreti, da je govor o njej posredno zaobsežen ravno v njegovi problematizaciji primata politike, v poudarjanju koncepta *autopoiesis* in avtonomizacije družbenih sfer. Kakor koli bi si lahko želeli, da bi avtor posvetil civilni družbi poseben razdelek, pa mu npr. ne moremo očitati, da prezre pomembnost te tematike, saj svoje delo značilno sklene

s tole ugotovitvijo: »Na normativnem področju so možnosti za oblikovanje politične teorije zrastle. Hude vojne po strelskih jarkih med neomarksističnimi in ‚meščanskimi‘ idejami se iztekajo v minimalni konsenz o ‚civilni družbi‘. Postideološka doba pomodernege časa je velika šansa za politično teorijo sodobnosti.« (str. 359)

Beymejevo delo *Teorija politike v XX. stoletju* vznemiri in pomirja zavest družboslovno, posebej politološko razgledanega bralca, hkrati pa jo potiska k sintetičnemu razmišljanju v smeri zaznavanja rizikov prihodnosti. Seveda je treba reči, da besedilo, ki zajema družbeno in politično teorijo celega stoletja (in celo tega čezenj), niti nima pretenzije niti ne bi imel možnosti za izčrpno obravnavo vseh vidikov. Njegova vrednost je tudi v tem, da s tem, ko sili bralca k modernemu in postmodernemu mišljenju in prevrednotenju paradigem, hkrati v njem zbujata nadaljnjo radovednost za klasična mesta tega mišljenja in kritično zavest proti vsaki linearni gotovosti v teleološkost zgodovine. S tega stališča je to delo obračun z dogmatičnim mišljenjem (katerim koli že) in odpiranje poti v novo mišljenje, ki ga terja zlom realnega socializma (o katerem avtor večkrat govori) in nova negotovost »rizične družbe«, ki zahteva intervencijo zavestnih subjektov. Ravno slednje obvezuje avtorja pred prenatragljenimi sklepi o »koncu zgodovine«.

Klaus von Beyme je profesor na Inštitutu za politično znanost na Univerzi Heidelberg, sodi med najbolj produktivne in najbolj ugledne nemške politologe. Je avtor številnih del, med katerimi naj omenimo zlasti te naslove:

- Politična sociologija v caristični Rusiji (1965);
- Interesne skupine v demokraciji (1969);
- Ekonomija in politika v socializmu (1975, 1977);
- Stranke v zapadni demokraciji (1984);
- Politične teorije sodobnosti (1986, 6. izdaja);
- Primerjava v politični znanosti (1988).

Bil je (v letih 1982–1985) tudi predsednik Mednarodne asociacije za politične vede. Številna njegova dela so bila prevedena v angleščino, italijanščino, španščino, kitajščino in v druge jezike. Pri nas je bilo z velikim uspehom prevedeno njegovo delo *Politične teorije sodobnosti* (Zagreb, Stvarnost).

Pričakujemo lahko, da bo Beymejevo

delo *Teorija politike v XX. stoletju*, ki ga je napisal v prelomnih časih in za prelomne čase, zbudilo ne le ozek družboslovni, marveč tudi širši intelektualni in kulturni interes. Zato toplo priporočamo, da se delo prevede tudi v naš jezik.

Adolf Bibič

GIOVANNI SARTORI

Druga republika?

Znana italijanska založba Rizzoli je februarja 1992 izdala knjigo Giovannija Sartorija (*Seconda repubblica? Sì, ma bene*, Milano 1992), ki razmišlja na institucionalni ravni in na ravni političnega procesa o možnostih uveljavitve druge italijanske republike. Sartori je prepričan, da je »prva« italijanska republika, ki ji je temelje postavila italijanska ustava iz 1948. leta, postala že tako politično slabokrvna, da je nima smisla ohranjati pri življenju.

Avtor knjige Giovanni Sartori, eden izmed vodilnih italijanskih politologov, profesor političnih ved na univerzi v Firencah in sedaj profesor na Columbia University v New Yorku, ni neznan slovenskim politologom. Pred petnajstimi leti se je udeležil dubrovniškega politološkega kolokvija, bil pa je tudi zelo aktiven udeleženec svetovnih politoloških kongresov, ki jih prireja Mednarodno združenje za politične vede (IPSA). G. Sartori je s svojimi številnimi pronicljivimi članki in tehtnimi knjigami pomembno posegel v italijansko in svetovno politološko misel. Med drugim naj omenim njegovo pred kratkim izdano knjigo *The Theory of Democracy Revisited*, ki je izšla leta 1989 v ZDA, ter delo *Elementi di Teoria Politica* (Il Mulino, Bologna 1990). V tisku pa ima že novo knjigo pri založbi Rizzoli z naslovom *Democrazia*.

Italijanska politološka misel se že vrsto let ukvarja s vprašanjem, kako spremeniti italijanski politični sistem. O tem nas lahko prepriča znanstvenoraziskovalno zasnovana politološka revija *Rivista italiana di scienza politica*, ki združuje krog pomembnih itali-

janskih politologov, predvsem univerzitetnih učiteljev in raziskovalcev; pa tudi Il Mulino, revija, ki se posveča problemom kulture in politike. Založba Laterza, v Italiji zelo uveljavljena in cenjena, tudi ni mačehovsko razpoložena do politoloških del. Naj v zvezi s tem omenim knjigo, ki jo je uredil J. Jacobelli *Un'altra Repubblica? Perché, come, quando* (Laterza, 1988) in v kateri so s svojimi politološkimi razpravami med drugim sodelovali A. Barbera, N. Bobbio, D. Fisichella, G. Galli, A. Maccanico, G. Miglio, L. Morlino, G. Pasquino. J. Jacobelli je v uvodu h knjigi zapisal, da gre avtorjem za republiko, ki naj bi ji popravili politični motor, nadomestili iztrošene politične blažilce, toda celotnega ustavnega sistema ne bi zavrgli. G. Pasquino je pri isti založbi izdal knjigo *Restituire lo scettro al principe* (Laterza, 1985), kjer ga politološko zanima, kako se da v sodobni Italiji »vladarju« povrniti žezlo s pomočjo racionalnih ustavnih reform. Razmišljujoče in »nepostane« politologe izzivajo težnje k institucionalnim spremembam v italijanski družbi. Do njih se nekateri politologi obnašajo bolj in drugi zopet manj korenito. Naj dodam, da še dve knjigi, ki jih je založila Laterza, in sicer *Opposizione, governo ombra, alternativa* in v kateri objavljajo svoje prispevke G. Pasquino, O. Massari ter A. Missiroli, ter knjiga *Rappresentanza e democrazia* s politološkimi študijami, ki so jih prispevali L. Balbo, N. Bobbio, P. Ingrao, P. Ridola in G. Pasquino, Laterza 1988, posegata v bistvena vprašanja italijanskega političnega sistema ter političnega procesa sodobne italijanske družbe. Zbornik *Scienza Politica*, ki ga je uredil L. Morlino (izšel pri Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1989) je tudi privabil nekatere uveljavljene italijanske politologe, kot so R. Mannheim, L. Morlino, A. Panebianco, G. Sanni. Zbornik ima zelo bogato navedbo (predvsem) italijanske politološke literature. Med drugim pregled literature govori o področjih, ki so danes, ob uveljavljanju političnega sistema Slovenije, še posebej zanimiva za slovenskega politologa: politična teorija, politična kultura, politično predstavništvo, politične stranke, skupine pritiska, volitve in volilno obnašanje. Italijanska politologija pa se lahko ponaša tudi z (vsaj relativno) zao-kroženim in v znanstvenem pogledu solidno napisanim *Dizionario di politica* (uredili N.

Bobbio, N. Mateucci, G. Pasquino, izšel pri založbi Tea-Utet, Torino 1991). Pri sestavi tega slovarja je sodelovalo sto dvajset italijanskih politologov in drugih družboslovcev. Slovar kaže ne le na količinsko, ampak glede na predstavljeno vsebino, tudi na kakovostno raven italijanske politologije. K tej kakovostni rasti italijanske politologije je zelo pomembno prispeval tudi profesor Giovanni Sartori, čigar delo *Druga republika?* želim na kratko predstaviti zainteresiranim bralcem družboslovne revije *Teorija in praksa*.

Republika Italija in tudi njen politični sistem se spreminja. Dejstvo, da Italija doživlja in preživlja svojevrsten politični obrat, pa različno odmeva in odseva v različnih izsekih italijanske politične elite. Politična stranka, ki je v Italiji po drugi svetovni vojni že vseskozi na oblasti, pa pogosto brenka na kitaro staro politično glasbo in je premalo odločna tudi pri normativni uveljavitvi novih institucij. V mislih imam seveda italijansko krščansko demokratsko stranko, ki sedaj kakšnih bolj daljnovidnih voditeljev nima: Aldo Moro in Zaccagnini, ki sta svoj čas vnašala nove prvine v italijansko politično življenje, očitno nimata pravih dedičev v italijanski krščanski demokraciji. G. Sartori se s poglobljeno in ostroumno politološko razčlenitvijo ustavlja ob stališčih pomembnejših italijanskih političnih strank do prenove italijanskega političnega sistema. Seveda nas ta ugotovitev ne bi smela zapeljati v zmoto, da je G. Sartori le analitik ravnanj in predlogov posameznih italijanskih političnih strank. Sartorijevo delo se preveša v lastno ocenjevanje možnih institucionalnih inovacij italijanskega političnega sistema. Posebej ga politološko vznemirja vidna nezmožnost upravljanja in vladanja v italijanski družbi: *ingovernabilità all'italiana*, njeni vzroki in pojavnne oblike. Vse to predstavlja izpostavljeni del Sartorijeve analize v obravnavani knjigi. Sartori nam razkriva svoja, na politološki členitvi utemeljena iskanja, zakaj sedanji italijanski politični sistem ne deluje. Naj navržem, da tudi analize italijanskega javnega mnenja, ki so jih izvajale različne italijanske demokopske in statistične institucije (Directa, Makno, SWG), jasno razkrivajo, da »prva« republika znatnemu delu Italijanov ni več povšeči. Čeprav je Italija pomembna gospodarska sila, je italijanski gospodarski čudež, znani »miracolo econo-

mico«, že zdavnaj mrtev. Po presoji G. Sartorija je že skrajni čas, da se italijanski politični sistem spremeni in da se obrne nova stran v političnem sistemu, političnem procesu in v političnem življenju.

Sartori ravna politološko modro, ko v začetek svojih razmišljanj umešča reforme italijanskega volilnega sistema. Prav je tako: na področju institucionalnih sprememb ima volilni sistem vedno izjemno izpostavljeno mesto. Tudi slovenska izkušnja – v dobrem in v slabem – je v tem pogledu zelo poučna. Način, kako voliti in kako »prevesti« volilne glasove v poslanske sedeže, je še kako važen za celotno strukturo političnega sistema. Sartori se posebej pogloblja v možne različice zamišljenega novega italijanskega volilnega sistema in iz svoje politološke optike tudi ne izpušča analize slojevskih sprememb italijanske družbe ter »nagrada« in »kazni«, ki jih volilci na volitvah dodeljujejo z volilnimi rezultati različnim političnim strankam. Avtor je kritičen do (nepriklagenega) proporcionalnega volilnega sistema, ki povzroča drobitve in vodi v politično neobvladljivost italijanske družbe. Zelo zanimiva so Sartorijeva razmišljanja o tem, koliko odstotkov glasov bi morala dobiti politična stranka, da bi prišla v parlament. Gre za vprašanje, ki ga italijanska politološka literatura označuje z izrazom »soglia di esclusione«, nemška pa z nazivom Sperrklause. Evropski standardi o tem so namreč različni (Španija 3%, Švedska 4%, Nemčija 5%, Turčija 10%). Politološki pisec G. Sartori potiska pod politološko povečevalno steklo različne volilne sisteme in se obenem zaveda, da nobena stranka ne bo v parlamentu glasovala za takšen volilni sistem, ki bi ji povzročal politično škodo. Kakor koli je G. Sartori kritičen do (italijanskih) političnih strank, se zaveda moči, ki jih ima vladavina političnih strank – polipov, krvososov (partitocrazia – pivra se zapiše v knjigi Sartoriju). Razumljivo, Sartori ni proti strankarskemu političnemu sistemu. Zaveda se tudi moči parazitske birokracije in analizira institucije italijanskega političnega sistema, ki mu je podlaga ustava »prve republike« iz 1948. leta in ki se v veliki meri vrti v prazno. Kot eden izmed pomembnih poznavalcev italijanskega strankarskega sistema je Sartori zelo pozoren do »demokracije različnih alternativ«, ki že po svoji naravi predpo-

stavlja volilno gibljivost volilnega telesa in v zvezi s tem svobodo volilnih in političnih presoj.

Pomemben delež v Sartorijevem 117 strani obsegajočem delu je posvečen politični stabilnosti, učinkovitosti in legitimosti. S tega zornega kota presoja tudi vlogo institucije predsednika italijanske vlade in odklanja tiste zamisli, ki so šle v smeri neposrednih volitev, ki da naj bi v bodoče veljale za »presidente del consiglio«. Posebno vrednost Sartorijevi knjigi daje analitična vpetost italijanskih političnih institucij (predsednik vlade, parlament, predsednik države) v primerjalno politični sistemski okvir. Ustavlja se namreč ob sorodnih institucijah v ZDA, Franciji, Nemčiji (tudi v Weimarski republiki). Branje knjige kaže Sartorija kot dobrega poznavalca številnih tujih političnih sistemov. Čeprav v nekem smislu Sartorija zelo zanima, kdo je odločujoč dejavnik v »stanza dei buttoni«, kdo je torej tisti, ki pritiska na odločujoče politične gumbе v »palazzo«, vendar njegov pristop ni samo politološko procesualen. Zanima ga tudi normativna narava institucij, ki odločanje omogoča. Vse to prihaja do vidnega izraza tudi v Sartorijevih politoloških premislekih o tem, kakšni naj bodo v prihodnje odnosi med vlado, parlamentom in šefom države. Sartorijevo razumevanje institucij – pa naj se z njim strinjajo ali ne – se ustavlja ob pojmu polpredsedniški sistem, polparlamentarni izboljšani parlamentarizem (il parlamentarismo migliorato), il presidenzialismo alternante). Pomen razčlenjevanja zgoraj omenjenih institucij in sistemov nam ob prebiranju Sartorijevega dela še posebej stopa pred oči, če ne zanamarimo dejstva, da se je v »prvi republiki« zvrstilo ravno petdeset vlad. In kako v prihodnje? Ali bo v domovini Machiavellija ne samo tako, da se bodo zamenjani stari politični obrazi z novimi obrazi, ampak da bodo tudi stare institucije zamenjane z novimi institucijami, da bo Italija prišla do politično sistemsko boljših rešitev. G. Sartori je v tem pogledu v najboljšem primeru zmeren optimist.

Na zadnjih (političnih) volitvah v Italiji 1987. leta je krščanska demokratska stranka dobila 34,3% glasov, socialistična stranka 14,3%, socialdemokratska stranka 2,9% in liberalna stranka 2,1%. Skupno je tako dobil vladajoči »quadripartito« 53,6% gla-

sov. Sodeč po napovedih nekaterih raziskovalnih institutov (Directa, Makno), se utegne volilni delež vladajoče strankarske koalicije na aprilskih volitvah 1992 znižati, in to na račun večjega volilnega deleža republikanske stranke in na novo politično uveljavljenih lig. Ali bo res šle spremenjeni volilni rezultat vplival na to, da se bo začela hitreje oblikovati »druga italijanska republika«?

Pisec G. Sartori je pisal svojo knjigo, zavedajoč se pri tem svojega velikega znanstvenega ugleda in veljave, ki ga ima v Italiji in v svetu. To pa ga je na nekaterih, res sicer redkih mestih, tudi tako zaneslo, da se ni vselej potrudil za argumentacijo svojih stališč. Vendar ta obrobna kritična pripomba nima namena zmanjšati pomena Sartorijevega besedila. Sartorijevo umevanje takšnih pojmov, kot so parlamentarni nadzor, vloga predsednika države in politične posledice njegove neposredne izvolitve, parazitska birokracija, »odprti lov« na ministrske položaje (»caccia alle poltrone«), pomen svobodnih parlamentarnih strelcev (franchi tiratori), izglasovanje konstruktivne nezaup-

nice (voto di sfiducia costruttiva), slabotne vlade (governi di impotenza), imajo kaj povedati tudi slovenskim politologom, ki raziskujejo politične institucije in politične procese v republiki Sloveniji.

Naj prikaz Sartorijeve knjige končam z avtorjevim opozorilom: zarisovati možne scenarije novega (prenovljenega) političnega sistema je vselej povezano z določenim odmerkom razumnega tveganja. In če mi je dovoljeno dodati: kakšno naj bi bilo to tveganje v Italiji? Morda nova politična zapletanja in partitokratska sprenevedanja in odločitev pač glede na oceno, kakšna institucionalna sprememba koristi »naši« politični stranki in kaj z njo zgubi »druga« politična stranka. Seveda pa ocenjujem, da kaj takega za državo, kjer na severu obstoječi politični establishment načenjajo na novo ustanovljene politične lige, na jugu države pa vsaj v treh pokrajinah organizirani kriminal v podobi mafije, camorre ter n'drangete, vsekakor ne bi bilo priporočljivo.

Boštjan Markič

Osrednja družboslovna knjižnica Jožeta Goričarja

Naslov: Ljubljana, Kardeljeva pl. 5
tel. (061) 341-564

Odprtost knjižnice:

	izposoja	skladišče	informacije
ponedeljek	7.30–14.30	7.30–14.30	7.30–14.30
torek–petek	7.30–17.00	7.30–14.30	7.30–14.30
sobota	8.00–13.00		

Julija in avgusta je knjižnica odprta dopoldne, ob torkih tudi popoldne.

Osnovna študijska literatura in referenčno gradivo sta dostopna ves čas delovanja izposoje. Gradivo, shranjeno v skladišču, se lahko naroči po telefonu v dopoldanskem času, dvigne pa kadar koli med delovanjem izposoje.

Vpis:

Knjižnica je odprtega tipa, dostopna vsem zainteresiranim. Obiskovalec se ob prvem obisku vpiše v knjižnico v prostorih izposoje na način, kot ga določajo Pravila ODK JG.

Fond:

- 151.000 enot knjižnega gradiva
- 410 naslovov periodičnih publikacij

Vrste knjižnega gradiva:

- domače in tuje družboslovne knjige
- domače in tuje družboslovne revije
- priročna literatura (leksikoni, enciklopedije, slovarji ipd.)

- domači in tuji časniki
- diplome, magistrska in doktorska dela
- raziskovalne naloge
- drugo

Člani:

Konec leta 1991 je bilo v ODK JG vpisanih 7076 članov.

Struktura članov:

- študentje vseh stopenj in usmeritev na Fakulteti za družbene vede
- pedagoški in raziskovalni delavci Fakultete za družbene vede in Inštituta za družbene vede
- študentje drugih fakultet
- pedagoški in raziskovalni delavci drugih fakultet
- dijaki srednjih šol
- drugi (novinarji, politični delavci, tuji profesorji, itd.)

STORITVE ODK JG:

1. Knjižnica:

a) Izposoja

Knjižnica izposoja knjižnično gradivo uporabnikom na dom ali v čitalnico. Na dom ne izposoja periodike, referenčnega gradiva in čitalniških izvodov, enciklopedij, slovarjev, bibliografij, diplomskih, magistrskih in doktorskih del ter raziskovalnih elaboratov.

Pravne osebe imajo dostop do knjižnega gradiva po medknjižnični izposoji ali po posebnih sporazumih.

Uporabnik si lahko izposodi knjige na dom za mesec dni, v izjemnih primerih se rok izposoje lahko podaljša. Izjemne primere določajo Pravila ODK JG. Za nepravčasno vrnjene knjige knjižnica zaračunava zamudnino po veljavnem ceniku.

b) Medknjižnična izposoja

Omogoča izposoji publikacij in člankov, ki jih ODK JG ali druge knjižnice v Ljubljani nimajo, so pa dostopne drugje v Sloveniji. Stroške medknjižnične izposoje poravnava uporabnik sam. Gradivo, izposojeno po

medknjižnični izposoji, se lahko uporablja samo v čitalnici. V ODK JG sta uporabnikom na razpolago dve čitalnici, študijska in revijalna.

Mednarodno medbibliotečno izposajo ima Narodna in univerzitetna knjižnica (NUK) v Ljubljani.

c) Izobraževanje uporabnikov

Na začetku vsakega novega študijskega leta organiziramo za študente I. letnika FDV predavanje, na katerem jih seznanimo z osnovnimi informacijami o ODK JG in o tem, kako lahko sami poiščejo strokovno literaturo s pomočjo katalogov.

Večkrat letno nas obiščejo tudi organizirane skupine dijakov (predvsem IV. razredov srednjih šol) iz vse Slovenije, ki jih seznanimo s storitvami, ki jih uporabnikom daje ODK JG.

2. SPECIALIZIRANI INDOK CENTER

a) Retrospektivne poizvedbe

Specializirani INDOK center za družboslovje izdeluje po naročilu uporabnikov retrospektivne poizvedbe po:

- lastnih podatkovnih zbirkah
- tujih podatkovnih zbirkah, dostopnih preko Računskega centra Univerze v Ljubljani
- tujih podatkovnih zbirkah, dostopnih preko Inštituta informacijskih znanosti v Mariboru
- tujih podatkovnih zbirkah na CD ROM-ih
- tujih podatkovnih zbirkah na disketah

b) Selektivna diseminacija informacij

Uporabniki lahko naročijo SDI profile glede na svoja interesna področja. Specializirani INDOK center naredi SDI profile 4-krat letno na lastnih podatkovnih zbirkah.

c) Signalne informacije

Na željo uporabnikov ODK JG redno pošilja signalne informacije iz strokovne periodike, ki je v našem fondu.

d) Bilteni

- bilten novosti ODK JG
- V vsaki številki revije Teorija in praksa ODK JG objavlja seznam novo nabavljene literature za posamezna strokovna področja, ki jih pokriva s svojim fondom
- bilten diplom, magisterijev in doktoratov

Vsakoletni bilten vsebuje pregled diplom, magisterijev in doktoratov, ki so jih kandidati zagovarjali od ustanovitve Fakultete za družbene vede – leta 1963 – pa do konca preteklega leta. V biltenu lahko najdete tudi nekaj magisterijev in doktoratov, ki so jih kandidati obranili na drugih fakultetah oz. univerzah, pa so jih ODK JG poklonili. Za iskanje po biltenu nam služijo kazala: avtorsko, deskriptorsko in kazalo mentorjev.

– bilten tematskih števil domačih in tujih revij

Vsakoletni bilten tematskih števil revij, ki so naročene v ODK JG. Razvrščen po abecedi naslovov revij. Za iskanje po biltenu nam služi deskriptorsko kazalo.

– bilteni retrospektivnih poizvedb

Večino retrospektivnih poizvedb (razen zelo specifičnih) naredimo v dveh izvodih, tako da je eden vedno na razpolago uporabnikom v »Biltenu RP«. Sedaj imamo že 37 takih biltenov, ki jih uporabljajo predvsem študentje FDV za pripravo ustnih nastopov in seminarskih nalog.

e) Izdelava bibliografij

V Specializiranem INDOK centru izdelujemo bibliografije posameznih avtorjev in po posebnem dogovoru tudi bibliografije za določena strokovna področja.

f) Izobraževanje uporabnikov

Za študente višjih letnikov FDV (v sodelovanju z nosilci posameznih predmetov) organiziramo vsako leto predavanja o informacijskih virih, ki jih bodo potrebovali pri izdelavi diplomske naloge in morebitnem nadaljnem študiju (bilteni, domače in tuje baze podatkov, dostopne v ODK JG, informacije o sorodnih knjižnicah in INDOK centrih v Sloveniji, itd.).

VIRI INFORMACIJ:

1. KATALOGI

a) ABECEDNO-IMENSKI KATALOG (AIK):

urejen po abecedi priimkov individualnih avtorjev in po imenu korporativnih avtorjev ter po abecedi naslovov anonimnih del (več kot trije avtorji, zborniki, kongresne publikacije).

b) SISTEMATSKI KATALOG (UDK):

urejen po sistemu univerzalne decimalne

klasifikacije. V predalih oz. tiskanem priložniku uporabnik poišče željena gesla, urejena po abecednem vrstnem redu z navedenimi UDK vrstilci.

c) KATALOG DIPLOMSKIH, MAGISTRSKIH IN DOKTORSKIH DEL:

urejen po abecedi priimkov avtorjev.

d) KATALOG RAZISKOVALNIH NALOG:

urejen po abecedi priimkov avtorjev.

e) NASLOVNI KATALOG:

urejen po naslovih monografskih publikacij.

f) CENTRALNI KATALOG TUJIH DRUŽBOSLOVNIH KNJIG V SLOVENIJI:

urejen po abecedi priimkov avtorjev oziroma po abecedi naslovov anonimnih del.

2. RAČUNALNIŠKE BAZE PODATKOV

a) LASTNA PODATKOVNA ZBIRKA

– baza podatkov o člankih

– baza podatkov o monografijah

– baza podatkov o sestavkih

– baza podatkov o diplomah, magisterijih in doktoratih

– baza podatkov o raziskovalnih nalogah

– baza podatkov o bibliografiji delavcev in sodelavcev FDV

– baza podatkov o tematskih številkah revij.

Podatkovna zbirka je konec leta 1991 vsebovala okrog 64.000 bibliografskih zapisov.

Podatkovne zbirke ODK JG so dostopne preko Računskega centra Univerze v Ljubljani (zbirki SOCC in SOCM) in preko inštituta za informacijske znanosti v Mariboru (zbirka SOCSIC).

Za dostop do podatkovne zbirke se je treba dogovoriti z delavci ODK JG.

b) TUJE PODATKOVNE ZBIRKE

– DOSTOPNE PREKO RAČUNSKEGA CENTRA UNIVERZE V LJUBLJANI:

1. SERIJE – katalog serijskih publikacij Univerze v Ljubljani

2. BIB – bibliografija delavcev Univerze v Ljubljani

3. ZBIRKE – podatki o zbirkah na RCU

4. CDZBIRKE – podatki o zbirkah na CD ROM-ih in disketah

5. EDC (CEK) – zbirka Evropskega dokumentacijskega centra

6. EKONC (CEK) – ekonomske vede (članki)

7. EKONM (CEK) – ekonomske vede (monografije)

8. SOCC (ODKJG) – družbene vede (članki)

9. SOCM (ODKJG) – družbene vede (monografije)

10. EDUCAC (ODKJG) – pedagogika, izobraževanje (članki)

11. EDUCAM (ODKJG) – pedagogika, izobraževanje (monografije)

12. MONUDOC (CTK) – varstvo spomenikov in objektov

13. ICONDA (CTK) – graditeljstvo

14. COMPENDEX (CTK) – tehnika, tehnologija

15. SAIDCEL (ISKRA) – elektrotehnika

16. INSPEC (ISKRA) – fizika, elektrotehnika, informatika

17. USTAVNO (US RS) – praksa ustavnega sodišča

18. SPORTDOK (FTK) – telesna vzgoja, šport (monografije)

19. SPORTDOKC (FTK) – telesna vzgoja, šport (članki)

20. SDJV (IJS) – jedrska varnost

21. MFOOD (ŽT) – živilska tehnologija

22. ZOOTM (ŽT) – živinoreja

23. SAIDCGR (CTK) – graditeljstvo

24. INSPECTHES (ISKRA) – tezaver za zbirko INSPECT

25. PACLANKI (PF) – vzgoja, izobraževanje, pedagogika (članki)

26. PAKNJIGE (PF) – vzgoja, izobraževanje, pedagogika (monografije)

27. AGR BIBL (BF) – agronomija

28. FERDIPL (FE) – diplome s področja elektrotehnike, računalništva

29. KIS-BIBLIO (KIS) – kmetijstvo

30. GEOFFM (FF) – geografija (monografija)

31. GEOFFC (FF) – geografija (članki)

Od vseh naštetih zbirk so javno dostopne le prve štiri, za iskanje po drugih pa se je treba z njihovimi lastniki dogovoriti za šifro, ki nam omogoča iskanje.

– DOSTOPNE PREKO INŠTITUTA ZA INFORMACIJSKE ZNANOSTI V MARIBORU:

Podatkovne zbirke, dostopne preko IZUMA, so javno dostopne vsem uporabnikom, ki imajo uporabniško ime in šifro za ATCLASS. Na ATCLASS-u je dostopnih 17 baz:

1. DATAINDEX – Database Index
2. YUBIB – Yugoslav Bibliographic Database
3. ISDS – International Serials Data System
4. BI – Biomedicina Yugoslavica
5. EKOSIC – Economy
6. BIOS – Biomedicina Slovenica
7. TEKS – Textile
8. INES – Hazardous Chemicals
9. EDUCA – Training, Education and Pedagogics
10. SOCSIC – Sociology, Political Sciences and Journalism
11. JUPRUS – Practice of Yugoslav Constitutional Courts
12. BASAM – Self-management
13. JUS – Yugoslav standards and technical regulations
14. WASTE – Waste Management
15. CRIM – Criminology
16. METADEX – Metals abstracts/Alloys Index
17. ISO/IEC – International standards

Če želite SAMI iskati po bazah podatkov, ki so dostopne preko Računskega centra Univerze Ljubljana ali preko Inštituta za informacijske znanosti v Mariboru, morate imeti terminal ali osebni računalnik priključen na omrežje ter ustrezno šifro za dostop do RCU LJ in IZUM MB.

– TUJE PODATKOVNE ZBIRKE NA CD ROM-ih:

– SOCIOFILE (Sociological Abstracts)
področja: sociologija in sorodne discipline (antropologija, politične vede, filozofija, socialna psihologija, demografija, družbeno planiranje, socialna politika, itd.) vsebuje: bibliografski opisi in abstrakti člankov iz pribl. 1600 revij, ki izhajajo v 30 jezikih v 55 deželah; bibliografski opisi disertacij s področja sociologije in sorodnih disciplin

obdobje: od leta 1974 dalje
jezik: angleščina
ažuriranje: 4 krat letno

– SOCIAL SCIENCE CITATION INDEX
ODK JG od leta 1987 dalje sofinancira SSCI, ki ga ima Centralna ekonomska knjižnica (prej v tiskani obliki, od leta 1988 dalje pa na CD ROMu).

področja: družbene vede
vrsta zbirke: bibliografska
obdobje: od leta 1988 dalje
jezik: angleščina

– PAIS INTERNATIONAL (Public Affairs Information Service)

V letu 1992 je ODK JG naročila še eno tujo podatkovno zbirko na CD ROMu – PAIS INTERNATIONAL:

področja: sodobna družbena, ekonomska in politična problematika
vrsta zbirke: bibliografska
jezik: angleščina
ažuriranje: 4 krat letno

– TUJE PODATKOVNE ZBIRKE NA DISKETAH:

– CURRENT CONTENTS (Social & Behavioral Sciences)

področja: družbene vede
vrsta zbirke: bibliografska
jezik: angleščina

dopolnjevanje: vsakih 14 dni

V revijski čitalnici sta uporabnikom na voljo računalnik in tiskalnik, ki jim omogočata samostojno iskanje in izpisovanje poizvedb, narejenih po bazah podatkov, ki so dostopne preko Računskega centra Univerze v Ljubljani, Inštituta za informacijske znanosti v Mariboru in na CD ROM-ih ter disketah.

Pripravili: Jelka Kastelic in Breda Popovič

bibliografija knjig in člankov

Iz dokumentacije Osrednje družboslovne knjižnice Jožeta Goričarja

OBČA SOCIOLOGIJA. POSEBNE SOCIOLOGIJE

BLALOCK Hubert M.: *Understanding Social Inequality: Modeling Allocation Processes*. Newbury Park; London: Sage, 1991

CRACKING the Cultural Consensus.
Society, 29(1991)1 (tematska številka)

CONSUMER Protection Issues.
Journal of Social Issues, 47(1991)1 (tematska številka)

DIVIDED Knowledge: Across Disciplines, Across Cultures.
Newbury Park; London: Sage, 1991

ETHNISCHE Identitaet und transnationaler Staat.
Oesterreichische Zeitschrift fuer Politikwissenschaft, (1991)4 (tematska številka)

GOLDBERG Robert A.: *Grassroots Resistance: Social Movements in Twentieth Century America*. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, 1991

»INVESTISSEMENT-travail« et developement.
Revue Tiers-monde: Croissance. Developpement. Progres., 32(1991)127 (tematska številka)

LONE Parenthood: Coping with constraints and making opportunities. New York; London: Harvester Wheatsheaf, 1991

MACRO-Micro Linkages in Sociology. Newbury Park; London: Sage, 1991

NEW DIRECTIONS in Conflict Theory: Conflict Resolution and Conflict Transformation. London; Newbury Park: Sage, 1991

PRISPEVKI Talcotta Parsonsa k razvoju sociološke teorije.
Družboslovne razprave, 8(1991)11 (tematska številka)

PROFESSIONS en mutation.
Revue française de sociologie, 32(1991)2 (tematska številka)

RECONSTRUCTIONS de la sociologie française (1945-1960).
Revue française de sociologie, 32(1991)3 (tematska številka)

SOCIAL Selves: Theories of the Social Formation of Personality.
Current Sociology, 39(1991)3 (tematska številka)

SOCIJALNOEKOLOŠKI aspekti ruralnog razvoja.
Sociologijasela, 28(1991)109-110 (tematska številka)

TALCOTT Parsons: Theorist of Modernity. London; Newbury Park: Sage, 1991

TAYLOR-Gooby Peter: *Social Change, Social Welfare and Social Science*. New York; London: Harvester Wheatsheaf, 1991

THE SOCIOLOGY of Health and Illness.
Current Sociology, 39(1991)2 (tematska številka)

THEORIE du sujet et theorie sociale.
Homme et la societe, 25(1991)3 (tematska številka)

POLITIČNE VEDE

DANZIGER James N.: *Understanding the Political World: An Introduction to Political Science*. New York; London: Longman, 1991

HOBBS Issue.
History of Political Thought, 11(1990)4 (tematska številka)

SCHLESINGER Philip: *Media, State and Nation: Political Violence and Collective Identities*. London; Newbury Park: Sage, 1991

SPECIAL Issue on Contemporary Disputes on Justice and The Paradoxes Liberalism, Democracy and Moral Community.

Praxis International, 11(1991)3 (tematska številka)

ZIVILISATIONSVERLUST.
Prokla, 21(1991)85 (tematska številka)

POLITIČNI SISTEMI

BENE pubblico, bene comune.
Democrazia e diritto, 31(1991)5-6 (tematska številka)

MacSWEENEY Dean: *American Political Parties: The Formation, Decline and Reform of the American Party System*. London; New York: Routledge, 1991

SPECIAL Edition on Eastern Europe.
European Sociological Review, 7(1991)3 (tematska številka)

SYMPOSIUM: Whither Public Policy? Liberalism, Conservatism, and Social Change.
Policy Studies Review, 10(1991)1 (tematska številka)

THE SOVIET Union, 1991.
Current History, 90(1991)558 (tematska številka)

VOICES from a Bygone Land: East German Perspectives Before German Unity.
Praxis International, 11(1991)1 (tematska številka)

MEDNARODNI POLITIČNI ODNOSI

AFTER the War.
Foreign Affairs, 70(1991)2 (tematska številka)

THE CHINA Challenge. *American Policies in East Asia*.
Proceedings, 38(1991)2 (tematska številka)

THE NEW Europe. *Revolution in Est-West Relations*.
Proceedings, 38(1991)1 (tematska številka)

COGNITIVE processing of Media.

Communication Research, 18(1991)5 (tematska številka)

FOWLER Roger: Language in the News: Discourse and Ideology in the Press. London; New York: Routledge, 1991

DRUŽBOSLOVNA METODOLOGIJA

DEVELLIS Robert F.: Scale Development: Theory and Applications. Newbury Park; London: Sage, 1991

EXPERIENCING Fieldwork: An Inside View of Qualitative Research. Newbury Park; London: Sage, 1991

FILOZOFIJA

APPLIED Philosophy. London; New York: Routledge, 1991

MANAGEMENT. ORGANIZACIJSKE VEDE. MARKETING

CHISNALL Peter M.: The Essence of Marketing Research. New York; London: Prentice Hall, 1991

EUROPE after 1992: A new Convergence?

Work Employment and Society, 5(1991)4 (tematska številka)

SPECIAL Issue on Interpreting Organizational Leadership.

Organization Studies, 12(1991)4 (tematska številka)

PSIHOLOGIJA

GREENWOOD John D.: Relations and Representations: An Introduction to the Philosophy of Social Psychological Science. London; New York: Routledge, 1991

LESKO Nayne A.: Readings in Social Psychology: General, Classic, and Contemporary Selections. Boston; London: Allyn and Bacon, 1991

MILBURN Michael A.: Persuasion and Politics: The Social Psychology of Public Opinion. Pacific Grove, California: Brooks-Cole Publishing Co., 1991

THE PSYCHOLOGICAL origins of the Gulf war and recession.

Journal of Psychohistory, 19(1991)1 (tematska številka)

EKONOMIJA. MEDNARODNO GOSPODARSTVO

HAILSTONES Thomas J.: Contemporary Economic Problems and Issues. Cincinnati, Ohio; Dallas: South-Western Publishing: College Division, 1991

ISAAK Robert A.: International Political Economy: Managing World Economic Change. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1991

SEARCHING for Security in a Global Economy. Daedalus, 120(1991)3 (tematska številka)

VOJAŠKE VEDE. OBRAMBOSLOVJE

PSYCHOLOGICAL Dimensions of War. Newbury Park; London: Sage, 1990

ZNANOST. TEHNOLOGIJA. EKOLOGIJA

EKOLOGIJA i sociologija.

Revija za sociologiju, 22(1991)1-2 (tematska številka)

LES TECHNIGUES. Enjeux humains et sociaux.

Cahiers Vilfredo Pareto, 29(1991)91 (tematska številka)

QUANTUM Implications: Essays in Honour of David Bohm.

London; New York: Routledge, 1987

WESTRUM Ron: Technologies and Society: The Shaping of People and Things. Belmont, Ca.: Wadsworth Publishing Company, 1991

YEARLEY Steven: The Green Case: A Sociology of Environmental Issues, Arguments and politics. London: Harper Collins Academic, 1991

UMETNOST. KULTURA. JEZIKOSLOVJE

EXPLORATIONS in Critical Social Science.

Theory Culture and Society, 8(1991)4 (tematska številka)

NEW PERSPECTIVES on Linguistic Etiquette.

International Journal of the Sociology of Language, (1991)92 (tematska številka)

YIDDISH - The Fifteenth Slavic Language. A Study of Partial Language Shift from Judeo-Sorbian to German.

International Journal of the Sociology of Language, (1991)91 (tematska številka)

VZGOJA. IZOBRAŽEVANJE

PER la riforma. Idee sulla scuola secondaria superiore.

Critica marxista, 29(1991)4-5 (tematska številka)

RELIGIJA

JEUNES et socialisation religieuses.

Social Compass, 38(1991)4 (tematska številka)

ETNOGRAFIJA. ANTROPOLOGIJA

STIGMA and Social Interaction.

Journal of Contemporary Ethnography, 20(1991)3 (tematska številka)

UDK 324-051 (497.12)

TOŠ, dr. Niko: Ideološke orientacije volilnega telesa
Teorija in praksa, Ljubljana 1992, Let. XXIX, št. 3-4, str. 211

Avtor prikaže obravnavo ideološke konceptualizacije politike v novejši družboslovni raziskovalni literaturi. Pri tem se posebej opre na Barnes, Kaasejevo študijo »Political Action«. V nadaljevanju prikaže rezultate lastnih empiričnih raziskav v zvezi z levo-desno orientacijo na slovenskih vzorcih. Poda pa tudi pogled na rezultate mednarodne komparativne raziskave »Political Culture and Economic Orientations in Middle and East States During the Transition to Democracy«, v kateri sodeluje tudi Slovenija.

Ob uporabi operacionalizacije, uporabljene v evropskih raziskavah se pokaže, da populaciji polnoletnih prebivalcev Slovenije opredeljevanje na lestvici levo-desno povzroča več težav, kot to kažejo zahodnoevropske meritve. Več kot tretjina respondentov se na lestvici ne uvrsti; uvrščeni pa se razporejajo bolj levo kot desno. Avtor v prispevku nakaže povezanost med levo-desno samoopredelitvijo ter identifikacijo s političnimi strankami oz. v kontekstu vrednot. Levo opredeljeni respondenti se opredeljujejo predvsem za stranke socialdemokratskega loka oz. liberalne stranke in pretežno izražajo liberalna vrednotenja – in obratno.

UDK 324-051 (497.12)

TOŠ, dr. Niko: Ideological Orientations of the Voting Body
Teorija in praksa, Ljubljana 1992, Vol. XXIX, No. 3-4, pg. 211

The author presents the discussion regarding the ideological conceptualization of politics in recent sociological research literature. He relies mostly on the work of Barnes/Kaase's study Political Action. He then presents the results of his own empirical research in connection with the left-right orientation in Slovenian samples. He also presents the results of an international comparative study Political Culture and Economic Orientations in Middle and East States During the Transition to Democracy, which also includes Slovenia.

After applying an operationalization which was also used in European research, he demonstrates that the population of voting age Slovenians cannot without difficulty be located on a scale of left-right, as was done in European measurements. More than a third of the respondents cannot be placed on the scale; while those that do are distributed more on the left than on the right. The author demonstrates a connection between the left-right self-placement and the identification with a political party, i. e. with a context of values. Respondents that place themselves as left are above all supporters of parties of a socialdemocrat or liberal persuasion and express liberal values – and vice versa.

UDK 338.246.025.88 (497.12)

BOHINC, dr. Rado: Lastninska reforma v Sloveniji
Teorija in praksa, Ljubljana 1992, Let. XXIX, št. 3-4, str. 225

Avtor analizira dosedanje zamisli lastninske reforme v Sloveniji: politične vidike, temeljne pristope, pravne vidike ter podaja predlog za zakonsko ureditev lastninskega preoblikovanja podjetij. Prepričan je, da privatizacija ne sme pomeniti novega odtegotovanja sredstev iz gospodarstva, ampak vzpodbuditi dodatna vlaganja (dokapitalizacija). Ključno je vprašanje upravljanja po kapitalskih načelih. To se uvede že s formalnim preoblikovanjem družbenih (samoupravnih) podjetij v kapitalske družbe, pridobi pa pomen s prevzemom nadzornega paketa na podlagi dokapitalizacije, ko so izpolnjeni pogoji zahtevnih limitov. Zakon naj bi uredil upravljanje za kapitalske družbe brez lastnika tako, da bi bilo obvezno vključevanje večina zunanjih strokovnjakov z liste strokovnjakov, ki jo potrdi nevladna institucija (gospodarska zbornica), v organih družbe, kot sta skupščina in upravni odbor. Projekt bo učinkovit ob hkratnem sprejemanju vseh obravnavanih zakonov.

UDK 338.246.025.88 (497.12)

BOHINC, dr. Rado: Ownership Reform in Slovenia
Teorija in praksa, Ljubljana 1992, Vol. XXIX, No. 3-4, pg. 225

The author analyses ownership reforms which have up till now appeared in Slovenia: political aspects, basic approaches, legal aspects and gives a suggestion of a legal arrangement of ownership reform of enterprises. He is convinced that privatization must not bring about further withdrawal of resources from the economy but must instigate additional investment (further capitalization). The basic question faced is one of management on capital principles. This is already achieved with a formal restructuring of social (selfmanaged) enterprises into capital enterprises and is further instigated by the takeover of the control parcel on the basis of further capitalization, where the conditions of necessary limits are met. The law should regulate management for capital enterprises without an owner in such a fashion, that it would be obligatory to include the majority of outside experts from a list of experts, confirmed by a nongovernment institution (Trade Council) in the bodies of the enterprise such as its council and board of management. The project will be efficient in case of a simultaneous passing of all relevant laws.

UDK 321.7:316.342 (497.1)

GOATI, dr. Vladimir: »Večinska demokracija« v postkomunističnih večnacionalnih državah
Teorija in praksa, Ljubljana 1992, Let. XXIX, št. 3–4, str. 238

Po zlomu starega režima 1989 se je v jugoslovanskih republikah začel proces intenzivnega institucionalnega preoblikovanja. V kratkem času je bil model »diktature proletariata« zamenjan z modelom »večinske demokracije«. Republiški zakonodajalec ni upošteval, da so vse jugoslovanske republike, razen Slovenije, socialno in kulturno heterogene in da »večinska demokracija« nujno vodi v zapostavljanje manjšin (nacionalnih, religioznih, kulturnih). Prav to se je zgodilo v omenjenih republikah, manjšine pa so na to odgovorile z »alergično reakcijo«, ki se kaže v politični neudeležbi ali celo v nasilnem zavračanju novih političnih institucij. Gledano v celoti, je neustreznost modela demokracije povečala napetost med narodi in med šestimi jugoslovanskimi republikami in s tem pospešil razpad Jugoslavije.

UDK 321.7:316.342 (497.1)

GOATI, dr. Vladimir: "Majority Democracy" in Postcommunist Multinational States
Teorija in praksa, Ljubljana 1992, Vol. XXIX, No. 3–4, pg. 238

After the fall of the old regime in 1989, Yugoslav republics have witnessed the process of an intensive institutional restructuring. In a short time, the model of "dictatorship of the proletariat" was replaced with the model of "majority democracy". The republican legislator did not take into account that all Yugoslav republics, with the exception of Slovenia, are socially and culturally heterogeneous and that as a result "majority democracy" necessarily leads to the negligence of minorities (national, religious, cultural). This is precisely what happened in these republics, to which the minorities answered with an "allergic reaction", manifested in political nonparticipation or even in violent rejection of new political institutions. From a holistic perspective, the inadequate model of democracy heightened the tensions between nations and among the six Yugoslav republics and as a result accelerated the disintegration of Yugoslavia.

Kirn, dr. Andrej: Konflikti med ekonomijo in naravo
Teorija in praksa, Ljubljana 1992, Let. XXIX, št. 3-4, str. 264

Ekološka kriza je v bistvu kriza človekovih odnosov s svojim fizičnem okoljem, z biosfero. Ta kriza pa se izraža v različnih oblikah teoretične in praktične zavesti. Ni še zadovoljivo raziskan status narave v različnih znanstvenih disciplinah. Takšen ali drugačen pojem narave ima še zlasti v ekonomski znanosti (ne)posredne ekološke implikacije. Moderno nasprotje med naravo in ekonomijo je v zametku izrazil že sv. Avgustin z razlikovanjem med »valor naturalis« in »valor usualis«. Popolnoma pa se je to nasprotje uveljavilo šele v prevladujoči blagovni produkciji v obliki nasprotja med uporabno in menjalno vrednostjo. Teoretsko je narava v ekonomski teoriji marginalizirana s prevlado dela kot izvorom vrednosti. Moderne zasnove te paradigme najdemo pri Johnu Locku. Danes se ta paradigma umika teoretski in praktični rehabilitaciji ekonomskega in eksistenčno-ekološkega pomena narave. Avtor se dotakne še tržno-etičnega problema medgeneracijske porazdelitve naravnih virov in možnosti tržnega mehanizma za preprečevanje onesnaženja. V obeh primerih trg ne more zadovoljivo rešiti problemov. Socialno-tržno gospodarstvo je na poti, da se preoblikuje v socialno-ekološko tržno gospodarstvo.

Kirn, dr. Andrej: Conflictuality Between the Economy and Nature
Teorija in praksa, Ljubljana 1992, Vol. XXIX, No. 3-4, pg. 264

The ecological crisis is in its essence the crisis of human relations with the physical environment, the biosphere. This crisis manifests itself in various forms of theoretical and practical consciousness. The status of nature in various scientific disciplines is not adequately researched. The type of concept of nature has very direct ecological implications above all in the science of economy. The modern antagonism between nature and economy has in embryonic form been articulated by Saint Augustine, with his distinction between »valor naturalis« and »valor usualis«. It has become manifestly apparent only with the assertion of commodity production in the form of the antagonism between use and exchange value. Theoretically, nature was in economic theory marginalized with the domination of work as the source of all value. We discover modern conceptions of this paradigm in John Locke. Today, this paradigm is losing its importance in the face of a theoretical and practical rehabilitation of the economic and existential-ecological importance of nature. The author also calls attention to the market-ethical problem of the intergenerational redistribution of natural resources and the possibilities of a market mechanism for the prevention of pollution. In both cases, the market cannot satisfactorily resolve the problems. A social-market economy is emerging, to be reformed into a social-ecological market economy.

UDK 331.106.24 (497.12)

**KRESAL, Katarina: Nekatera vprašanja sistema kolektivnih pogodb pri nas
Teorija in praksa, Ljubljana 1992, Let. XXIX, št. 3-4, str. 324**

Razprava prikazuje nov sistem kolektivnih pogodb, ki je sledil po zakonu o delovnih razmerjih iz leta 1990. Raziskava je bila zaključena januarja 1991, zato obsega le opis in analizo prvega začetnega obdobja sklepanja kolektivnih pogodb. Zaradi celostne predstave našega novega sistema in njegove umestitve v obstoječi evropski sistem kolektivnih pogodb, je analiza pozitivnopravne ureditve in prakse dopolnjena s primerjavo nekaterih tujih ureditev in splošnimi teoretičnimi spoznanji o kolektivni pogodbi. Naš sistem kolektivnih pogodb in njegovo uveljavljanje se izgrajuje počasneje kot je bilo sprva pričakovati, kar vse je posledica preveč odprtih vprašanj po spremembi družbenopolitičnega sistema; kolektivne pogodbe je težko vgraditi v obstoječi sistem družbene lastnine.

UDK 331.106.24 (497.12)

**KRESAL, Katarina: Some Questions Concerning Our System of Collective Contracts
Teorija in praksa, Ljubljana 1992, Vol. XXIX, No. 3-4, pg. 324**

The discussion presents a new system of collective contracts which ensued from the law on labor relations from 1990. Research was finalized in January 1991 which is why only a description and an analysis of the first, initial period of closing collective contracts is included. For a holistic picture, the presentation of our new system and its placement in the existing European system of collective contracts, the analysis of the positive legal regulation and practice, is supplemented with a comparison of some foreign arrangements as well as with basic theoretical perceptions concerning collective contracts. Our system of collective contracts and its assertion are being completed at a slower pace than was expected initially, as a result of too many open questions after the change in the sociopolitical system; it is difficult to incorporate collective contracts into the existing system of social ownership.

UDK 331.5:613

KLAJNŠČEK, Ciril: Zdravje, brezposelnost in politika zaposlovanja
Teorija in praksa, Ljubljana 1992, Let. XXIX, št. 3-4, str. 336

Avtor s konceptualizacijo in modeliranjem zveze med brezposelnostjo, zdravjem in politiko zaposlovanja ponuja strokovne osnove za širši akcijsko raziskovalni in socialno-politični projekt, s pomočjo katerega bi politika zaposlovanja postala nezamenljiv (so)konstitutivni element nacionalne politike promocije zdravja. Zdravje je v njem razumljeno v svoji multidimenzionalni, bio-psiho-socio-ekološki determiniranosti, naraščajoča, s strukturalno družbeno krizo pogojena brezposelnost pa kot zdravje ogrožujoči faktor.

UDK 331.5:613

KLAJNŠČEK, Ciril: Health, unemployment and employment policy
Teorija in praksa, Ljubljana 1992, Vol. XXIX, No. 3-4, pg. 336

With the conceptualization and modelling of the link between unemployment, health and employment policy the author is offering a scientific basis for a broader action research and socio-political project. With the help of such a project, the employment policy would become an unexchangeable constitutive element of national health promotion policy. Within the project, health is understood multidimensionally, as bio-psycho-socio-ecologically determined, while unemployment, determined by structural crisis is understood as a health threatening factor.

UDK 342.534

**FINK HAFNER, dr. Danica: Determinante glasovalnega obnašanja poslancev
Teorija in praksa, Ljubljana 1992, Let. XXIX, št. 3-4, str. 347**

Prispevek najprej povzema ključne ugotovitve raziskav o dejavnikih odločanja poslancev v tujih parlamentih. Podrobneje so predstavljeni najpogostejši raziskovalni pristopi pri proučevanju policy akterjev v zakonodajnem procesu ter osnovne značilnosti policy akterjev v procesu oblikovanja poslanskih odločitev v modernih parlamentih. Gre za naslednje dejavnike: volilci, poslanci (formalne in neformalne komunikacije med poslanci v legislativnih telesih), vodstva političnih strank, predsedniki skupčinskih odborov in komisij, interesne skupine, izvršna oblast, parlamentarno osebje, množični mediji ter parlamentarna gradiva in informacije (branje, poslušanje). Zaključni del članka zajema razmislek o metodoloških postopih, ki bi bili primerni za proučevanje akterjev zakonodajnega procesa v slovenski skupščini. Avtorica se zavzema za prilagoditev metodologije specifičnim kontekstualnim pogojem in značilnostim predmeta preučevanja ter za postopen razvoj raziskovanja poslanskega obnašanja od ravnih monografij, prek komparativnih raziskav do posploševalnih meta-analiz.

UDK 342.534

**FINK HAFNER, dr. Danica: The Determinants of Members of Parliament Voting Behaviour
Teorija in praksa, Ljubljana 1992, Vol. XXIX, No. 3-4, pg. 347**

The paper primarily summarizes the major findings in research on factors of (influencing) decision-making of representatives in foreign parliaments. The most common research approaches in policyactors studies in the legislative process, as well as basic characteristics of policy-actors in the process of forming representatives decisions in contemporary parliaments, are presented in more detail. The following factors are being discussed—constituents, representatives (formal and informal communication among representatives in legislative bodies), political party leaderships, chairmen of parliamentary boards and commissions, interest groups, executive power, parliamentary staff, mass media, parliamentary material and information (reading, listening). The conclusion of the article encompasses a contemplation on the methodological approaches suitable for studying actors in the legislative process in the Slovene Parliament. The author(ess) strives for an adaptation of methodology to specific contextual conditions and characteristics of the studied subject as well as for a gradual development of research of representative behaviour from a monographic level, from a comparative research towards a generalizing metaanalyses.

SODELAVCEM TEORIJE IN PRAKSE

V želji po grafični enotnosti oblike prispevkov in njeni skladnosti z mednarodnimi revialnimi standardi prosi uredniški odbor Teorije in prakse sodelavce, da upoštevajo naslednja navodila pri strokovnih in znanstvenih prispevkih:

1) Prispevke v dveh izvodih pošiljajte na naslov: Uredništvo Teorije in prakse, Kardeljeva ploščad 5, 61000 Ljubljana.

2) Znanstveni in tehni strokovni prispevki naj ne presegajo 15–20 strani (s 30 vrsticami na stran z dvojnim razmakom med vrsticami); pogledi, glose, komentarji in publicistični zapisi naj obsegajo do 10 strani; recenzije do 5 strani.

3) Vsak prispevek naj ima na posebnem listu naslovno stran, ki vsebuje ime in priimek avtorja, naslov prispevka, akademski in strokovni naziv ter točen naslov ustanove, kjer avtor dela.

4) Znanstveni in strokovni prispevki morajo imeti še angleški naslov; opremljeni naj bodo s povzetkom do 150 besed v slovenščini in po možnosti tudi v angleščini.

5) Vrstni red znanstvenih in strokovnih prispevkov naj bo naslednji: naslovna stran (ločeno), tekst, opombe, seznam literature v predpisani obliki.

6) Tabele naj bodo natipkane v besedilu prispevka, kamor sodijo. Sheme, diagrami, grafikoni morajo biti izdelani ločeno od besedila in vsak na posebni strani ter oštevilčeni po vrstnem redu pojavljanja v besedilu z označenimi mesti v besedilu, kamor sodijo.

7) Seznam literature uredite po abecednem redu priimkov avtorjev (pri anonimnih delih pa velja abecedni red naslova dela). Predvidena oblika seznama:

a) Knjiga: priimek in ime avtorja, leto izdaje, naslov, kraj, založba. Primer: Smolnikar Tone (1983): Migracije, Ljubljana, Delavska enotnost.

b) Članki v reviji. Primer: Zaletel Franc, (1984): Nova sociološka paradigma. Teorija in praksa, 23(8), str. 70–86.

c) Prispevki v zbornikih: Podkrajšek Stane (1988): Neformalne dejavnosti in prostorski razvoj. jV: Kregar Peter et. al., Neformalno delo. Ljubljana, Delavska enotnost. Str. 33–82.

8) Vključevanje referenc v tekst; če gre za točno navedbo, ki vključuje tudi stran, uporabite (Torkar, 1981:63), če pa gre za splošno opozorilo na avtorja in delo (Premrl, 1985).

9) Uredništvo uporablja za prispevke anonimni recenzentski postopek (brez navajanja avtorja in institucije). Avtor prispevka lahko zahteva od uredništva, da ga seznanijo z vsebino splošnih in konkretnih pripomb recenzenta.

10) Zaradi tehničnih razlogov prosimo avtorje, da se izogibajo zapletenim matematičnim izrazom ali uporabi simbola v drugih črkopisih (npr. grške črke).

11) Prispevkov ne vračamo.

POPRAVEK:

Stavek v prispevku Andreja Kirna Vzpon in kriza ideje napredka, Tip št. 12/91, str. 1412, se pravilno glasi: Za Nietzscheja je vse večno, nenastalo in ne gre za krožna gibanja znotraj oboda. Nietzsche svari, da bi se ...

contents

ARTICLES, DISCUSSIONS

NIKO TOŠ: Ideological Orientations of the Voting Body	211
RADO BOHINC: Ownership Reform in Slovenia	225
VLADO GOATI: »Majority Democracy« in Postcommunist Multinational States	238
OVSEI SHARATAN: Old and New Masters of Russia	246

OUR INTERVIEW

FRANCE BUČAR: Values, Experience, Conflicts (and) Compromise in Slovenian Parliament	255
--	-----

ENVIRONMENT BETWEEN THE STATE AND THE MARKET

ANDREJ KIRN: Conflictuality Between Economy and Nature	264
JANEZ ŠINKOVEC: State and Law, Market and Freedom of Subjects	271

CONSTITUTION AND SOCIETY

JANEZ ŠMIDOVNIK: The Delivery and First Years of New Slovenian Communes Will Be Difficult	278
PAVEL GANTAR: Regionalism and Local Selfmanagement	282
MARJAN BREZOVŠEK: Constitutional Equilibrium	288
SLAVKO GABER: The Problems of Voting »Concrete People«	298
IGOR LUKŠIČ: Political Doctrines in the Constitution of Republic of Slovenia	305
TONE PERŠAK: The Role of Government in the New Constitutional System	310
BOJAN BUGARIČ: Constitutional Arrangement of Local Selfmanagement in Some European Countries	312

FROM RESEARCH

KATARINA KRESAL: Some Questions Concerning Our System of Collective Contracts	324
CIRIL KLANJŠČEK: Health, Unemployment and the Policy of Employment	336
DANICA FINK-HAFNER: The Determinants of Members of Parliament Voting Behaviour	347

PRO ET CONTRA

FRANE ADAM: Modernization or Industrialization	355
MOJCA NOVAK: The Answer to Frane Adam	364

VIEWS, COMMENTARIES

JANEZ STREHOVEC: Democratization of Cultural Policy	370
VLADIMIR KAVČIČ: The Short Range of Nationalism	373
MAJA ČREPINŠEK: Ownership of Housing Inheritance and Some Social Aspects of Renewal	377
DIMITAR MIRČEV: Macedonia on the Path to Independence and Democracy	384
BARBARA KRAMŽAR: The Arab-Persian Gulf in the »New World Order«	391

STUDENTS EXAMINE

VLADO GERIČ: Reform of Proportionalism	396
--	-----

PROMOTION MEETINGS

IVAN HVALA: Politization of Civil Society and the Legal State?	404
FRANCE KRŽANIČ: The Challenge of Slovenian Economic Crisis	409

REVIEWS, RECENSIONS

KLAUS VON BEYME: The Theory of Politics in the 20. Century (Adolf Bibič)	412
GIOVANNI SARTORI: The Second Republic? (Boštjan Markič)	414

PRESENTATION	418
---------------------	-----

BIBLIOGRAPHY OF BOOKS AND ARTICLES	422
---	-----

AUTHORS' SYNOPSIS	424
--------------------------	-----

IZ VSEBINE NASLEDNJIH ŠTEVILK

RAZPRAVE, RAZISKAVE

SLAVKO SPLICHAL: Reregulacija RTV v Vzhodni in Srednji Evropi

ZDRAVKO MLINAR: Teritorialne identitete v »svetovni družbi«

ALENKA ŽNIDARŠIČ-KRANJC: Moratorij na stečaje

MARJAN BREZOVŠEK: Pristopi k proučevanju konfederalizma

MIRAN KOMAC: Narodne manjšine kot subjekti lastnega razvoja

BOJKO BUČAR: Univerzalizem in regionalizem v zunanji politiki Slovenije

WERNER WINTERSTEINER: Teze za svobodo vesti

NAŠ INTERVJU: IVAN ZUPAN (J. Škerjanec)

RAZVOJ – KONEC NEKE IDEOLOGIJE

S. JUŽNIČ, Z. MLINAR, P. KLINAR, H. POŽARNIK, D. OCVIRK,

R. RIZMAN, F. ADAM, M. SVETLIČIČ, D. TÜRK, A. BIBIČ,

B. FERFILA, B. NOVAK

OKOLJE MED DRŽAVO IN TRGOM:

D. MLINŠEK, I. ROJŠEK, F. ČUŠ

PRO ET CONTRA

Lastninska reforma v Sloveniji: B. KOVAČ, M. SENJUR, M. SIMONETI

IZ ZGODOVINE POLITIČNE MISLI

ADOLF BIBIČ: James Madison, Federalist št. 10

MARJAN BREZOVŠEK: Novejše razlage federalistov

POGLEDI, KOMENTARJI

SAMO KROPIVNIK: Angažirano raziskovanje parlamenta

STANISLAV VIDOVIČ: Desni ekstremizem na pohodu

RENATA MEJAK: O novem valu antisemitizma na Madžarskem

BOGOMIL FERFILA: Socializem proti kapitalizmu

MARJAN OSOLNIK: Diplomacija kot poklic

JANEZ STANIČ: Srednja Azija v svetovni politiki?

V prodaji

Knjižni program TEORIJE IN PRAKSE 1992

**VELJKO RUS: MED ANTIKOMUNIZMOM IN
POSTSOCIALIZMOM**

Cena: 800 SLT

*(Naročila pošiljajte na naslov: Teorija in praksa, Ljubljana,
Kardeljeva pl. 5)*