

PONESREČENA INDIVIDUACIJA – O NEUSPEŠNOSTI REFORME LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI**

Povzetek. Za uspešno lokalno-globalno konvergenco in vključevanje lokalnih skupnosti v globalizacijske procese so potrebne spremembe v lokalni demokraciji, zato v prispevku analiziram reformo lokalne samouprave v Sloveniji. Na osnovi statističnih kazalcev in analize delovanja (novih) občin ugotavljam, da je bila reforma lokalne samouprave neuspešna. Posledica tega je krepitev državnega centralizma in razvojna nezmožnost (pre)majhnih občin, ki so pogosto ujete v kleptokratske partikularne interese lokalnih elit. Novi mikrolokalizmi, ki jih je omogočila reforma lokalne samouprave, so se kratkoročno izkazali za uspešne v infrastrukturnem razvoju novih občin. Dolgoročno pa so, brez ustanovljenih pokrajin, ovira bodočega družbeno-prostorskega razvoja, zato je čas za strategije prehoda od lokalizmov v nove regionalizme. V drugem delu prispevka analiziram neuspešnost reforme na primeru Mestne občine Maribor, ki je zaradi kleptokratskega delovanja občinske politične elite privedla do mariborske in posledično useslovenske vstaje.

Ključni pojmi: lokalno-globalna konvergenca, lokalna demokracija, reforma lokalne samouprave, družbeno-prostorski razvoj, Maribor

Globalizacija je proces, ki sočasno s povezovanjem omogoča več avtonomije, a potencialne svobode s seboj nosijo tudi tveganja in možnost neuspeha. Na to opozarjajo tudi aktualna domača razmišljanja o globalizacijskih procesih. Mlinar je svojo drugo knjigo o življenju v globalni informacijski družbi naslovil *Globalizacija bogatí in/ali ogroža?* (Mlinar, 2012). Zbrani prispevki s posvetovanja na SAZU ob njegovi 80-letnici pa so bili izdani že pod »katastrofičnim« naslovom *Globalizacija v dobro ali zlo?* (Splichal, 2013). Ogrožanje in zlo ter naslova v vprašalni obliki, ki smo jim priča po četrto stoletja razvoja globalizacijskih teorij, so povezani z globalno finančno krizo, ki se kaže v skeptičnem odnosu do globalizacije (Mencinger, 2013) in

* Dr. Franc Trček, izredni profesor, poslanec Združene levice v Državnem zboru Republike Slovenije.

** Izvirni znanstveni članek.

premislekih o nujnosti drugačne, »duhovne globalizacije« (Makarovič, 2013). Ob tem pa se pozablja, da so globalizacijske teorije pogosto tudi teleologije, ki sočasno pojasnjujejo in opravičujejo globalizacijo (glej Trček, 2010).

Čeprav se v analizah globalizacijskih procesov praviloma večja pozornost namenja »razširjanjem teritorialnih okvirov družbenoekonomske in politične integracije v smeri supranacionalnih in globalnih povezav« (Mlinar, 2012: 280), se znotraj »lokalno-globalne (mikro-makro) konvergence« sočasno dogajajo težnje po decentralizaciji, »ki naj bi odločanje približala vsakdanjemu življenjskemu okolju državljanov« (prav tam). Mlinar v besedilu z začetka devetdesetih – s katerim začenja poglavje *Lokalni odzivi na globalne spremembe* (Mlinar, 2012: 279–324) v že omenjeni monografiji – vidi prihodnost v preseganju izključenosti na način »simultanega delovanja na različnih ravneh oblasti (*government*)« (Mlinar, 2012: 288). Razrešitev potencialnega antagonizma »težnje k avtonomizaciji vse večjega števila (pod)skupin in posameznikov na eni strani ter teženj k teritorialni ekspanziji družbe, politične in ekonomske integracije na drugi strani« (Mlinar, 2012: 289) vidi v komplementarnosti odločanja, kjer naj bi se »oblastni organi na višjih ravneh« odrekli »togo, hierarhično določenih odnosov« ter jih zamenjali s »partnerskimi odnosi« in »kooperacijo pri skupnem reševanju problemov z lokalnimi oblastmi« (prav tam). Gre za idejo »večravske udeležbe v oblasti«, ki naj bi omogočala udejanjenje t. i. novih lokalizmov in regionalizmov (prav tam).

Za uspešen razvoj tovrstnih modelov soodločanja pa je nujni predpogoj razvita lokalna in regionalna samouprava, zato bom v prispevku analiziral posledice reforme lokalne samouprave v Sloveniji. V drugem delu pa bom na študiji primera pokazal, kako je Mestna občina Maribor idealnotipska zgodba neuspešnosti slovenske reforme lokalne samouprave, ki se v (sicer koruptivno manjšem obsegu) ponavlja v številnih slovenskih občinah. V zaključku besedila se bom vrnil k novejšim pogledom akademika Mlinarja na problematiko lokalne samouprave v Sloveniji ter podal smernice bodočega reševanja vsekakor pereče problematike, ki je v globalizacijskih študijah prevečkrat zapostavljeno področje in robni pogoj za uspešnost glokalnih konvergenčnosti.

Težave in razvojni izzivi lokalne samouprave so tudi ena od stalnic raziskovanj v Centru za prostorsko sociologijo¹ ljubljanske šole globalizacijskih študij. Tudi zato, ker je lokalna samouprava »projekt, ki ni nikoli zaključeno

¹ Področje lokalnega razvoja je bilo pred spremembo naziva vsebovano v imenu centra, ki je bil kot Center za raziskovanje lokalnih skupnosti in delovnih organizacij ustanovljen leta 1969. Center je prva slovenska raziskovalna institucija za preučevanje in poučevanje družbeno-prostorskih sprememb. Čeprav smo znani po raziskovanju globalizacije in socialne ekologije ter po urbanih študijah, je delovanje centra ves čas usmerjeno tudi v regionalne študije in v raziskovanje prostorskega razvoja na vseh teritorialnih ravneh. Te segajo od globalne preko ožje mednarodne ter nadnacionalno regionalne in nacionalne tudi

dejanje» (Vlaj, 2004: 62). Dejstvo o nezaključenosti je seveda povezano z razvojem družb ter naraščajočo lepezo potreb in želja, a sočasno tudi težav, ki jih (so)ustvarjajo in poskušajo reševati prebivalci v konkretnih lokalnih skupnostih. Države s tradicijo na področju razvoja lokalne in regionalne samouprave poskušajo v vedno bolj perpleksnih stanjih poiskati nove oblike (so)upravljanja s spremembami v institucionalni organizaciji ter oblike dialoga med državno in poddržavnimi ravnmi oblasti (glej Vlaj, 2004).

Neuspešnost reforme lokalne samouprave v Sloveniji

Zavedanje, da stare oblike teritorialne organizacije družbenega delovanja ne ustrezajo več novim razmeram, v katerih se nahajajo sodobne družbe, je pojav, ki ga lahko tako v obliki porajanja novih regionalnih družbenih pobud kot tudi v sočasni teoretski konceptualizaciji teh oblik upora proti centralističnim modelom teritorialne organizacije države zaznavamo vsaj od osemdesetih let preteklega stoletja dalje, čeprav so pisanja in kritične ideje, zlasti politološke stroke o državi kot *Durchgangstation*, še starejšega datuma. Tako je na začetku devetdesetih Poche (1992: 146) objavil rezultate raziskovanj teritorialnih družbenih identifikacij, v katerih je ugotavljal, da te ne sovpadajo nujno s teritorialno politično in ekonomsko integracijo.

Značilnost zgodnjih novih lokalizmov, ob boju za večjo stopnjo politične avtonomije, za pravico do soodločanja in samoodločanja, je bilo iskanje lokalnih in regionalnih korenin; iskanje pozabljenih skritih znanj (Brockmann in Anthony, 2002) ter izpostavljanje teritorialnih posebnosti, ki določeno konkretno območje delajo teritorialno določljivo in drugačno od ostalih teritorialnih skupnosti. V teh prizadevanjih so bile razvojno uspešne zlasti lokalne skupnosti in regije, ki so oblikovale nove generacije lokalno-regionalnih političnih elit. Novim elitam je predstavljal regionalizem eno od ključnih optik političnega delovanja in boja proti, običajno, centralizirani nacionalni oblasti. Seveda pa bi nove regionalne politike, novi lokalizmi bili neuspešni brez podpore, ki so jo imeli pri celi vrsti deležnikov, povezanih v lokalne in regionalne ustanove (poklicne, izobraževalne, znanstvenoraziskovalne, kulturne, turistične, športno-rekreativne, prostočasne) in civilno-družbena omrežja. Vsi ti so bili ne le aktivni posredniki, bili so tudi ojačevalci, ki so idejo lokalno-regionalne integracije širili v številne pore mikrosvetov, v katerih se odvija večina naših vsakdanjih delovanj in sobivanj.

Namen novih lokalizmov in regionalizmov lepo povzema Mlinar že v naslovu študije globalizacijskih procesov v njegovi domači Žirovski kotlini,

na nižje ravni tako formalne kot tudi neformalne teritorialne organizacije vsakdanjega (so)delovanja, vključno z regionalno, mestno, lokalno in mikrokomunalno.

ki se glasi *Z inovativnim nadgrajevanjem tradicije vstopajo v svet* (Mlinar, 2011). Inovativna nadgradnja t.i. skritih lokalnih in regionalnih znanj je pogosto tisti ključni dejavnik, ki naj bi neko konkretno lokalno-regionalno okolje delal prepoznavno in globalno uspešno (glej tudi Mlinar, 2013). V zaključku sociološke razprave o vključevanju »rovtarske odmaknjenosti« v globalizacijske procese pa Mlinar opozori tudi na ranljivost lokalnega okolja pri tovrstnih povezovanjih, ki se kaže v zapiranju lokalnih proizvodnih obratov Alpine in »selitvi« proizvodnje na Kitajsko (Mlinar, 2011: 61–64).

Z naraščanjem zahtev po (so)odločanju in samoodločanju o lastnem razvoju na lokalnih in regionalnih ravneh skozi povezovanje in mreženje avtonomnih deležnikov (Costis in Hudson, 2007) se je hitro pokazalo, da postaja nacionalna država nezadostna v svoji centralistični vlogi prevladujoče ravni teritorialne organizacije družbenega delovanja. Za številne skupne težave in razvojne izzive se je izkazalo, da je nujno medregionalno in naddržavno sodelovanje. Za preštevila izzive in težave na konkretnih lokalnih in regionalnih ravneh pa se je sočasno izkazalo tudi, da je nacionalna oblast v vseh svojih treh vejah pretirano oddaljena in brez zadostne empatije, kaj šele (pre)potrebnih skritih lokalnih in regionalnih znanj za uspešno razumevanje in reševanje razvojnih zagat. Zlasti je to postalo očitno za težave in izzive ekološke problematike, ki je, sočasno z novimi lokalizmi, doživela družbeno senzibilizacijo v osemdesetih letih preteklega stoletja.

Ta primanjkljaj nacionalne oblasti ni bil problem zgolj velikih držav, saj je prisoten tudi v po obsegu relativno majhnih državah, kakršna je Slovenija. Centralizirana nacionalna raven, ki jo je obvladovala praviloma dolgo selekcionirana odločevalska elita, se je tako izkazala za dvojno pomanjkljivo. Državna teritorialna raven pa se je vedno bolj kazala kot sočasno premajhen in prevelik prostorski okvir za številne izzive bodočega razvoja. Tovrstna dvojna nezadostnost pri reševanju razvojnih problemov na nacionalni ravni je povzročila v osemdesetih in devetdesetih letih preteklega stoletja številna nova lokalna in regionalna gibanja. Nam najbližje tovrstno gibanje je bila Padanska liga v Italiji ter naraščanje regionalne zavesti in politično delovanje v hrvaški Istri za časa zelo centralističnega predsedniškega sistema odločanja Franja Tuđmana. Večina tovrstnih novih lokalizmov in regionalizmov (glej Rodriguez-Pose in Crescenzi, 2008) je bila v začetku predvsem gibanj upora proti konkretnim nacionalnim oblastem. Družbe, ki so razumele sporočilo novih lokalizmov in regionalizmov, poskušajo tvorno izkoristiti potencial, ki ga vsebujejo regionalistična gibanja za večjo avtonomijo v procesih (so)odločanja o lastni usodi. To je na formalni ravni možno predvsem z uvajanjem regionalnega in lokalnega samoupravljanja in soupravljanja pri načrtovanju bodočega družbeno-prostorskega razvoja (Šmidovnik, 1995).

V državah, ki so ob kolapsu socialističnega gospodarskega in političnega

sistema šle skozi tranzicijo v, vsaj formalno, preobrazbo v parlamentarne demokracije ob sočasnem prehodu v kapitalistični sistem produkcije, se je običajno odvila tudi reforma lokalne samouprave. Slovenija ni bila izjema od tega pravila. Temeljni zakon, ki je urejal reformo lokalne samouprave v Republiki Sloveniji, *Zakon o lokalni samoupravi*, je bil sprejet že 21. decembra 1993. Temu so v letu 1994 sledili zakoni, ki so urejali vprašanja o referendumih o novih občinah, same procese njihovih ustanovitev ter vprašanja teritorialnih izmejitev, o nalogah in financiranju občin ter samih lokalnih volitvah. Prve lokalne volitve so bile novembra 1994 in temu je v letu 1995 sledilo formiranje novih občin.

Ključno vprašanje pri oblikovanju nove teritorialne delitve je bilo vprašanje, katere so tiste teritorialne enote, ki bi bile osnova za novo lokalno teritorialno členitev. Te dileme desetletje po izvedbi reforme lokalne samouprave kritično predstavlja Vlaj (2004: 67–73). Na konceptualno-teoretični in ustavnopravni ravni je ta zagata, »kakšne teritorialne enote uporabiti kot osnovne gradbene elemente« (n. d.: 69), enostavna. Po eni strani so to po ustavi naselja (prav tam), po drugi strani pa so lokalne skupnosti »izhodišče za oblikovanje nove lokalne samouprave« (Vlaj, 2004: 67). V državi razpršene poselitve, kjer soobstajata omrežje naselij, sestavljeno iz več kot 6000 naselij, in vrsta različnih prostorskih členitev, se načelna enostavnost izkaže za težavno nalogo. Pri dilemi, kako na novo »ukrojiti« število občin, so bili prisotni tudi partikularni politični interesi novonastalih političnih strank, ki so v novi delitvi videle teren za bodoče »svoje občine«. V *Zakonu o lokalni samoupravi* so bili minimalni pogoji definirani v 13. členu, ki se je glasil:²

13. člen

Občina mora biti sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom.

Šteje se, da je občina sposobna na svojem območju zadovoljevati potrebe in izpolnjevati naloge iz prejšnjega odstavka, če so zagotovljeni naslednji pogoji:

- popolna osnovna šola;
- primarno zdravstveno varstvo občanov (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja);
- komunalna opremljenost (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo);
- poštne storitve;
- knjižnica (splošna ali šolska);
- prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti.

² Leta 2011 je bilo z novelo zakona o lokalni samoupravi to črtano in zdaj je ostalo le merilo 5000 ljudi.

13.a člen

Občina ima najmanj 5000 prebivalcev.

Ob ustanovitvi ima lahko občina manj kot 5000 prebivalcev, če gre za ustanovitev nove občine z združitvijo dveh ali več občin.

Zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov se lahko izjemoma ustanovi občina, ki ima manj kot 5000, vendar ne manj kot 2000 prebivalcev.

Pri ustanavljanju občin se morajo kriteriji iz 13. in 13.a člena tega zakona upoštevati kot celota.

Kako je sledila rast števila občin, ki jo je omogočila nova zakonodaja? Ob osamosvojitvi leta 1991 je bila Slovenija razdeljena na 63 občin. Na referendumu o ustanavljanju novih občin se je odločalo o 339 občinah, a se je za ustanovitev novih občin odločilo le v 111 primerih. Po pritožbah je Državni zbor RS dodal k tej novi mreži občin še 36 dodatnih novih občin. Tako je z reformo lokalne samouprave število občin leta 1995 naraslo na 147. Leta 1998 je bilo ustanovljenih še 45 novih občin. Po odcepitvi Občine Šmartno pri Litiji od Občine Litija leta 2002 in izvedenih dveh posvetovalnih referendumih o občinah v letu 2006 je trenutno Slovenija razdeljena na 212 občin. Zadnja od novih občin, določena z ustavno odločbo Ustavnega sodišča, je v praksi še nedelujoča občina Ankaran. Številne občin ne izpolnjujejo pogoja iz prvotnega 13. člena. Dogajalo se je celo, da so pred referendummi lagali o izpolnjevanju pogojev za novonastale občine. Med občinami so številne, ki imajo manj kot 5000 prebivalcev. Med novonastalimi občinami v letu 1998 so ta kriterij izpolnjevale le štiri občine, med novonastalimi občinami po letu 1998 pa nobena ne izpolnjuje kriterija 5000 prebivalcev. Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije o prebivalstvu je 26 občin, ki imajo manj kot 2000 prebivalcev, ter 17 občin, ki imajo več kot 2000 in manj kot 2500 prebivalcev. Vseh občin z manj kot 5000 prebivalci pa je 110, skratka, več kot dobra polovica (pregled nastajanja novih občin glej v Roglič, 2013).

Pri ustanavljanju novih občin je prišlo do zapletov v primeru občin Mirna in Ankaran, kjer je v primeru občine Ankaran moralo odločati Ustavno sodišče Republike Slovenije. Pri ustanavljanju novih občin je pogosto prihajalo tudi do resnih preprirov o delilnih bilancah in udeležbi pri sofinanciranju skupne infrastrukture, ki so običajno prostorsko locirane v krajih, kjer so bili sedeži pred izvedbo reforme lokalne samouprave obstoječih občin. Ne tako malo število tovrstnih preprirov je končalo na sodišču.

Hitro se je izkazalo, da je reforma ponesrečena. To je pokazala že raziskava *Konstituiranje novih občin: uvajanje lokalne samouprave*, ki je bila izvedena ob ustavljanju novih občin v letu 1995. Zajela je vodilne politične funkcionarje v več kot polovici slovenskih občin. Čeprav je skoraj dve tretjini anketiranih funkcionarjev trdilo, da so imeli vpliv na implementacijski

proces, so vseeno bili že takrat zelo kritični do same reforme. Opozarjali so, da so nastale občine šibke in potrebujejo čas, da se utrdijo. Več kot polovica anketiranih pa je omenjala, da vedo za nove iniciative, ki si prizadevajo za spremembe obstoječih novih občin. Večina anketirancev je podpirala tovrstne iniciative za ustanovitev še dodatnega števila novih, manjših občin, čeprav so sočasno večinoma izražali mnenje, da bi občine morale biti številčno večje, saj je le ena četrтина vprašanih bila mnenja, da imajo občine lahko tudi manj kot 3000 prebivalcev. Pri sami reformi in njeni izvedbi pa so lokalni funkcionarji zlasti izpostavljali, da je država pretirano centralizirana, da prevladujejo politična pogajanja nad ekspertizami, da bi se morala nacionalna oblast kar se da malo vpletati v delovanje lokalne oblasti in da sama reforma lokalne samouprave poteka prehitro. Glede delitve kompetenc med centralno, državno in lokalno, občinsko oblastjo pa je bilo dve tretjini, večinoma novih, lokalnih političnih voditeljev nezadovoljnih. Lokalni voditelji so si želeli predvsem, da bi avtonomno odločali o družbeno-prostorskem in gospodarskem razvoju njihovih občin. Dobri dve tretjini jih je bilo tudi mnenja, da bi bilo potrebno predhodno urediti vse druge zadeve in šele potem izpeljati teritorialne spremembe (glej Kos et al., 1995).

V analizi udejanjanja reforme lokalne samouprave, ki jo je, izhajajoč iz že omenjene raziskave, izvedel Kos, avtor ugotavlja, da se je šlo v izvedbo reforme lokalne samouprave v Sloveniji nezrelo in brez potrebnih predhodnih priprav. Izostanek premisleka vidi v naivni »ideološki predpostavki«, da bo prenos »evropskega« modela predvsem povrnitev v naravno stanje, saj se je izhajalo iz predpostavke, da je bil stari sistem teritorialne ureditve ideološko osnovan ter s tem posledično neprimeren in nedemokratičen. Na hitro izpeljana reforma lokalne samouprave, kot to ugotavlja Kos, je potrebna številnih popravkov in modifikacij, saj lahko vodi v neproduktivne konflikte (glej Kos, 2000: 15–16).

Podobno kritičen je tudi Vlaj, ki se sprašuje o težavah (pre)majhnih občin. Pri tem navaja ugotovitve študij, ki po eni strani kažejo, da je večja udeležba občank in občanov »v lokalnem javnem življenju v občinah z manj kot 15.000 prebivalci kot v občinah z več kot 40.000 prebivalci (Danska)« (Vlaj, 2004: 74). Sočasno navaja tudi angleško študijo, v kateri ugotavljajo, da »večja območja (lokalne skupnosti) dajejo več možnosti za udeležbo in vpliv na javne zadeve kot majhne enote« (prav tam). Primera kažeta, da seveda ni enostavnega in enoznačnega odgovora. Bolj ključen se mi zdi drugi poudarek, ki ga izpostavlja v analizi. Gre za odnos med obsegom pristojnosti, ki jih imajo lokalne skupnosti, in njihovimi proračuni. Na osnovi tovrstnega fokusa ugotavlja, da analiza majhnih občin v Sloveniji, kjer izpostavlja zlasti tiste z manj kot 3000 prebivalci, kaže, »da kadrovske, organizacijske in materialne niso sposobne delovati, kot si zamišlja zakonodaja« (prav tam).

(Pre)majhne občine, ki ne zagotavljajo lastnih finančnih virov za lokalni

razvoj, sočasno pa jim zakonodaja, izhajajoč iz pristojnosti občin, nalaga številne finančne obveznosti, postajajo vedno večji nacionalni problem, ki se konča z zadolževanjem občin. Rezultati analiz revizijski pilotskih študij Računskega sodišča Republike Slovenije, izvedenih pred petimi leti, kažejo, da se občine največ zadolžujejo za gradnjo vrtcev, šol in osnovne infrastrukture (glej Marn, 2009). V poročilu navajajo, da je bilo po podatkih Ministrstva za finance na dan 31. 12. 2008 od vseh tedaj obstoječih 210 občin le 32 (15%) nezadolženih (Računsko sodišče RS, 2009). V študiji lokalni politični voditelji opozarjajo na dve temeljni težavi. Po eni strani državna zakonodajna oblast viša standarde in spreminja pravila, finančno breme teh sprememb pa prelaga na občine (npr. prehod na devetletko, (ločeno) zbiranje komunalnih odpadkov), po drugi strani pa so bile številne novonastale občine ob svojem nastanku brez osnovne infrastrukture. Ker številne manjše občine niso same sposobne opravljati nalog, ki jim jih nalaga zakonodaja, jih namesto njih izvaja nacionalna raven teritorialne organizacije, kar še dodatno krepi centralizacijo odločanja.

Kot prostorski sociolog lahko razumem prevladujočo logiko ob oblikovanju novih občin. Pri razmisleku so pobudniki novih občin izhajali iz predpostavke, da bodo v obstoječem nacionalno centraliziranem modelu redistribucije finančnih sredstev dobili več od njihovega deleža v finančni in družbeno-prostorsko razvojni delitvi v obstoječi občini. Na to opozarja tudi Računsko sodišče v revizijskem poročilu o delovanju občin, saj način financiranja favorizira majhne občine.³ Sistem solidarnostne izravnave, temelječ na indeksu razvojne ogroženosti občin, je tisti avtomatizem, ki omogoča nekoliko večje prilive na prebivalca v novonastali občini. Ta, sicer legitimna ozkoglednost je že ob ustanavljanju pahnila številne nove (pre)majhne občine v razvojni primanjkljaj. Večinoma so res dobile nekoliko več finančnih virov, a hkrati tudi številne obveznosti, ki jih občinam nalaga zakonodaja.

Kaj to pomeni v praksi, v katero so ujeti lokalni, občinski (so)odločevalci v občinskih svetih kot tudi, običajno kadrovska podhranjena, občinska uprava, vključno z župani in županjami? Izhajajoč iz obveznosti, ki jim jih nalaga zakonodaja in pokrivajo predvsem osnovni nabor komunalne in družbene infrastrukture, je večina občinskih proračunov že namensko razporejenih. Pri tem gre za zagotavljanje osnovnih družbenih dejavnosti izobraževanja, vzdrževanja infrastruktur v občinskem (so)lastništvu ter nekaj socialnih in ostalih transferjev javnega značaja (npr. kultura, šport, pomoč civilnodružbenim pobudam). Že v času pred izbruhom finančne krize in

³ *To v prispevku, ki analizira neuspešnost reforme lokalne samouprave, ugotavlja tudi novinarka Meta Roglič, saj po kriteriju, ki ga je ob reviziji določilo Računsko sodišče, da »občina potrebuje za financiranje obveznih nalog enako ali manj sredstev, kot jih dobi iz pripadajočih 54% dohodnine njenih prebivalcev, je bilo v letu 2010 samostojnih le 48 občin, 162 pa jih je bilo prejemnic skupaj dobrih 167 milijonov evrov presežne solidarnostne izravnave« (Roglič, 2013: 5).*

poslabšanem gospodarskih kazalcev v Sloveniji so občine imele skromna lastna finančna sredstva za razvojne projekte. Z dodatnim naraščanjem obsega uzakonjenih obveznosti (npr. strožja merila ravnanja s komunalnimi odpadki) in sočasnim zmanjševanjem občinskih proračunov, ki se večinoma polnijo iz dohodnin občanek in občanov, pa ostajajo občinski proračuni pogosto brez tovrstnih postavk.⁴

Druga ključna razvojna težava slovenskih občin je kadrovski primanjkljaj. V številnih manjših in srednje velikih občinah občinsko upravo sestavlja le peščica nujnega administrativnega osebja. Številčno skromen kadrovski potencial je v svojem vsakdanjem delovanju večinoma preobremenjen z zagotavljanjem izvedbe zakonsko opredeljenih obveznosti občin in komunikacijo z ustreznimi resornimi organi na nacionalni ravni. Pogosto je, ker ne obstajajo ustrezna pravna varovala, izrazito politično kadrovan, kar pomeni, da je še ta, tako skromna številčna sestava nekompetentna. Ta nekompetentnost ni značilnost le majhnih občin. Gre prej za politično (ne) kulturo, ki je na lokalni ravni še bolj izrazita kot na nacionalni, kjer so vseeno, kljub prevladovanju partitokracije, minimalne zahteve glede strokovnosti višje. Razdrobljenost pa je posledica sinergičnega delovanja apetita političnih strank in interesov lokalnih pomembnežev. Prevlada strankarskega kadrovanja v strokovnem delu občinskih uprav se tako kaže kot eden od ključnih razvojnih primanjkljajev slovenskih občin. Tovrstnega kadrovanja in delovanja je še več v velikih (mestnih) občinah. Tako ne čudi, da skoraj ne najdemo mestne občine, kjer občinska izvršilna oblast ne bi bila v vrsti sodnih postopkov.

Dvojna ključna težava, s katero se soočajo vse slovenske občine, jih potiska v položaj, ko so brez finančnih in kadrovskih notranjih razvojnih virov. Da to ni težava le majhnih, podeželskih občin, kažejo primeri analize razvojnega potenciala perifernih občin v ljubljanski urbani regiji. Čeprav gre za razvojno najbolj propulzivno slovensko regijo, ki jo je kriza najmanj prizadela, in četudi se dogaja v regiji kar močna suburbanizacija, ki posledično polni občinske proračune perifernih občin, se te vseeno soočajo z identičnimi težavami kot občine na geografskem in razvojnem obrobju Slovenije (glej Trček, 2011).

Z naraščajočo finančno in tudi politično krizo v Sloveniji se zavest o neuspešnosti reforme lokalne samouprave iz ožjih strokovnih krogov širi v prostore splošne javnosti. Ob predlogih racionalizacije je odhajajoča vlada predlagala zmanjšanje števila občin,⁵ čeprav so se v izjavah nekateri od vodilnih

⁴ Tako je bilo npr. v proračunu Mestne občine Maribor za leto 2013 razvoju namenjenih le slabe 4 milijone evrov.

⁵ Pri upravičenosti tovrstne racionalizacije se običajno sklicujejo na danski primer, kjer so zmanjšali število občin z 275 na 98. Od novejših primerov poskusov reforme lokalne samouprave pa sta poučna avstrijski primer dežele Štajerske, kjer se je deželno vodstvo podalo v reorganizacijo deželne (samo)uprave

politikov parlamentarnih strank zavedali, da gre za izvedbeno težaven predlog.⁶ Stališče, da so (pre)majhne občine oziroma njihove občinske uprave pogosto »same sebi namen«, je opazno tudi pri kvalitativnih terenskih raziskavah, ki sem jih opravil s študentkami in študenti pri predmetu *Lokalnost, podeželje in družbeni razvoj*. Občani in občanke, tako v urbanih kot ruralnih občinah, so kritično nastrojeni do delovanja občinskih uprav. Seveda so te kritike lahko posledica osebnih zamer znotraj občin, kjer se določeni predeli počutijo prikrajšane, če se primerjajo s svojimi sosedi. A kljub temu je opazno zavedanje, da so občine razvojno podhranjene in nezmožne razvojnega preboja, kar pride še zlasti do izraza v času krize. Ob tem pa številni intervjuvanci ne ločujejo med občinsko oblastjo in javno upravo. Tako je ena od zelo pogostih pritožb, ki jih slišimo na terenu, še zlasti v perifernih, ruralnih in populacijsko ogroženih občinah, »kaj pa nam pomaga občina, če moram iti po osebno še vedno v ...«, kjer se običajno navede mesto, v katerem je urad javne uprave. Druga pogosta izjava pa je: »... so sami sebi namen, lopovi, le za sebe kradejo!«

Nemoč majhnosti je opazna tudi pri krčenju omrežja storitev javnega značaja. Najpogostejši tovrstni primeri, zlasti v podeželskih manjših občinah, so zapiranje izpostav uradov javne uprave, zapiranje ali skrajševanje obratovanja pošt, zapiranje bank ali celo odstranitev bankomatov. Tako župani kot pomembni drugi v lokalnih okoljih sicer običajno dobijo prostor na bolj obrobni strani tiskanih medijev, kjer potarnajo o zniževanju kakovosti življenja, a praviloma se na to odzovejo PR-oddelki omenjenih ustanov javnega značaja, ki utemeljijo lastne ukrepe z »racionalizacijo« poslovanja. Potrebno pa bi si bilo postaviti tudi vprašanje, katero raven infrastrukturne kvalitete lahko zagotavljamo ob tako razpršeni poselitvi, a pogosto se gre v procese »racionalizacije« ne glede na posledice, ki jih tovrstne odločitve povzročijo.⁷

Omrežje t.i. »starih občin« pred reformo lokalne samouprave (z nekaj spremembami) je dalo tudi število upravnih enot (58). Kljub že dve desetletji

in stremi k zmanjšanju števila občin s 542 na 285 do leta 2015, ter grški primer, t. i. Kallikartisov program, po katerem so ukinili province in zmanjšali število občin s 5775 na 1033 novih občin (Vauportič, 2013). V obeh primerih pa seveda obstaja upravna raven regij/dežel, ki so pomemben samoupravni akter soodločanja.

⁶ *Predlog je bil povod za uvrstitev vprašanja »Vlada je v okviru racionalizacije predlagala manjše število občin. Imamo v Sloveniji preveč občin?« v tedensko anketo časopisa Delo. V anketi, izvedeni na reprezentativnem vzorcu 400 anketirank in anketirancev, jih je 88% odgovorilo z »da« in le 11% z »ne«, medtem ko je bil delež odgovorov »ne vem« zgolj 1% (Pečauer, 2013). Podobni so bili tudi rezultati v priložnostnih spletnih anketah.*

⁷ *Naj navedem primer iz Bele krajine, ko so v kraju Vinica pri Črnomlju najprej zaprli ekspozituro banke, čez čas pa še odstranili bankomat. V regiji, kjer je stopnja nezaposlenosti ena najvišjih v državi, se spodbuja samozaposlovanje v ekološko usmerjenem turizmu in kmetovanje. Na trgu, ki je tranziten in sočasno tudi obmejni, kjer se, zlasti v poletnih mesecih, poskuša preživeti in ustvarjati delovna mesta s turizmom, je tovrstna odločitev več kot nelogična.*

potekajoči debati o regionalizaciji Slovenije smo še vedno brez te vmesne ravni teritorialne organizacije družbenega delovanja, kar odgovarja nacionalni politični eliti, saj bi z ustanovitvijo regij nanje morali prenesti določen del tako odločanja kot tudi samoupravljanja z regionalnimi proračuni. Slovenija tako ostaja po eni strani izrazito centralizirana, ker se večina političnega in družbenorazvojnega odločanja dogaja na nacionalni ravni, po drugi strani pa imamo (pre)majhne občine. Sočasno pa delovanje države poteka skozi upravne enote, ki predstavljajo neke vrste ponesrečen (so)upravni dualizem.

Čeprav so že pred več kot desetletjem strokovnjaki ugotavljali, da bi bila reforma lokalne samouprave potrebna popravkov, se do sedaj ni zgodilo nič bistvenega. Ob zadnjih predlogih o racionalizaciji števila občin je večina strokovnjakov še vedno mnenja, da je nujno zmanjšanje števila občin.⁸ Nekateri pri tem opozarjajo, da je nujen temeljit premislek in oblikovanje bodoče strategije lokalne samouprave. Bivši predsednik Računskega sodišča Igor Šoltes je tako opozarjal, da se je osnovni infrastrukturni namen občin v dvajsetih letih izčrpal, in na osnovi revizijskih izkušenj predlagal reformo komunalne samouprave (v Roglič, 2013: 5). Gre za podoben pogled, kot ga zagovarjam sam, izhajajoč iz konceptualnega okvira angleških urbanih študij, ki pojmujejo koncept komunalne infrastrukture širše, kot je to običajno v slovenskih strokovnih pogledih. Prepuščenost urejanja komunalne ureditve občinam, ob tako finančni kot kadrovske nekompetentnosti, vodi v negotovna ravnanja in rešitve, ki krepijo predvsem lokalno-regionalna klerokratska omrežja, v katerih sobivajo gospodarstveniki in politične elite.⁹

Edina minimalna pozitivna sprememba so skupni medobčinski javni zavodi in podjetja, npr. določene infrastrukturne službe, ki jih skupaj soustanovijo občine (npr. medobčinski redarstva). Ob tem je že kar nekaj manjših občin, ki imajo skupne dele občinske uprave, v katere je po podatkih Službe za lokalno samoupravo pri Ministrstvu za notranje zadeve in javno upravo vključenih 49 občin (Roglič, 2013: 4). Ob tem pa je v eno ali več skupnih oblik soupravljanja povezanih kar 187 občin (prav tam). Podatki o sodelovanju med občinami lepo kažejo, da se racionalizacija delovanja, ki jo seveda predvideva tudi zakonodaja, že dogaja na terenu. Če bi bili t. i. pomembni lokalni drugi, ki izdatno vplivajo na javno mnenje

⁸ Obstajajo tudi manjšinska nasprotna mnenja. Tako npr. direktor Inštituta za lokalno samoupravo in javna naročila Boštjan Brezovar »razmišljanje o združevanju občin ocenjuje kot utopično« (Roglič, 2013: 5). Izhajajoč iz francoskega primera, se zavzema za občine, ki bi imele med 2000 do 5000 prebivalci, z izjemo mestnih občin. Opozarja pa na nujnost reforme celotnega t. i. javnega sektorja v smeri zmanjševanja števila javnih zavodov in podjetij ter uspešnejšega javnofinančnega nadzora nad njimi (prav tam).

⁹ Lep primer tega je »turizem odpadkov«, kjer imamo več kot 100 komunalnih podjetij, čeprav bi, kot opozarja Šoltes, »zadostovalo pet deponij, pet sistemov za obdelavo odpadkov« (v Roglič, 2013: 5).

v lokalnih skupnostih, sposobni dojeti nujnost tovrstnega gospodarjenja in soupravljanja ter se osvoboditi diktata strankarskih central iz Ljubljane, bi lahko bile skupne občinske uprave jasen kazalec v smeri združevanja (pre) majhnih občin. Izhajajoč iz političnega pragmatizma, pa je težko pričakovati, da bi kratkoročno lahko dosegli zmanjšanje števila občin ob sočasni krepitvi vloge krajevnih skupnosti in mestnih četrti, ki so v večini občin z novo ureditvijo lokalne samouprave izgubile možnost (so)odločanja. Lahko pa se z nacionalne ravni, kjer poteka večina političnega odločanja, spodbuja občine k povezovanju pri razvojnih projektih. Seveda pa bi za uspešnost tovrstnih razvojnih prebojev potrebovali tudi več sinergičnega sodelovanja med ministrstvi ter med centralizirano državo in lokalnimi skupnostmi. Ob tem pa seveda ne smemo pozabiti, da občine tudi medsebojno tekmujejo pri pridobivanju namenskih sredstev tako na nacionalni ravni kot tudi iz evropskih strukturnih skladov.

Mestna občina Maribor – idealnotipski primer kleptokratskega mreženja

V nadaljevanju prispevka se bom skozi analizo treh primerov lotil post-tranzicijskega razvoja Maribora, ki je povzročil najprej mariborsko in potem še vseslovensko vstajo. Revolt občank in občanov ni presenetil le politikov. Presenetil je tudi večino opazovalcev in raziskovalcev družbenih sprememb.¹⁰ Dogajanje v Mestni občini Maribor je idealnotipski primer kleptokratskega mreženja in šolski primer, kam sta pripeljali neuspešno izvedena reforma lokalne samouprave in pomanjkljivo vzpostavljena pravna ureditev v Republiki Sloveniji. Prehod iz sistema, ki je ideološko temeljil na (formalnem) tovarištvu in družbeni lastnini, v novi družbeni in gospodarski sistem, v sistem individualizacije in privatne lastnine, je sočasno pomenil tudi praktično razrešitev vprašanja, kdo bo zasedel mesto hegemonu. Pri tem seveda ne mislim na pravno-formalni odgovor glede hegemonu, saj je ta, po Ustavi Republike Slovenije, ljudstvo. Gre preprosto za vprašanje, kdo bo odločal o finančnih tokovih in si v primarni tranzicijski akumulaciji kapitala prilastil svoj delež.

Čeprav je imela Slovenija med postsocialističnimi državami podobo idealne kandidatke za članstvo v EU in so ji očitali zgolj prepočasno odpiranje tujim naložbam, je več kot očitno, da se nismo izognili oblikovanju

¹⁰ Sam sem na potencial revolta opozarjal v prispevkih, ki pa so ostali brez večjega odmeva (Trček, 2012). Neempatičnost slovenskega družboslovja so pokazala Sociološka srečanja, ki jih je Slovensko sociološko društvo jeseni 2012 organiziralo v Mariboru. Nekaj tednov pred izbruhom mariborske vstaje je bilo več kot očitno, kaj se dogaja v mestu in regiji, a sem bil edini, ki je na srečanju analiziral Maribor in njegovo (post)tranzicijsko neuspešnost. Ostalih, tudi tistih, ki bivajo in delujejo v Mariboru, se mesto in regija očitno nista strokovno dotaknila ali se jim zdela dovolj zanimiv raziskovalni izživ.

kleptokratskih elit, ki so tako značilne za bivše socialistične družbe po izpeljani tranziciji (glej Petrović, 2012). Z večino teh držav delimo tudi pomanjkanje lastne razvojne vizije, saj je bila prevladujoča razvojna vizija zgolj vstop v EU in NATO.¹¹ Omrežja slovenskih politično-gospodarskih elit pa so na valu gospodarske konjunktore, ki je bila v veliki meri omogočena s prevlado globalnih finančnih elit pri odločanju o smereh razvoja svetovnega gospodarstva, z mimikrijo demokratičnosti oblikovale sistem političnih kleptokratski omrežij na nacionalni, kot tudi na lokalnih, občinskih ravneh.¹² Ker namen prispevka ni analiza tranzicijskih elit, se vračam k Mariboru (za analizo (post)tranzicijskih elit v Sloveniji glej Kramberger, 2009, ter Adam in Tomšič, 2012).

Kaj se je torej v tranziciji dogajalo z Mariborom? Da bi lahko odgovoril na to analitično vprašanje, je najprej potreben krajši uvid v zgodovino mesta in regije. Mesto se je iz utrjenega srednjeveškega mesteca ob pomembnem prehodu čez Dravo začelo razvijati po gradnji Južne železnice v avstro-ogrski monarhiji. Rast je bila sprva povezana z delavnicami Južnih železnic ter drobnim in srednjim podjetništvom. Pred l. 1918 je bila večina kapitala in javnega življenja v rokah Nemcev. Po prvi svetovni vojni, kljub poskusom kulturne asimilacije, so bili nemški gospodarstveniki še vedno vodilni v industrializaciji mesta, predvsem z razvojem tekstilne industrije. Industrializacijo je omogočala izgradnja hidroelektrarn na Dravi. Leta 1941 je bil Maribor kot del Štajerske priključen nacistični Nemčiji, ki je regionalno gospodarstvo preusmerila v vojno gospodarstvo in zgradila Tovarno letalskih motorjev. Ob koncu vojne je bilo v letalskih napadih poškodovano ali porušeno 47% mestnih stavb ter uničena in močno poškodovana prometna infrastruktura in industrijski obrati. Poosvoboditvena obnova je trajala do sredine petdesetih let, ko je Maribor, na osnovi lastne industrijske zgodovine in izobražene delovne sile, postal eden vodilnih jugoslovanskih industrijskih centrov, ki se je, ob tekstilni in živilskopredelovalni industrij, razvil v kovinarsko-metalurški center z velikimi podjetji, ki so zaposlovala po več tisoč delavcev. Večina od njih je imela raziskovalno-tehnološke centre in nekatera tudi lastne izobraževalne ustanove. Iz potreb regionalnega gospodarstva in na osnovi že obstoječih visokošolskih zavodov (pravo, agronomija, zdravstvo) je bila leta 1975 ustanovljena Univerza v Mariboru. Ta ima že od ustanovitve, ob obstoječih in novi ekonomski fakulteti, poudarek na tehničnih vedah.

¹¹ Pri tem je simptomatično, da je v vseh parlamentarnih strankah, kot tudi v prostorih javnosti bilo prevladujoče prepričanje o nujnosti sočasnega vstopa v obe povezavi, kar je onemogočalo kritično refleksijo.

¹² Olajševalna okoliščina pri oblikovanju (post)tranzicijskega kleptokratskega sistema je bila dokaj uspešna gospodarska tranzicija v prvi polovici devetdesetih let, v kateri so sodelovale še stare gospodarske elite z izkušnjami iz mednarodnega povezovanja slovenskega gospodarstva od sedemdesetih let preteklega stoletja naprej.

Z ekonomsko krizo v osemdesetih in osamosvojitvijo Slovenije ter izgubo jugoslovanskega trga se je zgodila implozija regionalne ekonomije. To, kar se v številnih predelih Slovenije dogaja danes, je Maribor doživel v začetku tranzicije. Ob vrsti stavk v prvi polovici devetdesetih je šla večina velikih, delovno intenzivnih podjetij v stečaj. Regija je izgubila 30.000 delovnih mest in imela skoraj 25-% delež nezaposlenosti. Razvoj zasebnih manjših in srednje velikih storitvenih in industrijskih dejavnosti, ki so izšle iz pridobljenih znanj in zdravih jeder propadlih velikanov, ter dnevne migracije delavcev v Gradec so blažili izhod iz regionalne gospodarske tranzicijske krize. Danes se Maribor ponovno nahaja v podobnem razvojnem krču kot pred dvajsetimi leti (o gospodarskem razvoju Maribora glej Oset, Berberih Slana in Lazarevič, 2010).

Z nastankom samostojne države je povezna tudi centralizacija (političnega) odločanja v Slovenije, ki se kaže v dejstvu, da je bila iz Ljubljane v Maribor premeščena uprava le ene ustanove nacionalnega značaja (Pošta Slovenije). Ljubljana, v kateri se nahajajo skoraj vse ustanove nacionalnega značaja, z javno upravo, finančno-storitvenim in trgovskim sektorjem ter kreativno industrijo, tvori danes polovico nacionalne ekonomije. Mestna občina Maribor je tako v prvem desetletju po osamosvojitvi doživela močno deindustrializacijo, regionalno suburbanizacijo in centralizacijo političnega odločanja.

Ob izvedeni reformi lokalne samouprave se je občina zmanjšala tako po obsegu kot tudi po številu prebivalcev. Če je občina v osemdesetih letih imela več kot 180.000 prebivalcev, ima sedanja, po obsegu manjša Mestna občina Maribor le nekaj nad 111.000 prebivalcev. V zadnjih dvajsetih letih je zanjo značilen, z izjemo treh let pred finančno krizo, negativni selitveni saldo. Z odlašanjem regionalizacije Slovenije se je podrla tudi nacionalna hierarhija centralnosti mest. Čeprav imamo uradno mestne občine, ki naj bi že s pomenovanjem izražale, da gre za regionalne centre, je ta status v zakonodaji nejasno zapisan in ne prinaša bistvenih razvojnih prednosti. Maribor, regionalni center severovzhodne Slovenije, ima številne funkcije regionalnega značaja z ustanovami, kot so univerza, klinični center, srednješolske izobraževalne ustanove, sodišča, izpostave organov javne uprave ter službe javnega pomena, kulturne ustanove nacionalnega značaja ipd., a je ne le občutek Mariborčanov in štajerske regije nasproti Ljubljani, ampak tudi statistično preverljivo dejstvo, da je z osamosvojitvijo in gospodarsko tranzicijo, primerjalno gledano, doživeli igro z negativno vsoto.¹³ Na osnovi tega spoznanja se dodatno pogloblja, zlasti v politiki, negativen odnos med drugim/drugačnim

¹³ To dejstvo lepo ilustrira primerjalna lestvica uspešnosti regij, ki jo je v rubriki »Delova tema« objavil časopis Delo. Od dvanajstih obstoječih statističnih regij, kjer so analizirali predvsem njihovo gospodarsko (ne)uspešnost, se je podravska regija uvrstila na predzadnje, 11. mesto. Za njo se je uvrstila zgolj obalno-kraška, k čemur je izdatno prispevalo dejstvo, da je s 147 milijoni evrov rekorderka med statističnimi regijami po izgubi podjetij, čeprav gre v celoti gledano za razvojno manj ogroženo regijo. V infografiki, ki pri-

Mariborom in Ljubljano. Prebivalci Maribora vidijo »žabarje« predvsem kot izkoriščevalce, obratno pa vidijo Ljubljanci njih kot ne pretirano sposobne delavce. Obsojanje kdo-živi-na-čigav-račun, ki ga sicer lahko srečamo v večini primerljivih držav, bi bilo le del »folklore«, če ne bi pomembno vplivalo na razvoj mesta in celotne regije. Z nasprotovanjem prestolnici se je postopoma vzpostavila temeljna politična delitev. V Maribor, ki ni imel možnosti amortizacije gospodarske tranzicije s funkcijami nacionalne ali regionalne prestolnice, je prinesla vedno bolj populistično politiko, ki je svojo volilno bazo in zmage črpala iz nasprotovanja centru, Ljubljani. Ob tem se je ukvarjala bolj s političnim »infotainmentom« kot pa z razvojnimi izzivi.

S centralizacijo odločanja je v praksi zamrla tudi ideja policentričnega družbeno-prostorskega razvoja Slovenije, zato je mestna politika poskušala tekrovati z Ljubljano z iskanjem možnosti za vzpostavljanje pomembnosti mesta in regije v širšem evropskem prostoru. Ključni tekmovalni načrt je bilo potegovanje za organizacijo mednarodnih kulturnih in športnih prireditvev. Tako je bil Maribor leta 2000 imenovan za alpsko mesto. V letu 2012 je bil evropska prestolnica kulture in gostitelj svetovnega mladinskega prvenstva v šahu. V letu 2013 je bil evropsko mesto mladih. Načrtovana je bila tudi zimska univerzijada 2013, a je bila odpovedana in premeščena v Trentino.

Odpovedana univerzijada je idealnotipski primer problematičnosti tovrstnega pristopa, ki ga je ubrala zlasti ekipa z mariborsko vstajo odstavljene župana. Ta je s tovrstnimi projekti želel tekrovati z Ljubljano in njenim županom, ki je v volilni kampanji napovedoval več kot 20 velikih mestnih projektov, od katerih so številni ostali neuresničeni. Že dejstvo, da je bil Maribor edini kandidat za izvedbo univerzijade, kaže, da gre za tekmovanje, ki praviloma ne prinaša sinergičnih razvojnih učinkov za mesto in regijo, v kateri poteka. Ob tem so se lokalni deležniki iz politične, športne in akademske sfere, ki so se povezali v ta projekt, zadeve lotili zelo nenavadno. Od prvotnih predvidenih 60 mio evrov so stroški organizacije zrasli na 300 mio evrov. Na koncu pa so se ob finančno-gospodarskih krizi zmanjšali na 30 mio evrov in še ti niso bili zagotovljeni, saj je nacionalna oblast po izvolitvi nove izvršilne oblasti odstopila od predvidene soudeležbe.

Med pripravo projekta so ustrezni resorji na nacionalni ravni očitali lokalnim, mestnim politikom, da z občinskimi službami niso uspeli pripraviti pravno-formalnih podlag za izvedbe infrastrukturnih projektov. Župan in ekipa, ki je delala na pripravi projekta, pa so očitali nepripravljenost in nagajanje s strani nacionalnih ravni (so)odločanja, sklicujoč se tudi na dejstvo, da gre za politike iz nasprotnega političnega tabora. Naraščajoča cena izvedbe je bila povezan z načrti regionalnega t. i. smučarskega lobija, ki je

kazuje regijsko (ne)uspešnost, je pri podravski regiji izpostavljeno dejstvo, da je izgubila 18.000 delovnih mest v zadnjih petih letih (glej Malovrh, 2013).

hotel z univerzijado zagotoviti infrastrukturno nadgradnjo Športnega centra Pohorje. Primer univerzijade nazorno kaže, kako zrastejo lokalno-regionalni apetiti, če le dobijo priložnost. Sočasno pa tudi, kako je politika v ožjem smislu razumljena predvsem kot (pre)oblikovanje fiziognomije politične moči, iz katere izhajajo posttranzicijski fevdi. Pri teh je predvsem pomembno, kdo zaseda katere sektorje in tudi teritorije.¹⁴

Ob projektih, s katerimi je občinska politična elita želela pridobiti mednarodno prepoznavnost, so pomembnost in urbanost Maribora želeli dosežati tudi s predimenzionirano gradnjo. Pogosto gre pri tovrstnih željah zlasti slovenskih mestnih občin za arhitekturno in urbanistično neinovativne generične projekte, s katerimi želijo v posttranzicijske mestne vedute umeščati prizvok citizacije. V Mestni občini Maribor je bil tako sprejet prostorski načrt, ki je predvideval ob nakupovalnem središču Europark naselje s 170.000 kvadratnimi metri pozidanih površin in s 115-metrskim nebotačnikom. Megalomanski projekt »Mariborski Manhattan« naj bi vključeval, kot so to zapisali na predstavitveni strani, »*new exclusive residential apartments, offices and conference halls, green and recreational oasis ...*«. Kriza in implozija domačega gradbenega sektorja je pripomogla, da ni prišlo do uresničitve predimenzioniranega predloga.

Da se na občinsko raven v primeru večjih projektov prenesejo nacionalni boji znotraj ali med posttranzicijskimi elitami, lepo kaže organizacija in izvedba projekta Evropske prestolnice kulture (EPK) 2012. Ker sem analizo celotnega projekta EPK 2012 že podal v drugih prispevkih (glej Trček, 2013), se bom v tem lotil le predvidenega infrastrukturnega dela. V sodelovanju z Društvom arhitektov Maribor ter pod skrbništvom Mednarodne zveze arhitektov in Zbornice za arhitekturo in prostor Slovenije je bil leta 2009 razpisan in izveden mednarodni natečaj za nabrežje reke Drave, novo brv med nabrežjema in novo stavbo Umetnostne galerije Maribor (UGM). Natečaja se je udeležilo več kot 400 arhitekturnih birojev iz 48 držav. Za udeležence je bila izziv predvsem nova UGM, saj je zanjo prispelo kar 217 projektnih rešitev. Mednarodna žirija je zmagovalce natečaja razglasila marca 2010.

UGM bi na osem tisoč kvadratnih metrih imela galerijske prostore, arhitekturni center, otroški muzej in center kreativnih industrij. Žirija je kot zmagovalni izbrala predlog madžarskih arhitektov, ker je eden od najnižjih in s svojo preprosto obliko, belo fasado in veliko teraso, obrnjeno proti Dravi, lahko predstavlja bodočo mestno ikono (Vidmar, 2010: 50). Načrtovane spremembe v urbanem mestnem tkivu naj bi bile uresničene do začetka

¹⁴ Tipičen primer je politični boj za obvladovanje energetskega sektorja in aktualno naraščanje stroškov trenutno največje infrastrukturne investicije nacionalnega pomena, Termoelektrarne Šoštanj oziroma njenega bloka TEŠ 6, kjer prihaja do kolizije interesov nacionalnega energetskega lobija, lokalno-regionalnih politično-gospodarskih omrežij in izbranega tujega izvajalca.

EPK 2012, a se to ni zgodilo. Delni razlog je bil v finančni krizi ter odnosu med mestno in nacionalno izvršilno oblastjo, v večji meri pa v lokalno-regionalni »kuhinji«. Po razglasitvi rezultatov natečaja je del mestnega kulturniškega lobija v sodelovanju z vodilnim slovenskim arhitekturnim birojem prišel na dan z idejo kulturnega centra Maks, ki naj bi ga za 30 milijonov evrov postavili na industrijskem območju bivše predilnice. Predlogu se je kmalu pridružila ideja o inkorporiranju nove UGM v center Maks. Madžarski arhitekturni biro, ki je nadaljeval delo na finalizaciji projekta, je sprožil tožbo proti Mestni občini Maribor. Končni rezultat je bila izvensodna poravnava in odstop od projekta. Maribor pa je ena od redkih bivših evropskih prestolnic kulture, ki znotraj projekta ni temeljito obnovila stare ali pridobila nove kulturne infrastrukture.¹⁵

Podobna zgodba o negospodarnem ravnanju je primer t.i. radarjev, ki so bili povod za mariborske vstaje. Seveda ni dvoma, da Maribor potrebuje sodobnejše urejanje prometnih zagat, tudi s postavitvijo ustreznih naprav, ki bi na najbolj kritičnih mestih zaznavale in kaznovale prehitro vozeče (so) udeležence v prometu. Vsekakor pa tovrstno urejanje prometa ne more potekati na način javno-zasebnega partnerstva med mestno občino in podjetjem, v tem primeru Iskra Sistemi, kjer bi se investicija povrnila s pobranimi globami na način, da bi v naslednjih 30 letih 92 % tako zbranega denarja šel k zasebnemu partnerju in le 8 % v občinski proračun. Dolgoročno pogodbo na škodo Mestne občine Maribor je po razkritju tedanji župan opravičeval s sklicevanjem na strokovnjake za javno-zasebno partnerstvo, ki so mu pač tako svetovali.¹⁶

Trije predstavljeni primeri upravljanja mesta in občine so idealnotipski primeri, v kaj se je izrodila reforma lokalne samouprave v Sloveniji, ki je dala županom velika pooblastila, hkrati pa so v zakonodaji umanjale varovalke strožjega nazora ter tudi možnosti odpoklica županov in ostalih odgovornih oseb na lokalni ravni. Sistemska in osebna korupcija, ki jo omogoča tovrstna ne dovolj premišljena reforma, je številne slovenske občine pahnila v negospodarne investicije in zadolženost. Sočasno pa je omogočala razrast klepotkratskih omrežij, kjer so se združevali interesi nacionalnih in lokalno-regionalnih političnih elit z zasebnimi interesi posameznikov in skupin. Ob tem pa se je, zlasti v mestnih občinah, razvil klientelistični način kadrovanja v številnih javnih službah in zavodih, kjer se je s tovrstnim negativnim in pogosto tudi nestrokovnim kadrovanjem povzročalo veliko škodo tem službam in zavodom ter posledično tudi vodilo k nižji kvaliteti delovanja in (so) bivanja.

¹⁵ Zapleti v zvezi z UGM kažejo tudi na odpor t. i. pomembnih drugih iz slovenske arhitekturne stroke do uvajanja prakse mednarodnih natečajev, ki bi ogrozili njihove oligopolne položaje.

¹⁶ Prvotno načrtovana naložba v vrednosti 5–6 mio evrov je na koncu prišla do 30 mio evrov, kar ni tako redek pojav pri finančnem načrtovanju infrastrukturnih naložb v Sloveniji.

Sklep: K nujnim popravkom reforme lokalne samouprave

V poglavju *Lokalni odzivi na globalne spremembe* v monografiji akademika Zdravka Mlinarja *Globalizacija bogati in/ali ogroža?* sledita po uvodnem teoretsko-konceptualno-optimističnem še prispevka novejšega datuma. V prvem, ki je očitno nastajalo pred desetletjem, Mlinar analizira sočasnost krepitve in slabitve moči lokalnih akterjev (Mlinar, 2012: 292–306). V najnovjšem prispevku pa poskuša »kritično opozoriti na določena zaostajanja v miselnosti, razumevanju in usmerjanju demokratizacije življenja na lokalni ravni« (Mlinar, 2012: 307) ter že uvodoma ugotavlja, da »prevladujoče politične usmeritve in pravno-normativna ureditev RS, ki zadevajo to temo, niso v skladu z nekaterimi temeljnimi dolgoročnimi razvojnimi trendi« (prav tam). Iz Mlinarjeve analize je razvidno, da se je dilema »*glokalizacija* ali *getoizacija* lokalne demokracije« v Sloveniji razvijala, če ga parafraziram, v smeri samoizključujočih elit na račun osiromašenja javne sfere (Mlinar, 2012: 308), kar je jasno pokazala tudi analiza reforme lokalne samouprave, ki je bila predmet mojega prispevka.¹⁷

Če v zaključku poskušam odgovoriti, kako razrešiti anomalijo, ki je ob neuspešni reformi lokalne samouprave postala »normalno« stanje oziroma naša vsakdanja praksa, se je potrebno zavedati, da je s strani nekdanjega ministra za pravosodje in javno upravo predlagano zmanjšanje števila občin srednjeročno nemogoče. Na to opozarjajo tako pravniki kot tudi vodilni strokovnjaki za lokalno samoupravo. Na eni strani imamo pravico do lokalne samouprave kot ustavno določene pravice, na drugi pa številne majhne občine, ki so si za časa svojega obstoja izboljšale tako podobo kot osnovno infrastrukturno opremljenost. Številne (pre)majhne občine so nastale na način novih lokalizmov kot upor proti lokalnim in regionalnim centralizmom v predhodno obstoječih občinah.

Neuspešna reforma lokalne samouprave je pomenila proces individuacije, osamosvajanje teritorialno definiranih deležnikov v procesih (samo)odločanja o njihovem bodočem družbeno-prostorskem razvoju. Glede na dejstvo, da imajo pri nas vse občine enake pristojnosti, ki jih morajo izpolnjevati, se je ta predvideni proces individuacije prepogosto izkazal za lažnega, saj je vodil v še večjo centralizacijo odločanja na nacionalni ravni. Vseh nalog, ki naj bi jih izpolnjevale občine, je okoli 300 in so predvidene v 90 različnih zakonih. Že ta podatek sam po sebi kaže, da so občine na izvedbeni in tudi pravno-formalni »misiji nemogoče«. Upal bi si celo tvegati tezo, da se v ne tako malem delu občin ne morejo

¹⁷ Študija primera *Mestne občine Maribor* je trenutno le najbolj razvpit primer, ne izjema. Do podobnih rezultatov sem prišel tudi pri evalvacijski analizi razvojne neuspešnosti *Mestne občine Koper* (glej Trček, 2012a).

soočiti niti z vednostjo o vseh nalogah, kaj šele, da bi jih lahko uspešno izpolnjevali.

Čeprav se tema mojega prispevka mogoče zdi premalo globalizacijska, je to seveda le navidezno. Teritorialno osamosvajanje in zahteve po večji avtonomiji pri (so)odločanju so proces, ki je sestavni del globalizacijskih procesov. O tem je akademik Zdravko Mlinar pisal v svojem ključnem delu *Individuacija in globalizacija v prostoru* (Mlinar, 1994). V globaliziranem prostoru, ki ga vedno bolj obvladujejo tokovi informacij, dobrin in ljudi, pa lahko procesi individuacije s seboj prinašajo tudi osiromašenje, na kar opozarja Mlinar v svoji zadnji monografiji (Mlinar, 2012). Reformo lokalne samouprave v Sloveniji lahko razumemo kot proces, ki je sicer številnim novim občinam prinesel kratkoročno obogatjenje, ki se kaže predvsem kot komunalno-infrastrukturno izboljšanje bivanjske kvalitete, dolgoročno pa pomeni osiromašenje, saj postaja majhnost, prepletena z lokalnimi kleptokratskimi omrežji, ovira bodočega družbeno-prostorskega razvoja.

Srednjeročna rešitev lahko izhaja iz obstoječega občinskega reda, ki je bil kopiran iz pravne prakse nemške zvezne dežele Heseen (glej Cerar, 2013). Trenutno imamo zgolj nekaj primerov medobčinskih sodelovanj na ravni nekaterih upravnih organov, nimamo pa primerov, da bi občine imele res delujočo skupno celotno občinsko upravo. Zakonodaja omogoča tudi ustanavljanje zvez občin. Nanje bi lahko občine prenesle del z zakonom predvidenih nalog. Dolgoročna rešitev je oblikovanje regij ter racionalizacija in debirokratizacija zakonodaje, vključno z vgradnjo dodatnih varovalnih mehanizmov, ki bi onemogočali kleptokratske prakse, ter učinkovit kazenski pregon kriminalnih dejanj lokalno-regionalnih politično-gospodarskih navez. Na regije bi prenesli naloge zagotavljanja razširjenega nabora komunalne infrastrukture in družbeno-prostorskega razvojnega načrtovanja, saj v sedanjem stanju odločanja težko govorimo o obstoju razvojnega, prostorskega in urbanističnega načrtovanja v Sloveniji. Občine so ujete v svoje mikrozgodbe in dolgove, ki so skupaj z dolgovi občinskih javnih podjetij že v letu 2011 presegali 800 mio evrov. Nacionalna, centralizirana raven pa je običajno preveč splošna in neučinkovita.

Osamosvajanje brez povezovanja vodi v samozadostne avtarkije, ki se dokaj hitro izčrpajo v svoji razvojni (pol)uspešnosti. Osamosvajanje s povezovanjem pa omogoča sinergične multiplikativne učinke. V Sloveniji je čas za prehod iz avtarkičnih lokalizmov v nove regionalizme. Brez resne strategije bodoče regionalne in lokalne samouprave ter sprememb v pravnem redu pa obstaja nevarnost, da bodo tudi ustanovljene pokrajine postale predvsem politično-strankarski plen. Pri bodočih reformah lokalne in regionalne samouprave nam je lahko izhodišče Mlinarjevo opozorilo, ki se glasi: »Prav danes bi morali anticipativno preverjati, kdo in kako lahko *ubrani javni interes* v zaostrojučih se spopadih, ki so pred nami« (Mlinar 2012: 308).

LITERATURA

- Adam, Frane in Matevž Tomšič (2012): The dynamics of elites and the type of capitalism: Slovenian exceptionalism? *Historical social research* 37 (2): 53–70.
- Brockmann, Erich N. in William P. Anthony (2002): Tacit Knowledge and Strategic Decision Making. *Group & Organization Management* 27 (4): 436–455.
- Cerar, Gregor (2013): Stane Vljaj: Prav majhne občine okrepile državni centralizem. Dostopno preko <http://www.rtv slo.si/slovenija/stane-vljaj-prav-majhne-obcine-okrepile-drzavni-centralizem/310772>, 11. 6. 2013.
- Costis, Hadjimichailis in Ray Hudson (2007): Rethinking Local and Regional Development: Implications for Radical Political Practice in Europe. *European Urban and Regional Studies* 14 (2): 99–113.
- Kos, Drago, Marjan Hočevnar in Slavko Kurdija (1995): Konstituiranje novih občin: uvajanje lokalne samouprave: raziskovalna naloga. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kos, Drago (2000): Reform of local government in Slovenia. V Zdravo Mlinar (ur.), *Local development and socio-spatial organization: trends, problems and policies: the case of Koper, Slovenia*, 7–16. Budapest: Open Society Institute.
- Kramberger, Anton (2009): The heritage of political violence among Slovenian elites and its mobilisation during the period of regime change (1988–1995). *Študije FDV* 4 (5): 2–17.
- Makarovič, Jan (2013): Za duhovno globalizacijo. V Slavko Splichal (ur.), *Globalizacija v dobro ali zlo?: zbornik ob 80-letnici akademika Zdravka Mlinarja*, 23–35. Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti.
- Marn, Urša (2009): Čas za uvedbo kazenskega pregona: zadolženost občin. *Mladina* 2009 (23). Dostopno preko http://www.mladina.si/tehdnik/200923/cas_za_uvedbo_kazenskega_pregona, 11. 6. 2009.
- Mencinger, Jože (2013): O globalizaciji z malo skepse. V Slavko Splichal (ur.), *Globalizacija v dobro ali zlo?: zbornik ob 80-letnici akademika Zdravka Mlinarja*, 156–160. Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti.
- Mlinar, Zdravko (1994): *Individuacija in globalizacija v prostoru*. Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti.
- Mlinar, Zdravko (2011): *Z inovativnim nadgrajevanjem tradicije vstopajo v svet: sociološka razprava*. Ljubljana: Pegaz International.
- Mlinar, Zdravko (2012): *Življenjsko okolje v globalni informacijski dobi: Globalizacija bogati in/ali ogroža?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede in Slovenska akademija znanosti in umetnosti.
- Mlinar, Zdravko (2013): *Ustvarjalnost in inovacije v procesu globalizacije*. V Slavko Splichal (ur.), *Globalizacija v dobro ali zlo?: zbornik ob 80-letnici akademika Zdravka Mlinarja*, 161–188. Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti.
- Oset, Željko (ur.) in Aleksandra Berberih Slana (ur.), Žarko Lazarevič (ur.) (2010): *Mesto in gospodarstvo: Mariborsko gospodarstvo v 20. stoletju*. Ljubljana/Maribor: Inštitut za novejšo zgodovino/Muzej narodne osvoboditve Maribor.
- Pečauer, Marko (2013): *Dvig DDV nima podpore slovenske javnosti*. Dostopno preko <http://www.delo.si/arhiv/dvig-ddv-nima-podpore-slovenske-javnosti.html>, 20. 5. 2013.

- Petrović, Mina (ur.) (2012): *Glokalnost transformacijskih promena u Srbiji*. Beograd: Institut za sociološka istraživanja.
- Poche, Bernard (1992): Identification as a Process: Territories as an Organizational or a Symbolical Area. V Zdravko Mlinar (ur.), *Globalization of Territorial Identities*, 129–49. Aldershot: Avebury.
- Računsko sodišče Republike Slovenije (2009): *Zadolževanje občin: predstavitev revizijskega poročila*. Dostopno preko [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K439B9058A9D60C15C12575D0003656BE/\\$file/predstavitev_zadolzevanje_obcin.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K439B9058A9D60C15C12575D0003656BE/$file/predstavitev_zadolzevanje_obcin.pdf), 9. 6. 2009.
- Rodriguez-Pose, Andres in Riccardo Crescenzi (2008): Research and Development, Spillovers, Innovation Systems, and the Genesis of Regional Growth in Europe. *Regional Studies* 42 (1): 51–67.
- Roglič, Meta (2013): Zaprite jim pipice!: Kako ukiniti občino. *Dnevnik*, 18. maj, priloga *Objektiv*: 4–5.
- Splival, Slavko (ur.) (2013): *Globalizacija v dobro ali zlo?: zbornik ob 80-letnici akademika Zdravka Mlinarja*. Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti.
- Šmidovnik, Janez (1995): *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Trček, Franc (2010): Robni pogoji v globalizirani informacijski družbi. *Teorija in praksa* 47 (2/3): 283–288.
- Trček, Franc (2011): Regional development and limits of local authorities: case of Ljubljana's urban region. V Anđelina Svirčić Gotovac (ur.), *Akteri društvenih promjena u prostoru: transformacija prostora i kvalitete života u Hrvatskoj*, 115–130. Zagreb: Institut za društvena istraživanja.
- Trček, Franc (2012): Podobe posttranzicijskega Maribora v seriji kriminalk o inšpektorju Vrenku Avgusta Demšarja. V Sara Rožman in Dejan Crnović (ur.), *Slovenija v času negotovosti: zbornik povzetkov*, 18. Ljubljana: Slovensko sociološko društvo.
- Trček, Franc (2012a): Posttranzicijska razvojna uspešnost v delovnem okolju Mestne občine Koper? *Annales, Series historia et sociologia* 22 (1): 249–260.
- Trček, Franc (2013): Neuspešnost EPK – razmislek uporabnika. Dostopno preko <http://www.radiomars.si/info/45-ot/210-neuspesnost-epk>, 14. 1. 2013
- Vidmar, Simona (ur.) (2010): *International architecture competition: European Capital of Culture/Drava River 2012*. Maribor: Municipality of Maribor.
- Vlaj, Stane (2004): Lokalne skupnosti – izzivi 21. stoletja. V Dimitrij Jeraja in Jelka Vintar (ur.), *K razvoju telecentrov v Sloveniji*, 62–92. Ljubljana: Bons.
- Vaupotič, Vesna (2013): Prihranke štejejo v milijone. *Dnevnik*, 18. maj, priloga *Objektiv*: 5.