

## SPREMINJAJOČA SE VLOGA MEST IN CENTRALNE DRŽAVE PRI OBLIKOVANJU NACIONALNIH SEKTORSKIH POLITIK<sup>2</sup>

**Povzetek.** Članek obravnava novosti v oblikovanju sektorskih politik v razvitih družbah, kot so širitev kroga akterjev ter nove oblike sodelovanja med njimi, pri tem pa se osredotoča na vlogo lokalnih in centralnih vlad. Podaja pregled tradicionalne in sodobnejše delitve vlog in pristojnosti med njima ter povzema ključne argumente glede prednosti in šibkosti decentralizacije na konkretnem primeru sektorske politike - stanovanjske. Predstavi tudi rezultate empirične raziskave o današnji vlogi in vplivu lokalne ravni – konkretno Mestne občine Ljubljana – pri oblikovanju nacionalne stanovanjske politike. Ugotavlja zelo majhen vpliv celo v primerjavi z majhnimi interesnimi skupinami in navaja možne ukrepe za krepitev njene vloge nasproti centralni ravni.

**Ključni pojmi:** sektorska politika, oblikovanje politike, policy-omrežje, stanovanjska politika

### Uvod

Smo v obdobju, ko se sektorske politike, pa naj gre za socialno, prostorsko ali kakšno drugo politiko, spreminjajo. Spremembe zadevajo ne le njihove cilje in instrumente, ampak tudi procese, postopke in akterje pri oblikovanju in izvajanju teh politik. Pri tem nastaja veliko novih organizacijskih oblik, ki povezujejo in vključujejo čedalje širši krog akterjev tako po horizontalni kot po vertikalni smeri. Te spremembe so izraz pluralizacije interesov in njihovega vključevanja v politično odločanje. Za njihovo razumevanje je ključnega pomena spoznanje, da so institucije parlamentarne predstavniške demokracije, ki udeležbo državljanov omejujejo na občasne volitve predstavnikov, nezadostne in jih je potemtakem nujno dopolnjevati z novimi oblikami in mehanizmi neposredne demokracije in prav v tem ima izjemno pomembno vlogo lokalna skupnost (Cairns 1997).

Da je v sodobnih demokratičnih družbah vključevanje različnih interesov postalo samoumevna sestavina političnega odločanja, nazorno kaže tudi izraz 'policy omrežje', ki 'enostavno označuje dejstvo, da oblikovanje politike vključuje

<sup>1</sup> Dr. Srna Mandič, docentka na Fakulteti za družbene vede.

<sup>2</sup> Članek je nastal na osnovi raziskave, ki sta jo podprla Ministrstvo za znanost in tehnologijo in Mestna občina Ljubljana – Oddelek za kulturo in raziskovalno dejavnost.

veliko število javnih in zasebnih akterjev z različnih ravni in funkcionalnih področij vlade in družbe' (Hanf 1978,12). Vpliv, ki ga imajo pri nas raznotere interesne skupine in organizacije na oblikovanje sektorskih politik, je že bil deležen poglobljene obravnave in tudi empirične raziskave (več o tem v Fink Hafner 1995 ter prispevki Fink Hafner, Kropivnik, Lah, Lukšič in Mandič v tej številki).

Ta članek se omejuje le na specifično temo - na vlogo lokalne vlade pri oblikovanju ene od sektorskih politik - stanovanjske. Najprej obravnava spreminjajoče se razmerje med lokalno in centralno vlado na stanovanjskem področju ter prednosti in šibkosti decentralizacije. Poleg tega podaja pregled tradicionalne delitve vlog med njima in novih oblik, ki jih zahteva prehod iz 'oskrbovalnega' v 'pospeševalni' tip stanovanjske politike in ki terja tudi večjo udeležbo lokalne oblasti pri oblikovanju in izvedbi nacionalne stanovanjske politike.

Članek tudi skuša odgovoriti na vprašanje, kolikšen je današnji vpliv lokalnih oblasti na oblikovanje in izvedbo nacionalne stanovanjske politike v primerjavi z interesnimi skupinami in organizacijami. Zato analizira anketne podatke projekta 'Oblikovanje policy-mrež in lobiranje na Slovenskem', ki je leta 1997 potekala na FDV v okviru Centra za politološke raziskave. Te podatke dopolni z izbranim primerom lokalne skupnosti - Mestne občine Ljubljana. Izhodiščna hipoteza pri tem je, da je v primerjavi z interesnimi skupinami na tem področju Mesto Ljubljana vplivnejše in bolj vključeno v oblikovanje nacionalne stanovanjske politike.

### **Spreminjajoče se razmerje med centralno in lokalno vlado na stanovanjskem področju**

Izvorno je bila stanovanjska politika - v smislu poseganja oblasti na stanovanjsko področje - predvsem lokalna stvar in je zadevala predvsem gradbeno-urbanistično in sanitarno urejanje bivalnih razmer oziroma stanovanjske oskrbe (npr. sprejetje minimalnih bivalnih standardov z gradbenimi dovoljenji itd.).

S kasnejšim razvojem - v nekaterih državah že v prejšnjem, v večini pa v tem stoletju - pa so nacionalne vlade prevzemale vse več odgovornosti in pristojnosti na področju stanovanjske politike ter za to oblikovale vse kompleksnejše ekonomske in ne-ekonomske instrumente, s katerimi so usmerjale nekatere elemente proizvodnje, alokacije in uporabe stanovanj (več o zgodovinskih izvorih in genezi stanovanjske politike glej v Mandič 1996).

V ZDA sega začetek državne stanovanjske politike v obdobje 'Velike depresije' v tridesetih letih, ko so pretresi na finančnih borzah segli tudi na stanovanjsko področje: hipotekarni krediti, prek katerih se je stanovanjska oskrba do tedaj v glavnem financirala, so v okoliščinah krize povzročili, da je bilo zaseženih na desetine tisočev stanovanj. Da bi množice ne ostale brez doma, je tedaj zvezna vlada vpeljala nekaj zveznih programov, na osnovi katerih se je razvijala tudi kasnejša politika (Kruschke in Jackson 1987).

Medtem ko se, dolgoročno gledano, splošne pristojnosti nacionalne vlade torej večajo, pa se je ta trend sredi sedemdesetih let začel spreminjati. S trendi privatizacije in decentralizacije so nekatere pristojnosti in odgovornosti začele pre-

hajati s centralne na lokalno raven, zlasti se je povečala odgovornost lokalnih oblasti za financiranje in izvedbo programov različnih storitev, kar je sovpadalo s siceršnjimi spremembami na področju socialne države in socialnih storitev.

Seveda pa bi bilo napačno te spremembe razumeti kot mehanični in popoln prenos večine ali celo vseh odgovornosti s centralnih na lokalne oblasti. V veliko večji meri je šlo namreč za kakovostne spremembe v načrtovanju in izvedbi politike ter predvsem za nove organizacijske oblike sodelovanja različnih akterjev iz zasebnega in javnega sektorja (npr. joint-ventures, public-private partnership itd.) poleg lokalne in centralne vlade, pa tudi med njima je vse pogostejše prihajalo do partnerstva in medsebojnega dopolnjevanja pri načrtovanju in izvedbi različnih programov.

Te kakovostne spremembe so vodile k temu, da se je meja med različnimi ravni oblasti dokaj zameglila in zabrisala. To se kaže tudi v spremenjeni sliki, s katero se ponazarjajo različne ravni oblasti in njihovo razmerje: prej so za ponazoritev pogosto uporabljali sliko 'večplastne torte', pri kateri so posamezne plasti med seboj jasno razločene in razmejene ter hierarhično urejene; danes je mnogo pogostejše uporabljena primerjava z 'marmornim kolačem', znotraj katerega obstajajo pisana področja raznolikega in kompleksnega prepletanja več vladnih ravni (Paris 1990).

### Delitev vlog med različnimi ravni oblasti

Med razvitimi družbami danes obstajajo zelo velike razlike ne le glede samih instrumentov stanovanjske politike, ampak tudi glede delitve vlog med centralno in lokalno (ali tudi pokrajinsko) ravno.

Priemus (1997) takole navaja osnovno delitev vlog med dve ravni.

Na lokalni ravni poteka:

- odločanje o izdaji oz. zavrnitvi gradbenih dovoljenj,
- načrtovanje rabe zemljišč (urbanistično načrtovanje) ter
- postavljanje organizacijskih okvirov za različne stanovanjske programe in alokacijo stanovanj ter za strateško upravljanje s stanovanji.

Nacionalna vlada pa je odgovorna za:

- zakonodajo,
- financiranje (selektivno ali splošno),
- za druge vzpodbude ter
- za ukrepe, ki vodijo v redistribucijo dohodkov gospodinjstev kot so subvencije najemnine, davčne olajšave itd..

Na prepletanje in dopolnjevanje obeh ravni oz. tudi vmesne - (regionalne) na področju stanovanjskih subvencij, kaže tudi naslednja razpredelnica.

*Preglednica 1: Ravni vlade, ki so pristojne za stanovanjske subvencije v državah Evropske zveze leta 1992*

	Nacionalna	Regionalna	Občinska
Belgija	-	X	X
Danska	X	-	X
Nemčija	X	X	X
Grčija	X	-	-
Španija	X	X	X
Francija	X	-	-
Irska	X	X	X
Italija	X	-	X
Luxemburg	X	-	X
Nizozemska	X	-	X
Portugalska	X	-	X
Velika Britanija	X	-	X

*X: lahko dajo subvencije*

*-: ne more dajati subvencij*

*Vir: Statistics on Housing in the European Community 1992; The Netherlands' Ministry of Housing, Physical Planning and Environment; The Hague 1992, str. 91.*

**921**

Na Švedskem pade na nacionalno vlado levji delež stroškov za stanovanje v obliki subvencij za uporabo in zidavo stanovanj, medtem ko je lokalna raven predvsem odgovorna za načrtovanje in izvajanje programov zidave stanovanj (Nord 1990).

Medtem ko so povsod vladne pristojnosti na stanovanjskem področju razdeljene med centralno in lokalno (ponekod tudi regionalno) vlado, pa seveda obstajajo velike razlike v stopnji avtonomije lokalnih vlad. Te razlike in stopnje lahko ponazorimo z dvema skrajnima primeroma med državami.

Avstralija je primer države, kje je lokalna skupnost 'fragmentirana, majhna, revna in šibka' (Paris 1990). Izvaja le ozek segment funkcij, medtem ko je večina odgovornosti za javne storitve v mestih v pristojnosti centralne države. Lokalna vlada zajema okoli 6% vseh javnih izdatkov.

Na drugem skrajnem koncu spektra so ZDA, kjer ima lokalna vlada najvišjo stopnjo avtonomije, največji vir so ji lastna sredstva (izvirni prihodki) in ima tudi najvišjo stopnjo diskrecije glede izvajanja različnih programov. Tukaj lokalna vlada predstavlja okoli 25% vseh javnih izdatkov.

### **Prednosti in šibkosti decentralizacije**

V sedemdesetih in osemdesetih letih je pri stanovanjski politiki, analogno kot na področju socialne države nasploh, v najrazvitejših družbah prišlo do večje decentralizacije, torej do tega, do so se povečala bremena lokalne ravni. Kakšni argumenti govorijo v prid decentralizacije?

Najenostavnejši argument in motiv, ki se je pojavljal, je bilo zmanjšati državne izdatke. Nekateri so poudarjali prekomerno preteklo rast nacionalne države v povojnem času. Zaradi njene prevelike moči in prenapihnjene proračuna naj bi se lokalne vlade spreminjale v enostavne 'izvajalke' nacionalnih politik ter s tem zamenjevale 'lokalne izbire' za 'nacionalne' in oslabile bistvo lokalne samouprave.

Poleg argumenta, da je premočna centralna vlada spodkopala lokalno demokracijo, pa je zelo pomemben tudi argument, da je delala veliko napak pri sektorskih politikah, do katerih prihaja, ko odločevalci na centralni ravni vsiljujejo standardizirane programe ne upoštevaje lokalne značilnosti in so nedovzetni za razlike v učinkih, ki jih lahko proizvede isti program v različnih okoljih.

Ta nevarnost pa ni nikjer večja kot prav na stanovanjskem področju: tu je zelo pomemben obstoj lokalnih stanovanjskih trgov; med njimi in politikami prihaja do vzajemnega delovanja, ki šele določi, kakšni bodo končni učinki neke politike v konkretnem lokalnem okolju (Adams 1990). Da bi usmerili pozornost oblikovalcev politike na lokalne razlike, se uporabljajo tipologije lokalnih skupnosti glede na značilnosti stanovanjskih trgov kot so mestno središče, primestno, širše mestno, področja 'vozačev' (dnevne migracije, 'commuter'), podeželska mesta, vaško območje, počitniško območje itd. (Paris 1990).

Obstoj lokalnih razlik nekateri torej razumejo kot argument za decentralizacijo, drugi pa poudarjajo obratno - v njih vidijo razlog za centralizacijo in večjo vlogo centralne države. Argument je naslednji. Ker se lokalne skupnosti zelo razlikujejo v gospodarski razvitosti in razvojnih virih, lahko le močna nacionalna vlada ta vprašanja zastavi in spremeni trende. Umik nacionalnih vlad je posebej problematičen spričo vse večje mobilnosti mednarodnega kapitala, čigar investicijski cikli in interesi v prostoru puščajo sledi, zaradi katerih se razlike povečujejo.

Gre za znane in vidne razvojne probleme tistih lokalnih skupnosti, ki so izgubile nekoč velik gospodarski potencial in se danes soočajo z velikimi problemi, ki jim same niso kos. Nove industrije namreč iščejo lokacije zunaj ustaljenih mest; medtem ko se kapital seli v nova področja, se stara industrijska področja soočajo s slabšanjem zaposlitvene osnove in s pojemanjem stanovanjskih naložb. V številnih regijah pojenjuočega razvoja je najti velike koncentracije ljudi z nizkimi dohodki, imigrantov in samskih sterejših gospodinjev. Takšne skupnosti imajo pogosto večje potrebe po vzdrževanju infrastrukture in stanovanj kot hitreje razvijajoče se skupnosti, obenem pa tudi šibkejši davčni potencial za njihovo urejanje.

Ti pojavi kažejo na veliko in vzajemno povezanost različnih dejavnikov, zaradi katerih je zelo tvegano postavljati preostre ločnice med nacionalnimi in lokalnimi vzroki in posledicami. Centralne odločitve gospodarske vlade lahko zelo vplivajo na nastanek in delovanje lokalnih stanovanjskih trgov - denimo z gospodarskimi ukrepi, ki so usmerjeni k večanju povpraševanja po nekaterih dobrinah.

## Vloga lokalne vlade ob prehodu stanovanjske politike iz 'oskrbovalnega' v 'pospeševalni' tip

Več avtorjev razlikuje med 'oskrbovalnim' ('providing') tipom stanovanjske politike, v katerem ima država neposredno vlogo izvajanja stanovanjske oskrbe, in 'pospeševalnim' ('enabling') tipom stanovanjske politike, v katerem država prepusti neposredno stanovanjsko oskrbo drugim akterjem, sama pa jim pri tem nudi za to potrebne vire in podporo. V novejšem času se krepi 'pospeševalni' tip politike, ki ga zagovarjata tudi tako močni organizaciji kot sta Svetovna banka ter OZN, k takšnemu tipu pa naj bi se tudi razvijale stanovanjske politike v deželah v tranziciji (Hegeđus, Mayo and Tosics 1996). Ker takšen tip politike predpostavlja tudi širši krog udeležencev in različne oblike sodelovanja med njimi, si ga pogledimo nekoliko pobliže.

Ključno pri tem tipu je, da naj vlade sprejmejo takšne politike, ki bodo omogočale predpogoje za dobro delovanje stanovanjskega trga (preprečevale motnje) tako, da bi upoštevale potrebe vseh akterjev: uporabnikov stanovanj, proizvajalcev stanovanj, stanovanjskih finančnih institucij, lokalne vlade in centralne vlade. Da bi to zagotovile, so potrebne 'pospeševalne' strategije, ki naj zagotovijo, da se potencialno povpraševanje prevede v resnično povpraševanje ter da se oblikujejo sistemi oskrbe, ki so do resničnega povpraševanja bolj dovzetni. Brez takšnih strategij se viri, ki bi jih akterji želeli nameniti stanovanju, ne bodo usmerili v stanovanja, tisti, ki pa se bodo, bodo v pretežni meri zapravljene za previsoke cene, ne bodo pa služili povečanju proizvodnje in dvigu kakovosti.

Pospeševalne politike/strategije imajo dve sestavini: prvič, makroekonomsko usmerjanje, ki naj zagotovi podporno okolje za stanovanjski sektor, in drugič, sektorske politike in institucije, ki naj stanovanjski trg usposobijo za dobro delovanje. Pri tem so na voljo naslednji ključni instrumenti:

- za stran povpraševanja: razvijanje lastninskih pravic, razvijanje posojilnih financ, racionalizacija subvencij;
- za stran ponudbe: zagotavljanje infrastrukture za stavbna zemljišča, reguliranje razvoja zemljišč in stanovanj, organiziranje gradbene industrije obenem z razvijanjem institucionalnega okvira za upravljanje stanovanjskega sektorja.

Vidimo, da ima tak tip politike izjemno kompleksne cilje, instrumente, pa tudi oblike povezovanja vseh akterjev od centralne vlade do lokalne in organizacij drugih akterjev in to ne le pri izvajanju, ampak tudi oblikovanju politik.

## Nova delitev pristojnosti pri nas

Delitev pristojnosti in nalog med republiško in občinsko ravno je določil Stanovanjski zakon, v številnih izvedbenih podrobnostih pa se konkretizirajo s stanovanjskim programom. 'Nacionalni stanovanjski program', ki je v pristojnosti republiške vlade, določa ukrepe na zakonodajnem, proračunskem in davčnem področju, ki so v pristojnosti države. Opredeljuje tudi kakovostne cilje stanovanjske gradnje in pozidave, ki naj bi sledila regionalno-razvojnim ter okoljevarstvenim ciljem,

vzpodbuja pa tudi naložbe v prenovu in vzdrževanje stanovanj in stanovanjskih hiš.

'Občinski stanovanjski program' pa naj bi določala občina sama. Njegove naloge so:

- zagotavljanje sredstev za pridobivanje socialnih stanovanj;
- zagotavljanje pogojev za razvijanje različnih oblik gradnje in prenove z ustrezno zemljiško in normativno politiko;
- sprejetje usmeritev za projektiranje, gradnjo in prenovu stanovanj, ki izhajajo iz lokalnih posebnosti;
- določanje načina izvajanja pomoči pri pridobitvi oz. uporabi stanovanj;
- določanje načina zagotavljanja ustreznih oblik pomoči za nastajanje neprofitnih stanovanjskih organizacij (Stanovanjski zakon, 97. in 98. člen).

Vidimo, da je po tej delitvi na občinah večina finančnega bremena za socialna in neprofitna stanovanja, kar ni običajno. Prav tako pa lahko tudi vidimo, da ni predvidena in institucionalizirana pot usklajevanja med nacionalnim in občinskimi stanovanjskimi programi, kot tudi ne možnost posvetovalne vloge občin pri oblikovanju nacionalnega stanovanjskega programa.

### **Primerjalni empirični podatki o sovplivanju Mesta Ljubljane na nacionalno stanovanjsko politiko**

Predstavniki Mesta Ljubljana, tako kot tudi ostale občine, nimajo predvidenega formaliziranega in institucionaliziranega kanala vplivanja na oblikovanje republiške ravni stanovanjske politike - t.j. mimo splošnih predstavnikov lokalnih skupnosti in mimo parlamentarnih strankarskih kanalov. Vendar pa seveda tudi ni pričakovati, da akter s tolikšnim pomenom, kot ga ima glavno mesto republike, ter s tolikšnimi nalogami in problemi na stanovanjskem področju, ne bi poskušal tako ali drugače seznanjati oblikovalce republiške stanovanjske politike s specifičnimi problemi in predlogi sprememb. V prid temu argumentu govorita tudi naslednji dejstva.

Prvič, regulativni in izvedbeni okvir republiške stanovanjske politike je v fazi, ko je njegove prve učinke že možno vrednotiti ter jih tudi dopolnjevati in natančneje naravnati ('fine-tuning') glede na odprta vprašanja. Ta povratna zanka ima izjemno pomembno razvojno funkcijo instrumentarija stanovanjske politike, zato bi bilo slabo, če se njen potencial ne bi izvajal in če Mesto Ljubljana vanj ne bi bilo vključeno.

Drugič, interesne skupine in organizacije na tem področju že izvajajo vpliv na nacionalno stanovanjsko politiko (več o tem v Mandič, v tej številki), čeprav so ožje, manjše in interesno specializirane. Zato je od glavnega mesta, ki glede na velikost, pomen in moč predstavlja 'pravega velikan' v primerjavi z njimi, logično pričakovati, da bo imel vsaj tak upliv, če ne večjega. Seveda pa je možno tudi nasprotno: tak 'velikan' je manj prožen in v načinih svojega delovanja omejen, medtem ko majhne, neformalizirane in prožne skupine lahko sežejo 'kot mravlje'

v vsako razpoko in siva področja nedorečenosti in nedoločenosti institucionaliziranega sistema vplivanja.

V preglednici 2 podajamo rezultate izbranih kazalcev vplivanja na oblikovalce republiške stanovanjske politike, pri tem pa Mesto Ljubljana primerjamo z interesnimi skupinami na stanovanjskem področju ter na področju socialnega partnerstva. Ker so izbrane skupine natančneje opisane v drugem članku (Mandič, v tej številki revije), tukaj podajam le osnovno pojasnilo. Upoštevani so podatki za pet interesnih organizacij, ki so najbolj aktivne na stanovanjskem področju (Zveza nepremičninskih strokovnjakov Slovenije, Združenje iskalcev stanovanj, Združenje lastnikov razlaščenega premoženja, Združenje najemnikov denacionaliziranih stanovanj in Altra). V primerjalno skupino smo vključili 11 skupin, ki so aktivne na področju socialnega partnerstva.

*Preglednica 2: Izbrani kazalci vplivanja na stanovanjsko politiko – primerjava med interesnimi skupinami na področju stanovanja in socialnega partnerstva ter Mestne občine Ljubljana*

	Stan. skupine	Soc. part. skupine	Mesto Ljubljana
A. Ministrstvo se vedno ali pogosto posvetuje z njimi, ko začenja speminjati politiko na tem področju	0%	45%	ne
B. Predstavnik vedno ali pogosto sodeluje pri obravnavi zakonov v drž.zboru/telesih	0%	45%	ne
C. Ministrstvo vsaj občasno upošteva pripombe akterja v vmesni fazi oblikovanja zakonov	100%	100%	da
D. Sodeluje v delovnih telesih, ki povezujejo interesne skupine in vladne uradnike na državni ravni	60%	80%	ne
E. Predstavnik vsaj občasno sodeluje pri delu državnega sveta/telesih	60%	73%	ne
F. Če pride mnenje akterja do piscev zakonov, je to običajno na njegovo pobudo	60%	73%	da
G. Akter je že dosegel, da so na njegovo zahtevo vlada, drž. zbor ali drž. svet kaj uvrstili na dnevni red ali z njega umaknili	40%	100%	ne

*Opomba:* V prvi in drugi koloni je naveden odstotek skupin, ki so na uprašanju odgovorile pritrdilo; za Mesto Ljubljana pa navajamo, ali je odgovor pritrdilen, ali nikalen. Stanovanjske skupine tvori 5 organizacij in skupin, ki so aktivne na področju stanovanjske politike. Socialno partnerske skupine štejejo 11 skupin in organizacij, aktivnih na področju socialnega partnerstva.

*Vir:* Za stanovanjske skupine in socialno partnerske skupine so uporabljeni podatki iz projekta D. Fink Hafner et al.: Oblikovanje policy mrež in lobiranje v Sloveniji. Podatki so bili zbrani junija 1996 med 70 interesnimi skupinami na 11 področjih sektorskih javnih politik. Podatek za Mesto Ljubljana je dobljen z vodenim intervjujem s predstavnikom Stanovanjskega sklada Ljubljanskih občin.



Pri prvih dveh kazalcih (A in B) nam daje primerjava isti rezultat, kar pomeni, da je pri vplivanju Mesto Ljubljana enako uspešno kot interesne skupine na stanovanjskem področju. Natančneje, nobenemu od njih ne uspeva Ministrstvu vedno ali pogosto povedati svojega mnenja o zakonu, ki ga spreminja; enako pri obravnavi zakonov v državnem zboru. Za razliko od njih pa tak 'stalen ali pogost' vpliv uspeva skoraj polovici skupin na področju socialnega partnerstva.

Tretji kazalec (C), ki meri relativno nizko intenziteto vplivnosti, med akterji ne kaže razlik: vsi ugotavljajo, da Ministrstvo občasno upošteva njihove pripombe v vmesnih fazah oblikovanja zakonov.

Preostali štirje kazalci vplivanja pa kažejo drugačno razmerje.

Medtem, ko je večina skupin na stanovanjskem področju, in še izrazitejša večina skupin na področju socialnega partnerstva, uspela zagotoviti neko mero stalnosti v sodelovanju z vladnimi uradniki, predstavniki državnega sveta in njegovih teles, pa Mestu Ljubljana to ne uspeva. Ključna pa se zdi razlika pri tem, ali so že kdaj dosegli, da so na njihovo zahtevo vlada, državni zbor ali državni svet kaj uvrstili na dnevni red (ali pa ga z njega umaknili). Mestu Ljubljana to ni nikoli uspelo, medtem ko nekaj stanovanjskim skupinam je, pa tudi vsem skupinam na področju socialnega partnerstva.

Če rezultate o vplivanju na stanovanjsko politiko strnemo, vidimo, da je Mesto Ljubljana po nekaj kazalcih enako uspešno, po nekaj kazalcih pa manj uspešno od interesnih skupin na stanovanjskem področju. Primerjava z uspešnostjo interesnih skupin na področju socialnega partnerstva pa tak izid le še dodatno krepi. To pa tudi pomeni, da naša začetna delovna hipoteza o primerjalno večji vplivnosti mesta ne drži. V prisposodbi 'velikana' in 'mravlje' pa bi to pomenilo, da v trenutnih okoliščinah akterjeva velikost in pomembnost ne vplivata odločilno na oblikovanje sektorske politike, pač pa so zelo pomembni drugi dejavniki.

## Sklep

V raziskavi smo ugotovili, da so se nove oblike demokracije, v smislu neposrednega vpliva na oblikovanje sektorskih politik, pri nas začele uveljavljati. Prihodnji razvoj teh oblik bo odvisen od dveh ključnih vprašanj. Najprej, koliko se bo omrežje vplivnih akterjev formaliziralo in institucionaliziralo, koliko pa bo ostalo neformalizirano in nepregledno (netransparentno). In nadalje, ali – in v koliki meri – bo ostalo omejeno na že vključene interesne skupine in bo novonastajajoče akterje skušalo izključiti, koliko pa se jim bo uspelo do njih odpreti na osnovi javnih in formaliziranih pravil.

To je tudi osnovna razvojna dilema, ki zadeva vključevanje lokalnih vlad v oblikovanje sektorskih politik in seveda tudi Mesta Ljubljana kot akterja sooblikovanja nacionalne stanovanjske politike. Naši podatki so pokazali, da je pri sooblikovanju stanovanjske politike Mesto Ljubljana po nekaj kazalcih enako, po nekaj drugih kazalcih pa manj uspešno in vplivno od interesnih skupin na stanovanjskem področju.

To pa je, upošteva je velikost, pomen in količino ter kakovost virov Mesta v primerjavi s partikularističnimi interesnimi skupinami, pravzaprav presenteljivo in zaskrbljujoče dejstvo. Menim, da je v pretežni meri posledica dejstva, da so kanali vplivanja na nacionalno stanovanjsko politiko premalo formalizirani in institucionalizirani, da bi to primerno omogočili in takega vplivanja vnaprej ne predvidevajo.

Če izhajamo iz spoznanj o vse pomembnejši vlogi lokalnih ravni pri vzpodbujanju in usmerjanju gospodarskega in družbenega razvoja v okoliščinah vključevanja v evropske integracije ter pri vrednotenju in nadaljnjem naravnavanju (optimalizaciji) ciljev in instrumentov nacionalnih stanovanjskih politik, potem se je tudi nujno zavzeti za krepitev vloge in vpliva lokalnih ravni.

Ključni ukrepi za krepitev vloge lokalnih skupnosti ter zlasti Mesta Ljubljana na oblikovanje nacionalne stanovanjske politike so tile.

Prvič, ureditev in institucionalizacija posvetovalne vloge lokalnih ravni, zlasti Mesta Ljubljana, pri oblikovanju in vrednotenju nacionalnega stanovanjskega programa ter instrumentarija nacionalne stanovanjske politike. Med možnimi oblikami sta Stanovanjski svet občin ali pa Nacionalni stanovanjski svet, v katerem bi bile lokalne ravni primerno zastopane.

Drugič, krepitev republiških finančnih virov za oblikovanje in izvedbo stanovanjskih programov lokalnih skupnosti. Republiška raven mora dejansko okrepi svojo 'pospeševalno' (enabling) funkcijo, če naj bodo lokalne skupnosti sposobne ne le izvajati lokalne programe, ki so predvideni, ampak tudi obvladovati lokalne stanovanjske trge ter svoje lokalne vire primerno usposobiti za razvojno funkcijo in tekmovanje pri pritegovanju naložb.

Tretjič, oblikovanje in uporaba tipologije občin (lokalnih skupnosti), ki bi omogočila diverzificirano, lokalnim značilnostim prilagojeno alokacijo finančnih virov z republiške ravni ter diverzificirano oblikovanje in izvajanje instrumentov republiške stanovanjske politike.

Četrtič, razvijanje eksperimentalnih projektov in programov na osnovi specifičnega partnerskega sodelovanja vrste akterjev, med njimi tudi republiške in mestne ravni.

In slednjič, razvijanje oblik in mehanizmov neposredne demokracije na lokalni ravni. Lokalna vlada ni le funkcionalen, ampak tudi demokratičen sistem, ki ima še dve zelo pomembni splošni lastnosti: spodbujanje zanimanja in udeležbe ljudi pri lokalnih zadevah ter prispevek k raznolikosti nacionalnih demokratičnih procesov (Cairns 1997). Ne gre torej le za delitev pristojnosti z republiško ravnijo, ampak za krepitev demokracije in njene lokalne baze.

Vse bolj se namreč uveljavlja spoznanje, da je parlamentarna predstavniška demokracija, ki državljanom omogoča udeležbo tako, da občasno volijo svoje predstavnike, zelo omejena ter da se nujno dopolnjuje z oblikami in mehanizmi neposredne demokracije, ki posameznikom in skupinam omogočajo večjo in kakovostnejšo udeležbo pri upravljanju lokalnih zadev in s tem utrjujejo in krepijo lokalno vlado 'navzdol'. S tem lokalna vlada kanalizira podporo in mobilizira raznotere vire državljanov in njihovih združenj v razvoj lokalne skupnosti ter njeno krepitev nasproti centralni vladi.

LITERATURA

- Adams, C. T. 1990. Decentralization of Housing – Introduction, v (Willem van Vliet in Jan van Weesep (Ur.): Government and Housing. Newbury Park, London, Delhi: Sage, str. 25-30.
- Cairns, D. 1987. Rediscovering Democratic Purpose in British Local Government. Policy and Politics, Vol. 24, no. 1, str. 17-27.
- Dunn, W.N. 1981. Public Policy Analysis. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Fink - Hafner, D. 1995. Sindikati v procesu oblikovanja politik. Družboslovne razprave, Letnik. X, št. 17-18, str. 30-47.
- Hanf, K.1978. Interorganizational Policy Making. London and Beverly Hills: Sage.
- Hegedus, J., Mayo, S., Tosics, I. 1996. Transition of the Housing Sector in the East-Central European Countries. Budapest: USAID, Metropolitan Research Institute.
- Kruschke, R.E. and Jackson M.B. 1987. The Public Policy Dictionary. Santa Barbara, Oxford: California State University.
- Mandič, S. 1996. Stanovanje in država. Ljubljana: Znanstveno publicistično središče.
- Nord, L. 1990. National Housing Policy and Local Policy in Sweden. V Willem van Vliet in Jan van Weesep (Ur.): Government and Housing. Newbury Park, London, Delhi: Sage, str. 67-79.
- Paris, C. 1990. Local Government, the State, and Housing Provision: Lessons from Australia. V Willem van Vliet in Jan van Weesep (Ur.): Government and Housing. Newbury Park, London, Delhi: Sage, str. 47-66.
- Priemus, H. 1997. Housing Between Local Market, National Policies, and European Integration; v H. Vestergaard (Ur.): Housing in Europe; Statens Byggerforsknings Institut; Horsholm.
- Stewart, J. 1997. Innovation in democratic practice in local government; Policy and Politics, Vol. 24, no.1, str. 29 - 41.