

## TANGENCIALNOST IN SUBSIDIARNOSTI\*\*

**Povzetek.** *Subsidiarnost ni trdno in jasno načelo, pač pa oblika strategij, ki jih različni akterji izvajajo v različnih položajih in z različnimi interesi. Zadrega s subsidiarnostjo so pri nas številne, najpomembnejši problemi v zvezi s tem načelom pa so: podcenjevanje subsidiarnosti s strani političnih strank, enačenje oblike subsidiarnosti z njeno vsebino, nerazlikovanje osnovnih vsebinskih variant (federalistične, konfederalistične, liberalnoekonomske, katolicistične) subsidiarnosti, podcenjevanje problemov s samo izvedbo omenjenega načela, zavožen projekt lokalne samouprave, posledična nezdržljivost obrambnih strategij lokalnih akterjev (v smeri adaptacije, alternacije, kolonizacije, separacije) in oblikovanje tangencialnih koalicij, kar praviloma pospeši nastajanje družbenih inovacij, a tudi napetosti v razmerju do monopolistov. Najštevilnejše in najzgodnejše primere na obravnavano temo, empirično in teoretsko dobro evalvirane, najdemo v zadnji monografiji akademika Zdravka Mlinarja.*

**Ključni pojmi:** *subsidiarnost, koalicija, lokalna samouprava, demokracija, politika, občina, pokrajina, decentralizacija.*

Najnovejša znanstvena monografija sociologa in akademika Zdravka Mlinarja (2008) nosi zgovoren in daljnosežen podnaslov: *Raziskovanja na Koprskem in v svetu*. Zgovornost podnaslova je v poudarku, da obširna raziskava Koprca in njegovega zaledja ni pomembna le za prebivalce in prebivalke te mestne občine, saj gre za dosti širši domet raziskovalnih spoznanj. Ugotovitve presegajo lokalni nivo in so neločljivo povezane s tem, kar se dogaja na svetovni ravni in brez česar ni mogoče razmišljati ne o globalizaciji ne o njenih lokalnih učinkih. Znani rek, da je lokalno globalno (in obratno), dobi v tej monografiji obširno potrditev tako v empiričnem kot v teoretskem smislu, prav to pa štejem za daljnosežnost, ki je nakazana že v podnaslovu. Na 484 straneh je v desetih poglavjih zajetih več kot 250 različnih

---

\* Dr. Srečo Dragoš, docent na Fakulteti za socialno delo, Univerza v Ljubljani.

\*\* Izvirni znanstveni članek.

ugotovitev, empiričnih in teoretskih, strukturiranih v prav toliko naslovov in podnaslovov ter opremljenih s 87 slikovnimi prilogami. *Raziskovanje na Koprskem in v svetu* lahko razumemo kot izrecen apel k rešitvam za tiste probleme z družbeno regulacijo, ki so vidni že sedaj in za prihodnost odločilni, hkrati pa v politični kot tudi strokovni javnosti izrazito podcenjeni.

Navedeno trditev bom ponazoril s problemom, za katerega mislim, da je težko rešljiv, da bo imel vse večjo težo v prihodnjih integracijah, hkrati pa je variacija tiste zakonitosti, na katero Mlinar opozarja z izrazom tangencialna koalicija. Gre za problem s subsidiarnostjo. Od njene izvedbe bo odvisen razvoj tako na lokalnih ravneh, npr. na Koprskem, kot tudi v Sloveniji, Evropi in v nekaterih širših, globalnih procesih. Subsidiarnost je eno od temeljnih načel evropskih integracij. Tudi v Sloveniji velja za osrednje načelo lokalne samouprave, saj jo upošteva celo slovenska ustava v več členih, čeprav ne pod tem imenom (gre za člene 140–143, 145, 147, posredno pa so s subsidiarnostjo povezani tudi členi 9, 64 in 121 Ustave RS, 1992). Mlinarjeva monografija prinaša obilico potrditev, kako so številne prednosti kot tudi glavni problemi na Koprskem povezani ravno s subsidiarnostjo. Zato preseneča velika brezbržnost do tega vprašanja pri političnih akterjih.

## Subsidiarnost

Ko sem v času zadnjih parlamentarnih volitev (2008) analiziral programe vseh slovenskih političnih strank – tako tistih, ki so zastopane v parlamentu, kot onih, ki se niso uvrstile vanj ali pa so iz njega izpadle –, sem med vsemi sedemnajstimi programi zasledil skupaj samo deset omemb (!) načela subsidiarnosti. Da se med vsemi stotinami strani strankarskih programov najde le deset omemb izraza subsidiarnosti, je frekvenca, ki je primerljiva samo še z naključnimi tiskarskimi »škrti«, ki v besedilu vztrajajo še po njegovi lekturi. Čeprav sem pri evidentiranju omenjenega pojma upošteval najširši možni kriterij – njegovo pojavnost ne glede na kontekst ali sklon –, je za vseh deset omemb značilno, da na noben način ne problematizirajo subsidiarnosti: ne vsebinsko ne načelno.

Čeprav princip subsidiarnosti lahko razumemo in izvajamo na različne načine ter sprožamo različne učinke, se v strankarskih programih pri vseh desetih omembah predpostavlja omenjeno načelo kot samoumevno in enopomensko. Pri tem tudi ne gre za prevlado poudarkov na temo suverenosti, ki bi šli na račun subsidiarnosti, kot sem pričakoval na začetku analize. Subsidiarnostno problematiko regulacije nižjih, subnacionalnih ravni ni zasenčilo poudarjanje nadrejene državne oz. nacionalne celote, saj se je tudi izraz suverenost pojavil v vseh programih skupaj le na sedemnajstih mestih (gl. Tabela 1) in na način, ki je enak omenjanju subsidiarnosti: nereflektirano, kot da gre za nekaj enoznačnega in samoumevnega.

Tabela 1: POJAVLJANJE IZRAZOV *SUBSIDIARNOST* IN *SUVERENOST* V PROGRAMIH SLOVENSКИH POLITIČNIH STRANK (2008)

STRANKE		GLASOVI	SUBSIDI- ARNOST	SUVERE- NOST
IN = parlamentarne OUT = neparlamentarne		(%)	(f)	(f)
IN	Socialni demokrati	30,45	3	0
	Slovenska demokratska stranka	29,26	0	0
	Zares	9,37	1	4
	Demokratska stranka upokojencev	7,45	0	0
	Slovenska nacionalna stranka	5,40	0	0
	Slovenska ljudska stranka	5,21	1	3
	Liberalna demokracija Slovenije	5,21	0	0
OUT	Nova Slovenija	3,40	1	1
	Lipa	1,81	0	3
	Lista za pravičnost in razvoj	0,56	0	1
	Zeleni Slovenije	0,51	1	0
	Krščansko demokratska stranka	0,45	3	1
	Lista za čisto pitno vodo	0,39	0	0
	Stranka slovenskega naroda	0,25	0	4
	Zelena koalicija	0,21	0	0
	Naprej Slovenija	0,05	0	0
	Akacije	0,02	0	0
<b>Skupaj</b>			<b>10</b>	<b>17</b>

Skratka, subsidiarnost je načelo, ki je v programih slovenskih političnih strank skoraj povsem zanemarjeno, razen v maloštevilnih primerih, kjer se omenjena beseda uporablja z vnaprejšnjo pozitivno konotacijo in brez vsebine, kot stavčno mašilo.

Gotovo ne gre za naključje, da je tudi slovenska zunanja politika do obravnavanega vprašanja subsidiarnosti zgolj nekakšen podaljšek oz. odraz naše notranje politike. Če pogledamo kadrovske zastopanost (stalno zaposlenih) v tistih službah in na delovnih mestih za zunanje zadeve, s katerimi je Slovenija v prvi polovici lanskega leta predsedovala Svetu EU, lahko iz kadrovske strukture implicitno razberemo prioritete med področji, ki jih slovenska država prepoznava kot bolj ali manj pomembne v razmerju do EU. Če pogledamo anketo na to temo (Svetličič, Kajnič, 2009: 66), je najmočnejša kadrovska zasedba in dejavnost zaposlenih v času predsedovanja EU zabeležena na področju zunanjih odnosov v EU in evropske varnostne politike (17,4% vseh odgovorov), na drugem mestu so dejavnosti s področja pravosodja (10,5%), na tretjem mestu sta kmetijstvo in ribištvo (8,6%)

itd. Povsem na spodnjem delu lestvice prioritet pa je med sedemnajstimi področji na zadnjem, torej sedemnajstem mestu razvrščeno področje regionalne politike (1,6%). Skratka, tako kot je subsidiarnost povsem podcenjena v notranji slovenski politiki, enako je področje regionalne politike povsem podcenjeno tudi v zunanjih odnosih do EU, kar seveda ni brez medsebojne zveze.

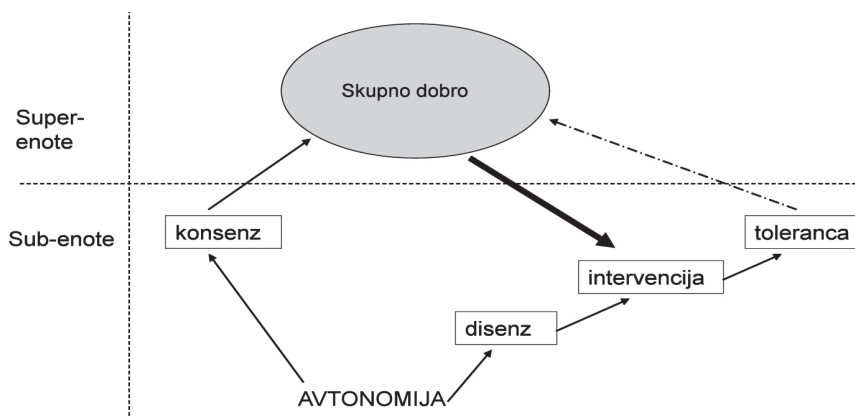
Kakšne so težave s subsidiarnostjo kot nujnim, a meglenim načelom družbene regulacije in v kakšnem smislu je tangencialna koalicija – ena od ključnih zakonitosti, na katero opozarja Mlinar (1986: 206–208; 1993: 142–143, 204; 2008: 417–418) – pomembna za reševanje problemov v zvezi s subsidiarnostjo?

Čeprav so problemi s subsidiarnostjo številni, nerešeni in spregledani, so po mojem mnenju najpomembnejši trije: konceptualni, vsebinski in izvedbeni.

1. Najprej gre za konceptualno dilemo, kako opredelimo subsidiarnost, pozitivno ali negativno. Negativen koncept subsidiarnosti izpostavlja predvsem prepovedi in omejitve v pristojnostih višjih (večjih, močnejših, superiornejših) ravni v odnosu do nižjih, medtem ko se pozitiven koncept osredotoča predvsem na regulacijo možnosti ali celo obveznosti višjih ravni, da intervenirajo navzdol na manjše entitete. Vsebinska, načelna in celo operativna konkretizacija subsidiarnosti je v veliki meri odvisna od izbire prvega ali drugega koncepta, medtem ko je izid te konceptualne izbire bolj odvisen od politične moči kot pa od strokovnih evalvacij. Evropska izkušnja okrog subsidiarnosti nakazuje, da je levica nagnjena bolj k pozitivnemu, desnica pa bolj k negativnemu konceptu.

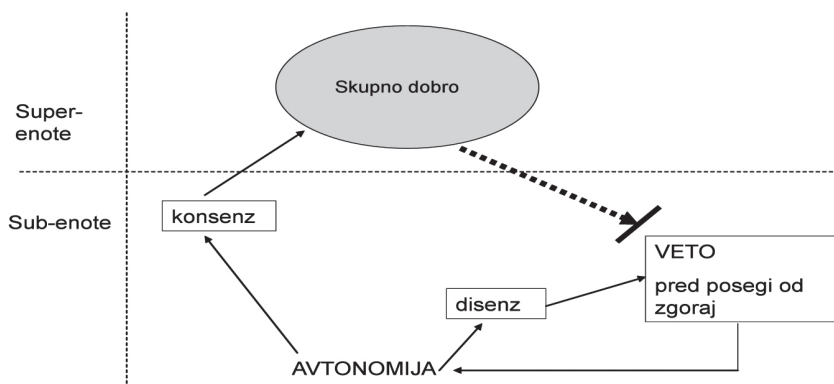
2. V vsebinskem smislu ostaja subsidiarnost sporna tako dolgo, dokler ni konsenza o tem, kaj omenjeno načelo sploh pomeni in čemu služi. Pri iskanju konsenza o pomenu in namenu gre za odločanje med štirimi možnostmi razumevanja subsidiarnosti. Poglejmo si jih po vrsti:

a) V izvorni, najstarejši varianti (federalistični, ki je izšla iz ortodoksnega kalvinizma) je subsidiarnost razumljena kot izraz načelnega pesimizma do odprave vseh nesoglasij med entitetami na nižjih ravneh. Kajti akterji se v medsebojnih interakcijah – tudi če ostajajo večinoma konsenzualne – ne morejo izogniti nekaterim vprašanjem, o katerih sporazum ni verjeten, saj so njihove preference preveč različne za usklajevanje. Eno takih je npr. versko vprašanje. Zato je Johannes Althusius (1557–1638) že konec šestnajstega stoletja predlagal versko strpnost kot najboljšo alternativo usklajevanju na tem področju, od tod izvor federalistične variante subsidiarnosti. Ker je smisel države v koordinaciji nižjih enot in varovanju skladnosti med njimi, si država skozi to varianto regulacije omogoča legitimnost kljub vprašanjem, o katerih sodelovanje in poenotenje ni mogoče niti na nižjih niti na višjih ravneh.

Shema 2a: *FEDERALISTIČNA (KALVINISTIČNA) SUBSIDIARNOST*

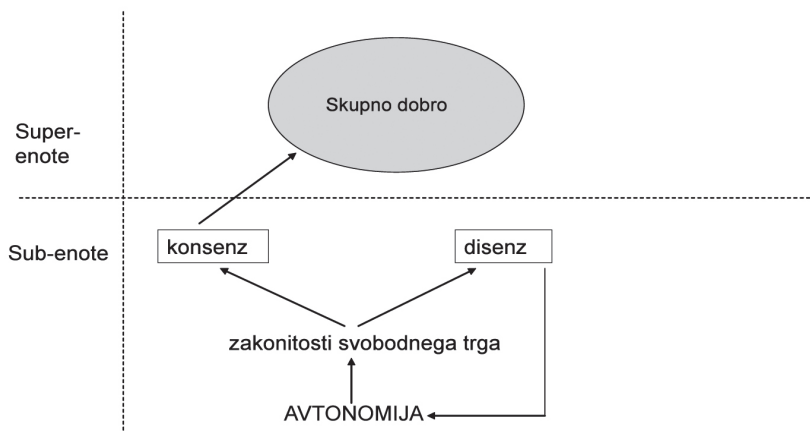
Kot je nakazano v Shemi 2a, se v primeru disenza med nižjimi enotami (gl. desno stran sheme) vzdržuje skrb za skupno dobro zaradi tolerance, sprožene z intervencijo od zgoraj.

b) Drugačen pristop k subsidiarnosti razvijejo nasprotniki prejšnje (izvirne) variante, to so konfederalisti. Ti se zavzemajo za subsidiarnost iz strahu pred tiranijo od zgoraj. Zaradi te skrbi začnejo subsidiarnostni princip – da bi ga naredili za bolj učinkovitega, defenzivnega – ožiti na pravico do veta ali pa načelo subsidiarnosti celo povsem enačiti z omenjeno pravico. Pri tem je centraliziranje z nadrejene instance razumljeno zgolj kot servisiranje tistega dela skupnih zadev, ki so nesporne za vse (sub)enote, medtem ko je pri vseh ostalih vprašanih funkcija veta v varovanju različnosti pred prisilnim poenotenjem od zgoraj (gl. Shema 2b).

Shema 2b: *KONFEDERALISTIČNA SUBSIDIARNOST*

c) Tretjo varianto predstavlja liberalnoekonomski pristop, ki zagovarja dosledno delitev bremena javnih dobrin samo med tiste, ki imajo koristi od njih. Na primer: če so zdravstvo, stanovanjski fond ali pa šolstvo javna dobrina, naj stroške tega nosijo tisti posamezniki in skupine, ki so koristniki teh dobrin, ne pa tudi oni, ki niso. S tem je prav tako presežena razlika med funkcionalno in teritorialno logiko, saj enako velja za kritje stroškov neke dobrine, locirane v določeni občini ali okraju: če ima od vrta ali ceste korist zgolj (ali predvsem) ta občina ali okraj, potem ga naj ista enota zgolj (ali predvsem) tudi sama financira. Šele s tem selektivnim pogojem – le koristnik naj bo plačnik – postane subsidiarnost zato koristna, ker je po liberalnoekonomski varianti pravična v trojnem smislu: ker ne vsiljuje drugim, česar nočejo, ker jim ne odreka, kar hočejo, in ker višja instanca opravlja tisto, česar nižje ne zmorejo (npr. zagotavljanje skupnega pravnega reda, prometnih pravil, obrambnih, reprezentančnih funkcij itd.). Le takšna subsidiarnost je tudi najbolj skladna z načeli uspešnosti in učinkovitosti, saj če se zagotovi prostost »nevidni roki« ponudbe in povpraševanja, se s tem razbremenjuje oblastne organe z vsem odvečnim, kar lahko namesto njih opravi tržni avtomatizem (gl. Shemo 2c). V tej varianti postane subsidiarnost način za izrinjanje ključnih procesov in dobrin iz prostora političnega odločanja. Ker se delovanje tržnih zakonitosti razume za najvišji princip legitimnosti, se z zapostavljanjem ali celo ukinjanjem ostalih načinov regulacije družbena moč neomejeno premešča na nižje ravni, vse do posameznikov.

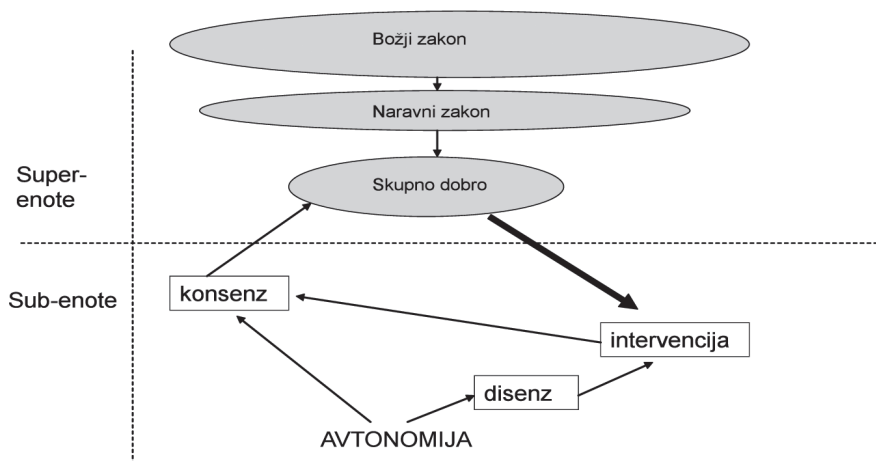
Shema 2c: *LIBERALNOEKONOMIČNA SUBSIDIARNOST*



č) Četrta varianta je katoliška. Ta iz strahu pred brezbožnim liberalizmom in materialističnim totalitarizmom utemeljuje subsidiarnost od zgoraj navzdol. Njen namen je vzpostavljanje in zagotavljanje katoliške variante pravičnosti. Po tej varianti pravičnost ni razumljena kot demokratična posledica konsenzualnega procesa. Nasprotno: katoliško razumljena pravičnost

je naravno počelo, izpeljano iz božjega, kar pomeni, da bi vsak konsenz, ki bi tako razumljeno pravičnostno načelo postavil pod vprašaj, postal nepravičen, in to ne glede na stopnjo demokratičnosti takega konsenza, ne glede na njegovo vsebino in ne glede na širino oz. nivo, na katerem je bil sprejet. Najvišji princip pravičnosti, ki prihaja od zgoraj – in se mu vselej bolj ali manj izrazito pridružijo tudi drugi temeljni principi najvišjega Dobrega, Lepega, Resničnega –, je v največji meri dostopen le tisti vrhovni instanci, ki je tako rekoč najbolj pooblaščen, da ga razlaga, tj. vrhu katoliške cerkve. Ker je Cerkev že nastala prav zato, da tisto Najvišje uteleša in posreduje z vrha navzdol do vseh drugih človeških skupin in še globlje, vse do posameznikovega srca, je integracija od spodaj možna prav s tem pogojem, torej da se vse posameznike, človeške skupine in celotno družbo penetrira z omenjenimi načeli. Krajše: če se katoliški cerkvi zagotovi takšna družbena vloga, kakršna ji gre v skladu z naravnim in božjim pravom, potem bodo znotraj vseh osnovnih (sub)enot in tudi med njimi prevladali integrativni procesi v smeri od spodaj navzgor, zato je subsidiarnost najnaravnejši način družbene regulacije (gl. Shemo 2d).

Shema 2d: *KATOLICISTIČNA SUBSIDIARNOST*



3. Izvedbeni problem s subsidiarnostjo je relativno neodvisen od prvih dveh in ga lahko motrimo z dveh vidikov, v smislu dileme funkcionalno / teritorialno oz. njihovih kombinacij. Tudi morebitni konsenz o izbiri ene od prejšnjih štirih vsebinskih variant subsidiarnosti sam po sebi ne rešuje dilem z izvedbo. Pri tem ne gre samo za vprašanje, čemu dati prednost – funkcionalnim ali teritorialnim razločitvam. Gre tudi za odnos do fluidnosti obeh principov, ko se npr. funkcionalno mišljene enote subsidiarnega reguliranja z razvojem okrepijo in se zato lahko tudi nadgradijo v smeri teritorialne

razvidnosti ali pa obratno, da teritorialna celota blede in kot identiteta razpade zaradi notranje diverzifikacije vse bolj avtonomnih akterjev, ki se povezujejo navzven skozi funkcionalne interakcije z drugimi, doslej nepovezanimi teritoriji ali dejavnostmi, cena tega pa je razpad prejšnje skupne teritorialne celote. Izvajanje subsidiarnosti lahko tovrstno fluidnost tolerira, preprečuje ali pa podpira, v nobenem primeru pa se ne more izogniti učinkom takšnih procesov na samo legitimnost subsidiarnostnega načela.

V tej zvezi izpostavljam nekaj tistih poudarkov iz Mlinarjeve monografije (2009), ki omenjene probleme rešujejo ali pa jih vsaj blažijo:

- pri dilemi funkcionalno / teritorialno najdemo v monografiji na več mestih opozorila, da se težnje k večji odprtosti lahko izražajo z afirmacijo enega ali pa drugega principa, kar je odvisno predvsem od vrste konkretnega vprašanja, ki ga obravnavam z načelom subsidiarnosti. Vendar pa pri tem velja, kot poudari Mlinar: »večja možnost za uspeh je v primeru, če se najprej uveljavijo konkretni programi sodelovanja (funkcionalni pristop) in teritorialna (re)organizacija predstavlja njihovo nadgraditev, ne pa obratno« (*ibid.* 419);
- v primerih, ko še ni vzpostavljenih »neposrednih človeških, gospodarskih in drugih stikov«, kot poudarja Mlinar, bo vodilo uveljavljanje regionalizma po principu subsidiarnosti v organizacijski formalizem, ki bo blokiral funkcionalne procese, namesto da bi jih olajševal in krepil (*ibid.* 418);
- v kolikor bi subsidiarnost v odnosu do višjih in nižjih ravni odločanja razumeli v smislu *zero sum game*, bi avtonomije regij, okrajev, občin ali nižjih enot ne uspeli krepiti, saj bi preigrali staro, nefunkcionalno alternativo med decentralizacijo in centralizacijo. Priložnost subsidiarne regulacije ni v normativno teritorialni redistribuciji pristojnosti in odgovornosti, pač pa gre za to, kot pravi Mlinar, da šele »intenzivirano mednivojsko povezovanje in hkratna udeležba v oblasti (*power sharing*) omogočata preseganje logike *zero sum*«. V isti zvezi avtor eksplicitno zapiše, da funkcija regij in drugih nivojev subsidiarnosti ni v tem, da se krepijo kot posredniki med posameznikom in globalno družbo, pač pa ravno obratno. Ker se krepi vloga posameznikov in skupin, ki delujejo na območju posamezne enote, bodo te enote v vse manjši meri nadrejene njenim akterjem, a zato ne bodo manj pomembne. Njihov pomen se spreminja v poligon »posebnosti in komparativne prednosti«, na katerem bodo avtonomni akterji tega območja svoje posebnosti lažje kombinirali z različnostmi »širšega evropskega in svetovnega prostora« (*ibid.* 412).

Na vprašanje, kaj ti poudarki konkretno pomenijo, postreže Mlinarjeva monografija (2008) z obširno zakladnico empiričnih primerov, tako pozitivnih kot negativnih. Med slednjimi je tudi neuspešen projekt lokalne



samouprave, ki ga avtor zgovorno označi kot paradoks, ki ga je treba preseči. Z namenom približati odločanje ljudem, se je obseg občin zmanjševal vse do stopnje, ko je izginila teritorialna razlika med občino in krajevno skupnostjo, sedanja normativna ureditev pa je pomen krajevnih skupnosti še dodatno oslabil. Lokalna samouprava je tipičen projekt »nasprotujočih si sprememb« v dvojnem smislu, tako glede namenov in sproženih učinkov kot glede izvedbe, kjer gre za paradoks zelo ohlapnih meril za oblikovanje občin in hkrati zelo avtoritarnega apliciranja teh meril. Najbolj neugodne posledice takih trendov so prav na obrobjih, na podeželju in zunaj urbanih centrov.

V evropskem in globalnem kontekstu je tudi Slovenija obrobje. Kot poudarja Mlinar, je tak položaj potrebno razumeti kot izhodišče, ki je usodno v smeri razvoja ali pa stagnacije, kajti v nobenem primeru obrobnost ni nevtralna. V tej zvezi je ravnanje z načelom subsidiarnosti lahko odločilno.

Podobno kot za Evropo in Slovenijo velja tudi za regije, okraje, občine in manjše enote, da so prav vse zagovornice načela subsidiarnosti, hkrati pa same niso izvzete iz tega načela. Pristajati in se zavzemati za subsidiarnost pomeni upoštevati (vsaj) naslednje tri pogoje, brez katerih omenjeno načelo ni izvedljivo:

---

**400**

### Izvor legitimnosti

Subsidiarne enote, od višjih do najnižjih, si legitimnosti ne bodo pridobile s krepitvijo normativnih kompetenc od zgoraj, pač pa od spodaj, s krepitvijo potencialov posameznikov in skupin. To pomeni, da morajo okolja (funkcionalna kot tudi teritorialna), ki subsidiarnost preferirajo, *demokratskičnemu odločanju in participaciji dati prednost pred avtoritarnimi posegi*. Problem seveda ni v priznavanju omenjenega načela, ampak v njegovi realizaciji, kajti težko bi našli koga, ki se ne bi strinjal z demokracijo od spodaj. Večji problem pa predstavlja vprašanje, kako se pri uvajanju subsidiarnosti izogniti pogosti nevarnosti, da ne bi podlegli nekim zgledom oz. modelom iz drugih okolij ali iz zgodovine, da bi v njihovem imenu relativizirali ali zanemarjali interese neposredno udeleženih akterjev, ki bi morali v omenjenem procesu veljati za glavne deležnike. Oziroma, kot poudarja Mlinar na evropskem primeru, »v Evropi ni *mogoče uniformno* uporabljati določenih *konceptov* v različnih konkretnih razmerah«, saj je zaradi raznolikosti evropskega prostora »potreben bolj diferenciran pristop, ko gre za ukrepe, s pomočjo katerih bi uveljavili koncept evroregije v kontekstu evropske integracije. Ta uniformnost je lahko indikativna ravno v tem smislu, da kaže na odsotnost *aktivne in avtonomne vloge posameznih regij*, zaradi česar potem prevlada splošen vzorec, medtem ko konkretne posebnosti niso izražene in upoštevane« (vse podč. Z. M., *ibid.* 418).

## Primat funkcionalnosti

Pri subsidiarnosti regulaciji je odločilno, da tega načela ne reduciramo na običajno rangiranje teritorijev in reglementiranje pristojnosti med njimi, pač pa *izvajanje subsidiarnosti razumemo predvsem na funkcionalen in šele posledično na teritorialen način*. Ta vrstni red pomeni, da subsidiarnost lahko teritorialno prakticiramo zgolj v primerih, ko se zagotovitev funkcionalnosti – torej vseh tistih dejavnosti in njihovih učinkov na akterje in celoto, ki jih hočemo s subsidiarnostjo zaščititi in podpreti – koncentrirajo na določenem teritoriju do te stopnje, da se začne kraj, na katerem se to dogaja, sistemsko razlikovati od njegovega okolja. Kaj je kriterij tega razlikovanja? Omenjenemu pogoju je zadoščeno v razmerah, ko potek dogodkov oz. transakcij stvari, energij, informacij in ljudi na neki točki spremeni logiko svojega poteka zaradi drugačnih pogojev lastnega nadaljevanja. Kjer se to zgodi, govorimo o sistemski meji kot razliki med »tostran« in »onstran« (Luhmann, 1995: 28–29, 197). Skratka, šele v primerih, ko se mnogoštevilne in specifične funkcionalnosti bistveno razlikujejo od vseh drugih – v vektorskem smislu oprijemaljš in smeri, s katerimi so te dejavnosti umeščene na skupni lokaciji –, se njihova regulacija na način subsidiarnosti lahko izvaja na teritorialen način, sicer pa ne. Primer: ko je gospodarska, znanstvena, estetska ali kaka druga dejavnost akterjev prepoznana kot pomembna in hkrati bistveno drugačna od njihovega okolja, je subsidiarnost funkcionalno upravičena. Hkrati pa postane teritorialno smiselna šele, če so ti akterji locirani tako, da ne tvorijo presekov z drugimi, drugačnimi funkcionalnostmi, ki jih sprožajo istovrstne dejavnosti ostalih akterjev na istem področju. Te abstraktnosti ne bom konkretiziral naprej, ker so prav v omenjeni Mlinarjevi monografiji navedeni in analizirani številni preverljivi primeri na isto temo. Vseeno pa je treba poudariti, da omenjeno opozorilo na funkcionalnih prioritetah pri Mlinarju ni novejšega datuma, npr.:

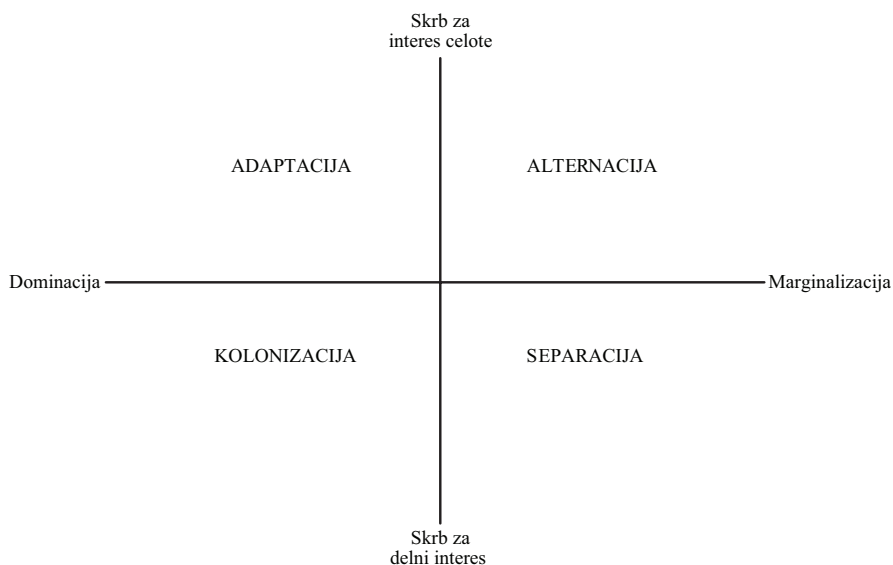
»Tako kot si je Slovenija kot celota s svojo lastno državo pridobila bolj neposreden dostop do mednarodnih centrov odločanja, tako se ob tem pozablja, da gre danes vse bolj za vprašanje o možnostih neposrednega vključevanja subnacionalnih akterjev, medtem ko splošno nacionalno (teritorialno) predstavništvo postaja čedalje manj reprezentativno, pa naj gre za formalne organe države ali za kulturno elito« (Mlinar, 1996: 9).

## Strategija tangencialnih koalicij

Subsidiarnost v sodobnem svetu ne postaja (sociološko) zanimiva zaradi trendov, kakršni so globalizacija, postmodernizem, porast družbenih neenakosti ali pa politični projekti, kot je npr. evropsko združevanje. Zanimivost

subsidiarnosti je posledica dejstva, da gre za abstraktno načelo, ki ne deluje ogrožujoče za večino tistih, ki se spogledujejo z njim, hkrati pa se načelo problematizira premosorazmerno z njegovo realizacijo. Od tod pogosta zadrega, ko se interesni akterji o subsidiarnosti zelo hitro sporazumejo na načelni ravni, takoj za takšnim »konsenzom« pa se projekti, izhajajoči iz tega načela, znajdejo v zadregi, podobno kot npr. celoten projekt združevanja v EU ali pa že omenjena slovenska lokalna samouprava ter občinsko-regionalne členitve. Problem je v neupoštevanju notranje in zunanje strukture sistema, ki skuša uvajati subsidiarni način regulacije, zaradi te ignorance pa ostane zabrisana tudi razporeditev moči. Kajti konflikti nastajajo, kot poudarja Mlinar, predvsem zaradi dveh razlogov: zaradi težnje po dominaciji oz. podrejanju in, drugič, zaradi partikularističnih interesov (Mlinar, 1986: 206). Ta preprosta dihotomija je pomembna kot opozorilo o izhodiščih k različnim strategijam, ki se jih akterji oprimejo v subsidiarnih projektih, da si z njimi ne poslabšajo položaja. Poudarek, na katerega opozarjam, je *različnost omenjenih strategij*, ki v primerih, ko niso razvidne ali dovolj reflektirane, *že same po sebi blokirajo celoten projekt subsidiarnosti*. Kajti s križanjem interesov, s katerimi se akterji enačijo, in pa lastnega položaja v strukturi, ki uvaja subsidiarno regulacijo, so možne (vsaj) štiri bistveno različne smeri delovanja. Drugače povedano, akterji imajo različna pričakovanja od načela subsidiarnosti zato, ker skušajo spremeniti svoj sistemski status zaradi različnih interesov in količine moči, ki jo posedujejo.

Shema 3: *DELOVANJE GLEDE NA INTERES IN STRUKTURNI POLOŽAJ*



Socialno delovanje akterjev je posledica njihovih interesov in položaja, posledica teh okoliščin pa je različen izbor subsidiarnostnih modelov, za katere se zavzemajo. To praktično pomeni, da imamo praviloma pri vsakem subsidiarnem projektu opraviti z vsemi štirimi osnovnimi modeli oz. variantami subsidiarnosti, ki sem jih omenil zgoraj (federalistični, konfederalistični, liberalnoekonomski, katolicistični). Vprašanje je, kako jih uskladiti oziroma kako doseči dogovor o tem, kateri model bi veljal za katero področje dejavnosti (ali celo teritorija).

Tangencialna koalicija, o kateri zbira Mlinar empirične podatke že zadnjih dvajset let, je strategija reduciranja negotovosti v tej zvezi. Kajti v razmerah, ko začne izvajanje dominacije kolebaty med možnostjo kolonizacije ali pa adaptacije in ko se hkrati zunanje okolje diverzificira, se emancipacija podrejenih akterjev vse bolj usmerja v dilemo med alternacijo in secesijo. Tisti, ki so marginalizirani, vzpostavijo interakcije z marginaliziranimi v drugem sistemu in zaradi medsebojnih koristi vzpostavijo koalicijo, s katero (o) slabijo dominantne akterje enega in drugega sistema (Mlinar, 1993: 204) – s stopnjevanjem tega načina delovanja se izbira med alternacijo in separacijo običajno prevesi v prid slednje (npr. slovenska osamosvojitve). Delovanje, s katerim se marginalci skušajo z medsebojnim povezovanjem emancipirati od radialnih odvisnosti do »matičnega« centra, je torej bolj ali manj načrtno nihanje med alternacijo in separacijo, medtem ko je subsidiarnost le oblika oziroma, kot bi rekel Simmel, forma tega delovanja (Simmel, 1993: 23–25, 41ss). Formalno pokritje omenjenega nihanja med alternacijo in separacijo je odločanje za enega od štirih tipov subsidiarnosti, ki jih vpleteni akterji dejansko anticipirajo, za dokončno veljavnost subsidiarnih odnosov med njimi pa je nujen konsenz o tem, kaj subsidiarnost pomeni na posameznih področjih, nivojih ali krajih.

V tem smislu je tangencialna koalicija splošna zakonitost, ki nakazuje družbene spremembe tudi na globalni, ne le na lokalni ravni. J. Manuel Barroso, ponovni predsednik evropske komisije, je v čestitki Hatojami zapisal, da bo ob preobratu svetovne zgodovine globalizacijo treba oplemenititi s takšnimi vrednotami, kot je človekovo dostojanstvo, in pa »uporabljati trdna načela upravljanja, kakršna je subsidiarnost« (Baković, 2009: 5). Hatojama je novi premier Japonske, ki je napovedal večjo politično in gospodarsko neodvisnost svoje države. Japonska je namreč ujeta med ZDA, ki si prizadevajo ohraniti položaj največje svetovne sile, in Kitajsko, ki si skuša pridobiti tak položaj. V zadovoljstvo Barrosa je Hatojama krepitev japonske neodvisnosti napovedal kot cilj, ki je mogoč »edino znotraj integrirane vzhodnoazijske skupnosti«, torej z vstopom »v edini logični območni blok, ki bo podoben Evropski uniji ali čemu, kar je obstajalo pred njo« (*ibid.*). Skratka, tudi Japonska je odkrila tangencialno strategijo povezovanja z vzhodnoazijskimi marginalci, da bi okrepila svoj položaj v razpetosti med

dvema svetovnjima hegemonoma, starimi ZDA in novo Kitajsko. Problem je seveda s subsidiarnostjo, dokler se jo bo razumelo kot jasno, »trdno načelo upravljanja«. Subsidiarnost ni trdno in jasno načelo, pač pa formalna oblika konsenzualnih strategij, ki jih marginalizirani akterji izvajajo v različnih položajih in z različnimi interesi. Subsidiarnost v izvornem smislu ni bila teritorialno mišljena in prav zadnja monografija akademika Mlinarja je izvrsten sociološki vodnik za gibanje po tem občutljivem terenu, ki se mu ne moremo izogniti.

#### LITERATURA

- Baković, Zorana (2009): Zenovske spremembe. Delo, 19. september 2009: 5.
- Endo, Ken (1994): The principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors. *Hokkaido Law Review*, (44) 4: 553–652.
- Luhmann, Niklas (1995): *Social Systems*. Stanford: Stanford University press.
- McDonagh, Thomas (2009): Subsidiarity: Sop Or Substance?  
<http://www.nuigalway.ie/law/GSLR/2003/Subsidiarity.pdf> (1. 10. 2009).
- Mlinar, Zdravko (1986): *Protislovja družbenega razvoja*. Ljubljana: Delavska enotnost.
- Mlinar, Zdravko (1993): Individualizacija in globalizacija v prostoru. Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti.
- Mlinar, Zdravko (1996): Osamosvajanje in povezovanje v evropskem prostoru. *Razgledi*, 7. avg. '96, št. 15: 8–11.
- Mlinar, Zdravko (2008): *Življenjsko okolje v globalni informacijski dobi*. Knj. 1, *Prostorsko-časovna organizacija bivanja*. Ljubljana: FDV, SAZU.
- Simmel, Georg (1993): *Temeljna vprašanja sociologije*. Ljubljana: ŠKUC, FF.
- Svetličič, Marjan in Kajnč, Sabina (2009): Neformalni viri vpliva v EU: trda in mehka znanja ter učinkovitost slovenske državne uprave v času predsedovanja Svetu EU. *Družboslovne razprave*, XXV, 61: 59–79.
- Ustava Republike Slovenije (1991): Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.