

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tjaša Glešič

Socialni kapital in participacija na lokalni ravni

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tjaša Glešič
Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

Socialni kapital in participacija na lokalni ravni

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

Socialni kapital in participacija na lokalni ravni

Socialni kapital je koncept, ki zaradi svoje uporabnosti v različnih družboslovnih vedah, še vedno nima enotne definicije in merila. Teoretiki ga povezujejo z zaupanjem, normami, omrežji in delovanjem v prostovoljnih organizacijah oziroma v asociacijskih združenjih. S politiko je povezan predvsem v smislu participacije oziroma sodelovanja med civilno in politično sfero. Na lokalni ravni je socialni kapital pomemben predvsem kot komponenta zaupanja in participacije. V Republiki Sloveniji poznamo dve obliki participacije na lokalni ravni, in sicer konvencionalno kot so lokalne volitve, referendum itd., in nekonvencionalno, kot je bojkot, podpisovanje peticije itd. Najpomembnejša in tudi najpogosteje uporabljena oblika participacije na lokalni ravni je udeležba na lokalnih volitvah.

V nalogi se bomo ukvarjali predvsem z vprašanjem ali članstvo v prostovoljnih združenjih vpliva na generiranje socialnega kapitala in kako ta vpliva na participacijo na lokalnih volitvah.

Ključne besede: socialni kapital, prostovoljna združenja, lokalna raven, participacija.

Social capital and participation on local level

Social capital is a concept, which is used in many different social Sciences, therefore it has not unique definition and measure of research. Theorists link the concept with trust, norms, networks and operation in voluntary organizations or associations. In terms of participation or cooperation between civil and political sphere is primarily related with politics. Social capital on local level is especially important as a component of trust and participation. We know two kinds of participation on local level in Republic of Slovenia, namely conventional such as local elections, referendum etc. and non-conventional, such as boycott, petition, etc. The most important and most commonly used type of participation on local level is participation in local elections.

In this paper we will deal with the question if the membership in voluntary organizations influences on generating of social capital and how does it influence on the participation in local elections.

Key words: social capital, voluntary organizations, local level, participation.

KAZALO VSEBIN

1	UVOD	6
2	SOCIALNI KAPITAL	8
2.1	Socialna omrežja, vezi, norme in vrednote	10
2.2	Zaupanje.....	13
2.3	Ravni socialnega kapitala	17
2.4	Problem definiranja socialnega kapitala.....	18
2.5	Merjenje socialnega kapitala	20
2.6	Socialni kapital in politika	22
3	SOCIALNI KAPITAL NA LOKALNI RAVNI	25
4	POSREDNA IN NEPOSREDNA DEMOKRACIJA	28
4.1	Politična kultura	29
5	POLITIČNA PARTICIPACIJA.....	31
5.1	Vrste participacije	33
5.2	Politične stranke	35
5.3	Volitve	37
6	LOKALNA DEMOKRACIJA.....	40
7	TEMELJNI POJMI LOKALNE RAVNI OBLASTI	42
7.1	Lokalna samouprava	42
7.2	Lokalna skupnost	44
7.3	Občina	45
7.4	Regija, pokrajina.....	47
8	POLITIČNA PARTICIPACIJA NA LOKALNI RAVNI	50
8.1	Politične stranke na lokalni ravni.....	52
9	NEPOSREDNA DEMOKRACIJA NA LOKALNI RAVNI.....	53
9.1	Referendum	54
9.2	Zbor občanov	56
9.3	Ljudska iniciativa	56
10	VOLITVE IN VOLILNI SISTEM NA LOKALNI RAVNI	57
11	DRUŠTVA.....	59
12.	POVEZANOST SOCIALNEGA KAPITALA IN PARTICIPACIJE NA LOKALNI RAVNI....	62
13	SKLEP.....	73
14	LITERATURA	75

KAZALO TABEL

Tabela 5.1: Vrste participacije.....	33
Tabela 8.1: Vrsta participacije na lokalni ravni.....	51
Tabela 8.2: Število neformalnih oblik participacije v slovenskih občinah v letih 2001-2003	52
Tabela 9.1: Število oblik naposredne demokracije v slovenskih občinah v letih 2001-2003	54
Tabela 11.1: Teritorialni okvir delovanja nevladnih organizacij v (NVO) v Sloveniji..	61
Tabela 12.1: Število prebivalcev v občinah leta 2002, 2006 in 2010.....	64
Tabela 12.2: Število registriranih društev v občinah leta 2002 in 2006.....	64
Tabela 12.3: Število registriranih društev v občinah leta 2010, klasifikacija.....	65
Tabela 12.4: Število društev na tisoč prebivalcev.....	66
Tabela 12.5: Lokalne volitve 10.11. (1. krog) in 1.12. (2. krog) 2002: županske volitve	67
Tabela 12.6: Lokalne volitve 10.11.2002: volitve v občinske svete	67
Tabela 12.7: Lokalne volitve 22.10. (1. krog) in 12.11. (2. krog) 2006: županske volitve	68
Tabela 12.8: Lokalne volitve 22.10. 2006: volitve v občinske svete	69
Tabela 12.9: Lokalne volitve 10.10. (1. krog) in 24.10. (2. krog) 2010: županske volitve	70
Tabela 12.10: Lokalne volitve 10.10. 2010: volitve v občinske svete	70
Tabela 12.11: Lokalne volitve 2010, občine z najvišjo volilno udeležbo	71
Tabela 12.12: Lokalne volitve 2010, občine z najnižjo volilno udeležbo.....	72

1 UVOD

Socialni kapital se je najprej pojavil kot razlaga neekonomskega razvoja družbe. Na veliko sprejetje, uspešnost in uporabnost tega koncepta priča raznovrstnost ved, ki se z njim ukvarjajo. Socialni kapital tako ne preučuje le sociologija, temveč tudi ekonomija, politične vede, filozofija, srečamo ga tudi v pedagoških vedah. Povezujemo ga z normami, socialnimi omrežji, prostovoljstvom, zaupanjem in participacijo. Ravno slednje je zelo pomembno v politični sferi. V vsakdanjem življenju participacija pomeni udeležbo ali sodelovanje, če pa participacijo prenesemo v politični kontekst pomeni aktivno sodelovanje državljanov pri oblikovanju javnih politik. V sodobnih zahodnih demokracijah je tako participacija skorajda nujno zlo, saj državljani na volitvah izberejo svojega predstavnika in s tem legitimirajo oblast ter demokracijo. Zgolj udeležba na volitvah pa za aktivnega državljana zagotovo ni dovolj, zato le-ta participira tudi na nekonvencionalne načine.

Na lokalni ravni je ponavadi participacija večja in tudi lažja, saj je lokalna raven oblasti najbližja državljanom. Poleg vseh oblik konvencionalne participacije je na lokalni ravni toliko lažje in obenem večje participiranje na nekonvencionalne načine. Tudi sodelovanje v prostovoljnih združenjih je na lokalni ravni zelo razvito in je hkrati tista oblika participacije, ki generira in hkrati mobilizira socialni kapital.

V diplomskem delu je glavna tema socialni kapital na lokalni ravni v povezavi s politično participacijo. Čeprav je povezava teh dveh konceptov obojestranska se bomo v pričujoči diplomski nalogi posvetili zgolj vplivu socialnega kapitala na stopnjo participacije, pri čemer se bomo v veliki meri opirali na delo Roberta Putnama *Making democracy work: civic tradition in modern Italy* (1993). V svojem delu se je ukvarjal predvsem s tem, kako socialni kapital vpliva na uspešnost ali neuspešnost nekaterih demokratičnih vlad, na stopnjo participacije in podobno.

V diplomskem delu smo si zastavili naslednjo hipotezo: *Večje kot je število članov v občinskih društvih, večja je stopnja socialnega kapitala in večja je tudi stopnja participacije na lokalnih volitvah.*

Za preverjanje hipoteze se bomo osredotočili na mezo raven socialnega kapitala, konkretnije na posamezne občine. Stopnjo socialnega kapitala bomo poskušali definirati s številom članov v društvih, stopnjo politične participacije pa bomo vezali na participacijo na lokalnih volitvah.

Glavna smernica diplomskega dela je splošna teza, da socialni kapital spodbuja participacijo na lokalni ravni.

V prvem delu diplomskega dela bomo definirali in analizirali koncept socialnega kapitala. Podrobneje bomo predstavili socialni kapital na lokalni ravni in v povezavi s politiko.

Drugi del bo zajemal opredelitev pojmov demokracije, lokalne oblasti, volitev in participacije na lokalni ravni. V ta sklop bo umeščena tudi opredelitev društev, ki so poglobitnega pomena za našo nadaljnjo analizo stanja v občinah. Domnevamo namreč, da društveno življenje vpliva na socialni kapital v občinah.

Tretji del je empirični, v njem bomo analizirali statistične podatke o številu registriranih društev in stopnjo volilne udeležbe na lokalnih volitvah v nekaterih občinah. Podrobneje bomo pregledali statistične podatke od leta 2002 do 2010 v petih izbranih občinah. Večji poudarek pa bomo namenili zadnjim lokalnim volitvam iz leta 2010.

V zaključnem delu diplomskega dela bomo podali splošne ugotovitve o socialnem kapitalu na lokalni ravni in o analiziranih občinah.

V diplomskem delu smo večinoma uporabili analitično in deskriptivno metodo. Pri opredelitvi temeljnih pojmov in pri teoretičnem delu naloge smo analizirani primarne in sekundarne vire. Pri zadnjem delu, v analizi primera, pa smo uporabili tudi dostopne študije primerov in analize statistik. V tem delu smo poleg analitične in deskriptivne metode uporabili tudi primerjalno analizo. Opravili smo tudi intervju z dr. Matevžem Tomšičem, s katerim smo preverjali predvsem povezanost socialnega kapitala in participacije na lokalni ravni.

2 SOCIALNI KAPITAL

V literaturi zasledimo dve prevladujoči interpretaciji socialnega kapitala. Prva je normativno funkcionalistična opredelitev, druga pa je reakcija na prvo in obravnava socialni kapital iz perspektive kritične teorije družbe (Kump 2003, 149).

Normativno funkcionalistična opredelitev »socialni kapital razume kot norme in odnose, ki povezujejo skupnosti z reciproiteto, zaupanjem in vpeljevanjem sankcij za odklone od naštetega« (Kump 2003, 149). Po tej definiciji socialni kapital ne pripada posamezniku temveč širši skupnosti, saj norme in sankcije posameznika silita k delovanju v skupno korist.

Coleman (v Adam in Rončević 2003, 8) pravi, da je socialni kapital »definiran s svojo funkcijo. To ni ena sama entiteta, temveč niz različnih entitet, ki imajo dve skupni lastnosti: vse so sestavljene iz nekega aspekta družbenih struktur in pospešujejo določena delovanja akterjev- bodisi posameznikov ali korporativnih akterjev- znotraj strukture.« Nadalje Coleman obravnava tri vrste socialnega kapitala. Prva oblika izraža raven zaupanja v socialnem okolju in obseg obveznosti, druga se nanaša na informacijske kanale, tretjo pa tvorijo norme in sankcije, ki spodbujajo ali pa ovirajo ljudi pri delu za skupno korist (Kump 2003, 149-150). Vse oblike socialnega kapitala pa »vsebujejo razsežnosti socialne strukture in omogočajo določena dejanja socialnih akterjev« (Coleman v Kanjuo Mrčela 2001, 165).

Putnam socialni kapital definira kot »obliko družbenih organizacij, kot so zaupanje, norme in omrežja, ki lahko izboljšajo učinkovitost družbe z olajševanjem koordiniranih delovanj« (Putnam v Adam in Rončević 2003, 8). Socialni kapital naj bi tako članom omrežij zagotovil lažje delovanje za dosego skupnih ciljev. Poganjal naj bi tudi gospodarsko in družbeno življenje, hkrati pa naj bi ustvarjal ozračje, v katerem je lažje reševati družbene, politične in gospodarske probleme. Vse to pa le pod pogojem, če socialni kapital temelji na medsebojni povezanosti, zaupanju in nesebični pomoči med ljudmi (Kump 2003, 151).

Tako Coleman kot Putnam izhajata iz podobne opredelitve koncepta socialnega kapitala, saj oba poudarjata koristnost socialnega kapitala tako za skupnost kot za posameznika in da so njegovi temeljni elementi vzajemnost, zaupanje in horizontalne mreže posameznikov.

Fukuyama (1995, 26) socialni kapital enači z zaupanjem in zato ga je opredelil kot »zmožnost, ki izhaja iz prevladovanja zaupanja v družbi ali v njenih določenih delih.«

To naj bi bil splet neformalnih vrednot ali norm, ki so v veljavi med člani določenih skupin, ki omogoča kooperacijo med seboj. Za zaupanje pa pravi, da je kot vezivo, ki omogoča, da je skupina med seboj učinkovita in delujoča (Fukuyama 1999, 16). Socialni kapital se torej lahko vzpostavi šele, ko pride do določene stopnje zaupanja med člani skupine.

V normativno funkcionalistično interpretacijo socialnega kapitala lahko uvrstimo še definicijo skupine OECD. »Socialni kapital opredeljuje kot mreže, skupne norme, vrednote in razumevanje, ki spodbujajo sodelovanje znotraj in med skupinami« (OECD v Kump 2003, 152).

Kritična teorija družbe pa socialni kapital pojmuje popolnoma nasprotno normativno funkcionalistični teoriji. Če je bila prej raven analize skupnost, je tu posameznik. Bourdieu (v Adam in Rončević 2003, 8) ga je opredelil kot »agregat dejanskih in potencialnih resursov, ki so povezani s posedovanjem trajnih omrežij bolj ali manj institucionaliziranih odnosov vzajemnega poznanstva in prepoznavanja, ali z drugimi besedami, s članstvom v skupini, ki vsakemu od članov nudi podporo kolektivno posedovanega kapitala, »priporočilo«, ki jim daje pravico zaupanja v različnih pomenih besede.« V tej definiciji je socialni kapital odvisen predvsem od širine, razvejanosti socialnega omrežja in je prikazan precej individualno, kot »zmožnost zagotoviti si koristi skozi članstvo v omrežjih in drugih družbenih strukturah« (Portes v Adam in Rončević 2003, 8). Posameznik tako investira v odnose, ki mu prinašajo neposredno korist in v teh odnosih, kjer potekajo nenehne izmenjave ter medsebojna priznavanja, se razvija socialni kapital.

Poleg definicij treh začetnikov socialnega kapitala, Bourdieuja, Colemana in Putnama, se je razvila še vrsta drugih. Ena teh je opredelitev socialnega kapitala kot »notranjega« in »zunanjega«. V prvem primeru ima posameznik ali skupina koristi zaradi svojih povezav z drugimi posamezniki ali skupinami. V drugem primeru pa »je izhodišče enota, ki ima večje ali manjše prednosti pred drugimi enotami zaradi povezav znotraj te enote, torej med njenimi subenotami, povezanimi v določeno omrežje« (Makarovič 2003, 82- 83). Tudi Jackman in Miller (v Haček in drugi 2008, 98) opisujeta dva različna pristopa glede na eksogene in endogene vidike socialnega kapitala. Prvi pristop obravnava socialni kapital in njegove komponente kot eksogene, kar pomeni, da socialni kapital spodbuja politične in gospodarske zmogljivost. Drugi pristop pa poudarja endogene vidike socialnega kapitala kot rezultate družbene in politične

ureditve (Levi in drugi v Haček in drugi 2008, 98). Prvi pristop je skladnejši s Putnamovo (1993) definicijo socialnega kapitala, drugi pa s Colemanovo (1988).

Novejše analize socialnega kapitala vse bolj opozarjajo na negativne posledice le-tega. Tako imenovani negativni socialni kapital lahko pride do izraza predvsem, ko posamezniki ali skupine socialno omrežje izkoristijo v osebno korist in pri tem izključijo druge. Negativna posledica socialnega kapitala so predvsem zaprte socialne skupine, kot so na primer mafija, teroristične skupine in druge ekstremistične skupine. Predstavniki kritične teorije družbe namreč opozarjajo tudi na to, da socialni kapital diskriminira drugačnost. »Če je namreč nujni pogoj za generiranje socialnega kapitala zaupanje in reciprociteta, bodo mnogi marginalizirani posamezniki ali skupine izločeni iz tega procesa, ker nimajo dovolj osebnih, ekonomskih in kulturnih potencialov, s katerimi bi lahko skupnosti v enaki meri vrnili pomoč, ki jim jo nudi« (Riddell in drugi v Kump 2003, 155). V tem primeru se že marginalizirane osebe oziroma skupine dodatno marginalizira, saj se jih socialno izključijo.

2.1 Socialna omrežja, vezi, norme in vrednote

Pri preučevanju socialnega kapitala je nujno potrebno opredeliti tudi socialne vezi in omrežja. Že sama uporaba socialnega kapitala potrjuje pomembnost socialnih omrežij za obstoj le-tega.

V njih pride do izmenjave oziroma tako imenovane posoje virov, saj je vedno prisotna situacija, ko neka oseba poseduje določene vire in/ali informacije, druga oseba pa bi rada do njih prišla. Viri in/ali informacije pa niso last prve osebe, saj lahko iste vire in/ali informacije posedujejo tudi druge osebe. Zato pride do predaje teh virov in/ali informacij s čimer pa druga oseba nekaj pridobi. Četudi ti viri in/ali informacije niso bili v lasti prve osebe, ta pričakuje nekaj v zameno. Na tej točki začnejo nastajati vezi in povezave med ljudmi, ki jih imenujemo omrežja. Krog se sklone, ko druga oseba posodi nazaj vire, informacije, usluge ali pomoč prvi osebi (Woolcock in Narayan 2000, 226). »Socialno omrežje vključuje relativno stabilne vezi, ki jih posameznik vzdržuje s svojim socialnim okoljem« (Iglič 2001, 170).

Razlikujemo med notranjimi in zunanji socialnimi vezmi. Putnam (2000, 22-23) tako notranje vezi povezuje z vezivnim (bonding), zunanje pa s premostitvenim (bridging) socialnim kapitalom. Vezivni socialni kapital temelji na gostem omrežju in integrira

posamezno skupino ter tako krepi pripadnost skupin in medsebojno sodelovanje. Skrajna meja te oblike socialnega kapitala pa pripelje do oblikovanja klanov. Premostitveni socialni kapital pa temelji na redkih omrežjih in izkoriščanju strukturnih lukenj. V tem primeru je tudi veliko večja verjetnost, da se povežejo heterogeni posamezniki in skupine (Makarovič 2003, 86).

Z razvejanostjo zunanjih vezi lahko ugotovimo stopnjo zunanjega socialnega kapitala, z intenziteto notranjih pa stopnjo notranjega socialnega kapitala. Socialne vezi lahko razvrstimo tudi na šibke ali močne. Močne vezi temeljijo na vzajemnosti, spoštovanju, zaupanju, medsebojni soodvisnosti in članom zagotavljajo neprestan dostop do resursov. Skozi tako močno povezano socialno strukturo pridobi posameznik družbeno potrditev, kar preprečuje njegovo izogibanje skupinskim normam in obveznostim. V skupini z močnimi vezmi posameznik dobi potrebno podporo in zato samovoljno teži po istovetenju k skupinskim normam (Rus 1999, 18-19).

Posameznik ponavadi trdne, močne vezi vzpostavi z družinskimi člani, sorodniki in prijatelji. To je z ljudmi, ki so mu podobni in živijo na podoben način kot on sam. Podobnosti lahko temeljijo na poklicu, izobrazbi, dohodku, starosti in na podobnih družbenih karakteristikah. Nasprotno pa šibke vezi ne temeljijo na medsebojni soodvisnosti in zaupanju, ampak na tem, da jih posameznik vzpostavi z namenom pridobiti nove informacije oziroma vire. O tem govori Burt (v Makarovič 2003, 83) v teoriji strukturnih lukenj, ki pravi, da če se posameznik poveže z dvema nepovezanima skupinama, lahko sebi v prid izkoristi prepad, tako imenovano strukturno luknjo, med njima. Na ta način posameznik najlažje pridobi nova znanja in informacije, s tem pa je tudi bolj konkurenčen. V tem primeru povzroči, da med skupinama nastane šibka povezava. Vsekakor se v različnih situacijah pokažejo kot bolj koristne enkrat močne in spet drugič šibke socialne vezi.

Putnam socialna omrežja opredeli kot primarno horizontalna in primarno vertikalna. Primarno horizontalna omrežja so omrežja državlanske vključenosti. Pod državljansko vključenost pojmuje sosedska združenja, športne klube, pevske zборе in podobna prostovoljna združenja, ki povečujejo možnost za skupinsko sodelovanje in doseganje skupnih ciljev. Takšna omrežja ustvarjajo močne norme recipročnosti, olajšujejo komunikacijo, posredujejo informacije o zaupanju vrednih posameznikov in posebljajo pretekle uspehe, kar povečuje zaupanje in kar služi kot podlaga za prihodnje sodelovanje. Vertikalno omrežje pa povezuje neenakovredne posameznike v odnose

hierarhije in odvisnosti, zato ne more vzdrževati družbenega zaupanja in kooperacije (Putnam 1993, 173-175). V vsakdanjem življenju nikjer ne najdemo čistih oblik horizontalnih in vertikalnih omrežij, saj so vsa mešanica teh dveh.

Socialni kapital iz omrežij posamezniku lahko prinese vrsto koristi. Posameznik iz omrežij pridobiva informacije o priložnostih, ki jih drugače ne bi imel. Takšen pretok informacij je pomemben predvsem zato, ker zmanjšuje transakcijske stroške. Če posameznik pripada več skupinam, ki se med seboj ne poznajo (teorija strukturnih lukenj) ima možnost za kontrolo nad pretokom informacij. Določene vire in informacije lahko pridobi tudi zgolj s pripadnostjo določeni skupini, saj se mu zaradi pripadnosti poveča kredibilnost, zaupanje. Ravno zaradi pripadnosti določeni skupini posameznik pridobi na veljavi v družbi, dobi določen status (Lin 2001, 6).

Norme so napisana ali nenapisana pravila, ki usmerjajo obnašanje, delovanje in ravnanje posameznika ali skupine v družbi. Izhajajo iz družbenih vrednot, le-te pa uokvirjajo ureditev družbenega življenja. Večja kot je skladnost in uresničljivost vrednot v vsakdanjem življenju, manjša je možnost konfliktov v družbi. Kršenje družbenih norm spremljajo sankcije, ki so vzajemni družbeni nadzor.

Norme so za socialni kapital pomembne predvsem zato, »ker zmanjšujejo transakcijske stroške in olajšujejo sodelovanje« (North v Putnam 1993, 172). Oblikujejo se zato, da bi omejile negativne zunanje učinke in spodbudile pozitivne učinke (Coleman 1988, 105). »Norme, ki ustvarijo socialni kapital morajo dejansko vključevati vrline kot so govorjenje resnice, popolno soglasje o obveznostih in recipročnosti« (Fukuyama 1999, 17). Recipročnost (vzajemnost) je torej ena najpomembnejših norm za ustvarjanje socialnega kapitala.

V teoriji poznamo dve vrsti recipročnosti; specifično (uravnoteženo) in generalno (razpršeno). Pri specifični recipročnosti gre za istočasno izmenjavo približno enakovrednih stvari (tudi virov, informacij,...). Generalna pa je dolgoročen, uravnotežen proces izmenjav, ki ni časovno ali vrednostno pogojen. Pri tej izmenjavi je vključeno pričakovanje vseh vpletenih stani, da bo prišlo do koristi v prihodnosti (Putnam 1993, 172).

Pri obravnavi socialnega kapitala govorimo o generalni recipročnosti. Vsekakor smo ljudje individualna bitja in zato na podlagi pričakovanja o vrnitvi usluge storimo nekaj za drugega (Rus 1999, 17).

2.2 Zaupanje

Zaupanje je do določene mere vsekakor pomembno za obstoj družbe, saj se brez njega ljudje ne bi povezovali in sodelovali. Med akterji v družbi ustvarja pozitivno klimo, ki teži k kooperaciji in k javnemu dobremu. Splošno sprejeta definicija zaupanja je, da je zaupanje »pričakovanje A-ja, da bo B v situaciji X naredil Y« (Iglič 2004b, 155).

V povezavi s socialnim kapitalom ločimo več vrst zaupanja. Prvo, generalizirano zaupanje, je zaupanje v ljudi na splošno, v ljudi z ulice, tujce. Tovrstno zaupanje je predvsem povezano z vrednotami in etnično identiteto tistega, ki zaupa. Za socialni kapital pa je pomembno predvsem zato, ker je vprašanje, koliko zaupate drugim ljudem, najpogosteje uporabljen kazalec na makro ravni. Drugo pa je partikularno zaupanje, ki je zaupanje v sodelavce, sosede, sočlane v prostovoljnih organizacijah in tako dalje. Pomembno je predvsem kot kazalec na mezzo ravni socialnega kapitala, kjer je pomembno predvsem članstvo v prostovoljnih organizacijah (Iglič 2004a, 159).

Poznamo pa še napovedno, altruistično in optimistično zaupanje. Napovedno zaupanje je utemeljeno na pričakovanju o tem, kako bodo reagirali drugi in ker ne moremo zagotovo poznati njihovo bodoče ravnanje, jim moramo zaupati. Zaupanje igra tu vlogo mehanizma za zmanjšanje negotovosti, ki nastaja zaradi pomanjkanja informacij in svobodne volje akterjev (Iglič 2004b, 155).

Coleman (v Iglič 2004b, 156) poda enačbo za napovedno zaupanje: »akter se odloči, da bo zaupal drugemu, v kolikor je razmerje med verjetnostjo, da zaupanje ne bo zlorabljeno, in verjetnostjo, da bo prišlo do zlorabe, višje kot razmerje med tem, kar lahko izgubi, in tem, kar lahko z zaupanjem pridobi.« Alternativa napovednemu zaupanju je altruistično zaupanje, »v katerem akter ponudi zaupanje kot darilo drugemu, čeprav mu zdrava pamet napoveduje določeno previdnost« (Iglič 2004b, 157). Razlog za tako ravnanje akterja je, ker lahko ta spremeni potencialno sovražno reakcijo v kooperacijo. To naredi zato, ker morda bolj kot tekmovalnost ceni sodelovanje, morda pa zato, ker mu je veliko do blagostanja drugega (Iglič 2004b, 157). S tem se tudi pokaže moralna podlaga altruističnega zaupanja, ki vsekakor prevzema tudi funkcijo lajšanja zaupanja med tujci. Altruistično zaupanje je težko ločevati od empatije, saj oboje vključuje dobronamerno ravnanje do drugega. Ločujemo ju le v nameri in v svobodni volji akterja. Pri altruističnem zaupanju bomo nekomu zaupali, kljub tveganju, da bo naše zaupanje izdano (Iglič 2004b, 157-158). Altruistično zaupanje in empatijo pa je spet težko ločiti od tega, kar Hardin (v Iglič 2004b, 158) imenuje

optimistično zaupanje, Yamagishi in Yamagishi (v Iglíč 2004b, 158) pa kognitivna napaka.

V primeru kognitivne napake ljudje namreč zaupajo bolj, kot sicer na podlagi objektivne ocene tveganja. Altruistično zaupanje, optimizem in empatija vodijo v zaupanje tam, kjer tega ne bi pričakovali. Prvič gre za karakterno lastnost (empatija), drugič za bolj ali manj stabilen odnos ljudi do socialnega okolja (optimizem), tretjič pa za zavestno ravnanje (altruistično zaupanje) (Iglíč 2004b, 158).

Putnam (1993, 170-171) pravi, da »večja kot je stopnja zaupanja znotraj neke skupine oziroma skupnosti, večja je verjetnost kooperacije. In kooperacija sama po sebi ustvarja zaupanje«. Prav sodelovanje pa je nujen pogoj za nadaljnji razvoj družbe na katerikoli ravni.

Sodelovanje je ključno za gospodarski razvoj (razvojne koalicije, omrežne organizacije, skupinsko delo), razvoj lokalnih skupnosti (pritegnitev lokalnih skupnosti k razvojnim projektom), profesionalnih sistemov (sodelovanje med profesionalci in uporabniki storitev) in javnih institucij (decentralizacija in sodelovanje interesih skupin pri oblikovanju javnih politik) (Iglíč 2004a, 155).

Sodelovanje pa na vseh področjih zahteva določeno mero zaupanja med akterji. Več kot je zaupanja, več koristi imajo vse vpletene skupine, saj se lažje povezujejo in uresničujejo skupne cilje, obenem pa imajo več socialnega kapitala. Kot lahko vidimo, so socialne mreže, vezi, zaupanje in socialni kapital tako zelo trdno prepleteni med seboj, da je precej težko določiti, kateri izmed njih je vir in kateri rezultat socialnega kapitala.

Tudi v kontekstu socialnih omrežij je zaupanje zelo pomemben koncept pri preučevanju socialnega kapitala. Znotraj le-teh namreč delujejo akterji, ki si bolj ali manj zaupajo. Socialna omrežja tudi omogočajo, da zaupanje postane prenosno, saj če prva oseba zaupa drugi in druga oseba zaupa tretji, potem bo tudi prva oseba zaupala tretji ravno zato, ker ta zaupa drugi osebi.

Sicer pa se tudi zaupanje razlikuje v odprtih ali zaprtih omrežjih oziroma v tistih s šibkimi ali močnimi vezmi. V obeh primerih govorimo o tem kaj se pričakuje od ravnanj drugih akterjev, razlika je le v zahtevah. V zaprtih omrežjih so pričakovanja zelo visoka, včasih celo tako visoka, govorimo celo o žrtvovanju in heroičnemu vedenju. V odprtih omrežjih pa so pričakovanja mnogo bolj omejena, akterji ne žrtvujejo svoja pričakovanja in interese ter ne kršijo socialnih in pravnih (Iglíč 2004b, 154).

Zaupanje je vsekakor rezultat zadovoljstva z življenjem, višje izobrazbe, vrednotnega sklopa ter kvalitete delovanja javnih institucij. »Med institucionalnimi dejavniki, ki neposredno vplivajo na zaupanje imajo osrednjo vlogo možnost vplivanja na javno življenje s strani navadnega državljana, spoštovanje človekovih pravic, ter pravičnost in nepristranskost v delovanju institucij, katerih naloga je implementacija javnih politik« (Iglič 2004b, 149). Zaupanje v institucije izobraževalnega sistema, socialnega skrbstva, zdravstva, lokalne samouprave in sodstva se kaže v povečanem generaliziranem zaupanju (Iglič 2004b, 149).

Poleg zaupanja v omrežjih pa je »vrednost socialnega kapitala odvisna od kakovosti in ravni zaupanja in sodelovanja na ekonomskem področju« (Swedberg v Kanjuo Mrčela 2001, 168).

Zaupanje in socialni kapital nista povezan le na ekonomskem področju, ampak tudi na političnem. Državne institucije imajo namreč tudi funkcijo, da »posredujejo informacije o zaupanja vrednosti drugih, ki jih posameznik ne pozna osebno. Institucije opravljajo svojo posredniško vlogo na dva načina, prvič, skozi utelešenje določenih vrednot, in drugič, skozi konkretno ravnanje akterjev, zaposlenih v teh institucijah« (Iglič 2004b, 157). Posredniška funkcija pride še bolj do izraza pri institucijah, ki skrbijo za implementacijo javnih politik in enakost državljanov pred zakonom (zdravstvo, socialno skrbstvo, izobraževanje, sodstvo). Razlog za to je, da se od političnih akterjev vnaprej pričakuje določena pristranost. Politično zaupanje namreč niha v odvisnosti od aktualnega političnega dogajanja. Zaupanje v politični sferi se torej mnogo bolj vzpostavlja na podlagi vsebinskega kriterija kot pa na podlagi proceduralnega kriterija, ki zahteva spoštovanje človekovih pravic, enakost obravnave in enakost možnosti za vse državljane. V državah z visoko stopnjo odvisnosti državnega aparata od vsakodnevne politike in nizko avtonomijo javnih uslužbencev bo zaupanje v javne institucije nizko in zato bo nizko tudi generalizirano zaupanje (Iglič 2004b, 157).

Newton (v Tomšič 2003, 36-37) na podlagi zaupanja celo loči različne oblike demokracije. Prva je primarna demokracija, ki deluje v majhnih skupnostih, njeni pripadniki pa imajo neposredne kontakte. Znajo je značilno močno zaupanje (thick trust), ki temelji na močni privrženosti skupnim normam. Druga oblika je sekundarna demokracija, ki se veže na nivo nacionalne države in temelji na principih interesne participacije, kjer so kontakti bolj ali manj posredni. Zaupanje, ki se veže na ta tip

demokracije je neosebno in generalizirano (thin trust). Tretja oblika pa je abstraktna demokracija, ki presega raven neposrednih kontaktov, saj jo vežejo načela univerzalizma in recipročnosti. V ta tip spadajo predvsem različne oblike naddržavne organiziranosti. Tukaj gre predvsem za zaupanje v ljudi, s katerimi nimamo nobenih neposrednih kontaktov, producira pa se v glavnem v izobraževalnem sistemu in preko medijev. Zadnja oblika zaupanja, tako imenovano abstraktno zaupanje, postaja v času globalizacije vse bolj pomembno. Zaupanje pa je seveda pomembno tudi pri participaciji državljanov v družbenem življenju, saj je zaupanje v politiko pomembna za učinkovito opravljanje funkcije le-te. »Zaradi nezaupanja v politiko so namreč lahko tudi dobro zamišljene reforme za izboljšanje njenega delovanja obsojene na neuspeh« (Tomšič 2003, 40).

Glede povezanosti zaupanja in socialnega kapitala se avtorji delijo na dve skupini. Prvi menijo, da je zaupanje bistven element socialnega kapitala, drugi pa, da je zaupanje rezultat oziroma posledica socialnega kapitala (Fu 2004, 19-22). V prvo skupino tako poleg Putnama spadata še Coleman in Fukuyama. Coleman trdi, da »sodelovanje in zaupanje skupaj predstavljata socialni kapital, ki pomeni sposobnost ljudi, da delajo skupaj, da bi dosegli skupne cilje v skupinah in organizacijah« (Coleman v Kanjuo Mrčela 2001, 169).

Brez zaupanja ne bi bilo sodelovanja in brez tega ne bi bilo socialnega kapitala, ki prispeva k uresničevanju skupnih ciljev. Kot je bilo že omenjeno Fukuyama socialni kapital enači z zaupanjem, saj socialni kapital definira kot »skupek vrednot ali norm, ki so skupne članom skupine in ki omogočajo medsebojno kooperacijo. Če člani skupine pričakujejo, da se bodo drugi obnašali zanesljivo in pošteno, potem si bodo medsebojno zaupali. Zaupanje je kot mazivo, ki omogoča, da je delovanje katerekoli skupine bolj učinkovito« (Fukuyama 1999, 19). Zaupanje pomaga, da sodelujejo akterji iz različnih družbenih skupin, sklepajo kompromise in stremijo k najboljšemu možnemu skupnemu cilju.

V drugo skupino pa sodijo avtorji Woolcock, Axelrod in Field. »Tako zaupanje kot tudi norme recipročnosti, poštenost in kooperacija so le koristi, ki nastanejo zaradi določene kombinacije družbenih odnosov: so nedvomno pomembni za vzdrževanje in krepitev učinkovite institucionalne dejavnosti, vendar ne obstajajo neodvisno, brez družbenih odnosov« (Woolcock v Fu 2004, 21-22). Field meni, da je zaupanje bolje obravnavati

»kot neodvisen dejavnik socialnega kapitala, ki je ponavadi njegova posledica in ne komponenta« (Field v Fu 2004, 22).

Socialni kapital je izredno kompleksen, zato se največkrat izkaže, da so njegovi viri in rezultati oziroma posledice isti. Kot večina njegovih elementov je tudi zaupanje hkrati vzrok in posledica. Z drugimi besedami, zaupanje je pomembno za nastanek socialnega kapitala, obenem pa socialni kapital generira določeno stopnjo zaupanja v družbi. »Zaupanje je hkrati predpogoj, indikacija, rezultat in ugodnost socialnega kapitala kakor tudi neposredni sodelavec drugih ugodnosti« (Cohen in Prusak 2004, 29).

2.3 Ravni socialnega kapitala

Socialni kapital je generalno gledano zelo težko izmeriti predvsem zaradi neenotnosti njegovih raziskovalcev pri definiranju virov in posledic, kar bomo dodatno pojasnili v nadaljevanju. Pri merjenju socialnega kapitala v določeni družbi raziskovalci ponavadi dobijo celo nasprotujoče si trditve o količini oziroma obstoju le-tega. Iglíč (2004a, 157) pravi, da je za večjo preglednost na področju operacionalizacije potreben razmislek o tem, o kakšni vrsti socialnega kapitala pripovedujejo kazalci. Kazalci govorijo o socialnem kapitalu na različnih ravneh socialnega sistema, od močnih prijateljskih vezi do odnosov sodelovanja v delovnem okolju do zaupanja v sodržavljane.

Razlikujemo tri ravni socialnega kapitala in sicer mikro, makro in mezzo raven. Pri prvi, mikro ravni socialnega kapitala govorimo o močnih socialnih vezeh med ljudmi, ki se dolgo poznajo, se pogosto srečujejo in so v intimnih odnosih, skratka gre za posameznikove odnose z družino, sorodniki in prijatelji. Kazalec socialnega kapitala na tej ravni so sorodstvena, prijateljska in oporna omrežja (Iglíč 2004a, 158).

Drugo, makro raven, zaznamujejo predvsem »odnosi med ljudmi, ki se ne poznajo in niso člani istih socialnih omrežij. Socialni kapital na makro ravni tako ne zadeva obstoječih socialnih vezi, ampak anonimne oziroma potencialne vezi. Najpogosteje uporabljena kazalca socialnega kapitala na makro ravni sta generalizirano zaupanje (zaupanje v ljudi na splošno) in kolektivna identiteta (občutek pripadnosti in navezanosti na določeno kolektiviteto)« (Iglíč 2004a, 158). Na tej ravni gre predvsem za šibke ali pa celo neobstoječe vezi, ki so anonimne. Generalizirano zaupanje vpliva na

strpnost v družbi, kolektivna identiteta pa na solidarnost in skupno reševanje problemov v družbi.

Tretja pa je mezzo raven, ki je določena s šibkimi do srednje močnimi vezmi, vendar te niso nujno osebne ali intimne. Takšne vezi se ponavadi vzpostavljene v organizaciji na delovnem mestu in v lokalni skupnosti, v prostovoljnih organizacijah ter v večjih neformalnih skupinah znancev in prijateljev. Kazalci socialnega kapitala na tej ravni so stopnja vključenosti v prostovoljne organizacije, štejeta se tako članstvo kot aktivna participacija, stopnja partikularnega zaupanja, zaupanje v sosede, sodelavce itd., in sociabilnostna omrežja na ravni delovnih organizacij, prostovoljnih organizacij in lokalne skupnosti, pod kar prištevamo druženje v prostem času, občasno pomoč in podobno (Iglič 2004a, 158-159). Tu gre predvsem za vezi s sodelavci, sosedi, člani društev in z večjimi prijateljskimi skupinami. Nekatere izmed teh vezi lahko sčasoma prerastejo v močne, spet druge, kljub pogostemu srečevanju, ostanejo šibke. Primer je članstvo v prostovoljnih organizacijah, ki ponavadi v sebi nosi dve skrajnosti, lahko gre za aktivne sodelavce ali pa »ne pomeni nobenega socialnega stika, le plačilo članarine« (Iglič 2004a, 170).

Za pričujoče diplomsko delo je pomemben socialni kapital na mezzo ravni, predvsem na nivoju lokalne skupnosti. Krepitev socialnega kapitala na tej ravni se začne s sodelovanjem lokalnega prebivalstva in izgrajevanjem tesnejših vezi ter zaupanja med njimi. Primer takšnega sodelovanja oziroma participacije je seveda vključenost v prostovoljne organizacije, kjer se krepi lokalna identiteta in zavest o lokalnem okolju.

2.4 Problem definiranja socialnega kapitala

Zaradi uporabe koncepta socialnega kapitala v različnih družboslovnih vedah je nekoliko pričakovano, da se bodo pojavile tudi različne definicije. »Različne opredelitve socialnega kapitala niso v tako veliki meri izključljive, kot se predvsem dopolnjujejo« (Kešeljević 2003, 128). Adam in Rončević (2001, 7) pa nasprotno govorita o »preobilju definicij«. Vsekakor pa se večina avtorjev, ki se ukvarja s konceptom socialnega kapitala strinja s tremi osnovnimi tradicijami Bourdieuja, Colemana in Putnama, ki smo jih podrobno predstavili v tem poglavju.

Eden izmed večjih problemov pri opredelitvi je zagotovo nestrinjanje z viri in dimenzijami oziroma elementi socialnega kapitala. Nekateri avtorji na primer zaupanje, socialna omrežja, članstvo v prostovoljnih organizacijah in podobno obravnavajo kot vire socialnega kapitala, spet drugi iste stvari obravnavajo kot njegove elemente ali celo rezultate.

Zato »ni čudno, da je v literaturi najti množico različnih kazalcev socialnega kapitala, ki včasih dajejo celo nasprotujočo si sliko o stanju socialnega kapitala v določeni državi« (Iglič 2004a, 157). Drugi problem povezan z viri socialnega kapitala je ta, ker večina avtorjev upošteva le neformalne vire, kot so zaupanje, norme, vrednote itd., formalni viri, kot so zakoni, pogodbe podani s strani države in podobno, pa večinoma ostajajo prezrti (Kešeljević 2003, 127-128).

Tretji problem je analiza socialnega kapitala na različnih, med seboj nekomplementarnih, nivojih. Ponavadi analiza oziroma raziskovanje poteka zgolj na eni ravni v družbi, kot je bilo prej omenjeno, pa se socialni kapital kaže na različnih ravneh. Ne moremo pričakovati, da je na vseh treh ravneh socialnega sistema enaka stopnja socialnega kapitala (Iglič 2004a, 157).

Zdi se, da je zaradi široke uporabe socialnega kapitala in njegove analize na različnih ravneh skoraj nemogoče izoblikovati univerzalno definicijo. Adam in Rončević (2003, 9) celo postavita vprašanje: »Je celotna razprava o socialnem kapitalu posvečena nejasnemu in nenatančno definiranemu konceptu, ali pa se ukvarja z več koncepti hkrati?« Zdi se, da pravega odgovora na to nima nihče, saj »nimamo trdnega konsenza o tem, kaj je socialni kapital« (Adam in Rončević 2003, 9).

Po drugi strani pa nekateri avtorji raje vidijo, da koncept socialnega kapitala ostane nenatančno opredeljen, kot »da bo poenostavljen in površno opredeljen koncept uporabljen kot nepomemben dodatek ekonomskim »receptom« reševanja problemov (post)moderne družbe in (globalizirane) ekonomije, ki ne zahteva natančne (sociološke) analize opazovanih problemov« (Kanjuo Mrčela 2001, 167). Množica teoretičnih pristopov k socialnemu kapitalu niso problem, ampak so »nuja, ki izhajajo iz kontekstualno pogojene narave socialnega kapitala in različnih nivojev analize« (Adam in Rončević 2001, 9).

2.5 Merjenje socialnega kapitala

Problem definiranja koncepta socialnega kapitala potegne za seboj tudi problem njegovega merjenja. Tako kot ne obstaja konsenz o poenoteni definiciji, tudi ne obstaja soglasje o tem, kako meriti socialni kapital.

Izmed treh začetnikov socialnega kapitala se samo Bourdieu ni lotil njegovega empiričnega raziskovanja, tako Coleman kot tudi Putnam sta koncept vključila v empirične metode in formulacije indikatorjev (Adam in Rončević 2003, 10). Mere socialnega kapitala so lahko različne dimenzije, kot so socialna omrežja, vrednote, norme, zaupanje in članstvo v društvih (Kump 2003, 162). Daleč najbolj znano in razširjeno merilo je Putnamov instrument, ki zajema podatke o članstvu v prostovoljnih organizacijah. Instrument pa je v resnici le poenostavljen indeks »državljskega oziroma civilnodružbenega« angažmaja. Indeks »državljskosti« je drugače »sestavljen iz štirih komponent: vibrantnost asociacijskega življenja, razširjenost branja časopisov, udeležba na referendumih in uporaba preferenčnega glasu« (Adam in Rončević 2003, 10). Drugi zelo znan pristop merjenja je razvil Fukuyama, ki meri splošno zaupanje v družbi. Tako enostavno loči med družbami z visoko in nizko stopnjo zaupanja ter posledično z visoko ali nizko stopnjo socialnega kapitala. V poznejših delih vpelje tudi druga merila, kot so indikatorji odsotnosti socialnega kapitala in anomalij (Adam in Rončević 2003, 11).

Vsekakor indikatorji kot so zaupanje in anomalije v družbi, zopet niso najbolj točno merilo, saj se moramo zavedati, da nanje vpliva tudi vrsta drugih dejavnikov. Odsotnost socialnega kapitala je tako lahko le eden izmed vzrokov za odklonilno obnašanje v družbi.

Po drugi strani moramo pri zaupanju razlikovati, ali gre za to, da ljudje zaupajo drugim ali, da so vredni zaupanja. Poleg tega moramo ločiti vrsto zaupanja, saj »je potrebno razlikovati med dispozicijami posameznikov, da zaupajo drugim na splošno, ne glede na kontekst, in dispozicijami posameznikov, da zaupajo poznanim osebam, kar je seveda nekaj drugega, kot je zaupanje v ljudi na splošno (razlikovati je torej potrebno med interpersonalnim zaupanjem med domačimi in tujci)« (Kump 2003, 163).

Težavo z uporabo enega samega merila so skušali odpraviti mnogi avtorji in pri merjenju so začeli upoštevati več indikatorjev socialnega kapitala. Knack in Keefer (v Adam in Rončević 2003, 11) sta sprejela dve merili, splošno zaupanje ljudem in »sestavljeni indeks norm civilnih kooperacij, ki ga sestavlja več vprašanj.« Bjørnskov in

Svedsen (2003, 12) na makro ravni analize govori o indeksu ekonomske svobode, ki vključuje podatke o splošnih pravicah, politični svobodi, civilnih pravicah, svobodi govora itd. Ronald Burt (v Bjørnskov in Svedsen 2003, 12) pa je za merilo vzela omrežne omejitve, saj po njegovem mnenju več omejitev pomeni manj strukturnih lukenj. Strukturne luknje so namreč vir socialnega kapitala in manj strukturnih lukenj posledično pomeni tudi manj socialnega kapitala.

Iglič na podlagi tako imenovanih standardnih indikatorjev merjenja (članstvo v prostovoljnih organizacijah in medsebojno zaupanje) celo loči dva vidika socialnega kapitala. Z vprašanji o članstvu in aktivnostih v prostovoljnih organizacijah naj bi tako merili strukturni vidik, z vprašanji o zaupanju pa kulturni vidik socialnega kapitala. Končni rezultat socialnega kapitala naj bi potem bil zmnožek obeh vidikov. Ločevanje med strukturnim in kulturnim aspektom socialnega kapitala je izredno pomembno, ker ne sovpadata nujno (Iglič 2004b, 167). Iz Putnamove teorije socialnega kapitala namreč izhaja »pričakovanje, da je medsebojno zaupanje rezultat visoke socialne participacije« (Iglič 2004b, 168).

Merjenje socialnega kapitala na lokalni ravni poteka s približno enakimi indikatorji kot merjenje socialnega kapitala v civilni sferi, v organizacijah in tako dalje. Eden izmed glavnih indikatorjev je vključenost v civilno družbene in nevladne organizacije ter tudi vključenost v tradicionalne politične organizacije, kot so sindikati in politične stranke. Drugi indikator so formalne in neformalne oblike participacije državljanov na lokalni ravni. Gre za statistične podatke o tem, koliko državljanov je sodelovalo pri odločanju in na kakšen način, o volilni aktivnosti državljanov, volilni udeležbi, razlogih za volilno udeležbo in podobno. Tretji indikator socialnega kapitala sta medsebojno zaupanje in zaupanje v institucije, kar se reflektira v politični kulturi (Brezovšek 2007, 90). Zagotovo pa tudi pri merjenju socialnega kapitala na lokalni ravni prihaja do zmede ali politična participacija spodbuja nastajanje socialnega kapitala ali obratno. Tu pa ne smemo pozabiti niti vpliva oziroma funkcije političnih institucij, ki lahko s svojim delovanjem vplivajo na porast oziroma zmanjšanje participacije. Poleg institucij pa na zaupanje in participacijo vplivajo tudi politični funkcionarji s svojim zgledom in delovanjem.

Stopnjo socialnega kapitala na določenem teritoriju ali državi nakazuje tudi indeks korupcije (the corruption perception index), ki temelji na subjektivnih intervjujih in zato

lahko ne pokaže realnega stanja. Kakorkoli, večji kot je indeks, tem večja je korupcija v državi in manjši je socialni capital, ter obratno. Velik pokazatelj korupcije v državi pa je tudi generalizirano zaupanje, saj sta ta premo sorazmerna (Bjørnskov in Svandsen 2003).

Množica indikatorjev in meril socialnega kapitala na nek način reflektira njegovo uporabnost in pomembnost v družbi. Ker pa zagotovo gre za večdimenzionalni pojav so podatki o stopnji oziroma količini socialnega kapitala, izmerjeni le z enim ali nekaj indikatorji, nepopolni. »Za nobeno družbo ali državo ni mogoče izmeriti absolutne vrednosti socialnega kapitala, saj ni mogoče vključiti oziroma izključiti vseh dejavnikov, odnosov in vplivov, ki (so)oblikujejo (pozitivni/negativni) socialni kapital« (Hanžek in Gregorič v Kump 2003, 164).

2.6 Socialni kapital in politika

Socialni kapital je na področju politike pomemben v povezavi z delovanjem političnih institucij, procesi oblikovanja politik, politično participacijo ter povezanosti civilne in politične sfere. Pri razmerju med politiko in socialnim kapitalom je le-ta razumljen v kontekstu Putnamove definicije (Tomšič 2003, 33). Se pravi, da je socialni kapital definiran kot sistem vrednot, norm in omrežij, ki spodbujajo sodelovanje za doseg družbenih ciljev (Putnam 1993, 167). S tem pa je postavljen v vlogo veziva, ki omogoča družbeni razvoj in posledično tudi kakovostnejšo politiko.

Putnam (1993) je definicijo izpeljal iz primerjalne študije italijanskih regij, kjer je meril državljansko angažiranost. Dokazoval je, da civilna participacija prispeva k uspešnemu delovanju institucij demokratične politike. Kritiki so mu očitali, da je njegova »obravnava odnosa med civilno družbo in državo vsaj enostranska« (Haček in drugi 2008, 97).

V študiji naj bi upošteval le pristop od spodaj navzgor in tako zanemarjal vlogo države in političnih institucij, ker »lahko na socialni kapital močno vplivajo tako vladne politike kot tudi struktura oblasti« (Haček in drugi 2008, 97). Poleg tega pa Putnam s svojo študijo ne more pojasniti kaj sproži sodelovanje med državljani, saj morajo za to zagotovo obstajati določene socialne in kulturne predpostavke. Jasno je tudi, da vse oblike kolektivnega angažmaja ne nujno vodijo k sodelovanju v družbi in k pozitivnim

učinkom ter demokraciji. Ekstremistične skupine in podobne organizacije (npr. mafija) s svojim sodelovanjem ne delujejo v funkciji krepite demokracije, ampak prej k lastni koristi oziroma h koristi za svoje člane (negativni socialni kapital). Socialni kapital je namreč mogoče usmeriti k pozitivnim ali negativnim ciljem, tako k izgradnji kot k rušenju demokracije. Nikakor pa ne smemo pozabiti na druga področja, ki lahko ustvarjajo socialni kapital, kot so izobraževalne ustanove, delovna mesta, mediji in podobno (Tomšič 2003, 34-36).

Putnam (1993) je torej socialni kapital štel kot pogoj za uspešno delovanje političnih institucij. Stopnja participacije namreč zvišuje stopnjo zaupanja v politične institucije in obratno. Iz tega lahko izpeljemo, da pomanjkanje socialnega kapitala pomeni nezaupanje državljanov v državo oziroma v njene institucije in potemtakem v slabo, nedemokratično politično ureditev. »Vendar velja tudi obratno. Značilnosti politike kot so učinkovitost institucij, delovanje pravne države in demokratičnost politike vplivajo na razvitost socialnega kapitala« (Tomšič 2003, 39). Zaupanje naj bi bilo bolj kot od civilnodružbenih dejavnikov odvisno od kvalitete delovanja javnih institucij. Institucionalni pristop k izgradnji socialnega kapitala danes sprejema vse več avtorjev, med njimi Rothstein, Offe in Levi. Nasprotno od Putnamovega modela je tukaj upoštevan pristop od zgoraj navzdol, kjer socialni kapital vzpostavljajo institucionalni dejavniki. Ti vplivajo na rast zaupanja, tako da prispevajo k rasti zadovoljstva z življenjem in zvišanju izobrazbene ravni državljanov, regulirajo odnose med državljani ter posredujejo vrednote o tem, v kolikšni meri se lahko posameznik pričakuje zaupanja vredno ravnanje na strani drugih (Iglič 2004b, 151).

V avtoritarnih in totalitarnih režimih je zato stopnja zaupanja, tako medsebojnega kot v državo, izredno nizka.

Kvaliteta politike na socialni kapital vpliva tudi v drugih, netotalitarnih državnih ureditvah. Razvoj lahko pelje v smeri pozitivne spirale, kjer dobro delovanje institucij ustvarja ozračje zaupanja in pripravljenost državljanov na sodelovanje, kar zopet privede k njihovem učinkovitemu delovanju. Na drugi strani pa slabo, neučinkovito delovanje državnih institucij privede do začaranega kroga nezaupanja in poslabša delovanje politike. Takšno delovanje privede do porasta negativnega socialnega kapitala, se pravi do koruptivnih aktivnosti (della Porta v Tomšič 2003, 39-40). Prekinitev tovrstnega začaranega kroga je seveda težavno delo, saj je koruptivno delovanje in prisotnost organizacij, ki spodkopavajo družbeno integracijo, težko

onemogočiti oziroma izničiti v kratkem času. Še večjo težavo v takšni situaciji predstavlja povrnitev zaupanja državljanov v politiko in prepričevanje naj sodelujejo v javnem življenju. Za to je potrebno dalj časa, popolna družbena in politična preureditev oziroma nekakšen ekstremni dogodek.

Poleg tega se vpliv socialnega kapitala na delovanje politike z vidika sprejemanja odločitev in oblikovanja sektorskih politik nanaša na sodelovanje med državnimi institucijami in na sodelovanje med državo in interesnimi asociacijami. Pri sodelovanju med državnimi institucijami govorimo o institucionalnem socialnem kapitalu, ki predstavlja določeno stopnjo konsenza med državnimi institucijami glede ključnih ciljev, kaže pa se v učinkovitosti države. Druga oblika pa predstavlja oblikovanje politik na različnih družbenih področjih. Če država k sodelovanju pritegne ključne akterje z relevantnih področij in ti aktivno sodelujejo s predlogi rešitev, postane takšno sodelovanje utemeljeno na zaupanju, kar prispeva tudi k boljšemu reševanju problemov in lažji implementaciji. Na različnih funkcionalno diferenciranih področjih pa je poseganje države učinkovito le, če ta nastopi na posreden in nehierarhičen način. S pomočjo relevantnih akterjev z določenega področja in ustrezno razvitostjo socialnega kapitala država preko ustreznih politik prispeva k povečanju učinkovitosti. Tomšič to vrsto socialnega kapitala imenuje intermediarni socialni kapital (Tomšič 2003, 37-38).

Politika prispeva k izkoriščanju in krepitvi socialnega kapitala, ko preko izvajanja določenih politik vzpostavlja ugodnejše pogoje za njegov razvoj in ko s sodelovanjem z družbenimi skupinami z različnih področij načrtuje in prispeva k razvoju. Posledica sodelovanja pa je doseganje sinergetskih učinkov (Tomšič 2003, 41). Evans (v Tomšič 2003, 41-42) loči dva načina za doseganje sinergije. Prvi je komplementarnost, kjer javni in zasebni akterji opravljajo različne aktivnosti, ki vodijo k boljšim rezultatom. Drugi pa je preseganje meja med javno in zasebno sfero, gre za tako imenovano vgnezenost (embededness), kjer gre predvsem za aktivno pomoč javnih akterjev (npr. pomoč pri premagovanju revščine v določeni skupnosti, ki presega le izvajanje uradno določenih aktivnosti).

Kljub vsem pozitivnim vplivom socialnega kapitala na politične institucije in obratno, pa Boix in Posner (1998, 689-690) trdita, da teorija socialnega kapitala še vedno ne more zadovoljivo pojasniti mehanizma, s katerim družba s svojo pripravljenostjo na sodelovanje vpliva na delovanje političnih institucij. Tu gre predvsem za

nezanemarljivo in relevantno razpravo v smislu, na kakšen način pripravljenost državljanov spodbudi odločevalce, da bolje opravljajo svoje funkcije.

Politika in socialni kapital sta med seboj močno prepletena koncepta, ki nikakor ne ostajata le na ravni teoretične analize, ampak tudi aktivno vplivata tako na družbeno kot na posameznikovo življenje. Državljeni imajo, vsaj v demokraciji, možnost, da z različnimi oblikami participacije vplivajo na delovanje državnih institucij oziroma na oblikovanje konkretnih javnih politik. Na drugi strani pa morajo tudi institucije dopuščati možnost participacije in ostajati odprte za njene nekonvencionalne oblike. S sodelovanjem se krepi zaupanje med državo in državljani kar vodi k uspešnemu reševanju problemov in k doseganju skupnih ciljev. S sodelovanjem različnih interesnih skupin in države se ne krepi le zaupanje, ampak tudi kakovost politike in demokracija. K izgradnji socialnega kapitala pa veliko prispevata tudi izobrazba in mediji. Prva v smislu večje vključenosti in zainteresiranosti državljanov, drugi pa kot kanal za posredovanje mnenj različnih skupin.

3 SOCIALNI KAPITAL NA LOKALNI RAVNI

Lokalna skupnost je najpogosteje prva in včasih tudi edina politična dimenzija s katero se srečajo državljani, saj jim je najbližja in predstavlja lokalne zadeve oziroma zadeve, ki se jih konkretno tičejo. Na izgradnjo in mobilizacijo socialnega kapitala na lokalni ravni, tako kot na drugih ravneh, vplivajo asociacijska združenja in institucije, saj gre tudi tu za dvostranske odnose.

»Lokalna oblast ima pomembno vlogo pri razvoju socialnega kapitala, kajti vsaj teoretično je to institucija, ki je lahko dostopna državljanom, ki se ukvarja z zadevami v skupnostnem interesu in je sposobna mobilizirati veliko število udeležencev« (Brezovšek 2007, 93).

Oblast, zlasti na lokalni ravni, oblikuje pogoje za vključevanje v prostovoljne organizacije in za razvoj socialnih omrežij. S tem vpliva na oblikovanje in mobilizacijo socialnega kapitala in ima nadzor nad stopnjo vpliva, ki ga imajo državljani na demokratično delovanje. Lokalna oblast lahko na socialni kapital vpliva tako, da spodbuja, podpira, nagrajuje in donira prostovoljnim organizacijam, jim omogoča

dostop do skladov, informacijskih mrež in podobno. Vpliva pa tudi na oblikovanje novih skupin in na nove oblike, ter na obseg socialnega kapitala. Lahko pa se zgodi, da določena ureditev spodbuja le nekatere vrste dejavnosti in organizacije s točno določeno notranjo strukturo. Kljub temu ponuja državljanom možnost za razvijanje lokalne identitete in uresničevanje svobode preko zagotavljanja možnosti za participacijo. Za uresničevanje različnih ciljev, za približevanje različnim skupinam, tako državljanom kot organizacijam, in za reševanje različnih problemov lokalne oblasti uporabljajo različne participativne metode. Participacija lahko zagotavlja večjo demokratično legitimnost lokalne oblasti in nov vidik vključenega in odgovornega državljanu. Z večjo vključenostjo in participacijo državljanov v lokalnih zadevah se razvijajo tudi norme zaupanja in vzajemnosti, ki omogočajo bodoče kolektivno sodelovanje, obenem pa izboljšajo tudi kvaliteto, primernost in stroškovno učinkovitost lokalnih služb. Participacija na lokalni ravni pa je tudi sredstvo za izboljšanje načrtovanja in sprejemanja odločitev. Ne smemo pa enačiti participacije in socialnega kapitala (Brezovšek 2007, 93-94).

»Lokalna oblast lahko išče participativne vzpodbude tudi iz menedžerskih razlogov (iskanje uporabniških informacij), instrumentalnih razlogov (zadovoljitev statutarne zahteve), kot zasilni izhod iz težav ali celo ciničnih razlogov, kot je legitimiranje že sprejetih odločitev ali razpršitev odgovornosti za nepopularne ukrepe« (Brezovšek 2007, 94).

Institucionalni okvir je pomemben tudi zato, ker igra vlogo pri določanju stopnje vpliva, ki ga imajo državljanu in skupnosti na kolektivno odločanje na lokalni ravni. Prostovoljne organizacije in individualni državljanu namreč lahko dobijo finančno podporo od lokalnih organov in so spodbujeni k participaciji, vendar nimajo nujno dostopa do političnega odločanja. Pogosto je njihov vpliv omejen na posvetovanje in dajanje pripomb k posameznim službam.

Najpogostejši vzrok za nezanimanje in upad participacije je namreč še vedno izkušnja državljanov o pomanjkljivi odzivnosti lokalne oblasti na njihovo delovanje, nasvete in pripombe. Na odločanje na lokalni ravni in na stvarno delovanje lokalnih oblasti vplivajo predvsem odnosi med akterji, formalno močjo in zaznavo. Najvplivnejše akterje in delovanje političnih kanalov predstavnistva nam razkrije formalna in neformalna razdelitev moči. V praksi je moč skoncentrirana na določene (politične) akterje, ki imajo največ vpliva na odločanje. Kažejo pa se tudi velika nasprotja med političnimi cilji in potrebami državljanov (Brezovšek 2007, 95). Za razvoj socialnega

kapitala je namreč pomembna tudi pripravljenost političnega sistema, da omogoči svobodno participacijo državljanov v procesih odločanja in da se potem nanjo sama primerno odzove (Tomšič 2003, 41).

Socialnega kapitala ni mogoče poljubno ustvarjati, zato pa je potrebno, za njegov razvoj in mobilizacijo, ustvariti zanj ugodno okolje in s tem omogočiti, da bo obenem tudi učinkovit vir demokracije. V primeru odsotnosti odzivnih in inkluzivnih institucij lahko socialni kapital ostane latentni pojav. Učinkovitost institucij, delovanje pravne države in demokratičnost politike vplivajo na razvitost socialnega kapitala (Brezovšek 2007, 101). Povečana participacija in odzivnost institucij nista dovolj za učinkovito oblikovanje in mobilizacijo socialnega kapitala na lokalni ravni. Institucije morajo uspešno posredovati v konfliktih, biti pripravljene na konsenz, delovati legitimno, transparentno in odgovorno. Pomembna je njihova nepristranska in pravična vključenost različnih socialnih skupin, ki bi se sicer težko organizirale in sodelovale v javnem življenju.

Sodelovanje v lokalni skupnosti ovirajo »številni socialni dejavniki, kot so npr.: revščina, bolezen, spol, etnična pripadnost, brezposelnost, imigracija ali starost« (Kump 2003, 167). Socialni kapital teh skupin je v še večji nevarnosti, da bo ostal latentni pojav in ne bo nikdar vključen v »zalogo kolektivnega socialnega kapitala« (Kump 2003, 168), ki prispeva k uresničevanju skupnih ciljev. Naloga institucij je zato tudi prepoznati, »da strukturne neenakosti ovirajo sodelovanje« (Kump 2003, 167). Kako povečati sodelovanje in preseči različne socialne izključenosti, pa je obenem tudi vprašanje, kako povečati generalizirano zaupanje med državljani na lokalni ravni. Relevantna odgovora na prejšnji vprašanji sta zagotovo vzgoja in izobraževanje, kar pa je v domeni tako političnih institucij kot tudi pripravljenosti posameznega državljana in večjih skupin.

Za oblikovanje in mobilizacijo socialnega kapitala na lokalni ravni so odgovorni občani in institucije. »S tega gledišča združevanje izboljšuje vladanje, dobro vladanje pa lahko izboljša možnosti občanov, da se združujejo in da sodelujejo tako med seboj, kot z institucijami« (Della Porta 2003, 80).

4 POSREDNA IN NEPOSREDNA DEMOKRACIJA

Ljudska suverenost (imenovana tudi narodna ali državljska) je načelo, ki označuje ljudstvo kot glavnega nosilca suverene oblasti v posamezni družbeno urejeni skupnosti. V tem načelu se izraža misel, da vsa oblast v državi izhaja iz ljudstva, pripada ljudstvu in da nosilci oblasti delujejo kot predstavniki ljudstva. Na tej misli je zgrajen demokratičen tip oblasti, v katerem so nosilci oblasti s strani ljudstva pooblašeni izvajalci državne oblasti. Ljudska suverenost se dejansko istoveti z demokracijo (Kaučič 1999a, 20).

Razlikujemo dva temeljna načina izvajanja ljudske suverenosti, posredno in neposredno.

Ljudstvo lahko uresničuje oblast tako, da samo neposredno izvršuje vse ali nekatere njene funkcije, ali da voli svoje predstavnike, prek katerih bo posredno izvrševalo oblast. V tem primeru izvršujejo predstavniki ljudstva oblast v imenu ljudstva. V prvem primeru govorimo o sistemu neposredne demokracije (v celoti oziroma o uporabi njenih posameznih oblik), v drugem primeru pa o posredni demokraciji ali predstavniškem sistemu (predstavniški vladavini) (Kaučič 1999a, 24).

Uporaba neposredne demokracije je zaradi velikosti skupnosti in zapletenosti institucionalne zgradbe oblasti pogosto nemogoča. Na lokalni ravni, posebno v manjših enotah, kjer je mogoč neposreden stik med udeleženci, je neposredna demokracija pogosto uporabljena. Oblike neposrednega odločanja so tako eden temeljnih elementov znotraj lokalne samouprave. Še vedno pa so najbolj razširjena oblika posrednega odločanja tako na lokalni kot tudi na državni ravni volitve, saj so najmanj zahtevna in najbolj univerzalna oblika. Pri tem državljani odločajo o tem, kdo od predlaganih kandidatov jih bo predstavljal v določenem predstavniškem telesu (Lavtar 2007b, 3-31).

4.1 Politična kultura

Kultura je širok pojem, ki v svojem bistvu zajema vse sestavine življenja neke skupine, tako duhovne kot tudi institucionalizirane. Je skupni sistem osmišljanj, ki usmerja vedenje ljudi in skupin (Trompenaars v Zver 2002, 1002).

Del splošne kulture je tudi politična kultura, ki je najpogosteje definirana kot »rezultat politične socializacije in predstavlja sistem izkušenskih prepričanj, izraznih simbolov in vrednot, ki določajo situacijo, v kateri poteka politična aktivnost« (Pye in Verba v Zver 2002, 1002).

Zver (2002, 1003) na tej podlagi politično kulturo opredeli »kot splet spoznavnih in vrednostnih struktur, ki usmerjajo politično vedenje.«

Almond in Powell (v Della Porta 2003, 54-55) jo opredelita kot »skupek tistih drž, prepričanj in usmeritev v razmerju do politike, ki so značilni za politični sistem v danem obdobju.«

Ločimo pa tri sestavine politične kulture:

- spoznavna: posameznik sorazmerno in natančno pozna delovanje političnega sistema, kdo so najpomembnejši voditelji in katera so žgoča politična vprašanja;
- čustvena: posameznik lahko doživlja čustva odtujenosti ali zavračanja do sistema, ta čustva je lahko podedoval od družine ali prijateljev in se zato nenaklonjeno odziva na zahteve političnih avtoritet sistema;
- vrednotna: v skladu s svojimi političnimi prepričanji ali moralnimi normami lahko sistem vrednoti po moralni plati (Della Porta 2003, 55).

Brezovšek (2007, 99) pravi, da »moderno politično kulturo sestavljajo: strpnost političnih predstavnikov, zaupanje, pripravljenost na dialog, odprtost, politično sodelovanje, socialni kapital posameznikov in drugo.«

Pomembno je spoznanje, da politična kultura vedno obstaja tudi, ko se zdi, da je ni. S tem pridemo do spoznanja, »da so politične kulture različne, da so torej predstave, vrednote, emocije, strasti, identifikacije, vedenja, usmeritve in obrazci obnašanja v politiki pri posameznih skupinah, strankah in združenjih na različnih ravneh« (Lukšič 2003, 259). Politična kultura se torej tudi spreminja in sobiva z drugimi političnimi kulturami ali podkulturami.

Ker je politična kultura kompleksen politični concept, je ni mogoče izmeriti zgolj na podlagi javno mnenjskih raziskav (Heywood v Zver 2002, 1002).

Politična kultura na lokalni ravni je v svojem bistvu enaka splošni politični kulturi. Merimo jo s stopnjo zainteresiranosti za lokalno politiko, poznavanjem predstavnikov, lokalno identiteto in zaupanjem v predstavnike (Brezovšek 2007, 99). Čeprav je večina ljudi splošno nezainteresiranih za politiko, je stopnja zanimanja za lokalno politiko še vedno večja kot za nacionalno. Državljanje bolj kot lokalna politika na splošno zanima dogajanje v posamezni občini, saj se identificirajo s svojimi občinami. Ljudje verjamejo, da so sposobni razumeti lokalne probleme, ne verjamejo pa, da lahko vplivajo na njihovo reševanje in nadzorovanje (Brezovšek 2009b, 39).

Točka, na kateri se srečajo socialni kapital, participacija in politična kultura je solidarnost in institucionalno zaupanje. Politična kultura, ki ne premore vodoravne solidarnosti in institucionalnega zaupanja, sili k iskanju individualne zaščite, ki je značilna za klientelistične odnose (mafija) svetovnega Juga, vse to pa spodbija demokratičnost (Della Porta 2003, 55-56).

5 POLITIČNA PARTICIPACIJA

Prepletenost participacije in demokracije je opažena od Aristotela dalje, kar nedvomno pomeni, da je le-ta pomembna razsežnost demokracije (Brezovšek 1995, 201).

O participaciji kot idealu sodelovanja vseh državljanov so razpravljali mnogi klasični misleci. De Tocqueville je menil, da bi morali državljanji nujno sodelovati v nekakšnem forumu, ki bi omogočala komunikacijo (Klein v Lavtar 2007b, 10). Montesquieu je zaradi ideala aktivnega državljanja zelo cenil grški polis, a ker je neposredna demokracija skorajda nemogoča za izvedbo, je razvil koncept izvoljenih predstavnikov s strani državljanov. Locke in Hobbes sta razmišljala predvsem o tem, kako posameznikovo svobodo zavarovati z omejitvami oblasti. J. S. Mill je menil, da so volitve, vključenost v lokalno administracijo in opravljanje porotniške vloge, ključne za uspešno vladanje ter za informirano in razvijajoče se državljanstvo. Tako kot Max Weber pa se tudi Mill ni navduševal nad idejo grškega polisa, saj se jima je neposredna demokracija zdela mogoča le v lokalnih skupnosti z manjšim številom članov (Held v Lavtar 2007b, 10-11).

Held (1989) se sprašuje ali je demokracija ljudska vlada, kjer državljanji vladajo sami od sebe ali pomoč pri odločanju, ki daje vso legitimnost izvoljenim predstavnikom. Modele demokracije Held razdeli na dva glavna dela: »na neposredno ali participativno demokracijo (sistem odločanja o javnih zadevah, v katerega so državljanji vključeni neposredno) in na liberalno ali predstavniško demokracijo (sistem vladanja, ki zajema izvoljene »uradnike«, le-ti pa se obvežejo, da bodo v okviru »vladavine zakona« predstavljali interese in/ali nazore državljanov)« (Held 1989, 17). Model participativne demokracije tako predpostavlja, da je razvoj mogoče doseči samo v participativni družbi, ki skrbi za kolektivne probleme, njeni državljanji pa so dobro informirani. Za dosego teh osnovnih predpostavk pa je potrebno vpeljati participacijo v vse ključne družbene institucije, reorganizirati politične stranke z vpeljavo neposredne odgovornosti političnih voditeljev in zagotoviti odprt informacijski sistem (Held 1989, 241). »Liberalna demokracija, ki kot politični sistem prevladuje v večini sodobnih držav, med drugim temelji na predstavniški demokraciji, ki pa lahko zajema več ali manj mehanizmov participacije prebivalcev pri odločanju« (Lavtar 2007b, 9).

Potrebno pa je jasno ločiti pojav tako imenovane navidezne demokracije, ki je prisotna v totalitarnih režimih in jo zrežira sama oblast, njen rezultat pa je vedno le izkazovanje podpore obstoječemu režimu (Makarovič 2002, 65).

Brezovšek participacijo opredeli kot dejavnost, kjer je posameznik udeležen z drugimi v določenih družbenih procesih. Politično participacijo pa kot participacijo v procesu vladanja, kjer se izbirajo politični voditelji ter oblikujejo in uresničujejo vladne politike. Kriteriji za njeno opredelitev pa so:

- o participaciji govorimo glede na posameznike,
- ta participacija mora biti prostovoljni proces,
- nanaša se na določeno dejavnost,
- ta dejavnost je usmerjena na določeno oblast (Brezovšek 1995, 202).

Rush (v Della Porta 2003, 64) politično participacijo opredeljuje kot »vključenost posameznika v politični sistem na različnih ravneh dejavnosti, segajočih od popolnega nezanimanja do zasedanja politične funkcije«.

Makarovič (2002, 69) govori o politični participaciji kot o obliki komuniciranja, v kateri državljani s svojimi dejanji posredujejo določena sporočila. Opozarja na nujno dvosmernost tega procesa, saj morajo biti tudi državljani deležni sporočil s pomočjo katerih presojuje, na katerem področju in v kateri smeri participirati. Obenem se seznanijo z učinki svoje participacije in ob tem ponovno presojuje o svojih dejanjih. »Participacija je tako neizbežno povezana z obveščenostjo ne glede na to, ali ta poteka prek množičnih medijev, izobraževalnega sistema, neformalnih skupin ali kako drugače« (Makarovič 2002, 69).

Della Porta (2003, 66) opozarja, da demokracija ni nujno povezana z visoko stopnjo politične participacije, saj so številne raziskave pokazale, da je politično aktivnih zelo malo državljanov. Politična participacija je povezana z družbenim položajem, saj se z višjim družbenim položajem viša tudi stopnja politične participacije. »Medtem, ko tisti, ki ima visok družbeni položaj, razume politično besedovanje in misli, da ve, kako je moč vplivati nanj, se tisti, ki takšnih možnosti nima, sprijazni s svojo neusposobljenostjo in za poseganje v politiko pooblašča druge. Ne odsotnost mnenja, marveč ta občutek neusposobljenosti je tisto, kar te zadnje odvrta od participacije« (Verba in Nie v Della Porta 2003, 67-68). Čeprav demokratična teorija predpostavlja, da naj bi vsakdo sodeloval enakopravno in kot rezultat naj bi vsak dobil enake koristi. Večina participativnih sistemov vsebuje pristranosti, kjer določena skupina državljanov dobiva večje koristi kot drugi (Brezovšek 1995, 200).

5.1 Vrste participacije

Pri razvrščanju oblik participacije se večina avtorjev strinja, da jih lahko razvrstimo v dve večji skupini, in sicer v konvencionalno, posredno ali formalno in nekonvencionalno, neposredno oziroma neformalno obliko participacije.

Pri prvi obliki državljan uporablja predvsem medij moči, pri drugi pa medij vpliva (Parsons v Makarovič 2002, 69). Konvencionalna oblika je namreč zakonsko predpisana, pri nekonvencionalni pa se državljanji sami odločijo, katero vrsto participacije bodo uporabili.

Tabela 5.1: Vrste participacije

POLITIČNA PARTICIPACIJA	KONVENCIONALNA	NEKONVENCIONALNA
<i>Sprejemanje zavezujočih odločitev (moč)</i>	Volitve, referendum, opravljanje javne funkcije	Vstaja, revolucija
<i>Vplivanje na odločitve-interakcije</i>	Stiki s politiki, prepričevanje drugih, e-demokracija	Stavke, neposlušnost, protestne akcije
<i>Vplivanje na odločitve-organizacije</i>	Članstvo v političnih strankah, gibanjih, interesnih skupinah	Članstvo v »protestnih« organizacijah

Vir: Lavtar (2007b, 14).

Najbolj razširjen način participacije je glasovanje na volitvah in glasovanje na referendumih. »Nadalje gre za skupino načinov, povezanih z aktivnostjo v političnih strankah, na primer sodelovanje v volilni kampanji, aktivno članstvo v politični stranki ali skupini pritiska. Poleg teh so še sodelovanje v političnih demonstracijah, različne oblike državljanske nepokorščine itd.« (Lavtar 2007b, 14).

Znane so tudi druge oblike sodelovanja, ki pa nimajo političnega predznaka, gre predvsem za sodelovanje pri javni predstavitvi ali v javni razpravi. Spremenjene družbene okoliščine in uvedba novih informacijsko-komunikacijskih tehnologij so prinesle nove oblike participiranja, ki jih štejemo med neformalne. To so predvsem organizirane skupine državljanov (okoljevarstveniki, itd.), skupine državljanov, ki

predlagajo ali komentirajo predloge zakonov, lobiranje in pa uporaba tehnologij, predvsem spleta, za oblikovanje predlogov in debate (Lavtar 2007b, 14).

Dalton (v Della Porta 2003, 69) našteje naslednje oblike nekonvencionalne participacije:

- pisma bralcev,
- sodelovanje v bojkotu,
- samozmanjševanje davkov ali najemnin,
- zasedba poslopij,
- cestne zapore,
- podpisovanje peticij,
- sedeči protesti,
- udeležba v divjih stavkah,
- udeležba v mirnih sprevodih,
- povzročanje škode na gmotnih dobrinah in
- nasilje zoper ljudi.

Della Porta (2003, 69-72) razpravlja celo o različnih slogih participacije, ki so lastni različnim družbenim skupinam, generacijam ali narodom. Nekonvencionalne oblike participacije tako pojmuje kot dopolnilo oziroma nadgradnjo konvencionalnih oblik in ne zamenjavo zanje. Konvencionalna oblika naj bi tako pogosto bila v medsebojni odvisnosti z nekonvencionalno, kar pomeni, da ljudje, ki se zanimajo za politiko in so usposobljeni, posegajo po vseh dostopnih orodjih za uveljavljanje pritiska na oblast.

Della Porta (2003, 70) s križanjem participacije in konvencionalnega ter nekonvencionalnega delovanja ponudi celo različne tipe državljanov, in sicer razločuje:

1. Nedejavne, ki le preberejo kaj o politiki in podpišejo peticijo.
2. Konformiste, ki se vsaj malo vključujejo v konvencionalne dejavnosti.
3. Reformiste, ki participirajo na konvencionalen način, vendar se vključujejo tudi v zakonite oblike protesta, demonstracije ali celo bojkot.
4. Aktiviste, ki posegajo tudi po nezakonitih oblikah protesta.
5. Protestnike, ki segajo po vseh nekonvencionalnih oblikah, zavračajo pa konvencionalne oblike participacije.

Po nekaterih raziskavah naj bi se v zadnjem času zanimanje za participacijo in za sodelovanje javnosti pri odločanju celo povečalo. »Govorimo lahko o splošnem mednarodnem trendu gibanja k participatorni demokraciji in naraščajočih možnosti za sodelovanje javnosti pri sprejemanju odločitev na področju okolja« (Brezovšek in drugi 2008, 139). Tudi Della Porta (2003, 70) se strinja, da povečano zanimanje za participacijo, tudi nekonvencionalno, pomeni rast usposobljenosti državljanov za politično akcijo.

Pri merjenju stopnje in vrste participacije ter pri razvrščanju ne smemo pozabiti, da ima vsak posameznik, državljan, svobodno pravico o sodelovanju in nesodelovanju pri političnem odločanju. Pri tem pa igrajo veliko vlogo širši družbeni dejavniki, kot so stopnja izobrazbe državljanov, družbeni status, zadovoljstvo z odzivnostjo sistema in podobno.

5.2 Politične stranke

V politični znanosti ni enotne opredelitve politične stranke, saj so to moderne tvorbe in jih večji del zgodovine človeštvo ne pozna. Nastale so predvsem kot pričakovanje, da posamezniki ne bi sodelovali pri političnem odločanju zaradi dednega položaja, ampak zaradi političnih veščin (Weiner in LaPalombara v Fink Hafner 2001). Sčasoma pa so se značilnosti političnih strank spremenile.

Po Webru so politične stranke »združenja, ki temeljijo na (formalno) svobodnem včlanjevanju in so ustanovljena zato, da bi lastnim voditeljem zagotavljale položaj moči v okvirih neke družbene skupine, lastnim aktivistom pa (duhovne in gmotne) možnosti za doseganje objektivnih ciljev ali za doseganje osebnih prednosti ali obojega hkrati (Weber v Della Porta 2003, 119).

Ippolito in Walker (v Fink Hafner 2001, 14) stranke definirata kot »tiste organizacije, ki se razlikujejo od drugih organizacij, ki tudi skušajo vplivati na javne oziroma vladne politike, predvsem po naslednjem: a) poskušajo izvoliti svoje kandidate v vlado; b) imajo mobilizacijsko sposobnost (so najpomembnejše sredstvo volilne mobilizacije) in c) se ukvarjajo z izjemno širokim obsegom interesov, usmerjenih k javnim politikam (policy interests).«

Panebianco (v Fink Hafner 2001, 14) pa se nekoliko oddalji od pojmovanja politične stranke izključno kot organizacije, ki tekmuje v volilni areni. Politična stranka je tako:

- organizirana skupina, združenje, ki je usmerjeno k političnim ciljem,
- ki si prizadeva s svojo dejavnostjo ohraniti ali spremeniti veljavne družbene, gospodarske in politične razmere,
- s sredstvi vplivanja na izvrševanje oblasti,
- je edina vrsta organizacije, ki deluje v politični areni.

Funkcije političnih strank so predvsem oblikovanje političnih mnenj, kjer lahko pridejo do izraza različni politični in drugi interesi, politizacija in vzgoja družbe, vloga pri volitvah, postavljanje kandidatov in vloga pri delu predstavniških organov (Grad 1999b, 305).

Z drugimi besedami so naloge strank v sodobnih družbah naslednje:

- povezovanje (vez) med vladajočimi in vladanimi,
- agregacija različnih interesov,
- oblikovanje in izvajanje kolektivnih ciljev družbe,
- strukturiranje volilnih glasov,
- integriranje in mobilizacija množice državljanov,
- oblikovanje javnih politik,
- socializacija državljanov in
- socializacija elite (Fink Hafner 2001, 18).

Po klasifikaciji politične participacije uvrščamo med konvencionalne oblike tudi članstvo v političnih strankah. Člani politične stranke so osebe, ki se izjavljajo kot njihovi člani, plačujejo članarino, spoštujejo strankarsko disciplino in imajo druga zunanja obeležja člana stranke (vpis, partijska knjižica itd.). Člane ločimo na navadne člane, aktiviste in vodstvo. Poleg članov so za delovanje politične stranke pomembni tudi simpatizerji stranke in volivci, ki glasujejo zanjo na volitvah (Grad 1999b, 307).

V povezavi s participacijo je pomemben zlasti vpliv političnih strank na volitve. Stranka je enota, s katero se volivci poistovetijo in zato zanjo volijo, poleg tega pa večina kandidatov na volitvah prihaja iz strankarskih vrst (Della Porta 2003, 121). Politične stranke imajo vpliv na volitve, da sodelujejo pri oblikovanju volilne zakonodaje in s tem volilnega sistema, ter s kandidiranjem svojih predstavnikov.

Stranke imajo pravico postavljati kandidate za člane predstavniških teles. Volivci formalno izbirajo med kandidati, ki so jih postavile stranke, v resnici pa volivci izbirajo le med političnimi strankami, saj nimajo možnosti, da bi odločali, katere osebe jih bodo predstavljale (Duverger v Grad 1999b, 309).

5.3 Volitve

V demokraciji so eden najpomembnejših izrazov ljudske suverenosti volitve, pogoj za oblikovanje predstavniškega telesa ter za vzpostavitev in ohranitev sodobne pravne države. Z volitvami je volivcem omogočen vpliv na sestavo parlamenta in s tem vpliv na odločitve, ki jih ta sprejema. Volitve omogočajo tudi rekrutiranje politične elite, skrbijo za dvig politične zavesti državljanov in vzpostavljanje kontrole sposobne opozicije.

S pravnega vidika torej volitve dajejo legalnost in legitimnost predstavniškemu telesu za izvajanje oblasti. S političnega vidika pa so aktivno sodelovanje državljanov pri oblasti in so tako edini trenutek, ko ima ljudstvo v predstavniškem sistemu oblast. Volitve so v sodobni demokraciji osrednji politični dogodek, ko poteka boj za oblast, najpomembnejšo vlogo pa imajo politične stranke (Grad 1999a, 263).

Demokratske volitve morajo nujno biti tekmovalne, poštene in ponavljajoče se. Ne zadošča le, da volitve so, ampak morajo biti takšne, da na njih kandidati dejansko tekmujejo med seboj. Ravno tako je nujno, da so poštene in se periodično ponavljajo, kar prinaša odgovornost izvoljenim predstavnikom do tistih, ki so jih izvolili (Della Porta 2003, 35).

Grad (2004, 31) opredeli volilni sistem kot »vsoto vseh pravic in obveznosti ter ukrepov in postopkov, določenih z volilnimi predpisi neke države. Znotraj tega je mogoče volilni sistem še podrobneje opredeliti kot predpise o volilni pravici in o načinu volitev«.

Najpomembnejši element volilnega sistema je volilna pravica, ki je ena temeljnih političnih pravic, od katere je v veliki meri odvisen ne samo volilni, temveč tudi politični sistem države. Predpisi o volilni pravici določajo krog oseb, ki imajo pravico

voliti in krog oseb, ki imajo pravico biti izvoljene v predstavniška telesa. Drugi element so tudi odločbe o organizaciji volitev, volilnem postopku in volilni tehniki. Z njimi se urejajo vprašanja v zvezi z organi, ki vodijo volitve, evidenco, volilnimi enotami (Grad 2004, 31).

Celotno območje na katerem se izvedejo volitve se razdeli na volilne enote, to je na manjše, teritorialno omejene dele. Oblikovanje volilnih enot je pomembno zato, ker ima lahko na enem območju prevlado ena politična opcija, na drugem pa druga.

Volilne enote je namreč možno oblikovati tako, da ena stran pridobi, druga pa izgubi na volitvah. Manipuliranje z volilnimi enotami se imenuje volilna geometrija ali gerrymandering (Grad 1999a, 268-269).

Pomembno je tudi svobodno in nemoteno izvrševanje volilne pravice ter zakonitost volitev.

V ožjem smislu volilni sistem pojmuje kot sistem razdeljevanja mandatov. Poznamo dva osnovna sistema, in sicer večinski in proporcionalni. Oba sistema sta v čisti obliki skrajna pola lestvice, zato poznamo več različic, ki se približujejo enemu ali drugemu sistemu. Razdelitev mandatov pa vpliva na način zastopanosti strank v predstavniškem telesu (Grad 2004, 53).

Vsebino volilnega sistema določajo volilna načela, zlasti splošna, enaka in neposredna volilna pravica ter tajnost glasovanja. Splošna volilna pravica je pravica, da vsak državljan lahko sodeluje na volitvah ne glede na razredno, narodnostno, rasno, ekonomsko ali drugo pripadnost. Izključeni oziroma začasno omejeni so le tisti, ki zaradi duševne bolezni ali mladosti ne morejo glasovati. Enaka volilna pravica pomeni, da ima glas vsakega volivca enako vrednost, da ima vsak volivec en glas in da nikogaršnji glas nima prednosti pred glasovi drugih. Načelo posredne ali neposredne volilne pravice zajema posredni ali neposredni način volitev. Lahko pa se oba načina kombinirata. Volitve so neposredne, če volivci brez posrednika glasujejo za člane predstavniškega telesa, pri posrednih pa izberejo elektorje (volilne može) ali kolegij (volilno telo), ki potem volijo v predstavniško telo. Neposredne volitve veljajo za bolj demokratične kot posredne.

Svobodne volitve so takrat, ko volivci lahko svobodno izbirajo med različnimi kandidati oziroma političnimi strankami in vsak posameznik svobodno uveljavi ali ne uveljavi volilno pravico. Tajnost glasovanja je eden izmed pogojev za uresničitev svobodnih

volitev, ker na volivca ne more nihče izvajati pritiska ali ga klicati na odgovornost (Grad 1999a, 264-268).

Udeležba na volitvah je tudi ena izmed univerzalnih in najpogostejših oblik politične participacije.

Brezovšek (2004b, 40) govori o splošnih značilnosti volilne udeležbe:

- upad volilne udeležbe od 60. let prejšnjega stoletja;
- volilna udeležba v posameznih državah se spreminja v posameznih časovnih okvirih ali pa zelo niha okrog povprečja;
- obstajajo velike razlike glede volilne udeležbe v posameznih državah;
- praviloma je volilna udeležba na lokalnih volitvah manjša kot na parlamentarnih ali predsedniških.

Nekateri avtorji trdijo, da je nizka volilna udeležba dobra za demokracijo, saj naj bi bil to znak za zadovoljstvo državljanov s trenutno oblastjo. Spet drugi pa trdijo, da je politična apatija pomanjkljivost za demokracijo. Neudeležba na volitvah je zagotovo izraz depolitiziranosti, to je zavestno izoliranje od politike zaradi občutka nemoči, apolitičnosti, to je nezainteresiranosti za javno in politično življenje, in neodločnosti, ki je posledica nezadostne informiranosti ter t.i. navzkrižnega pritiska. Neustrezni kandidati ali politična alternativa, nejasen ideološki koncept in podobno so tudi pogosti vzroki za neudeležbo. Politično-kulturni vidik obravnave neudeležbe na volitvah pa nas pripelje do spoznanja, da obstaja generacijski razkorak, saj so mladi veliko bolj apolitični in nezainteresirani (Brezovšek 2004b, 46-47).

6 LOKALNA DEMOKRACIJA

Lokalna razsežnost oblasti je bila v preteklosti pogosto podcenjena v primerjavi z državno, čeprav ima veliko vlogo v vsakdanjem življenju državljanov. Naloge lokalne oblasti so mnogo bliže državljanom in so zato z njihove strani lahko lažje razumljene.

Naschold (v Brezovšek 2009a, 14) razlikuje štiri vrste lokalne demokracije: predstavniško, industrijsko, uporabniško in neposredno, ki so povezane z različnimi vrstami participacije in so vodilna načela za sedanje reforme lokalne samouprave. Stoker (v Brezovšek 2009, 14) pa je predlagal širši pogled, ki zajema razlikovanje med hierarhijo, trgom in omrežjem, so pa vodilna načela za institucionalno preobrazbo. S povezavo obeh tipologij lahko izpeljemo štiri nove kategorije lokalne demokracije. Prva je predstavniška demokracija, kjer lokalna oblast na volitvah dobi legitimnost odločanja. Pojavljajo pa se že alternative tradicionalnim metodam predstavništva, kot so personalizacija, parlamentarizacija in decentralizacija lokalnega političnega življenja. Druga oblika je uporabniška demokracija, ki priporoča marketizacijo političnih odnosov. Tu gre predvsem za uveljavljanje vrednost zasebnega sektorja, potrošnika in tekmovanja na lokalni ravni, kar naj bi dosegli s privatizacijo, minimalno državo in novim javnim menedžmentom. Tretja je omrežna demokracija, kjer lokalnih problemov ni mogoče rešiti samo z institucijami in tržnimi mehanizmi, ampak z javno-zasebnim partnerstvom, strateškimi koalicijami in inovativnimi omrežji. Pri zadnji, participativni demokraciji, so nekatere oblike predstavništva pojmovane kot nujno zlo.

Normativna utemeljitev lokalne demokracije sloni na upravičenju lokalne samouprave J. S. Milla (1861), ki pravi, da lokalna demokracija ponuja državljanom možnost za uveljavljanje njihove svobode in za izražanje njihove lokalne istovetnosti tako, da se razlikuje in hkrati dopolnjuje z višjimi nivoji oblasti (Brezovšek 2009a, 14-16).

Lokalno izvoljena oblast daje prednost različnosti, zagotavlja ponudbo javnih dobrin tistim, ki živijo na lokalnem ozemlju, višjim nivojem oblasti pa predstavlja pluralnost teritorialnih in funkcionalnih interesov.

Zdrava lokalna demokracija ima vzgojno noto, saj razvija demokratično kulturo med državljanji, zagotavlja podlago za usposabljanje in za demokratično participacijo v politični skupnosti, obenem pa krepi občutek pripadnosti. (Brezovšek 2005, 8-9).

Lokalna demokracija konkretno predstavlja sposobnost lokalnih oblasti, da same učinkovito izvajajo odločitve na svojem teritoriju, ki so v dobro prebivalcev. Pri reševanju lokalnih problemov in odločanju naj bi aktivno sodelovali tudi državljani, kar bi dodatno krepilo demokracijo in delovanje v javno dobro. Koncept lokalne demokracije temelji na zmogljivosti lokalne oblasti, da sprejema uravnotežene in koordinirane odločitve, da je odprta in konzistentna, da se je zmožna odzivati in zastavlja politične cilje skladno s stvarnimi možnostmi in potrebami skupnosti in da se odloča v prid državljanom ter da so posamezniki in družbene skupine zmožni participirati (Brezovšek 2004a, 15).

Lokalno pebivalstvo pa mora vsekakor izraziti željo in voljo za sodelovanje v lokalnem življenju.

7 TEMELJNI POJMI LOKALNE RAVNI OBLASTI

7.1 Lokalna samouprava

Vsaka država je vezana na vladanje v določenih teritorialnih mejah in vsaka država prepušča del pooblastil svojim podenotam. Tudi lokalna samouprava je vezana na določen teritorij in zajema ljudi, ki na njem prebivajo. Prebivalci imajo pravico, da svobodno izberejo svoje predstavnike, ti pa morajo predstavljati vprašanja, ki zadevajo ta določen teritorij.

Najpreprostejša opredelitev lokalne samouprave je, da je to raven oblasti, ki je najbližja državljanom in ima nalogo zastopati pomen in stališča lokalnosti (Brezovšek in drugi 2008, 120).

Lokalna samouprava je nadrejen pojem lokalni skupnosti, saj pomeni lokalno skupnost, ki ima status samouprave. Lokalna skupnost je subjekt lokalne samouprave, slednja pa je pravnosistemska institucija, ki opredeljuje status lokalne skupnosti. Pojem lokalne samouprave združuje dve sestavini sociološko in pravnosistemsko. Prva sestavina je v naravnih danosti, ki jih vsebuje lokalna skupnost. Druga pa je samouprava, ki mora biti izrecno podeljena lokalni skupnosti (Šmidovnik 1995, 27).

Vlaj (2006, 15) opredeli pet elementov lokalne samouprave:

- teritorialni: teritorialno določene lokalne skupnosti se ustanovijo kot subjekti lokalne samouprave;
- funkcionalni: lokalnim skupnostim je priznано lastno delovno področje;
- organizacijski: lokalne skupnosti svoje naloge opravljajo neposredno ali prek izvoljenih organov;
- materialno- finančni: lokalne skupnosti morajo imeti lastna finančna in materialna sredstva;
- pravni: lokalna skupnost mora imeti status pravne osebe.

Petim elementom moramo prišteti še lokalno zavest, ki je pomembna za uresničevanje lokalne samouprave, kaže pa se v občutku pripadnosti in solidarnosti prebivalcev lokalne skupnosti ter v možnosti njihove javne uveljavitve.

»Za razliko od državne uprave, za katero so značilni hierarhična ureditev, podrejenost nižjih organov, centralizacija, racionalnost in učinkovitost, so za (lokalno) samoupravo značilni avtonomija in samostojnost, decentralizacija in demokratizacija« (Vlaj 2006, 16).

V Evropski listini o lokalni samoupravi je v 3. členu določeno, da ima lokalna oblast pravico in dolžnost, da v okviru ustave in zakonov predpiše in ureja del javnih zadev pod lastno odgovornostjo v skladu z interesi lokalnega prebivalstva. To pravico uresničujejo lokalni organi in prebivalci na zborih občanov, z referendumom ali drugimi oblikami neposrednega odločanja. Iz tu izvira tudi načelo subsidiarnosti, ki pravi, da se morajo javne zadeve opravljati na čim nižji ravni oblasti oziroma morajo biti čim bližje prebivalcem, katerim so namenjene (Vlaj 2006, 72).

Tu velja omeniti še Priporočila CLRAE glede lokalne in regionalne demokracije, Evropsko okvirno konvencijo o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti (2003), Evropsko konvencijo o sodelovanju tujcev v javnem življenju na lokalni ravni (1992), Evropsko listino za regionalne in manjšinske jezike (1992), Evropsko mestno listino (1992), Listino o sodelovanju mladih v življenju občine in regije (1992), Evropsko konvencijo o varovanju krajine (2000) in druge (Brezovšek in drugi 2008, 125-126).

V Sloveniji se je reforma lokalne samouprave začela s sprejemom nove ustave in z osamosvojitvijo države. Ustava Republike Slovenije iz leta 1991 že v prvem poglavju, natančneje v 9. členu zagotavlja lokalno samoupravo. Posredno je torej zagotovljena vsaj enostopenjska lokalna samouprava. V 5a poglavju pa je v 138. členu določeno, da prebivalci uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih samoupravnih skupnostih. S tem členom je občina opredeljena kot temeljna lokalna samoupravna skupnost, hkrati pa je dopuščeno ustanavljanje še drugih tipov samoupravnih skupnosti (Vlaj 2006, 43).

Poleg Ustave RS je temelj uvajanja lokalne samouprave v Sloveniji tudi Zakon o lokalni samoupravi, ki je bil sprejet leta 1993. Praktično se je lokalna samouprava v Sloveniji začela izvajati leta 1994 z ustanovitvijo novih občin, oziroma 1995 s pričetkom delovanja njihovih organov. Zakonsko opredeljuje lokalno samoupravo v Sloveniji vrsta zakonov, med katerimi so: Zakon o financiranju občin, Zakon o ustanovitvi občin in o

določitvi njihovih območij, Zakon o referendumu za ustanovitev občin, Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (razveljavljen 2005), Zakon o lokalnih volitvah, Zakon o prevzemu državnih funkcij, Zakon o državni upravi in vrsta področnih zakonov (Zakon o urejanju prostora, Zakon o varstvu okolja, itd.) (Vlaj 2006, 59-61).

Problemi pri uvajanju lokalne samouprave v Sloveniji so se pokazali predvsem v neenakosti lokalnih skupnosti, saj imamo na eni strani velike, preobremenjene občine, na drugi pa majhne občine, ki težko opravljajo vse svoje naloge. Mnenja se krešejo tudi pri temi o združljivosti županske in poslanske funkcije, saj je tu nekako kršeno načelo ločenosti zakonodajne in izvršne veje oblasti.

7.2 Lokalna skupnost

»Lokalna skupnost je tista teritorialna družbena skupnost, kjer na najnižji ravni nastajajo potrebe skupaj živečih ljudi, ki jih je mogoče reševati le na skupen način« (Šmidovnik 1995, 17).

Lokalna skupnost je tista teritorialna skupnost, v kateri se na najnižji ravni pojavljajo določene skupne potrebe prebivalstva, ki jih je mogoče reševati le skupno. Lokalne skupnosti so naravne skupnosti, ki so nastale z zgodovinskim razvojem. Imajo svojo ozemeljsko razsežnost, ki je zelo različna. Imamo skupnosti na zelo majhnem ali zelo velikem prostoru (Vlaj 2006, 17).

Definicij lokalne skupnosti je veliko, predvsem zaradi številnih področij (sociologija, geografija, pravo, urbanizem itd.), ki jim je ta pojem skupen. Kljub temu pa lahko povzamemo temeljne elemente:

- določen teritorij,
- ljudje, ki so naseljeni na njem,
- skupne potrebe in interesi teh ljudi,
- aktivnosti, dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb,
- zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo (Vlaj 2006, 17).

Naselje je osnovna teritorialna enota, v kateri nastajajo potrebe prebivalstva, ki jih je možno zadovoljevati le na skupen način. Sociološko gledano je lokalna skupnost naravna družbena skupnost, ki nastane z naselitvijo na določenem območju, torej z oblikovanjem naselja. V tej opredelitvi so seveda zajeti tudi interesi ljudi, dejavnosti za njihove zadovoljitve in skupna zavest. Država lahko takšnemu naselju prizna pravni status, ni pa nujno. Lokalna skupnost namreč obstaja ne glede na to, kakšen status ima, saj je neodvisna od države. S pravno- politološkega vidika je temeljna lokalna skupnost občina (Šmidovnik 1995, 17-23). Kot je bilo že omenjeno je lokalna skupnost element lokalne samouprave.

»V primerjavi z lokalno skupnostjo, ki je dejanski družbeni pojav, je lokalna samouprava normativna situacija. Pravno urejena razmerja v lokalni skupnosti na področju odločanja o skupnih zadevah sestavljajo lokalno samoupravo. To odločanje mora biti avtonomno, neodvisno od državnega tutorstva« (Vlaj 2006, 18).

Poznamo lokalne skupnosti širšega in ožjega pomena oziroma ožji in širši tip. Lokalna skupnost ožjega pomena je občina, širšega pa je pokrajina ali regija (Šmidovnik 1995, 23).

7.3 Občina

Občina je temeljna lokalna samoupravna skupnost, katere ustavno zasnovi pogojujejo skupne potrebe in interesi prebivalcev enega ali več naselij, ki samostojno sodelujejo pri upravljanju javnih zadev lokalne (krajevne) narave. Na podlagi ozemeljske povezanosti se oblikuje mreža medosebnih odnosov in zavest o pripadnosti. Skupne potrebe in interesi prebivalcev motivirajo njihovo sodelovanje pri samoupravnem upravljanju javnih zadev lokalne (krajeven) skupnosti. Občina je v razmerju do države relativno samostojna (Vlaj 2006, 19).

Naloge občine obsegajo lokalne zadeve, te naloge so izvorno občinske in si jih občine same določajo v okviru ustavne avtonomije, lokalne zadeve, ki jih občinam določi država s svojimi zakoni, in prenesene naloge državne uprave, ki jih država s svojimi zakoni prenaša v izvajanje občinam (Šmidovnik 1995, 73-75).

V Sloveniji lokalno samoupravo in tudi občine pravno ureja Ustava Republike Slovenije in vrsta zakonov, ki so bili omenjeni že v prejšnjem poglavju.

Financiranje slovenskih občin ureja Zakon o financiranju občin, ki temelji na načelu, da se občine financirajo iz lastnih virov in iz sredstev državnega proračuna, ki so jim dodeljena v obliki izravnave in dotacij za naložbe zaradi izravnavanja potreb financiranja občinskih nalog in njihovih lastnih zmožnosti (Vlaj 2006, 59).

Organi slovenskih občin so občinski svet, župan in nadzorni odbor. Občinski svet je najvišji organ odločanja v občini in:

- sprejema statut občine;
- sprejema odloke in druge občinske akte;
- sprejema prostorske in druge programe razvoja občine;
- sprejema občinski proračun in zaključni račun;
- odloča o na občino z zakonom prenesenih zadevah iz državne pristojnosti, če zakon ne določa, da o teh zadevah odloča drug občinski organ;
- imenuje in razrešuje člane komisij in odborov občinskega sveta;
- nadzoruje delo župana, podžupana in občinske uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta;
- odloča o pridobivanju in razpolaganju z občinskim premoženjem, če ni z zakonom ali s predpisom občine drugače določeno;
- odloča o drugih zadevah, ki jih določa zakon in statut občine (Vlaj 2006, 181).

Župan je izvršilni organ občine, voljen pa je na neposrednih volitvah vsaka štiri leta.

Njegove funkcije po Zakonu o lokalni samoupravi so:

- predstavlja občino in občinski svet;
- sklicuje in vodi seje občinskega sveta;
- predlagalna (samo on lahko predlaga občinski proračun in zaključni račun);
- izvršilna;
- predstojniška (je predstojnik občinske uprave in odloča o sporih med organi občinske uprave);
- je varuh zakonitosti v občini;
- odloča o upravnih postopkih kot prva in druga stopnja;
- je član koordinacijskega sosveta pri načelniku upravne enote;
- ima določene naloge v izrednih razmerah;
- opravlja naloge po področnih zakonih (Vlaj 2006, 181).

Nadzorni odbor opravlja politični nadzor nad delovanjem občine, njegove člane pa imenuje in razrešuje občinski svet. Čeprav ima nadzorni odbor status tretjega samostojnega organa občine njegova vezanost na predstavniški organ in neprofesionalnost ne omogočata popolne neodvisnosti in samostojnosti delovanja (Vlaj 2006, 181).

7.4 Regija, pokrajina

Lokalne samoupravne skupnosti, ki delujejo na širšem teritorialnem območju in obsegajo več občin ter predstavljajo zaokroženo geografsko enoto s povezano družbeno in gospodarsko problematiko, imenujemo regije ali pokrajine. Opravljajo naloge lokalnega pomena, ki presegajo zmogljivosti posameznih občin. Na tem nivoju prihaja do najpomembnejšega povezovanja lokalne samouprave z državno upravo. V procesu decentralizacije država na te skupnosti (in tudi na občine) prenese vrsto upravnih nalog, ki jih je dotlej opravljala sama ali pa v okviru drugih teritorialnih enot (Šmidovnik 1995, 77-78).

V državah Evropske unije najdemo različne oblike regionalnih oblasti. Zato je EU politično-teritorialno strukturiranost držav klasificirala na NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) tabele in so nekakšna agregacija administrativnih enot. Regije so bile vedno mišljene kot dejavnik, ki naj zagotovi implementacijo razvojnih programov in racionalno porabo v te namene zagotovljenih finančnih sredstev.

V ta namen so bili ustanovljeni trije regionalni strukturni skladi (2007- 2013): The European Social Found- EFS (promocija zaposlovanja in delavske mobilnosti, boj proti dolgoročni brezposelnosti, pomoč pri prilagajanju na tehnološke spremembe), The European Regional Development Found- ERDF (iz njega črpajo manj razvite regije) in The Cohesion Found (namenjen državam članicam v katerih BDP na prebivalca ne presega 90 % povprečja celotne EU, za pokritje stroškov zaradi zaostrovanja okoljskih predpisov, pomoč za projekte na področju prometa). Regionalna politika je danes ena najpomembnejših politik Evropske Unije, saj s svojimi projekti zmanjšuje razlike med bogatejšimi in revnejšimi državami članicami, preprečuje odliv delovne sile, ustvarja nove trge in novo vrednost (Brezovšek in drugi 2008, 127-130).

V Sloveniji izenačujemo pojem pokrajine in regije, saj govorimo o regionalizaciji Slovenije, s tem pa je mišljena vzpostavitev pokrajin (Vlaj 2006, 23).

Ustava Republike Slovenije je v 143. členu, vse do njegove spremembe leta 2006, govorila o ustanovitvi širših lokalnih skupnosti s povezovanjem občin. Pokazalo se je, da s povezovanjem občin pokrajine ne morejo nastati, saj je s tem mogoče zajeti le sosednje občine in le posamezna vprašanja, ki zadevajo občane. Pokrajine pa morajo zajeti vso državo, imeti morajo enak pravni status in enake naloge po celotni državi. To pa jim lahko zagotovi le država z ustavo in zakonom. V sredini 2006 je prišlo do spremembe nekaterih ustavnih članov in sicer 121., 140. in 143. člena. V 121. členu se je črtal odstavek, ki je določal, da naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva. Drugi odstavek pa sedaj bolj na splošno opredeljuje subjekte, ki lahko dobijo javno pooblastilo za opravljanje nalog državne uprave ter da se le-ta lahko dajo neposredno z zakonom in z drugim aktom na podlagi zakona. 140. člen sedaj določa, da država lahko na občine, brez njihovega vnaprejšnjega soglasja, prenese opravljanje posameznih nalog z državne pristojnosti, vendar jim mora zagotoviti ustrezna sredstva. Novi 143. člen določa obvezno ustanovitev pokrajin z zakonom kot širših lokalnih skupnosti za opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. Zakon za ustanovitev pokrajin sprejme Državni zbor z dvotretjinsko večino navzočih poslancev. V postopku sprejemanja zakona mora biti zagotovljeno sodelovanje občin. Leta 2008 se je izvedel referendum o vladnem predlogu ustanovitve pokrajin, katerega pa se je udeležilo zgolj nekaj več kot deset odstotkov volilnih upravičencev (Brezovšek in drugi 2008, 130-135).

Institucionalni okvir regionalne politike je že vzpostavljen, predstavljajo pa ga vladni Svet za strukturno politiko, Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, Javna agencija RS za regionalni razvoj, Javni sklad RS za regionalni razvoj in mreža dvanajstih regionalnih razvojnih agencij (Strmišnik 2004, 135).

Regije oziroma pokrajine kot druga raven lokalne samouprave v Sloveniji sicer še ne obstajajo, kljub temu pa že obstajajo določene vrste regij, kot so na primer naravne regije (geografske, podnebne,...), regije glede na ustvarjeni prostor (stavbna, hišna vrsta,...), regije glede na prebivalstvo (etnološka, narečna območja,...) in regije glede na primarne dejavnosti (gospodarska območja,...). Imamo pa tudi dvanajst statističnih regij, v katere so razvrščene občine in se uporabljajo za potrebe statističnih raziskovanj (Vlaj 2006, 23-24). Na predlog občin je statistične regije sedaj zamenjalo štirinajst

razvojnih regij, v katerih se odvijajo regionalni razvojni programi (Strmšnik 2004, 138-139).

»Ob pripravi regionalnih razvojnih programov je bil v regijah spodbujen razvoj t.i. socialnega kapitala (mobilizacija institucij in posameznikov, ki imajo neposredni interes za razvoj v njihovem lokalnem okolju), ki se v teorijah gospodarskega razvoja navaja kot ključni dejavnik konkurenčnosti in gospodarske rasti« (Strmšnik 2004, 136).

Ustanovitev pokrajin je v Sloveniji nujna predvsem zaradi vse večje centraliziranosti države in raznolikosti problemov v različnih predelih. Nizka udeleženos volilnih upravičencev na referendumu o pokrajinah leta 2008 je jasno pokazala nezainteresiranost državljanov za to vprašanje. Pravzaprav se je javna razprava in polemizacija vrtela le okrog velikosti oziroma mej pokrajin, o njihovem številu in poimenovanju. Četudi je bistvo lokalizacije v ljudeh, ki živijo na določenem ozemlju, je vprašanje regionalizacije mednje zasejalo nestrpnost.

Nikakor pa ne moremo reči, da v Sloveniji ni zavesti ali pripadnosti določeni pokrajini (pokrajine kot so Primorska, Štajerska in tako dalje), saj ta nedvomno obstaja in je zelo močna.

8 POLITIČNA PARTICIPACIJA NA LOKALNI RAVNI

Z osamosvojitvijo Republike Slovenije in s ponovno uvedbo ter redefiniranjem lokalne ravni oblasti se je državljanom odprla nova dimenzija možnosti sodelovanja, ki ima temelje v sami Ustavi Republike Slovenije (Brezovšek in drugi 2008, 165).

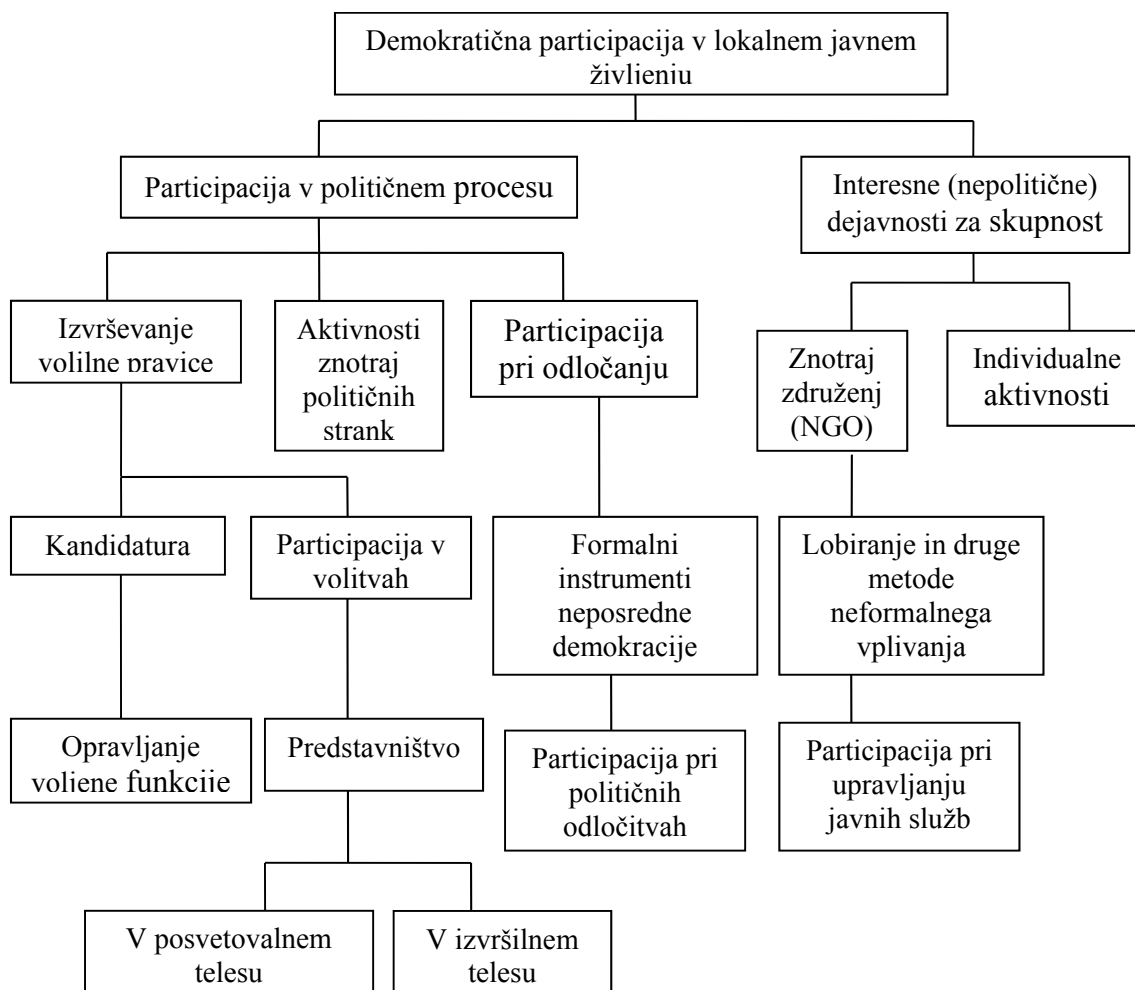
Odločanje na lokalni ravni je najbližje prebivalcem, saj se ukvarja z njim dnevno pomembnimi vprašanji in zato ni presenetljivo, da državljani v veliko večji meri participirajo na lokalni kot pa na nacionalni ravni.

Državljeni lahko na lokalni ravni izražajo svojo lokalno identiteto in svobodo na drugačen način kot na nacionalnih ravni, hkrati pa se obe ravni dopolnjujeta. Lokalna oblast je lahko dostopna institucija in se ukvarja z zadevami, ki so v skupnem interesu ter je sposobna mobilizirati veliko število državljanov, zato pa ima tudi velik pomen pri razvoju socialnega kapitala (Brezovšek 2005). Težila naj bi k temu, da bi čim več zadev obravnavala v sodelovanju z ljudmi, zato pa mora v lokalno javno življenje vključiti kulturo posvetovanja z državljani. Obveščenost je namreč temeljni pogoj vsake participacije, saj ni mogoče aktivno sodelovati v lokalnem življenju brez potrebnih informacij. Na drugi strani pa so tudi državljani vir informacij za lokalno oblast. Dvosmeren dialog je nujna sposobnost lokalnih organov za učinkovito opravljanje nalog (Vlaj 2006, 187-191).

Tudi pri lokalni participaciji večina avtorjev loči več oblik participacije, saj sodelovanje med državljani in lokalnimi oblastmi lahko poteka na različne načine, kajti za različne postopke je primerna drugačna oblika udeležbe. Govorimo o dveh kategorijah, o formalni in neformalni participaciji. Formalna participacija je zakonsko opredeljena in obvezujoča, za neformalno participacijo pa se javnost sama odloča katero obliko bo upoabirala. Demokratična participacija v lokalnem javnem življenju ima dve glavni veji: participacijo v političnem procesu in interesne (nepolitične) dejavnosti za skupnost (združenja, nevladne organizacije in individualna aktivnost). »Participacija v političnem procesu zajema izvrševanje volilne participacije (glasovanje, kandidatura), aktivnosti znotraj političnih strank in participacijo pri odločanju (s formalnimi instrumenti neposredne demokracije in lobiranja ter drugimi metodami neformalnega vplivanja)« (Brezovšek 2004a, 16). Najbolj razširjen način participacije je še vedno glasovanje na volitvah. Poznamo še glasovanje na referendumu, sodelovanje na javnih zborih, sodelovanje v volilni kampanji, aktivno članstvo v politični stranki ali skupini pritiska, različne oblike državljske nepokorščine in podobno. Poleg tega imamo tudi razne

druge oblike sodelovanja (na javni predstavitvi, javni razpravi in podobno), ki nimajo tako političnega predznaka. Neformalne oblike participacije so se pojavile predvsem zaradi spremenjenih družbenih okoliščin in razvoja informacijske tehnologije ter zato, ker ustaljeni kanali vpliva ne zadostujejo (Brezovšek 2004a, 17).

Tabela 8.1: Vrsta participacije na lokalni ravni



Vir: Lavtar (2007b, 16).

Število neformalnih oblik participacije na lokalni ravni v Sloveniji iz leta v leto narašča. V raziskavi »Neposredne oblike demokracije in aktivno državljanstvo na lokalni ravni« (Podmenik v Lavtar 2007b, 41) so dobili podatek, da je bilo v 86 anketiranih občinah med 24 in 60 takšnih oblik participacije (glej Tabela 8.2)

(Lavtar 2007b, 41). V vseh letih je bilo največ zbiranja podpisov, najmanj pa peticij in zahtev. V obdobju dveh let, od 2001 do 2003, pa je naraslo število vseh neformalnih oblik sodelovanja.

Tabela 8.2: Število neformalnih oblik participacije v slovenskih občinah v letih 2001-2003

NEFORMALNE OBLIKE PARTICIPACIJE DEMOKRACIJE*	2001	2002	2003
Zbiranje podpisov	11	14	19
Protest	3	5	7
Peticija, zahteva	3	1	3
Drugo	7	6	12
Skupaj	24	26	40

* Analiza ankete je bila opravljena po izpolnjenih vprašalnikih iz 86 občin, kar je pomenilo 44,9 % vseh občin

Vir: Lavtar (2007b, 41).

8.1 Politične stranke na lokalni ravni

Politične stranke na lokalni ravni se ne razlikujejo veliko s političnimi strankami na nacionalni ravni. Tudi te si namreč prizadevajo za čim boljši rezultat, najsi bo na lokalnih volitvah, pri številu članov ali vplivu na odločanje.

Na lokalnih volitvah nominirajo svoje kandidate za župane, predstavniške organe ali organe krajevnih, vaških ali četrtnih skupnosti ter aktivno delujejo v predvolilni kampanji. Za uspeh na lokalnih volitvah pmora biti določena stranka na lokalnem nivoju prisotna prisotna vsaj določeno časovno obdobje. Ravno na teh volitvah se je namreč večkrat pokazalo, da je določena stranka lahko na nekem teritoriju dolgoročno dominantna in zaradi tega strankarsko tekmovanje popolnoma zamre. Tekmovanje političnih strank in uspeh na volitvah pa je, tako v večini evropskih držav kot tudi v Sloveniji, premo odvisen od strankarske organiziranosti. V Sloveniji so politične stranke na lokalnem nivoju zelo različno organizirane, saj nekatere s svojim delovanjem pokrivajo le zanje pomembna lokalna območja, druge pa imajo razširjene svoje

organizacijske mreže občinskih in krajevnih odborov, s katerimi so skoraj v celoti pokrile mrežo slovenskih občin. Do danes pa je večina slovenskih parlamentarnih strank izpopolnila svojo mrežo lokalnih odborov in je terensko vse bolj aktivna. Sklepamo lahko torej, da se politične stranke dobro zavedajo vloge in pomena lokalne organiziranosti za uspeh na lokalni ravni (Haček 2004, 27-28).

»Glede na večjo stopnjo prisotnosti slovenskih političnih strank v slovenskih občinah lahko pričakujemo, da bo stopnja tekmovalnosti na vsakih lokalnih volitvah vsaj enaka, če že en večja od tiste na prejšnjih lokalnih volitvah« (Haček 2004, 29). Posledica različne organiziranosti političnih strank na lokalnem in nacionalnem nivoju se včasih kaže v tem, da lahko stranka, ki je na nacionalnem nivoju neuspešna in neznana ali pa morda celo neorganizirana, dobi v nekaterih lokalnih skupnosti absolutno večino na volitvah ter obratno (Haček 2007, 34).

9 NEPOSREDNA DEMOKRACIJA NA LOKALNI RAVNI

Neposredna demokracija označuje različne načine neposrednega sodelovanja državljanov pri izvrševanju oblasti. Skladno s popolno demokracijo in z načelom ljudske suverenosti bi bilo najbolj dosledno, da bi ljudstvo samo izvrševalo oblast, vendar se neposredna demokracija ni nikjer uveljavila v popolnosti, zato še vedno prevladujejo oblike posredne demokracije (Kaučič 1999b, 239).

Pogoji za neposredno demokracijo so mnogo ugodnejši v lokalni skupnosti kot pa na državni ravni, saj je le-ta mnogo manjša skupnost, tako na teritorialni ravni kot tudi po številu prebivalcev. V vseh pogledih je to mnogo bolj povezana skupnost. Neposredna demokracija se lahko uporablja za bolj konkretna vprašanja in tudi pogosteje (Grad 1998, 21).

Ustava Republike Slovenije ne konkretno določa organov in oblik neposrednega vključevanja ljudi v procese odločanja v občini kot samoupravni lokalni skupnosti, razen referendumov za ustanovitev občin. Zakon o lokalni samoupravi pa določa, da so neposredne oblike sodelovanja občanov pri odločanju v občinah zbor občanov, referendum in ljudska iniciativa. Tudi Evropska listina lokalne samouprave izrecno govori o zborih državljanov, referendumih in drugih oblikah neposredne udeležbe državljanov, ki jih dopušča zakon (Vlaj 2006, 182-183).

Tabela 9.1: Število oblik neposredne demokracije v slovenskih občinah v letih 2001-2003

Oblike neposredne demokracije*	2001	2002	2003
Referendum	6	8	7
Ljudska iniciativa	9	6	7
Zbor občanov	170	217	261
Skupaj	185	231	275

*Analiza je bila opravljena na vrnjenih vprašalnikih iz 86 občin, kar je pomenilo 44,9 % vseh občin

Vir: Lavtar (2007b, 26).

Med formalne oblike neposredne participacije spadajo referendum, ljudska iniciativa in zbor občanov. Iz Tabele 9.1 je razvidno, da se število oblik neposredne demokracije v slovenskih občinah povečuje. Zlasti se je povečalo število zborov občanov, medtem ko je število referendumov in ljudskih iniciativ bolj ali manj enako.

Anketo, ki je ponazorjena v tabelah, je dr. Roman Lavtar opravil decembra 2006. Njena analiza pa kaže, da je referendum precej redko uporabljena oblika participacije, saj kar 95,5 % občin v letih 2002-2006 ni organiziralo nobenega referenduma, medtem, ko jih je kar 86,4 % organiziralo zbere občanov (Lavtar 2007b, 26).

9.2 Referendum

Referendum je oblika neposrednega odločanja volivcev o ustavi, zakonu ali o drugem pravnem aktu in vprašanju, ki je pomembno za družbo. Po vsebini razlikujemo med ustavnorevidijskim in zakonodajnim referendumom, ter referendumom o drugih vprašanjih. Po obveznosti uporabe ločimo obligatorni, ki je lahko absolutno ali relativno obvezen, in fakultativni referendum. Po času uporabe razlikujemo med predhodnim, naknadnim in razveljavitvenim referendumom. Glede na območje uporabe poznamo splošni, ki je razpisan za območje celotne države, in lokalni, razpisan za območje lokalne skupnosti. Z vidika pravne moči razlikujemo med referendumom z obvezno pravno močjo in posvetovalnim referendumom, ki predstavniškega telesa ne zavezuje pravno, ampak le politično. Veliko večji pomen ima referendum na lokalni ravni, saj je

tu referendum organizacijsko in tehnično manj zahteven zaradi manjšega obsega skupnosti, poleg tega je tudi cenejši (Grad 1998, 24-27).

V Sloveniji Zakon o lokalni samoupravi (46. člen) predvideva tri vrste referendumov v lokalni skupnosti, in sicer:

a) Referendum o splošnem aktu občinskega sveta

Občani na tem referendumu odločajo o vprašanjih, ki so vsebina splošnih, ne pa posamičnih, občinskih aktov. Zakon pa izrecno prepoveduje referendum o proračunu in zaključnem računu občine ter o splošnih aktih, s katerimi se v skladu z zakonom, predpisujejo občinski davki in druge dajatve. Referendum je predviden kot naknadni, kjer volivci potrdijo ali zavrnejo splošni akt ali njegove odločbe, in je fakultativen. Posebna oblika tega referendumov je referendum o samoprispevku. Občani glasujejo o uvedbi samoprispevka za zgraditev objektov oziroma za financiranje skupnih družbenih potreb. Ta referendum je obligatoren in predhoden.

b) Posvetovalni referendum

Občinski svet lahko razpiše posvetovalni referendum o zadevah izven svoje pristojnosti, da ugotovi voljo občanov. Ta referendum je lahko le predhoden in fakultativen. Razpiše se za območje celotne občine ali le za njen del, izid pa občinskih organov pravno ne zavezuje.

c) Referendum o ustanovitvi in preoblikovanju občine ali pokrajine

Referendum o ustanovitvi in preoblikovanju občine je predpisan z ustavo, saj ta določa, da se občina ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev določenega območja. Referendumski postopek določata Zakon o lokalni samoupravi in Zakon o postopku za ustanovitev občin in določitev njihovih območij. Takšen referendum je obligatoren in predhoden. Referendum o ustanovitvi in preoblikovanju občine lahko označimo za posebno obliko posvetovalnega referendumov, ker vsebuje elemente referendumov z neobvezno in obvezno pravno močjo. Referendum se lahko razpiše tudi za ustanovitev pokrajine in za spremembo njenih območij (Kaučič 1999b, 260-261).

9.3 Zbor občanov

Najbolj neposredna oblika demokracije je odločanje vseh prebivalcev določene lokalne skupnosti na zborovanjih, saj omogoča odločanje o vsebinskih vprašanjih in o izvolitvi predstavniških organov. Gre za manj formalizirano odločanje, ki ne zahteva posebne organizacije ali tehnike, glasovanje pa poteka javno. Zaradi posebnih lastnosti je zato takšno glasovanje mogoče le v majhnih lokalnih skupnosti. Zbor občanov je lahko spodbujen od zgoraj, s strani župana, ali od spodaj, s strani občanov (Lavtar 2007b, 29-30).

V Sloveniji Zakon o lokalni samoupravi določa, da občani na zborovanju obravnavajo posamezne zadeve, dajejo predloge, pobude in mnenja, oblikujejo stališča ali odločajo. Župan skliče zbor občanov, če je tako predpisano z zakonom ali statutom občine ali če to zahteva najmanj 5 % volivcev v občini oziroma v njenem delu (obligatorni sklic). Župan lahko skliče zbor tudi na lastno pobudo, na pobudo občinskega sveta ali ožjega dela občine (fakultativni sklic). Statuti občin določajo število volivcev, ki morajo sodelovati na zboru, da so odločitve veljavno sprejete, predpisujejo pa tudi, kako te zavezujejo občinske organe (Kaučič 1999b, 259-260).

9.3 Ljudska iniciativa

Pri ljudski iniciativi prebivalci lokalne skupnosti neposredno sodelujejo pri oblikovanju odločitve o pravni ureditvi nekega vprašanja, ne sodelujejo pa pri njenem sprejemanju. Je instrument zakonodajne iniciative državljanov, saj ne omogoča prebivalcem, da odpravijo neko že sprejeto odločitev. Tesno je povezana z referendumom, s katerim se vsebinsko tudi dopolnjuje (Grad 1998, 31).

Referendum je lahko spodbujen tudi od zgoraj, s strani župana, pri ljudski iniciativi pa je predlagatelj le skupina volivcev. Ljudsko iniciativo, ki včasih sproži tudi referendum, občani lahko sprožijo kadarkoli in za katerikoli odločitev občinskega sveta (Lavtar 2007b, 29).

10 VOLITVE IN VOLILNI SISTEM NA LOKALNI RAVNI

Lokalne volitve predstavljajo posredno demokracijo oziroma posredno odločanje na lokalni ravni. Tako pri volitvah na nacionalni ravni, gre tudi tu za izvolitev v predstavniška telesa ali v druge organe lokalnih skupnosti.

V sodobni zgodovini so lokalne volitve celo starejše od državnih, saj so se organi lokalnih skupnosti oblikovali z volitvami že takrat, ko so se državni organi oblikovali drugače, po položaju, z dedovanjem in podobno. Lokalne volitve so v sodobnih demokracijah podobne državnim, saj zahtevajo enako organizacijo, proceduro in pravna jamstva za uresničevanje volilne pravice. Upoštevana morajo biti tudi načela splošne in enake volilne pravice, neposrednega glasovanja, svobodne volilne pravice in tajnega glasovanja. Kljub podobnostim pa imajo lokalne volitve kar nekaj posebnosti, ki izhajajo iz narave lokalne skupnosti in zato so praviloma urejene s posebnim zakonom, ki ureja izvrševanje volilne pravice, organizacijo volitev, volilni postopek in pravno varstvo volilne pravice (Grad 1999a, 299).

Čeprav rezultati lokalnih volitev pogosto vplivajo na rezultate državnih volitev, je narava prvih drugačna že zato, ker se ne odvijajo na velikem območju. Volilno telo je pri lokalnih volitvah razdeljeno na toliko volilnih teles, kolikor je lokalnih skupnosti in je zato manjše od nacionalnega enotnega volilnega telesa. Kot je bilo že omenjeno so lokalne volitve primarno namenjene oblikovanju organov lokalne skupnosti in zato so zanje pomembna vprašanja lokalnega pomena (Grad 1998, 50-51).

V Republiki Sloveniji volivci na lokalnih volitvah volijo dva organa, predstaviški organ oziroma občinski ali mestni svet in izvršilni organ oziroma župana (Lavtar 2007a, 31). Zakonsko lokalne volitve urejata Zakon o lokalnih volitvah in Zakon o lokalni samoupravi ter statuti občin.

Občinski svet šteje od 7 do 45 članov, njihovo število pa je odvisno od števila prebivalcev v občine. Za volitve v občinske svete se uporablja tako večinski, kot tudi proporcionalni volilni sistem. V manjših občinah, kjer občinski svet šteje manj kot 12 svetnikov se uporablja večinski volilni sistem. V občinah z 12 ali več svetniki pa je v uporabi proporcionalni volilni sistem (Brezovšek in drugi 2008, 169-170). V občinah z italijansko in madžarsko narodno manjšino so njihovi predstavniki voljeni z večinskim sistemom, ravno tako pa so voljeni tudi romski svetniki.

Pri večinskem volilnem sistemu se voli posamezne kandidate. Volivec na volilnem lističu izbere toliko kandidatov, kolikor je svetnikov v občinskem svetu. Kandidati, ki izberejo največ glasov, postanejo občinski svetniki. Pri proporcionalnem volilnem sistemu se voli liste kandidatov. Volivec lahko glasuje za eno listo kandidatov. S preferenčnim glasom pa lahko označi kandidata, ki mu daje prednost pred ostalimi kandidati na listi, za katero je glasoval. Če se člani občinskega sveta volijo v eni volilni enoti, se mandati delijo po zaporedju največjih količnikov. V primeru, da se člani volijo v dveh ali več volilnih enotah, se mandati delijo na dveh ravneh. Na ravni volilne enote po sistemu Harejevega količnika in na ravni občine po d' Hontovem sistemu (Grad 1998, 154-155).

Župana, ki je izvršni organ občine, se voli neposredno po dvokrožnem absolutnem večinskem volilnem sistemu, kar pomeni, da je izvoljen kandidat, ki dobi več kot polovico glasov vseh volivcev, ki so glasovali. Če noben kandidat v prvem krogu ne dobi večine, se opravi drugi krog volitev s kandidatoma, ki sta v prvem krogu dobila največ glasov (Brezovšek in drugi 2008, 170).

Rezultati lokalnih volitev v zadnjem času kažejo na uspešnost neodvisnih kandidatov predvsem zaradi načina volitve županov in pa nestrankarske tradicije na slovenskem (Brezovšek in drugi 2008, 171). Razlog za uspešnost neodvisnih kandidatov je tudi v tem, da število zbranih podpisov za neodvisne kandidate večkrat presega število članov lokalnih odborov političnih strank. Odgovornost in sledljivost neodvisnih list je pogosto zabrisana, saj zastopajo partikularne interese, ki se lahko od enih do drugih volitev spreminjajo. Poleg tega pa neodvisne liste nimajo članstva, statuta in niso registrirane po Zakonu o političnih strankah, ter jih zato ni mogoče prepovedati, če bi se zavzemale za protiustavno ureditev (Lavtar 2007a, 7).

11 DRUŠTVA

Društva so odraz temeljne človekove pravice do svobode združevanja in sodelovanja. Po definiciji so »neodvisne, organizacijsko heterogene, in avtonomne. Njihove dejavnosti pokrivajo širok spekter družbenih interesov in potreb. Delujejo na prostovoljni bazi; aktivni člani so prostovoljci ali profesionalci, drugi člani so navadno le simpatizerji ali zagovorniki podobnih stališč ali nazorov, ki jih posebljajo organizacije« (Haček in drugi 2008, 99).

V Republiki Sloveniji pravico združevanja zagotavlja že Ustava Republike Slovenije (Ur.l. RS 33/91), natančneje v 42. členu. Zakonsko pa so društva urejena z Zakonom o društvih- ZDru-1 (Ur. l. RS 61/2006), Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakon o društvih- ZDru-1A (Ur. l. RS 58/2009), Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o društvih- ZDru-1B (Ur. l. RS 39/2011) in Zakonom o društvih (uradno prečiščeno besedilo)- ZDru-1UPB2 (Ur. l. RS 64/2011).

Društvo je po zakonu samostojno in nepridobitno združenje, ki ga ustanovitelji ustanovijo zaradi uresničevanja skupnih interesov. Samo si določi namen, cilje, naloge in način delovanja. Člani samostojno, posredno ali neposredno, sprejemajo odločitve o upravljanju društva. Namen društva ni pridobivanje dobička, presežke pa namenja za nadaljnji razvoj in jih ne deli med člane (ZDru-1 2006, 1. čl.). Prepovedano je ustanavljanje društev, ki meri na nasilno spremembo ustavne ureditve, na izvrševanje kaznivih dejanj ali spodbuja k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti, razpihovanju narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti oziroma spodbujanju k nasilju ali vojni. Prav tako ni dovoljeno ustanavljati društev, katerega namen je le ustvarjanje dobička (ZDru-1 2006, 3. čl.). Društvo se registrira na upravni enoti, na območju katere je sedež društva (ZDru-1 2006, 17. čl.). Premoženje društva sestavljajo denarna in druga sredstva, ki jih društvo pridobi s članarino, darili in volili, prispevki donatorjev, iz javnih sredstev, z opravljanjem dejavnosti društva in iz drugih virov, njegove nepremične in premične stvari ter materialne pravice (ZDru-1 2006, 24. čl.). Društvo lahko opravlja tudi pridobitno dejavnost pod pogoji, ki jih za opravljanje te dejavnosti določa zakon. Pridobitna dejavnost mora biti določena v temeljnem aktu in mora biti povezana z namenom in cilji, kot dopolnilna dejavnost nepridobitni dejavnosti društva ter se lahko opravlja le v obsegu, potrebnem za

uresničevanje namena in ciljev, oziroma za opravljanje nepridobitne dejavnosti. Poleg tega lahko društva pridobivajo finančna sredstva preko javnih razpisov za pridobivanje sredstev iz državnega proračuna (ZDru-1 2006, 25. čl.).

Poseben status imajo društva v javnem interesu. Ta status lahko pridobijo društva, ki delujejo na področju kulture, vzgoje in izobraževanja, zdravstvenega varstva, socialnega varstva, izvajanja družinske politike, varstva človekovih pravic, varstva okolja, varstva živali, športa, obrambe ter varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, gospodarstva, kmetijstva, gozdarstva, veterinarstva ali prehrane, zunanjih zadev, varovanja demokracije ali drugih področjih, če njihovo delovanje presega interese njihovih članov in je splošno koristno (ZDru-1 2006, 30. čl.). Status društva v javnem interesu podeli ministrstvo, pristojno za območje na katerem društvo deluje (ZDru-1 2006, 31. čl.). Društvu se lahko zaradi njegove splošne koristne dejavnosti, podeli status društva v javnem interesu posebnim zakonom ali na podlagi posebnega zakona (ZDru-1 2006, 35. čl.). Status društva v javnem interesu se upošteva v merilih, s pomočjo katerih se izberejo prejemniki sredstev iz državnega proračuna pri javnih razpisih (ZDru-1 2006, 36. čl.).

Društvo lahko pridobi tudi status nevladne organizacije. Pogoji za pridobitev tega statusa so predvsem zadostno število članov, da ustanovitelj ni država, občina ali druga oseba javnega prava ali politična stranka, da deluje neodvisno od organov oblasti in političnih strank, da deluje na celotnem območju Republike Slovenije in da poleg tega deluje še na območju najmanj petih držav članic Evropske Unije, če gre za nevladno organizacijo s sedežem zunaj Republike Slovenije (Pravilnik o podrobnejših pogojih in merilih za pridobitev statusa nevladne organizacije na področju varstva okolja, ki deluje v javnem interesu 2006, 3. čl.).

Nevladne organizacije so lahko tudi le interesne skupine, ki opozarjajo na probleme ali nedejavnost pristojnih organov in izvajalci določenih storitev, za kar dobijo javna sredstva. Sivo območje, na katerega ne seže niti državna niti občinska oblast, pri zagotavljanju storitev za prebivalce, predstavljajo zavetišča za žrtve nasilja, skrb za brezdomce, preventivni programi preprečevanja zasvojenosti, zavetišča za živali in podobno. Na lokalni ravni opravljajo nevladne organizacije najpogosteje storitve v večjih, mestnih občinah za več občin hkrati. Mestne občine imajo ustrezno strukturo občinske uprave in posamezne enote, ki se ukvarjajo z mladino, preventivnimi

dejavnostmi idr. Nevladne organizacije spodbujajo prostovoljstvo, povečujejo solidarnost in opozarjajo državne in lokalne oblasti na probleme na določenem lokalnem teritoriju (Lavtar 2007b, 99).

Raziskava iz leta 2005, ki je potekala v 84 občinah (44,9 % vseh občin) je pokazala, da so nevladne organizacije dejavne v 66 občinah (76,7 % vzorca).

Finančno jih podpirajo v 61 občinah (70,9 % vzorca), v 11 občinah (12,8 % vzorca) jim dajejo brezplačni najem prostorov, v 10 občinah (11,6 % vzorca) jih sponzorirajo in donirajo, v 5 občinah (5,8 % vzorca) pa jim nudijo svetovanje (Podmenik v Lavtar 2007b, 98).

Tabela 11.1: Teritorialni okvir delovanja nevladnih organizacij v (NVO) v Sloveniji

Teritorialni okvir	Odstotek NVO
Lokalna raven	60 %
Regionalna raven	21 %
Državna raven	14 %

Vir: Lavtar (2007b, 98).

12 POVEZANOST SOCIALNEGA KAPITALA IN PARTICIPACIJE NA LOKALNI RAVNI

V zadnjem delu diplomskega dela se bomo osredotočili le na en spekter politične participacije na lokalni ravni, in sicer na lokalne volitve. V analizo bomo tako vključili stopnjo participacije na lokalnih volitvah v posamezni občini in podatke o številu posameznih društev, ki delujejo v občinah. Članstvo v podobnih prostovoljnih organizacijah zajema tudi najbolj razširjeno merilo socialnega kapitala, tako imenovani Putnamov instrument. Kot pravi Tomšič (2011) nekateri teoretiki, poleg že omenjenega Putnama tudi Tocqueville, socialni kapital in politično participacijo povezujejo. To razlagajo s tem, da angažma v asociacijah tvori zaupanje med ljudmi in posledično tudi v politiko. Drugi teoretiki pa so do tega skeptični.

Večje število društev v posamezni občini naj bi bil pokazatelj stopnje socialnega kapitala in ta naj bi vplival na stopnjo politične participacije. V konkretnem primeru to pomeni, da večje kot je število registriranih društev v posamezni občini večja je stopnja socialnega kapitala v njej in potemtakem bi morala biti tudi večja stopnja politične participacije.

V analizo ni bil vključen institucionalni vidik, ki pa ravno tako prispeva k mobilizaciji socialnega kapitala na lokalni ravni.

Merjenje socialnega kapitala na katerikoli ravni predstavlja izredno velik izziv. Podatkov o socialnem kapitalu na lokalni ravni, natančneje na občinski ravni, je izredno malo oziroma jih sploh ni, zato bi se približali idealu le, če bi anketirali vsakega posameznika v občini, kar pa bi preseglo obseg raziskave pričujočega diplomskega dela. Problem je že pri opredelitvi kriterijev posameznih elementov, povezanih s fenomenom socialnega kapitala. Na primer ali je članstvo v raznoraznih civilnih organizacijah dejavnik, kazalec ali rezultat socialnega kapitala, čeprav je to vsekakor je to vzajemno povezano. Relativno gosta organizacijska mreža na eni strani omogoča sodelovanje, po drugi strani pa sodelovanje prispeva k vzpostavitvi takšne mreže. Za ugotavljanje socialnega kapitala na občinski ravni smo se nazadnje odločili, da uporabimo dostopne statistične podatke o številu društev v občini.

Pri zbiranju podatkov o društvih smo naleteli predvsem na dva problema, na katera je opozoril tudi dr. Matevž Tomšič v opravljenem intervjuju. Manjša društva, na primer

vaški pevski zbori, športna društva in podobno, niso registrirani, večja pa nimajo natančnih podatkov o svojem članstvu oziroma ne vodijo evidenc o aktivnih ali neaktivnih članih. Tudi Ravbar in Bole (2007, 31) se v svoji razpravi strinjata z dr. Matevžem Tomšičem (2011), da imamo na razpolago le podatek o številu društev in ne tudi o številu članov posameznega društva. Upoštevajoč le število je razumljivo, da prihaja do večjih vrednosti v občinah z veliko prebivalci in z večjo površino, kot sta na primer Ljubljana ali Koper in tako dalje. Če izračunamo število društev na tisoč prebivalcev pa dobimo obrnjeno podobo, saj so najvišje vrednosti v manjših in redkeje naseljenih občinah, kot so Bovec, Solčava, Hodoš in druge. Izračun je logičen, saj so nekatera društva zastopana v vseh občinah oziroma celo v vsaki vasi. Podeželske skupnosti so namreč že tradicionalno bolj povezane kot v večjih mestih. Avtorja nazadnje skleneta, da je samo število društev kljub temu pomembnejše, saj domnevata, da je v večjih mestih večje tudi število članov, ki sestavljajo posamezno društvo.

Društva v posamezni občini se registrirajo na področni Upravni enoti, evidenco vseh registriranih društev pa vodi Ministrstvo za notranje zadeve.

Za ugotavljanje stopnje politične participacije v posameznih občinah smo se osredotočili le na participacijo na lokalnih volitvah, saj so najbolj razširjena oblika participacije na lokalni ravni v Republiki Sloveniji. Poleg tega imamo za analizo dovolj objektivnih statističnih podatkov o participaciji na volitvah, saj je le ta merjena in nadzorovana s strani državnih organov. Podatke o nekonvencionalni participaciji na lokalni ravni zbirajo posamezne občine, kar se je pri zbiranju podatkov za pričujoče diplomsko delo pokazalo kot velik problem, saj mnoge o tem ne vodijo evidence.

V primerjalnem delu diplomskega dela bomo analizirali pet občin, in sicer Mestno občino Nova Gorica, Mestno občino Novo Mesto, Mestno občino Velenje, Občino Domžale in Občino Kamnik. Za te občine smo se odločili, ker imajo približno enako število prebivalcev, proporcionalni volilni sistem, približno enako število društev in s tem sklepamo, da tudi približno enako število članov društev.

Več pozornosti bomo namenili lokalnim volitvam 2010 ter občinam z najvišjo in najnižjo udeležbo na teh volitvah ter njihovem številu društev.

Tabela 12.1: Število prebivalcev v občinah leta 2002, 2006 in 2010

Občine	Število prebivalcev v letih:		
	2002	2006	2010
NOVA GORICA	36.350	36.224	32.089
NOVO MESTO	41.158	41.846	35.966
VELENJE	33.926	33.857	33.199
DOMŽALE	30.033	31.902	33.573
KAMNIK	26.551	27.504	28.047

Vir: Ilič in drugi (2004), Ilič in drugi (2008), Statistični urad Republike Slovenije (2010).

Iz statističnih podatkov o številu prebivalcev v obravnavanih občinah lahko opazimo, da se je v obdobju štirih let, od 2002 do 2006, število prebivalcev v vseh petih občinah rahlo povečalo. V zadnjih štirih letih pa so v treh občinah zabeležili zmanjšanje števila prebivalcev, v dveh pa zmerno rast. Najbolj zanimiv je strm upad števila prebivalcev leta 2010 v dveh razmeroma velikih mestnih občinah in sicer v Mestni občini Nova Gorica in Mestni občini Novo Mesto.

Tudi v Mestni občini Velenje se je število prebivalcev nekoliko zmanjšalo, vendar le za nekaj sto, medtem ko v Novi Gorici in Novem Mestu govorimo o nekaj tisoč prebivalcev manj. V Občini Domžale in Občini Kamnik opazimo normalno povečanje števila prebivalcev.

Tabela 12.2: Število registriranih društev v občinah leta 2002 in 2006

Občine	Število registriranih društev v letih	
	2002	2006
NOVA GORICA	242	320
NOVO MESTO	258	340
VELENJE	173	229
DOMŽALE	183	246
KAMNIK	213	275

Vir: Ministrstvo za notranje zadeve (2010).

Tabela 12.3: Število registriranih društev v občinah leta 2010, klasifikacija

Klasifikacija društev	Število društev po občinah				
	NOVA GORICA	NOVO MESTO	VELENJE	DOMŽALE	KAMNIK
Športna in rekreativna društva	127	163	112	95	147
Društva za pomoč ljudem	34	54	33	37	34
Kulturna in umetniška društva	55	70	45	35	46
Znanstveno raziskovalna, izobraževalna, strokovna in poklicna društva	36	51	31	14	30
Društva za varstvo okolja, gojitev in vzrejo živali in rastlin	36	22	15	17	15
Stanovska društva	36	20	21	9	11
Društva za razvoj kraja	35	17	8	12	13
Nacionalna in politična društva	6	4	1	3	4
Društva za duhovno življenje	4	10	3	4	5
Ostala društva	5	13	17	9	7
Skupaj	363	425	287	313	236

Vir: Ministrstvo za notranje zadeve (2010).

Tabela 12.4: Število društev na tisoč prebivalcev

	Mestna občina Nova Gorica	Mestna občina Novo Mesto	Mestna občina Velenje	Občina Domžale	Občina Kamnik
2002	8	6	5	6	8
2006	9	8	7	8	10
2010	11	12	9	9	8

Število registriranih društev se je v obdobju osmih let v štirih občinah povečalo. Le v Občini Kamnik se je število registriranih društev v obdobju od leta 2006 do 2010 nekoliko zmanjšalo. V vseh petih občinah je največ športnih in rekreativnih društev.

Število registriranih društev na tisoč prebivalcev se je v štirih letih povečalo. Tudi tukaj v letu 2010 rahlo izstopa Občina Kamnik, saj se je število registriranih društev na tisoč prebivalcev v obdobju od leta 2006 do 2010 zmanjšalo. Razlog za manjše število društev na tisoč prebivalcev bi lahko pripisali tudi povečanju števila le-teh v istem obdobju. Leta 2002 je bilo povprečno število društev na tisoč prebivalcev 7, leta 2006 povprečno 8 in leta 2010 povprečno 10 društev.

Tabela 12.5: Lokalne volitve 10.11. (1. krog) in 1.12. (2. krog) 2002: županske volitve

Občina		Število volilnih upravičencev	Število volilnih udeležencev	Odstotek volilnih udeležencev (%)
NOVA GORICA	1. krog	29.536	21.536	72,7
	2. krog	29.646	20.656	69,7
NOVO MESTO	1. krog	32.524	24.251	74,6
	2. krog	32.453	22.831	70,4
VELENJE	1. krog	26.270	19.112	72,8
	2. krog	/	/	/
DOMŽALE	1. krog	23.788	17.488	73,5
	2. krog	/	/	/
KAMNIK	1. krog	20.879	15.409	73,8
	2. krog	20.899	14.188	67,9

Vir: Statistični urad Republike Slovenije (2010).

Tabela 12.6: Lokalne volitve 10.11.2002: volitve v občinske svete

Občine	Število volilnih upravičencev	Število volilnih udeležencev	Odstotek volilnih udeležencev (%)
NOVA GORICA	29.633	21.555	72,7
NOVO MESTO	32.524	24.251	74,6
VELENJE	26.270	19.101	72,7
DOMŽALE	23.788	17.525	73,7
KAMNIK	20.79	15.394	73,7

Vir: Statistični urad Republike Slovenije (2010).

Na lokalnih volitvah leta 2002 je bila volilna udeležba precej visoka, in sicer nad 70 odstotkov. Drugi krog volitev za župana niso imeli le v dveh občinah, in sicer v Mestni občini Velenje in Občini Domžale. V povprečju je bila najvišja volilna udeležba v Mestni občini Novo Mesto in najnižja v Mestni občini Nova Gorica.

Udeležba na lokalnih volitvah 2002 je bila najvišja do sedaj, za kar bi lahko bile razlog sočasne predsedniške volitve. Ob tem se poraja vprašanje koliko je sočasnost obeh volitev dejansko vplivala na volilno udeležbo. »V raziskavi Centra za politološke raziskave (2003) je 91 odstotkov od tistih anketirancev, ki so se udeležili lokalnih volitev 2002, odgovorilo, da bi se lokalnih volitev udeležili tudi v primeru, če ne bi bilo hkrati predsedniških volitev« (Haček 2004, 31).

Tabela 2.7: Lokalne volitve 22.10. (1. krog) in 12.11. (2. krog) 2006: županske volitve

Občine		Število volilnih upravičencev	Število volilnih udeležencev	Odstotek volilnih udeležencev (%)
NOVA GORICA	1. krog	26.425	15.323	57,99
	2. krog	26.404	14.318	54,23
NOVO MESTO	1. krog	28.312	16.851	59,52
	2. krog	28.332	14.902	52,60
VELENJE	1. krog	27.766	14.856	53,50
	2. krog	27.777	14.103	50,77
DOMŽALE	1. krog	25.716	14.713	57,21
	2. krog	25.742	13.043	50,67
KAMNIK	1. krog	22.299	12.721	57,05
	2. krog	22.313	12.094	54,20

Vir: Statistični urad Republike Slovenije (2010).

Tabela 12.8: Lokalne volitve 22.10. 2006: volitve v občinske svete

Občine	Število volilnih upravičencev	Število volilnih udeležencev	Odstotek volilnih udeležencev (%)
NOVA GORICA	26.425	15.323	57,99
NOVO MESTO	28.312	16.851	59,22
VELENJE	27.766	14.856	53,50
DOMŽALE	25.716	14.713	57,21
KAMNIK	22.299	12.721	57,05

Vir: Statistični urad Republike Slovenije (2010).

Na lokalnih volitvah leta 2006 je že bolj opazen trend zmanjšanja volilne udeležbe. Po pričakovanju je volilna udeležba v primerjavi z lokalnimi volitvami leta 2002 precej padla. Leta 2006 tako beležimo povprečno 55 % udeležbo na lokalnih volitvah. V vseh občinah so imeli drugi krog županskih volitev.

Tabela 12.9: Lokalne volitve 10.10. (1. krog) in 24.10. (2. krog) 2010: županske volitve

Občine		Število volilnih upravičencev	Število volilnih udeležencev	Odstotek volilnih udeležencev (%)
NOVA GORICA	1. krog	26.282	13.211	50,27
	2. krog	26.280	10.678	40,63
NOVO MESTO	1. krog	28.921	15.086	52,16
	2. krog	28.912	12.533	43,35
VELENJE	1. krog	27.629	11.631	42,10
	2. krog	/	/	/
DOMŽALE	1. krog	26.824	12.759	47,57
	2. krog	26.827	11.970	44,62
KAMNIK	1. krog	23.098	12.351	53,47
	2. krog	23.109	11.390	49,29

Vir: Statistični urad Republike Slovenije (2010).

Tabela 12.10: Lokalne volitve 10.10. 2010: volitve v občinske svete

Občine	Število volilnih upravičencev	Število volilnih udeležencev	Odstotek volilnih udeležencev (%)
NOVA GORICA	26.282	13.211	50,27
NOVO MESTO	28.921	15.127	52,30
VELENJE	27.629	11.639	42,13
DOMŽALE	26.824	12.461	47,57
KAMNIK	23.098	12.355	53,49

Vir: Statistični urad Republike Slovenije (2010).

Na lokalnih volitvah leta 2010 je bila v vseh petih občinah, povprečna volilna udeležba 40,55 odstotka, kar je nedvomno najmanjša volilna udeležba na lokalnih volitvah v obravnavanih osmih letih. Drugi krog volitev se je izvajal v vseh občinah razen v Mestni občini Velenje.

Iz statističnih podatkov o lokalnih volitvah in številu registrirani društev v petih obravnavanih občinah bi lahko sklepali, da približno enako število registriranih društev in približno enaka volilna udeležba na lokalnih volitvah sovpadata. Podrobnejši pregled stanja zadnjih lokalnih volitev pa nam pokažeta drugačno sliko.

Tabela 12.11: Lokalne volitve 2010, občine z najvišjo volilno udeležbo

Občine	Odstotek volilnih udeležencev (%) na lokalnih volitvah 2010		Število prebivalcev	Število registriranih društev
	1. krog	2. krog		
HODOŠ	80,76	87,33	315	6
SV. ANDRAŽ V SLOVENSKIH GORICAH	77,54	83,33	1209	/
OSILNICA	80,16	/	403	6
JEZERSKO	78,73	/	666	12
KOBILJE	74,02	/	608	10

Vir: Statistični urad Republike Slovenije (2010), Ministrstvo za notranje zadeve (2010).

Iz tabele je razvidno, da so najvišjo udeležbo na lokalnih volitvah imele majhne, vaške občine z obrobja Slovenije. Občine, ki so dosegle več kot 70 odstotno volilno udeležbo, imajo v povprečju 650 prebivalcev in 7 registriranih društev.

Med prvimi petimi občinami, z najvišjo volilno udeležbo na lokalnih volitvah 2010 je na drugem mestu Občina Sveti Andraž v Slovenskih goricah, ki ima sicer med petimi največ prebivalcev, vendar nobenega registriranega društva. Razlogi za tako visoko udeležbo v teh petih občinah niso znani, lahko pa predvidevamo, da gre za majhne, tesno povezane vaške skupnosti z visoko razvito lokalno identiteto.

Tabela 12.12: Lokalne volitve 2010, občine z najnižjo volilno udeležbo

OBČINE	Odstotek volilnih udeležencev (%) na lokalnih volitvah 2010		Število prebivalcev	Število registriranih društev
	1. krog	2. krog		
JESENICE	33,60	/	21.688	148
POLZELA	38,56	/	5.923	43
ŽALEC	48,45	27,75	21.494	224
BREZOVICA	39,09	/	10.806	88
PODLEHNIK	41,75	/	1891	18

Vir: Statistični urad Republike Slovenije (2010), Ministrstvo za notranje zadeve (2010).

Povprečen odstotek volilnih udeležencev na lokalnih volitvah 2010 v petih občinah z najmanjšo volilno udeležbo je 38,22. To so večje, krajevne občine s povprečno 12.360 prebivalci in 104 registriranimi društvi. Povprečno ima vsaka občina 8,4 društev na tisoč prebivalcev.

Občina z največ registriranimi društvi je Mestna občina Ljubljana, ki ima 3442 registriranih društev, kar je 12 društev na tisoč prebivalcev (Ministrstvo za notranje zadeve 2010).

Upoštevajoč našo hipotezo bi potemtakem morala biti volilna udeležba v Mestni občini Ljubljana najvišja med vsemi občinami, vendar ni tako. Volilna udeležba na lokalnih volitvah 2010 v Mestni občini Ljubljana je bila 44,79 %, kar je nižje od povprečne volilne udeležbe na teh volitvah, ki je znašala 48,81 % (Statistični urad Republike Slovenije 2010).

13 SKLEP

Primarna sfera delovanja vsakega državljana je zagotovo lokalna skupnost oziroma občina, v kateri biva. Sodelovanje v lokalnem javnem življenju pomeni sooblikovanje javnih politik, izgrajevanje in utrjevanje lokalne identitete ter s tem vzpostavljanje socialnega kapitala na lokalni ravni. Tako udeležba na lokalnih volitvah kot tudi vse druge oblike participacije ter seveda bogato društveno delovanje v slovenskih občinah predstavljajo vir mobilizacije socialnega kapitala.

V diplomskem delu smo najprej definirali koncept socialnega kapitala in predstavili vse težave z njegovo konceptualizacijo in merjenjem. Kot smo lahko ugotovili, je merjenje socialnega kapitala izredno zahtevna naloga, saj ni zadostnih objektivnih podatkov, ali pa so le-ti precej subjektivno interpretirani.

Nadalje smo definirali lokalno raven oblasti v Republiki Sloveniji in participacijo, kjer smo se podrobneje ustavili pri lokalnih volitvah. Statistične podatke o le-teh smo nato uporabili tudi pri primerjalni analizi občin v zadnjem delu.

Definirali smo tudi društva in interesna združenja v Republiki Sloveniji ter predstavili njihovo zakonsko ureditev. Po Putnamu (1993) je članstvo v takšnih organizacijah merilo oziroma pokazatelj stopnje socialnega kapitala. V Sloveniji se društva registrirajo na posamezni upravni enoti, register vseh društev pa vodi Ministrstvo za notranje zadeve. Nihče, niti društva sama, nima informacij o številu članov, zato smo kot pokazatelj socialnega kapitala vzeli število društev na tisoč prebivalcev.

V zadnjem delu smo opravili primerjalo analizo med izbranimi občinami. Od leta 2002 do 2010 smo pogledali stanje društev in volilno udeležbo na lokalnih volitvah v petih občinah, in sicer v Mestni občini Nova Gorica, Mestni občini Novo Mesto, Mestni občini Velenje, Občini Kamnik in Občini Domžale. V vseh petih občinah smo dobili podobne rezultate, podobno število društev in podoben odstotek udeležbe na lokalnih volitvah v vseh osmih letih. Podrobneje smo pogledali zadnje lokalne volitve 2010, občine z najvišjo in najnižjo udeležbo, ter število društev. Ugotovili smo, da so imele občine z manjšim številom društev večjo udeležbo na lokalnih volitvah in obratno.

Namen diplomskega dela je bil predstaviti socialni kapital na lokalni ravni in ugotoviti stopnjo le-tega v posameznih slovenskih občinah.

Za globljo analizo socialnega kapitala na občinski ravni bi bila potrebna celovitejša in bolj sistematično opravljena raziskava, vendar so nam obstoječi statistični podatki in ostale empirične raziskave za namen našega dela zadostovali.

Primeri obravnavanih občin nam jasno pokažejo, da društvena dejavnost v občini ni nujno premo sorazmerna z odstotkom volilnih udeležencev na lokalnih volitvah. Predpostavljali smo namreč, da nam število registriranih društev pokaže stopnjo socialnega kapitala v občini, ta pa poveča število volilnih udeležencev na lokalnih volitvah. Pet občin z najvišjim odstotkom volilne udeležbe na lokalnih volitvah 2010 bi tako morale imeti večje število registriranih društev kot občine z nižjo volilno udeležbo. Konkretni primeri pa nam pokažejo obrnjeno sliko, saj imajo občine z visoko volilno udeležbo manj registriranih društev kot občine z nizko volilno udeležbo.

Iz danih razlogov lahko hipotezo, da večje kot je število članov v občinskih društvih, večja je stopnja socialnega kapitala in večja je tudi stopnja participacije na lokalnih volitvah, ovržemo.

Dobljeni rezultati jasno govorijo v prid teorijam, ki pravijo, da na generiranje socialnega kapitala ne vpliva zgolj ena predpostavka, na primer članstvo v društvih, ampak je to seštevek različnih pojavov v družbi. Ob tem velja omeniti tudi institucionalni vidik socialnega kapitala, ki pa smo ga v nalogi namenoma izpustili. Ta pravi, da politične institucije vplivajo na mobilizacijo socialnega kapitala s svojim delovanjem. Predvsem s tem, da so lahko dostopne državljanom in hitro odzivne.

Socialni kapital predstavlja kapital, od katerega imajo lahko koristi vsi, tako državljani kot tudi lokalna ali nacionalna politika. Solidarnost, zaupanje, prostovoljstvo so njegovi temelji, ki jih velja predvsem v današnjih časih, ko govorimo o ekonomski, politični, moralni in družbeni krizi, ponovno obuditi in negovati.

14 LITERATURA

1. Adam, Frane, Matej Makarovič, Borut Rončević in Matevž Tomšič. 2001. *Socio-kulturni dejavniki razvojne uspešnosti, Slovenija v evropski perspektivi*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
2. Adam, Frane in Borut Rončević. 2003. Socialni kapital: opredelitve in raziskovalne strategije. V *Socialni kapital v Sloveniji*, ur. Matej Makarovič, 5-32. Ljubljana: Založba Sophia.
3. Bjørnskov, Chistian in Gerd Tringgaard Svandsen. 2003. *Measuring social capital- Is there a single underlying explanation?* Dostopno prek: http://www.hha.dk/nat/03-5_gts.pdf (26. april 2010).
4. Boix, Charles in Daniel N. Posner. 1998. *Social capital: explaining its origins and effects on government performance. British Journal of Political Science*. Dostopno prek: http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/posner/pdfs/social_cap_explain.pdf (26. april 2010).
5. Brezovšek, Marjan. 1995. Politčna participacija: prispevek k analizi »participativne demokracije«. *Teorija in praksa* 32 (3-4): 199-211.
6. --- 2004a. Proučevanje lokalne demokracije in zaznave Slovencev. V *Lokalna demokracija I.: Analiza lokalnih volitev 2002*, ur. Marjan Brezovšek, Miro Haček in Alenka Krašovec, 9-21. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. --- 2004b. Problem volilne (ne)udeležbe na lokalnih volitvah in volilno ravnanje. V *Lokalna demokracija I.: Analiza lokalnih volitev 2002*, ur. Marjan Brezovšek, Miro Haček in Alenka Krašovec, 36-48. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
8. --- 2005. Pojemovno- teoretični okvir razvoja lokalne demokracije. V *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 5-24. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

9. --- 2007. *Socialni kapital in volitve na lokalni ravni*. Dostopno prek: <http://www.lex-localis.info/Deofault.aspx?Pub=LL> (26. april 2010).
10. --- 2009a. Racionalnost lokalne samouprave in preučevanje lokalne demokracije. V *Lokalna demokracija III Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*, ur. Miro Haček, 7-24. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
11. --- 2009b. Lokalna demokracija in politična participacija: primer Slovenije. V *Lokalna demokracija III Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*, ur. Miro Haček, 25-50. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Milan Zver. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
13. Cohen, Don in Laurence Prusak. 2004. How to invest in Social Capital. V *Creatin Value with Knowledge: Insight from the IBM Institute for Business Value*, ur. Eric Lesser, 13-23. Oxford: Oxford University Press.
14. Coleman, James S. 1988. *Social Capital in the Creation of Human Capital*. Dostopno prek: <http://ecom.tau.ac.il/papers/publicif/Zelter2.pdf> (26. april 2010).
15. Della Porta, Donatella. 2003. *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Založba Sophia.
16. Fink Hafner, Danica. 2001. *Politične stranke*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
17. Fu, Quanhong. 2004. *Trust, social capital and organizational effectiveness*. Dostopno prek: <http://www.iga.vt.edu/papers/ghfumajorpapaer.pdf> (8. april 2010).

18. Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
19. --- 1999. *The Great Disruption: Human nature and The Reconstituion of Human Order*. New York: Touchstone.
20. Grad, Franc. 1998. *Lokalna demokracija (organizacija in volitve)*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
21. Grad, Franc. 1999a. Volilni sistem. V *Državna ureditev Slovenije*, ur. Franc Grad, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan, 263-304. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
22. --- 1999b. Politične stranke. V *Državna ureditev Slovenije*, ur. Franc Grad, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan, 305-317. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
23. --- 2004. *Volitve in volilni sistem*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
24. Haček, Miro. 2004. Lokalne volitve zgolj kot indikator za parlamentarne? V *Lokalna demokracija I.: analiza lokalnih volitev 2002*, ur. Marjan Brezovšek, Miro Haček in Alenka Krašovec, 22-35. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
25. --- 2007. *Lokalne volitve- še vedno drugorazredne volitve?* Dostopno prek: <http://www.lex-localis.info/Default.aspx?Pub-LL> (8. april 2010).
26. ---, Marjan Brezovšek in Irena Bačlija. 2008. *Upravljalna sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
27. Held, David. 1989. *Modeli demokracije*. Ljubljana: Univerzitetna konferenca ZSMS, Knjižnica revolucionarne teorije.

28. Iglič, Hajdeja. 2001. *Socialni kapital, socialna omrežja in politično vedenje: empirična študija*. Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/dr/dr37-38iglic.PDF> (8. april.2010).
29. --- 2004a. Tri ravni socialnega kapitala v Sloveniji. V *S Slovenkami in Slovenci na štiri oči: ob 70- letnici prof. Nika Toša*, ur. Ivan Bernik in Brina Malnar, 155-174. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
30. --- 2004b. *Dejavniki nizke stopnje zaupanja v Sloveniji*. Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/dr/dr46-47Iglic.PDF> (10. april 2010).
31. Ilić, Milena, Janja Povhe, Darja Šter in Tina Žnidaršič. 2004. *Prebivalstvo Slovenije 2002*. Dostopno prek: http://www.stat.si/publikacije/pub_rr816-04.asp?PoglavjeID=11&pognaslov=Podatki%20ob%E8inah (10. december 2010).
32. Ilić, Milena, Katja Kalin, Janja Povhe, Darja Šter in Tina Žnidaršič. 2008. *Prebivalstvo Slovenije 2006*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/doc/pub/05-RR-007-0801.pdf> (10. december 2010).
33. Kanjuo Mrčela, Aleksandra. 2001. Socialni kapital in lastniške strategije v slovenskih podjetjih. V *Uspešna nedozorelost: Socialne institucije in kakovostna proizvodnja v Sloveniji*, ur. Miroslav Stanojević, 162-189. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
34. Kaučič, Igor. 1999a. Načelo ljudske suverenosti. V *Državna ureditev Slovenije*, ur. Franc Grad, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan, 19-26. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
35. --- 1999b. Oblike neposredne demokracije. V *Državna ureditev Slovenije*, ur. France Grad, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan, 237-263. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

36. Kešeljevič, Aleksandar. 2003. *Sodobna opredelitev in merjenje socialnega kapitala*. Dostopno prek: http://www.drustvo-dmrs.si/e_zbornik_prvi/prispevki/14_Keseljevic_Aleksandar.pf (10. april 2010).
37. Kump, Sonja. 2003. Socialni kapital in izobraževanje odraslih. V *Socialni kapital v Sloveniji*, ur. Matej Makarovič, 148-169. Ljubljana: Založba Sophia.
38. Lavtar, Roman. 2007a. *Participacija prebivalcev pri odločanju o javnih zadevah na lokalni ravni v Sloveniji*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
39. --- 2007b. *Sodelovanje prebivalcev v slovenskih občinah (Participacija prebivalcev pri odločanju o javnih zadevah na lokalni ravni v Sloveniji)*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor.
40. Lin, Nan. 2001. *Social capital: theory and research*. Dostopno prek: <http://www.degruyter.com/aldine> (8. april 2010).
41. Lukšič, Igor. 2003. Spremnna beseda: Politika v Sloveniji. V *Temelji politične znanosti*, Donatella della Porta, 250-276. Ljubljana: Založba Sophia.
42. Makarovič, Matej. 2002. Politična participacija v desetletju demokratizacije. V *Demokracija v Sloveniji: prvo desetletje*, ur. Niko Toš in Ivan Bernik. Ljubljana: Založba FDV.
43. --- 2003. Socialni kapital v organizacijah. V *Socialni kapital v Sloveniji*, ur. Matej Makarovič, 80-104. Ljubljana: Založba Sophia.
44. Ministrstvo za notranje zadeve. 2010. *Društva, ustanove, shodi, prireditve*. Dostopno prek: http://mnz.gov.si/si/mnz_za_vas/drustva_usatnove_shodi_prireditve/drustva (8. april 2010).

45. *Pravilnik o podrobnejših pogojih in merilih za pridobitev statusa nevladne organizacije na področju varstva okolja, ki deluje v javnem interesu*. Ur. l. RS 112/2006. Dostopno prek: <http://www.uredni-list.si/1/content?id=76132> (15. september 2010).
46. Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
47. --- 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
48. Ravbar, Marjan in David Bole. 2007. *Geografski vidiki ustvarjalnosti*. Ljubljana: Založba ZRC.
49. Rus, Andrej. 1999. *Social Capital, Corporate governance and Managerial Disrection*. Ljubljana: Znanstvena knjižnica FDV.
50. *Statistični urad Republike Slovenije*. 2010. Dostopno prek: <http://www.stat.si> (10. december 2010).
51. Strmišnik, Igor. 2004. Pokrajine v Sloveniji in Evropska Unija. V *Pokrajina: druga raven lokalne samouprave*, ur. Stane Vlaj, 135-146. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo.
52. Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
53. Tomšič, Matevž. 2003. Politika in socialni kapital. V *Socialni kapital v Sloveniji*, 35-55. Ljubljana: Založba Sophia.
54. Tomšič, Matevž. 2011. Intervju z avtorico. Nova Gorica, 4. februar.

55. Vlaj, Stane. 2006. *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
56. *Zakon o društvih* (ZDru-1). Ur. l. RS 61/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=73792&part=&highlight=ZDru-A> (15. september 2010).
57. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o društvih* (ZDru-1A). Ur. l. RS 58/2009. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=93401&part=&highlight=ZDru-1A> (15. september 2010).
58. *Zakon o društvih (uradno prečiščeno besedilo)* (ZDru-1UPB2). Ur. l. RS 64/2011. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=93401&part=&highlight=ZDru+1> (5. september 2011).
59. Zver, Milan. 2002. *Politična kultura in evropske integracije*. Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/db/pdfs/tip20026zver.pdf> (15. september 2010).
60. Woolcock, Michael in Deepa Narayan. 2000. *Social capital: Implications for development theory, research and policy*. Dostopno prek: <http://rinoan.staff.uns.ac.id/files/2009/12/social-capital-development-theory-research-and-policy.pdf> (15. september 2010).

