

---

Institucionalna in socialna inkongruenca mestne skupnosti

Author(s): Drago KOS

Source: *Urbani Izziv*, No. 16/17, PRENOVA (oktober 1991 / October 1991), pp. 96-99

Published by: Urbanistični inštitut Republike Slovenije

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/44180580>

Accessed: 22-10-2018 08:43 UTC

---

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact [support@jstor.org](mailto:support@jstor.org).

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



This article is licensed under a Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



JSTOR

*Urbanistični inštitut Republike Slovenije* is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Urbani Izziv*

Drago KOS

# Institucionalna in socialna inkongruenca mestne skupnosti

## Statičnost prostorsko socialnih struktur

Osnovno izhodišče pri obravnavi komunalnega sistema je princip prekrivanja: institucionalna prostorska struktura naj bi predstavljala celoto družbenih interakcij v določenem prostoru. Ta teoretična predpostavka v praksi seveda ni v celoti uresničljiva. Vedno prihaja do večjega ali manjšega razkoraka med institucionalno strukturo in celoto družbenih interakcij v določenem prostoru. Vsak formalni sistem ima svojega dvojnika, tj. neformalni sistem, ki je istočasno tudi zunanje okolje formalnega sistema. Med obema nivojema seveda obstaja povezava oz. soodvisnost. To pomeni, da velike razlike med formalnim in neformalnim sistemom povzročajo tudi velike napetosti med obema nivojema. Če uporabimo fizikalno analogijo, bi lahko rekli, da so razlike možne, vendar pa se napetost povečuje z naraščanjem razlik med obema sistemoma.

Na konkretni ravni to pomeni, da naj bi bil npr. komunalni sistem urbanih skupnosti v največji možni meri kongruenten s celoto družbenega življenja v mestu. Velika odstopanja od tega pravila povzročajo blokado in konflikte, kar rezultira v neučinkovitosti konkretne prostorske organiziranosti. S tega izhodišča si lahko pojasnimo mnoge dosedanje reorganizacije "komunalne" strukturiranosti mesta Ljubljane. Stalna reorganizacija prostorske organiziranosti ni značilna zgolj za povojno "revolucionarno" obdobje. Tudi za predvojno Jugoslavijo so značilne mnoge reforme oz. spremembe na tem področju (\*). Pogosto spreminjanje - združevanje ali razdruževanje

prostorsko-političnih enot je seveda mogoče obravnavati le v neposredni povezavi na aktualne politične razmere. Jasno je, da je prostorska upravno-politična organiziranost eden temeljnih vzvodov delovanja vsake konkretne oblasti. Pogosta menjava režimov torej sama po sebi pomeni tudi veliko verjetnost večjih sprememb na tem področju.

Iz prekrivanja formalnega in neformalnega sistema sociološka analiza izpostavlja omejitve pri vsakokratnem spreminjanju prostorsko-politične organiziranosti. S sociološkega vidika (pre)pogosto spreminjanje prostorsko-političnih meja naleti na relativno konstantne omejitve, ki izvirajo iz pogojno rečeno **"statičnosti" prostorsko-socialnih struktur**. Dinamika spreminjanja konkretnih lokalnih skupnosti je omejena fizično, ekonomsko, tj. materialno, zgodovinsko itd. Vsi ti dejavniki povzročajo relativno visoko rezistentnost obstoječih lokalnih skupnosti, ki so lahko v direktnem nasprotju z obstoječo upravno-politično organiziranostjo. Lokalizem kot sinergetski učinek mnogih dejavnikov je močan dejavnik, ki se mu ne more izogniti nobena reorganizacija.

## "Naključnost" posegov

S sociološkega vidika so bile mnoge spremembe v bližnji preteklosti pri nas nedvomno enostranske. Izhajale so iz predpostavke, da lokalna skupnost ni avtonomni element v prostorski organiziranosti in da ga lahko v precejšnji meri ignoriramo. Zaradi tega je nastal velik razkorak med upravno-politično organiziranostjo in tradicionalno oz. zgodovinsko formiranimi lokalnimi skupnostmi. Še vedno obstoječa temeljna družbenopolitična skupnost, tj. občina je konstrukcija, ki se v Sloveniji npr. le redko prekriva z zgodovinsko nastalo lokalno skupnostjo. Še naprej to velja npr. za relativno majhne občine v Zasavju ali pa npr. za občini Piran in Izola na obali. Največja razlika med formalno institucionalno organiziranostjo in prostorsko skupnostjo v sociološkem pomenu pa prihaja pri večjih občinah in pa seveda pri večjih mestih. V prvem je več manjših lokalnih skupnosti umetno oz. nasilno vključeno v širši upravno

politični okvir, v drugem primeru pa gre obratno za umetno delitev neke zgodovinsko nastale skupnosti z javno identiteto.

Ljubljanski primer je dejansko konkretna ilustracija obeh "nasilnih" posegov. Mesto je razdeljeno na občine, tj. na enote brez jasne zgodovinsko oblikovane identitete. Tako opredeljeni predeli mesta seveda tudi niso lokalne skupnosti v sociološkem pomenu. Pravzaprav bi težko našli argumentacijo, zakaj je mesto razdeljeno na pet občin. Najpogosteje navedeni razlog je velikost. Dejansko bi bila enotna mestna občina daleč večja kot vse druge v soseščini, vendar pa tudi obstoječa razdelitev ni preprečila, da npr. občina Center zlasti po ekonomskih kazalcih ne bi bistveno odstopala od povprečja. Po drugi strani pa so mestnim občinam priključeni obsežni periferni ruralni predeli, z mnogimi kraji, ki se v sociološkem smislu bistveno razlikujejo od mestnih skupnosti. Na ta način predstavljajo ljubljanske občine v sociološkem smislu nedvomen paradoks. Težko bi ocenili, kakšne posledice je povzročila konkretna upravno-prostorska organiziranost Ljubljane in okolice. Prav gotovo pa bi le težko našli sociološko argumentacijo za obrambo obstoječe ureditve.

Mesta nasploh in seveda tudi Ljubljana so v asociološkem pogledu posebne skupnosti z oblikovano identiteto, ki jih zaradi velikosti lahko razdelimo npr. v manjše upravne enote, vendar pa je to lahko le tehnično-organizacijska delitev. **V sociološkem smislu pa tako veliko mesto, kot je Ljubljana, prav gotovo tvori celoto, kar pomeni, da so razlike znotraj mesta relativno manjše kot pa razlika med mestom in okolico.** Upravno-tehnični moment, ki večkrat nastopa kot razlog, zaradi katerega je mesto razdeljeno, z razvojem (informacijskih) tehnologij še dodatno izgublja na pomenu. Tehnologija omogoča večjo koncentracijo in istočasno tudi večjo dekoncentracijo. Vse rutinske interakcije, ki jih opravlja določena mestna uprava, so torej v vedno večji meri neodvisne od prostorskega okvira. Povsem drugače pa je seveda z nerutinskimi interakcijami, ki zah-

tevajo dogovorjeno politično usklajevanje, in z interakcijami na osnovi "prostorske sociabilnosti". Ta dva nivoja sta velikokrat pomešana, kar lahko povzroči precejšnje nesporazume.

### Dosedanje raziskovanje upravno-politične organiziranosti mesta

Raziskovanje komunalne dejavnosti pri nas je bilo pred časom precej razvita dejavnost, ki pa se večinoma ni koncentrirala na identifikacijo modela, ki bi v največji možni meri prekrival zgodovinsko oblikovano lokalno skupnost in upravno politično institucionalno organiziranost. Vpliv nekega hipotetičnega idealnega, ideološko močno podprtega medela, je bil tako močan, da je nastalo ogromno literature o jugoslovanskem komunalnem sistemu, katere vloga je bila predvsem iskanje "znanstvene" argumentacije za model, ki je nastal kot bolj ali manj utopična organizacija revolucionarnih ciljev. Zelo skromno pa je bilo raziskovanje socioloških elementov za konstrukcijo konkretnega institucionalnega upravno političnega modela. V ta okvir lahko uvrstimo nekatere javnomnenjske raziskave v Mariboru, ki so bile ena od neposrednih spodbud za reorganizacijo mestnega komunalnega sistema. Tudi v Ljubljani so bile že izvedene podobne raziskave, ki pa so ostale vedno le na "informativni" ravni. Glavno mesto je bilo v tem pogledu iz "razumljivih" razlogov težje osvojljiva "trdnjava".\*\*

### Socialna identiteta mestnih občin

Ljubljanci so predvsem Ljubljanci. Občine kot formalno institucionalno zelo močne entitete niso izoblikovane tudi kot lokalne skupnosti v sociološkem smislu. To je nedvoumno razvidno iz spodaj navedenih stališč. (tabela 1)

Že na tej "metafizični" ravni lahko torej opazimo, da ljubljanske mestne občine niso skupnosti v sociološkem pomenu oz. v smislu, kot so bile normativno zastavljene. Dejansko si verjetno skoraj nihče ne domišlja, da

je mogoče mestne občine obravnavati v tem smislu. Lahko so zgolj ožje upravne enote neke širše entitete, ki ima sociološko jasno izraženo identiteto. Že takoj tukaj bi torej lahko izpeljali sklep, da je obstoječi komunalni sistem v Ljubljani inkongruenten s socialnim sistemom. Konkretno rečeno, mestni občini, kljub vsej institucionalni organiziranosti, manjka eden bistvenih elementov, da se realno konstituira kot skupnost, tj. jasna socialno razpoznavna identiteta. Občine so v zavesti večine Ljubljančanov zgolj abstraktne institucionalno politične organizacije.

### Odnos do sprememb

Vtis, da občine, ki naj bi bile temeljna družbena in politična skupnost, v zavesti prebivalcev dejansko ne delujejo na ta način, potrjuje velik delež tistih vprašanih (več kot četrtina), ki meni, da vprašanje teritorialne razdeljenosti mesta na občine dejansko sploh ni pomembno. (tabela 2)

Ne glede na to, da se s takšnim stališčem ni mogoče strinjati, pa je takšno mnenje potrditelj teze o avtonomnosti mestne lokalne skup-

nosti, ki živi svoje življenje ne glede na morebitno aktualno upravno-politično organiziranost. Skratka na ta način več kot ena četrtina vprašanih kaže določeno stopnjo "ignorance" do formalno institucionalne strukture mesta. Takšno mnenje seveda jemljemo zgolj kot prepričljiv indikator avtonomnosti mestne skupnosti. Velik delež meščanov, ki jih ta nivo organiziranosti mesta ne zanima, si lahko razlagamo tudi s stanjem politične kulture pri nas. Umik iz te sfere je bil za veliko število ljudi najboljša obramba pred iracionalnim in hipertrofičnim političnim sistemom. Zaradi tega neskladnost med formalno institucionalnimi političnimi strukturami in neformalno socialno sfero v najširšem smislu niti ni bila zelo opazna. Dejansko sta obe sferi živeli dokaj avtonomno, ena poleg druge. Le za manjšino, tj. 14 % vprašanih, je upravnoteritorialna razdelitev zelo pomembno vprašanje. V splošnem javnem mnenju normativistična ureditev torej ni najbolj prisotna, kar je ugotovitev, ki ne preseneča. Vprašanje pa je, v kolikšni meri so doganjnja v novejšem času vplivala na ta odnos oz. v kolikšni meri se je tudi ta nivo politične kulture spremenil, tj. razvil. (tabela 3)

Tabela 1

ALI SE VI POČUTITE PREDVSEM LJUBLJANČANA ALI OBČANA SVOJE OBČINE (Šiške, Most, Centra...)?	
- počutim se predvsempripadnika svojega kraja, predela v mestu	23,2
- počutim se predvsem pripadnika svoje občine	10,0
- počutim se predvsem pripadnika mesta, kot Ljubljančan	58,7
- neopredeljen	8,1

Tabela 2

ALI SE VAM ZDI VPRAŠANJE O TEM, KAKO JE OZ. KAKO NAJ BO LJUBLJANA TERITORIALNO RAZDELJENA NA OBČINE, POMEMBNO ALI NE?	
- zelo pomembno	14,0
- pomembno	31,5
- kakor se vzame, ne vem	19,9
- ni pomembno	26,3
- sploh ni pomembno	8,3

Tabela 3

V ZADNJEM ČASU SE PONOVRNO POJAVLJAJO PREDLOGI O REORGANIZACIJI LJUBLJANSKIH OBČIN. SE VAM ZDI SPREMINJANJE SEDANJIH OBČIN IN MESTA SMOTRNO ALI NESMOTRNO?	
- je smotrno	46,0
- ni smotrno	28,8
- ne vem, neopredeljen	25,3



Dokaj velika relativna večina podpira reforme na tem področju. Delež vprašanih, ki menijo, da je način upravnopolitične organiziranosti mesta pomembno vprašanje, se skoraj v celoti ujema s številom tistih, ki menijo, da je spreminjanje sedanjih občin smotno delovanje. To so seveda dokaj logične povezave. Tisti, ki kritično razmišljajo o dosednji organiziranosti, so logično tudi najbolj naklonjeni spremembam na tem področju. Znova pa je nekoliko presenetljiv visok delež "opozicije".\*\*\*

Če dobljene ugotovitve obravnavamo kot indikator "reformističnega potenciala" med mestnim prebivalstvom, je možno ugotoviti, da so stališča, ki podpirajo spremembe, v relativni višini. Vendar pa ne bi bilo smotno zanemariti tudi relativno visokega deleža pasivnih opazovalcev in približno enakega deleža nasprotnikov ponovnega spreminjanja obstoječega stanja. Ker je javno mnenje dokaj dinamična kategorija, so možne tudi hitre spremembe, predvsem če se aktivira dosedaj pasivnejši del mestne populacije. V precejšnji meri je ta možnost odvisna tudi od aktualne klime v mestu, tj. od potez aktualne mestne oblasti. V času po volitvah centralna mestna oblast še ni dokazala, da obvladuje politični prostor v tolikšni meri, da bi bila sposobna izvesti radikalnejšo upravnoteritorialno reorganizacijo. Prav nasprotno, mnoge konkretne poteze so pokazale veliko stopnjo ustvarjanja konfliktnosti, tudi pri reševanju relativno enostavnih problemov.

### (Ne)koristnost sprememb

Upravno-prostorske ureditve mesta ni mogoče skrajšati zgolj na tehnično organizacijsko plat. Politična dimenzija je s tem neposredno povezana, zaradi česar tudi reorganizacija ne bo zgolj "organizacijsko" vprašanje. Na občini javnomnenski ravni pa je seveda težko ločevati ti dve dimenziji. Z vprašanji smo poizkušali zajeti predvsem pragmatično raven, tj. odnos do obstoječe komunalne organiziranosti skozi prizmo "koristnosti", kot jo dojemata konkretni meščani. (tabela 4)

Relativno večinsko je mnenje, da bi "občani" z združitvijo mestnih občin

pridobili. Vendar pa je očitno, da je ta tema že nekoliko preabstraktna za občane javno mnenje. Tako si lahko razlagamo številne neodločene in tiste, ki vidijo v združitvi tako dobre kot tudi slabe strani. Nezanemarljiva pa je tudi skupina, ki je prepričana, da združitev ne bi bila v interesu občanov. Pri podrobnejši opredelitvi (ne)koristnosti razdeljenosti mesta na pet občin sta na prvem mestu dve "nasprotujoči" si izbiri. Obstoječa organiziranost naj bi najbolj koristila

politikom, omogočala naj bi tudi boljšo dostopnost upravnih služb. Prva modaliteta spada nedvomno v klasičen register kritik političnega sistema in politikov. V tem okviru je razvejan oz. "diferenciran" komunalni sistem neustrezen, ker predpostavlja veliko število bolj ali manj "zajedalskih" politikov. Sistem, ki koristi zgolj politikom, seveda nikakor ne more biti dober. Nasprotno pa je sistem, ki omogoča "lažjo dostopnost" z vidika javnosti, nedvomno

Tabela 4

ALI MENITE, DA BI OBČANI VAŠE OBČINE KAJ IZGUBILI ALI PRIDOBILI, ČE BI SEDANJH PET LJUBLJANSKIH OBČIN ZDRUŽILI V ENO SAMO?	
- bi izgubili	17,1
- bi pridobili	32,6
- oboje, niti eno niti drugo	26,7
- ne vem, neodločen	23,6

Tabela 5

OCENITE, V KOLIKŠNI MERI RAZDELITEV LJUBLJANE NA PET OBČIN KORISTI OZ. ŠKODUJE:						
	zelo koristi	koristi	ne koristi	škoduje	zelo škoduje	ne vem neodl.
razvoju ljubljanskega gospodarstva	4,7	22,8	24,0	17,9	4,0	26,5
razvoju šolstva, zdravstva, kulture	4,2	24,6	24,2	20,0	4,4	22,6
lokalnim politikom	14,2	31,5	14,4	9,0	3,3	27,6
prebivalcem ožjega mestnega območja	3,2	27,8	24,0	11,2	2,1	31,8
prebivalcem okoliških, primestnih krajev	2,8	24,2	26,3	13,1	3,2	30,4
razvoju celotne regije	3,7	24,7	24,0	17,2	3,3	27,1
prebivalcem moje občine	4,5	29,0	24,4	12,3	2,9	26,9
razvoju Ljubljane kot univerzitetnega mesta in mesta znanosti	5,1	21,2	24,0	15,9	6,2	27,7
dostopnosti upravnih služb občanom	7,9	30,8	18,6	11,0	4,0	27,7

Tabela 6

NAVEDLI VAM BOMO NEKAJ VARIANT PREOBLIKOVANJA LJUBLJANSKIH OBČIN, VI PA NAM POVEJTE, ZA KATERO BI SE VI ODLOČILI?	
- odpraviti bi bilo potrebno vseh pet občin in jih ponovno združiti v eno samo ljubljansko občino	28,1
- občina Center in mestni predeli preostalih občin naj se združijo v eno občino, kraji iz okolice pa naj oblikujejo svoje občine	21,1
- vse sedanje občine naj ostanejo, le več pristojnosti naj se prenese na Skupščino mesta Ljubljane	20,4
- ostane naj tako kot je	21,2
- kaj drugega	1,0
- ne vem, neodločen	8,1

dober. Tako smo prišli do ambivalentnega rezultata. (tabela 5)

Poudariti pa je treba, da združevanje občin ni nujno povezano tudi z zmanjšano dostopnostjo upravnih služb občanom. Tu sta pomešana dva principa. Neka upravna enota je lahko centralizirana, pa kljub temu prostorsko decentralizirana, tj. dostopna. Ta tehnično-organizacijski princip je z razvojem informacijskih tehnologij vedno lažje zagotoviti.

### Možne variante organiziranosti mesta

Glede osnovne smeri spreminjanja obstoječega komunalnega sistema ni nobenega dvoma. Le dobra petina vprašanih se zavzema za obstoječe stanje, ostali z izjemo neopredeljenih pa podpirajo eno od oblik večje centralizacije mesta. (tabela 6)

Najmočnejši so prav dosledni "centralisti" tj. tisti, ki se zavzemajo za združitev vseh petih občin v eno samo mestno občino.

Nekoliko manj podpore je dobila varianta, ki predvideva združitev zgolj mestnih predelov. Periferija naj potemtakem ne bi bila upravno-politično neposredno povezana z mestom. Skoraj povsem enako število vprašanih se zavzema za previdnejše združevanje, ki ne bi odpravilo obstoječe občinske pentagonale v mestu. Centralni mestni nivo naj bi okrpili le z več pristojnostmi.

Nekoliko presenetljiva in z zgoraj predstavljenimi stališči nekonsistentna je ugotovitev, da relativna večina Ljubljancev ne nasprotuje temu, da so obsežni nemestni (neurbani) predeli upravno politično pridruženi mestu. Ta rešitev se jim zdi celo posrečena povezava mesta in zaledja. Tu je potrebno spomniti, da v anketi niso bili zajeti prebivalci teh predelov, tako da analizirana stališča predstavljajo zgolj mnenje "meščanov". Nedvomno pa bi bilo zelo relevantno pridobiti tudi stališča mnogih perifernih krajev, predvsem tistih, ki že po sedaj veljavnih kriterijih izpolnjujejo pogoje za formiranje lastne samostojne občine. (tabela 7)

Kljub temu da Ljubljanci direktno ne nasprotujejo upravno teritorialni povezavi mesta in podeželja, pa tudi ne nasprotujejo temu, da bi posamezna satelitska naselja ne mogla postati samostojne občine. Medvode se zdijo absolutni večini vprašanih primeren sedež samostojne občine. Tudi občinski "separatizem" je torej povsem legitimna opcija. (tabela 8)

### Sklep

Na osnovi zgoraj predstavljenih stališč reprezentativne populacije Ljubljancev lahko povzamemo naslednje generalne zaključke.

a) V javnomnenjski zavesti ljubljanske občine niso dobile prav močnega poudarka, kar lahko interpretiramo z inkongruenco institucionalne in socialne strukturiranosti. Mesto kljub drugim institucionalnim rešitvam socialno še vedno funkcionira kot enotna skupnost. Mestne občine so torej s tega vidika zgolj umetne upravne enote, njihova morebitna ukinitvev oz. transformacija v sociološkem smislu ne bo povzročila večjih težav. Formalna institucionalna organiziranost mesta ima torej v javnomnenjski zavesti relativno majhno težo. Z vidika

usklajevanja formalno institucionalne organiziranosti in socialne strukturiranosti mesta je reorganizacija komunalnega sistema nedvomno ustrezen ukrep. Vse to pa seveda ne pomeni, da reorganizacija ne bi bila (zelo) težka naloga.

b) Smer reorganizacije je prav tako dokaj jasna. Večinsko javno mnenje je naklonjeno poenotenju oz. združevanju občin v enotno mestno občino. Takšno usmeritev podpirajo tudi povsem pragmatični motivi. Večina je prepričana, da bi bila zdržitev funkcionalno koristna za delovanje mesta oz. življenje v njem. Odprto ostaja vprašanje konkretnih institucionalno-organizacijskih rešitev. Na osnovi ugotovljenih stališč so dokaj enokovredne tri opcije: a) popolna ukinitvev obstoječih petih občin in združitev v eno samo občino; b) ločitev primestnih in ruralnih predelov ter formiranje tako zožene mestne občine in c) ohranitev obstoječih občin, vendar pa okrepitev kompetenc mestnega nivoja.

mag. Drago Kos, dipl. soc., Fakulteta za sociologijo, politične vede in novinarstvo, Ljubljana.

Tabela 7

LJUBLJANSKE OBČINE VKLJUČUJEJO TUDI PRECEJ OBSEŽNE NEMESTNE PREDELE (PREDVSEM VIČ-RUDNIK, ŠIŠKA, MOSTE). KAJ VI KOT LJUBLJANČAN MENITE O TEM?	
- to ni dobro, problemi podeželja so povsem drugačni kot mestni	38,3
- takšna družbeno teritorialna organiziranost ne vpliva na mestno problematiko	6,9
- dobro je, da je mesto tako neposredno povezano s svojim zaledjem	41,3
- ne vem, neodločen	13,3

Tabela 8

OBČINA ŠIŠKA VKLJUČUJE TUDI RELATIVNO VELIKE IN GOSPODARSKO MOČNE MEDVODE, KI BI PO MNENJU NEKATERIH BILE LAHKO SAMOSTOJNA OBČINA. KAKŠNO JE VAŠE MNENJE?	
- mislim, da bi bile Medvode lahko samostojna občina	58,1
- mislim, da to ne bi bilo dobro	19,5
- ne vem, neodločen	22,3

