



Univerza v Ljubljani
Fakulteta za družbene vede

LOKALNA DEMOKRACIJA V SLOVENIJI: ZNAČILNOSTI LOKALNIH VOLITEV 2018

urednica Simona Kukovič

Ljubljana, 2019

LOKALNA DEMOKRACIJA V SLOVENIJI: ZNAČILNOSTI LOKALNIH VOLITEV 2018

Knjižna zbirka Politične institucije in procesi
Urednik knjižne zbirke: prof. dr. Bogomil Ferfila

Izdajatelj Fakulteta za družbene vede
Za založbo Hermina Krajnc

Copyright © po delih in v celoti FDV 2019, Ljubljana.
Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.
Vse pravice pridržane.

Recenzenta: red. prof. dr. Bogomil Ferfila in izr. prof. dr. Boštjan Udovič
Jezikovni pregled: KAlekta
Naslovnica: Darinka Knapič
Tisk: Cicero d. o . o.

Naklada 100 izvodov

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

324:352(497.4)

LOKALNA demokracija v Sloveniji : značilnosti lokalnih volitev 2018 / urednica
Simona Kukovič. - Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2019. - (Knjižna zbirka
Politične institucije in procesi)

ISBN 978-961-235-883-9
1. Kukovič, Simona
COBISS.SI-ID 299883520

Kazalo

UVODNA MISEL (Simona Kukovič)	7
Poglavje 1 URESNIČEVANJE PASIVNE VOLILNE PRAVICE NA SLOVENSKIH LOKALNIH VOLITVAH (Miro Haček)	11
Poglavje 2 LOKALNE VOLITVE 2018: REFLEKSIJA IN/ALI AVTONOMIJA (Marjan Brezovšek)	33
Poglavje 3 BIO-PSIHO-SOCIALNI POGLED NA LOKALNE VOLITVE 2018 (Sebastjan Jeretič)	53
Poglavje 4 FENOMEN PONOVRNE IZVOLJIVOSTI: NEKDANJI-SEDANJI ŽUPANI (Simona Kukovič)	79
Poglavje 5 ŽENSKE V IGRI ZA PRESTOL (Simona Kukovič)	105
Poglavje 6 KDO JE TOREJ ZMAGOVALEC LOKALNIH VOLITEV? (Miro Haček)	137

Uvodna misel

Lokalna samouprava je postala središče demokratičnega političnega razvoja, saj omogoča lokalno samoodločbo namesto usmerjanja z vertikalno višjih ravni ter hkrati osvobaja lokalno raven od centralne (državne) oblasti. Vprašanje lokalne demokracije je postalo ključno zlasti v novih demokracijah, kjer so nacionalne institucije vzpostavljene na šibki tradiciji lokalne avtonomije, kar (lahko) predstavlja hibo v razvoju teh držav. Izhodišče lokalne demokracije najdemo v Evropski listini o lokalni samoupravi, ki poudarja, da je lokalna oblast eden od glavnih izvorov katere koli demokratične ureditve ter da je pomembno demokratično načelo, ki velja v vseh državah, pravica državljanov sodelovati pri vodenju javnih zadev. Tako ima lokalna demokracija pozitivno konotacijo, saj zagotavlja državljanom neposreden stik, udeležbo in nadzor nad odločevalskimi procesi in vplivi teh odločitev v njihovem življenjskem okolju.

Pri odločanju na lokalni ravni oblasti je predstavniška demokracija temelj političnega sistema in prevladujoča oblika demokracije.¹ Sama participacija državljanov se prvenstveno nanaša na njihovo pravico, da izvolijo svoje predstavnike, ki potem sprejemajo politične odločitve zanje in jim omogočajo politično delovanje in odločanje. Volitve v

1 Poleg predstavniške demokracije poznamo še participativno demokracijo ter dve novejši obliki, in sicer omrežno ter uporabniško demokracijo.

predstavniška telesa in druge organe lokalne samouprave so postale temeljno demokratično orodje in hkrati eno najpomembnejših zunanjih znamenj demokracije v določeni državi. Čeprav se lokalne volitve izvajajo na manjšem teritoriju, v bistveno manjši skupnosti in imajo drugačno naravo, so po vlogi in pomenu popolnoma ekvivalentne nacionalnim volitvam. Lokalne volitve namreč predstavljajo najpomembnejši vpliv prebivalcev lokalne skupnosti na delovanje lokalne samouprave in so kot take bistvena prvina lokalne demokracije. Pri tem je potrebno poudariti, da gre pri lokalnih volitvah za več vzporednih volitev v različne lokalne predstavniške organe v posamezni občini ter za volitve ključnega izvršilnega organa občine, to je župana.

Pri lokalnih volitvah je volilno telo razdeljeno na toliko volilnih teles, kolikor je lokalnih skupnosti, pri čemer ima vsaka lokalna skupnost svoje značilnosti, ki jih kandidati za lokalne politične funkcije (bolj ali manj uspešno) vnašajo v svoje (pred)volilne programe in kampanje. Lokalne volitve so tako primarno namenjene oblikovanju organov lokalne oblasti tiste lokalne skupnosti, v kateri se odvijajo; izpostavljanje ključnih vprašanj, ki se nanašajo na življenje v določeni lokalni skupnosti, pa je zato logična izbira. Ker gre običajno za vprašanja lokalnega pomena, za katera je značilno, da so v manjši meri odvisna od političnih stališč in pogledov, sta vloga in pomen političnih strank pri lokalnih volitvah tradicionalno manjši kot pri parlamentarnih volitvah, zato pa v ospredje prihajajo posamezniki in njihove osebne karakteristike. Volivci na lokalnih volitvah (zlasti pri izbiri župana) volijo na podlagi kriterijev, ki niso povezani z njegovimi osebnimi prepričanji ali ideologijo politične opcije, temveč se ocenjuje kandidatova osebna prepoznavnost, (z)možnost in učinkovitost dobrega vodenja, ki pelje lokalno skupnost v razvoj. Bolj kot kadar koli prej danes lokalna raven potrebuje odzivne, odgovorne, močne in tudi kreativne vodje, ki so kos nenehnim izzivom dinamičnega okolja ter (pre)večkrat tudi zahtevam in pritiskom nacionalnega in/ali transnacionalnega ešalona. Ravno iz tega razloga lokalne volitve niso in ne morejo biti objektivni indikator politične klime na nacionalni ravni oblasti, saj smo (zlasti v zadnjih letih) priča pojavom, ko neka politična stranka, ki je na državni ravni

relativno uspešna ali celo del vladne koalicije, na lokalni ravni ne dobi zavidanja vrednega deleža glasov, ali obratno.

Zbornik »Lokalna demokracija v Sloveniji: značilnosti lokalnih volitev 2018« predstavlja skupek šestih prispevkov, ki z različnih teoretskih in aplikativnih perspektiv obravnavajo lokalno demokracijo; središče analize so nedavne lokalne volitve. Avtorji s(m)o analizirali različne aspekte lokalne demokracije, in sicer od uresničevanja pasivne volilne pravice na lokalnih volitvah, glasovanja, participacije in volilne udeležbe, pa vse do modernejšega bio-psiho-socialnega pogleda na lokalne volitve. Pri tem pa nis(m)o izpustili niti analize volilnih rezultatov, tako z vidika fenomena ponovne izvoljivosti kot tudi z vidika udejstvovanja žensk v lokalnih organih, poiskali pa s(m)o tudi odgovor(e) na vprašanje, kdo je pravzaprav zmagovalec lokalnih volitev.

Glede na aktualno politično dogajanje, kjer se odvija razprava o prihodnji vlogi lokalne samouprave v slovenskem političnem sistemu, je zbornik orodje, ki omogoča strokovne in empirične utemeljitve razumevanja različnih pristopov k utrjevanju lokalne demokracije; aktualnost zbornika predstavlja analiza zadnjih lokalnih volitev 2018 ter proučevanje lokalnih volitev v okviru večdimenzionalnega povezovanja teorije, procesov ter (večletne) prakse. Avtorji prispevkov zbornika se – vsak na svoj način – ukvarjajo/mo s spodbujanjem lokalne demokracije in želijo/mo s svojimi analizami približati uvid, pomen, vlogo in trende lokalnih volitev tako akterjem, ki krojijo dinamiko lokalne demokracije, kot tudi širšemu krogu zainteresirane javnosti.

Prijetno branje.

doc. dr. Simona Kukovič

Poglavje 1

Uresničevanje pasivne volilne pravice na slovenskih lokalnih volitvah

Miro HAČEK*

Pasivna volilna pravica – pravica kandidirati in biti izvoljen v predstavniško telo – je ena osnovnih političnih pravic vsakega državljana. V sklopu te pravice predstavlja imenovanje enega ali več kandidatov enega ključnih intervalov v postopku predlaganja in selekcioniranja osebnosti za izbiro v različna predstavniška telesa, vključno s predstavniškimi telesi, ki delujejo v okviru lokalne samouprave. Kot segment volilnega telesa, ki predstavlja zbir načel in principov, pravic in obveznosti, s katerimi je državljanom zagotovljeno sodelovanje pri volitvah njihovih predstavnikov, sistem in proces kandidiranja »deli usodo« ne samo volilnega sistema in procesa, ampak tudi splošnega in lokalnega političnega sistema in procesa. Nesporazume okrog značaja, vloge in funkcije sistema in procesa kandidiranja povzročajo zlasti nenatančno razlikovanje medsebojnih odnosov angažiranih volilnih političnih subjektov. Zapletenost in protislovnost kandidacijskega sistema in procesa sta tudi na lokalni ravni vsestranski izziv za

* Dr. Miro Haček je redni profesor na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

družboslovno raziskovanje. V prispevku bomo s pomočjo primerjalne analize objektivnih podatkov iz lokalnih volitev v obdobju od 2002 do 2018 pojasnjevali postopek in proces kandidiranja na lokalni ravni ter ugotavljali pomen le-tega za zrelost slovenske lokalne demokracije.

Vloga in pomen kandidiranja v volilnem sistemu na lokalni ravni

Obravnava vprašanj sistema in procesa kandidiranja pri izbiri predstavnikov na lokalni ravni ima poseben pomen glede na vlogo organov lokalne samouprave za demokratično konstituiranje in delovanje političnega sistema. Prav v fazi kandidiranja se vzpostavljajo optimalni pogoji verodostojne verifikacije demokratičnih načel in vrednot. Lokalne oblasti morajo kot demokratične ustanove svoje dejavnosti zasnovati na upoštevanju temeljnih družbenih vrednot. Glavni merili sta transparentnost in odprtost procesov političnega, volilnega in kandidacijskega odločanja v lokalni skupnosti. Razmerje med volivci, kandidati in predstavniki predstavlja enega od bistvenih elementov lokalne oblasti, ki vpliva zlasti na politično kakovost lokalne oblasti (Brezovšek in Haček 2004, 50).

Lokalne volitve so pomemben del lokalne samouprave in so kot take izraz ljudske suverenosti ter pogoj za demokratično oblikovanje organov lokalne samouprave. Čeprav obstaja splošno soglasje, da volilni sistem predstavlja enega od ključnih sredstev za uveljavitev vladajočih vrednot, kot tudi da se najpomembnejši problemi volilnosti ne izčrpajo v normativnih vidikih, pa vendarle ni popolnega soglasja pri obravnavi njegove osnovne in po mišljenju večine avtorjev tudi bistvene faze, to je kandidiranja. Zaradi natančnejše razmejitve in specificiranja sistema in procesa kandidiranja v odnosu do volilnega sistema ter procesa lahko rečemo, da obstaja obsežnejša identiteta v njihovih funkcionalnih vidikih kot pa v njihovih institucionalnih vidikih. Če izločimo samo dejanje glasovanja, potem lahko med volilnim procesom in procesom

kandidiranja skoraj postavimo enačaj, kajti predhodne aktivnosti v volilnem procesu niso strogo ločene in neodvisne od procesov kandidiranja v ožjem smislu. Po drugi strani pa volilni sistem po svoji opredelitvi zajema znatno širši krog vprašanj in problemov, ki so povezani predvsem s pogoji delovanja navzočih subjektov in njihovih institucij glede na sistem kandidiranja.

Tako kot volilni sistem torej ne predstavlja subsidiarnega dela in izključnega instrumenta političnega sistema, tako tudi sistema kandidiranja ne smemo obravnavati kot subsidiarnega dela in izključne instrumentalne oblike (sredstva) volilnega sistema. Po predpostavki sistem in proces kandidiranja lahko zadosti svoji temeljni funkciji oblikovanja lokalne skupnosti (oblasti) na demokratični podlagi, samo kolikor se dosledno razvija predstavniški sistem na lokalni ravni v svoji celovitosti, v kolikor v teh »mikroskupnostih« delujejo oblike neposredne demokracije in v kolikor stranke ne »uzurpirajo« tega prostora v celoti. Volivec s sodelovanjem v volilnih in kandidacijskih postopkih in procesih izraža svojo pripadnost lokalni skupnosti, izraža zanimanje za problematiko v njej in tako aktivno sodeluje pri delovanju lokalne skupnosti. Nujen in zadosten pogoj demokratičnega delovanja postopkov in procesov kandidiranja predstavljajo pravice, svoboščine in odgovornosti osnovnih subjektov, ki so angažirani v tem procesu. Za razumevanje globalne funkcije in pomena kandidiranja je nujno poznati normativno utemeljenost vseh pomembnejših subjektov v postopku kandidiranja, po drugi strani pa tudi učinke njegove dejanske funkcionalnosti. Pri ocenjevanju kandidiranja bodo uporabljeni tako objektivni podatki kot tudi subjektivna stališča volivcev o tem procesu in postopku.

Normativne determinante procesov kandidiranja na lokalni ravni

Normativno podlago kandidacijskega postopka za volitve članov občinskih (mestnih) svetov predstavlja osmo poglavja Zakona o lokalnih

volitvah (2007), ki v svojem prvem delu (a) (48. do 64. člen) govori o kandidacijskem postopku za večinske volitve. Kandidate za člane občinskega sveta, ki se volijo po večinskem načelu, določijo politične stranke v občini in volivci v volilni enoti. Kandidate za člane občinskega sveta, predstavnike italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti, določijo volivci (pripadniki narodne skupnosti) v občini s podpisi; zbrati morajo najmanj 15 volivcev. Kandidate za člane občinskega sveta – predstavnike romske skupnosti – določijo volivci (pripadniki romske skupnosti) v občini, in sicer s podpisi najmanj 15 volivcev ali organ društvene organizacije Romov v občini. Vsaka politična stranka v občini lahko določi kandidate za člane občinskega sveta v vsaki volilni enoti. V posamezni volilni enoti lahko določi največ toliko kandidatov, kolikor članov občinskega sveta se voli v volilni enoti. Politična stranka določi kandidate po postopku, določenem z njenimi pravili. Pri določanju kandidatov smejo sodelovati samo člani stranke, ki imajo volilno pravico in stalno prebivališče v občini. Kandidate določijo s tajnim glasovanjem. Volivci določajo kandidate s podpisovanjem. Kandidate za člane občinskega sveta v posamezni volilni enoti lahko določi s podpisovanjem skupina najmanj 15 volivcev, ki imajo stalno prebivališče v volilni enoti. Vsaka skupina volivcev iz prejšnjega člena lahko v posamezni volilni enoti določi največ toliko kandidatov, kolikor članov občinskega sveta se voli v volilni enoti. Vsaka od navedenih skupin volivcev lahko v posamezni volilni enoti določi največ toliko kandidatov, kolikor članov občinskega sveta se voli v tej volilni enoti.

Pri kandidacijskem postopku je potrebno upoštevati, da ima vsak državljan Evropske unije pravico, da v državi članici, v kateri prebiva, pod enakimi pogoji kakor državljani te države na občinskih volitvah voli in je voljen (Listina EU o temeljnih pravicah 2010, 40. člen). Kandidate za člane občinskega sveta v posamezni volilni enoti lahko določi s podpisovanjem skupina volivcev, ki imajo v volilni enoti stalno prebivališče, če so volivci državljani druge države članice Evropske unije, ki nimajo prijavljenega stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji, pa začasno prebivališče. Potrebno število podpisov je najmanj en odstotek od števila volivcev v volilni enoti na dan razpisa volitev, vendar ne manj kot 30 in ne več kot 1000 podpisov. Če se v času do razpisa rednih volitev

območje občine spremeni, če se območje občine razdeli na več volilnih enot ali pa se spremeni območje volilnih enot, določi potrebno število podpisov občinska volilna komisija.

V drugem delu osmega poglavja (b) govori Zakon o lokalnih volitvah (2007, 65. do 68. člen) o kandidacijskem postopku za proporcionalne volitve. Liste kandidatov za člane občinskega sveta, ki se volijo po proporcionalnem načelu, določijo politične stranke v občini in volivci v volilni enoti. Na listi kandidatov je lahko največ toliko kandidatov, kolikor članov občinskega sveta se voli v volilni enoti. Vsaka politična stranka v občini lahko določi po eno listo kandidatov v vsaki volilni enoti. Listo kandidatov v volilni enoti lahko določi s podpisovanjem skupina volivcev, ki imajo v volilni enoti stalno prebivališče, če so volivci državljani druge države članice Evropske unije, ki nimajo prijavljenega stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji, pa začasno prebivališče. Potrebno število podpisov je najmanj en odstotek od števila volivcev v volilni enoti na dan razpisa volitev, vendar ne manj kot 30 in ne več kot 1000 podpisov. Če se v času do razpisa rednih volitev območje občine spremeni, če se območje občine razdeli na več volilnih enot ali pa se spremeni območje volilnih enot, določi potrebno število podpisov občinska volilna komisija. Vsaka skupina volivcev lahko določi le eno listo kandidatov.

V tretjem delu osmega poglavja (c) navaja Zakon o lokalnih volitvah (2007, 68.a do 73. člen) skupne določbe o kandidiranju za člane občinskih oziroma mestnih svetov in pravi, da mora imeti kandidat v volilni enoti, v kateri kandidira za člana občinskega sveta, stalno prebivališče, če je kandidat državljan druge države članice Evropske unije, ki nima prijavljenega stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji, pa začasno prebivališče. Vsakdo lahko kandidira samo v eni volilni enoti in samo na eni listi kandidatov. Za vsako kandidaturo je potrebno pisno soglasje kandidata. Soglasje kandidata je nepreklicno. Politična stranka ali volivci, ki v volilni enoti določijo več kot enega kandidata za člana občinskega sveta, morajo določiti kandidate oziroma kandidatne liste tako, da pripada vsakemu od obeh spolov najmanj 40 odstotkov kandidatur oziroma mest na kandidatni listi ter svoje kandidate oziroma kandidate na prvi polovici kandidatne liste razporedi izmenično po spolu; to pa ne velja za kandidatne

liste, na katerih so uvrščeni trije kandidati oziroma kandidatke. V tem primeru mora biti na kandidatni listi, na katero so uvrščeni trije kandidati oziroma kandidatke, najmanj en predstavnik vsakega od spolov. Vsak volivec lahko da podporo s podpisom samo enemu predlogu kandidatov, ki se volijo po večinskem načelu, ali samo eni listi kandidatov.

Kandidatura oziroma lista kandidatov mora vsebovati oznako volilne enote, ime predlagatelja, ime liste kandidatov, osebne podatke kandidatov (ime, priimek, rojstni podatki, stopnja izobrazbe, naziv izobrazbe, strokovni ali znanstveni naslov in delo, ki ga kandidat opravlja, naslov stalnega prebivališča oziroma začasnega prebivališča, če je državlján druge države članice Evropske unije in nima prijavljenega stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji, ime in priimek ter naslov stalnega prebivališča predstavnika kandidature oziroma liste kandidatov, če je državlján druge države članice Evropske unije, ki nima prijavljenega stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji, pa naslov začasnega prebivališča). Kandidaturi oziroma listi kandidatov morajo biti priložena pisna soglasja kandidatov in z Zakonom o lokalnih volitvah (2007) določeno najmanjše število podpisov volivcev na predpisanih obrazcih. Kandidaturi oziroma listi kandidatov, ki jo vloži politična stranka, morajo biti priložena tudi pravila politične stranke o določanju kandidatov oziroma list kandidatov in zapisnik o določitvi kandidatov oziroma list kandidatov. Če je predlagatelj kandidature oziroma liste kandidatov skupina volivcev, se kot ime predlagatelja navede ime in priimek enega izmed teh volivcev z dodatkom »in skupina volivcev«. Ime predlagatelja se šteje tudi za ime liste, če volivci niso določili drugega imena liste.

Kandidature oziroma liste kandidatov se predložijo občinski volilni komisiji najpozneje petindvajseti dan pred dnem glasovanja do 19. ure. Glede postopka potrjevanja kandidatur oziroma list kandidatov, določanja seznamov potrjenih kandidatur oziroma list kandidatov in njihove objave se smiselno uporabljajo določbe zakona o volitvah v državni zbor (Zakon o lokalnih volitvah 2007, 74. člen).

Normativno podlago kandidacijskega postopka za županske volitve predstavlja tretji del Zakona o lokalnih volitvah (2007, 103. do 108.

člen). Pravico voliti župana ima vsak občan, ki ima volilno pravico pri volitvah v občinski svet. Pravico biti voljen za župana ima vsak državljani Republike Slovenije, ki je na dan glasovanja dopolnil 18 let in mu ni odvzeta poslovna sposobnost. Redne volitve županov se opravijo hkrati z rednimi volitvami v občinske svete in jih razpiše predsednik Državnega zbora Republike Slovenije. Nadomestne volitve župana se opravijo, če županu preneha mandat pred potekom mandatne dobe. Nadomestne volitve župana razpiše občinska volilna komisija. Glede določanja kandidatov za župana veljajo smiselno določbe Zakona o lokalnih volitvah (2007) o kandidiranju za večinske volitve v občinski svet. Kadar določa kandidata za župana skupina volivcev, je potrebno število podpisov najmanj dva odstotka od števila volivcev v občini, ki so glasovali v prvem krogu na zadnjih rednih volitvah za župana, vendar ne manj kot 15 in ne več kot 2500 podpisov.¹

Za župana je izvoljen kandidat, ki je dobil večino veljavnih glasov. Če noben kandidat ni dobil večine glasov, se opravi drugi krog volitev med kandidatom, ki sta dobila največ glasov. Če je več kandidatov dobilo enako najvišje število glasov ali če je dvoje ali več kandidatov dobilo enako drugo najvišje število glasov, se izbira kandidatov za drugi krog volitev določi z žrebom. Na glasovnici sta kandidata navedena po vrstnem redu glede na število dobljenih glasov v prvem krogu volitev. Če je število dobljenih glasov enako, se vrstni red določi z žrebom. Drugi krog rednih volitev razpiše Državna volilna komisija, drugi krog vseh preostalih volitev pa občinska volilna komisija. Drugi krog volitev se opravi 14 dni po prvem krogu volitev. Glede vprašanj, ki v delu Zakona o lokalnih volitvah (2007), ki ureja volitve županov, niso posebej urejena, se smiselno uporabljajo določbe navedenega zakona o volitvah v občinske svete.

1 Pred novelizacijo Zakona o lokalnih volitvah v letu 2007 je glede kandidiranja županskih kandidatov veljalo, da kandidata za župana določi v občini do 5000 prebivalcev najmanj 50 volivcev, v občini od 5000 do 15000 prebivalcev najmanj 100 volivcev, v občini od 15000 do 30000 prebivalcev najmanj 150 volivcev, v občini z več kot 30000 prebivalci najmanj 200 volivcev in v občini z več kot 100000 prebivalci najmanj 250 volivcev, ki imajo stalno prebivališče v občini (Zakon o lokalnih volitvah 1993, 54. člen).

Za volitve članov svetov četrtnih skupnosti se smiselno uporabljajo tiste določbe Zakona o lokalnih volitvah (2007), ki veljajo za volitve v občinski svet. Za volitve članov svetov krajevnih skupnosti in članov svetov vaških skupnosti kot delov občine se smiselno uporabljajo določbe, ki veljajo za večinske volitve v občinski svet. Ne glede na 54. člen Zakona o lokalnih volitvah (2007) kandidate za člane sveta krajevne, vaške oziroma četrtne skupnosti lahko določi s podpisovanjem skupina najmanj desetih volivcev. Podpisi se dajejo na seznamu, ki vsebuje osebne podatke podpisnikov (ime in priimek, rojstni datum in naslov stalnega prebivališča, če so podpisniki državljani druge države članice Evropske unije, pa naslov začasnega prebivališča, če nimajo prijavljenega stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji). Podatke v seznamu podpisnikov overi občinska volilna komisija. Politična stranka določi kandidate za člane sveta krajevne, vaške oziroma četrtne skupnosti po postopku, določenem v 51. členu Zakona o lokalnih volitvah (2007). Pri določanju kandidatov morajo sodelovati člani stranke, ki imajo volilno pravico in stalno prebivališče v občini. Volilno pravico imajo državljani Republike Slovenije s stalnim prebivališčem v krajevni, vaški oziroma četrtni skupnosti. Volilno pravico imajo tudi državljani druge države članice Evropske unije, ki imajo potrdilo o prijavi stalnega prebivanja in prijavljeno stalno prebivališče v krajevni, vaški oziroma četrtni skupnosti, če nimajo prijavljenega stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji, pa potrdilo o prijavi prebivanja in prijavljeno začasno prebivališče v krajevni, vaški oziroma četrtni skupnosti. Volilno pravico imajo tudi tujci, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje in prijavljeno stalno prebivališče v krajevni, vaški oziroma četrtni skupnosti. Redne volitve v svete krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti se opravijo istočasno kot redne volitve v občinske svete. Nadomestne volitve v svete krajevnih in vaških skupnosti se opravijo, ko preneha mandat najmanj tretjini članov sveta. Volitve v svete krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti razpiše župan. Če se krajevna, vaška ali četrtna skupnost ustanovi po opravljenih rednih volitvah, se prve volitve v svet krajevne, vaške ali četrtne skupnosti opravijo po določbah Zakona o lokalnih volitvah (2007) o predčasnih volitvah v občinski svet. Volitve v svete krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti vodi in izvaja občinska volilna komisija.

Analiza podatkov o kandidaturah na lokalnih volitvah v obdobju 2002 do 2018

Kandidati in kandidatke za župane

Ob občinskem svetu, ki je nosilec odločanja v občini, je župan tisti, ki skrbi za izvrševanje odločitev, sprejetih s strani občinskega sveta. Pri volitvah župana gre za volitve individualnega organa, zato je večji del volilne in medijske pozornosti na lokalnih volitvah namenjen ravno županskim volitvam. Poleg tega je županska funkcija tudi ena od poklicnih funkcij v organih lokalne samouprave. Pri županih gre za politične funkcionarje, ki so neposredno odgovorni volivcem; poleg tega pa javnomnenjske ankete kažejo, da so župani tisti akterji v občini, ki imajo največ vpliva. V raziskavi "Stili lokalnega političnega vodenja" (Kukovič 2015) je so v raziskavi sodelujoči slovenski župani pri odgovoru na vprašanje o vplivu akterjev pri dejavnostih lokalne oblasti najvišji oceno podelili ravno slovenskemu županu.²

Z vidika navedenih podatkov je zato presenetljivo, da politične stranke in posamezniki ne dajejo županskim volitvam (še) večje teže oziroma ne kandidirajo svojih kandidatov v veliki večini, če ne celo v vseh slovenskih občin. Tako je na lokalnih volitvah 2002 za 193 županskih položajev kandidiralo skupaj 724 kandidatk in kandidatov, to število pa se je na lokalnih volitvah 2006 še povečalo na doslej rekordnih 847 kandidatov in kandidatk. To pomeni, da so se v posamezni občini za županski položaj povprečno potegovali štirje kandidati (Preglednica 1). V obdobju po lokalnih volitvah 2006 pa skupno število kandidatov na posameznih lokalnih volitvah počasi upada in je najmanjše ravno na zadnjih lokalnih volitvah leta 2018 (688). Naraščajoč trend je zaznati pri tako imenovanih nestrankarskih kandidatih, katerih število vztrajno narašča vse od

2 Respondenti so odgovarjali na lestvici od 0 do 4, pri čemer je vrednost 0 pomenila »ni vpliva«, vrednost 4 pa »zelo velik vpliv«. Povprečna ocena odgovorov respondentov je bila pri županu kar 3,80, kar 99 odstotkov respondentov pa meni, da ima slovenski župan v lokalni skupnosti (zelo) velik vpliv (Kukovič 2015).

lokalnih volitev 2002 in doseže vrhunec na lokalnih volitvah 2018, ko se je za županski položaj potegovalo doslej rekordnih 298 nestranskih kandidatov; hkrati lahko zaznamo obratnosorazmeren trend pri kandidatih politični strank, katerih število vse od lokalnih volitev 2006 upada in doseže dno (390) ravno na lokalnih volitvah 2018, ko sta v povprečni občini prvič doslej kandidirala manj kot dva kandidata političnih strank.

Med političnimi strankami je imela na zadnjih petih lokalnih volitvah največ kandidatov Slovenska demokratska stranka, in sicer je bilo njihovo število najvišje na lokalnih volitvah 2010 (126 kandidatov). To pomeni, da je navedena politična stranka imela lastnega kandidata v šestih desetinah slovenskih občin; seveda pa je k temu številu potrebno prišteti še koalicijske kandidate, ki jih je poleg Slovenske demokratske stranke podpirala še vsaj ena politična stranka. Skorajda pri vseh političnih strankah lahko opazimo upadajoč trend števila kandidatov za županski položaj po lokalnih volitvah 2006 oziroma 2010, kar lahko pomeni, da so tudi politične stranke začele bolj racionalno razporejati svoje kandidate in resurse, ki so za kandidaturo potrebni; lahko pa naša ugotovitev nakazuje tudi na krizo politične rekrutacije in posledično zmanjševanje število posameznikov, ki bi bili pripravljeni kandidirati kot kandidati političnih strank.

Preglednica 1: Kandidati/ke za župane in županje slovenskih občin po kandidatnih listah, lokalne volitve 2002 do 2018

	Lokalne volitve 2002	Lokalne volitve 2006	Lokalne volitve 2010	Lokalne volitve 2014	Lokalne volitve 2018
število občin	193	210	211	212	212
nestranskih kandidati*	165	166	213	277	298
Slovenska ljudska stranka (SLS)	80	102	82	63	51
Liberalna demokracija Slovenije (LDS)	106	92	59	-	-
Slovenska demokratska stranka (SDS)	67	120	126	72	80
Socialni demokrati (SD)	76	94	85	69	58
Nova Slovenija – Krščanski demokrati (NSi)	44	80	51	36	28

Stranka modernega centra (SMC)	-	-	-	40	24
Slovenska nacionalna stranka (SNS)	9	21	7	10	12
Demokratska stranka upokojen- cev Slovenije (DeSUS)	15	19	20	19	19
Stranka Alenke Bratušek (SAB)	-	-	-	5	3
Stranka mladih Slovenije (SMS)	11	10	-	-	-
skupni kandidati političnih strank (koalicije)	52	46	35	25	14
drugi	99	97	100	87	101
SKUPAJ	724	847	778	703	688
SKUPAJ KANDIDATI POLITIČNIH STRANK	559	681	565	426	390
POVPREČNO ŠTEVILO KANDIDA- TOV V OBČINI	3,75	4,03	3,68	3,32	3,25

* število nestrankarskih kandidatov v posamezni občini je seveda lahko tudi večje od enega. V preglednici uporabljamo imena političnih strank iz leta 2018; pri tem se je potrebno za-vedati, da je lahko posamezna politična stranka v obdobju 2002 do 2014 imela tudi drugač-
no ime. Vključene so večje politične stranke, ki so v navedenem obdobju imele kandidate
na vsaj dvojih lokalnih volitvah.

Vir: Podatki Državne volilne komisije.

Politične stranke se pred lokalnimi volitvami seveda tudi predvolilno povezujejo in predlagajo tako imenovane skupne kandidate, ki jih pod-
pirata vsaj dve politični stranki. A tudi tukaj lahko opazimo enak trend,
kot smo ga že zaznali pri političnih strankah, to je upad števila skupnih
kandidatov vse od lokalnih volitev 2002 naprej.

Preglednica 2 prikazuje število vseh kandidatov za položaj župana ozi-
roma županje v slovenskih občinah; število ženskih kandidat in nji-
hov delež na posameznih lokalnih volitvah v obdobju od leta 1994 do
2018. Opazimo lahko, da delež ženskih kandidat vse od prvih lokalnih
volitev po ponovno uvedbi lokalne samouprave v Republiki Sloveniji
počasi, a vztrajno narašča in doseže vrhunec ravno na lokalnih volit-
vah 2018, ko število ženskih kandidat prvič doseže tromestno številko
(100), kar predstavlja 14,5-odstotni delež vseh kandidatov.

Preglednica 2: Število kandidatk in izvoljenih županj na lokalnih volitvah v obdobju do 1994 do 2018

	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
število občin	147	192	193	210	211	212	212
število vseh kandidatov za župana/njo	635	750	724	847	778	703	688
število ženskih kandidatk	31	53	77	91	93	94	100
delež ženskih kandidatk (v %)	4,9	7,1	10,6	10,7	12,0	13,4	14,5

Vir: Kukovič (2015, 128) za lokalne volitve 1994, 1998 in 2002. Za lokalne volitve 2006, 2010 in 2014 lasten izračun. Za lokalne volitve 2018 vir podatkov MMC RTV Slovenija (2018).

Kandidati in kandidatke za občinske svetnike

Na volitvah občinskih (mestnih) svetnikov leta 2002 je za razpoložljivih 3.231 svetniških mest skupaj kandidiralo kar 23.426 kandidatov in kandidatk, na zadnjih lokalnih volitvah v letu 2018 pa je na razpoložljivih 3.334 svetniški mest skupno kandidiralo 22.314 kandidatov in kandidatk. Povprečno se je za eno svetniško mesto v letu 2002 potegovalo 7,25 kandidata, leta 2018 pa 6,69 kandidata. Na podlagi podatkov, zbranih v preglednici 3, lahko ugotovimo, da je skupno število kandidatov za občinske svete doseglo vrh na lokalnih volitvah 2006, ko je kandidiralo kar 26.658 kandidatov v sicer sedemnajstih občinah več kot na lokalnih volitvah 2002. Po letu 2006 je število kandidatov (ob zgolj rahlem nadaljnjem povečanju števila občin) začelo upadati in dno doseglo ravno na zadnjih lokalnih volitvah leta 2018, ko je skupaj kandidiralo 22.314 kandidatov.³

Ob tem je zanimivo ločeno analizirati mestne in navadne občine. V mestnih občinah je za položaje 365 mestnih svetnikov na lokalnih volitvah 2002 kandidiralo 4.398 kandidatov, kar pomeni, da je za mesto

3 Kot zanimivost naj navedemo, da so na lokalnih volitvah 2018 med 22.314 kandidati za občinskega svetnika kandidirali tudi štirje kandidati, državljani drugih držav članic Evropske unije.

enega mestnega svetnika tekmovalo povprečno več kot dvanajst kandidatov. Na lokalnih volitvah 2018 se je za položaje 361 mestnih svetnikov potegovalo 4.396 kandidatov, kar pomeni, da je tudi na zadnjih lokalnih volitvah za mesto enega mestnega svetnika kandidiralo povprečno več kot dvanajst kandidatov.

V navadnih občinah je na lokalnih volitvah 2002 za položaje 2.866 občinskih svetnikov kandidiralo 19.028 kandidatov, kar pomeni, da se je za mesto enega občinskega svetnika povprečno potegovalo 6,6 kandidata. Razmerje se do lokalnih volitev 2018 ni veliko spremenilo, saj je na lokalnih volitvah 2018 v navadnih občinah kandidiralo 17.918 kandidatov, za katere je bilo na voljo 2.973 svetniških mest; za mesto enega občinskega svetnika se je torej povprečno potegovalo nekaj več kot šest kandidatov (6,02).⁴

Preglednica 3: Pregled števila in spolne strukture kandidatur za občinske svete in svete četrtnih, krajevnih in vaških skupnosti v obdobju 2002 do 2018

	Lokalne volitve 2002	Lokalne volitve 2006	Lokalne volitve 2010	Lokalne volitve 2014	Lokalne volitve 2018
število vseh kandidatov za občinske svete	23.426	26.658	26.418	23.327	22.314
... od tega kandidatk	4.966	8.754	10.164	10.507	10.198
... odstotkovni delež kandidatk	21,2	32,8	38,5	45,0	45,7
število vseh kandidatov za člane svetov četrtnih, krajevnih in vaških skupnosti	-	15.208	15.297	14.688	13.244
... od tega kandidatk	-	4.635	5.472	5.695	5.178
... odstotkovni delež kandidatk	-	30,5	35,8	38,8	39,1

Vir: Podatki Državne volilne komisije.

4 Največje število kandidatov za občinski svet je bilo v Mestni občini Maribor, kjer se je za 45 mest v mestnem svetu potegovalo kar 835 kandidatov na 26 listah. Torej je za eno svetniško mesto kandidiralo kar 18,6 kandidatov, ker je več kot trikrat več kot je slovensko povprečje za lokalne volitve 2018.

Z novelizacijo zakonodaje so bile tudi za lokalne volitve leta 2005 uvedene spolne kvote, ki so bile prvič uporabljene na lokalnih volitvah 2006 (trideset odstotkov). Spolne kvote so na lokalnih volitvah 2010 znašale petintrideset odstotkov, na lokalnih volitvah leta 2014 pa dosegle (končnih) štirideset odstotkov. Ob tem je potrebno povedati, da je bil prvič uporabljen tudi sistem zadrge, kar pomeni, da so kandidati na listah razporejeni izmenično po spolu, in sicer v zgornjem polovici liste. Uvedba spolnih kvot se drastično pozna tudi na številu kandidatur ženskih kandidat (preglednica 3), katerih število se je po letu 2002 močno povečalo in se je do lokalnih volitev 2006 glede na prejšnje lokalne volitve skorajda podvojilo (iz 4.966 na 8.754), nato pa še dodatno naraslo na dobrih 10.000 kandidat na lokalnih volitvah v letih 2010, 2014 in 2018. Na zadnjih lokalnih volitvah leta 2018 je delež ženskih kandidat znašal 45,7 odstotka.

Zaznanemu trendu kandidaturam v občinske svete sledijo tudi trendi kandidatur v svete četrtnih, krajevnih in vaških skupnosti. V preglednici 3 lahko opazimo, da število kandidatur v organe sublokalnih skupnosti upada vse od lokalnih volitev 2006, obratno pa od lokalnih volitev 2006 počasi narašča delež ženskih kandidat, ki je vrh dosegel ravno na zadnjih lokalnih volitvah leta 2018. Takrat je bilo 39,1 odstotka vseh kandidatov v svete četrtnih, krajevnih in vaških skupnosti ženskega spola.

Preglednica 4: Število kandidatov za predstavnika narodne skupnosti na lokalnih volitvah v obdobju 2006–2018

	Lokalne volitve 2006	Lokalne volitve 2010	Lokalne volitve 2014	Lokalne volitve 2018
število kandidatov za predstavnika italijanske narodne skupnosti	10*	12*	16	19
število kandidatov za predstavnika madžarske narodne skupnosti	15	15	10	12

* Za občino Koper ni podatka.

Vir: Podatki Državne volilne komisije.

V Preglednici 4 predstavljamo podatke o številu kandidatur za predstavnike italijanske in madžarske narodne skupnosti od lokalnih volitev 2006 do lokalnih volitev 2018. Kot lahko vidimo, velikih fluktuacij v obdobju 2006 do 2018 ni zaznati, saj število kandidatur ostaja približno na enaki ravni. Za devet predstavnikov italijanske narodne skupnosti v štirih obalnih občinah (Ankaran, Koper, Izola in Piran) je na lokalnih volitvah 2018 kandidiralo devetnajst kandidatov, za sedem predstavnikov madžarske narodne skupnosti v petih pomurskih občinah (Lendava, Šalovci, Moravske Toplice, Hodoš in Dobrovnik) pa dvanajst kandidatov.

Preglednica 5: Število kandidatov za predstavnika romske skupnosti na lokalnih volitvah v obdobju 2006–2018

	Lokalne volitve 2006	Lokalne volitve 2014	Lokalne volitve 2010	Lokalne volitve 2018
število kandidatov za predstavnika romske skupnosti	31	31	28	26
delež ženskih kandidatk za predstavnico romske skupnosti (v odstotkih)	6,5	12,9	21,4	19,2
delež občin z enim kandidatom/ko (v odstotkih)	47,6	40	60	55

Vir: Podatki Državne volilne komisije.

Podobna kot pri kandidatih za predstavnike narodnih skupnosti je situacija tudi pri kandidatih za predstavnike romske skupnosti. Kot lahko vidimo v Preglednici 5, število kandidatov za predstavnika romske skupnosti od lokalnih volitev 2006 počasi upada in je doseglo dno (26 kandidatov za dvajset svetniških položajev), hkrati pa se je v zadnjem obdobju (2014, 2018) povečal tudi delež občin, v katerih kandidira za predstavnika oziroma predstavnico romske skupnosti zgolj en sam kandidat oziroma kandidatka. V proučevanem obdobju pa se je istočasno vsaj nekoliko dvignil delež ženskih kandidatk za predstavnico romske skupnosti v občinskem svetu, saj je ta delež na lokalnih volitvah 2006 znašal zgolj 6,5 odstotka, na zadnjih lokalnih volitvah leta 2018 pa se je ustavil pri 19,2 odstotkih.

Nekatere lastnosti kandidatov na lokalnih volitvah

Ko obravnavamo vprašanja, povezana z izbiro kandidatov za lokalna predstavniška telesa in za župane, iščemo odgovore, ki se nanašajo na pristojnost predlaganja in določanja kandidatov, pri sami izbiri kandidatov pa predvsem na razločevanje odnosov med kandidati in političnimi strankami ter kandidati in volivci. Postavljanje verodostojnih odgovorov je seveda zelo zapleteno, saj se prav v teh odnosih omenjenih subjektov najbolj izraža razkorak med normativnimi predvidevanji in praktičnimi izkušnjami. Izpeljava sklepov je otežena tudi zaradi posebnosti strankarskih sistemov, politične tradicije in konkretnih rešitev v volilnem sistemu.

Pri opredeljevanju osnovnih lastnosti slovenskega župana (Kukovič 2015, 81 in 127) izhajamo iz tako imenovane *3M mantre* raziskovanja političnih elit (Steyvers in Reynaert 2006, 44), ki pomeni moški, srednjih let in srednjega statusnega razreda. To izhodišče je avtorica tudi potrdila, saj ugotavlja, da v Sloveniji med župani (še vedno) močno prevladujejo moški v srednjih letih z dokončano vsaj višjo šolo, diploma katere je najpogostejše s področja družboslovja (Kukovič 2015, 162).

Teoretična izhodišča nakazujejo na prevladujoč delež moških v lokalni politiki v večini evropskih držav, tako v izvršnem kot tudi v zakonodajnem delu lokalne oblasti. Kot vidimo v Preglednici 6, tudi Slovenija ni izjema, saj analiza statističnih podatkov zadnjih treh lokalnih volitev potrjuje večjo pripravljenost moških tako za kandidaturo za politično funkcijo občinskega svetnika, kot tudi njihovo večjo izvoljivost.

Na lokalnih volitvah leta 2010 je za funkcijo občinskega svetnika kandidiralo 6.128 več moških kot žensk. Izvoljenih je bilo 725 žensk in 2.586 moških, kar pomeni, da je odstotek izvoljivosti pri moških dvakrat višji kot pri ženskah, pri katerih delež izvoljivosti znaša skromnih 7,1 odstotka. Opazimo, da se je na lokalnih volitvah leta 2014 za kandidaturo odločilo nekoliko več žensk (10.522) v primerjavi s predhodnimi lokalnimi volitvami, prav tako pa se je povečal odstotek izvoljivosti, in

sicer iz 7,1 na 10,2. Pri moških opazimo zmanjšanje števila kandidatur v primerjavi z lokalnimi volitvami 2010 (iz 16.303 na 12.861), pri tem pa se odstotek izvoljivosti poveča iz 15,8 na 18,0. Na zadnjih lokalnih volitvah leta 2018 se je tako število ženskih kot število moških kandidatur zmanjšalo v primerjavi s predhodnimi lokalnimi volitvami; odstotek izvoljivosti pa se je pri obeh spolih nekoliko povečal (Kukovič in Haček 2018, 70–71).

Preglednica 6: Število kandidatov in izvoljenih občinskih svetnikov glede na spol: primerjava lokalnih volitev 2010, 2014 in 2018

	2010		2014		2018	
	ženske	moški	ženske	moški	ženske	moški
število kandidatov za člane občinskih in mestnih svetov	10.175	16.303	10.522	12.861	10.215	12.159
število izvoljenih	725	2.586	1.078	2.321	1.120	2.249
odstotek izvoljivosti*	7,1	15,8	10,2	18,0	10,9	18,4

* Odstotek izvoljivosti definiramo kot količnik med številom izvoljenih kandidatov/kandidatk ter skupnim številom vloženih kandidatur posameznega spola za funkcijo občinskega svetnika.

** Podatki v preglednici vključujejo tudi podatke za volitve predstavnikov narodnostnih in romskih skupnosti v občinske/mestne svete.

Vir: Kukovič in Haček (2018, 70).

Druga značilnost je starost občinskih svetnikov. Preverjamo domnevo, da imajo ljudje srednjih let v primerjavi z njihovimi mlajšimi kolegi v povprečju več časa, ki ga lahko posvetijo raznim aktivnostim, med katere sodi tudi politično udejstvovanje. Poleg tega naj bi ljudje srednjih let že imeli bolj ali manj urejene dejavnike zasebnega življenja, kot so poroka oziroma daljša zveza s partnerjem oziroma partnerico, urejenost stanovanja in ustaljenost v določenem okolju, v kolikor imajo družino, so njihovi otroci že na pragu samostojnosti. Vsi ti relativno ugodni dejavniki iz zasebnega življenja sovpadajo tako z doseganjem vrha profesionalne kariere, kar prinaša tudi finančno stabilnost; po drugi strani pa v teh letih dosežejo tudi vrh v razvoju socialnih mrež v njihovi lokalni skupnosti, v kateri prebivajo in so posledično povezani med soobčani (Steyvers in Reynaert 2006, 46; Kukovič 2015, 85).

Ob pregledu statističnih podatkov o starosti kandidatov za funkcijo občinskega svetnika naletimo na dve omembe vredni zanimivosti. Prva je ta, da so na vseh treh zadnjih lokalnih volitvah (2010, 2014 in 2018) kandidature vložili kandidati, ki so ravno v letu lokalnih volitev dopolnili 18 let in s tem prvič dobili pasivno in aktivno volilno pravico. Druga zanimivost pa je, da so na lokalnih volitvah leta 2010 in 2014 najstarejši kandidati za funkcijo občinskega svetnika dopolnili 90 let; na zadnjih lokalnih volitvah v 2018 je najstarejši kandidat štel kar 96 let.⁵ Podatki kažejo, da je povprečna starost slovenskih občinskih svetnikov 52,8 let, pri čemer je najmlajši občinski svetnik dopolnil 23 let, najstarejši pa 80. Če pogledamo podatke nekoliko podrobneje, ugotovimo, da je povprečna starost občinskih svetnikov moškega spola nekoliko nižja (52,3 let) v primerjavi z njihovimi ženskimi kolegicami, katerih povprečna starost je 53,1 let (Kukovič in Haček 2018, 73–74).

Poleg povprečne starosti občinskih svetnikov nas zanima tudi povprečna starost občinskih svetnikov ob njihovi uspešni kandidaturi za funkcijo občinskega svetnika. Ugotovimo, da je povprečna starost ob prvi izvolitvi 46,6 let. Ponovno se kaže razlika med spoloma, saj lahko ugotovimo, da so bile občinske svetnice ob prvi izvolitvi v povprečju dve leti starejše (47,9 let) od njihovih moških kolegov (45,9 let). S tem lahko potrdimo klasični stereotip, torej da se v lokalni politiki angažirajo ljudje srednjih let, ki jim njihov kumulativni socialni status omogoča vključevanje v javne sfere družbe, hkrati pa se jim vpliv nekaterih življenjskih okoliščin, ki bi lahko zavirale njihovo politično kariero, pri tej starosti zmanjša (Kukovič in Haček 2018, 74–75).

V doslej najobsežnejši raziskavi, izvedeni med 250 slovenskimi občinskimi svetniki v letih 2016 in 2017, smo le-te med drugim vprašali tudi o osebi oziroma instituciji, ki je imela po njihovem mnenju največji

5 Starostni razpon med županskimi kandidati na lokalnih volitvah 2018 je segal od 24 do 78 let, med kandidati za svetnike četrtnih, krajevnih in vaških skupnostih je starostni razpon znašal od 18 do 94 let, starost kandidatov za predstavnike narodnostnih in romskih skupnosti pa se je gibala med 27 in 86 leti (podatki Državne volilne komisije).

vpliv na njihovo odločitev o kandidaturi za občinskega svetnika na lokalnih volitvah leta 2014. Kot lahko vidimo na podlagi podatkov iz preglednice 7, je največji del občinskih svetnikov (45,6 odstotka) odgovoril, da so na njihovo kandidaturo imeli največji vpliv člani njihove politične stranke oziroma nestrankarske liste; da je največji vpliv imel odbor lokalne politične stranke oziroma liste je odgovorilo 27,2 odstotka, da je to predsednik lokalnega odbora politične stranke oziroma liste pa 20,6 odstotka respondentov.

Preglednica 7: Največji vpliv na kandidaturo občinskega svetnika na lokalnih volitvah 2014 (v odstotkih)

ponujeni odgovori	delež
člani politične stranke/liste v občini	45,6
predsednik krajevnega/četrtnega/vaškega strankarskega odbora oziroma liste	6,6
odbor lokalne politične stranke/liste	27,2
predsednik lokalnega odbora politične stranke/liste	20,6

* Respondenti, slovenski občinski svetniki iz mandata 2014–2018 so odgovarjali na vprašanje: »Kdo je imel po vašem mnenju največji vpliv vašo kandidaturo?« Respondenti so lahko navedli samo enega od štirih možnih ponujenih odgovorov. N=250.

Vir: Kukovič in Haček (2018, 97).

Sklep

Področje volilne politike (sistema in procesa) oziroma njegovega bistvenega segmenta, sistema in procesa kandidiranja, izraža številne paradoksalne značilnosti in pomene. Navzoča so različna vrednotenja, po katerih je to področje moderno in tradicionalno, zapleteno in preprosto, bistveno in marginalno, nadrejeno in podrejeno, samostojno in odvisno. Vendar pa so ugotovljeni osnovni pokazatelji, ki določajo politično vedenje oziroma angažiranje volilnih subjektov, njihovo predpostavljeno volilno opredeljevanje oziroma izbiro, pri čemer se dogajajo tudi »presenečenja«, ki nas vračajo na sam začetek in ogrožajo veljavne zakonitosti in pravilnosti.

Glede značilnosti kandidiranja na lokalni ravni lahko bistvene ugotovitve strnemo v treh osnovnih točkah, in sicer: a) postopek kandidiranja na lokalni ravni je (normativno gledano) precej liberalen in relativno preprost, kar odpira prostor ne le kandidatom političnih strank, ampak tudi nestranskarskim kandidatom in listam; b) pri številu kandidatur na županskih volitvah je opazen trend zmanjševanja kandidatov vse od lokalnih volitev 2002, znotraj tega pa tudi trend zmanjševanja števila kandidatov političnih strank in povečevanja števila nestranskarskih kandidatov; hkrati je trend upadanja števila kandidatov mogoče zaznati tudi na volitvah v občinske svete in svete četrtnih, krajevnih in vaških skupnosti; c) opazna je splošna demokratičnost, zlasti glede (še vedno relativno velikega) števila kandidatov, zaradi česar je mogoče trditi, da je vsaj z vidika kandidacijskega postopka slovenska lokalna demokracija zelo živa.

Reference

- Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2004. Značilnosti kandidiranja na lokalni ravni. V *Lokalna demokracija. 1, Analiza lokalnih volitev 2002*, ur. Marjan Brezovšek, Miro Haček in Alenka Krašovec, 49–62. Ljubljana: Založba Fakultete za družbene vede, Ljubljana.
- Državna volilna komisija. 2018. Dostopno prek: <https://volitve.gov.si/lv2018/index.html>.
- Kukovič, Simona. 2015. *Stili lokalnega političnega vodenja (doktorska disertacija)*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kukovič, Simona in Miro Haček. 2018. *Lokalno politično vodenje: glas svetnikov*. Ljubljana: Založba Fakultete za družbene vede.
- Listina Evropske Unije o temeljnih pravicah. 2010. Uradni list EU, C83/389, 30. marec 2010. Dostopno prek: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12010P&from=EN>.
- MMC RTV Slovenija. 2018. Dostopno prek: <https://www.rtvlo.si/slovenija/lokalne-volitve-najstarejsi-zupanski-kandidat-je-star-78-let-najmlajsi-24-let/470954>.
- Steyvers, Kristof in Herwig Reynaert. 2006. From the Few are Chosen the Few: On the Social Background of European Mayors. V *The European Mayor, Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, ur. Henry Bäck, Hubert Heinelt in Annick Magnier, 43–73. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Zakon o lokalnih volitvah. 2007. Uradni list Republike Slovenije, št. 72/93, 7/94, 33/94, 61/95, 70/95, 39/02, 94/07, 45/08, 83/12 in 68/17.

Implementation of Passive Voting Right at Slovenian Local Elections

Passive voting right – the right to stand for election and to be elected to the representative body – is one of the basic political rights of every citizen. Within this right, the appointment of one or more candidates is one of the key elements in the process of proposing and selecting the personalities for selection to various representative bodies, including representative bodies operating within the framework of local self-government. As a segment of the electorate, which represents a set of principles, rights and obligations that ensure citizens' participation in the election of their representatives, the candidacy process "shares the fate" not only of the electoral system, but also of the national and local political system and process. The disagreements surrounding the character, role and function of the system and process of candidacy lead, in particular, to inaccurate distinction between the mutual relations of the engaged electoral political subjects. The complexity and contradiction of the candidacy system and process in the local government are a comprehensive challenge for social science research. In the article we will use the comparative analysis of objective data from Slovenian local elections in the period from 2002 to 2018 to explain the candidacy system and process and to evaluate its importance for the maturity of Slovenian local democracy.

Poglavje 2

Lokalne volitve 2018: refleksija in/ali avtonomija

Marjan BREZOVŠEK*

Lokalna oblast je demokratična, če imajo na njeno izvajanje odločilen vpliv sami občani. Kljub uveljavljanju različnih oblik neposredne demokracije ostajajo lokalne volitve še vedno najpomembnejši način vplivanja občanov na odločanje v lokalni skupnosti. Volitve namreč omogočajo volivcem neposreden vpliv na sestavo predstavniškega telesa lokalne skupnosti, s tem pa tudi vpliv odločitve, ki jih ta sprejema. V Sloveniji beležimo upadanje udeležbe na vseh vrstah volitev od lokalnih, parlamentarnih, predsedniških do evropskih. Članek se ukvarja predvsem z lokalnimi volitvami 2018, ki predstavljajo prijetno presenečenje, saj je bila volilna udeležba višja kot na prejšnjih volitvah in prvič po mnogih letih višja od 51 odstotkov. Spremenjeni trend na lokalnih volitvah 2018 kaže na večjo avtonomijo političnih procesov na tej ravni oblasti.

* Dr. Marjan Brezovšek je redni profesor na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

Uvod

Eden od temeljnih predpogojev za vzpostavljanje popolne demokracije in pomembno obeležje kakovosti življenja je sodelovanje ljudi v javnem življenju skupnosti. Že Alexis de Tocqueville je poudarjal, da lokalna politika postavlja temeljni kamen demokracije, ker omogoča najvišjo možno stopnjo participacije. John Stuart Mill ([1861] 1991) pa je temu dodal še element socialne vključenosti (Brezovšek 2004). V okviru politične teorije je tako že od Tocquevilla najprej prisoten močan normativni argument, da je lokalna samouprava temeljna razsežnost širše demokratične strukture in prakse.

Lokalne skupnosti so v tem smislu »šole demokracije« in »centri legitimnosti« za višje politične ravni s tem, da vzpodbujajo demokratični razvoj v političnem sistemu (Vetter 2002, 16). Volitve v tem okviru omogočajo državljanom neposreden vpliv na oblikovanje in izvrševanje lokalne oblasti. Začetek demokracije je lokalna oblast, lokalni sveti (skupščine), ki jih izvolijo lokalni prebivalci. Lokalna oblast predstavlja lokalno skupnost, varuje njihove interese in sprejema odločitve v korist lokalne skupnosti. V Evropski listini o lokalni samoupravi (1985) je eksplicitno zabeležen ta neposreden vpliv na sestavo predstavniškega telesa na podlagi neposredne, enake in splošne volilne pravice in tajnega glasovanja.

Volitve so ena najpomembnejših oblik participacije državljanov in temelj demokracije, pri čemer lahko lokalno raven volitev razumemo kot izhodiščno točko te demokracije in konstitutivni del lokalne demokracije. Dinamika lokalnih volitev in volilne udeležbe je relevanten predmet raziskovanja številnih študij v politični in upravni znanosti, tako na nacionalni kot mednarodni (primerjalni) ravni. Vzroki za upadanje volilne udeležbe, spremembe v volilnem vedenju, motivaciji volivcev ter ukrepi in načini, ki bi lahko vzpodbudili volilno udeležbo, so ospredju zanimanja številnih znanstvenikov po vsem svetu. Nizko volilno udeležbo pri tem obravnavajo kot posledico in kot reakcijo na neučinkovito delovanje in slabe odločitve lokalnih oblasti ter kot signal za spremembe v volilnem sistemu.

Razen upadanja volilne udeležbe in majhnega zaupanja v politične institucije so v modernih sistemih predstavniške demokracije tako na nacionalni kot na lokalni ravni prisotni tudi pojavi rastoče dezideologizacije, slabljenja strankarske identifikacije in vse večja fluktuacija glasov na volitvah. Dolgoročni problem predstavniške demokracije je tudi razkorak med politiko na nacionalni ravni in politiko na lokalni (ali regionalni) ravni ter razcepi med centrom in periferijo kot tudi med mesti in podeželjem. Volitve v predstavniška telesa lokalne samouprave tako privlačijo veliko manjšo pozornost raziskovalcev kot pa parlamentarne in predsedniške volitve.

Na podlagi empiričnih kazalcev in številnih politoloških in statističnih analiz so zato raziskovalci volilne problematike razvili dihotomno stališče o vlogi in pomenu lokalnih volitev v političnem življenju. Prva skupina strokovnjakov tako lokalne volitve obravnava kot golo *politično refleksijo* volitev na višjih ravneh oblasti - regionalnih, parlamentarnih in predsedniških. Druga skupina strokovnjakov pa lokalne volitve obravnava nasprotno, kot popolnoma *avtonomen politični proces*, v katerem različni politični akterji razvijajo svoje politične programe in se borijo za naklonjenost volivcev v lokalnih skupnostih ne glede na volitve za višje ravni oblasti. V prispevku poskušamo ugotoviti, zlasti na podlagi podatkov o volilni udeležbi na lokalnih volitvah 2018, v katero smer se razvijajo lokalne volitve v Sloveniji.

Lokalna oblast in volitve

Haque, Harrop in Breslin (2001, 284) opredeljujejo lokalno oblast kot najnižjo volilno raven teritorialne organizacije v državi. Lokalne oblasti predstavljajo naravne skupnosti, ki so dostopne lokalnemu prebivalstvu, utrjujejo lokalne identitete, služijo kot politični rekrutni center, državljanom predstavljajo prvo instanco v primeru problemov ter preraščeljujejo vire glede na lokalne možnosti in potrebe. Volitve na najnižjih ravneh upravljanja in odločanja imajo tako svoje filozofsko

ozadje v načelu *subsidiarnosti*.¹ Če želimo, da bo demokracija dejansko učinkovita, je potrebno zagotoviti večnivojsko možnost za angažma in demokratično participacijo državljanov; izostanek participativne demokracije na lokalni ravni je poguben za reprezentativno demokracijo na nacionalni ravni.

Dejstvo, da volitve lokalnih oblasti niso imele enakega tretmaja kot parlamentarne in predsedniške volitve, izhaja predvsem iz visoke stopnje centralizacije držav in v skladu s tem manjšimi pooblastili lokalnih oblasti. S procesom krize države blaginje v 70. letih prejšnjega stoletja in z naslonitvijo na dolgo tradicijo samouprave lokalnih skupnosti v Evropi je prišlo do večje stopnje decentralizacije držav in prenosa funkcij s centralnih državnih organov. Pomen lokalne oblasti izhaja tako iz racionalnosti in učinkovitosti lokalnih organov kot državljanov najbližje ravni oblasti, pri čemer je decentralizirana oblast razumljena kot cenejša, neposrednejša in učinkovitejša. Lokalna samouprava in volitve za njena predstavniška telesa so bolj tekmovalne in uspešnejše pri artikulaciji neposrednih interesov občanov in predstavljajo prvo instanco reševanja problemov državljanov določene lokalne skupnosti.

Psefologija,² kot znanost o volitvah in volilnih sistemih, je tako dolgo zapostavljala lokalne volitve, ki so bile obravnavane kot izbira lokalne uprave oziroma nekakšna upravna dejavnost brez politične vsebine, to je zbira strokovnjakov za reševanje problemov lokalne politike in ne kot izbira med alternativnimi političnostrankarskimi panogami. Večjo usmeritev k lokalni vladavini in volitvam beležimo šele po prispevku

1 Subsidiarnost je načelo, ki leži v temeljih ameriškega, nemškega in švicarskega federalizma, kot standard za oceno razdelitve pristojnosti po načelu, da se vsa vprašanja, ki jih je mogoče rešiti na nižjih ravneh, ne prenašajo na višje ravni oblasti (upravljanja). To je politično-filozofsko načelo, usmerjeno k disperziji in dekoncentraciji oblasti in spuščanju ravni odločanja na nižje upravne in politične enote. Na tem načelu temelji regionalizacija, lokalna uprava in samouprava. To načelo je sestavni del Evropske listine o lokalni samoupravi.

2 Psefologija je pojem, ki je nastal iz grške besede psephos (= obel kamen, uporabljen za glasovanje v antičnih grških mestih) in besede logos (= znanost).

Sharpa (1970) oziroma njegovega dela *Theories and Values of Local Government*, v katerem poudarja predvsem koordinativno delovanje na lokalni ravni, sestavljeno iz konkretnih javnih servisov in povezanih z lokalnim znanjem in participativnim okoljem. Vzporedno s krepitvijo političnih strank in njihovimi težnjami po prevladi na vseh ravneh oblasti se je začela odvijati »parlamentarizacija« lokalnih volitev: predstavniška telesa v lokalni samoupravi se legitimizirajo z demokratičnimi volitvami, volijo in nadzorujejo izvršne organe, v njih poteka soočanje večine in manjšine, oblasti in opozicije.

Raziskovalci na podlagi teh teženj spreminjajo stališče o lokalnih volitvah in njihovem pomenu. Obstaja nekaj glavnih pristopov, ki so se izkristalizirali pri obravnavi odnosa med lokalnimi in nacionalnimi volitvami, njihove rezultate pa lahko razdelimo v dva pristopa. Prvi raziskovalni pristop je minimalističen in lokalne volitve obravnava kot refleksijo nacionalnih volitev; kot rutinski politični proces, ki ga volivci doživljajo kot manj pomemben, zato je tudi volilna udeležba manjša. Drugi pristop lokalne volitve obravnava kot avtonomen politični proces, v katerem so volivci osredotočeni na konkretna vprašanja v lokalnih skupnostih (infrastruktura, šolstvo, zdravstvo, ekologija, skrb za mlade in starejše in tako dalje). Volivci ocenjujejo kandidate na podlagi njihovih programov za konkretne probleme javnih politik v lokalni skupnosti. Lokalne volitve so zato izraziteje personalizirane in razbremenjene širših ideoloških razprav. To posledično slabi vpliv strankarskih central, depolitizira lokalno politiko in krepi participacijo državljanov (Marien in drugi 2015).

Lokalne in nacionalne volitve predstavljajo istovrstne politične procese in zagotavljajo vstop v politično areno na različnih ravneh družbene moči, vpliva in upravljanja institucij. Lokalne volitve so podobne državnim, saj imajo vrsto identičnih strukturnih in procesnih značilnosti, ki jih povezujejo, vendar pa je kontekst, v katerem se odvijajo, različen in pogojuje različno ravnanje ključnih akterjev - volivcev, kandidatov in strank. Lokalne volitve se odvijajo v manjši skupnosti, kar bistveno vpliva na naravo in pomen teh volitev, pa tudi na sam organizacijski ustroj. Na lokalnih volitvah so volivci pod vplivom informacij,

ki prihajajo iz lokalnega okolja, pa tudi regionalnega in državnega nivoja in posredovanih predvsem preko množičnih medijev. Lokalne volitve ideološko niso povsem nevtrarno polje brez vpliva državne politike, preferenc akterjev in matric vedenja, prav tako niso zgolj odraz politike in volitev na državni ravni. Ta zapleten odnos vplivov med centralnimi in lokalnimi volitvami je odvisen od vrste dejavnikov, kot so: državna ureditev, stopnja (de)centralizacija, model lokalne samouprave, strankarski sistem, politična kultura in drugi.

Vsekakor so lokalne volitve pomembna institucija, s pomočjo katere državljani uresničujejo svojo svobodno izbiro organov oblasti in prenašajo suverenost na svoje predstavnike in izvoljene organe. Lokalna raven oblasti je strukturno gledano najbližja državljanom; je področje, kjer oni zadovoljujejo večino svojih interesov in potreb ter tisto, kar pomembno vpliva na kakovost njihovega življenja. Kljub temu je zainteresiranost in udeležba na lokalnih volitvah še vedno v večini primerov manjša kot na parlamentarnih in predsedniških volitvah. Lokalne volitve potekajo v okviru modela lokalne samouprave v neki nacionalni državi in so v veliki meri odvisne od stopnje njene avtonomije. Hierarhično je to najnižja vrsta volitev, za katero so značilni pojavi: praviloma manjše število akterjev, manjša udeležba na voliščih, povečano število nestrankarskih kandidatov in list, večja volatilitnost in večje možnosti za manjše stranke, da dobijo mandat.

Glasovanje in volilna participacija na lokalni ravni

Pojem politične participacije je zapleten, večdimenzionalen in obsega različne vidike tako imenovane državljske politične kulture. Ena od teh dimenzij je vsekakor volilna udeležba, čeprav spada v tisto obliko participacije, ki je – pogojno rečeno – najpasivnejša in ne zahteva večje angažiranosti (razen v nekaterih državah, kot so na primer ZDA, kjer se morajo volivci predhodno registrirati, kar samo po sebi zahteva večjo politično vključenost). Samo glasovanje pravzaprav ne zahteva iniciative, ampak samo odločitev o (ne)odhodu na volitve. Sicer pa

je glasovanje zelo pomembno interaktivno politično dejanje, volilna udeležba pa temeljni indikator državljske politične participacije. »Druge oblike participacije so sicer lahko bolj natančno osredotočene in zagotavljajo podrobnejše informacije o preferencah državljanov ter nudijo neposrednejša sredstva ali načine za izvajanje vpliva nad političnimi odločitvami, vendar pa zgodovinsko nobena druga oblika participacije ni (bila) dostopna ali uporabljena na tako univerzalen način, ki množično vključuje državljane, kot je to glasovanje na volitvah« (Brezovšek 2004, 37).

Upadanje teh konvencionalnih oblik politične participacije, kot so članstvo v političnih strankah in glasovanje na volitvah, v primerjavi z nekonvencionalnimi oblikami demokratične participacije, kot so protesti in peticije, še ni razlog za njihovo zavračanje, saj lahko vodi k okrepitvi avtoritarnosti in pomeni novo pokoravanje (Savić 2015). Vendar pa problem volilne participacije z vidika volilne udeležbe zahteva razpravo o pomenu volilne udeležbe za demokratični razvoj. V tej razpravi se postavlja vprašanje: kako velika volilna udeležba je nujna zahteva za demokratično ureditev in ali je zmanjševanje volilne udeležbe substancialni problem za politiko v demokraciji (Lijphart 1997; Verba 2003). Rezultat je tradicionalno ambivalenten in povezan s teoretičnimi načeli demokracije. Vsekakor pa je volilna udeležba pomemben dejavnik politične podpore izvoljenih predstavnikov, nizka volilna udeležba pa problem za delovanje in legitimnost politične ureditve. Z volilno udeležbo volivci ocenjujejo preteklo delovanje predstavnikov in jim omogočijo sprejemanje odločitev v njihovem imenu pri uresničevanju programov.

Ker je sodobna demokracija neposredna (kar pomeni, da volivci izbirajo med različnimi političnimi opcijami, na katere prenašajo pravico sprejemanja odločitev), so raziskovanja volilne udeležbe več kot nujna in aktualna. Celo tam, kjer je udeležba na volitvah obvezna, abstinenca pa z zakonom sankcionirana, nimamo nikjer primera stoo odstotnega odziva državljanov na volitve. Številna raziskovanja povsod po svetu kažejo na povečanje volilne abstinenca, zlasti od 80. let prejšnjega stoletja (Rose 2004). Neudeležba znatnega števila državljanov na

volitvah opozarja na krizo političnega sistema per se in odtujenost od njega. Zaradi pomanjkanja političnega interesa, posvečenosti, energije in sposobnosti se lahko sproži erozija državljanskega načela, ki korespondira s participacijo (Barber 2003, 146). Proučevanje volilne abstinente je v tem oziru preveč marginalizirano in podcenjeno.³

Obstoja več dejavnikov, ki vplivajo na volilno udeležbo; razdelimo jih lahko na osebne in situacijske. V prvo skupino spadajo trije prevladujoči modeli.

- *Sociodemografski pristop*, poznan tudi kot model kolumbijske šole, predpostavlja, da pripadnost določenim sociodemografskim kategorijam opredeljuje tako specifično politično izbiro kot tudi volilno participacijo. Obstajajo določene sociodemografske skupine, ki so bolj naklonjene neudeležbi in neangažiranju v politiki oziroma volilni abstinenci (Lipset 1969).
- *Model strankarske identifikacije* ali tako imenovan mičigenski model predpostavlja, da je identifikacija s politično stranko najpomembnejši dejavnik volilne orientacije in participacije. Drugi dejavniki volilne participacije pa so še: nesigurnost volilnih rezultatov, jasnost političnih stališč in zgodovina glasovanja ter zainteresiranost in vključenost v politiko.
- *Kognitivni modeli* opozarjajo na pomen neinformiranosti in neobveščenosti o političnih vprašanjih in programih strank za volilno abstinenco. Volilno ravnanje je interesno, instrumentalno in racionalno delovanje.

Dejavniki volilne participacije so številni in različni⁴ in jih ni mogoče zožiti samo na tiste, ki izhajajo iz modelov volilnega ravnanja. Drugo

3 Zelo pomembno je raziskovanje vzrokov za abstinenco na volitvah. Verba in drugi (1995) navajajo tri glavne razloge za neglasovanje: 1. ljudje ne sodelujejo, ker ne morejo (nimajo časa); 2. ker ne želijo (so razočarani nad politiko); 3. ker so izolirani od družbenih mrež, ki bi jih lahko vpletle v politiko.

4 Koncepte in teorije volilnega ravnanja je mogoče obravnavati tudi iz vidika racionalnih in neracionalnih dejavnikov, ki vplivajo na glasovanje. V prvo skupino spadajo racionalna izbira, politična uspešnost, znanje volilcev in teorija socialnega kapitala. V

skupino dejavnikov volilne participacije lahko imenujemo *situacijski dejavniki*. Na volilno udeležbo vpliva tudi pravni okvir (obveznost glasovanja, registracijska zakonodaja, različne volilne formule), strankarski sistem (število strank, tekmovalnost, stopnja polarizacije), značilnosti strank in podpora zanje, narava političnega sistema, politična stabilnost in gospodarska kriza. Volilna pravila in kontekst, v katerem potekajo volitve, tako v veliki meri vplivajo na volilno participacijo; poleg institucij je pomemben zlasti družbenoekonomski razvoj, strankarski sistem in volilni rezultati (Blais 2006). Na volilno udeležbo na lokalni ravni vplivajo tudi velikost in avtonomija lokalnih enot (občin).

V večina literature o volilni udeležbi na lokalni ravni je osredotočena na institucionalne in kontekstualne dejavnike, premalo pa je poskusov, da bi te dejavnike povezali v širšo teorijo lokalne participacije ali da bi proučili posebnosti njihovega vpliva na lokalne volitve v primerjavi z drugimi volitvami. Volitve in volilna udeležba na lokalni ravni sta zanimivi prav zaradi posebnosti v volilnem vedenju na lokalni ravni v primerjavi z drugimi ravnmi. Strankarske preference so tako različne, volivci so pripravljeni na lokalni ravni podpreti druge stranke ali nestranske kandidate ali pa celo ne sodelovati na volitvah. V model lokalne udeležbe je poleg virov in interesov potrebno vključiti tudi mehanizme mobilizacije, kompetitivnosti med kandidati in stroške kampanje (Holbrook in Weinschek 2014; Marschall in Lappie 2018). Tekmovalnost in negotovost volilnih izidov sta v veliki meri spregledana elementa v študiji o lokalnih volitvah. Volilna udeležba je povezana ne samo z volivci, ampak tudi s kandidati in njihovo pripravljenostjo za sodelovanje v volilni tekmi. Sodelovanje državljanov na volitvah ustvarja nove oblike družbenih odnosov in daje postindustrijski družbi kakovostno drugačne obrise.

drugo skupino pa spadajo norme državljanstva in državljske dolžnosti ter emocionalno izrazno glasovanje.

Lokalne volitve v Sloveniji 2018

Avtonomija občin in politična participacija: Slovenija v primerjalni perspektivi

Velikost lokalne skupnosti (torej število prebivalcev) vsekakor igra pomembno vlogo pri obrazložitvi udeležbe na lokalnih volitvah; v manjših skupnostih je volilna udeležba na lokalnih volitvah pogosto višja kot v večjih skupnostih. Druga sistemska (kontekstualna) značilnost, ki je pomembna za pojasnjevanje ne (politične) participacije, pa je avtonomija lokalnih skupnosti. Povečanje lokalne avtonomije (v različnih oblikah devolucije oblasti) z možnostjo sprejemanja pomembnih odločitev za lokalno skupnost je povezano z večjim zanimanjem za lokalno politiko in posledično politično participacijo (Ladner in drugi 2015). Kombinacija manjše skupnosti in lokalne avtonomije je verjetno zelo privlačna za državljane pri njihovem vključevanju v lokalno politiko.

Van Houwelingen (2018) ugotavlja za Evropo naslednje:

- lokalna avtonomija se je v Evropi po letu 1990 povečala, zmanjševala pa se je v manjši meri od leta 2009;
- povprečna velikost evropskih občin (število prebivalcev) se je v zadnjih dveh desetletjih stalno povečevala;
- evropske države z večjimi lokalnimi skupnostmi nimajo več avtonomije; državljani večjih skupnosti so manj zainteresirani za lokalne politične zadeve;
- prebivalci manjših skupnosti so v večji meri zainteresirani za lokalne politične zadeve, zlasti če imajo njihove skupnosti več lokalne avtonomije; podobna močna korelacija za večje skupnosti ni potrjena;
- obstaja razkorak med postavljenimi cilji mnogih evropskih držav, ki podpirajo tako decentralizacijo kot lokalno politično participacijo na eni strani in dejanskimi rezultati na drugi strani, ki niso nujno povezani s povečano lokalno avtonomijo in vzpodbujanjem lokalne politične participacije.

Preglednica 1: Lokalna avtonomija, velikost občin in lokalni politični interes v Evropi 2014

države	indeks avtonomije	povprečno število prebivalcev občin	indeks lokalnega političnega interesa
Albanija	47,89	7764	/
Avstrija	62,20	3615	127
Belgija	58,33	19.022	104
Bolgarija	63,31	27.446	115
Hrvaška	53,83	7.638	116
Češka	61,98	1.681	121
Danska	71,95	57.421	75
Estonija	61,08	6.178	111
Finska	75,96	17.035	112
Francija	63,56	1.796	82
Nemčija	71,62	7.316	127
Grčija	45,08	33.621	85
Madžarska	48,75	3.109	120
Irska	33,10	148.565	103
Italija	64,65	7.531	119
Latvija	52,24	16.819	147
Makedonija	56,83	25.945	/
Nizozemska	57,46	41.760	61
Norveška	70,23	11.935	/
Poljska	71,60	15.336	115
Portugalska	58,40	33.855	100
Romunija	56,70	6.271	152
Srbija	64,30	49.288	/
Slovaška	58,71	1.874	110
Slovenija	47,23	9.243	98
Španija	51,77	5.730	103
Švedska	71,51	33.258	86
Švica	77,10	3.461	/
Velika Britanija	44,71	148.617	75

Vir: Prirejeno po van Houwelingen (2018, 192 in 195).

Ker lokalna avtonomija v Evropi po letu 2009 ne narašča, povečuje pa se velikost občin, je mogoče, da se bo lokalna politična participacija v

bližnji prihodnosti celo zmanjšala, kar ni zaželeno niti v posameznih evropskih državah niti v Evropski uniji. Slovenija je s svojim indeksom avtonomije 47.23 pod evropskim povprečjem (56.67), po velikosti občin s povprečjem 9.243 prebivalcev pa je nad evropskim povprečjem, ki znaša 6.222 prebivalcev. Vsekakor je v Sloveniji možno in nujno zagotoviti večjo avtonomijo občin (zlasti finančno), večje potrebe po amalgamaciji občin ne vidimo, opazimo pa potrebe po decentralizaciji (uvredbi pokrajin).

Primerjava udeležbe na lokalnih, parlamentarnih in predsedniških volitvah v Republiki Sloveniji

Čeprav se lokalne volitve, zlasti v zelo centraliziranih državah, kot je Slovenija, razumejo za volitve nižjega ranga, ki so za volivce manj privlačne, beležimo prav na zadnjih lokalnih volitvah (2018) določen preobrat in dvig volilne udeležbe (51,18 odstotkov). Do 2018 se je v Sloveniji potrdil splošen obrazec upadanje volilne udeležbe na lokalni ravni, najnižji rezultat je bil dosežen leta 2014 (45,2 odstotkov). Izjema so bile lokalne volitve leta 2002, saj so potekale hkrati s predsedniškimi volitvami in je bila udeležba zato najvišja do zdaj. Prav tako je bila udeležba na lokalnih volitvah do leta 2014 v primerjavi z udeležbo na državnozborskih ali predsedniških volitvah nižja; lokalne volitve 2014 so se po udeležbi približale predsedniškim (2012), lokalne volitve 2018 pa so po udeležbi že prehitele predsedniške volitve (2017) in se povsem približale parlamentarnim (2018).⁵ Čeprav po volilni udeležbi nasploh zaostajamo za zahodnimi demokracijami, pa je za lokalno raven v Sloveniji mogoče ugotoviti, da počasi izgublja značaj drugorazrednih volitev. Drugorazredne volitve tako ostajajo po volilni udeležbi le še volitve v Evropski parlament, kjer beležimo zares nizko volilno udeležbo, najnižjo prav leta 2014 (24,55 odstotkov).

5 Leta 2018 je prišlo na volišča skoraj 100.000 volilcev več kot na lokalnih volitvah 2014 in precej več kot na predsedniške volitve leta 2017.

Preglednica 2: Volilna udeležba na lokalnih, parlamentarnih in predsedniških volitvah v RS

leto	volitve	udeležba v %
1992	parlamentarne	85,60
1994	lokalne	61,71
1996	parlamentarne	73,70
1998	lokalne	57,5
2000	parlamentarne	70,37
2002	lokalne	72,10
	predsedniške 1. krog	72,07
	predsedniške 2. krog	65,39
2004	parlamentarne	60,65
2006	lokalne	58,19
2007	predsedniške 1. krog	57,67
	predsedniške 2. krog	58,46
2008	parlamentarne	60,83
2010	lokalne	50,48
2011	parlamentarne (predčasne)	65,60
2012	predsedniške 1. krog	48,41
	predsedniške 2. krog	42,41
2014	parlamentarne (predčasne)	51,73
	lokalne	45,20
2017	predsedniške 1. krog	44,23
	predsedniške 2. krog	42,13
2018	parlamentarne (predčasne)	52,64
	lokalne	51,18

Vir: Povzeto po podatkih Državne volilne komisije (2019).

Čeprav primerjalna analiza volilne udeležbe na lokalnih predsedniških in parlamentarnih volitvah kaže na določene spremembe odnosa ljudi do lokalne samouprave, ki je – razumljivo – ljudem bližja, je volilna udeležba še vedno (pre)majhna. Volilna udeležba na lokalni ravni je v letu 2018 podobno kot v prejšnjih letih praviloma večja v manjših občinah z večinskim volilnim sistemom; le v dobri petini od 212 občin je bila volilna udeležba nižja kot leta 2014, medtem ko je bila v četrtini občin višja za 20 odstotkov ali več glede na leto 2014. V mestnih

občinah je bila volilna udeležba nekaj nižja (47,41 odstotkov) kot v ostalih občinah, najvišja je bila v Slovenj Gradcu (63,79 odstotkov) in najnižja v Celju (39,71 odstotkov); edino v Kopru se je udeležba v 2. krogu povečala iz 58,01 odstotkov na 65,92 odstotkov. Mobilizacija volivcev je bila povezana s ponudbo kandidatov oziroma protikandidatov za župane. Vsekakor so volivci prepoznali lokalne volitve in župansko funkcijo kot pomembne za nadaljnji razvoj občin. Volilna (ne)udeležba je povezana tudi z možnostjo soodločanja ljudi in uvedbe participativnega proračuna.

Skupine volivcev in samostojni kandidati na lokalnih volitvah

Obstajajo dileme o tem, ali naj bodo lokalne volitve sploh strankarske ali nestrankarske. V prid stališču, da naj bodo lokalne volitve »izbor profesionalne uprave« (Kasapović 2003, 201), govori argument, da se na lokalnih volitvah volivci opredeljujejo na podlagi sposobnosti kandidatov ter glasujejo za tiste, ki so sposobni rešiti probleme v lokalni sredini, torej nestrankarsko oziroma nepolitično. Volivci v tem primeru postavljajo svoje strankarske preference v drugi plan. Na lokalnih volitvah so tako vse bolj uspešni tisti kandidati, ki jih volivcem ne ponujajo parlamentarne stranke; ti kandidati s strankami formalno niso neposredno povezani in so vse pogostejše ali posamezniki, ali pa del nestrankarskih list.

Na lokalnih volitvah v občinske svete so leta 2018 skupine volivcev in samostojni kandidati dobili 31,74 odstotkov glasov oziroma 940 mandатов, kar je veliko več kot katera koli posamična politična stranka. Od teh je SDS dobila 16,37 odstotkov oziroma 537 mandатов, SD pa 10,14 odstotkov oziroma 335 mandатов; ostale stranke so dobile manjše deleže glasov: NSI 6,39 odstotkov, SLS 6,20 odstotkov, DESUS 4,84 odstotkov, SMC 4,13 odstotkov, Levica 3,05 odstotkov, LMŠ 2,48 odstotkov, SNS 1,11 odstotkov.

Preglednica 3: Deleži glasov, ki so jih prejele kandidatne liste na lokalnih volitvah v občinske svete 1994–2018 (v odstotkih)

	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
LDS	17,3	22,2	23,3	17,29	18,71	14,34	/
SDS	13,9	15,9	12,6	17,29	18,71	14,34	16,73
NSi/ SKD	18,4	12,5	8,2	6,33	5,93	6,61	6,39
SLS	12,7	12,4	10,9	9,40	9,31	8,48	6,20
ZL-SD	13,3	10,9	10,3	12,06	12,07	9,95	10,14
DeSUS	4,0	4,9	5,0	5,24	9,41	7,45	4,84
skupine volivcev in nestranski kandidati	9,4	11,7	17,1	19,95	21,95	29,23	31,74
drugi	11,0	9,5	12,6	24,18	15,23	12,83	27,65
SKUPAJ	100	100	100	100	100	100	100

Vir: Prirejeno po podatkih Državne volilne komisije (2019).

Tudi rezultati volitev županov kažejo podobne rezultate. Leta 2018 je bila skupina nestranskih kandidatov na teh volitvah največja, saj so dobili 123 županov, od tega 87 v prvem krogu volitev. Stranke močno zaostajajo, najboljša med njimi je bila SLS s 26 župani; to je sicer 5 manj kot leta 2014, vendar pa ta danes neparlamentarna stranka prepričljivo vodi v županski tekmi. Ostale stranke so dobile manj županov: SDS 17, SD 16 in NSI 10. Nestranski kandidati so za 4,7-krat prehiteli zmogovito stranko, vse stranke skupaj pa so dobile samo 89 županov.

Preglednica 4: Župani po kandidatnih listah 1994–2018

	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
skupine volivcev in nestranski kandidati	29	46	60	67	70	115	123
SLS	27	39	45	49	41	31	26
LDS	23	22	28	17	13	-	-
koalicije strank	13	26	23	19	14	8	8
SDS	18	21	16	27	33	19	17
ZL-SD	13	10	13	13	20	20	16
NSi/SKD	21	21	4	10	8	7	10
DeSUS	-	-	-	0	3	1	1
SMC	-	-	-	-	-	0	2
drugi	3	6	4	8	6	11	9
SKUPAJ	147	192	193	210	208	212	212

Vir: Prirejeno po podatkih Državne volilne komisije (2019).

Trend naraščanja števila nestrankarskih kandidatov na lokalnih volitvah se povečuje iz mandata v mandat, strankokracija pa vse bolj izgublja lokalno zaupanje ob že deficitarni nacionalni legitimnosti (Teršek 2018). (Pre)moč političnih strank, ki jo imajo na državni ravni, se bistveno zmanjša na lokalni ravni, čeprav tudi nestrankarski kandidati niso popolnoma nevtralna volilna institucija, včasih pa tudi trojanski konj v civilni sferi. Vse to je posledica splošnega nezaupanja v politiko in želje volivcev po konkretno odgovornih osebah in ne ideološkem reševanju problemov na lokalni ravni. Etablirane parlamentarne stranke na lokalni ravni niso toliko ogrožene – SDS in SD sta celo nekoliko okrepili svoj položaj glede na predhodni mandat (2014), pač pa to velja bolj za stranke novih obrazov, ki niso pognale zadostnih lokalnih korenin (SMC, SAB, LMŠ). Na lokalnih volitvah leta 2018 je bila parlamentarna opozicija močnejša od koalicije, ki je na parlamentarnih volitvah dobila 42,32 odstotkov glasov, na lokalnih volitvah pa samo 22,43 odstotkov glasov. Med lokalnimi in državnoborskimi volitvami tako nastajajo vse večje razlike, ki vodijo v smer avtonomizacije lokalnih političnih procesov.

Kandidatura na lokalnih volitvah

Volilna udeležba je povezana tudi s kandidati; konkretno, tekmovalne županske volitve ob negotovem izidu prav gotovo prispevajo k višji volilni udeležbi kot netekmovalne volitve. Pripravljenost državljanov, da se dejansko potegujejo za različne položaje v lokalni oblasti je pomemben, čeprav pogosto spregledani indikator lokalne demokracije (Kjaer 2007, 196).

Zdrava demokracija zahteva in potrebuje poleg volivcev tudi kandidate; brez njih in tekmovalnosti med njimi imajo volivci manjšo vzpodbudo za udeležbo na volitvah. Na lokalnih volitvah 2018 je tako kandidiralo za župana 800 kandidatov, za občinske in mestne svetnike 22.314 kandidatov in za kandidate za člane v svete četrtnih, krajevnih in verskih skupnostih 13.244 kandidatov. Pasivno volilno pravico je tako na lokalni ravni izkoristilo več kot dva odstotka državljanov, ki imajo volilno pravico, kar je z vidika politične participacije lep dosežek.

Zaključek

Lokalna samouprava je tista raven oblasti, ki je najbližja državljanom. V lokalnih skupnostih državljani uresničujejo svoje pravice in potrebe, ki pomembno vplivajo na kakovost njihovega življenja, zato je nujno, da je lokalna oblast urejena po merilih demokracije in funkcionalnosti in zaščiten pred samovoljo centralne oblasti. Politična participacija državljanov pri oblikovanju javnih politik na lokalni ravni in volilna udeležba pri izbiri najkompetetnejših ljudi za njihovo izvajanje je temelj dobro urejene in delujoče lokalne oblasti. Državljeni kot pripadniki določene lokalne skupnosti se morajo sami zavedati, kaj je za njih najbolje in v kakšnih pogojih želijo živeti; možnosti za vplivanje na odločitve pa so zato večje na lokalni ravni. Čeprav na podlagi primerjalnih podatkov in izkušenj beležimo paradoks, da so državljani manj zainteresirani za izbiro njim najbližje oblasti, udeležba na lokalnih volitvah pa je manjša, nas lokalne volitve 2018 v Sloveniji usmerjajo k spoznanju, da se lokalne volitve resda vse bolj razlikujejo od parlamentarnih in predsedniških volitev ne samo po strukturnih in procesnih oboležjih, pač pa tudi po političnem vplivu in pomenu. V to nas prepričuje tako porast volilne udeležbe na lokalnih volitvah kot vse večje uveljavljanje nestrankarskih kandidatov in list ter množičnost kandidiranja za različne funkcije na lokalni ravni. Vse to predstavlja izziv za večjo politično participacijo. Lokalne volitve tako niso zgolj refleksija državnih volitev, ampak vse bolj avtonomen politični proces v prid učinkovitejšemu zadovoljevanju potreb in interesov občanov na lokalni ravni. Večja avtonomija občin in proces decentralizacije (regionalizacije) države bi k temu procesu lahko dodala nove pospeške.

Reference

- Barber, Benjamin. 2003. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Blais, Andre. 2006. What affects voter turnout?. *Annual Review of Political Science* 9: 111–125.

- Brezovšek, Marjan. 2004. Problem volilne (ne)udeležbe na lokalnih volitvah in volilno ravnanje. V *Lokalna demokracija I*, ur. Marjan Brezovšek, Miro Haček in Alenka Krašovec, 36–48. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Državna volilna komisija. 2019. *Volitve*. Dostopno prek: <http://www.dvk.duk-rs.si>.
- Evropska listina lokalne samouprave. 1985. Dostopno prek: http://www.svetev-rope.si/sl/dokumenti_in_publikacije/konvencije/122/index.html.
- Hague, Rod, Martin Harrop in Shaun Breslin. 2001. *Komparativa vladavina i politika*. Zagreb: Fakultet političnih znanosti.
- Holbrook, Thomas M. in Aaron C. Weinschenk. 2014. Campaigns. Mobilization, and Turnout in Mayoral Elections. *Political Research Quarterly* 67 (1): 42–55.
- Kasapović, Mirjana. 2003. *Izborni leksikon*. Zagreb: Politička kultura.
- Kjaer, Ulrik. 2007. The Decreasing Number of Candidates at Danish Local Elections: Local democracy in Crisis. *Local government Studies* 33 (2): 195–213.
- Ladner, Andreas, Nicolas Keuffer in Harald Baldersheim. 2015. *Final Report. Self-Rule Index for Local Authorities*. Bruselj: Evropska Komisija.
- Lijphart, Arend. 1997. Uequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma. *American Political Science Review* 19 (2): 1–14.
- Lipset, Seymour M. 1969. *Politički čovek*. Beograd: Rad.
- Marien, Sofie, Ruth Dassonneville in Marc Hooghe. 2015. How Second Order Are Local Elections? Voting Motives and Party Preferences in Belgian Municipal Elections. *Local government Studies* 41 (6): 898–916.
- Marschall, Melissa in John Lappie. 2018. Turnout in Local Elections: Is Timing Really Everything?. *Election Law Journal* 17 (3): 221–233.
- Mill, John Stuard. 1991. Considerations on representative government 1861. Oxford: Oxford University Press.
- Rose, Richard. 2004. *Voter Turnout in Western Europe*. Stockholm: International IDEA.
- Savić, Vanja. 2015. Opadanje političke participacije – kritički građani ili nova pokornost?. *Politički život* 12: 7–18.
- Scharpe, Laurence J. 1970. Theories and Values of Local Government. *Political Studies* 18 (2): 153–174.
- Teršek, Andraž. 2018. Demokracija - v lokalni prizmi IUS-INFO. Pravni informacijski portal. Dostopno prek: <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/232919>.
- van Houwelingen, Pepijn. 2018. Local Autonomy, municipal size and local political participation in Europe. *Policy Studies* 39 (2): 188–203.
- Verba, Sidney. 2003. Would the Dream of Political Equality Turn out to be a Nightmare. *Perspectives an Politics* 1 (4): 663–679.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman in Henry E. Brady. 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

Vetter, Angelika. 2002. *Lokale Politik als Ressource der Demokratie in Europa*. Opladen: Leske+Budrich.

Local Elections 2018: Reflection and/or Autonomy

Local government is democratic if its work is decisively influenced by local residents themselves. Despite establishing various of direct democracy, the local elections still remain the most important way of citizens' influencing decision making in local communities. That is to say, elections enable voters to have a direct impact on the composition of the local community's representative body and thereby on the decision the later takes. In Slovenia, we find a decrease in voter turnouts in all types of elections from local, parliamentary, presidential to European. The article deals with local elections in 2018 in Slovenia, which came with a pleasant surprise, as voter turnout was higher than the previous elections for the first time in many years and was over 51 percent. Changing trend on local elections 2018 shows higher autonomy of political processes at this level of authority.

Poglavje 3

Bio-psiho-socialni pogled na lokalne volitve 2018

Sebastjan JERETIČ*

Številni volilni rezultati zadnjih let terjajo nov konceptualni aparat politične teorije, ki bi opisal kontekst, v katerem se danes sprejemajo volilne odločitve. V preteklosti je na volilne odločitve vplival položaj v družbeni strukturi in ideologija, ki ga je konceptualizirala, česar današnji volilni rezultati ne odsevajo. Tudi zadnje lokalne volitve v Sloveniji ponujajo nekaj primerov, ki kažejo potrebo po epistemološkem prelomu, ki bi v konceptualne aparate politične teorije vnesel ugotovitve psihologije na področju razumevanja in odločanja. V tekstu je prikazan prelom paradigme, ki je ekonomski znanosti omogočil prehod iz teorije racionalne izbire v vedenjsko ekonomijo. Podoben prehod bi politični teoriji pomagal razviti konceptualni aparat, s katerim bi lahko bolje pojasnili kontekst današnjih volilnih odločitev.

* Mag. Sebastjan Jeretič, doktorski kandidat na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani. Politični analitik ter predavatelj in svetovalec strategije komuniciranja, predvsem na področju političnega marketinga in volilnih kampanj. Magister lingvistike govora in teorije družbenega komuniciranja, ki aplicira ugotovitve kognitivne lingvistike v poslovnem in političnem komuniciranju.

Izhodišča

Kako je lahko dolgoletni koprski župan Boris Popovič navkljub vsem rezultatom v času njegovega vodenja občine na zadnjih lokalnih volitvah izgubil proti politični javnosti neznanemu tekmeču Alešu Bržanu? Kako je na županskih volitvah v Piranu nekdanjega župana, poslanca in ministra Tomaža Gantarja premagal lokalni fotograf Denio Zadković, ki se do letošnje zmage ni še nikoli ukvarjal s politiko? Zadnje lokalne volitve v Sloveniji ponujajo vrsto primerov za politične analize, ki bi prek teh posameznih zgodb lahko pojasnile tudi trende in procese, ki smo jim priča v naši državi in ki niso osamljeni v evropskem prostoru.

Mnogi volilni rezultati zadnjih let, tako v Sloveniji kot drugod, so presenetili številne politične analitike. Kaj leži v temelju teh sprememb, ki jih lahko spremljamo, a jih z velikimi težavami pojasnimo z do sedaj uveljavljenim analitičnim aparatom politične teorije? Dogajanje v Sloveniji je seveda le del temeljitih sprememb, ki jih doživljamo v današnjem globalnem kapitalizmu in v našem evropskem prostoru, vendar se bomo v besedilu osredotočili predvsem na psihološki vidik današnjih volilnih odločitev in na spremenjen kontekst, v katerem se dogajajo.

Poleg dolgoletnega trenda upadanja zanimanja za politično dogajanje, ki se kaže v analizah spremljanja medijev in predvsem v nizki volilni udeležbi (ki je sicer na zadnjih lokalnih volitvah doživela pozitiven skok), je za razumevanje aktualnih procesov pomembno tudi upoštevanje spremenjenih komunikacijskih praks velikega dela javnosti. Prevlada digitalnega komuniciranja omogoča večjo avtonomijo pri filtriranju informacij, a omogoča tudi oblikovanje digitalnih balončkov somišljenikov, v sklopu katerih ljudje spremljajo samo teme in interpretacije, ki ustrezajo njihovim prepričanjem in jih tako še utrjujejo. Vsekakor se je spremenil tako kontekst spremljanja politike, kot tudi kontekst volilne odločitve.

Pred prevlado digitalnega komuniciranja so bili mediji ključno orodje pridobivanja družbeno relevantnih informacij. Z razvojem orodij za digitalno komuniciranje so se pomembno spremenile komunikacijske

navade večjega dela skupnosti, ki tudi do medijskih vsebin dostopa predvsem prek družabnih omrežij. Pri tem je pomembno, da je mreža ljudi, s katerimi si povezan, filter vsebin, do katerih dostopaš, predvsem pa filter njihovih interpretacij. Če imaš v mreži predvsem somišljenike, boš seveda dostopal do informacij in interpretacij, ki ustrezajo prepričanjem, ki jih deliš z njimi in ki bodo tako še bolj utrjena. Tako utrjevanje pozicij pa vodi v močnejšo polarizacijo političnega prostora, kar lahko danes opazamo v številnih državah.

Ti trendi komunikacijskih praks predstavljajo izziv za politiko, ki velik del javnosti doseže le s kratkimi in poenostavljenimi sporočili ter predvsem s splošnim vtisom. Vsi ti procesi so tako spremenili tudi kontekst, v katerem se zgodi volilna odločitev, s tem pa tudi pogoje za učinkovito politično prakso in diskurz. Namesto argumentiranega in racionalističnega diskurza nekdanje politike danes prevladujejo kratke, a močne izjave, ki odmevajo in se širijo po družabnih omrežjih in se o njih govori. Namesto poglobljenih analiz in tekstov se politika javnosti predstavlja prek fotografij. Ti spremenjeni pogoji za politični uspeh vnašajo v volilne tekme konsumerizacijo, prodajo političnih blagovnih znamk s kratkimi parolami in videzom.

Precej je znakov, da doživlja sodobna politika temeljito preobrazbo. In precej je znakov, da politična teorija ni najbolje pripravljena na te čase sprememb, ki jih doživljamo. Ta nepripravljenost se je pokazala ob začudenju nad prvimi nepričakovanimi volilnimi rezultati zadnjih let, pa tudi ob poskusu, da se te rezultate poenostavljeno in zaničevalno pojasni z vzponom populizma, ki v politiki namesto uporabe argumentov igra na čustva ljudi. Toda kako razumeti ta vzpon?

Vzpon populizma po Evropi

Poenostavljeni poskusi kritike populističnih političnih strank in voditeljev, ki izhajajo iz racionalizma in ki zaničujejo ali vsaj podcenjujejo uspehe take politike, ne morejo pojasniti današnjih političnih trendov. Namesto poskusa razumeti in pojasniti razloge za uspeh

nekaterih političnih sil se kritika populizma naslanja na normativni racionalizem in avtomatično zavračanje politike, ki namesto uporabe argumentov in podatkov ljudstvo razburja s čustvenim komuniciranjem. Zakaj v večini evropskih držav raste podpora političnim silam, ki jih poenostavljeno imenujemo populistične? In zakaj bi bilo s populizmom kar koli narobe, saj vendar predstavlja politiko, ki zna pridobiti in ohraniti podporo ljudstva v pogojih demokracije?

V knjigi »O *populističnem umu*« je Ernesto Laclau (2008, 1) razvil konceptualni aparat za razumevanje sodobnega populizma oziroma aparat, ki »zadeva naravo in logike oblikovanja kolektivnih identitet«. Pri tem za izhodišče postavi artikulacijo zahtev in nato raziskuje, kako se različne zahteve povežejo v skupen politični boj. Namesto vztrajanja pri strukturalističnem pristopu, ki bi v političnem boju videl preslikavo družbenih struktur v politični prostor, pristopi Laclau (2008) k analizi populizma z aleatornim materializmom, kar mu omogoči, da ujame razpršenost različnih pojavnih oblik politike, ki jo označujemo za populistično.

Laclau (2008) torej v izhodišče postavi oblikovanje zahtev ljudi, zato je prvi korak do uspeha populizma ta, da neučinkovita oblast odpre prostor za njegov vzpon. Šele potem, ko oblast ni sposobna zadovoljevati zahtev ljudstva, se odpre potencial za vzpon drugačne politike. Laclau se tega izhodišča dotakne že pri analizi zgodovinskih dogodkov uporov množic, ki se zgodijo kot »posledica razkroja običajnih institucij, ki so vodile državo« (2008, 32). Pri tem se potencial za uspeh populizma stopnjuje s tem, da »se neizpolnjene zahteve začnejo kopičiti« in v naslednjem koraku se »prošnje« spremenijo v »terjatve« (2008, 67).

Prelomna točka se zgodi, ko se številna različna posamezna razočaranja povežejo v verigo nezadovoljstva in ko to verigo nekdo povzame z enostavnim, skorajda vsebinsko praznim diskurzom. Ta splošnost populističnega diskurza, ki je tarča kritik normativnih racionalistov, je pravzaprav bistvena za oblikovanje ljudske fronte. Pomembno je namreč, da se v nekaj poenostavljenih sporočilih najdejo povsem različna osebna razočaranja. Predvsem pa je bistveno, da je prvi korak

vzpona populizma po Evropi rezultat nesposobnosti drugih političnih sil, da bi s svojo politiko zadovoljile zahteve ljudstva.

Laclau v svoji analizi izpostavlja, da se raznolikost razočaranj zaradi neizpolnjenih zahtev v neki točki identificira z eno simbolno točko, ki je »individualna zahteva, ki zaradi določenih okoliščin dobi osrednji pomen« (2008, 86). Nekaj podobnega se je zgodilo na lokalnih volitvah v Piranu. Primer zmage Denia Zadkovića na županskih volitvah v Piranu lahko razumemo prav s konceptualnim aparatom, ki ga je razvil Ernesto Laclau (2008). Zmaga Gibanja za Občino Piran¹ je šolski primer razvoja dogodkov, ki ustrezajo njegovi analizi populizma.

Prvi ključen korak je nesposobnost prejšnje oblasti, da bi zadovoljila zahteve skupnosti. Posamezna razočaranja so se nato povezala z uporabo digitalnih orodij komuniciranja, ki so omogočila, da se na enem komunikacijskem mestu združi vrsta nezadovoljnih ljudi. Vse skupaj je zaokrožila simbolna točka, ki je motivirala ključne akterje gibanja. To je bilo zaprtje kultnega lokala *Kanela bar* na osrednji portoroški plaži, namesto katerega je javno podjetje naredilo javne sanitarije, kar je nekatere tako razjezilo, da so izkoristili stanje duha v občini ter združili različna razočaranja v eno novo upanje.

GZOP je začelo kot Facebook skupina, v kateri naj bi občanke in občani razpravljali o težavah v kraju ter predvsem o rešitvah, ki jih predlagajo. Nato bi predloge skupine predstavili županskim kandidatom in se do njih opredelili. Izhodiščni namen je bil torej zgraditi platformo za izmenjavo stališč in pogledov, a se je ta korak očitno zgodil v takem stanju duha, da je čez noč prerasel ta prvi namen. V nekaj dneh je skupina obsegala nekaj tisoč članov, sama razprava o težavah in rešitvah pa se je usmerila na kritiko oblasti, ki so jo v občini (s kratko prekinitvijo) od osamosvojitve vodili Socialni Demokrati.

1 Od tod naprej GZOP.

Uspeh GZOP in Đenja Zadkovića je šolski primer upora ljudstva proti neučinkoviti oblasti ter volilna zmaga popolnih novincev, ki se do tega trenutka s politiko sploh niso ukvarjali. Uporaba konceptualnega aparata, ki ga je razvil Ernersto Laclau (2008) lahko pomaga razumeti izhodiščne pogoje ter dinamiko uspeha gibanja, hkrati pa je ta uspeh tudi primer, ki kaže temeljite spremembe, ki jih v politične procese prinaša prevlada digitalnega komuniciranja. Sama volilna kampanja je namreč temeljila na direktnem komuniciranju s terensko in predvsem z digitalno kampanjo, medtem ko je bilo klasično oglaševanje minimalno.

Odgovor na vprašanje z začetka besedila gre torej po korakih tako: izhodišče za ta uspeh je nesposobnost oblasti pod vodstvom Socialnih Demokratov, kar je vodilo do kopičenja neizpolnjenih zahtev in razočaranj, ki so se s pomočjo sodobnega digitalnega komuniciranja povezala v protisistemsko gibanje. Različna posamezna razočaranja so povezali najbolj zavzeti aktivisti, kjer je prevladovala skupina, katere temeljno razočaranje je bilo zaprtje lokala Kanela bar, kar je postala simbolna točka za nesposobnost oblasti in s tem za zahtevo po temeljitih spremembah. Celoten proces se je končal tako, da so ljudje mandat za vodenje lokalne skupnosti podelili popolnemu novincu na političnemu parketu namesto da bi ga dobil izkušen politik, v katerem so videli igralca sistema, ki jih je razočaral.

Seveda pa uspehi populističnih političnih sil niso edini trend, ki določa današnjo politiko. Igor Lukšič (2019) je v TV oddaji *Faktor* opozoril, da je prišlo do temeljite spremembe, ker politične odločitve na volitvah niso več preslikava družbenih strukturnih razmerij v politični prostor kot nekoč, ko je bilo jasno, koga voli proletariat ali kak drug segment družbe. Namesto te nekdanje preslikave družbenih struktur v politični prostor poteka volilna izbira v drugačnem okvirju, ki je precej manj predvidljiv. Tako številni revni delavci v ZDA podpirajo Donalda Trumpa, navkljub njegovemu programu nižanja davkov za najbogatejše. Igor Lukšič (2019) tako govori o popolnem osamosvajanju političnega prostora od družbenih struktur, ki so se v preteklosti manifestirale in merile v političnem boju.

Namesto nekdanjih strukturnih kriterijev volilne odločitve, ki so temeljili na položaju v družbi in ideologiji, ki je ta položaj konceptualizirala, so se razvili drugačni kriteriji, ki po svoji naravi posnemajo sodobno potrošništvo. Družbeni in ideološki kriteriji tako več niso odločilen dejavnik za analize in napovedi volilnih izidov (De-Wit 2017, 32). Sam kontekst volilne odločitve se je spremenil in teče v drugačnem pragmatičnem okviru.

Poleg tega sta se spremenili tudi pozornost in zanimanje ljudstva za politiko, kar predstavlja poseben izziv za volilne tekme. Zaradi odmaknjenosti velikega dela skupnosti od politike, kar kažejo raziskave in nizka volilna udeležba, se prevladujoč del volilnega telesa, ki ne spremlja vsebine političnih procesov, pri svojem odločanju opre na splošni vtis in poenostavljen okvir sporočil o politiki. Vse te spremenjene okoliščine političnega dogajanja in tudi volilnih odločitev težko spremlja politična teorija, ki ima razvite konceptualne aparate za neka druga desetletja. Za učinkovito analizo aktualnega političnega dogajanja bi bil zato dobrodošel epistemološki prelom in razvoj novih konceptualnih aparatov politične teorije.

Za nadomestitev iztrošenih konceptualnih aparatov, ki so opisovali pretekla desetletja družbenega in političnega dogajanja, je za aktualno politično teorijo lahko uporabno epistemološko posnemanje ekonomije in njenega premika iz teorije racionalne izbire v vedenjsko ekonomijo. Ta na podlagi ugotovitev eksperimentalne psihologije in biopsihologije opisuje, kako ljudje razumemo sporočila in kako sprejemamo odločitve. Celovit pristop k analizi človeškega razmišljanja, odločanja in vedenja konceptualizira človeka kot utelešeni um, ki deluje v kontekstu. Tudi za analizo volilnih in političnih odločitev lahko pozitivno prispeva uporaba konceptualnih aparatov z bio-psiho-socialnim modelom, ki analizira prepletanje telesa, uma in konteksta, v katerem razumemo, presojamo in odločamo.

Politično teorijo lahko pri analizi današnjih trendov in procesov omejuje normativni racionalizem in strukturalizem druge polovice prejšnjega stoletja. Epistemološki prelom, ki bi prispeval k učinkovitosti politične

analize, se sicer lahko nasloni na številne konceptualne aparate, ki so jih avtorji razvili v tistem obdobju. Pri razumevanju današnjega nezadovoljstva velikega števila ljudi si tako lahko pomagamo s kritiko kapitalističnega sistema proizvodnih odnosov ali s Habermasovim razlikovanjem sistemske logike birokratskega aparata in življenjsko logiko naše medsebojnosti. Pa vendar terja analiza današnje politike predvsem drugačno konceptualizacijo našega razumevanja, odločanja in vedenja, torej predvsem osvežitev psihološke paradigme za potrebe politične teorije.

Ključno področje, ki bi politični teoriji omogočilo bolj učinkovito analizo današnjih procesov, je zato psihologija, ki tudi sama doživlja temeljito rekonceptualizacijo. Politična teorija bi tako sledila ekonomski znanosti, ki je prav z vključitvijo sodobnih psiholoških konceptov dosegla pomemben epistemološki prelom. Za razumevanje volilnih odločitev kot pomembnega političnega pojava je nujen bolj učinkovit konceptualni aparat, ki se ukvarja z vprašanji, kot so: kako ljudje razumemo sporočila, kako sprejemamo odločitve in kako na podlagi razumevanja in odločanja delujemo?

Bio-psiho-socialni model volilne odločitve

Psihologija se je predvsem zaradi hitrega razvoja nevroznanosti v zadnjih desetletjih soočila s konceptualnim izzivom, kako povezati biokemične in biofizične nevrnalne podlage naših kognitivnih procesov s psihološkimi pojavi, ki jih je opisovala. Uveljavljeni psihološki koncepti, kot je recimo delitev na zavedno in nezavedno, na čustva in razum ter podobno, so trčili ob številne ugotovitve nevroznanosti, ki so v takem epistemološkem okviru odpirale več vprašanj, kot so ponujale odgovorov. Tako recimo ni enotnega možganskega mehanizma za čustva, temveč vrsta posameznih mehanizmov, ki v različnih kombinacijah vodijo v različna stanja, ki jih opisujemo s pojmom čustva.

Te in druge ugotovitve nevroznanosti so vsekakor sprožile iskanje odgovorov na nekatere epistemološke izzive psihologije. Ali lahko

človeškost z biološkim redukcionizmom omejimo le na biološke procese v možganih? Ali je biopsihologija sploh ustrezen pristop za razumevanje človeka? Kako zgraditi epistemološko paradigmo, ki bi uspela pojasniti razlike in prepletanje različnih ravni našega razmišljanja, odločanja in delovanja, ki segajo od bioloških procesov do našega zavedanja okolice in naše misli?

Lisa Feldman Barrett je v članku »*The Future of Psychology: Connecting the Mind to Brain*« uvodoma izpostavila: »Psihološka stanja, kot so misli in občutki, so resnična. Možganska stanja so resnična. Težava je, da to dvoje ni resnično na enak način, kar odpira vprašanje sorazmernosti uma in možganov« (Feldman Barrett 2009, 326). Avtorica izpostavlja, da so psihološki pojavi, kot so čustva in razmišljanje, pomembno področje za psihologijo in da jih je treba razumeti kot kompleksne pojave, ki jih sestavljajo bolj temeljne psihološke sestavine. Tudi če ni možna neposredna preslikava nekega preučevanega psihološkega pojava v konkretne nevrnalne mehanizme, je mogoče preučevati, kako um korenini in vznika v teh mehanizmih.

Feldman Barrett (2009) ponudi shemo povezanosti fizioloških in psiholoških procesov in se tako pridruži poskusom, ki segajo v sam vznik psihologije v 18. stoletju. Prav to po avtoričinih besedah vse od začetka pesti kriza identitete, ali gre za naravoslovno ali za družboslovno disciplino. Pri analizi človeškega uma najprej izpostavi, da temelji naše razmišljanje na treh virih: na zaznavi zunanjih informacij, na zaznavi znotrajtelesnih informacij ter na podlagi preteklih izkušenj, ki so shranjene v naših možganih. Psihologija se lahko osredotoči na enega od teh virov ter analizira zaznavo, čustva ali spomin ali pa konceptualizira njihovo prepletanje.

Feldman Barrett (2009) postavi nekaj temeljnih načel za sodobno psihologijo, ki bi želela povezati naravoslovni in družboslovni pristop. Um deluje s prepletanjem temeljnih psiholoških primitivov. Vsako kategorijo uma lahko vzročno povežemo s temeljnimi psihološkimi primitivi. Ti psihološki primitivi tesno sovpadajo z delovanjem posameznih možganskih omrežij. Um ne deluje kot motor, temveč kot niz

receptov in sestavin, ki se artikulirajo v nekem momentu in dogajanju. Umski dogodki zato niso povezani mehanicistično vzročno, temveč so povezani verjetnostno. Aktiviranje nekega možganskega omrežja namreč vpliva na prihodnje miselno dogajanje, a ga ne določa brezpogojno.

Njen poskus temelji na gradnji različnih ravni teoretične analize, ki segajo od povsem naravoslovne analize možganskih omrežij prek raziskovanja psiholoških primitivov, ki sovpadajo s temi omrežji in ki se nato kombinirajo v konkretni artikulaciji, tako da ustvarjajo kompleksne psihološke pojave. Avtorica v svoje raziskovanje vključi ugotovitve sodobne nevroznanosti, a se izogne biološkemu redukcionizmu, ki je značilen za nekatere avtorje zgodnjega kognitivizma. Pri tem je pomembno, da razlikuje ontološko resničnost možganskih omrežij in kompleksnih psiholoških pojavov ter delovanja našega uma.

Bio-psiho-socialni model preučevanja človeka celovito objema prepletanje telesa, uma in konteksta pri naši zaznavi, razmišljanju, odločanju in vedenju. Človeka dojema kot utelešeni um, ki deluje v kontekstu. Pri tem pa je pomembno, da se izogne temu, da bi katerega koli od treh vidikov postavljaj kot bistvenega. Tako se izogne biološkemu redukcionizmu, ki sprejema izključno biološko danost našega bivanja in ničesar izven tega. Izogne se tudi transcedentalnemu povzdigovanju našega uma in zanemarjanju pogojev njegove utelešenosti ali pa po tretji strani strukturalističnemu poudarjanju konteksta, v katerem bivamo in delujemo. S celovitim pristopom gleda ta model na prepletanje različnih dimenzij, pomembnih za razumevanje človeka, ne da bi pri tem zanemaril razlike (tako ontološke kot epistemološke), ki so značilne za posamezno dimenzijo.

Nevroznanstvenik Joseph LeDoux (2012) v tekstu »*Rethinking the Emotional Brain*« podobno predlaga rekonceptualizacijo raziskovanja čustev z analizo funkcij in nevronskega omrežja, povezanih s preživetjem organizma. LeDoux (2012) poudarja, da preživitveni mehanizmi niso vzročno povezani s čustvenimi občutki, a k njim vsekakor prispevajo.

Avtor tako postavi pristop k analizi našega razmišljanja, odločanja in vedenja, ki v izhodišče postavi preživitvene odzive na vsakodnevne izzive in priložnosti. To izhodišče lahko analizira naravoslovno z raziskovanjem različnih možganskih mehanizmov, ki se aktivirajo ob našem ugotavljanju in odzivanju na izzive in priložnosti, ki nam jih ponuja kontekst, v katerem bivamo in delujemo. Na podlagi tega izhodišča pa sledi analiza kognitivnih pojavov, kot so čustva, motivacija, utrjevanje ali vznburjenost.

Z njegovim pristopom si lahko pomagamo pri raziskovanju odločanja, tudi pri analizi volilnih odločitev. Če v kontekstu prevlada osredotočenje na izzive, ki vzbujajo strah, bodo v podlagi odzivov s tem povezani preživetveni mehanizmi. Če je volilna tekma osredotočena na priložnosti, ki se nudijo v prihodnosti, bodo v podlagi odzivov drugi mehanizmi. Če je kampanja negativna in usmerjena izključno na kritiko drugih, da se pri ljudeh zgradi odpor, pa se aktivirajo povsem tretji mehanizmi in pojavi, ki jim sledijo.

Razumevanje prepletanja teh fizioloških in psiholoških pojavov lahko prispeva k bolj natančnemu in ustreznemu raziskovanju pojavov, ki so zanimivi za politično teorijo. Uporaba konceptualnih aparatov sodobne psihologije nam lahko omogoča tudi bolj učinkovito analizo volilnih rezultatov kot recimo klasično osredotočenje na ideologijo, politični diskurz in argumente, kar predpostavlja prevlado racionalnega razmišljanja in odločanja pri človeku.

Kognitivistični epistemološki prelom v politični teoriji

Odkar je v petdesetih letih prejšnjega stoletja v anglosaškem intelektualnem prostoru prevladala osredotočenost na vprašanje, kaj se dogaja v možganih, ko interpretiramo sporočila in sprejemamo odločitve, se je kognitivistična paradigma prelila na številna družboslovna področja. Howard Gardner (1985) v knjigi »*The Mind's New Science*« opisuje

kognitivno revolucijo in njene prve korake, ki so vodili do temeljitih epistemoloških prelomov v različnih disciplinah. Od kognitivne lingvistike do nevromarketinga in vedenjske ekonomije se je spremenil pogled na predmet analize in pristop k njegovemu razumevanju.

Za analize volilnih odločitev je bil apliciran že konceptualni aparat kognitivnega lingvista Georga Lakoffa (2004) s strategijo postavljanja okvirjev² in s tem gradnjo ugodnega konteksta, v katerem poteka odločanje. Analiza možganskih procesov je poleg tega marketingu ponudila orodja za preverjanje prodajnih pristopov in oglaševalskih produktov, ki poleg izpraševanja ciljnih skupin in njihovih zavestnih odgovorov obsega tudi biometriko in spremljanje nezavednega, telesnega odziva na neko zgodbo, sporočilo ali argument. Pristop in orodja nevromarketinga so se uporabljali tudi za potrebe volilnih kampanj. Vedenjska ekonomija z bio-psiho-socialnim modelom celovito analizira delovanje utelešenega uma v kontekstu in tak pristop lahko prispeva tudi k analizi volilnih odločitev.

Med prelomna dela na področju vedenjske ekonomije sodijo raziskave, ki sta jih opravljala psihologa Daniel Kahneman in Amos Tversky,³ ki sta z eksperimenti ugotavljala zmotnost prepričanja tedanje ekonomske znanosti, da ljudje na podlagi pridobivanja vseh relevantnih informacij, njihovega racionalnega tehtanja in izbire najpametnejše odločitve za naše interese odločamo kot formalni racionalni motorji. Z vrsto primerov sta pokazala, da ljudje ne delujemo kot formalno racionalni motorji, temveč precej bolj kompleksno in da naše odločitve ne temeljijo vedno le na razumu, saj so pri tem pomembna tudi čustva, vrednote, prepričanja, predvsem pa povsem naravne omejitve naših možganov. Naše razumevanje, razmišljanje, odločanje in vedenje so torej precej bolj kompleksni kot je predvidevala ekonomija, pa tudi politična teorija.

2 Angleško: *framing*.

3 Glej Thaler (2015).

Eden takih eksperimentov, ki jih Richard Thaler (2015, 140) opisuje v knjigi »*Misbehaving: The Making of Behavioural Economics*«, je bila igra, v kateri sta sodelovala dva udeleženca. Njuna naloga je bila, da si razdelita določeno vsoto denarja, pri čemer je igra potekala tako, da je najprej eden od igralcev ponudil razmerje delitve, drugi pa ga je bodisi sprejel ali pa zavrnil. Prvi igralec je denimo lahko ponudil delitev 5:5, 6:4, 7:3, 8:2 ali 9:1. Če je drugi igralec ponujeno razmerje sprejel, sta si tako razdelila denar. Če ga je zavrnil, nobeden od igralcev ni dobil nič.

Če bi človek dejansko bil formalno racionalen motor, kot je predvidevala tedanja ekonomska znanost, bi bila ustrezna delitev 9:1. Vsak igralec naj bi namreč pri odločanju upošteval samo racionalne argumente in ta delitev prvemu igralcu zagotavlja največji izplen in pričakovanje potrditve ponudbe, saj je tudi v interesu drugega igralca, saj je 1 več kot nič, kar bi dobil, če zavrne delitev. Racionalni motorji bi torej izbrali 9:1 in tehtali le formalne koristi, ki jih delitev prinaša.

Toda eksperiment je pokazal, da ljudje ne odločamo in ne delujemo tako. Naša odločitev glede ponujenega razmerja delitve vsebuje tudi naš čustveni odziv in naše vrednote, zato ni presenečenje, da so igralci sprejemali tiste ponudbe, ki so jih šteli za poštene, torej 5:5 in 6:4, medtem ko so ostale opcije večinsko zavračali, čeprav so na ta način izgubili denar. Naše odločanje je torej zelo kompleksno in včasih se odločimo za nekaj, kar ni v našem najboljšem interesu, če upoštevamo samo formalne in materialne koristi ter zanemarimo druge vidike našega sobivanja.

Ta primer lahko uporabimo tudi za odgovor na prvo vprašanje z začetka članka. Volivci v Kopru svoje odločitve niso temeljili samo na tem, kakšne rezultate ima po šestnajstih letih vladanja Boris Popovič in kakšne načrte ima za prihodnja štiri leta, temveč so odločali tudi o njegovem karakterju in načinu obnašanja. Bistvena agenda celotne volilne kampanje se je namreč osredotočila prav na to in s tem postavila okvir volilne izbire, ki je v drugi plan postavil rezultate in materialne koristi za občanke in občane, v prvi pa presojo načina obnašanja, ki je bil tarča kampanje opozicije.

V večini volilnih kampanj je kontekst odločitve večine volilnega telesa odvisen prav od okvirja, ki ga postavijo tekmeci in predvsem mediji. Postavljanje okvirjev določi miselni in vrednostni kontekst, znotraj katerega volivci presojujejo in izbirajo. Tudi na lokalnih volitvah v Kopru je bila tekma postavljanja osrednjega okvirja oziroma tekma dveh agend. Medtem ko je dolgoletni župan Boris Popovič kampanjo temeljil na pozitivni vsebinski agendi doseženih rezultatov in načrtov za prihodnost, so Aleš Bržan in drugi tekmeci utrjevali negativno moralno agendo županovega karakterja in njegovega načina obnašanja oziroma načina vladanja.

Zmaga v utrditvi osrednje agende volilne kampanje je prvi korak do končne zmage, saj se tako postavi okvir, znotraj katerega volivci razmišljajo in odločajo. Resda je bila v tem primeru zmaga opozicije minimalna ob izjemno visoki volilni udeležbi, a za to zmago je bilo ključno prav dovolj močno uveljaviti okvir odločanja na temelju županovega karakterja in torej premik odločanja od tehtanja materialnih koristi za področje politične morale. Eden ključnih stavkov, ki so povzemali to agendo opozicije, je bila izjava enega od protikandidatov Gašparja Gašparja Mišiča, ki je na televizijskih soočenjih izrekel, da mora župan Boris Popovič »postati boljši človek« (Gašpar Mišič 2018). Ponavljanje tega stavka je utrjevalo okvir izbire, ki je na koncu prevladal. Postavil je pogoje in kriterije volilne odločitve.

Raziskovalec uspešnih praks prepričevanja Robert Cialdini (2018) v knjigi *»Predpričevanje: revolucionarna metoda vplivanja na odločanje«* poudarja, da je za izid odločitve pomembna tudi pot do nje ter opisuje različne uspešne strategije vplivanja. Kot izpostavlja, »vse, kar pritegne osredotočeno pozornost nase, lahko opazujoče napelje k temu, da bodo pripisali reči čezmerno veljavo« (Cialdini 2018, 56). Če izpustimo vrednostno sodbo, da gre za čezmerno veljavo, ostaja bistvena ugotovitev, da je boj za pozornost javnosti boj za veljavo konteksta, v okviru katerega se zgodi prevladujoče število posameznih volilnih odločitev na demokratičnih volitvah.

Vedenjska ekonomija torej pojasnjuje, da je naše odločanje kompleksno in da ne temelji izključno na racionalnem pridobivanju in tehtanju informacij ter formalni presoji koristi posamezne odločitve. Namesto tega teče odločanje na podlagi prepletanja različnih dejavnikov, pri čemer so lahko formalne in materialne koristi včasih povsem v ozadju, prevladajo pa vrednote in čustva. Bistvena ugotovitev, ki jo opisuje Daniel Kahneman (2016), pa je, da imamo ljudje dva temeljna sistema odločanja, ki se prepletata. Prav konceptualizacija človeškega odločanja je postala ena osrednjih tem vedenjske ekonomije.

Dva sistema odločanja

Vprašanje, kako ljudje sprejemamo odločitve, ima dolgo zgodovino in številne šole. V drugi polovici prejšnjega stoletja je prevladovala teorija racionalne izbire, ki je temeljila na normativnem in formalnem racionalizmu in predvidevala, da ljudje ob sprejemanju odločitev pridobimo vse relevantne informacije, jih pretehtamo ter na podlagi tega procesa sprejmemo odločitve, ki je v našo največjo korist. Številni primeri, posebej na področju ekonomije, so kazali, da je teorija lahko le normativna, nikakor pa ne deskriptivna, saj potekajo procesi odločanja precej drugače.

Eden osrednjih konceptov vedenjske ekonomije je tako ugotovitev, da imamo ljudje dva sistema odločanja. Prvi sistem je hiter, avtomatičen, intuitiven, asociativen, odloča brez napora in za odločanje uporablja različne bližnjice oziroma heuristike in pristranskosti.⁴ Drugi sistem je počasen, analitičen, zavesten in za odločanje uporablja različna logična pravila.

Ali kot piše Kahneman (2016, 33):

- »sistem 1 deluje samodejno in hitro, z malo ali nič napora in brez našega nadzora;

4 Angleško: *heuristics* in *bias*.

- *sistem 2* namenja pozornost napornim miselnim aktivnostim, denimo zapletenemu računanju. Operacijo sistema 2 pogosto povezujemo s subjektivno izkušnjo samostojnega odločanja, izbire in koncentracije«.

Normativni racionalizem je seveda naklonjen sistemu 2, saj je zavesten in razumski ter zato ustreza pričakovanjem formalno racionalnega razmišljanja in presojanja. Pa vendar pri našem odločanju prevladuje sistem 1, saj zadovolji zahtevo narave po energetski učinkovitosti oziroma doseganju rezultatov s karseda majhnim vložkom energije. Za naše preživetje ni pomembna samo kakovost končne odločitve, temveč tudi hitrost odločanja in v proces vložena energija. Zato je pomembno, da imamo na voljo orodja, ki nam omogočajo hitro in energijsko ekonomično odločanje. Ne glede na to pa imamo poleg tega na voljo tudi biološko orodje za pozornost in delovni spomin, ki nam omogoča, da nekatere odločitve sprejmemo zavestno in razumsko s tehtanjem podatkov in argumentov, a ta proces od nas terja večji vložek energije.

Kako zgornje ugotovitve vplivajo na analizo volilnih odločitev? Na podlagi trendov volilne udeležbe in analize spremljanja medijev lahko predvidimo, ali se bodo volitve vrtele okrog enega samega dejavnika, ki bi opredelil celotno volilno telo, kar se dogaja predvsem v izjemnih razmerah, ali pa se bodo različni deli volilnega telesa odločili z uporabo različnih strategij in orodij.

Del volilnega telesa bo pri volilni odločitvi uporabil sistem 2 ter tehtal skrbno pridobljene podatke, ki so relevantni za izbiro. Del se bo opredelil iz lojalnosti in konsistentnosti tradicionalni izbiri, ki se ponavlja. Del pa bo za odločitev uporabil eno od bližnjic sistema 1, torej eno od hevristik in pristranskosti. Uporaba konceptualnega orodja, ki ga je za vprašanje odločanja razvila vedenjska ekonomija, omogoča analizirati volilno telo po posameznih segmentih, omogoča pa tudi ciljno politično strategijo in diskurz za vsakega od teh treh segmentov.

Vedenjska ekonomija se je razvila z vrsto eksperimentov, ki so se dotaknili tistih primerov, ki jih ni bilo mogoče pojasniti s teorijo

racionalne izbire ter iz nje izvedenimi konceptualnimi aparati in so imeli pomembne posledice za ekonomijo. Prek psiholoških eksperimentov so ugotavljali, kako delujejo bližnjice do odločitev, ki so značilne za sistem 1 našega odločanja. Tako denimo na naše odločanje vpliva že okvir vprašanja, saj je za naše razumevanje in razmišljanje pomembno, na kakšen način so predstavljene konkretne informacije.

Kahneman (2016, 504) predstavi primer, ko sama formulacija vprašanja pomembno vpliva na odločitve udeležencev eksperimenta, ki so bili razdeljeni v dve skupini z različno postavljeno izbiro: »Bi sprejeli denarno tveganje, pri katerem je 10-odstotna verjetnost, da zadenete 95 dolarjev, in 90-odstotna verjetnost, da izgubite 5 dolarjev? Bi plačali 5 dolarjev za udeležbo v loterijski igri, ki vam ponuja 10-odstotno verjetnost, da zadenete 100 dolarjev, in 90-odstotno verjetnost, da ne dobite nič?«

Dejansko sta obe varianti matematično enakovredni, pa vendar se je v eksperimentih več ljudi odločilo pozitivno, če jim je bila izbira predstavljena v drugi verziji. Sama omemba izgube petih dolarjev je odvrnila več ljudi, bolj jih je pritegnilo uokvirjenje, da gre za naložbo v loterijsko srečko. Okvir, v katerem so predstavljene informacije, je zato pomemben element konteksta, v katerem se dogaja odločanje. To seveda velja tudi za volilne odločitve, ki so v veliki meri odvisne od okvirja, ki ga postavijo mediji in kampanje kandidatov.

Različne hevristike in pristranskosti, torej bližnjice do naših odločitev s sistemom 1, med drugimi opisujeta Daniel Kahneman (2016) in Dan Ariely (2010). Na primeru volilnih odločitev pa jih prikaže Lee DeWit (2017) v knjigi »*What's Your Bias?: The Surprising Science of Why We Vote the Way We Do*«. Avtor tako izpostavi, da »nismo vedno tako racionalna bitja, kot bi mogoče mislili, da tehtamo različne možnosti, presojamo dokaze in pridemo do premišljenega zaključka«, temveč nas pri odločanju »ženejo različne kognitivne pristranskosti, zaradi katerih se lahko upiramo dejstvom ali razumu« (De-Wit 2017, 59).

Med primeri pristranskosti, ki vplivajo na naše politične odločitve, avtor izpostavi potrditveno pristranskost. Raziskave so pokazale izjemno

nagnjenost ljudi, da v množici informacij, ki jih prejema, iščejo predvsem tiste, ki potrjujejo njihova izhodiščna prepričanja. Potrditvena pristranskost je v bistvu »nagnjenost, da iščemo dokaze, ki so konsistentni z našimi idejami ali vrednotami ter da se upiramo ali poiščemo razloge, da zavrneemo dokaze, ki nasprotujejo predhodnim prepričanjem« (De-Wit 2017, 71).

Ko nekoga soočiš z dokazi in argumenti, ki nasprotujejo njegovim prepričanjem, se lahko zgodi, da se navkljub jasnim in trdnim dokazom celo še bolj zakoplje v pozicije, ki jih zagovarja. Prav v tem sklopu De-Wit (2017) izpostavlja spremenjene komunikacijske prakse s prevlado digitalnega komuniciranja, ki omogoča oblikovanje digitalnih balončkov oziroma filtrov. Te komunikacijske prakse omogočajo, da spremljaš samo tiste vire, ki pritrjujejo tvojim pogledom, kar vodi v polarizacijo političnega življenja.

Spremenjene komunikacijske prakse in pristranskosti seveda predstavljajo izziv za politiko in volilne kampanje. Pri tem pa je poleg temeljnega vprašanja vedenjske ekonomije, kako ljudje sprejemamo odločitve, pomembno tudi vprašanje, kako ljudje razumemo sporočila. Naša interpretacija sporočil, tudi tistih, ki jih pošilja politika, poteka s filtriranjem informacij skozi mehanizme zaznave, naš čustveni odziv ter naša obstoječa prepričanja. Zunanji vir naših kognitivnih procesov je tako samo eden od elementov našega razumevanja, pri čemer zaradi pristranskosti, denimo potrditvene pristranskosti, v tem procesu prevladuje naš sistem 1.

Zato v volilni kampanji poskus, da volilno telo prepričaš z argumenti, še posebej pa da tako spreobrneš nasprotnike, terja izjemen vložek energije in ima malo možnosti za uspeh. Pragmatični okvir, v katerem se bo zgodila volilna odločitev, se namreč gradi ves čas. V sami volilni kampanji je težko obrniti in spremeniti zgrajena prepričanja in čustveni odnos do posameznih političnih sil, temveč lahko le upravljaš z danim stanjem duha in prepričanj.

Zaradi potrditvene pristranskosti je to izhodiščno nenaklonjenost nemogoče premagati, saj ni toliko pomembno, kaj govoriš in kakšne dokaze in argumente predstavljaš za prikaz svojega programa ali za kritiko tekmecev, temveč je pomembno, kako ljudje razumejo. Če v izhodišču prevladuje nasprotovanje konkretni politični stranki ali politiku, bodo ljudje v času kampanje novice spremljali z aktiviranjem potrditvene pristranskosti ter se oklenili predvsem informacij, ki jim pritrjujejo, medtem ko bodo zavračali vse, kar bi nasprotovalo njihovim pogledom. Volilna kampanja je torej prekratka, da bi nadoknadila gradnjo prepričanij in čustvenega odnosa do političnih akterjev skozi leta. Za uspeh na volitvah je pomembna stalna gradnja kandidatove podobe v glavah ljudi oziroma v njihovem sistemu 1, ki bo prevladal pri volilni odločitvi.

Pri uporabi koncepta dveh sistemov odločanja, hitrega in počasnega, pa je epistemološko pomembno, ali gre pri tej delitvi za »metaforičen pomen ali verjamejo, da vsak sistem odgovarja nečemu v fizičnih možganih« (Kelman 2016, 33). Če sledimo Feldman Barrett (2009) in LeDoux (2012), oba sistema koreninita v različnih možganskih omrežjih, ki sprožajo psihološke primitive, ki se prepletajo v kompleksne psihološke pojave, kot je recimo volilna odločitev. Medtem ko sistem 2 deluje na omrežjih za pozornost in delovni spomin, uporablja sistem 1 vse ostale možganske resurse za svoje avtomatično delovanje. A kot izpostavlja Feldman Barrett (2009), jih uporablja kot recepte in sestavine, ki se artikulirajo v konkretnem dogajanju, ne pa mehanicistično.

Poleg tega je epistemološko pomembno analizirati razlike med dvema temeljnima šolama vedenjske ekonomije: »hevrstike in pristranskosti«⁵ ter »hitro in skromno«.⁶ Kot opisuje Kelman (2016), je osnovna razlika v odnosu do bližnjic pri odločanju. Šola »hevrstike in pristranskosti« se je razvila kot odziv na teorijo racionalne izbire, a je ostala v nekaterih

5 Angleško: *heuristics in bias*.

6 Angleško: *fast in frugal*.

njenih epistemoloških okvirjih. Tako na bližnjice gleda kot na odklone, napake, saj normativno deli željo po racionalnem odločanju.

Po drugi strani pa šola »hitro in skromno« na naše mehanizme odločanja ne gleda kot na napake, temveč spremeni pogled na racionalnost. Namesto formalne racionalnosti, ki je lahko le normativna in nikakor deskriptivna, poudarja ekološko racionalnost, torej razumno delovanje utelešenega uma v konkretnem kontekstu. Naš razum in s tem naša racionalnost enostavno ne ustreza pogledom in pričakovanjem formalnega racionalizma, temveč smo ljudje razumna bitja na naš način.

Naše razumno delovanje temelji na utelešenem umu, ki deluje v konkretnem kontekstu, v katerem se sooča z izzivi in priložnostmi. Naše razumno delovanje v tem kontekstu uporablja različna orodja, ki nam omogočajo preživetje, zato je lahko zavajajoče o našem načinu razumevanja, razmišljanja in odločanja govoriti kot o napaki in odklonu od neke normativno zaželenne prakse, ki pa nasprotuje naši naravi.

Zaključek

Za analizo današnjih demokracij je vprašanje volilne odločitve pomembna tema. Zaradi spremenjenega konteksta, v katerem se zgodi volilna odločitev, je prva naloga analiza ključnih trendov za to spremembo konteksta. A poleg tega je pomembno tudi epistemološko osvežiti konceptualne aparate za razmišljanje o volilnih odločitvah. Za spremljanje aktualnega političnega dogajanja je dobrodošlo v politično teorijo vpeljati ugotovitve sodobne psihologije in vedenjske ekonomije.

Prvi pomemben trend, ki prispeva k spremembi konteksta, v katerem se danes sprejemajo volilne odločitve, je osamosvajanje političnega prostora od družbenih struktur. Položaj v družbeni strukturi in ideologija, ki ta položaj osmisli, ni več ključen dejavnik, ki bi se preslikal v volilno odločitev. Kot poudarja Igor Lukšič (2019), so v preteklih stoletjih družbene strukture videle v politiki orodje za urejanje naše medsebojnosti, predvsem urejanje proizvodnih odnosov. Namesto

tega prepletanja družbenih in političnih odnosov je danes politični prostor avtonomen od družbe in politika nagovarja volilno telo konsumeristično, išče podporo ne glede na družbeni položaj.

S temi procesi je povezan tudi umik ljudi od politike, ki se kaže v nižji volilni udeležbi. Nezadovoljstvo ljudstva in razočaranje nad politiko je pripeljalo do tega, da politiko pozorno spremlja manjši del javnosti, medtem ko se del ostalih aktivira le na volilno nedeljo, številni pa niti takrat. Zadnje lokalne volitve so bile sicer s tega vidika zanimive, saj je bil opazen pomemben skok v udeležbi. Mogoče je ta skok udeležbe spodbudila prevlada digitalnega komuniciranja, ki je politiko, tokrat lokalno, ponovno vrnila ljudem na ekran. Lahko da je za rast udeležbe zaslužna večja pozornost, ki so jo kandidati namenili direktni terenski in digitalni kampanji, kar smo lahko opazovali v večini občin. Vsekakor pa manjši interes in pozornost, ki jo ljudstvo zadnje desetletje namenja politiki, pomembno vpliva na spremembo konteksta in kriterijev, na podlagi katerih temeljijo volilne odločitve.

Nezadovoljstvo in razočaranje nad politiko in so-bivanjem v sodobnih evropskih družbah je odprlo prostor za uspeh populističnih političnih strank in voditeljev. V političnih analizah prevladuje zaničevanje tega pojava, namesto da bi politična teorija dodobra analizirala vzroke za uspeh te politike. Za razumevanje teh procesov je uporaben konceptualni aparat, ki ga je razvil Ernesto Laclau (2008). Prvi korak za uspeh populizma je nesposobnost tradicionalne politike, da izpolni zahteve in pričakovanja ljudi ter odtujenost sistemske logike birokratskih aparatov od življenjske logike naše vsakdanje medsebojnosti. Razočaranje zaradi neizpolnenih zahtev odpira prostor za politične sile, ki s poenostavljenim in čustveno močnim diskurzom povežejo posamična razočaranja v enotno fronto za spremembe. Pri tem pa je pomembno, da so ti procesi in njihova artikulacija povsem odprti in aleatorni. Za njihovo razumevanje je še toliko bolj pomemben kakovosten konceptualni aparat s področja psihologije, ki bi pojasnil kompleksnost naših procesov odločanja.

Za spremenjen kontekst današnjih volilnih odločitev je pomembna tudi sprememba v komunikacijskih praksah oziroma navadah. Prevlada

digitalnega komuniciranja ljudem nudi več avtonomije pri filtriranju informacij in interpretacij, ki jih spremljajo, kot pred tem pasivno spremljanje etabliranih medijev. Toda ta avtonomija lahko vodi tudi v oblikovanje digitalnih balončkov in omejevanje omrežja, s katerim nekdo komunicira, na somišljenike, v krogu katerih prihaja predvsem do utrjevanja obstoječih prepričanj.

Drugačno spremljanje političnega dogajanja in manjša pozornost, ki jo javnost namenja političnim temam, je k spremembam prisilila tudi politične sile, ki tekmujejo za zaupanje ljudstva. Namesto argumentiranih razprav se je politični diskurz banaliziral na čustveno močne parole in zgodbe. V takem kontekstu pa prevlada politika, ki je uspešnejša pri upravljanju s čustvi in vrednotami, medtem ko je argumentirana in strokovna politika, ki jo lahko označimo za tehnokratsko, na obrobju.

Ob vseh teh spremembah so enaki ostali psihološki pogoji našega odločanja, a so nekateri vidiki našega razumevanja, razmišljanja, odločanja in vedenja prišli bolj do izraza. Zaradi konsumerizacije politike in spremenjenih komunikacijskih praks ljudstva tudi pri volilnih odločitvah prevladuje sistem 1, torej avtomatične, hitre, čustvene in asociativne odločitve, medtem ko je sistem 2, ki odloča počasi, premišljeno, zavestno, omejen na manjši del skupnosti.

Za razumevanje sodobnih političnih trendov, še posebej pa za razumevanje volilnih odločitev je zato pomemben epistemološki prelom politične teorije, ki bi v svoje konceptualne aparate vključil ugotovitve sodobne psihologije o tem, kako ljudje razumemo sporočila in kako sprejemamo odločitve.

Na tem področju je poleg rekonceptualizacije same psihologije pomembna tudi pot, ki jo je opravila ekonomska znanost, ko je namesto teorije racionalne izbire razvila konceptualni aparat vedenjske ekonomije. Eksperimenti, ki so analizirali naše postopke odločanja, kažejo na prepletanje dveh različnih sistemov odločanja. Eden je počasen, premišljen, tudi formalno racionalen, a je v manjšini. Drugi je hiter, avtomatičen, intuitiven, čustven, vrednoten in ta prevladuje, saj nas naravna zahteva

po energetske učinkovitosti sili v uporabo orodja za hitro odločanje. Za razumevanje današnjih volilnih odločitev je pomembna ugotovitev, da pri našem odločanju zaradi naravnih pogojev našega bivanja prevladujejo avtomatične odločitve sistema 1, ki išče bližnjice do odločitev, pri tem pa se zateka k različnim hevristikam in pristranskostim.

Tako pri analizi volilnega dogajanja, kot pri oblikovanju strategije in izvajanju volilne kampanje, si lahko pomagamo s segmentiranjem volilnega telesa glede na način sprejemanja odločitve. Del javnosti je trdno odločen in pri tem zelo konsistenten, saj ostaja zvest neki politični stranki ali vsaj bloku sorodnih političnih sil. Pri tem delu je najbolj pomembna mobilizacija za dejansko udeležbo na volitvah in izogibanje dejanjem, ki bi ga lahko od tega odvrnili. Del javnosti bo za ta proces uporabil sistem 2 ter pridobival relevantne informacije, jih tehtal ter izbral politično silo glede na vrednote in programske vsebine, ki mu ugajajo. Čeprav je ta del v manjšini, je pomemben, ker lahko vpliva na svoje omrežje ljudi, ki bodo odločali s sistemom 1 in bodo pri tem uporabili bližnjico »družbenega dokaza«, torej bodo sledili znancem in prijateljem, ki so opredeljeni za nekoga.

Za politične sile pa je pomemben tisti del javnosti, ki bo odločitev sprejel z eno od bližnjic sistema 1 in ki ga ne bodo prepričali argumenti in podatki. Pri tem delu javnosti mora politika najprej doseči pozornost, najprej ga mora torej ta del javnosti zaznati, ker ni lahko naloga, saj v skladu z analizami ta del ne spremlja politike v medijih. Prevlada digitalnega komuniciranja politiki ponuja nove možnosti, da dosežejo zaznavo in pozornost ljudi. In na zadnjih lokalnih volitvah smo videli veliko kampanj, ki so to orodje učinkovito izkoristile z video materialom, fotografijami in infografikami.

Poleg tega mora politika v tem delu javnosti graditi ustrezne čustvene odzive, bodisi graditi simpatije do sebe ali pa ustvarjati kritično klimo do tekmecev, kar je stvar strateške države konkretne volilne kampanje. Bistveno je razumeti, da prepričevanje ne poteka (samo) razumsko, temveč (tudi) čustveno. Pri tem je pomemben tudi tretji filter razumevanja sporočil, poleg zaznave in čustvenega odziva so to prepričanja.

Potrditvena pristranskost kaže, da ljudje pri spremljanju informacij iščemo predvsem tiste, ki pritrdijo našim obstoječim prepričanjem. Ko nam nekdo pritrdi, smo »nagrajeni« z ugodno možgansko kemijo. Istočasno se izogibamo zaznavi tistih informacij, ki bi rušile naša prepričanja, saj je to boleče. Zato politične sile obstoječih prepričanj ne bodo spremenile z navajanjem dejstev in racionalnih argumentov, temveč so za to nujni drugi pristopi.

Prva naloga je permanentna politična kampanja, ki v glavah ljudi gradi naklonjena prepričanja in čustveni odnos. V zaključku volilne kampanje je manevrski prostor dokaj omejen in takrat se je bolje prilagoditi obstoječim prepričanjem ali pa jih poskusiti inhibirati, da ostanejo neaktivirana. Orodja, ki jih sodobni marketing uporablja za gradnjo prepričanj in čustvene naklonjenosti, so predvsem kratke in enostavne zgodbe, ki prenesejo smisel nekega političnega početja, ter gradnja okvira, ki določa miselni in vrednostni kontekst za razmišljanje in presojanje o neki politični temi ali sili. Prav postavljanje okvirov je sicer strategija, ki se je v politiki že dodobra uveljavila.

Razumevanje arhitekture našega odločanja z uporabo bio-psiho-socialnega modela, ki analizira delovanje utelešenega uma v kontekstu, lahko prispeva k političnim analizam in k politični strategiji. Prepoznavanje posameznih bližnjic do odločitev, torej posameznih hevristik in pristranskosti, omogoča natančnejšo analizo političnih procesov in vzročnih zvez med dogodki, omogoča pa tudi bolj učinkovito izvajanje političnega marketinga.

Za razvoj politične teorije je pomembno oblikovanje celovitega modela za analizo volilnih odločitev, ki upošteva prepletanje telesa, uma in konteksta oziroma delovanje utelešenega uma v konkretnem kontekstu, v katerem se sprejemajo odločitve. Poleg tega, da bi epistemološki prelom prispeval k razvoju konceptualnega aparata za analizo političnih procesov in volilnih odločitev, bi prispeval tudi k strategiji in diskurzu političnih sil, ki tekmujejo za zaupanje za vodenje lokalne skupnosti ali države. Upoštevanje psiholoških pogojev razumevanja, razmišljanja, odločanja in vedenja pa lahko pomaga tudi tistim političnim silam, ki

bi v politiko vrnilo argumente. Ustrezno upravljanje zaznave, čustev in prepričanj, bi jim omogočilo bolj enakovredno tekmo s populizmom, ki je očitno bolj prilagojen naši naravi.

Reference

- Ariely, Dan. 2010. *Predvidljivo nerazumni: skrite sile, ki izoblikujejo naše odločitve*. Ljubljana: Mladinska knjiga.
- Cialdini, Robert. 2018. *Predpričevanje: revolucionarna metoda vplivanja na odločanje*. Ljubljana: UMco.
- De-Wit, Lee. 2017. *What's Your Bias?: The Surprising Science of Why We Vote the Way We Do*. London: Elliott and Thompson Ltd.
- Feldman Barrett, Lisa. 2009. The Future of Psychology: Connecting the Mind to Brain. *Perspectives on Psychological Science* 4 (4): 326–339.
- Gardner, Howard. 1985. *The Mind's New Science*. Cambridge: BasicBooks.
- Gašpar Mišič, Gašpar. 2018. *Oddaja 24UR Zvečer*, POP TV, 15. november.
- Kahneman, Daniel. 2016. *Razmišljanje, hitro in počasno*. Ljubljana: UMco.
- Kelman, Mark. 2011. *The Heuristics Debate*. New York: Oxford University Press.
- Laclau, Ernesto. 2008. *O populističnem umu*. Ljubljana: Založba Sophia.
- Lakoff, George. 2004. *Don't Think Of An Elephant!: Know Your Values And Frame The Debate*. White River Junction: Chelsea Green Publishing.
- LeDoux, Joseph. 2012. Rethinking the Emotional Brain. *Neuron Perspective* 73: 653–676.
- Lukšič, Igor. 2019. *Oddaja Faktor*, TV3, 15. januar.
- Thaler, Richard. 2015. *Misbehaving: The Making of Behavioural Economics*. London: Penguin Books.

Bio-Psycho-Social View on Local Elections 2018

Many election results in the last Years show the need for a new approach of the political theory in describing the context of today election decision making. In the past the election decisions were influenced by the elector's position in the social structure and the ideology that conceptualized it, whereas today election results don't mirror this anymore. The last local elections in Slovenia offer some cases that show the need for an epistemological rupture that would import some elements of the psychology of understanding and decision making in the conceptual apparatus of political theory. The text presents the paradigmatic shift in economics from rational choice theory to behavioral economics. A similar shift could help political theory to develop a conceptual apparatus that would explain better the context of today election decisions.

Fenomen ponovne izvoljivosti: nekdanji-sedanji župani

Simona KUKOVIČ*

V prispevku analiziramo fenomen ponovne izvoljivosti slovenskih županov v povezavi z vprašanjem politične kariere. V teoretičnih izhodiščih smo obravnavali koncept politične kariere ter prednosti in slabosti, ki jih dolgoletno opravljanje politične funkcije prinaša. Na podlagi analize volilnih statistik smo analizirali volilno uspešnost županov-kandidatov na lokalnih volitvah 2018; pripravili pa smo tudi pregled reelekcije slovenskih županov tekom šestih zaporednih lokalnih volitev v zadnjih dveh desetletjih. Ugotavljamo, da je v Sloveniji odločitev županov po koncu mandata za vnovično kandidaturo pogost pojav; prav tako pa so volivci naklonjeni dolgoletnim županom, ki jih nagrajujejo s ponovno izvolitvijo. Nekdanji-sedanji župani so tako postali stalnica v slovenskem sistemu lokalne samouprave.

* Dr. Simona Kukovič je docentka in znanstvena sodelavka na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani.

Uvod

V Sloveniji so lokalne volitve vsaka štiri leta, na njih pa poleg članov občinskega sveta neposredno (iz)volimo tudi župane.¹ Za funkcijo župana lahko kandidira vsak polnoleten državljani Republike Slovenije, ki ima stalno prebivališče oziroma volilno pravico v občini;² torej tudi (v danem trenutku) aktualen župan, saj slovenski sistem lokalne samouprave ne pozna mehanizma omejevanja mandatov. Če se (v danem trenutku) aktualen župan odloči ponovno kandidirati, predstavljajo volitve priložnost za občane, da izrazijo svoje (ne)zadovoljstvo nad opravljenim delom župana in njegovim vodenjem občine. Z županovim delom zadovoljni občani mu lahko podelijo nov štiriletni mandat, v nasprotnem primeru pa izvolijo protikandidata, ki predstavlja alternativo dotedanji lokalni oblasti.

Če želimo s politološkega vidika proučevati reelekcijo političnih funkcionarjev, v našem primeru županov, si je potrebno na začetku zastaviti vprašanje »*Kaj vpliva na ponovno izvoljivost županov?*«. Da bi dobili vsebinski vpogled in odgovor na to vprašanje, je potrebno proučiti različne procese in elemente, s katerimi posamezniki prepričujejo volivce, da ostanejo na določeni politični funkciji. Doslej opravljene študije³ so pokazale, da imajo močan vpliv na ponovno izvoljivost župana stopnja politične participacije, politična kultura, volilni sistem ter politična kampanja; kot bistvena se je pokazala tudi politična karijera kandidata.

Z vidika politične kariere imajo župani vsaj eno skupno značilnost, to je uspešnost v tekmi za župansko funkcijo. Prinz (1993, 12) razlaga, da

1 V prispevku uporabljamo moško slovnično obliko kot nevralen izraz za ženske in moške.

2 Glej Zakon o lokalni samoupravi (2007, 42. člen).

3 Glej Haček in Kukovič (2012); Raziskava »Župani in podžupani«, sklop A: Stališča o reelekciji županov (2012); Kukovič (2015).

se politična kariera župana ustvari v neprekinjenem procesu opravljanja županske funkcije, kjer se prepleta edinstvena kombinacija ambicij in priložnosti. Politična karierna pot je torej nujno povezana s časom. Sicer pa je karierna politična pot definirana s ključnima točkama, in sicer *začetne točke* in *točke prenehanja* županske funkcije; med njima pa se odvija in ustvarja županska kariera. Vendar ti točki ne pomenita absolutnega začetka in konca politične kariere, ampak sta odprti v eno in v drugo smer, saj je pred prvo točko obstajala neka pred-županska kariera, po zaključku županovanja pa se običajno začne po-županska politična kariera (Kjær 2006, 76; Kukovič 2015, 87).

Vsak župan torej nekje začne svojo politično karierno pot. Nekateri jo začnejo s prvo izvolitvijo na župansko funkcijo, ne da bi se kadarkoli prej ukvarjali s politiko (Prewitt 1970, 59), pri čemer je ključno vprašanje, ali je takšen vstop na najvišjo lokalno politično funkcijo optimalen. Nekateri avtorji so mnenja, da funkcija župana kot najvišja lokalna politična funkcija ni primerna za začetek politične kariere; namesto tega pravijo, da je najboljša vstopna točka v politiko izvoljena funkcija občinskega svetnika, saj si posameznik lahko pridobi pomembne izkušnje v lokalnem političnem kontekstu in se šele nato poda v boj za najvišjo, župansko funkcijo. Seveda pa obstajajo tudi druge možnosti vstopa v politično kariero, kot so na primer regionalni sveti, preko politične stranke osvojen mandat v državnem zboru, vladi in tako naprej.⁴ Druga pomembna točka je iztek mandata oziroma prenehanje županske funkcije. Takrat se pojavijo načrti oziroma ambicije za nadaljnjo karierno pot. Na tej točki gre torej za vprašanje, ali bo župan tudi po prenehanju županske funkcije nadaljeval svoje delo v lokalni skupnosti, ali pa vidi župansko funkcijo le kot odskočno desko na poti do višje politične funkcije, na primer osvojitve mandata v državnem zboru. Schlesinger (1966, 10) razločuje med tremi ravnmi političnih

4 Pri tem Kjær (2006, 81) glede na politično statusno hierarhijo poimenuje vstop v politiko z izvolitvijo v občinski svet kot *pod* županovo funkcijo (angleško: *below*), vstop z izvolitvijo v regionalno skupščino, državni zbor in vlado pa *preko* županove funkcije (angleško: *beyond*).

ambicij županov.⁵ Kot pravi, imajo nekateri župani *diskretne ambicije*, kar pomeni, da se v celoti posvečajo opravljanju svoje trenutne funkcije, ko se mandat izteče, pa se prostovoljno odpovejo in odstopijo to funkcijo nasledniku. Drugi župani imajo *statične ambicije*. Ti župani se ob koncu mandata ponovno potegujejo za župansko funkcijo, saj želijo delo nadaljevati. Tretji župani imajo *progresivne ambicije*, katerih cilj je po končani županski funkciji premik po politični hierarhiji na višje politične funkcije (Kukovič 2015, 90).

Doslej opravljene študije⁶ kažejo, da imajo slovenski župani v veliki meri⁷ statične ambicije, kar pomeni, da je njihov cilj po koncu mandata osvojitve novega mandata. Študija je pokazala, da slovenski župani vidijo funkcijo župana kot dolgotrajnejšo funkcijo, kar lahko potrdimo z izračunano povprečno senioriteto, ki znaša več kot dva zaporedna mandata (Kukovič 2015, 134–135). Glede na odgovore županov se ti odločajo za vnovično kandidaturo, ker želijo dokončati zastavljene projekte in investicije v občini, nadaljevati s programom razvoja občine ali pa županovanje vidijo kot (osebni) izziv, ki jim omogoča veliko kreativnosti in doprinosu v lokalni skupnosti (Raziskava »Župani in podžupani« 2012). Na drugi strani opazimo tudi relativno visoko naklonjenost volivcev, da dajo svoj glas kandidatu, ki že opravlja župansko funkcijo, saj v njem vidijo zaupanja vredno osebo, ki bo tudi v prihodnje (tako kot doslej) delovala v njihovem interesu in bo odzivna na zahteve in potrebe svoje volilne baze, torej občanov (Haček in Kukovič 2012, 671).

V tem prispevku se osredotočamo na analizo ponovne kandidature županov in njihove izvolitve. Zanima nas torej, koliko županov iz

5 Angleško: *discrete ambitions*, *static ambitions* in *progressive ambitions* (Schlesinger 1966, 10).

6 Glej Haček in Kukovič (2012); Kukovič (2015) ter Kukovič in drugi (2015).

7 Rezultati študije iz leta 2014 so pokazali, da ima v Sloveniji največ županov (73,1 odstotkov) statične ambicije; 26,9 odstotkov županov ima diskretne ambicije; nihče od sodelujočih županov pa ni izrazil progresivnih ambicij (glej Kukovič 2015, 128 in 135–136).

mandata 2014–2018 se je odločilo ponovno kandidirati za župansko funkcijo na lokalnih volitvah 2018 ter v kolikšni meri so ti župani-kandidati bili uspešni. Poleg tega smo pripravili pregled politične kariere županov v slovenskih občinah v celotnem obdobju od ponovne uvedbe lokalne samouprave (od leta 1994 naprej) in preverjali domnevo, ki neposredno izhaja iz teoretskih podlag, da ima njihova politična senioriteta izrazito pozitiven vpliv na možnost njihove ponovne izvolitve (reelekcije).

Kariera in senioriteta političnega funkcionarja

V strokovni literaturi lahko preberemo, da so se prve kategorije poklicnih politikov pojavile z ljudmi, ki sami niso hoteli postati oblastniki, kakršni so karizmatični vodje, ampak so stopili v *službo* političnih vladarjev (Weber 1992, 26). Izvrševanje politike jim je na eni strani pomenilo materialni vir življenjske eksistence, na drugi pa je njihovo življenje dobilo idejno vsebino. Weber (1992, 28) nadalje razlaga, da *od* politike kot poklica živi tisti, ki stremljeva za tem, da iz nje napravi trajen vir dohodka, *za* politiko pa tisti, ki mu ne gre za to. Tako loči med tistimi posamezniki, ki živijo *za* politiko – zanesenjaki, ki imajo druge vire – in tistimi, ki živijo *od* politike – nepremožni. Pri tem dodaja, da inflacija funkcij vodi v birokratizacijo, saj je vedno večja želja po funkcijah kot oblikah specifično *zagotovljene* eksistence (Weber 1992, 29–30).

Gledano celostno je vprašanje političnih karier eno osrednjih vprašanj ideje demokratičnega predstavnštva. Politično predstavnštvo implicira željo politikov, da obdržijo svojo funkcijo daljše časovno obdobje; istočasno pa tudi sposobnost volivcev, da odločijo o tem, ali bodo svojim predstavnikom omogočili nadaljevanje oziroma podaljšanje politične kariere (Mansbridge 2003; Przeworski in drugi 1999). Koncept političnega predstavnštva implicira dolžnost politikov, da ravnajo v najboljšem interesu lastne volilne baze. Politiki se močno zavedajo, da so volitve dogodek, ki se periodično ponavlja in na katerem volivci pri odločanju, za koga glasovati, ocenjujejo njihovo dosedanje delo. Tako

skrb politikov za nadaljevanje lastne politične kariere daje volivcem mehanizem, s katerim lahko od politikov zahtevajo odgovornost za njihova (ne)ravnanja; gre za mehanizem, ki ga je Mayhew (1974) označil za *volilno povezavo*.

Sodobne demokracije neizogibno zahtevajo tako uporabo politične razprave kot tudi procesa sprejemanja odločitev brez navzočnosti vseh državljanov (Dahl 1989), saj je ena ključnih značilnosti demokratičnega procesa ob sprejemanju odločitev prisotnost voljenih funkcionarjev. Predpogoji, ki so omejevali, kdo je lahko izvoljen (omejitve, vezane na raso, spol, lastnino), so že davno opuščeni; skorajda vsak državljan je danes lahko izvoljen na večino političnih funkcij. Za kakovost demokracije v družbi pa vendarle ni nepomembno, da se znotraj družbe oblikuje profesionalna elita posameznikov, kariernih politikov, ki so pripravljeni svojo kariero posvetiti politični aktivnosti (Botero 2008, 5; Haček in Kukovič 2012, 671).

Za izgradnjo politične kariere je ideja demokratičnega predstavništva pomembna iz dveh razlogov. *Prvič*, karierni politiki bolje služijo državljanom, saj so skozi instrument volitev spodbujeni, da promovirajo zlasti interese svojih volivcev, sicer jih ti ne bodo ponovno izvolili. Volivci lahko pomisleke in zahteve sporočijo svojim predstavnikom tudi individualno ali pa uporabljajo različne oblike peticij oziroma pritiska nanje preko vodstev političnih strank, vendar je glasovanje na volitvah še vedno tisto močno orodje volivca, s katerim lahko nagradi dovette in kaznuje neučinkovite politike (Botero 2008, 5). Povezava kariernega politika z volilnim telesom je torej za slednjega ključna, saj lahko od svojega predstavnika zahteva odgovorno ravnanje.

Če politiki *a priori* niso zainteresirani za daljšo politično kariero, postane to močno orodje volivca neuporabno (Przeworski in drugi 1999). Karierni politiki so za kakovost demokracije bolj zaželeni ravno zaradi tega, ker so bolj odzivni do zahtev in želja svojih volivcev, še zlasti v primerjavi s kratkotrajnimi, enomandatnimi politiki. Mnogi avtorji (Cain in drugi 1987; Mayhew 1974; Rae 1967) v svojih raziskavah ugotavljajo, da na vedenje politikov močno vplivajo lastni karierni interesi.

Politiki namreč gradijo dolgoročne odnose s svojo volilno bazo ravno zato, ker dobro vedo, da bo lojalna volilna baza blagodejno vplivala na njihov nadaljnji karierni razvoj. Tako izgradnja politične kariere poudarja demokratično predstavništvo, saj utegnejo državljani vzpostaviti močnejše vezi zlasti s kariernimi politiki, ki so v želji po dolgotrajni karieri tudi bolj odzivni na potrebe volilnega telesa (Botero 2008, 6).

Drugič, izkušenejši politiki z daljšo politično kariero so učinkovitejši in na ta način bolje predstavljajo interese svojega volilnega telesa. Karierni politiki namreč pomagajo političnemu telesu, katerega člani so, da leto postane bolj institucionalizirano in profesionalno telo s stabilnim članstvom, notranjo delitvijo dela in jasnimi pravili (Polsby 1968). Tako lahko karierni politiki, katerih cilj je ostati na politični funkciji daljše časovno obdobje, več svojega časa namenijo tako produkciji kot implementaciji javnih politik (Botero 2008, 6). Stalna in jasna delitev dela ter dolgoživost pripomoreta, da postanejo karierni politiki strokovnjaki na svojem specifičnem področju, ne glede na to, ali opravljajo funkcijo v zakonodajni ali izvršilni veji oblasti (Krehbiel 1991).

Nekatere študije zakonodajnih teles jasno kažejo, da je senioriteta članov teh teles tesno povezana z njihovim učinkovitejšim delom. Tako na primer Hibbing (1991) v longitudinalni študiji spodnjega doma ameriškega kongresa dokazuje, da je prispevek v obliki vlaganja amandmajev, števila govorov ter števila vloženih ali sponzoriranih zakonov ali sprememb zakonov dolgoletnih članov zakonodajnega telesa nepriemerljivo večji od prispevka tistih kongresnikov, ki služijo prvi ali drugi mandat.

K temu dodajamo, da karierni politiki, ki neko politično funkcijo opravljajo daljše časovno obdobje, odpravijo potrebo po uvajalnem učnem obdobju na začetku mandata. Tekom prejšnjih mandatov so namreč akumulirali nova znanja in ekspertize, poleg tega pa jim je modus opravljanja politične funkcije že poznan. Seveda obstaja tudi obraten pogled, in sicer da neizkušeni posamezniki prinašajo v politiko sveže ideje ter novo energijo. Putnam (1976, 66) dodaja, da več kot je neizkušenih

posameznikov, nižja je stopnja strokovnosti in učinkovitosti, vendar je hkrati tudi večja stopnja inovativnosti in fleksibilnosti politike. S tega vidika je zato težko najti ravnotežje med novimi idejami in pristopi na eni strani ter dragocenimi izkušnjami in kontinuiteto na drugi.

Kljub temu raziskave kažejo, da imajo dolgoletni karierni politiki na volitvah večjo možnost za zmago kot njihovi protikandidati, ki so volivcem nepoznani, saj kariernemu politiku volivci zaupajo, ker poznajo njegove poteze delovanja (Tabarrok 1994). Po drugi strani lahko volivci analizirajo seznam dosedanjih dosežkov posameznega politika in primerjajo učinke njegovega dela s potrebami skupnosti ter na ta način politika silijo k odgovornemu ravnanju. Na ta način volivci politikom pošiljajo močan signal, da bo njihovo (ne)delovanje na politični funkciji pod njihovim skrbnim nadzorom, zato karierni politiki pogosto prilagodijo svoja ravnanja tako, da skušajo z njimi zadovoljiti svojo volilno bazo ter tako promovirati svojo nadaljnjo kariero (Haček in Kukovič 2012, 672). Tabarrok (1994) opozarja tudi na pasti senioritete. Nemalokrat se namreč zgodi, da večkratna izvolitev kariernemu politiku zamegli objektivno presojo, kar lahko povzroči pretirano prepričanost v svojo ponovno izvolitev ter (pre)majhno odzivnost na zahteve in pričakovanja svojih volivcev. Pri tem pa je zanimivo dejstvo, da čeprav imajo volivci moč, da kariernega politika, z delom katerega niso zadovoljni, zamenjajo, tega pogosto ne storijo. Prvi razlog se skriva v tem, da se volivci raje odločijo za kandidata, ki ga že poznajo, pa čeprav ne dela dobro, kot pa da bi tvegali z nekom, ki je nepoznana uganka na političnem parketu. Drugi razlog pa je v tem, da dolgoletni karierni politik informira in angažira svojo volilno bazo in tiste, ki imajo največ od njegovih politik in ki bodo za njega zagotovo volili, pri čemer se zaveda, da neinformirani volivci volijo naključno – to pomeni, da obstaja velika verjetnost za ponovno izvolitev (Tabarrok 1994, 343).

Nedvomno samo proučevanje političnih karier raziskovalcem nudi vpogled v ključen vidik demokratičnega predstavnštva. Po eni strani poma-ga oceniti moč volilne povezanosti volivcev in politikov, pa tudi obseg (ne)uporabe volilnih glasov kot načina nagrajevanja oziroma kaznovanja (ne)del političnih funkcionarjev. Ne glede na to, da je predstavništvo

povezano z volitvami ter da so volitve temelj demokratične ureditve, ki omogoča ljudem izbiro kandidatov, ki jih bodo za določeno časovno obdobje zastopali in v njihovem imenu sprejemali odločitve, se še vedno postavlja vprašanje, ali izvoljeni predstavniki res zastopajo interese svojih volivcev. Pa vendar imajo volivci moč in možnost, da na demokratičen način prekinajo mandat političnega funkcionarja, ki ne opravlja zadovoljivo svojega poslanstva oziroma, da na naslednjih volitvah izvolijo druge predstavnike. To je ključnega pomena za demokracijo, saj spodbuja konkurenco med političnimi elitami (Venice Commission 2013). Na drugi strani pa analiza političnih karier nudi vpogled v strukturo političnih organizacij, njihovo učinkovitost in doprinos posameznega nosilca politične funkcije. Sodobne demokratične institucije zahtevajo profesionalne politike, zato je ključen študij faktorjev, ki determinirajo odločitev politikov po (ne)nadaljevanju njihovih političnih karier in tudi študij faktorjev, ki nudijo vpogled v razloge za dolgoživost posameznih političnih karier (Botero 2008, 8; Haček in Kukovič 2012, 672).

Omejevanje števila mandatov da ali ne?

Omejevanje števila mandatov, ki naj bi jih odslužil politični funkcionar, ni nekaj novega, temveč te omejitve izhajajo že iz časa nastanka atenske demokracije. Zgodovinski viri pripovedujejo, da je v atenski demokraciji v 4. in 5. stoletju pred našim štetjem veljalo pravilo, da petsto članov takratnega predstavniškega telesa odsluži največ dve leti, nato nastopi rotacija, ki je zagotavljala zastopanost večjega števila prebivalcev in s tem širši spekter interesov. Poleg tega so Stari Grki z omejevanjem števila mandatov onemogočili zlorabo položajev in delovanje v lastno korist (Jones 1986). Podoben sistem je veljal tudi v času rimske republike, kjer so sodniki svojo funkcijo opravljali največ eno leto, nato pa so imeli možnost ponovne izvolitve po najmanj desetih letih premora (Gerald in Malbin 1992).

Omejevanje mandatov je sicer prisotno tudi v modernih demokracijah, vendar se tako število kot tudi dolžina (zaporednih) mandatov

med državami razlikuje. Tako imajo v večini držav, ki so članice Sveta Evrope, omejitev mandatov za predsednika države, in sicer možnost ene reelekcije, kar pomeni dva zaporedna mandata. Nekatere države imajo določilo, da lahko nekdanji predsednik države ponovno kandidira, če izpusti vsaj en vmesni mandat. Za vse ostale voljene politične funkcionarje, kot so poslanci, predsedniki vlad, ministri, župani in drugo, pa omejevanje števila mandatov ni značilno (Venice Commission 2013).

Omejitve mandatov in njihova dolžina so sicer povezani s teorijo predstavništva,⁸ ki na podlagi ideologij oblikuje različne modele predstavništva. Prvi model je *model zaupništva*. Ta model temelji na ideji Edmunda Burka, da je predstavništvo moralna dolžnost posameznika, ki je dovolj izobražen in usposobljen, da zavzame politično funkcijo in odloča neodvisno v korist drugih. Podobno je model zaupništva opisal tudi Mill, ki razlaga, da čeprav imajo vsi posamezniki pravico biti zastopani, niso vsa politična mnenja enakovredna. V njegovih očeh gre torej za razredno družbeno sestavo, kjer tisti, ki so pozicionirani nižje, nimajo enakega glasu kot ešalon z družbenega vrha. Drugi model je *delegatski model*, za katerega Thomas Paine pravi, da so politični funkcionarji vezani na volivce, ki jim dajejo usmeritve in navodila kako in kaj naj počnejo, zato je v takšnem modelu potreben redni stik med predstavnikom in njegovimi volivci. Za delegatski model so značilni kratki mandati in pogoste volitve; zagovorniki pa omenjajo tudi uporabo mehanizma odpoklica, ljudskih iniciativ in referendumov. Tretji, mandatni model, temelji na ideji, da mora politični funkcionar slediti in izvajati takšen program, kot ga je predstavil tekom svoje volilne kampanje. Četrti, *podobnostni model* pa opisuje, da določeno skupino prebivalcev lahko predstavljajo in zagovarjajo le tisti posamezniki, ki iz te skupine tudi izhajajo in so povezani z njo (Venice Commission 2013, 7).

8 Teorija predstavništva je ena izmed najbolj vplivnih teorij v sodobni politični misli; predstavništvo samo pa še vedno buri duhove, čeprav je vprašanje, »kdo mora biti zastopan?«, ki je bilo priljubljeno med širjenjem demokracije v 19. in 20. stoletju s splošno volilno pravico in sprejetim načelom politične enakosti »ena oseba, en glas« rešeno.

V literaturi najdemo različne argumente, ki podpirajo omejevanje števila mandatov, pa tudi argumente, ki omejevanju mandatov ostro nasprotujejo in izpostavljajo prednosti, ki jih prinašajo karierni politiki.

Zagovorniki omejevanja števila mandatov trdijo, da z omejevanjem in pogostim menjavanjem predstavnikov dosežemo bolj raznoliko predstavništvo ter širši spekter zastopanja volivcev. Do te raznolikosti pripelje tok novih politikov z drugačnim mišljenjem, svežimi idejami in pogledi na delovanje sistema, predvsem pa je v ospredju bolj demokratično zastopništvo. Pri tem dodajajo, da se z omejevanjem mandatov prepreči pojav tako imenovanih »demokratičnih diktatorjev«, ki so sicer popolnoma legitimno in demokratično izvoljeni, a na svojem položaju postanejo preveč domači ter sčasoma začnejo trošiti vedno več javnih sredstev za doseganje ciljev; njihova ponovna izvoljivost pa jim poveča samozavest do te mere, da jim upade občutek za vključevanje in upoštevanje volivcev (Tabarrok 1994, 333–334). Karierni politiki, ki dlje časa opravljajo politično funkcijo, uživajo nekakšno »slepo zaupanje« volivcev, ki jim prinaša prednost na volitvah. Takšno avtomatično zaupanje se kaže v tem, da volivci raje namenijo svoj glas nekemu, ki ga »poznajo«, ne glede na to, ali so z njegovim delom (popolnoma) zadovoljni ali ne, saj neradi tvegajo z novinci. Zagovorniki omejevanja mandatov zato argumentirajo, da takšno slepo zaupanje lahko vznikne le skozi določeno časovno obdobje in se v primeru pogostega menjavanja predstavnikov ne more razviti (Tabarrok 1994, 337–338).

Na drugi strani stroka ne more zanemariti prednosti, ki jih prinašajo seniorski karierni politični funkcionarji. Teorije, ki analizirajo prednosti dolgoletnega opravljanja politične funkcije, trdijo, da lahko seniorski politični funkcionarji bolje služijo svojemu volilnemu telesu, saj imajo boljši dostop do različnih položajev in resursov. Zato senioriteta ustvarja spodbudo za volivce, da glasujejo za politike, ki že opravljajo neko politično dolžnost, saj sicer tvegajo, da bo na politično funkcijo izvoljena oseba z nezadostno sposobnostjo volilnemu okraju dostaviti dobrine in storitve, ki jih le ta potrebuje (King in Zeng 2000; McKelvey in Reizman 1992). Senioriteta je torej dejavnik, ki močno zmanjšuje možnost poraza na volitvah. To potrjujejo mnoge študije, med njimi

velja morda omeniti študijo Finocchiara in Lina (2000), ki je bila narejena med člani ameriškega kongresa in kjer avtorja ugotavljata, da je možnost volilnega poraza najvišja v prvem mandatu, nato pa v naslednjih mandatih počasi upada. Po večjem številu mandatov⁹ se možnost volilnega poraza spet počasi dvigne, kar reflektira »utrujenost volilnega telesa«. Povedano drugače, politiki, ki dlje časa opravljajo izvoljeno politično funkcijo, so ranljivi zlasti ob prvi ponovni izvolitvi, nato pa njihova prednost nasproti političnim izzivalcem počasi narašča in začne spet upadati šele kasneje, čez večje število mandatov (Haček in Kukovič 2012).

Omenili smo, da omejevanje števila mandatov prinaša pojav novih politikov na politični parket, vendar takšna sprememba ni nujno najboljša, saj v tem primeru nedvomno prihaja do uvalnega obdobja, ki predstavlja zaviralni element na katerem koli političnem ali upravnem nivoju. S strogim omejevanjem števila mandatov (brez možnosti ponovne izvolitve) izključimo tudi možnost nastanka kariernih politikov, kar pomeni, da izgubimo izkušene politike, ki znajo delovati v svojem okolju. Nasprotniki omejevanja števila mandatov pravijo, da prepogosto menjavanje politikov pripelje do nastanka šibkega političnega sistema. In kar je najpomembnejše, omejevanje števila mandatov in uvažanje prepovedi kandidiranja določenim posameznikom je v nasprotju z demokratičnimi načeli. Ne nazadnje so volivci tisti, ki odločajo, koga bi radi imeli za svojega predstavnika.

Analiza ponovne izvoljivosti županov v Sloveniji

Ko govorimo o lokalnih volitvah, običajno postavljamo v ospredje županske volitve, saj gre za izbiro najpomembnejšega akterja občinske oblasti, od katerega je odvisna razvojna pot občine. V slovenskem sistemu lokalne samouprave je župan politični vodja občine, njegova

9 Avtorja navajata sedmi oziroma osmi mandat.

funkcija pa je hkrati eksekutivna in koordinativna. V skladu z njegovimi pristojnostmi, ki so določene v 33. členu Zakona o lokalni samoupravi (2007), ima župan osrednjo vlogo v slovenskem sistemu lokalne samouprave in je kot individualni organ tudi najbolj prepoznaven med občani.

V Sloveniji volimo župana neposredno, vsaka štiri leta, po dvokrožnem absolutnem večinskem volilnem sistemu. Za župana je tako izvoljen kandidat, ki je dobil večino veljavnih glasov; v primeru, da noben kandidat ni dobil večine oddanih glasov, se 14 dni po prvem krogu volitev izvede drugi krog volitev med kandidatoma, ki sta prejela največ glasov¹⁰ (Zakon o lokalnih volitvah 2017, 107. člen). Kljub intervalnim idejam in razpravam o uvedbi omejitve mandatov, ki se običajno razvijejo na nacionalni ravni oblasti, slovenski sistem takšnih omejitev ne določa, zato imajo (v danem trenutku) aktualni župani možnost, da se ob izteku mandata ponovno potegujejo za zasedbo ključne izvršilne funkcije v občini in s tem za nadgradnjo oziroma podaljšanje politične kariere. Po drugi strani so županske volitve tudi priložnost za občane, da odločijo o tem, ali bodo svojim predstavnikom ponovno izkazali zaupanje in s tem posredno izrazili tudi zadovoljstvo nad opravljenim delom ali pa bodo to funkcijo raje zaupali nekomu drugemu, ki ima sveže ideje in morda drugačen način vodenja. V nadaljevanju tega prispevka analiziramo, koliko županov se je po zaključenem mandatu odločilo za ponovno kandidaturo ter kakšna je bila njihova volilna uspešnost. Zanima nas torej volilno vedenje občanov glede nagrajevanja oziroma kaznovanja županov v smislu ponovne izvoljivosti kandidatov-županov. Domnevno prednost senioritete županov analiziramo z dveh nivojev; prvi obsega lokalne volitve 2018, drugi pa predstavlja longitudinalno študijo vseh lokalnih volitev v zadnjih dvajsetih letih.

10 Če je več kandidatov dobilo enako najvišje število glasov ali če sta dva ali več kandidatov dobila/i enako drugo najvišje število glasov, se izbira kandidatov za drugi krog volitev določi z žrebom. Na glasovnici sta kandidata navedena po vrstnem redu glede na število dobljenih glasov v prvem krogu volitev. Če je število dobljenih glasov enako, se vrstni red določi z žrebom (Zakon o lokalnih volitvah 2017, 107. člen).

Lokalne volitve 2018

Prvi krog lokalnih volitev je bil v nedeljo, 18. novembra 2018; drugi krog županskih volitev pa se je v 56 občinah odvil 2. decembra 2018. V tekmo za župansko funkcijo se je podalo 794 kandidatov, med katerimi je bilo tudi 18411 kandidatov-županov. Ugotovimo torej, da je velika večina (86,8 odstotkov) županov iz mandata 2014–2018 ob koncu mandata razvila statične ambicije, saj so se odločili ponovno kandidirati za funkcijo župana; le 28 županov (13,2 odstotkov) se jih v tekmo za ponovni mandat ni podalo.

Župane, ki niso vložili ponovne kandidature za župansko funkcijo, smo povprašali, kaj je botrovalo takšni odločitvi. V Grafu 1 prikazujemo zbrane odgovore glede ključnega vzroka,¹² ki smo jih združili v tri skupine. Vidimo, da 17 županov ni vložilo ponovne kandidature zaradi osebne odločitve;¹³ sedem županov se je po koncu mandata upokojilo; štirje župani pa niso kandidirali, ker so se zaposlili na drugem delovnem mestu, ki ni združljivo z župansko funkcijo.

Od 184 županov, ki so se podali v tekmo za vnovičen mandat, jih je bilo 144 ponovno izvoljenih. V prvem krogu volitev je bilo ponovno izvoljenih 136 županov, v drugem krogu volitev pa je vnovičen mandat potrdilo še osem županov. Volilna uspešnost¹⁴ ponovno izvoljenih županov tako znaša 78,26 odstotkov.

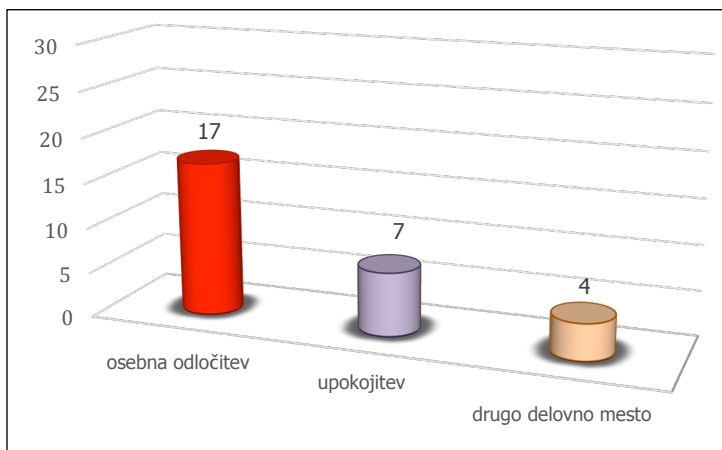
11 Tukaj dodajamo pojasnitev, da so se v dveh občinah v mandatu 2014–2018 odvile nadomestne županske volitve zaradi smrti županov, ki sta bila izvoljena na lokalnih volitvah 2014. Na lokalnih volitvah 2018 sta oba župana, ki sta zmagala na nadomestnih volitvah, kandidirala in smo ju tudi vključili v analizirano skupino 184 županov.

12 Podatki so pridobljeni s pomočjo telefonskih intervjujev in e-poštnih dopisovanj bodisi neposredno z župani, ki niso več kandidirali, bodisi z ožjim krogom sodelavcev župana po posameznih občinah.

13 Pod osebno odločitvijo smo združili odgovore: bolezen, politična nesoglasja, padec podpore med občani, umik iz političnega življenja in podobno.

14 Volilna uspešnost je izračunana kot količnik med številom občin, v katerih so bili župani iz mandata 2014–2018 ponovno izvoljeni ter skupnim številom vloženih kandidatur županov iz mandatnega obdobja 2014–2018 v vseh občinah.

Graf 1: Ključni vzroki za nekandidaturo



Vir: Lastna raziskava.

Na drugi strani ugotovimo, da je bilo 40 županov-kandidatov premaganih. V prvem krogu je volitve izgubilo 16 županov-kandidatov, v drugem krogu pa kar 24. Glede na razmerje med župani-kandidati, ki so v drugem krogu slavili zmago in tistimi, ki so bili poraženi, vidimo, da so volivci v drugem krogu volitev bolj naklonjeni tako imenovanim novincem.

Pri tem nas je zanimala tudi konkurenca županov-kandidatov. Analiza je pokazala, da 35 županov-kandidatov ni imelo protikandidata¹⁵ v tekmi za vnovičen mandat, kar pomeni, da je za njihovo zmago zadostoval že en sam glas. V 58 občinah so imeli župani-kandidati zgolj enega protikandidata, od tega je 50 županov-kandidatov slavilo zmago, osem pa jih je bilo premaganih. Ostalih 32 županov-kandidatov, ki so volitve 2018 izgubili, je tako imelo vsaj dva protikandidata. Največkrat (v dvanajstih primerih) je imel župan-kandidat po tri protikandidate, v desetih občinah sta se poleg župana-kandidata v boj podala dva protikandidata, v štirih občinah po štirje protikandidati, v treh občinah

15 Poleg teh 35 županov-kandidatov ni bilo protikandidata samo še v eni občini; skupaj je bilo torej 36 občin z samo enim županskim kandidatom.

po šest protikandidatov, v eni občini je imel župan-kandidat pet protikandidatov; dve občini pa sta izstopali z vidika števila županskih protikandidatov, saj jih je župan-kandidat imel kar dvanajst oziroma že skoraj neverjetnih sedemnajst. Kljub temu ne moremo sklepati, da župani-kandidati težje dobijo vnovičen mandat v primerih, ko se za župansko funkcijo poteguje več protikandidatov in se glasovi razpršijo, saj je na drugi strani 59 županov-kandidatov premagalo konkurenco vsaj dveh protikandidatov. Podrobnejša analiza je pokazala, da je v 24 občinah župan-kandidat zmagal proti dvema protikandidatoma, v 17 občinah je zmagal proti trem protikandidatom, v desetih občinah proti štirim protikandidatom, v štirih občinah proti šestim protikandidatom, v treh občinah je slavil zmago nad petimi protikandidati; v eni občini pa jih je premagal devet.

Pri analizi nas je zanimalo tudi, ali je ponovna izvoljivost županov v korelaciji z velikostjo občine. Podatki lastne analize so predstavljeni v Preglednici 1, kjer smo občine glede na kriterij števila prebivalcev razdelili v šest skupin.

Preglednica 1: Reelekcija županov in velikost občin

skupina občin	župan mandata 2014–2018			skupaj občin
	ni kandidiral	ponovno izvoljen	premagan	
občine z manj kot 1.000 prebivalci	2	4	1	7
občine z več kot 1.000 in manj kot 2.000 prebivalci	3	17	1	21
občine z več kot 2.000 in manj kot 5.000 prebivalci	7	56	19	82
občine z več kot 5.000 in manj kot 10.000 prebivalci	5	32	11	48
občine z več kot 10.000 in manj kot 20.000 prebivalci	7	25	4	36
občine z več kot 20.000 prebivalci	4	10	4	18
SKUPAJ	28	144	40	212

Vir: Lastna analiza.

Če se osredotočimo samo na ponovno izvoljene župane in tiste, ki so bili na volitvah premagani (Preglednica 1), ugotovimo, da so bili župani-kandidati najuspešnejši v drugi skupini občin (z več kot 1.000 in manj kot 2.000 prebivalci), kjer je bila njihova uspešnost kar 94,4 odstotna. Na drugi strani so bili župani-kandidati najmanj uspešni v največjih občinah (skupina občin z več kot 20.000 prebivalci), kjer je bila uspešnost 71,4 odstotna. Sicer pa lahko s 65-odstotno gotovostjo trdimo, da je vpliv velikosti občine na ponovno izvoljivost župana zelo majhen.

Primerjava lokalnih volitev 1998–2018

V tem segmentu analizo političnih karier slovenskih županov postavljamo v dvajsetletno perspektivo. V Preglednici 2 prikazujemo agregirane podatke za vseh šest lokalnih volitev od leta 1998 do 2018.

Preglednica 2: Reeleksija županov v dvajsetletni perspektivi

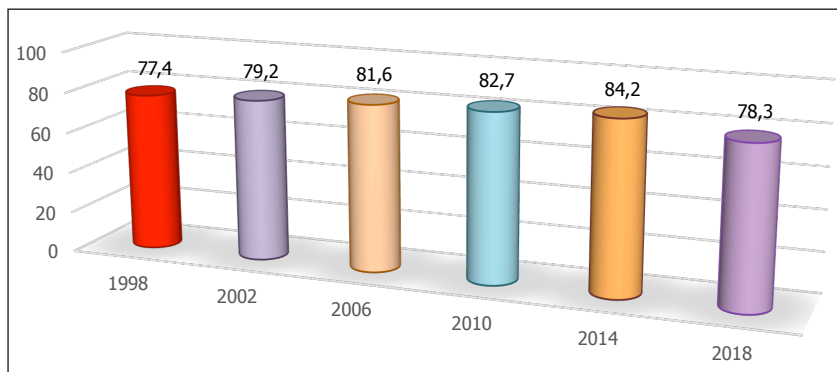
		1998	2002	2006	2010	2014	2018
število občin, v katerih so potekale volitve		192	193	210	208+2	211+1	212
število občin, v katerih se je odvijal drugi krog županskih volitev		75	61	73	74+1	57	56
ponovna kandidatura županov iz prejšnjega mandata		133 od 147 (90,5 %)	168 od 192 (87,5 %)	163 od 193 (84,5 %)	179 od 210 (85,2 %)	177 od 211 (83,9 %)	184 od 212 (86,8 %)
ponovna izvoljivost							
prvi krog	število ponovno izvoljenih županov	82	114	111	122	129	136
	število županov-kandidatov brez protikandidata	11	18	13	21	30	35
drugi krog – število ponovno izvoljenih županov		21	19	22	26	20	8
SKUPAJ		103	133	133	148	149	144

Vir: Lastna analiza.

Podatki kažejo, da velik delež županov ob koncu mandata razvije statične ambicije in se poda v kandidaturo za vnovičen mandat. Odstotek županov-kandidatov je bil na vseh šestih lokalnih volitvah nad 80 odstotkov; na lokalnih volitvah leta 1998 celo 90 odstotkov. Je pa pri tem potrebno izpostaviti, da absolutna številka županov-kandidatov (z izjemo lokalnih volitev 2014) vseskozi narašča, in sicer od 133 na lokalnih volitvah 1998 do 184 na lokalnih volitvah 2018, a se je tekom dvajsetih let tudi število občin povečalo iz 192 na 212.

Glede reelekcije županov lahko zapišemo naslednja opažanja. Prvič, na vseh šestih lokalnih volitvah je bila večina županov-kandidatov ponovno izvoljena v prvem krogu lokalnih volitev. Drugič, število primerov, kjer župani-kandidati nimajo protikandidata, se povečuje, saj je bilo v letu 1998 takšnih primerov (zgolj) enajst; na zadnjih lokalnih volitvah 2018 pa kar 35. Tretjič, glede na število županov-kandidatov, ki so slavili v drugem krogu županskih volitev, so bile zadnje lokalne volitve 2018 v primerjavi s predhodnimi volitvami nekakšna izjema, saj so bili volivci bolj naklonjeni političnim novincem.¹⁶

Graf 2: Volilna uspešnost ponovno izvoljenih županov 1998–2018



Vir: Lastni izračuni.

¹⁶ Spomnimo, osem županov-kandidatov je slavilo, medtem ko je bilo 24 poraženih.

Če torej izračunamo volilno uspešnost ponovno izvoljenih županov za posamezne lokalne volitve, ugotovimo, da se je na lokalnih volitvah 1998 začela pri 77,4 odstotkih. Kot vidimo v Grafu 2, je volilna uspešnost ponovno izvoljenih županov na vseh štirih naslednjih volitvah naraščala, vrh pa dosegla pri 84,2 odstotkov na lokalnih volitvah 2014. Na zadnjih lokalnih volitvah 2018 je ta uspešnost upadla na približno enako raven kot na lokalnih volitvah 1998, in sicer na 78,3 odstotke.

V analizo dodamo še podatke¹⁷ o županih, ki se niso odločili za ponovno kandidaturo na lokalnih volitvah. V Preglednici 3 vidimo, da je takšnih županov na vseh šestih lokalnih volitvah 154.¹⁸ Ugotovimo lahko, da se je največ (45,5 odstotkov) županov odločilo prepustiti župansko funkcijo zaradi upokojitve; 51 županov (33,1 odstotek) se je zaposlilo na drugem delovnem mestu, običajno na nacionalni ravni oblasti, kar ni bilo združljivo s funkcijo župana; 33 županov (21,4 odstotka) pa se v tekmo za vnovičen mandat ni podalo iz osebnih razlogov.

Preglednica 3: Župani ki niso ponovno kandidirali

	1998	2002	2006	2010	2014	2018	1998–2018
-osebna odločitev	4	4	4	1	3	17	33 (21,4 %)
-upokožitev	7	10	11	18	17	7	70 (45,5 %)
-drugo delovno mesto	3	9	11	11	13	4	51 (33,1 %)
SKUPAJ	14	23	26	30	33	28	154

Vir: Lastna raziskava.

Longitudinalno študijo ponovne izvoljivosti slovenskih županov končujemo z nekaj zanimivimi podatki. Prvič, v 46 občinah je aktualni župan na volitvah 2018 dobil drugi zaporedni mandat. Drugič, 36

17 Podatki so bili tekom let pridobljeni s pomočjo telefonskih intervjujev in e-poštnih dopisovanj bodisi neposredno z župani, ki niso več kandidirali, bodisi z ožjim krogom sodelavcev župana po posameznih občinah.

18 K temu je potrebno dodati še devet županov, ki so tekom opravljanja županske funkcije umrli.

aktualnih županov je zmagalo že na tretjih zaporednih lokalnih volitvah. Tretjič, 31 aktualnih županov je na lokalnih volitvah že štirikrat zaporedoma premagalo vse protikandidate. Četrtrič, deset aktualnih županov je novembra 2018 začelo peti zaporedni mandat. Petič, enajst županov je bilo prvič izvoljenih leta 1998, kar pomeni, da so bili ponovno izvoljeni šestkrat. Šestič, devet županov vodi svojo občino že vse od leta 1994.¹⁹ Sedmič, poleg teh devetih »županov veteranov«, ima 16 občin istega župana že vse od ustanovitve občine. Osmič, v 17 primerih od leta 1998 so volivci po vsaj enem mandatu premora na to funkcijo zopet izvolili prejšnjega župana; štirje izmed njih so se vrnili na župansko funkcijo na lokalnih volitvah 2018. In devetič, izmed trenutnih 212 občin ne obstaja niti ena sama občina, v kateri bi na vsakih lokalnih volitvah zmagal drugačen kandidat; v vseh občinah je vsaj en dosedanji župan svoj mandat vsaj enkrat ponovil.

Sklep

V prispevku smo v središče proučevanja postavili ponovno izvoljivost županov slovenskih občin. V teoretičnem delu smo obravnavali pomen politične kariere za političnega funkcionarja ter preko pregleda strokovne in znanstvene literature ugotovili, da se študije političnih karier vežejo na dve glavni polji znanstvene literature. To so teorije zakonodajnega vedenja in teorije, ki skušajo pojasnjevati prednosti dolgoletnega opravljanja politične funkcije.²⁰ Jedro predpostavk slednjih pravi, da so politični funkcionarji, ki zasedajo nek voljeni položaj in izvajajo neko politično dolžnost, v prednosti proti ostalim politikom, ki (trenutno) niso v enakem položaju. Volitve so po definiciji dogodek, katerega rezultati so negotovi, saj imajo vsi udeleženci volitev v osnovi vsaj minimalno možnost uspeha (Przeworski 1991), pri čemer možnost uspeha

19 Še en župan je v mandatu 1994–1998 zmagal nadomestne volitve, tako kot vseh šest naslednjih lokalnih volitev.

20 Angleško: *incumbency advantage*.

seveda ni enaka za vse kandidate. Teorije, ki analizirajo prednosti dolgoletnega opravljanja politične funkcije, trdijo, da verjetnost zmage ali poraza na volitvah ni enakomerno porazdeljena med vse kandidate, ampak na možnosti uspeha pozitivno vpliva več dejavnikov, med katerimi so nekateri tesno povezani tudi s vprašanji političnih karier. Tudi Leoni, Pereira in Renno (2004, 111) ugotavljajo, da so dejavniki, ki ključno vplivajo na možnosti političnega funkcionarja na ponovno izvolitev, uspešnost pri dosedanjem delu, osebne značilnosti in volilna ranljivost; slednja se po ugotovitvah avtorjev zmanjšuje s senioriteto in z izkušnostjo kandidata (Haček in Kukovič 2012).

Seveda se je pri kariernih političnih funkcionarjih potrebno zavedati tudi pesti, ki jih prinaša dolgoletno opravljanje javne funkcije. Eden od načinov, da se eliminira tako imenovano »slepo zaupanje« volivcev ter namerno povzroči menjavo političnih funkcionarjev, je uvedba mehanizma omejitve mandatov. V slovenski zakonodaji najdemo omejitve mandatov zgolj pri predsedniku države in pri nekaterih organih sodne veje oblasti (na primer ustavnih sodnikih), ne pa tudi pri članih vlade, poslancih državnega zbora, državnih svetnikih, občinskih svetnikih, županih in drugih.

Analiza ponovne izvoljivosti slovenskih županov je pokazala, da so župani naklonjeni vnovični kandidaturi; glede na odstotek ponovno izvoljenih pa lahko zapišemo, da tudi volivci podpirajo dolgotrajno opravljanje županske funkcije. V Sloveniji namreč ni občin, v kateri bi bil na vsakih lokalnih volitvah izvoljen drug župan.

Na lokalnih volitvah 2018, kjer se je kar 184 županov iz mandata 2014–2018 odločilo ponovno potegovati za župansko funkcijo, smo namerili 78,3 odstotno volilno uspešnost, ki je v primerjavi s preteklimi volitvami sicer nekoliko upadla, a še vedno ostaja relativno visoka. Zlasti so volivci županom-kandidatom naklonjeni v prvem krogu volitev; je pa res, da se je število županov-kandidatov, ki niso imeli protikandidata, v primerjavi z zadnjimi tremi lokalnimi volitvami precej povečalo. Še bolj zanimiv je podatek, da imamo po lokalnih volitvah 2018 devet »županov veteranov«, ki vodijo svoje občine že vse od leta 1994, in so

torej župani že četrto stoletje. Poleg njih imamo tudi 16 občin, ki imajo istega župana že vse od ustanovitve.

Glede na rezultate longitudinalne študije dvajsetih let lahko torej sklenemo, da je dolgoletna politična kariera (ter s tem izkušnje opravljanja županske funkcije) nedvomno prednostni faktor, ki ga volivci nagrađijo z vnovično izvolitvijo. To (vsaj deloma) potrjujejo tudi posamezni primeri, ko so volivci po enem ali več mandatih premora izvolili prejšnjega župana.

Prispevek zaključujemo z razmislekom o smiselnosti omejitve števila mandatov slovenskim županom. Kljub nekaterim prednostim omejitve mandatov, ki jih podporniki tega mehanizma izpostavljajo, menimo, da takšna praksa ne bi bila primerna, saj je omejevanje števila mandatov in uvajanje prepovedi kandidiranja določenim posameznikom v nasprotju z demokratičnimi načeli, poleg tega pa so volivci tisti, ki odločajo, koga bi radi imeli za svojega predstavnika. In če je ta oseba župan, ki je občino vodil že nekaj let, v tem ne vidimo zadržkov, če imajo volivci na volitvah izbiro, pa kljub alternativam na vsakih lokalnih volitvah posebej zaupajo svoje glasove županu-kandidatu in ga s tem (ponovno) izvolijo. Bolj problematično se nam zdi dejstvo, da nekateri župani-kandidati nimajo protikandidata/ov in s tem volivci nimajo možnosti izbire. To seveda ni krivda županov-kandidatov, temveč je razlog morda v apatičnosti volilnega telesa ali v nepripravljenosti prevzeti javno funkcijo.

Ob koncu bi želeli izpostaviti še eno potencialno hibo, ki bi se lahko pojavila ob uzakonitvi omejitve števila mandatov županov. Menimo, da bi takšen sistem lahko vzpostavil tako imenovane »župane iz ozadja«, kjer bi v danem trenutku aktualni župan mentoriral prihodnjega župana, ki bi ga formalno zamenjal na županski funkciji. Haček (2018) pravi, da bi bil takšen sistem, kjer bi občino *de facto* vodil prejšnji župan v senci, zlasti, če bi bil imenovan za (poklicnega) podžupana, škodljiv, saj bi se – trenutno transparentno – vodenje občin lahko spreobrnilo v zgodbe o političnem botrstvu in izmikanju odgovornosti, kar bi zagotovo povzročilo rušenje zaupanja volivcev (tudi) v sistem lokalne samouprave.

Reference

- Botero, Felipe. 2008. *Ambition and Reelection: Theoretical Considerations*. Tuscon: University of Arizona.
- Cain, Bruce E., John A. Ferejohn in Morris P. Fiorina. 1987. *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge: Harvard University Press.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Finocchiaro, Charles J. in Tse-min Lin. 2000. *The Hazards of Incumbency: An Event History Analysis of Congressional Tenure*. Prispevek predstavljen na 58. Annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL, 37–30 april.
- Gerald, Benjamin in Michael Malbin. 1992. *Limiting Legislative Terms*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Haček, Miro. 2018. Tokratne lokalne volitve tudi v znamenju vračanj nekdanjih županov. *Radio Ognjišče*, 16. november.
- Haček, Miro in Simona Kukovič. 2012. Analiza ponovne izvoljivosti županov v slovenskih občinah. *Teorija in praksa* 49 (4–5): 670–681.
- Hibbing, John R. 1993. The Career Paths of Member of Congress. V *Ambition and Beyond: Career Paths of American Politicians*, ur. Shirley Williams in Edward L. Lascher, 109–130. Berkeley: University of California, Institute of Governmental Studies.
- Jones, A. H. M. 1986. *Athenian Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- King, Gary in Lanche Zeng. 2000. Logistic Regression in Rare Events Data. *Political Analysis* 9 (2): 137–163.
- Kjær, Ulrik. 2006. The Mayor's Political Career. V *The European Mayor, Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, ur. Henry Bäck, Hubert Heinelt in Annick Magnier, 75–98. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Krehbiel, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Kukovič, Simona. 2015. *Lokalno politično vodenje: slovenski župani v primerjalni perspektivi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kukovič, Simona, Colin Copus, Miro Haček in Alasdair Blair. 2015. Direct mayoral elections in Slovenia and England: traditions and trends compared. *Lex Localis* 13 (3): 697–718.
- Leoni, Eduardo, Carlos Pereira in Lucio Renno. 2004. Political Survival Strategies: Political Career Decisions in Brazilian Chamber of Deputies. *Journal of Latin American Studies* 36 (1): 109–130.

- Mansbridge, Jane. 2003. Rethinking Representation. *American Political Science Review* 97 (4): 515–528.
- Mayhew, David R. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- McKelvey, Richard D. in Raymond G. Reizman. 1992. Seniority in Legislatures. *American Political Science Review* 86 (4): 951–965.
- Polsby, Nelson W. 1968. The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. *American Political Science Review* 62 (1): 144–168.
- Prewitt, Kenneth. 1970. *The Recruitment of Political Leaders: A Study of Citizen-Politicians*. Indianapolis: The Bobbs-Merrill Company.
- Prinz, Timothy S. 1993. The Career Paths of Elected Politicians: A Review and Prospectus. V *Ambition and Beyond: Career Paths of American Politicians*, ur. Shirley Williams in Edward L. Lascher, 11–63. Berkeley: University of California, Institute of Governmental Studies.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Politic and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes in Bernard Manin. 1999. *Democracy, Accountability and Representation*. New York: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. 1976. *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Rae, Douglas W. 1967. *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press.
- Raziskava »Župani in podžupani«. 2012. Ljubljana: Center za proučevanje upravno-političnih procesov in institucij.
- Schlesinger, Joseph A. 1966. *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally.
- Tabarrok, Alexander. 1994. A survey, critique, and new defense of term limits. *Cato Journal* 14 (2): 333–350.
- Venice Commission. 2013. *Report on Democracy, Limitation of Mandates and Incompatibility of Political Functions*. Strasbourg: Venice Commission in Svet Evrope.
- Weber, Max. 1992. Politika kot poklic. V *Politika kot poklic*, ur. Frane Adam, 21–65. Ljubljana: Krt.
- Zakon o lokalni samoupravi. 2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200794&stevilka=4692>.
- Zakon o lokalnih volitvah. 2017. Dostopno prek: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO308>.

Phenomenon of Re-Election: Former-Current Mayors

In this contribution we analyse the phenomenon of re-election of Slovenian mayors in connection with the issue of political career. In theoretical starting points, we discussed the concept of political careers and the advantages as well as weaknesses incumbency brings. Based on the analysis of objective data, we analysed the electoral success of mayors-candidates at the 2018 local elections. Moreover, we also prepared an overview of the re-elected Slovenian mayors during six consecutive local elections in the last twenty years. We found out that the decision of mayors at the end of the term of office for re-candidacy is very frequent occurrence; it is also quite obvious that voters are in favour of the long-time mayors as they reward them with re-election. The former-current mayors thus became a constant in the Slovenian local self-government system.

Poglavje 5

Ženske v igri za prestol

Simona KUKOVIČ*

*When you meet a human being, the first distinction you make is “male or female?”
and you are accustomed to make the distinction
with unhesitating certainty.
(Sigmund Freud)*

Moški in ženske na javnih političnih funkcijah se razlikujejo po odnosu do politike, naklonjeni so različnim politikam, oblikujejo politike na edinstven način, ustvarjajo alternativne politične rezultate oziroma učinke ter izbirajo različne načine vodenja. Te razlike izhajajo iz socializacije, kjer pri moških prevladujeta vrednoti pravičnosti in avtonomije, naučijo se tudi čustvene distance od javnopolitičnih problemov, kar jim omogoča jasno presojo o ključnih odločitvah. Ženske so socializirane v smeri skrbi za druge, izostrijo občutek za socialne storitve, čemur dajejo tudi prednost pri svojem vodenju. V tem prispevku osvetljujemo udejstvovanje žensk na lokalnih volitvah 2018, pri čemer z različnih zornih kotov analiziramo število kandidatke in izvoljenih posameznikov na župansko ter svetniško funkcijo. Analiza objektivnih podatkov

* Dr. Simona Kukovič je docentka in znanstvena sodelavka na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani.

pokaže zanimive ugotovitve; lokalna politika pa še vedno ostaja v rokah moških, kljub nekoliko spodbudnejšim rezultatom glede izvolitve žensk v primerjavi s prejšnjimi lokalnimi volitvami.

Uvod

Slovenijo sestavlja 212 občin, ki so bile postopno ustanovljene v času od ponovne vzpostavitve lokalne samouprave v Sloveniji leta 1994,¹ do leta 2014, ko so svoje lokalne predstavnike prvič izvolili v najmlajši občini. Lokalne volitve, na katerih so neposredno izvoljeni župani, občinski svetniki in predstavniki ožjih delov občine,² potekajo vsaka štiri leta in niso vezane na katere koli druge volitve v državi. Lokalna raven predstavlja pomembno raven oblasti, saj še vedno velja za najprimernejšo vstopno točko na politični parket in začetek (iz)gradnje politične kariere.

Na lokalnih volitvah leta 2018 se je za neposredno izvoljene funkcije³ potegovalo kar 36.418 kandidatov,⁴ kar pomeni, da je kandidiral skoraj vsak 47. volilni upravičenec. Že hiter pregled statističnih podatkov pokaže, da se je v boj za politične funkcije podalo več moških kot žensk (20.917 v primerjavi s 15.501), čeprav živi v Sloveniji več polnoletnih žensk kot moških.⁵ Da prihaja do razlik med spoloma v ko-

- 1 Reforma lokalne samouprave leta 1994, ki je prinesla tako vsebinske, organizacijske kot teritorialne spremembe, je ustanovila 147 občin. Štiri leta kasneje so lokalne predstavnike volili v 192 občinah; leta 2002 pa v 193 občinah. Na naslednjih lokalnih volitvah (leta 2006) se je dodatno ustanovilo še 17 občin; leta 2010 in 2014 pa še po ena. Lokalne volitve 2018 so tako prvič potekale zgolj v obstoječem številu občin, brez nadaljnje fragmentacije.
- 2 V prispevku uporabljamo moško slovnično obliko kot nevralen izraz za ženske in moške razen v primerih, ko je zapisano drugače.
- 3 Torej za župansko funkcijo, za člane občinskega sveta in predstavnike ožjih delov (četrtnih, vaških in krajevnih odborov) občin.
- 4 Podatek, objavljen na portalu Državne volilne komisije (2019).
- 5 Glede na podatke Statističnega urada Republike Slovenije (2019) živi v Sloveniji 861.628 žensk in 841.408 moških. Podatki so za H2, torej stanje po 1. juliju 2018.

rist moških tako v številu kandidatur kot v številu izvoljenih (lokalnih) predstavnikov, ni nič novega, kljub temu pa ta tematika ostaja (pre) malokrat analizirana med raziskovalci političnih ved in javne uprave.⁶ Vpliv spola na (lokalno) politiko tako v politološki znanstveni literaturi ostaja odmaknjen, osvetljuje pa se meriokratski pristop, ki predpostavlja, da norme v organizacijah temeljijo na spolni nevtralnosti, kjer so pomembni le rezultati (Calas in drugi 2014). Calas s sodelavci (2014) pojasnjuje, da ta pristop temelji na abstraktnem individualizmu, ki se pri raziskovanju razlik med spoloma v organizacijah osredotoča zgolj na številke, kar pomeni, da če ni toliko žensk kot moških, je rešitev zelo enostavna, in sicer »popraviti« ženske. Takšen pristop v celoti zavrača kakršno koli možnost prisotnosti spolnih podstruktur. Nasprotno Acker (2016, 422) poudarja, da imajo procesi spolov v organizacijah štiri dimenzije. Prva dimenzija je razdeljevanje funkcij med spoloma, kjer so v skladu s stereotipi ženske primerne le za opravljanje nekaterih funkcij, ki so (običajno) nižje v hierarhiji. Druga dimenzija temelji na simbolih, v smislu, da so »organizacije vitke in agresivne«, kar se običajno povezuje z moškostjo, medtem ko so ženski simboli – kot so empatija, prijaznost in podpora – redkeje povezani z naravo organizacij. Tretja dimenzija poudarja interakcijo med moškimi in ženskami, pri čemer Acker (2016, 422) trdi, da je spol pogosto »notranji del aktivnosti, ki sestavljajo samo organizacijo«. Četrta dimenzija je mentalno delo posameznikov znotraj organizacije, in sicer s poudarkom na tem, kar posamezniki verjamejo, da je ustrezno ravnanje določenega spola. Tako se ustvari fasada, ki zakrije njihovo pravo identiteto. Acker (2016) ostro zavrača idejo o spolno nevtralnih organizacijah in trdi, da je ocena dela organizacije povsem nerealna, če se ne upošteva vpliva spola. Na podlagi tega je mogoče sklepati, da je gledanje na strukturo lokalne oblasti skozi oči spolov zelo pomembno, zlasti kadar analiziramo ženske na vodilnih položajih na lokalni ravni.

6 Pri tem je potrebno poudariti, da obstaja širok nabor literature, ki se ukvarja s proučevanjem spolov s področja sociologije, organizacije, kulturologije in drugih ved. Glej na primer Eagly in Carli (2012); Paludi in drugi (2014); Northouse (2013) in druge.

V tem prispevku postavljamo v ospredje udejstvovanje žensk na lokalnih volitvah 2018. Slednje empirično proučujemo z dveh vidikov, in sicer prvič, ženske na izvršilni funkciji in drugič, ženske na zakonodajni funkciji. Pri prvem zornem kotu analiziramo število kandidatke in izvoljenih posameznic na župansko funkcijo, medtem ko se pri drugem vidiku osredotočamo na še manj osvetljeno področje občinskih svetnic. Analizo dopolnjujemo z doslej uveljavljenimi dognanji o ženskah v lokalnih strukturah ter z osvetljevanjem vrzeli, ki še čakajo (dokaj) neraziskana.

Zakaj ni več žensk v lokalni politiki?

V literaturi najdemo najrazličnejše vzroke, zakaj se ženske redkeje odločajo za udejstvovanje v politiki kot njihovi moški kolegi. Hoyt (2013) navaja tri razlage za razkorak med spoloma. Prva obsega človeški kapital, pri čemer poskuša razlike razložiti s trditvijo, da imajo ženske manj kapitala v izobraževanju, delovnih izkušnjah in usposabljanju. Nadalje razloži, da ženske običajno zavzamejo manj vidne položaje v organizacijah, kot so na primer računovodske službe ali oddelki za človeške vire (kadrovske službe), manj pogosto pa so prisotne v vodstvenih strukturah in pri procesih, kjer se oblikujejo in sprejemajo najpomembnejše odločitve. Druga razlaga, ki jo podaja Hoyt (2013) so splošne razlike med spoloma. Argumenti so osredotočeni predvsem na osnovne razlike med moškimi in ženskami ter na psihološke lastnosti. Stereotipi pravijo, da je manj verjetno, da bi se ženske samopromovirale in pogajale, medtem ko so moški zgovornejši in agresivnejši. Tako so študije (Fox in Schuhmann 2000; Carli in Eagly 2011) pokazale, da moški ne samo da so samozavestnejši in dominantnejši od svojih kolegic, temveč so tudi fizično in verbalno agresivnejši. Tudi v stilih vodenja so raziskovalci zaznali razpotje, saj so ženske nekoliko bolj naklonjene demokratičnemu in transformacijskemu stilu vodenja v primerjavi z moškimi kolegi, ki so nekoliko bolj avtoritarni in manj inkluzivni (Northouse 2013). Tretja Hoytova (2013) razlaga pa so pred-sodki, ki pojasnjujejo stereotipna pričakovanja za posamezen spol. Ti

predsodki so zlasti škodljivi za ženske, saj lastnosti, ki so povezane z ženskami, ne sovpadajo z lastnostmi, ki so pričakovane za vodstvene funkcije. Tudi to pripomore k težavam, s katerimi se srečujejo ženske, ki želijo zasedati vodstvene položaje; če/ko pa ženske prevzamejo lastnosti, ki so povezane z moškostjo, pa se srečujejo z negativnimi reakcijami (Killeen in drugi 2006).

Ženske so tako (pre)malo zastopane na vodilnih položajih, bodisi ko gre za politične ali za upravne funkcije (Johansson 2006). Duerst-Lahti (2010) celo trdi, da močnejši kot je položaj oziroma višja kot je funkcija, manj verjetno je, da jo bo zasedla ženska. Poleg omenjenih treh razlag na udejstvovanje žensk v lokalni politiki vplivajo tudi drugi dejavniki. Johansson (2006) tako razlaga, da na število žensk na najvišjih položajih v lokalnih strukturah vplivajo tudi različni tipi držav blaginje, omrežni viri, politične izkušnje in drugi posamezni dejavniki. Delež žensk v lokalni politiki je tako najvišji v državah, kjer so razmerja med spoloma bolj enakovredna in niso tesno povezana z družino (torej v skandinavskem in liberalnem tipu). Za ženske, ki so v lokalni politiki, je tako značilno, da pogosteje živijo v družini, ki jo lahko poimenujemo kot enakovredno razdelitev vlog med žensko in moškim in se skrb za gospodinjstvo in otroke razdeli med oba partnerja. Glede omrežnih virov pravi, da imajo ženske pogosteje politično podporo (politične stranke in organizacije), medtem ko imajo moški najverjetnejšo podporo iz skupnosti (nevladne organizacije in druge lokalne interesne skupine). Pri političnih izkušnjah izpostavlja, da so ženske v liberalnem in vzhodnoevropskem tipu držav blaginje pogosteje članice političnih strank kot njihovi moški kolegi; po drugi strani pa so v vseh tipih držav blaginje, razen v vzhodnoevropskem tipu, ženske članice političnih strank manj časa v primerjavi z moškimi kolegi (Johansson 2006, 104–113; Kukovič 2015, 84). Glede drugih dejavnikov se Johansson (2006) pridružuje ugotovitvam Welcha (1978, 372–380), ki je na podlagi empirične študije ugotovil, da so ravno posredni dejavniki, kot so obstoj (prikrite) diskriminacije žensk, pomanjkanje časa, energije, omrežij, pogosta skrb za družino in gospodinjstvo ter otežkočena politična socializacija na podlagi delitve dela med spoloma krivi za stanje, da politika še vedno ostaja (bolj ali manj) igra moških.

Ugotovimo torej, da obstaja kar nekaj dejavnikov, ki otežujejo udejstvovanje žensk v lokalni politiki. V grobem jih lahko razdelimo na: (a) družbene dejavnike in (b) institucionalne dejavnike. Med *družbenimi dejavniki* najprej omenjamo politično kulturo in vrednote določene države. V Sloveniji zaznavamo prisotnost tako imenovanega tranzicijskega modela (glej Brezovšek in Kukovič 2015; Kuhlmann in Wollmann 2014), kjer so vodilne funkcije v rokah moških; ženske pa so še vedno videne kot del podpornih funkcij in kot skrbnice družine. Iz politične kulture izhajajo mnogi dejavniki, ki ravno tako vplivajo na udejstvovanje in prisotnost žensk v lokalni politiki. Eden takšnih dejavnikov je nenaklonjenost volivcev do ženskih kandidat in dajanje prednosti moškemu kandidatom. Zlasti moški del populacije naj bi namreč z veliko težavo in precej nerad prepuščal ženskam pomembna mesta, kar se največkrat odraža v sestavi kandidatnih list, kjer bodisi ženskam ne pripada vodilno mesto bodisi so vključene zgolj zaradi zadovoljitve normativnega okvira (kot so spolne kvote). Na drugi strani pa ne smemo zanemariti še enega dejavnika, torej odnosa žensk do politike in njihove (ne)pripravljenosti kandidirati, saj ženske politiko vrednotijo kot »umazano« in zato tudi ne želijo vstopiti vanjo. Pogosto se ženske branijo vstopa na politični parket tudi tako, da se opišejo kot premalo izkušene in zato raje prepustijo mesto bolj izkušenim moškim kolegom. Pri odločitvi za kandidaturu nedvomno igra pomembno vlogo tudi podpora in spodbude. Praviloma se v lokalno politiko vključijo ženske, ki spremljajo dogajanje v občini in tako poznajo konkretne probleme in ženske, ki so jih k temu nagovorili ljudje iz lokalne skupnosti, lokalnih političnih akterjev ali politične stranke (Antić Gaber in drugi 2015).

Pri *institucionalnih dejavnikih*⁷ najprej omenjamo volilni sistem, ki ima močan vpliv na izvoljivost žensk, pri čemer največjo izvoljivost žensk

7 Gre za dejavnike, ki so na nek način določeni oziroma urejeni z normativnim okvirjem.

omogoča proporcionalni volilni sistem.⁸ Seveda pa k izvoljivosti pripomorejo tudi drugi institucionalni dejavniki:

- spolne kvote, s katerimi se določi minimalni delež udeležbe spolov na kandidatnih listah na volitvah. V Sloveniji so bile spolne kvote uvedene leta 2004, in sicer kot poskus zagotovitve enakomerne(jše) zastopanosti obeh spolov tako na kandidatnih listah kot posledično tudi v sestavi občinskega sveta. Na lokalnih volitvah leta 2006 je minimalna kvota za posamezni spol znašala 20 odstotkov ob upoštevanju dejstva, da je moral biti na kandidatni listi vsak tretji kandidat drugega spola. Leta 2010 se je kvota povečala na 30 odstotkov, na volitvah leta 2014 pa je bila kvota povečana na 40 odstotkov z namenom še večjega spolnega uravnoteženja kandidatnih list; uveden je bil tudi tako imenovani sistem zadrge;⁹
- sistem zadrge določa, da se kandidati na kandidatnih listah v volilni enoti razporedijo izmenično glede na spol. Zakon o lokalnih volitvah (2017, 70.a člen) določa, da je sistem zadrge potrebno upoštevati vsaj na prvi polovici kandidatne liste;
- preferenčni glas daje volivcu možnost, da na glasovnici označi enega kandidata, ki mu daje prednost pred ostalimi kandidati na listi, za katero je glasoval. Zakon o lokalnih volitvah (2017, 13. člen) določa, da lahko volivec podeli preferenčni glas samo enemu kandidatu z liste, za katero je glasoval.¹⁰ Preferenčni glas se odda tako, da se v za to določen prostor na glasovnici zapiše zaporedna številka kandidata z liste, ki se mu daje preferenčni glas (Zakon o lokalnih volitvah 2017, 83. člen). Preferenčni glas tako omogoča volivcem, da imajo

8 Na lokalnih volitvah sta pri volitvah članov občinskih svetov v uporabi oba volilna sistema – večinski in proporcionalni. Več o tem v nadaljevanju prispevka.

9 Poleg spolnih kvot, ki so uvedene z nacionalno zakonodajo, poznamo tudi spolne kvote političnih strank, ki jih upoštevajo pri sestavljanju svojih kandidatnih list in ki lahko presežejo določila nacionalnih spolnih kvot o zastopanosti določenega spola.

10 Preferenčni glas ni obvezen, saj lahko volivec odda glas za listo, ne pa tudi za posameznega kandidata z liste. Glasovnica je veljavna tudi v primeru, ko volivec namesto zaporedne številke izpiše ime in priimek kandidata, saj je iz nje jasno razvidna volja volivca.

večji vpliv ne le na politično (strankarsko) zasedbo, ampak tudi na personalno zasedbo občinskih svetov;¹¹

- velikost volilne enote je prav tako pomemben dejavnik, ki v določenih primerih ključno vpliva na izvolitvene možnosti žensk. Velikosti volilnih enot se po posameznih občinah med seboj razlikujejo, pri čemer velja, da (čim) večje kot je število predstavnikov, (tem) manjši delež glasov je potreben za izvolitev.

Poleg omenjenih družbenih in institucionalnih dejavnikov je potrebno omeniti tudi politične stranke/liste kot pomembne akterje, ki imajo pri rekrutaciji in selekciji kandidatov za lokalne volitve ključno vlogo. Politične stranke/liste so pri določanju kandidatov pod vplivom zunanjih in notranjih dejavnikov. Stranke z zunanjim dejavnikom ugotavljajo percepcijo volivcev do njihovih potencialnih kandidatov z namenom, da bi izbrale kandidate, ki jim bodo na volitvah zagotovili največ glasov. Če v nekem okolju prevladuje mnenje, da ženske ne spadajo v politiko, jih politična stranka/lista ne bo postavila na kandidatno listo, čeprav je sama nasprotnega mnenja. Pri notranjem dejavniku gre za pritiske znotraj politične stranke/liste, pri čemer ima bistveno vlogo ideologija politične stranke/liste. Ideologija lahko že v začetku procesa pospešuje ali zavira sodelovanje žensk v procesu selekcioniranja kandidatov, saj velja, da je odprtost politične stranke/liste do ženskih zahtev odvisna od ideološke usmeritve. Med notranje pritiske uvrščamo tudi organiziranost žensk znotraj politične stranke/liste, pri čemer je ključna njihova učinkovitost. Pomembno je namreč, da si ženske povečajo politični dostop, ki jim bo omogočil večjo stopnjo predstavnštva tako v politični

11 Se pa preferenčni glasovi pri volitvah občinskih svetnikov ne upoštevajo v vsakem primeru. Od leta 2002 je v veljavi ureditev, da se preferenčni glas upošteva zgolj takrat, ko je vsaj četrtina volivcev posamezne liste oddala preferenčne glasove za posamezne kandidate s te liste. Če je ta pogoj izpolnjen, se prešteje, kolikšen odstotek je dobil posamezen kandidat na tej listi. Izvoljeni so tisti kandidati, ki so dobili vsaj 10 odstotkov preferenčnih glasov glede na vse glasove, ki so bili oddani za posamezno listo. Če je takih kandidatov več (kar se zgodi redko) se ugotovi, kateri izmed njih ima največje število preferenčnih glasov. Za upoštevanje preferenčnega glasu sta torej postavljena dva praga, 25-odstotni za listo in 10-odstotni za kandidate. Več v Toplak (2003).

stranki/listi kot v zakonodajni veji. Za dvig ženskega predstavništva je zaželen istočasen obstoj zunanjih in notranjih pritiskov. V fazi določanja kandidatov, ko prihaja do preračunavanja političnih strank/list, sta med drugim pomembna tudi podpora in odnos do spolne enakosti s strani volivcev in drugih političnih strank/list. Če stranke/liste pri volivcih zasledijo zavzemanje za spolno enakost, na kandidatne liste postavijo več žensk in se v javnosti predstavljajo kot stranka/lista, ki se zaveda tovrstne problematike. Poleg volivčevih percepcij do žensk, so pomembne tudi preference drugih strank/list, ki medsebojno tekmujejo za naklonjenost volivcev in njihove glasove (Matland in Montgomery 2003, 24–25).

Pomembno vlogo ima tudi decentralizacija procesa selekcije kandidatov. Gre za vprašanje, na kateri ravni teče proces izbiranja kandidatov. Rahat (2008, 9) navaja, da se decentralizacija pojavlja v dveh oblikah, in sicer v teritorialni obliki, kjer kandidate izberejo in na kandidatne liste postavijo lokalni selektorji (na primer lokalni politični vodje, lokalne politične agencije, družbene skupine znotraj stranke/liste ali vsi člani stranke/liste nekega volilnega okraja), ter v funkcionalni obliki, pri čemer gre za zagotavljanje predstavništva različnim skupinam, med drugim tudi ženskam. Če kandidate imenujejo nacionalni selektorji (na primer vodja politične stranke, nacionalne strankarske agencije ali selektorji, pristojni za določanje kandidatov iz celotne države), pride do centraliziranega postopka izbiranja kandidatov (Rahat in Hazan 2001, 304–305). Da so ključnega pomena selektorji, poudarja tudi Crowder-Meyerjeva (2013), ki na podlagi študije ugotavlja, da so politične stranke podvržene »rekrutiranju po spolu« in nekako omejujejo udejstvovanje žensk. Pravi, da so (lokalni) vodje strank večinoma moški, ki rekrutirajo kandidate iz mrež, ki jih poznajo, in ki pa so prav tako večinoma moški. Na ta način prihaja do pomanjkanja ponudbe kandidat, ki bi bile primerne za prevzem političnih funkcij.

K večjemu ali manjšemu številu ženskih kandidatur prispeva tudi institucionalizacija postopka izbiranja kandidatov, ki se nanaša na (ne) obstoj pravil znotraj stranke/liste, po katerih se ravna selektorji pri določanju kandidatov. Poleg tega lahko politična stranka/lista na

število ženskih kandidatur vpliva tudi z načinom izbire kandidatov, in sicer tako, da stranka določa kandidate na podlagi sistema glasovanja ali na podlagi sistema določanja. Kot navajata Rahat in Hazan (2001, 306) se pri sistemu glasovanja uvrstitev in položaj posameznika na kandidatni listi določa izključno z glasovi. Da bi prišlo do glasovanja o kandidatih, je potrebno izpolnjevati dva pogoja, in sicer da kandidate določajo izključno volivci in da so rezultati glasovanja objavljeni javno. Ker so vsi kandidati izglasovani oziroma določeni na podlagi seštevka posameznih glasov, nihče izmed selektorjev ne more spreminjati kandidatne liste (Rahat in Hazan 2001, 306). Če omenjeni pogoji niso izpolnjeni, pride do sistema določanja kandidatov, pri katerem je moč izbiranja kandidatov v rokah majhne skupine.

Kot vidimo, obstaja mnogo zornih kotov, skozi katere lahko opisujemo vlogo političnih strank/list pri rekrutaciji in selekciji kandidatov, a želimo na tem mestu izpostaviti le še dva elementa, ki se povezujeta s sestavljanjem kandidatnih list in sta odvisna od naklonjenosti političnih strank/list do udejstvovanja žensk. Prvi element so kandidatne liste oziroma uvrščanje in razporejanje žensk na kandidatnih listah. Razen v (relativno redkih) primerih, ko se zaradi preferenčnega glasu spremeni volilni rezultat, ima največ možnosti za izvolitev prvi kandidat, torej nosilec določene liste. Drugi element je izvoljivost volilnih okrajev, kar pomeni, da politična stranka/lista podpre kandidato za županja oziroma vloži kandidatno listo za volitve v občinski svet s prvouvrščeno žensko v okolju, kjer ima stabilno in močno volilno bazo ter s tem poveča izvolitvene možnosti ženskam. Se pa tudi politične stranke/liste med seboj razlikujejo; zlasti je v ospredju konsolidacija in moč določene politične stranke/liste. Predvsem za manjše, mlajše in politično šibkejšje politične stranke/liste je značilno, da nimajo velikega števila že uveljavljenih politikov in imajo zato ženske večjo možnost za udejstvovanje v primerjavi z dobro konsolidiranimi strankami/listami, ki si prizadevajo za ohranitev zaupanja volivcev z že uveljavljenimi politiki (običajno) moškega spola.

Pregled obstoječe literature nakazuje, da se ženske na poti do zasedbe politične funkcije na lokalni ravni kljub nekaterim ukrepom pozitivne

diskriminacije,¹² srečujejo s številnimi ovirami. V nadaljevanju prispevka nas zanima, kakšno je udejstvovanje žensk na lokalni ravni v praksi, pri čemer se osredotočamo na podatke lokalnih volitev 2018, ki jih mestoma postavljamo v longitudinalno perspektivo.

Koliko žensk?

Zastopanost žensk v lokalnih organih je v Sloveniji zabeležena bolj ali manj skozi zbirne statistične podatke, ki jih vsaka štiri leta, ko se odvijajo lokalne volitve, objavi Državna volilna komisija; le redko lahko preberemo poglobljeno analizo teh rezultatov, zlasti takšno, ki bi v osredje postavila ženske – tako kandidatke kot tiste, ki so na volitvah okusile uspeh izvolitve na politično funkcijo. Tako je omenjen manko postal glavni povod in motivacijski dejavnik, da v nadaljevanju prispevka predstavljamo ugotovitve nekoliko podrobnejše analize objektivnih podatkov, začevši z analizo udejstvovanja žensk za župansko funkcijo.

Ženske kot županje

V slovenskem sistemu lokalne samouprave je župan osrednji in najpomembnejši akter tako z vidika vloge kot njegovih pristojnosti (Kukovič 2018). Pri tem naj spomnimo, da je župan izvoljen na neposrednih in tajnih volitvah za mandatno dobo štirih let. Volijo ga državljani z volilno pravico v občini in tudi tujci s stalnim prebivališčem v občini. Za funkcijo župana lahko kandidira polnoleten državljan Republike Slovenije, ki ima stalno prebivališče oziroma volilno pravico v občini. Pravico voliti in biti voljen za župana ima vsak občan, ki ima volilno pravico pri volitvah v občinski svet. Župana lahko kandidirajo bodisi politične stranke bodisi občani, ki mu svojo podporo izkažejo s

12 Ukrepi pozitivne diskriminacije so ukrepi, ki podprezentiranim skupinam v politiki omogočijo doseči prag minimalne zastopanosti, ki je potrebna za to, da se njihov glas sploti sliši (na primer kvote, vnaprej rezervirana mesta v političnih telesih in drugo).

podpisi. Za župana je izvoljen kandidat, ki dobi večino oddanih glasov volivcev. Če noben kandidat ne dobi večine v prvem krogu, se opravi drugi krog volitev med kandidatoma, ki sta dobila v prvem krogu največ glasov. Župan se torej voli neposredno po dvokrožnem večinskem sistemu (Kukovič 2015, 121).

Smith, Reingold in Owens (2012) so zapisali, da se verjetnost izvoljivosti žensk povečuje z upadom prestiža politične funkcije. Tako je manj verjetno, da bi bile ženske izvoljene na župansko funkcijo na neposrednih volitvah (Bullock in MacManus 1991) v primerjavi z moškimi kolegi, čeprav po mnenju Steyversa in Reynaerta (2006, 46) ravno ta osrednja izvršilna funkcija župana predstavlja (ne)ravnotežje obstoječega udejstvovanja žensk v politiki.

Analiza vloženih kandidatur po slovenskih občinah kaže, da sta se na lokalnih volitvah 2018 v boj za župansko funkcijo podali 102 ženski kandidatki.¹³ Ženske so za župansko funkcijo kandidirale v 83 občinah;¹⁴ od tega se je enajst kandidatk potegovalo za župansko funkcijo v mestnih občinah, 91 pa v ostalih občinah.

V Preglednici 1 vidimo, da je 47 žensk za župansko funkcijo kandidiralo kot nestrankarske kandidatke, torej s podporo volivcev; 55 jih je imelo podporo političnih strank.¹⁵ Med političnimi strankami sta daleč največ kandidatk podprli SDS (15) in SD (11), sledi jima SLS (6). Stranki SMC in DeSUS sta podprli po štiri kandidatke; Levica in SNS po tri, LMŠ dve, NSi eno kandidatko, SAB pa ni imela kandidatke. Pet kandidatk so podprle druge politične stranke; ena kandidatka je kandidirala s podporo koalicije.

13 Na portalu Državne volilne komisije (2019) je sicer objavljen podatek o 108 ženskih kandidatkah, ki pa je napačen.

14 V preostalih 129 občinah so bili županski kandidati izključno moški.

15 Naj dodamo, da samo ena kandidatka ni imela protikandidata.

Preglednica 1: Število ženskih kandidatk in izvoljenih županj glede na podporo pri kandidaturi

podpora	mestne občine	ostale občine	skupaj kandidatk	število izvoljenih županj
Slovenska demokratska stranka (SDS)	2	13	15	1
Nova Slovenija (NSi)	0	1	1	0
Slovenska ljudska stranka (SLS)	0	6	6	2
Socialni demokrati (SD)	2	9	11	3
Stranka modernega centra (SMC)	1	3	4	1
Lista Marjana Šarca (LMS)	0	2	2	0
Demokratska stranka upokojencev Slovenije (DeSUS)	0	4	4	0
Stranka Alenke Bratušek (SAB)	0	0	0	0
Levica	1	2	3	0
Slovenska nacionalna stranka (SNS)	0	3	3	0
Druge stranke	0	5	5	1
Koalicija	0	1	1	0
Nestrankarske ¹ kandidatke	5	42	47	14

Vir: Lastna analiza na podlagi podatkov Državne volilne komisije (2019).

Volivci so zmago namenili 17 županskim kandidatkam v prvem krogu in še petim kandidatkam v drugem krogu volitev. V mandatu 2018–2022 tako 22 slovenskih občin vodijo ženske.¹⁷ Iz podatkov vidimo, da je bila izvoljena približno vsaka peta kandidatka; izvoljivost žensk na župansko funkcijo tako znaša 21,5 odstotkov,¹⁸ kar potrjuje tezo, da so prestižne funkcije skozi oči volivcev še vedno primernejše za moški spol.

16 S pojmom »nestrankarski« opisujemo tiste kandidate, ki so na volitvah kandidirali s podporo skupine volivcev in/ali lokalnih list, ne pa s podporo registriranih političnih strank.

17 V času pisanja tega prispevka je uradno število županj 22, pri tem pa je potrebno omeniti tudi primer Občine Šmarješke Toplice, kjer se je dosedanja županja pritožila na Upravno sodišče Republike Slovenije zaradi domnevnih nepravilnosti, ki so se dogajale v drugem krogu lokalnih volitev, kjer je izgubila za dva glasova. Odločitev sodišča še ni znana.

18 Za primerjavo dodajamo, da je izvoljivost moških kandidatov znašala 27,5 odstotkov, kar matematično pomeni, da je bil na župansko funkcijo izvoljen vsak 3,6 moški kandidat.

Z vidika politične pripadnosti je med aktualnimi županji največ nestrankarskih, in sicer štirinajst, kar znaša 63,6 odstotkov. Izmed političnih strank je bila s tega vidika najbolj uspešna stranka SD s tremi županji, med katerimi je ena na čelu mestne občine. Sledi SLS z dvema županjama, stranki SDS in SMC imata vsaka po eno; ena županja pa je bila izvoljena s podporo politične stranke, ki nosi tudi njeno ime.

Nadalje nas je zanimalo, v katerih občinah je škarje in platno v rokah žensk. Preglednica 2 prikazuje, da je bila večina aktualnih županj izvoljena v manjših občinah, saj jih kar petnajst vodi občine do 5.000 prebivalcev. Če za analizo velikosti občin vzamemo mednarodno uveljavljen kriterij urbanosti, ki je 10.000 prebivalcev, pa je ta številka še višja. V skladu s tem kriterijem le tri županje (13,6 odstotkov) vodijo velike občine, izmed njih je le ena županja na čelu mestne občine.¹⁹ Naj na tej točki dodamo še podatek o starosti slovenskih županj. Izračunali smo, da je bila povprečna starost slovenskih županj ob izvolitvi novembra 2018 46,6 let; najmlajša županja je štela 33 let, najstarejša pa 63.

Preglednica 2: Aktualne županje glede na velikost občine

skupina občin	število občin v skupini	število županj
občine z manj kot 1.000 prebivalci	7	2
občine z več kot 1.000 do 2.000 prebivalci	21	1
občine z več kot 2.000 do 5.000 prebivalci	82	12
občine z več kot 5.000 do 10.000 prebivalci	48	4
občine z več kot 10.000 do 20.000 prebivalci	36	2
občine z več kot 20.000 prebivalci	18	1
SKUPAJ	212	22

Vir: Lastna analiza.

19 Pri tem dodajamo, da je aktualna županja Mestne občine Ptuj šele tretja županja, ki vodi mestno občino od reforme lokalne samouprave leta 1994. Pred njo sta bili izvoljeni le Vika Potočnik (prvič izvoljena na predčasnih županskih volitvah avgusta 1997, leta 1998 pa na rednih županskih volitvah) in Danica Simšič (mandat 2002–2006) obe v Mestni občini Ljubljana.

V nadaljevanju število županskih kandidatk in izvoljenih županj postavljamo v časovno perspektivo štiriindvajsetih let. Preglednica 3 prikazuje število kandidatk po posameznih lokalnih volitvah od leta 1994 do 2018.

Preglednica 3: Število kandidatk po posameznih lokalnih volitvah: primerjava 1994–2018

	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
število občin	147	192	193	210	211	212	212
število vseh kandidatov za funkcijo župana	635	750	724	847	783	811	794
število ženskih kandidatk	31	53	77	91	94	108	102
odstotek ženskih kandidatk	4,88	7,07	10,64	10,74	12,01	13,31	12,84

Vir: Lastni izračuni na podlagi podatkov Državne volilne komisije (2019).

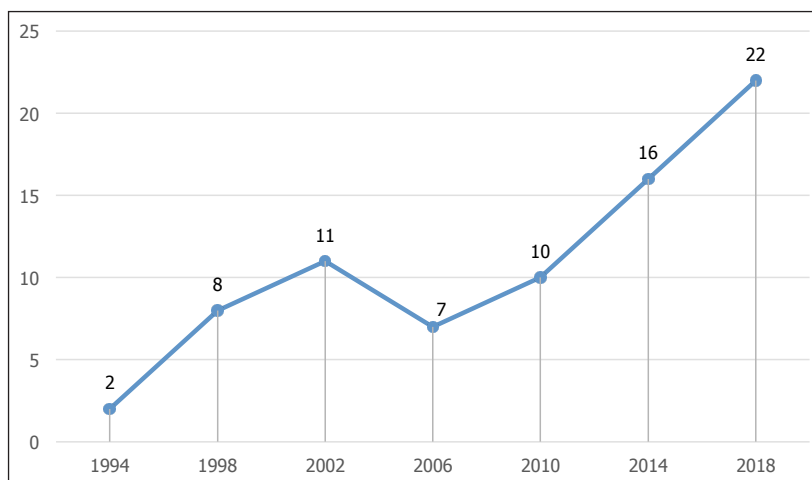
Podatki v Preglednici 3 kažejo, da se je število županskih kandidatk od leta 1994 do 2014 konstantno povečevalo, na zadnjih lokalnih volitvah leta 2018 je število nekoliko upadlo, pri čemer opazimo tudi upad števila vseh kandidatov, ki so se potegovali za funkcijo župana. Iz podatkov vseh sedmih lokalnih volitev pa lahko ugotovimo, da je glavni županskih kandidatov še vedno moških in da ženske kandidatke še nikoli niso predstavljale niti ene sedmine vseh županskih kandidatov.

Še bolj zgovorni so podatki izvoljenih kandidatk oziroma županj. V Grafu 1 je prikazana krivulja gibanja števila izvoljenih žensk na funkcijo župana. Vidimo, da sta bili na prvih lokalnih volitvah po reformi lokalne samouprave v Sloveniji leta 1994 izvoljeni le dve ženski, kar je znašalo 1,36 odstotkov. Na drugih lokalnih volitvah leta 1998 se je število županj povečalo na osem (4,17 odstotkov), leta 2002 pa se je številka ustavila na enajst (5,70 odstotkov). Lokalne volitve leta 2006 so bile z vidika izvolitve kandidatk nekakšno razočaranje, saj je po dveh zaporednih pozitivnih trendih število županj upadlo na sedem (3,33 odstotkov) in tudi leta 2010²⁰ še vedno ni doseglo najboljšega

20 Leta 2010 je bilo izvoljenih deset županj (4,74 odstotkov).

dotedanjega rezultata iz leta 2002. Po tej dekadenci se je leta 2014 zgodil pozitivni preobrat, saj se je število izvoljenih kandidatk povečalo na 16 (7,54 odstotkov); zadnje lokalne volitve so pravišnje presenečenje, saj je število županj najvišje doslej, in sicer 22. To pomeni, da prvič v zgodovini samostojne Slovenije dobrih deset odstotkov občin vodijo ženske.

Graf 1: Število izvoljenih županj na posameznih lokalnih volitvah: primerjava 1994–2018



Vir: Podatki Državne volilne komisije (2019).

Longitudinalna študija razkriva še nekaj zanimivih dejstev. Izmed aktualnih 22 županj je deset novink, dvanajst pa se jih je v novi mandat podalo z županskimi izkušnjami. Sedem aktualnih županj je namreč začelo svoj drugi mandat, tri županje so že tretjič premagale konkurenco na volitvah; dve županji²¹ pa se vsaka v svoji občini podajata že v sedemnajsto leto županovanja, kar pomeni, da sta zakorakali v peti zaporedni mandat. S tem imata rekord v vodenju občin med županjami.

21 Županja Marijana Cigala, Občina Dravograd in županja Darinka Fakin, Občina Majšperk.

V preteklosti je namreč samo ena županja²² občino vodila polne štiri mandate; dve županji²³ pa po tri mandate.

Občinske svetnice: zakonodajalke in predstavnice občanov

Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Je torej lokalni zakonodajni organ, hkrati pa tudi predstavniški organ občanov in različnih lokalnih interesov. Število članov občinskega sveta se določi glede na število prebivalcev v občini, a ne manj kot sedem članov in ne več kot 45 (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 38. člen). Člani občinskega sveta so izvoljeni na podlagi splošne in enake volilne pravice z neposrednim in tajnim glasovanjem. Pravico voliti in biti izvoljen ima vsak državljan Republike Slovenije, ki je na dan glasovanja dopolnil 18 let. Pravico voliti in biti voljen za člana občinskega sveta ima pod pogoji iz prvega odstavka 5. člena Zakona o lokalnih volitvah tudi državljan druge države članice Evropske unije, ki ima stalno prebivališče v Republiki Sloveniji, pa tudi tujci, ki imajo stalno prebivališče v Republiki Sloveniji. Volilno pravico ima volivec v občini, v kateri ima stalno prebivališče (Zakon o lokalnih volitvah 2007, 5. člen). Člani občinskega sveta so izvoljeni za štiri leta, pri čemer se mandatna doba začne s potekom mandatne dobe prejšnjih članov občinskega sveta, traja pa do prve seje novoizvoljenega sveta (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 41. člen; Kukovič in Haček 2018, 56). Volijo se po večinskem načelu ali proporcionalnem načelu, odvisno od velikosti občinskega sveta. Če šteje občinski svet manj kot dvanajst članov, se člani občinskega sveta volijo po večinskem načelu; če je članov občinskega sveta dvanajst ali več, pa po proporcionalnem načelu (Zakon o lokalnih volitvah 2007, 9. člen). Pri večinskem načelu se glasuje o posameznih kandidatih; volivec lahko glasuje za največ toliko kandidatov, koliko članov občinskega sveta se voli v volilni enoti. Izvoljeni so kandidati, ki

22 Županja Anka Rakun, Občina Ljubno (od 1994 do 2010).

23 Županja Cvetka Zalokar Oražem, Občina Domžale (od 1994 do 2006) in županja Marija Sgerm, Občina Ribnica na Pohorju (od 1998 do 2010).

so dobili največ glasov (Zakon o lokalnih volitvah 2007, 11. člen).²⁴ Pri proporcionalnem načelu se glasuje o listah kandidatov v volilni enoti. Če se glasuje o listah kandidatov, volivec lahko glasuje samo za eno listo kandidatov (Zakon o lokalnih volitvah 2007, 13. člen).²⁵

Tako teoretična izhodišča kot tudi do sedaj izvedene študije²⁶ kažejo na prevladujoč delež moških v lokalni politiki – tudi v občinskih svetih. Večina študij o zastopanosti žensk v lokalni politiki se osredotoča na možnost izvolitve, ko že enkrat kandidirajo, pri tem pa vprašanja, kje ženske kandidirajo, ostajajo neodgovorjena (Holman 2017). Kot že omenjeno v teoretičnih izhodiščih tega prispevka, imajo ženske, ki kandidirajo v občinah, v katerih je v veljavi proporcionalno načelo, večjo možnost izvolitve v primerjavi s tistimi kandidatkami, ki kandidirajo v občinah, kjer se mandati razdelijo na podlagi večinskega načela. V nadaljevanju prispevka smo tako pod drobnogled vzeli občine, v katerih se člane občinskega sveta voli po večinskem načelu kot občine, ki mandate razdeljujejo po proporcionalnem načelu.

24 Če se v volilni enoti voli en član občinskega sveta in sta dva kandidata dobila enako največje število glasov, odloči o izvolitvi med njima žreb. Če se v volilni enoti voli več članov občinskega sveta in sta zadnja dva kandidata, ki prideta v poštev za izvolitev, dobila enako število glasov, odloči o izvolitvi med njima žreb (Zakon o lokalnih volitvah 2007, 12. člen).

25 Če se glasuje o listah kandidatov v občini kot eni volilni enoti, se mandati dodelijo listam kandidatov po zaporedju najvišjih količnikov, ki se dobijo tako, da se število glasov za vsako listo kandidatov deli z vsemi števili od ena do števila članov občinskega sveta (D'Hondtov sistem). Z liste kandidatov je izvoljenih toliko kandidatov, kolikor mandator je dobila lista. Če se glasuje o listah kandidatov po volilnih enotah, se število mandatorov, ki jih dobi posamezna lista v volilni enoti, ugotovi s količnikom, ki se izračuna tako, da se skupno število glasov, oddanih za vse liste kandidatov v volilni enoti, deli s številom članov občinskega sveta, ki se volijo v volilni enoti. S tem količnikom se deli število glasov za listo. Listi pripada toliko mandatorov, koliko krat je količnik vsebovan v številu glasov za listo (Zakon o lokalnih volitvah 2007, 14. in 15. člen).

26 Glej Egner in drugi (2013); Kukovič in Haček (2018).

Občine z večinskim volilnim načelom

Študije kažejo na prisotnost prakse, ne samo v Sloveniji, temveč tudi v drugih evropskih državah, da je možnost izvolitve žensk v občinski svet obratno sorazmerna z velikostjo občinskega sveta. Manj članov kot šteje občinski svet, težje je vanj izvoljena ženska. Slednje še zlasti velja v primerih, ko majhnost občinskega sveta sovпада z večinskim volilnim načelom, kar je uveljavljeno (tudi) v slovenskem sistemu lokalne samouprave.

V Sloveniji v 65 občinah (iz)volimo člane občinskih svetov po večinskem volilnem sistemu, kar pomeni, da imajo ti občinski sveti med sedem in največ enajst članov. Po analizi statističnih podatkov smo ugotovili, da je v teh 65 občinah 594 občinskih svetnikov, od tega je 136 (22,9 odstotkov) žensk in 458 (77,1 odstotek) moških. Med temi občinami obstajajo štiri takšne, ki imajo v občinskem svetu izključno moške predstavnike; v nobeni občini pa ni izključno ženskih predstavnic. Še več, v zgolj treh občinah smo zaznali delež žensk, ki je večji od polovice.

V osemnajstih občinah šteje občinski svet sedem svetnikov, kar je zakonski minimum (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 38. člen). V teh občinah je izvoljenih 126 članov občinskih svetov, od tega je 39 (31,0 odstotkov) žensk in 87 (69,0 odstotkov) moških. Slednje pomeni, da je delež izvoljenih občinskih svetnic višji v občinah z najmanjšimi občinskimi sveti v primerjavi z vsemi občinami, v katerih se člane občinskih svetov (iz)voli po večinskem načelu.

Preglednica 4: Število žensk v najmanjših občinskih svetih

število žensk v občinskih svetih	število občin
občine z izključno moškimi predstavniki	1
občine z eno občinsko svetnico	5
občine z dvema občinskima svetnicama	4
občine s tremi občinskimi svetnicami	6
občine s štirimi občinskimi svetnicami	2
SKUPAJ OBČIN	18

Vir: Lastna analiza na podlagi podatkov Državne volilne komisije (2019).

V Preglednici 4 je prikazan razrez občin glede na število ženskih svetnic. Ugotovimo, da obstaja ena občina, kjer so vsi člani občinskega sveta moški; pet občin ima v svojih občinskih svetih po eno predstavnico ženskega spola, v štirih občinah imajo po dve ženski svetnici, v tretjini občin so bile izvoljene tri občinske svetnice; v dveh občinah pa so občinske svetnice v večini.

Občine s proporcionalnim volilnim načelom

Da imajo politične stranke ključno vlogo pri rekrutaciji in kandidaturi žensk na politično funkcijo, zlasti v občinah, kjer je v veljavi proporcionalno načelo, smo omenili že v izhodiščih. V nadaljevanju pa se osredotočamo na specifičen segment, in sicer na sestavo kandidatnih list oziroma na uvrščanje in razporejanje žensk na kandidatnih listah. Dejstvo je, da ima prvouvrščeni kandidat največje možnosti za izvolitev, razen v primerih, ko volilni izid spremeni glasovanje s preferenčnim glasom. Tako nas je zanimalo, koliko list je vložila posamezna politična stranka in v koliko primerih je bila nosilka liste ženska. V analizo smo vključili vse parlamentarne politične stranke, poleg njih pa tudi SLS, ki velja za politično stranko s stabilno lokalno volilno bazo.

Izračuni, predstavljeni v Preglednici 5, kažejo zanimive ugotovitve. Prvič, pri političnih strankah opazimo znatne razlike v številu vloženih list. Tako je na eni strani NSi vložila svojo kandidatno listo v 272 volilnih enotah, sledi ji SDS v 270 volilnih enotah, medtem ko je največja koalicijska stranka LMŠ kandidatne liste vložila v 62 volilnih enotah, stranka SAB pa le v 24. Ti podatki potrjujejo argumente, da imajo konsolidirane politične stranke (NSi, SDS, SD, DeSUS in SLS) v primerjavi z mlajšimi političnimi strankami bolj konsolidirano lokalno strankarsko mrežo, kot tudi večji bazen kandidatov. Drugič, nobena politična stranka ni dosegla 40 odstotkov volilnih list z žensko nosilko. Največji delež volilnih list z žensko nosilko je vložila LMŠ (35,5 odstotkov), sledi ji SAB (33,3 odstotkov); najnižji delež pa zabeležimo pri SNS (16,2 odstotka) in SDS (17,8 odstotkov). Tretjič, skladno s trditvami nekaterih teoretikov,²⁷ ki pravijo,

27 Glej na primer Matland in Montgomery (2003); Lovenduski in Norris (1993); Rule (1987).

da naj bi bile levosredinske politične stranke bolj naklonjene sestavljanju list z uvrščanjem žensk na prvo mesto v primerjavi z desnosredinskimi političnimi strankami (Caul 1999, 81; Matland in Studlar 1996, 27), so se razporedili tudi naši izračuni, a z dvema izjemama. Pri desnosredinskih strankah, ki imajo delež ženskih nosilk okoli 20 odstotkov, pozitivno izstopa NSi, ki se je približala 30 odstotkom volilnih list z ženskimi nosilkami, medtem ko med levosredinskimi strankami (delež ženskih nosilk okoli 30 odstotkov) negativno izstopa SD (25,2 odstotka).

Preglednica 5: Analiza kandidatnih list po volilnih enotah in izbranih političnih strankah

Politična stranka	število volilnih enot z vloženimi listami*	število volilnih enot z nosilcem kandidatne liste	število volilnih enot z nosilko kandidatne liste	razmerje nosilcev kandidatnih list v %	
				ženske	moški
Slovenska demokratska stranka (SDS)	270	222	48	17,8	82,2
Nova Slovenija (NSi)	272	192	80	29,4	70,6
Slovenska ljudska stranka (SLS)	216	174	42	19,4	80,6
Socialni demokrati (SD)	246	184	62	25,2	74,8
Stranka modernega centra (SMC)	198	134	64	32,3	67,7
Lista Marjana Šarca (LMŠ)	62	40	22	35,5	64,5
Demokratska stranka upokojencev Slovenije (DeSUS)	231	157	74	32,0	68,0
Levica	87	60	27	31,0	69,0
Slovenska nacionalna stranka (SNS)	68	57	11	16,2	83,8
Stranka Alenke Bratušek (SAB)	24	16	8	33,3	66,7

* Koalicijske liste niso vključene.

Vir: Lastna analiza in izračuni na podlagi javno dostopnih podatkov objavljenih na portalu Državne volilne komisije (2019).

Glede na podatke Državne volilne komisije (2019), je bilo na lokalnih volitvah 2018 v 147 občinah s proporcionalnim volilnim načelom

izvoljenih 2.740 občinskih svetnikov, od tega 974 (35,5 odstotkov) žensk in 1.766 (64,5 odstotkov) moških predstavnikov ljudstva. Slednje potrjuje zapisano tezo, da daje proporcionalno volilno načelo večjo možnost izvolitve ženskam. V primerjavi z občinami, kjer je v veljavi večinsko volilno načelo, je delež izvoljenih žensk na volitvah s proporcionalnim načelom višji za 12,6 odstotkov.

Posledice podzastopanosti žensk v lokalni politiki

Posledice premajhne zastopanosti žensk v lokalni politiki lahko pridejo na površje na različne načine. Moški in ženske so namreč naklonjeni različnim politikam, oblikujejo politike na edinstven način in ustvarjajo alternativne politične rezultate oziroma učinke. Te razlike se pojavijo kot posledica vzorcev spolne socializacije, torej z družbeno naučenimi spolnimi vlogami, kjer so ženske socializirane v smeri skrbi za druge, odpravljanju revščine, bolj izostren imajo občutek za socialne storitve, čemur dajejo tudi prednost pri svojem vodenju (Holman 2017). Gillian (1982) celo razlaga, da obstajata dva glasova, in sicer *glas moških*, kjer prevladujeta vrednoti pravičnosti in avtonomije, ter *glas žensk*, kjer sta v ospredju vrednoti skrbi in povezovanje v smislu odgovornosti in odzivanja na potrebe drugih. V skladu s tem notranjim glasom moški rešujejo probleme tako, da posredujejo med pravicami posameznikov, medtem ko se ženske osredotočajo na pomoč drugim (Gillian 1982, 19–21). V nadaljevanju prispevka predstavljamo analizo literature o tem, kako spol vpliva na razmišljanje o politikah, o tem, kako se politike oblikujejo in o vsebini političnih rezultatov.

Odnos do javnih politik

Obstoječe raziskave so pokazale, da imajo ženske in moški drugačen odnos do javnih politik kot tudi do samega vodenja lokalne skupnosti. V skladu z razlago Kathleenove (2001) naj bi se oblikovala dva načina vodenja, in sicer moški instrumentalen način in ženski kontekstualen način. Za moško instrumentalno vodenje je značilna ločenost med zasebno in javno sfero, medčloveški odnosi so tekmovalni, reševanje težav poteka v smeri varovanja volivčevih pravic, ki so omejene s

pravičnostjo. Na drugi strani ženske doživljajo vodenje lokalne skupnosti kot vodenje družine, pri čemer so bistveni medsebojno odnosi, skrb za druge ter povezovanje javnega in zasebnega. Še več, za ženske velja pravilo »osebno je politično« (Kathlene 2005).

Vpliv spola na politični proces

Zanimiva so razhajanja med spoloma pri konceptualizaciji javnopolitičnih problemov in iskanju rešitev. Moški javnopolitične probleme zaznavajo preko strokovnjakov ali političnih akterjev s specializiranim znanjem, ki jih cenijo in jim zaupajo, kar jim omogoča distanciranje od problema in subjektivnosti. Ženske pa pri zaznavanju problemov običajno uberejo nekoliko drugačno pot; na probleme postanejo pozorne na podlagi splošnih informacij, upoštevajo mnenja posameznikov in njihove neposredne izkušnje ter dopustijo čustveno vključenost. Ženske tako več sodelujejo z volivci, upoštevajo njihova mnenja in stališča ter uporabljajo bolj vključujoče pristope pri oblikovanju politik (Tilly in Gurin 1992; Holman 2017). Holman (2017) celo ugotavlja, da v občinah, ki jih vodi ženska, več občanov sodeluje na javnih srečanjih, ki so zelo vključujoča in temeljijo na dobrih odnosih v skupnosti.

Tudi glede virov informacij, ki so ključne za odločevalce v procesu oblikovanja politik, med spoloma zaznamo razlike. Moški se zanašajo na manjše število politično legitimnih in objektivnih virov informacij, kar jim omogoča razločevanje pomembnih in nepomembnih virov, saj so prepričani, da jim izbrani tradicionalni viri prinesejo zanesljive informacije, ki jih ne potrebujejo preverjati v širši javnosti ali pridobivati dodatnih informacij. Ženske imajo potrebo po integraciji čim večjega števila informacij, pridobljenih s strani različnih virov, saj želijo slišati vse plati zgodbe. V razpravo želijo vključiti vse deležnike, ki jih tematika zanima in s tem v politično areno vnašajo tudi netradicionalne vire informacij (Kathelene 2005).

Razlikovanje v konceptualizaciji javnopolitičnih problemov posledično povzroča razlikovanje pri reševanju teh problemov. Po mnenju Kathlenejeve (2005) so moški ozko usmerjeni na problem, zaznavajo ga v luči abstraktnih pravic in pri tem ne upoštevajo okoliščin nastalega

položaja (Swers 2002). Navezanost na problematiko podpirajo samo dokler se lahko čustveno distancirajo od problematike, saj – kot pravijo – drugače prihaja do zameglitve politične razumske presoje. Neuspele predloge zavržejo in odmislijo ter se osredotočijo na nove. Pri ženskah so cilji javnih politik že sami po sebi motivacijske narave, pri čemer želijo zmotivirati čim več deležnikov in slišati njihove predloge rešitev. Pri inovativnih rešitvah problemov so vztrajne in prizadevne, tako da če pride do zavrnitve predloga, ga ponovno vložijo, saj so prepričane, da bodo (enkrat) uspele. V obdobju pred novo vložitvijo predloga rešitve gradijo podpornike in poskušajo pritegniti čim več ljudi, saj – kot pravijo – je potrebno v rešitev verjeti ter vanjo vložiti čas in trud (Kathlene 2005).

Tudi pri sprejemanju odločitev opazimo razlike med moškimi in ženskami; lahko rečemo, da so drug drugemu protiutež (Kathlene 2001). Ženske v proces sprejemanja odločitev vnašajo nove dimenzije, saj v največji možni meri vključujejo občane in s tem spodbujajo večjo odprtost demokratičnega procesa. Za razliko od moških kolegov porabijo več časa za ugotavljanje potrebe občanov, prisluhnejo volilnemu telesu in s tem dosegajo skupne cilje lokalne skupnosti (Reingold 2006). Zaradi slednjega jih moški večkrat opišejo kot preveč čustveno vpete v probleme lokalne skupnosti, kar jim onemogoča analitičnost (Beck 1991). Ženske stremijo k drugačnemu delovanju v politiki, pri čemer želijo, da politični proces temelji na posvetovanju, vključevanju, dialogu, iskanju soglasij in kompromisu ter zmanjševanju agresije. Ženske lokalne vodje so bolj dostopne, se bolj intenzivno odzivajo na potrebe skupnosti, so vztrajne, razumevajoče, humane, potrpežljive, sposobne so dosegati kompromise in oblikovati proces bolj konstruktiven in manj konflikten (Lovenduski 1997). Pri razpravah moški večkrat prekinjajo (so)govorce in jim bolj ali manj intenzivno vsiljujejo svoj način mišljenja, medtem ko ženske razpravo spodbujajo in vabijo k razpravljanju na podlagi osebnih izkušenj (Kathlene 2005; Chaney 2006). Čeprav je ženski način časovno manj učinkovit, prevlada mehkega tona v političnih razpravah, političnih odločitvah pripomore, da politika postane humana in civilizirana ter – ob izogibu konflikta – dobi popolnoma drugačen prizvok (Childs 2004).

Spol in učinek lokalnih politik

Zastopanost žensk v organih lokalne oblasti prinaša tudi drugačne rezultate in učinke lokalnih politik. Za moške je namreč značilno, da so pri implementaciji lokalnih politik nekoliko bolj drzni in v sam proces vključujejo različne deležnike v obliki javno-zasebnih partnerstev; poslužujejo pa se tudi ustanovitve raznih komisij in delovnih teles. Za ženske takšen pristop predstavlja dodaten strošek, zato se raje poslužujejo raznih finančnih transferjev, ki zagotavljajo ugodnosti za vse družbene skupine in zlasti neposredno pomoč ljudem. Kathlene (2001) celo pravi, da so ženske bolj odgovorne (in varčne) pri razdeljevanju finančnih sredstev, saj imajo do denarja drugačen, bolj skrben odnos v primerjavi z njihovimi moškimi kolegi.

Spol pa igra ključno vlogo tudi pri učinkih lokalnih politik. Ženske namreč večino resursov namenjajo tako imenovanim mehkim politikam (Holman 2015; Smith 2014),²⁸ ki vključujejo zlasti otroke, mlade in starejše občane, medtem ko je pogled moških bolj usmerjen v gradnjo, okolje, gospodarstvo in kmetijstvo (Holman 2013). Ferreira in Gyourko (2014) izpostavljata še eno zanimivo ugotovitev, in sicer, da ženske lokalne vodje povečujejo zaposlovanje žensk v občinskih upravah, lokalnih službah ter spodbujajo ženske v ustanovitve lastnih lokalnih podjetij.

Sklep: »Krila med hlačami«

V Sloveniji je na lokalni ravni oblasti v 212 izvršilnih in zakonodajnih organih več kot 3.600 političnih funkcij. Vse te funkcije so neposredno voljene s strani volivcev, kar pomeni, da so občani tisti, ki odločijo, kdo bo vodil njihovo lokalno skupnost. V prispevku smo v središče analize postavili ženske, ki so kandidirale na župansko in svetniško funkcijo na zadnjih lokalnih volitvah novembra 2018. Za župansko

28 Mehke ali sočutne politike se nanašajo na otroke, družino, izobraževanje, zdravje, socialno varstvo, skrb za starejše občane, socialna stanovanja, kulturo in podobno (Shapiro in Mahajan 1986, 45).

funkcijo sta se potegovali 102 kandidatki; uspeh je slavilo 22 županj, kar je največ doslej. Na kandidatne liste za člane občinskih svetov je bilo izmed 22.374 kandidatov uvrščenih 10.215 žensk. Izvoljenih je bilo 1.120 občinskih svetnic, kar pomeni, da je žensk v občinskih svetih po Sloveniji 33,2 odstotka. Ugotovimo torej, da bo lokalna politika – kljub nekoliko spodbudnejšim rezultatom glede izvolitve žensk v primerjavi s prejšnjimi lokalnimi volitvami – tudi v aktualnem mandatu dominirala s strani moških.

Če želimo razumeti vzorce in specifične, ki se pojavljajo v posamezni občini, je potrebno razumeti lokalne vodje in njihov način vodenja, pri čemer spol ni zanemarljiva spremenljivka. Vendar pa je takšno razumevanje političnega vodenja potrebno proučevati vsebinsko in poglobljeno, kar (zlasti za politologe) predstavlja vrzel, ki ji bo v prihodnje potrebno nameniti več pozornosti. Kljub temu lahko zapišemo nekatere vzorce, ki smo jih odkrili že z analizo objektivnih podatkov in pregleda literature. Prvič, ženske na lokalnih političnih funkcijah ostajajo v manjšini. Drugič, spoznali smo, da imajo družbeni, zakonodajni in institucionalni okvirji pomembno vlogo pri udejstvovanju, angažiranju, rekrutiranju in selekcioniranju ženskih kandidatk za lokalne politične funkcije. Tretjič, čeprav so vodilni položaji tradicionalno obarvani z moškimi vrednotami in vrlinami, ženske vnašajo pomembne novosti v politično areno in prispevajo k bolj humanemu prizvoku politike. Četrtrič, ženske in moški so (lahko) kompatibilni partnerji v vodenju in razvoju lokalne skupnosti. In petič, jasno je, da ni enostavnega odgovora na vprašanje, kako povečati udejstvovanje žensk v lokalni politiki, kakor tudi ni hitrih rešitev za (naravno) povečevanje njihove izvoljivosti, zlasti na neposrednih volitvah, kjer je moč glasovanja v rokah volivcev.

In zakaj (če sploh) je pomembna prisotnost žensk na lokalnem parketu? Pomembnost prisotnosti obeh spolov tako v predstavniškem organu kot na vodilni (izvršilni) funkciji vidimo zaradi razlik v zaznavanju in odnosu do javnih politik in problemov lokalnih skupnosti, ki jih preko socializacije prinesejo moški in ženske v javno (lokalno) sfero. Nezastopanost oziroma podzastopanost določenega spola tako pomeni, da se glasovi in pogledi (bodisi žensk bodisi moških) izgubijo

v ključnih procesih – od zaznavanja problemov v lokalni skupnosti, odločanja o javnih politikah oziroma rešitvah problemov in ne nazadnje do implementacije teh odločitev. Pri tem pa nikakor ne zagovarjamo mišljenja, da *mora biti* nekdo izvoljen na politično funkcijo samo zaradi spola, temveč menimo, da je na podlagi objektivnih kriterijev nekdo *lahko* izvoljen ne glede na spol. Ker je večina lokalnih političnih funkcionarjev v Sloveniji (še vedno) moških, je prisotnost žensk ključna za osvetljevanje mehkih politik; pa tudi zaradi drugačnega načina vodenja, ki ga ženske s svojo naravo, lastnostmi in vzorci obnašanja prinašajo v politično sfero. Poleg tega moramo tematiko postaviti v širši kontekst. Podzastopanost žensk na lokalni ravni (lahko) povzroči verižno reakcijo podzastopanost žensk na višjih ravneh oblasti (regionalni, nacionalni, evropski). Lokalna raven je namreč tista, ki je najprimernejša za vstop v politično areno, nabiranje izkušenj, vzpostavitev (in širjenje) volilne baze ter za izgradnjo temeljev kasnejše politične kariere. Razumevanje lokalnih vodij je tako zelo pomembno, zlasti, če imajo progresivne ambicije.

Zaključujemo pa z mislijo na države, kjer so ženske že prebile »stekleni strop«²⁹ in zasedle ključne »prestole« tako na lokalni kot tudi na višjih ravneh oblasti. Zagotovo je k temu botroval kontekst in širok diapazon različnih dejavnikov, od kulture družbe, miselnosti, politične tradicije, zakonodaje, držav blaginje, dinamike življenja ... ter zlasti opolnomočenje žensk, da lahko »nekaj« spremenijo v politiki in da to tudi storijo.

V skupini desetih ljudi ena ženska predstavlja vzorec ... dve predstavljata manjšino ... tri lahko začnejo spreminjati politiko. Naj bo to vodilo za naslednje (lokalne) volitve.

29 Metafora »stekleni strop« se uporablja za opis nevidnih strukturnih ovir, ki ovirajo poklicni in politični razvoj žensk (Klenke 1996).

Reference

- Acker, Joan. 2016. Gendering Organizational Theory. V *Classics of Organization Theory*, ur. Jay M. Shafritz, J. Steven Ott in Yong Suk Jang, 421–428. Boston: Cengage Learning.
- Antić Gaber, Milica, Jasna Podreka in Maja Tašner Vatovec. 2015. *Študija o ovirah in potrebah žensk na lokalni ravni*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
- Beck, Susan Abrams. 1991. Rethinking municipal governance: Gender distinctions on local councils. V *Gender and policy making: Studies of women in office*, ur. Debra L. Dodson, 103–113. New Jersey: Center for the American Woman and Politics, Eagleton Institute of Politics.
- Brezovšek, Marjan in Simona Kukovič. 2015. *Evropska javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bullock, Charles S. in Susan A. MacManus. 1991. Municipal electoral structure and the election of councilwomen. *The Journal of Politics* 53 (1): 75–89.
- Calas, Marta B., Linda Smircich in Evangelina Holvino. 2014. Theorizing Gender-and-Organization: Changing Times ... Changing Theories?. V *The Oxford Handbook of Gender in Organizations*, ur. Savita Kumra, Ruth Simpson in Ronald J. Burke, 17–52. Oxford: Oxford University Press.
- Carli, Linda L. in Alice H. Eagly. 2011. Gender and Leadership. V *The Sage Handbook of Leadership*, ur. Alan Bryman, David Collinson, Keith Grint, Brad Jackson in Mary Uhl-Bien, 103–117. Los Angeles: Sage Publications.
- Caul, Miki. 1999. Women Representation in Parliament. The Role of Political Parties. *Party Politics* 5 (1): 79–98.
- Crowder-Meyer, Melody. 2013. Gendered recruitment without trying: How local party recruiters affect women's representation. *Politics & Gender* 9 (4): 390–413.
- Chaney, Paul. 2006. Critical mass, deliberation and the substantive representation of women: Evidence from the UK's devolution programme. *Political Studies* 54 (4): 691–714.
- Childs, Sarah. 2004. A feminised style of politics? Women MPs in the House of Commons. *The British Journal of Politics and International Relations* 6 (1): 3–19.
- Državna volilna komisija. 2019. *Lokalne volitve 2018*. Dostopno prek: <http://www.dvk-rs.si/index.php/si/arhiv-lokalne-volitve/lokalne-volitve-let-2018>.
- Duerst-Lahti, Georgia. 2010. The Consequences of Gender for Women's Political Leadership. V *Gender and Women's Leadership: A Reference Handbook Volume One*, ur. Karen O'Connor, 20–30. Los Angeles: Sage Publications.

- Eagly, Alice H. in Linda L. Carli. 2012. Women and the Labyrinth of Leadership. V *Contemporary Issues in Leadership*, ur. William E. Rosenbach, Robert L. Taylor in Mark A. Youndt, 147–162. Boulder, CO: Westview Press.
- Egner, Björn, Sweeting, David in Pieter-Jan Klok (ur.). 2013. *Local Councillors in Europe*. Wiesbaden: Springer VS.
- Ferreira, Fernando in Joseph Gyourko. 2014. Does gender matter for political leadership? The case of U.S. mayors. *Journal of Public Economics* 112 (April): 24–39.
- Fox, Richard L. in Robert A. Schuhmann. 1999. Gender and Local Government: A Comparison of Women and Men City Managers. *Public Administration Review* 59 (3): 231–242.
- Gilligan, Carol F. 1982. *In a different voice: Psychological theory and women's development*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Holman, Mirya R. 2013. Sex and the city: Female leaders and spending on social welfare program in U.S. municipalities. *Journal of Urban Affairs* 36 (4): 701–715.
- Holman, Mirya R. 2015. *Women in Politics in the American City*. Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Holman, Mirya R. 2017. Women in Local Government: What We Know and Where We Go from Here. *State and Local Government Review* 49 (4): 1–12.
- Hoyt, Crystal L. 2013. Women and Leadership. V *Leadership: Theory and Practice*, ur. Peter G. Northouse. Los Angeles: Sage Publications.
- Johansson, Vicky. 2006. Gendered Roads to Mayorship in Different Welfare States. V *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, ur. H. Bäck, H. Heinelt in A. Magnier, 99–122. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kathlene, Lyn. 2001. Words that matter: Women voice and instrumental bias in public policy formulation. V *The impact of women in public Office*, ur. Susan J. Carroll, 22–43. Bloomington: Indiana University Press.
- Kathlene, Lyn. 2005. In a different voice: Women and the policy process. V *Women and elective office: Past, present, and future*, ur. Sue Tomas in Clyde Wilcox, 213–229. New York: Oxford University Press.
- Killeen, Lauren A., Esther Lopez-Zafra in Alice H. Eagly. 2006. Envisioning Oneself As a Leader: Comparisons of Women and Men in Spain and the United States. *Psychology of Women Quarterly* 30 (3): 312–322.
- Klenke, Karin. 1996. *Women and Leadership: A Contextual Perspective*. New York: Springer Publishing Company.
- Kuhlmann, Sabine in Hellmut Wollmann. 2014. *Introduction to Comparative Public Administration; Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham in Northampton: Edward Elgar Publishing.

- Kukovič, Simona. 2015. *Lokalno politično vodenje: slovenski župani v primerjalni perspektivi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kukovič, Simona. 2018. Unique Type of Slovenian Local Leaders Where Executive Mayors have Mediterranean Strength. *Romanian Political Science Review Studia Politica* XVIII (2): 173–192.
- Kukovič, Simona in Miro Haček. 2018. *Lokalno politično vodenje: glas svetnikov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lovenduski, Joni. 1997. Gender politics: A breakthrough for women. *Parliamentary Affairs* 50 (4): 708–719.
- Lovenduski, Joni in Pippa Norris. 1993. *Gender and Party Politics*. London: Sage.
- Matland, Richard E. in Donley T. Studlar. 1996. The Contagion of Women Candidates in Single Member and Multi-Member Districts. *Journal of Politics* 58 (3): 707–733.
- Matland, Richard E. in Kathleen A. Montgomery. 2003. Recruiting Women to National Legislatures: A General Framework with Applications to Post-Communist Democracies. V *Women Access to Political Power in Post-Communist Europe*, ur. Richard E. Matland in Kathleen A. Montgomery, 19–43. New York: Oxford University Press.
- Northouse, Peter G. 2013. *Leadership: Theory and Practice*. Los Angeles: Sage Publications.
- Paludi, Mariana Ines, Jean Helms-Mills in Albert J. Mills. 2014. Disturbing Thoughts and Gendered Practices: A Discursive Review of Feminist Organizational Analysis. V *The Oxford Handbook of Gender in Organizations*, ur. Sumit Kumra, Ruth Simpson in Ronald J. Burke, 53–75. Oxford: Odense University Press.
- Rahat, Gideon. 2008. *Which Candidate Selection Methods Is More Democratic?*. UC Irvine: Center for the Study of Democracy.
- Rahat, Gideon in Reuven Y. Hazan. 2001. Candidate Selection Methods: An Analytical Framework. *Party Politics* 7 (3): 297–322.
- Reingold, Beth. 2006. *Women as office holders: Linking descriptive and substantive representation*. Prispevek predstavljen na Political Women and American Democracy Conference, Indiana, ZDA, 25–27 maj.
- Rule, Wilma. 1987. Electoral Systems, Contextual Factors, and Women's Opportunity for Election to Parliament in Twenty-Three Democracies. *Western Political Quarterly* 40 (3): 477–498.
- Statistični urad Republike Slovenije. 2019. Dostopno prek: <https://www.stat.si/StatWeb/>.
- Shapiro, Robert Y. in Harpreet Mahajan. 1986. Gender difference in policy preference: The summary of trends from the 1960s to the 1980s. *Public Opinion Quarterly* 50 (1): 42–61.

- Smith, Adrienne. 2014. Cities where women rule: Female political incorporation and the allocation of community development block grant funding. *Politics & Gender* 10 (3): 313–340.
- Smith, Adrienne, Beth Reingold in Michael Leo Owens. 2012. The political determinants of women's descriptive representation in cities. *Political Research Quarterly* 65 (2): 315–329.
- Steyvers, Kristof in Herwig Reynaert. 2006. 'From the Few Are Chosen the Few...' On Social Background of European Mayors. V *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, ur. Henry Bäck, Hubert Heinelt in Annick Magnier, 43–74. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Swers, Michele L. 2002. *The difference women make: The policy impact of women in Congress*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tilly, Louise A. in Patricia Gurin. 1992. *Women, Politics and Change*. New York: Russell Sage Foundation.
- Toplak, Jurij. 2003. Preferenčni glas in njegova uporaba v Sloveniji. *Lex Localis* 1 (2): 15–43.
- Welch, Susan. 1978. Recruitment of women to public office: a discriminant analysis. *The Western Political Quarterly* 31 (3): 372–380.
- Zakon o lokalni samoupravi*. 2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200794&stevilka=4692>.
- Zakon o lokalnih volitvah*. [2007] 2017. Dostopno prek: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO308>.

Women in a Game for the Throne

Men and women in public policy functions differ in their attitude towards politics, as they are favourable toward different policies, they formulate policies in a unique way, generate alternative political outputs or outcomes, and pursue different pathways to govern. These differences stem from socialization processes, where men's values of justice and autonomy dominate, and they also learn emotional distances from public policy issues, which enable them to make a clear judgment on key decisions. Women are socialized in their care of others, they sharpen the sense of social policies, which they also emphasize during their leadership. In this paper we highlight the participation of women in the local elections of 2018. We use different angles to analyse the number of female candidates and elected individuals to the mayoral and council functions. The analysis of objective data shows interesting findings; local politics remains in the hands of men, despite somewhat more encouraging results regarding the election of women compared to all previous local elections.

Kdo je torej zmagovalec lokalnih volitev?

Miro HAČEK*

Volitve v predstavniška telesa so v demokratičnih državah osnovno orodje uresničevanja oblasti in najrazpoznavnejše zunanje znamenje demokracije. O institutu lokalnih volitev je bilo prelitega že mnogo črnila in tiskanih že mnogo znanstvenih ter strokovnih prispevkov, tudi v Sloveniji. V analizi dosedanjih sedmih lokalnih volitev od leta 1994 naprej je bila velikokrat poudarjena ugotovitev, da so lokalne volitve v primerjavi s parlamentarnimi volitvami nekoliko podcenjene in zapostavljene, pa tudi mediji jih pogosto obravnavajo kot priročno sredstvo za ugotavljanje volilnega razporeditve v času med zaporednimi parlamentarnimi volitvami. Ob tem je ostalo relativno neopaženo, da imajo lokalne volitve podobno vlogo in pomen kot parlamentarne volitve, le da se izvajajo na bistveno manjšem ozemlju, v bistveno manjših skupnostih in imajo drugačen vsebinski predznak; pomenijo pa najpomembnejši vpliv prebivalcev lokalne skupnosti na delovanje lokalne samouprave, zato predstavljajo temeljno prvino lokalne demokracije. V prispevku analiziramo bistvene značilnosti sedmih lokalnih volitev v samostojni Sloveniji, ki so bile konec leta 2018, in ki so se v

* Dr. Miro Haček je redni profesor na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

marsičem razlikovale od dosedanjih lokalnih volitev. Kdo je torej dejansko zmagovalec lokalnih volitev 2018?

Uvod

Volitve v predstavniška telesa organov lokalne samouprave so povsod po svetu postale eno glavnih demokratičnih orodij uresničevanja oblasti in eno najpomembnejših zunanjih znamenj lokalne demokracije. Zato imajo popolnoma enako vlogo in pomen kot parlamentarne ali predsedniške volitve, čeprav se izvajajo v bistveno manjši skupnosti, na bistveno manjšem ozemlju in imajo bistveno drugačen vsebinski predznak. Toda z vidika političnega pomena so lokalne volitve popolnoma primerljive s parlamentarnimi, lokalna samouprava je namreč ključna za življenje ljudi. Lokalne volitve zato pomenijo najpomembnejši vpliv prebivalcev lokalne skupnosti na delovanje lokalne samouprave in so kot take bistvena prвина lokalne demokracije. Pri tem je potrebno jasno poudariti, da gre pri lokalnih volitvah dejansko za množico različnih volitev v različne predstavniške organe v posamezni občini, ki potekajo vzporedno, in ne zgolj za županske volitve ali volitve občinskega predstavniškega telesa.

Pomembnost lokalnih volitev je primerljiva s pomenom parlamentarnih volitev tudi s političnega vidika, saj lokalne volitve pomembno vplivajo na politična razmerja tudi na državni ravni. Tako javnost kot mediji pogosto vidijo lokalne volitve kot indikator, ki bo odgovoril na vprašanje, kaj prinašajo naslednje parlamentarne volitve in kakšno je razmerje političnih sil med koalicijskimi in opozicijskimi političnimi strankami ter ali je katera od neparlamentarnih političnih strank uspela pridobiti na politični teži. Ob tem se nikakor ne želimo spuščati v (ne)primernost napovedovanja rezultatov naslednjih parlamentarnih volitev na osnovi interpretacije rezultatov lokalnih volitev in še manj zanikati pomen tovrstnih vprašanj. Problem tovrstnega pristopa je v tem, da tako mediji kot tudi javnost ob tem zanemarjajo pomen, ki ga imajo lokalne volitve za lokalno samoupravo. Lokalne volitve postajajo poddržavljene

do takšne mere, da to vpliva tudi na delovanje samega sistema lokalne samouprave (Rallings in Trasher 1996). Volitve v lokalni skupnosti se v mnogočem razlikujejo od volitev v državno predstavniško telo, zato njihov rezultat nikakor ni in ne more biti objektivni indikator za naslednje parlamentarne volitve. Lokalne volitve se predvsem odvijajo v mnogo manjši skupnosti, kot je država (gledano tako z vidika ozemlja kot tudi števila volivcev), kar pomembno vpliva tako na samo organizacijo volitev kot tudi na njihov pomen. Čeprav je država pri parlamentarnih volitvah razdeljena na volilne enote, tvorijo vsi volivci eno volilno telo, ki voli predstavnike v skupni predstavniški organ, ki bo v naslednjem mandatnem obdobju odločal v imenu vseh volivcev v državi. Pri lokalnih volitvah je volilno telo razdeljeno na toliko volilnih teles, kolikor je lokalnih skupnosti; v konkretnem slovenskem primeru imamo torej kar 212 (različnih) volilnih teles v 212 občinah. Volilno telo – pa tudi kandidati in njihovi volilni programi – v veliki mestni občini se pač bistveno razlikujejo od volilnega telesa v majhni občini z nekaj sto ali tisoč volivci. Lokalne volitve so namenjene oblikovanju organov lokalne skupnosti, v kateri se odvijajo. Ključne so torej za (politično) življenje v lokalni skupnosti, za katero pa so pomembna predvsem tista vprašanja, ki se nanašajo na življenje znotraj te lokalne skupnosti. Večinoma gre za vprašanja lokalnega pomena, za katera je značilno, da so v manjši meri odvisna od političnih stališč in ideološkega predznaka, zato sta vloga in pomen političnih strank pri lokalnih volitvah tradicionalno manjši kot pri parlamentarnih. Nadalje so politične stranke na lokalni ravni različno dobro organizirane, še posebej, če njihovo organizacijsko strukturo primerjamo s tisto na državni ravni. Parlamentarne politične stranke lokalnim volitvam dajejo tudi precej različno težo; medtem ko nekatere parlamentarne politične stranke za lokalne volitve uporabljajo vse svoje resurse in zanje namenjajo relativno obsežna materialna in finančna sredstva, druge (po navadi manjše in novejšje) parlamentarne stranke tem volitvam ne namenjajo posebne pozornosti in politične teže. Zato volilni izid na lokalni ravni ne more biti objektivni indikator podpore političnim strankam na državni ravni. Politična stranka, ki je na državni ravni izrazito neuspešna in neznana, ki morda organizacijsko ne pokriva niti četrtnine države ali pa je organizirana celo zgolj v eni

sami občini, lahko dobi v nekaterih lokalnih skupnostih celo absolutno večino volilnih glasov in obratno.

Pogosto se skuša pomen lokalnih volitev, zlasti v komentarjih ne najbolj uspešnih političnih strank, zmanjšati. Hkrati lahko opazujemo pojav, ko imamo na lokalnih volitvah vedno množico zmagovalcev, saj večina političnih strank in tudi nestranskih kandidatov uspe izpostaviti ravno tisti vidik volilnega rezultata, ki jim je izrazito v prid, hkrati pa zanemarijo vse druge vidike volilnega rezultata. Vendar je tudi s političnega stališča pomembnost lokalnih volitev povsem primerljiva s pomenom parlamentarnih volitev, saj lokalne volitve posredno lahko pomembno vplivajo tudi na razmerja na državni ravni. Resničnost tovrstne ugotovitve na lokalnih volitvah 2018 lepo ponazarja slab rezultat največje koalicijske stranke Liste Marjana Šarca (LMŠ), ki je ostala brez enega samega izvoljenega župana in je nekako ponovila neslavni rezultat Stranke modernega centra (SMC) iz lokalnih volitev 2014, ko omenjena politična stranka prav tako ni uspela dobiti nobenega župana, zgolj nekaj mesecev prej pa je na parlamentarnih volitvah zabeležila rekordno visoko podporo. Z vzpostavijo temeljnih elementov slovenskega političnega sistema v 90. letnih prejšnjega stoletja je bilo sicer zamišljeno, da bi se lokalne volitve odvijale v drugačnem času kot državnoborske volitve, praviloma približno na polovici mandata Državnega zbora; ta ureditev pa je bila porušena z tremi zaporednimi predčasnimi parlamentarnimi volitvami v letih 2011, 2014 in 2018. Tako so bile lokalne volitve v letih 2014 in 2018 potisnjene v čas zgolj nekaj mesecev po predčasnih parlamentarnih volitvah, ko je politično ozračje praviloma še vedno dokaj napeto in ko se vladne koalicije, vodene s strani novincev na državnem političnem parketu (najprej SMC v 2014, nato LMŠ v 2018) še niso uspele konsolidirati. S tega vidika so seveda lokalne volitve še nekoliko manj indikator političnega razpoloženja med volivci med zaporednimi parlamentarnimi volitvami in mnogo bolj indikator povolilnih političnih procesov in v določeni meri odražajo tudi (ne)zadovoljstvo volivcev s sestavljanjem vlade, in s tega vidika pomen lokalnih volitev seveda daleč presega okvire lokalne samouprave.

V analizi lokalnih volitev, ki so bile 18. novembra in 2. decembra 2018, smo se osredotočili zlasti na nekaj osnovnih politoloških značilnosti ter skušali analizirati nekatere izstopajoče trende, pa tudi partikularne značilnosti in posebnosti sedmih zaporednih lokalnih volitev.

Volilni rezultati na lokalnih volitvah v letih 1994–2018

Volilna (ne)udeležba

Predpostavka nekaterih političnih strank, da jim bo vedno večje število volilnih enot (občin) omogočilo pomembno večji delež volilnih glasov, sicer ni bila nerealna, vendar se je iz lokalnih volitev v lokalne volitve uresničevala v vedno manjši meri, saj so v ospredje vedno bolj prihajali nestrankarski kandidati in liste. A preden analiziramo volilne rezultate, naj opomnimo, da je povečevanje števila občin iz 62 na sedanjih 212 rezultat dejstva, da se je predvsem vseskozi povečevalo število majhnih občin, ki imajo relativno majhno število volivcev in v katerih ima en glas bistveno večji vpliv kot v velikih občinah. Poleg tega je v teh občinah uveljavljen tudi drugačen (večinski) volilni sistem, kjer se izbira predvsem osebe, kandidate in kjer politične stranke že *a priori* nimajo večjega vpliva. Zato se analitiki lokalnih volitev že od prvih lokalnih volitev po ponovni uvedbi lokalne samouprave leta 1994 sprašujemo, ali zmaga v množici majhnih občin dejansko lahko odtehta volilni uspeh v morda le eni veliki mestni občini, ki ima več volivcev kot trideset najmanjših občin skupaj. Preglednica 1 prikazuje volilno udeležbo na dosedanjih lokalnih volitvah v obdobju od leta 1994 do 2018.

Volilna udeležba na lokalnih volitvah v prvem obdobju po ponovni uvedbi lokalne samouprave (1994 do 2002) je bila višja kot v kasnejšem obdobju (2006 do 2018), čeprav je pri lokalnih volitvah 2002 potrebno povedati, da so potekale vzporedno s predsedniškimi volitvami, kar bi se ponovno lahko zgodilo leta 2022, in to dejstvo je nedvomno pozitivno vplivalo na višjo volilno udeležbo. Opazimo lahko, da se je

volilna udeležba na lokalnih volitvah v zadnjem desetletju konsolidirala na ravni približno petdeset odstotkov z negativnim dnom leta 2014 in dokaj nepričakovanim šestodstotnim porastom volilne udeležbe na zadnjih lokalnih volitvah leta 2018.

Preglednica 1: Volilna udeležba na lokalnih volitvah v obdobju 1994–2018 (v odstotkih)

leto lokalnih volitev	volilna udeležba (prvi krog lokalnih volitev)
1994	62,7
1998	58,3
2002	72,1
2006	58,2
2010	51,0
2014	45,2
2018	51,2

Vir: Podatki Državne volilne komisije.

Preglednica 2: Volilna udeležba na lokalnih volitvah 2018 glede na velikost občin

skupina občin	število občin	volilna udeležba v odstotkih (prvi krog lokalnih volitev)
Občine z manj kot 1.000 prebivalci	7	67,64
Občine z 1.001 do 2.000 prebivalci	21	62,88
Občine z 2.001 do 5.000 prebivalci	82	59,16
Občine z 5.001 do 10.000 prebivalci	48	54,46
Občine z 10.001 do 20.000 prebivalci	36	51,43
Občine z več kot 20.001 prebivalci	18	46,76
SKUPAJ	212	51,17

Vir: Kukovič in Haček (2019, 5).

Volilna udeležba je tradicionalno višja v manjših občinah; glede na podatke iz Preglednice 2 lahko sklepamo, da je nekoliko višjo volilno udeležbo mogoče pričakovati v občinah, ki imajo manj kot 5.000 prebivalcev, znotraj te skupine občin pa še nekoliko bolj odstopajo tiste, kjer je v uporabi večinski volilni sistem. Zanimivo je opazovati, da je v vseh občinah do vključno 20.000 prebivalcev volilna udeležba višja od

povprečja v državi, po drugi strani pa skupina največjih občin (z več kot 20.000 prebivalci) odstopa negativno.¹

Ob analizi volilne (ne)udeležbe na lokalnih volitvah je zanimivo zlasti razmišljanje o vzrokih neudeležbe. Raziskovanje volilne participacije se manj ukvarja s tistimi, ki se ne udeležujejo volitev, abstinenti ali apatiki, ljudmi, ki sploh ne participirajo. Ta skupina pogloblja problem politične izključenosti. Apatiki, ki ne sodelujejo v političnem (volilnem) življenju, so pravzaprav izključeni iz običajnih načinov, s katerimi državljani kolektivno oblikujejo svojo družbo. Verba, Schlozman in Brody (1997) ugotavljajo, da je neudeležba posledica naslednjih razlogov: ljudje ne sodelujejo, ker ne morejo (nimajo časa), ker ne želijo (so razočarani nad politiko) ali pa zato, ker so izolirani od družbenih mrež, ki bi jih lahko vpletle v politiko.

Županske volitve

Župan je s spremembo Zakona o lokalni samoupravi pred lokalnimi volitvami leta 1998 (ko je bila ukinjena institucija predsednika občinskega sveta) postal ključna figura v občini, saj je od omenjene spremembe naprej nasproti občinskemu svetu izrazito pridobival na politični moči. Prav zato je smotrno najprej analizirati rezultate županskih volitev, ki jim tudi sredstva javnega obveščanja po navadi namenjajo daleč največ pozornosti.

Analiza županskih volitev je relativno preprosta, saj županske volitve v slovenskem sistemu lokalne samouprave zaznamujeta predvsem dva komplementarna pojava: prvi je naraščajoč uspeh nestranskih kandidatov, drugi pa vedno manjši vpliv politični strank. Kot lahko vidimo v Preglednici 3, so nestranski kandidati relativni zmagovalci lokalnih volitev že vse od prvih lokalnih volitev leta 1994, leta 2014 so postali

1 Znotraj te skupine sta zgolj dve občini (Koper, Ptuj) zabeležili volilno udeležbo, višjo od povprečja v državi, ostalih 16 občin pa je imelo glede na povprečje v državi nižjo volilno udeležbo.

tudi absolutni zmagovalci lokalnih volitev, saj je prvič več kot polovica občin dobila nestrankarske župane; le-ti so svojo dominanco na zadnjih lokalnih volitvah leta 2018 zgolj še utrdili. Istočasno je mogoče ugotoviti, da imamo v obdobju zadnjih 25 let na lokalni ravni oblasti dejansko zgolj štiri stalno prisotne in bolj ali manj uspešne politične stranke. V obdobju 2010–2014 je najprej ugasnila in *de facto* izginila iz slovenskega političnega prostora Liberalna demokracija Slovenije, hkrati pa je zašla v težave tudi še vedno najbolj uspešna politična stranka na slovenskih lokalnih volitvah (Slovenska ljudska stranka), saj je po neuspehu na parlamentarnih volitvah 2014 postala zunajparlamentarna politična stranka. Štiri najmočnejše politične stranke (SLS, SDS, SD in NSi) imajo po lokalnih volitvah 2018 skupaj le 69 županov (32,5 odstotkov vseh), kar je najmanj doslej v samostojni Sloveniji; preostale politične stranke in različne koalicije imajo skupaj še naslednjih 20 županov (9,5 odstotka vseh), vsi preostali župani (58 odstotkov) pa so nestrankarski.

Preglednica 3: Rezultati županskih volitev v obdobju 1994 do 2018

	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
Nestrankarski kandidati	29	46	60	67	71	115	123
Slovenska ljudska stranka (SLS)	27	39	45	49	41	31	26
Liberalna demokracija Slovenije (LDS)	23	22	28	17	13	2	-
Socialdemokratska stranka / Slovenska demokratska stranka (SDS)	18	21	16	27	33	19	17
Združena lista socialnih demokratov / Socialni demokrati (SD)	13	10	13	13	20	20	16
Slovenski krščanski demokrati / Nova Slovenija (NSi)	21	21	4	10	8	7	10
Različne koalicije	13	26	23	19	14	8	8
Druge politične stranke	3	6	4	8	10	10	12
SKUPAJ	147	192	193	210	210	212	212

Vir: Podatki Državne volilne komisije.

Analiza politične slike obeh skupin največjih slovenskih občin na lokalnih volitvah 2018 pove, da so v osemnajstih slovenskih občinah, ki štejejo več kot 20.000 prebivalcev, štiri župane dobili Socialni

demokrati, po enega Slovenska demokratska stranka, Slovenska ljudska stranka in Nova Slovenija, dva druge politične stranke oziroma koalicije, devet izvoljenih županov pa je kandidiralo s podporo volivcev. V 36 občinah, ki štejejo od 10.001 do 20.000 prebivalcev, je bilo izvoljenih kar 22 nestrankarskih kandidatov, med političnimi strankami pa štirje kandidati Slovenske ljudske stranke, po trije kandidati Socialnih demokratov in Slovenske demokratske stranke ter štirje kandidati drugih političnih strank oziroma koalicij. Vidimo lahko, da so zgolj v skupini največjih slovenskih občin politične stranke uspele vzpostaviti ravnotežje z nestrankarskimi kandidati, medtem ko so nestrankarski kandidati v vseh skupinah občin, ki štejejo manj kot 20.000 prebivalcev, nesporni zmagovalci. Tudi če analiziramo zgolj enajst mestnih občin, lahko ugotovimo, da so v šestih zmagovalci kandidati, ki so kandidirali s podporo volivcev, v štirih kandidati Socialnih demokratov, v Mariboru pa je slavil kandidat Stranke modernega centra.

Seveda je povsem druga zgodba vprašanje, ali so kandidati, ki so kandidirali s podporo volivcev, tudi dejansko nestrankarski kandidati in v kolikšni meri gre pri tej skupini za kandidate, ki so dejansko izrazito politično obarvani. Na lokalnih volitvah 2018 smo lahko opazovali pet županov, ki so se odločili na lokalne volitve podati kot nestrankarski kandidati, čeprav so bili na lokalnih volitvah leta 2014 izvoljeni kot kandidati političnih strank in kar trem politični manever ni uspel. Zabeležili smo tudi en sam obratni primer (v občini Trbovlje), ko je županja, izvoljena kot nestrankarska kandidatka na lokalnih volitvah 2014, kasneje ustanovila lokalno politično stranko in na lokalnih volitvah 2018 kot kandidatka te (novoustanovljene) politične stranke uspela ponovno osvojiti županski mandat. Večji analitični izziv predstavljajo formalno nestrankarski kandidati, ki so v preteklosti že bili jasno politično opredeljeni, nekateri celo izvoljeni na politično funkcijo s podporo posamezne politične stranke ali skupine političnih strank in so kasneje iz takšnega ali drugačnega razloga sprejeli odločitev, da se bodo na lokalnih volitvah preoblekli v nestrankarski suknjič. Gre za pojav, ki na slovenskih lokalnih volitvah

ni neznan in se v večji ali manjši meri pojavlja že vse od prvih lokalnih volitev leta 1994 (glej Kukovič in Haček 2011, 17).²

Pomembna značilnost lokalnih volitev 2018 je bilo tudi več relativno nepričakovanih porazov dolgoletnih županov, pa naj si gre za dolgoletne župane mestnih občin (Boris Popovič v Kopru), župane manjših občin (Alojz Sok v Ormožu) ali pa za župane, ki so županovali vse od prvih lokalnih volitev leta 1994 (Anton Tornar v Črenšovcih in Ivan Princes v Vipavi). Osemindvajset županov iz preteklega mandata se na lokalnih volitvah 2018 ni odločilo za ponovno kandidaturo, od 184 dotedanjih županov pa je uspelo nov mandat osvojiti 144 županom, kar je najnižji odstotek (78) reelekcije od lokalnih volitev 1998 naprej.³ Se pa je na lokalnih volitvah 2018 zgodil pojav, ki mu na prejšnjih lokalnih volitvah nismo bili priča. Gre za vrnitev nekdanjih županov, ki so v preteklem mandatu ali celo dlje časa prostovoljno ali prisilno počivali, na lokalnih volitvah 2018 pa so se zmagoslavno vrnili na politične funkcije, ki so jih nekoč že zasedali.⁴

Volitve v občinske svete

Pri analizi rezultatov volitev občinskih svetov v obdobju 1994–2018 lahko opazimo tri skupine političnih strank: a) stranke, ki od prvih volitev v občinske svete v letu 1994 stalno izgubljajo delež dobljenih

2 Morda izpostavimo zgolj dolgoletnega župana občine Ormož Alojza Soka, ki je bil leta 2010 in 2014 izvoljen s podporo Nove Slovenije, na lokalnih volitvah 2018 pa je v drugem krogu kot nestrankarski kandidat izgubil proti kandidatu Slovenske demokratske stranke.

3 Analizo te zanimive problematike izpod peresa Simone Kukovič najdete v enem prejšnjih poglavij.

4 Morda izpostavimo primer župana Franca Vovka, ki je bil ponovno izvoljen po dveh mandatih prisilnega premora na funkcijo, ki jo je v obdobju 1998 do 2010 že zasedal v občini Dolenjske Toplice; ali pa primer Franca Pukšiča v občini Destrnik, ki je bil ponovno izvoljen po mandatu prisilnega premora. Ni pa uspela Renata Brunskole v občini Črnomelj, kjer je že bila županja pred letom 2011, ko se je v korist poslanske funkcije županovanju odpovedala.

glasov (in s tem delež izvoljenih občinskih svetnikov), b) stranke, katerih volilni rezultati nihajo ter c) stranke, ki niso nastopile na vseh dosedanjih lokalnih volitvah. V prvo skupino sodi predvsem Slovenska ljudska stranka (SLS), v drugo skupino sodijo Slovenska demokratska stranka, Nova Slovenija, Socialni demokrati ter Demokratična stranka upokojujencev Slovenije in Slovenska nacionalna stranka, v tretji skupini pa najdemo množico strank, ki so v obdobju med 1994 in 2018 nastajale in izginjale, med njimi vsekakor izstopa zmagovalka volitev v občinske svete leta 1998 in 2002, Liberalna demokracija Slovenije. Največja padca na lokalnih volitvah glede na predhodne lokalne volitve je gotovo doživela Liberalna demokracija Slovenije, ki je na lokalnih volitvah 2006 izgubila približno osem odstotkov glede na prejšnje lokalne volitve, nato pa se je zgodba ponovila še na lokalnih volitvah 2010 in 2014, ko je stranka praktično izginila iz slovenskega političnega prostora. V čisto posebno kategorijo lahko uvrstimo nestrankarske liste, ki vse od lokalnih volitev leta 1994 pridobivajo na podpori in povečujejo delež glasov. Opazimo lahko, da največji in najbolj organizirani politični stranki v državi (Slovenska demokratska stranka in Socialni demokrati) vse od lokalnih volitev 1994 ohranjata dokaj stabilno podporo (Socialni demokrati med 10 in 13,3 odstotki, Slovenska demokratska stranka pa med 12,6 in 18,1 odstotki), kar kaže tudi na najbolj zvesto in konsolidirano volilno telo. Medtem ko Socialni demokrati nikoli niso bili najbolj uspešna politična stranka na volitvah v občinske svete, pa je bila Slovenska demokratska stranka najbolj uspešna politična stranka na volitvah v občinske svete v letih 2014 in 2018.

Druga značilnost, ki jo je opaziti že vse od lokalnih volitev leta 1994, potrjuje pa se na vsakih lokalnih volitvah odtlej, je nekoliko večja uspešnost tako imenovanih desnosredinskih političnih strank v manjših občinah in obratno, nekoliko večja uspešnost tako imenovanih levosredinskih političnih strank v večjih občinah (Kukovič in Haček 2018). Ob tem je seveda zanimivo, da (so) se slednje skozi celoten projekt reforme lokalne samouprave dosledno zavzemajo za oblikovanje nekoliko večjih občin in so večinoma nasprotovale drobljenju občin, medtem ko so bile prve v večini primerov pobudnice ustanavljanja novih (in praviloma manjših) občin.

Preglednica 4: Rezultati volitev v občinske svete v obdobju 1994 do 2018 (v odstotkih)*

	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
Nestrankarske liste	9,5	11,7	17,1	20,0	22,0	29,2	31,7
Slovenska ljudska stranka (SLS)	12,7	11,8	10,9	9,4	9,3	8,5	6,2
Liberalna demokracija Slovenije (LDS)	17,2	22,6	23,3	15,0	7,4	-	-
Socialdemokratska stranka / Slovenska demokratska stranka (SDS)	13,8	16,0	12,6	16,8	18,1	14,3	16,7
Združena lista socialnih demokratov / Socialni demokrati (SD)	13,3	11,4	10,3	12,0	12,1	10,0	10,1
Slovenski krščanski demokrati / Nova Slovenija (NSi)	18,4	12,4	8,2	6,3	5,9	6,6	6,4
Demokratska stranka upokojencev Slovenije (DeSUS)	4,0	5,1	5,0	5,2	9,4	7,5	4,8
Stranka modernega centra (SMC)	-	-	-	-	-	11,1	4,1
Slovenska nacionalna stranka (SNS)	2,1	1,9	2,4	2,5	1,9	0,7	1,1
Stranka mladih Slovenije (SMS)		-	4,5	-	-	-	-
Zares	-	-	-		3,7	-	-
Levica	-	-	-	-	-	-	3,1
Lista Marjana Šarca (LMS)	-	-	-	-	-	-	2,5

* vključene so samo občine s proporcionalnim volilnim sistemom.

Vir: Podatki Državne volilne komisije.

Na prvih in drugih lokalnih volitvah v letih 1994 in 1998 smo raziskovalci (Haček 1999) ugotavljali, da je uspeh političnih strank v veliki meri odvisen tudi od stopnje razvitosti organizacijske mreže občinskih in krajevnih odborov, ki so (ali pa ne) sposobni najti ustrezne kandidate, oblikovati liste kandidatov in vložiti candidature. V petindvajsetih letih od ponovne uvedbe lokalne samouprave v Sloveniji je skupina političnih strank, ki so doslej kandidirale na vseh lokalnih volitvah, uspela izgraditi organizacijsko mrežo po vsej Sloveniji, zato so v ospredje faktorjev uspešnosti kandidiranja prišli drugi dejavniki, med katerimi je v zadnjem desetletju še posebej pomemben faktor splošno nezaupanje volivcev v politične stranke. Ta močno otežuje iskanje množice ustreznih kandidatov, ki so na lokalnih volitvah pač neobhodno potrebni, in zmanjšuje njihovo uspešnost na lokalnih volitvah.

Kaj se je zgodilo na lokalnih volitvah 2018?

V javnosti najbolj odmevni ugotovitvi lokalnih volitev 2018 sta gotovo uspeh nestranskih kandidatov in list ter izjemno politično obarvana ter presenetljivo osebna predvolilna kampanja v nekaterih občinah. Je pa lokalne volitve 2018 poleg tega zaznamovala tudi nepričakovana višja volilna udeležba kot na prejšnjih lokalnih volitvah leta 2014, precej močan padec stopnje reelekcije županov ter ponoven neuspeh večine strank, ki sestavljajo vladajočo koalicijo (na čelu z največjo vladno stranko, Listo Marjana Šarca).

Na županskih volitvah 2018 so nestranskih kandidati nadaljevali in še nekoliko nadgradili uspeh(e) iz vseh prejšnjih lokalnih volitev, saj so osvojili že skoraj šestdeset odstotkov vse županskih položajev, nestranskih liste pa so zasedle kar tretjino vseh svetniških mest. Nastal je vtis, da so se politične stranke, zlasti tiste iz leve polovice političnega prostora, v veliki meri osredotočile na kampanjo v večjih slovenskih občinah, pri čemer pa niti v skupini osemnajstih največjih slovenskih občin politične stranke niso uspele premagati nestranskih kandidatov. Ob tem se že vrsto let odpira vprašanje, ali naj politične stranke pravzaprav obupajo nad lokalnimi volitvami in kaj lahko sploh storijo proti nestranskim kandidatom. Odgovor na to vprašanje seveda ne more biti zgolj enoznačen, saj politične stranke delujejo v politični areni, ki jo zaznamuje vseobsegajoče nezaupanje državljanov v politične procese in institucije, k čemur so gotovo pripomogle tudi politične stranke. V analizi lokalnih volitev 2018 smo videli, da na slovenski lokalni ravni oblasti bolj ali manj uspešno nestranskim kandidatom parirajo zgolj štiri velike politične stranke, pa še te z vedno manjšim uspehom, čeprav so s tem na lokalnih volitvah skorajda vse politične sile vedno vsaj deloma zadovoljne. Tukaj pa se seveda znajdemo na občutljivem terenu vprašanja o dejanski medsebojni primerljivosti lokalnih volitev v medsebojno različnih lokalnih skupnostih⁵ ter posledično vprašanja o pri-

5 Gre za prastaro vprašanje, ki se vedno znova pojavlja ob lokalnih volitvah, namreč, ali je le-te mogoče obravnavati kot celovito, enotno entiteto ali pa morda gre zaradi

merljivosti uspeha na lokalnih volitvah v velikih, srednjih in majhnih občinah oziroma »vrednotenja« uspešne kandidature v enih, drugih in tretjih. Gotovo uspešna kandidatura v množici majhnih občin ne more biti primerljiva z uspehom v eni sami veliki občini, ki ima morda več volivcev kot vse občine, v katerih je v uporabi večinski volilni sistem, skupaj.

Naslednje, morda prav tako ključno vprašanje, ki si ga velja zastaviti, je seveda vprašanje izvora uspešnosti nestrankarskih kandidatov. Na osnovi nekaterih obstoječih razprav in opravljenih empiričnih raziskav si upamo trditi, da ima fenomen relativne uspešnosti nestrankarskih kandidatov in nestrankarskih list vsaj trojni izvor. Prvič, neodvisni, nestrankarski kandidati na državni ravni oblasti zaradi obstoječega volilnega sistema in izrazito poudarjene vloge političnih strank v tekmi za izvolitev v Državni zbor Republike Slovenije nimajo praktično nobene realne možnosti, zato je njihova edina realna možnost uspešnega uveljavljanja pasivne volilne pravice v Sloveniji kandidatura na lokalnih volitvah. Na teh je volilni sistem, ki se uporablja na županskih volitvah, nestrankarskim kandidatom mnogo bolj naklonjen kot je to primer proporcionalnega volilnega sistema v primeru parlamentarnih volitev. Drugič, na Slovenskem je mogoče zabeležiti izrazito močno tradicijo nestrankarstva oziroma povedano drugače, slovenske politične stranke vseskozi spremlja nekakšno nezaupanje in kritičnost (Lukšič 1994), slovensko javno mnenje pa je že dlje časa političnim strankam izrazito nenaklonjeno. Tretjič, lokalne volitve so primernejše za uresničevanje pasivne volilne pravice nestrankarskih kandidatov in nestrankarskih list tudi zaradi svoje ožje narave. Na lokalnih volitvah volivci namreč volijo kandidate, ki izvirajo iz okolja, od koder izvirajo in kjer živijo tudi sami, pri tem pa strankarska pripadnost ne igra tako pomembne vloge kot na državni ravni. Pogosto volivci kandidata tudi osebno poznajo, kar gotovo še posebej drži v primeru majhnih občin. Kandidatura in izvolitev strankarsko nevezane osebe pripomore tudi k zavesti lokalnega

mnogih specifičnosti (geografskih, demografskih kot tudi organizacijsko-tehničnih) vendarle za veliko množico med seboj bolj ali manj različnih volitev.

prebivalstva, da lahko v lastni občini dejansko uresničujejo pravico do lokalne samouprave, ki jo ne nazadnje zagotavlja tudi slovenska ustava v svojem devetem členu.

Na lokalnih volitvah 2018 so se poleg navedene trojice pojasnil uspešnosti nestrankarskih kandidatov v ospredje »prebile« vsaj še tri posebnosti. V nekaterih lokalnih skupnostih so se uspeli uveljaviti kandidati, ki so poleg formalne nestrankarskosti izkazali tudi dejansko neodvisnost, saj so politične stranke iz obeh polov družno podprle njihove protikandidate.⁶ Druga posebnost lokalnih volitev 2018 je poskus preboja kandidatov z izkušnjami iz gospodarstva, ki so se v predvolilni tekmi večinoma predstavljali kot uspešni podjetniki ter se uveljavili z obljubo prenosa uspešne prakse tudi na raven lokalne politike. Tretja lastnost lokalnih volitev 2018 je bila precej politično obarvana in razgreta predvolilna (in zaradi tesnega izida v Kopru in Šmarjeških Toplicah tudi dovolilna) kampanja, ki je pogosto dobila tudi neprijetne osebno in sovražno obarvane tone, ki so skozi izražanje žaljivk in groženj pogosto presegli raven sprejemljivega.

Dejstvo je, da lahko lokalne volitve 2018 označimo kot volitve, na katerih se trendi z zadnjih lokalnih volitev iz leta 2014 niso obrnili. Lokalne volitve so v zadnjih dveh izvedbah (2014 in 2018) zaradi nerodnega termina volitev postale nekakšen korektiv rezultata in izplena parlamentarnih volitev, kjer volivci izražajo tudi svoje (ne)zadovoljstvo s procesom oblikovanja vlade. Ostajajo pa lokalne volitve še vedno tiste volitve, kjer so edini pravi in nedvoumni zmagovalci volivci, ki so s svojim izborom ponovno in najizraziteje doslej pokazali svoje nezadovoljstvo s političnimi strankami in njihovim načinom vodenja države, hkrati pa tudi upor proti nekaterim dolgoletnim županom in njihovega dolgoletnemu načinu vodenja občin. V nekaterih občinah (Koper,

6 Takšno strategijo političnih strank je bilo mogoče opazovati na primer ob predvolilnem dogajanju v občini Ljutomer, kjer so proti dotedanji županji Olgi Karba nastopili štirje strankarski protikandidati, v drugem krogu pa so vse politične stranke podprle kandidata Socialnih demokratov, ki mu tudi takšna skorajda plebiscitarna podpora ni pomagala h končnemu uspehu.

Ljutomer, Maribor, Lukovica, Naklo, Turnišče in tako dalje) smo bili priče izjemno vroči predvolilni kampanji, za katero si najbrž nihče ne želi, da se ponovi v vsem svojem žaru na naslednjih lokalnih volitvah, a tudi to sodi k žlahtni in živi lokalni demokraciji.

Reference

- Haček, Miro. 1999. Lokalne volitve v Sloveniji – primerjava 1994–1998. *Teorija in praksa* 36 (2): 218–229.
- Kukovič, Simona in Miro Haček. 2011. Non-partisan candidates and lists at Slovenian local elections, 1994–2010. *World Political Science Review* 7 (1): 1–20.
- Kukovič, Simona in Miro Haček. 2018. *Lokalno politično vodenje: glas svetnikov*. Ljubljana: Založba Fakultete za družbene vede.
- Kukovič, Simona in Miro Haček. 2019. *Analiza volilne udeležbe na lokalnih volitvah 2018, baza podatkov*. Ljubljana: Center za proučevanje upravno-političnih institucij in procesov.
- Lukšič, Igor. 1994. (Ne)strankarstvo na Slovenskem. V *Stranke in strankarstvo*, ur. Igor Lukšič. Ljubljana: Zbornik referatov Slovenskega politološkega društva.
- Rallings, Colin in Michael Thrasher. 1996. *Local Election in Britain*. London in New York: Routledge.
- Verba, Sidney, Kay L. Schlozman in Henry E. Brady. 1997. *Solving the Puzzle of Rational Participation: Lessons from the Citizen Participation Study*. Prispevek predstavljen na rednem letnem srečanju *American Political Science Association*, Washington, DC.

Who is Then the Winner of Local Elections?

Elections in the representative bodies in democratic countries are a basic tool for the exercise of power and the most visible sign of lively democracy. There have already been many studies and many scientific contributions written about the institute of local elections, including in Slovenia. In the analysis of the previous seven local elections held since 1994, it was often emphasized that the local elections are somewhat underestimated and neglected in the run-up to the parliamentary elections. Local elections are often treated by the media as a convenient means of determining the voters' mood during the successive parliamentary elections. Local elections play a similar role and importance as parliamentary elections, but they are implemented on a substantially smaller territory, in significantly smaller communities and have a different substantive sign; but the most important influence of the local inhabitants on the functioning of local self-government is therefore a fundamental element of local democracy. The article analyses the essential characteristics of the seventh local elections in independence Slovenia that were held at the end of 2018, and which differed in many ways from the previous local elections. So, who is (are) really the winner(s) of the 2018 local elections?

