

## ANALIZA PONOVNE IZVOLJIVOSTI ŽUPANOV V SLOVENSКИH OBČINAH\*\*

*Povzetek. Prispevek analizira vprašanje politične kariere ključnega izvršilnega organa v slovenskem sistemu lokalne samouprave, tj. župana. Izhodišče prispevka so teorije, ki pojasnjujejo prednosti opravljanja dolžnosti uradnega položaja; te trdijo, da verjetnost zmage ali poraza na volitvah ni enakomerno porazdeljena med kandidate, ampak na možnosti uspeha pozitivno vpliva več dejavnikov (senioriteta, članstvo v politični stranki, volilni nastop). Na podlagi volilnih statistik in anketnega vprašalnika med župani slovenskih občin smo analizirali problematiko vnovične izvoljivosti (reelekcije) županov v slovenski lokalni samoupravi z vidika njihove senioritete. Ugotavljamo, da je v Sloveniji ponovna izvoljivost županov pogost pojav ter da se z vsakimi lokalnimi volitvami še povečuje.*

**Ključni pojmi:** ponovna izvoljivost, lokalne volitve, župan, občina, Slovenija

### Teoretsko metodološka izhodišča

Vprašanje političnih karier<sup>1</sup> je eno osrednjih vprašanj ideje demokratičnega predstavnštva. Politično predstavnštvo implicira željo politikov, da obdržijo svojo funkcijo daljše časovno obdobje, hkrati pa tudi sposobnost volivcev, da odločijo o tem, ali bodo svojim predstavnikom podaljšali politično kariero (Mansbridge, 2003; Przeworski et al., 1999). Koncept političnega predstavnštva implicira dolžnost politikov, da ravnajo v najboljšem interesu svoje lastne volilne baze. Politiki se močno zavedajo, da so volitve

\* Dr. Miro Haček, izredni profesor na Fakulteti za družbene vede; Simona Kukovič, asistentka na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

\*\* Izvirni znanstveni članek.

<sup>1</sup> Weber (1992: 26) opisuje, 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. Izvrševanje politike jim je na eni strani pomenilo materialni vir življenjske eksistence, na drugi pa je njihovo življenje dobilo idejno vsebino. Nadalje razlaga, da »od politike kot poklica živi tisti, ki stremi za tem, da iz nje napravi trajen vir dohodka, za politiko pa tisti, ki mu ne gre za to« (Weber, 1992: 28). Tako razlikuje med tistimi, ki živijo za politiko – zanesenjaki, ki imajo druge vire – in tistimi, ki živijo od politike – nepremožni. Inflacija funkcij vodi v birokratizacijo, saj je »vedno večja želja po funkcijah kot oblikah specifično zagotovljene eksistence« (Weber, 1992: 29–30).

dogodek, ki se periodično ponavlja in na katerem volivci pri odločanju, za koga glasovati, ocenjujejo njihovo dosedanje delo. Tako skrb politikov za nadaljevanje 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 navzočnost 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 kvaliteto demokracije v družbi pa vendarle ni nepomembno, da se znotraj družbe oblikuje profesionalna elita posameznikov, kariernih politikov, ki so pripravljene svojo kariero posvetiti politični aktivnosti (Botero, 2008: 5).

Za izgradnjo politične kariere je ideja demokratičnega predstavnštva pomembna iz dveh razlogov. Prvič, karierni politiki bolje služijo državljanom. Karierni politiki so skozi instrument volitev spodbujeni, da promovirajo zlasti interese svojih volivcev, sicer jih ti ne bodo ponovno izvolili. Povezava kariernega politika z volilnim telesom je za slednjega ključna, saj lahko od svojega predstavnika zahteva odgovorno ravnanje.<sup>2</sup> Če pa politiki *a priori* niso zainteresirani za daljšo politično kariero, postane to močno orodje volivca povsem jalovo (Przeworski et al., 1999). Karierni politiki so za kvaliteto 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 et al., 1987; Mayhew, 1974; Rae, 1967) v svojih raziskavah ugotavljajo, da na vedenje politikov močno vplivajo lastni karierni interesi; politiki 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 predstavnštvo, saj utegnejo državljanji vzpostaviti močnejše vezi zlasti s kariernimi politiki, ki so v želji po dolgotrajni karieri tudi bolj odzivni na potrebe volilnega telesa (Botero, 2008: 6).

Drugi argument, ki je za potrebe našega prispevka morda še nekoliko bolj pomemben, pa pravi, da so izkušenejši politiki z daljšo politično kariero učinkovitejši in na ta način bolje predstavljajo interese svojega volilnega telesa. Karierni politiki pomagajo političnemu telesu, katerega člani so, da le-to postane bolj institucionalizirano in profesionalno telo s stabilnim članstvom, notranjo delitvijo dela in jasnimi pravili (Polsby, 1968); na ta način

<sup>2</sup> Jasno je, da lahko volivci pomisleke in zahteve sporočijo svojim predstavnikom tudi individualno ali pa uporabljajo različne oblike peticij oz. pritiska nanje prek vodstev političnih strank. Vendar je glasovanje na volitvah še vedno tisto močno orodje volivca, s katerim lahko ta nagradi dozvetne in kaznuje neučinkovite politike (Botero, 2008: 5).

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). S stalno in jasno delitvijo dela ter dolgoživostjo postanejo karierni politiki – ne glede na to, ali opravljajo funkcijo na zakonodajni ali izvršilni funkciji – strokovnjaki na svojem specifičnem področju (Krehbiel, 1991). Nekatere študije zakonodajnih teles kažejo, da je senioriteta članov teh teles tesno povezana z njihovim učinkovitejšim delom. V longitudinalni študiji spodnjega doma ameriškega kongresa Hibbing (1991) dokazuje, da je prispevek<sup>3</sup> dolgoletnih članov zakonodajnega telesa neprimerljivo večji od prispevka tistih kongresnikov, ki služijo prvi ali drugi mandat.

Karierni politiki, ki določeno politično funkcijo opravljajo daljše časovno obdobje, eliminirajo potrebo po uvajalnem učnem obdobju na začetku mandata, saj so tekom prejšnjih mandatov akumulirali nova znanja in ekspertize, poleg tega pa jim je modus opravljanja politične funkcije že poznan. 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. S takšnim ravnanjem 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. Proučevanje političnih karier zato raziskovalcem ponuja vpogled v ključen vidik demokratičnega predstavnštva. Po eni strani pomaga oceniti moč volilne povezanosti volivcev in politikov, pa tudi obseg (ne)uporabe volilnih glasov kot načina nagrajevanja oziroma kaznovanja (ne)del političnih funkcionarjev. Na drugi strani pa študij političnih karier omogoča vpogled v strukturo političnih organizacij, njihovo učinkovitost in doprinos posameznega nosilca politične funkcije. Sodobne demokratične institucije zahtevajo profesionalne politike, zato je ključen študij dejavnikov, ki determinirajo odločitev politikov po (ne)nadaljevanju njihovih političnih karier, ter tudi dejavnikov, ki ponujajo vpogled v razloge za dolgoživost posameznih političnih karier (Botero, 2008: 8).

Študij političnih karier se veže na dve glavni polji znanstvene literature: na teorije zakonodajnega vedenja in na teorije, ki skušajo pojasnjevati prednosti opravljanja dolžnosti uradnega položaja (*incumbency advantage*). Jedro predpostavk slednjih pravi, da so politični funkcionarji, ki zasedajo voljeni položaj in vršijo neko politično dolžnost, v prednosti nasproti ostalim politikom, ki (trenutno) niso v enakem položaju. Volitve so po definiciji dogodek, katerega rezultati so negotovi, saj imajo vsi udeleženci volitev

---

<sup>3</sup> Prispevek se v omejeni študiji nanaša na vlaganje amandmajev, število govorov ter število vloženih ali sponzoriranih zakonov ali sprememb zakonov.

v osnovi vsaj minimalno možnost uspeha (Przeworski, 1991), pri čemer seveda možnost, da uspejo, ni enaka za vse kandidate. Teorije, ki analizirajo prednosti opravljanja dolžnosti uradnega položaja, trdijo, da verjetnost zmage ali poraza na volitvah ni enakomerno porazdeljena med vse kandidate, ampak na možnosti uspeha pozitivno vpliva več dejavnikov. Med temi dejavniki so nekateri tesno povezani tudi s vprašanji političnih karier, med njimi velja omeniti senioriteto, članstvo v politični stranki in volilni nastop.<sup>4</sup> Tudi Leoni, Pereira in Renno (2004: 111) ugotavljajo, da so dejavniki, ki ključno vplivajo na možnosti političnega funkcionarja na ponovno izvolitev, uspešnost pri dosedanem delu, osebne značilnosti in volilna ranljivost; slednja se po ugotovitvah avtorjev zmanjšuje s senioriteto in z izkušenostjo kandidata. V prispevku nas bo torej zlasti zanimala senioriteta kandidatov v povezavi z vprašanjem njihove ponovne kandidature in izvolitve. Analizirali bomo politične kariere županov v slovenskih občinah v celotnem obdobju od vnovične uvedbe lokalne samouprave (od leta 1994 naprej) in preverjali domnevo, ki neposredno izhaja iz zgoraj omenjenih teoretskih podlag, da ima njihova politična senioriteta izrazito pozitiven vpliv na možnost njihove ponovne izvolitve (reelekcije).

## Položaj župana v slovenskem sistemu lokalne samouprave

673

V Sloveniji imamo dva poglobitna občinska organa; to sta občinski svet in župan, poleg njiju pa v občinah deluje še nadzorni odbor (Brezovšek et al., 2008: 169). Župan je individualni organ, politični funkcionar, ki ga na neposrednih tajnih volitvah za mandatno dobo štirih let izvolijo volivci, ki imajo v občini stalno prebivališče (Zakon o lokalni samoupravi, 42. člen). Volilna pravica pri županskih volitvah je povsem enaka volilni pravici pri volitvah občinskega sveta (Kavčič in Grad, 2008: 392). Pravico voliti in biti voljen za župana ima torej vsak občan, ki ima volilno pravico pri volitvah v občinski svet. Postopek kandidature je v slovenskem sistemu lokalne samouprave

<sup>4</sup> Teorije, ki analizirajo prednosti opravljanja dolžnosti uradnega položaja, trdijo, da lahko seniorni 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 določeno 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). Zato je senioriteta dejavnik, ki močno zmanjšuje možnost poraza na volitvah. To potrjujejo mnoge opravljene študije, med njimi velja morda omeniti študijo Finocchiaro in Lina (2000), opravljeno med člani ameriškega kongresa, kjer ugotavljata, da je možnost volilnega poraza najvišja v prvem mandatu, nato pa v naslednjih mandatih počasi upada, potem se po večjem številu mandatov (avtorja navajata sedmi oz. osmi mandat) spet počasi dvigne, kar reflektira »utrujenost volilnega telesa«. Povedano drugače, politiki, ki opravljajo dolžnost na voljenem političnem položaju, 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.

precej nezahteven, saj lahko kandidate za župane predlagajo politične stranke ali skupine volivcev. Kadar predlaga kandidata za župana skupina volivcev, je potrebno zbrati število podpisov v obsegu najmanj dveh odstotkov od števila volivcev v občini, ki so glasovali v prvem krogu na zadnjih rednih županskih volitvah, vendar ne manj kot petnajst in ne več kot 2.500. Pri županskih volitvah je v uporabi dvokrožni absolutni večinski volilni sistem; za župana je izvoljen kandidat, ki je dobil večino veljavnih glasov. Če noben kandidat ni dobil večine oddanih glasov, se opravi drugi krog volitev med kandidatoma, ki sta prejela 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, ki se opravi najkasneje 21 dni po prvem krogu 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, 106. in 107. člen). Župana se lahko izvoli na rednih ali nadomestnih volitvah. Redne volitve županov, ki se opravijo hkrati z rednimi volitvami v občinske svete, razpiše predsednik Državnega zbora; nadomestne volitve župana pa se opravijo v primeru, če županu iz kakršnih koli razlogov preneha mandat pred potekom mandatne dobe, razpiše pa jih občinska volilna komisija (Kavčič in Grad, 2008: 392).

674

V skladu z organizacijo dela občine in porazdelitvijo pristojnosti v okviru nalog občine med občinske organe je funkcija župana hkrati eksekutivna in koordinativna. Ena njegovih vidnejših funkcij je predstavljanje in zastopanje občine in občinskega sveta. Župan sklicuje in vodi seje občinskega sveta, nima pa pravice glasovanja. Kot izvršilni organ predvsem izvaja odločitve občinskega sveta, ima pa tudi predlagalno pravico, saj občinskemu svetu predlaga v sprejem proračun, občinske odloke in druge pravne akte. Župan je »gospodar« občine, saj vsakodnevno s podpisi raznih pogodb, javnimi razpisi, racionalnim in gospodarnim izvajanjem proračuna ter z doslednim upoštevanjem načela dobrega gospodarjenja skrbi za premoženje občine, ga plemeniti in skrbi za povečevanje njegove vrednosti. Njegova naloga je tudi, da sklicuje zbere občanov ter (ko je ogroženo življenje in/ali premoženje občanov) sprejema nujne ukrepe (Prašnikar, 2000: 46). Županova najpomembnejša funkcija je predstojništvo občinske uprave. Župan je suveren in praktično nedotakljiv skozi vso mandatno dobo. Z občinsko upravo, ki jo vodi, lahko izvaja v občini zelo samostojno politiko, ne glede na politiko občinskega sveta. Pri vodenju občinske uprave lahko prihaja do težav, če župan ni izvoljen iz ene od strank, ki imajo v občinskem svetu večino, saj župan za sprejem proračuna in lokalnih pravnih aktov potrebuje večinsko podporo sveta. Kot predstojnik občinske uprave župan: (1) odloča o upravnih stvareh iz občinske pristojnosti na drugi stopnji; (2) odloča o pritožbah zoper odločbe organa skupne občinske uprave, ki spadajo v krajevno

pristojnost občine; (3) odloča o sporih o pristojnosti med organi občinske uprave; (4) imenuje in razrešuje tajnika občine ter predstojnike organov občinske uprave; (5) skupaj z drugimi župani imenuje predstojnika skupnega organa občinske uprave; (6) določi sistemizacijo delovnih mest v občinski upravi; (7) odloča o imenovanju oziroma sklenitvi delovnega razmerja v občini; (8) občinski upravi nalaga delo, ki ga je ta dolžna opraviti za občinski svet, in je občinskemu svetu odgovoren za delo občinske uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta; (9) zagotavlja strokovno in administrativno pomoč občinske uprave nadzornemu organu občine; (10) usmerja delo občinske uprave in skupnega organa občinske uprave (Juvan Gotovac, 2000: 17). Župan slovenske občine igra torej osrednjo vlogo v sistemu lokalne samouprave in je kot individualni organ tudi najbolj prepoznaven med občani.

## Reelekcija županov slovenskih občin

V slovenskem sistemu lokalne samouprave imajo aktualni župani vsaka štiri leta možnost, da se znova potegujejo za zasedbo ključne izvršilne funkcije v občini ter s tem nadgradnjo oz. podaljšanje svoje (politične) kariere. Po drugi strani so županske volitve hkrati 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 komu drugemu. V naši analizi nas je predvsem zanimalo volilno vedenje občanov glede nagrajevanja oziroma kaznovanja županov v smislu ponovne izvoljivosti; zato smo se tematike ponovne izvoljivosti županov lotili z dveh vidikov, in sicer smo opravili a) analizo volilnih statistik o županih slovenskih občin v obdobju od vnovične vzpostavitve lokalne samouprave v Sloveniji leta 1994 do danes ter b) empirično raziskavo (anketni vprašalnik) med vsemi aktualnimi župani.<sup>5</sup>

Statistični podatki (glej tabelo 1) prikazujejo, da je na lokalnih volitvah leta 1998 znova kandidiralo kar 90,5 % županov iz preteklega mandata (1994–1998). Na naslednjih lokalnih volitvah leta 2002 in 2006 je odstotek ponovnih kandidatur aktualnih županov nekoliko upadel (87,5 % in 84,5 %), na zadnjih lokalnih volitvah pa spet narasel na 85,2%.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Raziskava je bila izvedena na Centru za proučevanje upravno-političnih procesov in institucij februarja 2012 med župani in podžupani slovenskih občin (v raziskavo je bilo vključenih 200 županov in 262 podžupanov; 11 županov je bilo iz raziskave izključenih, saj so bili v decembru 2011 izvoljeni na parlamentarnih volitvah in jim je funkcija župana s tem prenehala, nadomestne volitve za župana pa so bile izvedene v marcu 2012). Prejeli smo 114 izpolnjenih vprašalnikov za župane (57 %) in 123 izpolnjenih vprašalnikov za podžupane (47 %).

<sup>6</sup> Pri tem opozarjamo na dejstvo, da je število občin v navedenem obdobju počasi, a stalno naraščalo (s 147 v letu 1994 na 210 v letu 2010).

Tabela 1: REELEKCIJA ŽUPANOV SLOVENSКИH OBČIN; PRIMERJAVA LOKALNIH VOLITEV 1998–2010

		1998	2002	2006	2010
Število občin, v katerih so potekale volitve		192 (II. krog 75)	193 (II. krog 61)	210 (II. krog 73)	208+2 (II. krog 74+1)
Ponovna kandid. županov iz prejšnjega mandata		133 od 147 (90,5%)	168 od 192 (87,5%)	163 od 193 (84,5%)	179 od 210 (85,2%)
Ponovna izvoljivost	<i>prvi krog</i> <sup>7</sup>	82 (80%)	114 (86%)	111 (83,5%)	122 (82,4%)
	<i>drugi krog</i>	21 (20%)	19 (14%)	22 (16,5%)	26 (17,6%)
	skupaj	103	133	133	148
volilna uspešnost (v%)		77,4	79,2	81,6	82,7
Predlagatelj kandidata	vsaj ena politična stranka	77 (74,8%)	91 (68,4%)	92 (69,2%)	96 (64,9%)
	skupina volivcev	26 (25,2%)	42 (31,6%)	41 (30,8%)	52 (35,1%)

Vir: podatki Statističnega urada RS in Državne volilne komisije.

V teoretičnem uvodu v pričujoč prispevek smo že omenili, da je v sistemu slovenske lokalne samouprave na županskih volitvah v uporabi dvokrožni absolutni večinski volilni sistem, v skladu s katerim je za župana izvoljen kandidat, ki dobi večino veljavnih glasov. V primeru, da noben kandidat ne dobi večine glasov, se opravi drugi krog volitev med kandidatoma, ki sta prejela največ glasov. Če primerjamo županske volitve od leta 1998 do leta 2010 vidimo, da se je odstotek znova izvoljenih županov v prvem krogu najprej povečal (z 80% v letu 1998 na 86% v letu 2002), potem pa je začel nekoliko upadati (na 83,5% leta 2006 in na 82,4% leta 2010). Zanimiv je tudi podatek, da se je odstotek županov, ki niso imeli protikandidata, kar pravzaprav seveda pomeni samodejno izvolitev, na zadnjih lokalnih volitvah (2010) zvišal. Ker lahko kandidate za župane predlagajo politične stranke ali skupine volivcev (v tem primeru jih pogosto imenujemo nestranski kandidati), smo analizirali tudi vpliv predlagatelja na vnovično izvoljivost županov. Podatki kažejo, da odstotek ponovno izvoljenih županov, ki so kandidirali s podporo vsaj ene politične stranke, vse od županskih volitev 1998 počasi upada (od 74,8% v letu 1998 do 64,9% v letu 2010), hkrati pa odstotek ponovno izvoljenih županov, ki so kandidirali s podporo skupine volivcev, stalno počasi narašča (najvišji ravno na zadnjih županskih volitvah v letu 2010, in sicer 35,1%). Ugotovimo lahko torej, da se volilna uspeš-

<sup>7</sup> Od 82 županov, ki so bili ponovno izvoljeni v prvem krogu lokalnih volitev leta 1998, jih 11 (13,4%) ni imelo protikandidata. Od 114 županov, ki so bili ponovno izvoljeni v prvem krogu lokalnih volitev leta 2002, jih 18 (15,8%) ni imelo protikandidata. Od 111 županov, ki so bili ponovno izvoljeni v prvem krogu lokalnih volitev leta 2006, jih 13 (11,7%) ni imelo protikandidata. Od 122 županov, ki so bili ponovno izvoljeni v prvem krogu lokalnih volitev leta 2010, jih 21 (17,2%) ni imelo protikandidata



nost<sup>8</sup> znova izvoljenih županov z vsakimi županskimi volitvami povečuje (z 77,4% v letu 1998 na 82,7% v letu 2010); hkrati pa je med ponovno izvoljenimi župani vedno večji delež takšnih, ki jih predlaga skupina volivcev, ter vedno manjši delež takšnih, ki jih predlaga vsaj ena politična stranka.

V analizi dosedanjih županskih mandatov nadalje ugotavljamo, da se na skupno štirih županskih volitvah od leta 1998 do 2010 zgoj 99 županov ni odločilo vložiti ponovne kandidature. Ker nas je zanimal motiv tovrstne odločitve, smo za vsakega od njih poskušali ugotoviti, kaj se je z njimi zgodilo po koncu mandata.<sup>9</sup> Tabela 2 prikazuje, da se 46,5% županov ni odločilo za ponovno kandidato, ker so svoje županovanje opravljali kot upoko-jenci ali pa so se upokojili tekom mandata oziroma tik po koncu le-tega; 34,4% jih je po koncu mandata odšlo na drugo delovno mesto (od tega jih je devet politično kariero nadaljevalo v Državnem zboru Republike Slovenije); 13,1% se jih je vnovični kandidaturi odreklo zaradi osebnih odločitev<sup>10</sup>, 6,1% pa v času opravljanja te funkcije umrlo.

Tabela 2: ŽUPANI, KI SE V OBDOBJU LOKALNIH VOLITEV OD 1998 DO VKLJUČNO 2010 NISO ODLOČILI ZA PONOVRNO KANDIDATURO

	1998	2002	2006	2010	skupaj
Skupaj	14	24	30	31	99
- osebna odločitev	4	4	4	1	13 (13,1%)
- upokojitev	7	10	11	18	46 (46,5%)
- drugo delovno mesto <sup>11</sup>	3	9	11	11	34 (34,3%)
- smrt	/	1	4	1	6 (6,1%)

Vir: podatki Statističnega urada RS, Državne volilne komisije in lastne anketne raziskave.

Poleg volilnih statistik smo nekatere podatke o ponovni izvoljivosti županov slovenskih občin hoteli izvedeti tudi s pomočjo analize anketnega vprašalnika. V ta namen smo izvedli anketno raziskavo med aktualnimi župani slovenskih občin in jih vprašali o njihovih stališčih glede reelekcije. Najprej nas je seveda zanimalo mnenje glede omejitve števila županskih mandatov. Skoraj dve tretjini županov menita, da za to ni nobene potrebe. Izmed županov, ki vidijo potrebo po omejitvi mandatov, jih več kot polovica pravi, da bi

<sup>8</sup> Volilna uspešnost je računana kot količnik med številom občin, v katerih so župani iz prejšnjega mandata bili ponovno izvoljeni, ter skupnim številom vloženih kandidatur županov iz prejšnjega mandatskega obdobja v vseh občinah.

<sup>9</sup> Ti podatki so pridobljeni s pomočjo telefonskih intervjujev bodisi neposredno z župani, ki niso več kandidirali, bodisi z javnimi uslužbenci posameznih občin.

<sup>10</sup> Osebna odločitev: bolezen, politična nesoglasja, padec podpore med občani in drugo.

<sup>11</sup> Leta 1998 so vsi trije politično kariero nadaljevali v DZ RS; leta 2002 dva; leta 2006 eden in leta 2010 znova trije.



morali biti zakonsko dovoljeni največ trije mandati; preostalih 46,2% pa bi županovanje omejilo na največ dva mandata.<sup>12</sup>

Nadalje smo hoteli izvedeti, koliko aktualnih županov bi znova kandidiralo, če bi bile v tem času naslednje županske volitve. Skoraj 60% županov nam je na to vprašanje odgovorilo pritrdilno; 27,4% jih še ne ve; zgolj 15,9% pa jih je odločenih, da ne bodo vložili ponovne kandidature. Podatki potrjujejo, da lahko spet pričakujemo visok delež ponovnih kandidatur aktualnih županov, ki smo ga omenili že pri volilnih statistikah, ter hkrati nakazujejo enega od verjetnih trendov na naslednjih lokalnih volitvah leta 2014. Vse tiste župane, ki ne bodo vložili vnovične kandidature, smo prosili, da nam zaupajo, kaj je temu vzrok. Polovica nam je odgovorila, da je to njihova osebna odločitev, skoraj tretjina se jih namerava upokojiti; zgolj 5,6% se jih namerava zaposliti na drugem delovnem mestu.

Županom, ki opravljajo svojo funkcijo že najmanj drugi mandat, smo zastavili vprašanje, kaj je bil njihov osrednji motiv za ponovno kandidaturo. Na to odprto vprašanje je odgovorilo 67 županov. Njihove odgovore lahko združimo v tri skupine. Največ odgovorov se je nanašalo na nadaljevanje oziroma dokončanje zastavljenih projektov in investicij v občini (kar 76,1%); sledi nadaljevanje splošnega razvojnega programa oziroma razvoja občine (9%); v tretjo skupino pa lahko združimo odgovore, kot so osebni izziv, kreativnost politične funkcije, podpora občanov (14,9%). Glede na visok odstotek županov, ki pravijo, da so ponovno vložili kandidaturo predvsem zaradi dokončanja investicij in začelih projektov, za kar so štiri leta mandata prekratka, bi bilo morda smotno razmisliti o podaljšanju mandatne dobe župana na pet let.

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, zato smo župane povprašali tudi, od kod po njihovem mnenju izvira zaupanje njihovih volivcev. Največ jih je odgovorilo, da je to predvsem učinkovitost njegovega dela oziroma zaupanje občanov v njegovo delo ter njihov nepolitičen stil vodenja, ki pomeni preseganje političnih delitev.<sup>13</sup> Precej visok delež odgovorov smo zabeležili še pri odgovorih osebna prepoznavnost v občini ter izpolnjevanje volilnega programa. Najvišji odstotek nestrinjanja (kar 96,2%) pa je dobil odgovor, da zaupanje volivcev izvira iz njihovega članstva v stranki, ki ima v občini največjo podporo. Kot zanimivost dodajamo, da je kar 94,4% županov, ki so sicer kandidirali s podporo vsaj ene politične stranke, tega mnenja.

---

<sup>12</sup> Pri tem vprašanju je pet županov izrazilo svojo podporo omejitvi števila mandatov, a se hkrati zavzelo za podaljšanje županskega mandata na pet let.

<sup>13</sup> Kar 58,5% županov, ki so kandidirali s podporo vsaj ene politične stranke, pravi, da izvira zaupanje volivcev iz njihovega nepolitičnega stila vodenja oziroma preseganja političnih delitev. Pričakovano pa je ta odstotek še toliko višji (73,1%) pri županih, ki so kandidirali s podporo skupine volivcev.

## Sklepi

V prispevku smo zapisali, da se karierni politiki, ki opravljajo neko politično funkcijo daljše časovno obdobje, izognejo uvajalnemu učnemu obdobju na začetku mandata, saj so tekom prejšnjih mandatov že osvojili potrebna znanja, pa tudi narava opravljanja funkcije jim je poznana, zato lahko takoj nadaljujejo delo. Ker je njihova politična kariera odvisna predvsem od volivcev, ki s svojimi glasovi obdržijo (ali pa tudi ne) političnega funkcionarja na položaju, politiki pogosto prilagodijo svoja ravnanja tako, da skušajo z njimi zadovoljiti volilno bazo ter posledično nadaljevati svojo kariero. Ker so občine temeljne enote lokalne samouprave v Sloveniji, torej predstavljajo raven politične oblasti, ki je najbližja državljanom, smo v prispevku analizirali karierni razvoj ključnega politika na lokalni ravni, to je župana. Zanimalo nas je, koliko županov je bilo na zadnjih štirih zaporednih lokalnih volitvah ponovno izvoljenih ter koliko jih je na ta način nadaljevalo z opravljanjem županske funkcije. Statistični podatki kažejo, da se je na vsakih županskih volitvah od leta 1998 naprej med 80 in 90 % županov odločilo znova kandidirati, kar nakazuje na visok motiv županov ostati na tej funkciji in na ta način graditi lastno politično kariero. Naklonjenost reelekciji županov je v Sloveniji precejšnja – kot smo ugotovili, se volilna uspešnost teh kandidatov z vsakimi županskimi volitvami povečuje (na zadnjih lokalnih volitvah v letu 2010 je bila že 82,7-odstotna). Očitno je velika večina slovenskih volivcev z delom župana zadovoljna v tolikšni meri, da mu želijo omogočiti vodenje občine tudi v naslednjem mandatu. Tudi župani menijo, da je učinkovitost njihovega dela in zaupanje volivcev v njihovo delo tisti ključni element, ki jim omogoča vnovično izvolitev, če se za njo seveda odločijo. Po drugi strani pa je ravno nedokončano delo na raznih projektih in investicijah bistveni motiv županov za vložitev ponovne kandidature, pri čemer razmislek o podaljšanju mandatne dobe na pet let morda ne bi bil odveč, ne le z vidika zagotavljanja večje kontinuitete opravljanja županske funkcije, pač pa tudi z vidika hkratne izvedbe predsedniških in lokalnih volitev ter zagotovitve višje stopnje volilne udeležbe in s tem višje stopnje politične legitimacije.

Da je v naši državi naklonjenost k ponovni izvoljivosti županov res občutna, kažejo naslednja dejstva. Prvič, v 77 slovenskih občinah aktualnemu županu teče že najmanj tretji zaporedni mandat. Drugič, v 19 občinah imajo istega župana že vse od leta 1994 (torej jim teče že peti mandat); 31 občin ima istega župana od ustanovitve občine<sup>14</sup>; poleg tega imamo še 27 občin, ki so imele od leta 1994 oziroma od njihove ustanovitve pa vse do volitev leta

<sup>14</sup> Občina Mirna ima v aktualnem mandatu prvega župana, saj je bila ustanovljena šele v letu 2010.

2010 istega župana.<sup>15</sup> Tretjič, v šestih občinah je bil župan po enem ali dveh mandatih premora spet izvoljen na to funkcijo. In četrtič, izmed trenutnih 211 občin obstaja samo ena občina, v kateri je na vsakih volitvah zmagal drug kandidat;<sup>16</sup> v vseh drugih občinah je vsaj en župan svoj mandat ponovil.

Reelekcija županov kot tudi večletno vodenje občine s strani enega župana je torej v Sloveniji običajen in pogost pojav. Veljavna zakonodaja ne omejuje števila mandatov župana, kar posledično omogoča, da ima kar nekaj občin že vse od svoje ustanovitve istega župana. Večina županov je sicer mnenja, da ni števila mandatov potrebno omejevati. Poleg zapisanega želimo izpostaviti še starost županov slovenskih občin. Podatki kažejo, da je na zadnjih lokalnih volitvah povprečna starost župana 51 let (Statistični urad RS, 2010).<sup>17</sup> Tudi naši zbrani podatki kažejo, da se za župane odloča predvsem nekoliko starejša generacija – spomnimo, da se je skoraj polovica županov, ki niso vložili ponovne kandidature, upokojila med mandatom ali po koncu mandata ali pa so bili že prej upokojeni. Tudi slaba tretjina aktualnih županov, ki na naslednjih županskih volitvah ne nameravajo več kandidirati, načrtuje upokojitev. Morda je na tej točki relevanten razmislek o demografskih značilnostih osrednjega (izvršilnega) organa v slovenskih občinah. Zaključujemo pa z odgovorom na domnevo, ki smo si jo zastavili uvodoma. Na podlagi analiziranih podatkov nedvomno ugotavljamo, da ima politična senioriteta županov izrazito pozitiven vpliv na možnosti njihove reelekcije, ter da se ta vpliv iz volitev v volitve le še povečuje.

#### LITERATURA

- Botero, Felipe (2008): *Ambition and Reelection: Theoretical Considerations* (preliminary version). Tuscon: University of Arizona.
- Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Milan Zver (2008): *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Cain, Bruce E. in John A. Ferejohn, 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.
- King, Gary in Lanche Zeng (2000): *Logistic Regression in Rare Events Data*. *Political Analysis* 9 (2): 137–163.
- 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.

---

<sup>15</sup> V kolikor bi upoštevali podatke do parlamentarnih volitev, ki so bile decembra 2011, in na katerih je enajstim županom prenehal mandat zaradi izvolitve v Državni zbor, bi bil ta delež še nekoliko višji.

<sup>16</sup> Ustanovljena je bila leta 2006, tako da so volitve potekale samo dvakrat.

<sup>17</sup> Najmlajši župan ima 32, najstarejši pa 73 let.

- Juvan Gotovac, Vesna (2000): Naloge župana. V Stane Vlaj (ur.), *Župan in občina*, 8–21. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo.
- Kaučič, Igor in Franc Grad (2008): *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana GV Založba.
- Krehbiel, Keith (1991): *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- 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.
- Prašnikar, Astrid (2000): Župan, direktor občinske uprave, občinska uprava. V Stane Vlaj (ur.), *Župan in občina*, 45–59. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo.
- 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.
- Rae, Douglas W. (1967): *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press.
- Weber, Max (1992): Politika kot poklic. V Frane Adam (ur.), *Politika kot poklic*, 21–65. Ljubljana: Krt.

#### VIRI

- (2012): Raziskava »Župani in podžupani 2012«. Ljubljana: Center za proučevanje upravno-političnih procesov in institucij, Fakulteta za družbene vede.
- Državna volilna komisija (2012): Zgodovina volitev. Dostopno preko <http://www.dvk.gov.si/>, 18. 3. 2012.
- Statistični urad Republike Slovenije (2010): *Lokalne volitve, Slovenija, 2010*. Dostopno preko [http://www.stat.si/novica\\_prikazi.aspx?id=3622](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=3622), 18. 3. 2012.
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2). Ur. l. RS 94/2007. Dostopno preko <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200794&stevilka=4692>, 18. 3. 2012.
- Zakon o lokalnih volitvah (ZLV-UPB3). Ur. l. RS 94/2007. Dostopno preko <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200794&stevilka=4693>, 18. 3. 2012.