

Katarzyna Radzik-Maruszak*

WYBORY DO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W SŁOWENII – KONIEC UPARTYJNIENIA SCENY LOKALNEJ?¹

LOCAL ELECTIONS IN SLOVENIA – THE END OF PARTY POLITICS AT THE LOCAL LEVEL?

Abstract

The aim of the article is to present the theory and practice of elections to local government bodies in Slovenia: above all, the formal conditions of elections as well as the results of the voting carried out so far. The analysis is based on quantitative data retrieved from the Statistical Office of the Republic of Slovenia and the State Election Commission, as well as qualitative research – interviews with councillors – conducted in selected Slovenian municipalities. The results of the research indicate a relatively high dynamics of changes in Slovenian local politics, including a systematic increase in support for candidates without party affiliation.

Keywords: Slovenia, local government, elections, political parties

Wstęp

W literaturze przedmiotu Słowenia często charakteryzowana jest w kontekście swojej drogi do niepodległości oraz udanej zarówno w porównaniu do państw byłej Jugosławii, jak i innych państw Europy Środkowej i Wschodniej transformacji ustrojowej (Wiatr 2009; Mikuli 2003; 2004; Wojnicki 2013; Rakar 2019). Państwo to od początku zainteresowane było także włączaniem się w międzynarodowe struktury i sojusze. W 2004 r. Słowenia stała się członkiem Unii Europejskiej i NATO, by trzy lata później jako pierwsze państwo spośród nowych członków Wspólnoty dołączyć do strefy euro.

* Katedra Administracji Publicznej, Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Wydział Politologii i Dziennikarstwa Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Plac Litewski 3, 20-080 Lublin; ORCID ID 0000-0003-2147-0872; e-mail: katarzyna.radzik@umcs.pl

¹ Artykuł prezentuje częściowe wyniki badań przeprowadzone w ramach projektu finansowanego przez NCN nr 2013/09/B/HS5/04403

Istotnym filarem państwa słoweńskiego jest samorząd terytorialny. Jego początków należy upatrywać w średniowieczu, wtedy nastąpił bowiem dynamiczny rozwój miast powiększających zakres swojej autonomii (Brezovšek 2014: 25). Podstawową rolę w procesie kształtowania się samorządności odegrała jednak przynależność Słowenii do monarchii habsburskiej. Powstała wtedy oparta na prawie niemieckim scentralizowana i podporządkowana władzy w Wiedniu administracja lokalna. Tendencje centralistyczne zostały przełamane w wieku XIX, przede wszystkim na gruncie rewolucji marcowej w 1848 r. Wtedy też po raz pierwszy pojawiła się idea utworzenia nowych gmin, postrzeganych jako autonomiczne i samorządne jednostki znajdujące się najbliżej obywateli. Utworzenie Królestwa Serbów, Chorwatów i Słoweńców (SHS), a następnie Królestwa Jugosławii nie zmieniło znacząco funkcjonowania samorządu terytorialnego (tamże: 51). Po II wojnie światowej Słowenia stała się częścią Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii. Niewątpliwie wpłynęło to na fakt, iż po 1948 r. samorząd terytorialny przestał tu de facto funkcjonować.

Po odzyskaniu niepodległości nowe władze były zainteresowane budową opartego na wartościach demokratycznych samorządu terytorialnego. Administracji lokalnej dotyczył rozdział V ustawy zasadniczej z 1991 r. Art. 138 i 139 Konstytucji stanowią, że obywatele Słowenii korzystają z samorządu lokalnego w gminach i innych wspólnotach lokalnych. Obszar gminy może obejmować jedną lub kilka jednostek pomocniczych, powiązanych wspólnymi potrzebami i interesami mieszkańców. Gminy tworzone są w drodze ustawy, której uchwalenie poprzedza referendum mające na celu potwierdzenie woli mieszkańców danego terenu (Konstytucja Republiki Słowenii 1991). Uzupełnieniem konstytucyjnych podstaw funkcjonowania samorządu terytorialnego są Ustawa o samorządzie terytorialnym (*The Law on Local Self-Government*) oraz Ustawa o wyborach lokalnych (*Law on Local Elections*), obie z 1993 r. W 1993 r. Słowenia podpisała również *Europejską Kartę Samorządu Lokalnego*, która zaczęła obowiązywać trzy lata później (Zawistowska 2010: 179).

Słowenia jest przykładem państwa, w którym demokracja przedstawicielska stanowi podstawę procesu decyzyjnego, systematycznie uzupełnianą o instytucje charakterystyczne dla demokracji partycypacyjnej i deliberatywnej (zob. Setnikar-Cankar 2012: 650). Istotnym filarem demokracji reprezentatywnej są partie polityczne. Celem artykułu jest przybliżenie teorii i praktyki wyborów do organów samorządu terytorialnego w Słowenii. Główna hipoteza artykułu zakłada, że w samorządzie słoweńskim następuje systematyczny spadek poparcia dla kandydatów startujących z list partyjnych. Autorka stawia w tym kontekście dwa pytania badawcze: 1) jaki jest stosunek obywateli do partii politycznych

oraz 2) jaki stosunek do swojej afiliacji mają radni lokalni. Prowadzona analiza opiera się na danych ilościowych zaczerpniętych ze stron Urzędu Statystycznego Republiki Słowenii (*Statistični urad Republike Slovenije*), Państwowej Komisji Wyborczej (*Državna volilna komisija*) oraz badaniach jakościowych (13 wywiadów z radnymi) przeprowadzonych w sześciu gminach słoweńskich w okresie 2016–2017. Były to Ajdovščina, Brda, Nova Gorica, Sempeter-Vrtojba i Vipava ulokowane w Regionie Gorizia oraz gmina Mengeš usytuowana w Regionie Centralnym (Osrednjeslovenska). Dobór jednostek do badania podyktowany był trzema czynnikami: 1) odmiennym typem gmin (jednostki wiejskie i miejskie); 2) zróżnicowaną wielkością jednostek²; 3) odmiennym składem politycznym rad gmin. We wszystkich badanych jednostkach radni wybierani byli według ordynacji proporcjonalnej. Wywiady zrealizowane zostały zarówno z respondentami mającymi afiliację partyjną, jak i startującymi z ramienia niezależnych komitetów lokalnych. W trakcie wywiadów radni pytani byli m.in. o to, czy partie polityczne / komitety lokalne odgrywają istotną rolę w procesie rządzenia gminą oraz czy ich afiliacja polityczna wpływa na podejmowane przez nich decyzje. Wypowiedzi radnych zostały nagrane i przetranskrybowane. Następnie przeprowadzono analizę zgromadzonego materiału empirycznego.

Artykuł zbudowany jest z pięciu części. W pierwszej przedstawiono informacje dotyczące organizacji samorządu w Słowenii. W kolejnej omówione zostały formalne uwarunkowania wyborów do samorządu terytorialnego. Następnie scharakteryzowano aktywność partii politycznych na poziomie lokalnym oraz zaprezentowano wyniki wyborów samorządowych. W części kolejnej przedstawiono stosunek radnych do ich afiliacji politycznej. Artykuł zamyka podsumowanie.

Organizacja samorządu terytorialnego w Słowenii

Samorząd terytorialny w Słowenii ma obecnie charakter jednostopniowy i zbudowany jest z 212 gmin (*občina*), pełniących rolę jednostek podstawowych. Przeprowadzona w czerwcu 2006 r. nowelizacja ustawy zasadniczej otwiera możliwość utworzenia w przyszłości regionów (*pokrajini*), które będą stanowiły drugi szczebel podziału terytorialnego. Przyszłe regiony mają być odpowiedzialne za przekazane im w ramach decentralizacji państwa funkcje i zadania o szerszym charakterze (art. 143 Konstytucji Republiki Słowenii 1991), realizowane dotychczas przez ministerstwa i tzw.

² W momencie przeprowadzania badań najmniejszą gminą była licząca 5 600 mieszkańców Brda, największą zaś licząca prawie 32 000 mieszkańców gmina miejska Nova Gorica.

jednostki administracyjne (*upravne enote*). Planowany jest podział na 13 regionów (12 + 1). W 2008 r. zostały przeprowadzone w tej sprawie regionalne referenda, frekwencja wyniosła jednak zaledwie 10,98%, co spowodowało, iż wiele osób kwestionowało zasadność wprowadzenia reformy (Bačlija-Brajnik 2018; zob. także Vlaj 2012: 676).

Od momentu odzyskania niepodległości przez Słowenię liczba gmin systematycznie wzrasta. Pierwsze referenda w sprawie utworzenia nowych jednostek tego typu przeprowadzone zostały w 1994 r. Na podstawie ich wyników drogą ustawową terytorium Słowenii podzielono w 1994 r. na 147 gmin, z których 11 miało charakter miejski. Do 2015 r. liczba gmin wzrosła do 212 i jest bardzo prawdopodobne, że będzie ich jeszcze więcej (Bačlija-Brajnik 2018: 245). Jest to rezultat działania kilku czynników. Po pierwsze, procedura tworzenia nowych jednostek nie jest zbyt skomplikowana, a chociaż oficjalnie minimalna liczba mieszkańców gminy to 5 000, wiele z nich ma mniejszą liczbę obywateli (tabela 1). Po drugie, przeważająca część terytorium Słowenii ma charakter rolniczy, co raczej ułatwia podział na nowe jednostki. Po trzecie, każda z nowo powstałych gmin otrzymuje znaczące wsparcie finansowe od państwa. Wreszcie, proces tworzenia nowych jednostek wspiera część partii politycznych, które widzą w tym możliwość poszerzenia swojego elektoratu (Setnikar-Cankar 2012: 648–649).

Tabela 1. Charakterystyka gmin słoweńskich

Liczba mieszkańców	Liczba gmin	Procent gmin
Mniej niż 1000	6	2,8%
1000–5000	105	49,5%
5000–10 000	48	22,6%
10 000–50 000	49	23,1%
50 000–100 000	2	0,9%
Więcej niż 100 000	2	0,9%
Razem	212	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bačlija-Brajnik 2018: 246. Por. dane Urzędu Statystycznego Republiki Słowenii: <https://www.stat.si/obcine/en> (22.10.2019).

Organami władzy w gminie są rada gminy (*občinski svet*) i burmistrz (*župan*). Rada gminy jest najwyższym organem decyzyjnym we wszystkich sprawach dotyczących praw i obowiązków gminy (art. 29 The Law on Local Self-Government). W skład organu przedstawicielskiego wchodzi od 7 do 45 radnych wybieranych na 4 lata (tabela 2). Do kompetencji rady należą między innymi:

- uchwalanie statutu gminy,
- przyjmowanie dekretów i innych aktów gminnych,

- uchwalanie budżetu,
- powoływanie lub odwoływanie członków komisji kontrolnej (*nadzorni odbor*) oraz członków komisji rady gminy,
- nadzorowanie działań burmistrza, jego zastępców i administracji gminnej w zakresie wprowadzania uchwał rady gminy w życie,
- decydowanie o nabyciu i zbyciu mienia komunalnego, o ile ustawa o samorządzie nie stanowi inaczej,
- podejmowanie decyzji w innych sprawach określonych przez prawo i statut gminy (art. 29, tamże).

Tabela 2. Liczba radnych w Słowenii

Liczba mieszkańców gminy	Liczba radnych
do 3 000	7–11
do 5 000	12–15
do 10 000	16–19
do 15 000	20–23
do 20 000	24–27
do 30 000	28–31
powyżej 30 000	32–35
powyżej 100 000	36–45

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Kukovič 2014: 23.

Burmistrz wybierany jest w wyborach powszechnych i bezpośrednich, również na kadencję czteroletnią. W zależności od wielkości gminy ma on/ona od 1 do 4 zastępców wybieranych przez radę gminną. Do kompetencji burmistrza należy m.in.:

- reprezentowanie i działanie w imieniu gminy,
- reprezentowanie komisji gminnych oraz zwoływanie i przewodniczenie posiedzeniom rady gminy, jednak bez prawa głosu,
- przedkładanie radzie gminy propozycji budżetu, końcowego sprawozdania z realizacji budżetu, dekretów i innych aktów wchodzących w zakres kompetencji rady gminy,
- wykonywanie uchwał rady gminy,
- publikowanie statutu, dekretów i innych ogólnych aktów gminnych (zob. szerzej art. 33, The Law on Local Self-Government).

Burmistrz stoi również na czele gminnej administracji (Kukovič 2014: 9). Pełniąc tę funkcję, jest odpowiedzialny między innymi za wydawanie decyzji w sprawach administracyjnych mieszczących się w zakresie kompetencji gminy, rozstrzyganie odwołań od wydawanych przez wspólne organy gminne decyzji znajdujących się w jego/jej jurysdykcji terytorialnej, rozstrzyganie sporów między organami gminnymi, mianowanie i odwoływanie sekretarza gminnego (Haček 2014: 36–37).

Burmistrz może pełnić swój mandat honorowo lub zawodowo, przy czym zdecydowana większość osób pełniących tę funkcję decyduje się na pierwsze z rozwiązań (zob. szerzej Kukovič 2014: 11).

Formalne uwarunkowania wyborów do samorządu terytorialnego

Wybory lokalne przeprowadzane są w Słowenii co 4 lata, w niedzielę lub inny dzień ustawowo wolny od pracy. Datę wyborów wyznacza i ogłasza Przewodniczący Zgromadzenia Państwowego (*Državni Zbor*), jest ona również publikowana w Dzienniku Ustaw Republiki Słowenii (*Official Gazette of the Republic of Slovenia*). Wybory powinny odbyć się nie wcześniej niż na 135 dni przed końcem kadencji poprzednich władz. W wypadku wyborów przedterminowych do rad gminnych ich datę wyznacza burmistrz. Wybory przedterminowe powinny odbyć się nie później niż 20 dni od momentu rozwiązania rady gminy oraz nie wcześniej niż 40 dni od dnia ich ogłoszenia (art. 27 Law on Local Elections; Radzik-Maruszak 2019: 123).

Czynne i bierne prawo wyborcze posiadają obywatele Słowenii, którzy ukończyli 18. rok życia, pełnoletni obywatele wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej mający stały adres zamieszkania w jednej ze słoweńskich gmin oraz inni cudzoziemcy, którzy dysponują stałym adresem zameldowania w Słowenii. Prawo takie posiadają także przedstawiciele węgierskiej, włoskiej i romskiej mniejszości narodowej zameldowani w Słowenii (zob. Setnikar-Cankar 2012: 652; por. Bačlija, Haček 2007; 2012).

W wyborach do organu przedstawicielskiego w gminach liczących do 3 000 mieszkańców obowiązuje ordynacja większościowa. Kandydatów zgłaszają partie polityczne lub grupy obywateli (art. 48 Law on Local Elections). Według tej samej ordynacji wybierani są również radni reprezentujący poszczególne mniejszości narodowe. W gminach stosujących tę ordynację o zdobyciu mandatu przez kandydata decyduje liczba uzyskanych głosów. W sytuacji, gdy dwie osoby otrzymają taką samą liczbę głosów, o uzyskaniu miejsca w radzie rozstrzyga losowanie.

W gminach liczących powyżej 3 000 obywateli obowiązuje natomiast ordynacja proporcjonalna. Obywatele głosują na listy, jednocześnie dysponując możliwością preferencji jednego z kandydatów. Kandydatów na radnych zgłaszają partie polityczne lub komitety lokalne. W ostatnim przypadku wymaga się, aby kandydat miał poparcie minimum 1% mieszkańców danej gminy mających prawa wyborcze, co przekłada się na nie mniej niż 15 i nie więcej niż 1 000 podpisów (Radzik-Maruszak 2019: 123; por. Kukovič, Haček 2011: 7). W gminach, których obszar stanowi jeden okręg

wyborczy, do podziału mandatów między listy stosowana jest metoda d'Hondta. W tych gminach, które są podzielone na kilka okręgów wyborczych, podział mandatów jest bardziej skomplikowany i przeprowadzany w dwu etapach (zob. szerzej Radzik-Maruszak 2019: 124).

Od 2005 r. w Słowenii stopniowo wprowadzane są w wyborach do rad gmin kwoty płci. Rozwiązanie to ma na celu wzmocnienie udziału kobiet w życiu politycznym. Obowiązek umieszczania na listach lokalnych kobiet i mężczyzn wprowadzany był stopniowo i wynosił odpowiednio w wyborach lokalnych przeprowadzonych w 2006 r. 20%, w 2010 r. 30%, począwszy zaś od 2014 r. 40% (zob. szerzej Pleš, Nahtigal, Murko Pleš 2013).

Burmistrzowie wybierani są w Słowenii w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Wybory ogłaszane są przez Przewodniczącego Zgromadzenia Państwowego (*Državni Zbor*) i organizowane w tym samym czasie, co wybory do organów przedstawicielskich. Czynne i bierne prawo wyborcze przysługuje każdej osobie posiadającej prawo wybierania do rady gminy. Kandydata na stanowisko burmistrza mogą zgłaszać, tak jak w wypadku radnych, partie polityczne oraz lokalne komitety. Każda kandydatura musi być poparta przez minimum 2% mieszkańców gminy, co przekłada się na nie mniej niż 15 i nie więcej niż 2,5 tysiąca podpisów (Kukovič, Haček 2016: 101). Za wybranego na stanowisko burmistrza uważa się kandydata, który zdobył absolutną większość głosów. Gdy żaden z kandydatów nie uzyskał takiego poparcia, organizowana jest druga tura wyborów, w której udział biorą dwaj kandydaci z największym poparciem w pierwszej turze. W sytuacji, gdy dwie osoby otrzymają taką samą liczbę głosów, o wyniku wyborów rozstrzyga losowanie.

Mandatu burmistrza nie można łączyć z mandatem radnego, zastępcą burmistrza, członkostwem w komisji rewizyjnej oraz stanowiskiem w administracji gminnej (Setnikar-Cankar 2012: 652). Co ciekawe, zasada *incompatibilitas* nie obejmuje jednak mandatu parlamentarnego. Chociaż fakt piastowania stanowiska burmistrza i zasiadania w parlamencie jest w Słowenii szeroko krytykowany, przede wszystkim ze względu na zbyt małe zainteresowanie burmistrzów-parlamentarzystów sprawami lokalnymi, jest mało prawdopodobne, aby praktyka ta uległa zmianie. Wynika to z silnego lobby burmistrzów w Zgromadzeniu Państwowym (Setnikar-Cankar 2012: 653; Fink-Hafner 2011: 1131).

Całościowy nadzór nad prawidłowością wyborów sprawuje Państwowa Komisja Wyborcza (*Državna volilna komisija*). Ponadto w poszczególnych gminach działają gminne i obwodowe komisje wyborcze. W ich skład wchodzi przewodniczący, 3 członków oraz ich zastępcy (art. 35, Law on Local Elections). Kadencja obu komisji wynosi 4 lata. W każdym lokalu wyborczym ustanawiany jest dodatkowo tzw. zarząd

wyborczy (art. 40–43, tamże). W jego skład wchodzi przewodniczący oraz parzysta liczba członków i ich zastępców. Członkowie zarządu rekrutowani są spośród mieszkańców mających stały adres zamieszkania w danej gminie. Nowy zarząd ustanawiany jest każdorazowo podczas wyborów. Poza lokalem wyborczym Słowenicy mogą oddać głos korespondencyjnie. Głosy oddane za pomocą poczty muszą być jednak dostarczone do lokalu wyborczego nie później niż w południe dnia następującego po wyborach (art. 88, tamże).

Aktywność partii politycznych na poziomie lokalnym

W większości państw partie polityczne tworzone są jako odpowiedź na nierówności społeczne, kulturowe, ekonomiczne etc. Partie pełnią dwie zasadnicze role. Z jednej strony są aktorami społecznymi, którzy łącząc sympatyków danego ugrupowania i wybranych przez nich przedstawicieli, dbają o zacieśnianie społecznych więzi. Z drugiej są aktorami instytucjonalnymi, odpowiedzialnymi za niwelowanie konfliktów społecznych, formowanie instytucji politycznych oraz organizowanie życia parlamentarnego (Kukovič, Haček 2011: 1).

W Słowenii ugrupowania polityczne pojawiły się stosunkowo późno, bo dopiero w drugiej połowie XIX w., reprezentując wówczas przede wszystkim interesy środowisk związanych z Kościołem lub mających poglądy liberalne (tamże). Mimo różnic światopoglądowych głosiły one wspólną ideę zjednoczenia Słowian południowych, przede wszystkim Słowenów, Chorwatów i Serbów, w ramach jednego organizmu państwowego. W okresie drugiej wojny światowej na terenach okupowanych przez hitlerowskie Niemcy i Włochy stosunkowo dużą aktywność wykazywały natomiast ugrupowania lewicowe – komuniści i chrześcijańscy demokraci – które utworzyły Front Wyzwolenia Narodu Słoweńskiego. Front współpracował wówczas z partyzantką Tito (Patyra 2005: 230; por. Brezovšek 2014). Po drugiej wojnie światowej partie polityczne de facto zniknęły z życia społecznego. Jedyнным legalnie działającym ugrupowaniem był Związek Komunistów Słowenii, będący lokalnym odłamek rządzącego Federacją Związku Komunistów Jugosławii. Partie polityczne odrodziły się podczas transformacji ustrojowej w latach dziewięćdziesiątych XX w. Podstawę ku temu dała nowelizacja Konstytucji z 1974 r. Zarejestrowanych zostało ponad 130 ugrupowań reprezentujących przede wszystkim interesy poszczególnych grup społecznych, między innymi rolników, emerytów, rzemieślników. Zdecydowana większość z ówczesnych partii nie miała zwartego programu mogącego przyciągnąć szerszy elektorat, a główną ideą cementującą ich działanie był protest wo-

bec poprzedniego reżimu. Niewątpliwie wpłynęło to na fakt, iż wiele z nich uległo rozpadowi (Haček 2014: 6–7).

Działanie partii politycznych nie jest w Słowenii obecnie uregulowane w sposób spójny (por. Patyra 2005: 230–231). Konstytucja Republiki Słowenii z 1991 r. nie wyraża wprost zasady pluralizmu politycznego i nie odnosi się do statusu partii politycznych. Zasadę tę można jednak częściowo wyprowadzić z art. 42 ustawy zasadniczej (Konstytucja Republiki Słowenii 1991). Zdecydowanie bardziej kompleksowo organizację i funkcjonowanie partii określa Ustawa o partiach politycznych z 2007 r. (*Political Parties Act*).

Pierwsze demokratyczne wybory samorządowe odbyły się w Słowenii w 1994 r. Kolejne głosowania przeprowadzone były odpowiednio w 1998, 2002, 2006, 2010, 2014 oraz 2018 r. W porównaniu do innych państw Europy Środkowej i Wschodniej wybory lokalne cieszą się wśród Słoweńców stosunkowo dużym zainteresowaniem. Do tej pory najwyższą frekwencję wyborczą zanotowano zarówno w wyborach do rad gminnych, jak i na stanowisko burmistrza w 2002 r. Wyniosła ona odpowiednio 72,1% w wyborach do rad oraz 71,1% (I tura) i 67,5% (II tura) w głosowaniu na stanowisko burmistrza (tabela 3).

Tabela 3. Frekwencja w wyborach samorządowych w latach 1994–2018 [w %]

Wybory	Frekwencja [w %]		
	Do rad gmin	Na stanowisko burmistrza	
		I tura	II tura
1994	61,1	61,1	48,5
1998	58,2	58,2	51,8
2002	72,1	71,1	67,5
2006	58,2	58,2	53,1
2010	50,9	50,9	48,8
2014	45,2	45,2	43,6
2018	51,2	51,2	49,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych STA: <https://www.sta.si/lokalne-volitve-2018/statistika> (23.10.2019) oraz danych Państwowej Komisji Wyborczej https://dvk-rs.si/arhivi/lv2018/udelezba/obcine_naziv.html (26.11.2019).

Analizując wyniki wyborów lokalnych przeprowadzonych w Słowenii, widać, iż coraz większą popularnością cieszą się kandydaci bezpartyjni. W 2006 r. do kandydatów deklarujących swoją niezależność i niewystępujących pod szyldem partyjnym trafiło prawie 20% mandatów, w 2010 r. blisko 22%, w 2014 około 30%, zaś w 2018 r. już prawie 32% mandatów (tabela 4). Na drugim miejscu zarówno w 2006, 2010, 2014, jak i 2018 r. uplasowała się Demokratyczna Partia Słowe-

nii (SDS). W 2006 r. ugrupowanie to zdobyło ponad 17% mandatów, w 2010 r. prawie 19%, cztery lata później ponad 14%, zaś w ostatnich wyborach blisko 17% mandatów. Świadczy to o stabilnym poparciu społecznym dla tej partii. Analiza danych zawartych w tabeli 5 wskazuje także, iż ugruntowaną pozycję w słoweńskim samorządzie terytorialnym mają Socjaldemokraci (SD). Ugrupowanie to zdobywało w latach 2006–2018 od 9,95% do 12,07% mandatów. W 2014 r. trzecią siłą w samorządach okazała się nowo powstała Partia Nowoczesnego Centrum (SMC)³, która zdobyła ponad 11% mandatów. W kolejnych wyborach poparcie dla tego ugrupowania spadło jednak do 4,13%. Stosunkowo stabilne, kilkuprocentowe poparcie w wyborach ma także Słoweńska Partia Ludowa (SLS). W roku 2014 było to 8,48%, zaś w 2018 r. 6,2%. Ponadto warto zwrócić uwagę na wysoką dynamikę zmian na samorządowej scenie partyjnej. Część ugrupowań znika, w ich miejsce tworzone są nowe. Pod tym względem rekordowy był rok 2014. W przeprowadzonych wówczas wyborach pojawiły się między innymi popierająca zrównoważony rozwój Partia Ekosocjalna (TRS), Pozytywna Słowenia (PS), Partia Alenki Bratušek (SAB)⁴ oraz Demokratyczna Partia Pracy (DSD). Żadna z partii nie uzyskała jednak poparcia przekraczającego 1%. W kolejnych wyborach w podziale mandatów uczestniczyła jedynie Partia Alenki Bratušek (SAB) (zob. tabela 4)⁵.

Tabela 4. Porównanie wyników wyborów do rad gminnych stosujących ordynację proporcjonalną przeprowadzonych w latach 2006–2018 [w %]

Partia	Poparcie uzyskane w 2006 r.*	Poparcie uzyskane w 2010 r.	Poparcie uzyskane w 2014 r.	Poparcie uzyskane w 2018 r.
1	2	3	4	5
Demokratyczna Partia Emerytów Słowenii (DeSUS)	5,24	9,41	7,45	4,84
Nowa Słowenia – Chryścijańscy Demokraci (Nsi)	6,33	5,93	6,61	6,39

³ Partia Nowoczesnego Centrum (*Stranka modernega centra*) jest ugrupowaniem o profilu centrolewicowym i liberalnym. Do 2015 ugrupowanie nosiło nazwę Partia Mira Cerara (*Stranka Mira Cerarja*).

⁴ Partia Alenki Bratušek (*Stranka Alenke Bratušek*) jest partią o profilu centrolewicowym. Powstała pod nazwą Sojusz Alenki Bratušek (*Zaveznštvo Alenke Bratušek*), zaś w latach 2016–2017 działała pod nazwą Sojusz Socjalliberalnych Demokratów (*Zaveznštvo socialno-liberalnih demokratov*).

⁵ Przedstawione wyniki dotyczą wyłącznie gmin stosujących ordynację proporcjonalną. Tylko takie dane dostępne są na stronie Państwowej Komisji Wyborczej.

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
Socjaldemokraci (SD)	12,06	12,07	9,95	10,14
Demokratyczna Partia Słowenii (SDS)	17,29	18,71	14,34	16,73
Słoweńska Partia Ludowa (SLS)	9,40	9,31	8,48	6,20
Liberalna Demokracja Słowenii (LDS)	14,95	7,39	-	-
Zares – Nowa Polityka	-	3,74	-	-
Słoweńska Partia Narodowa (SNS)	2,46	1,90	0,67	1,11
Partia Młodzieży – Zielona Europa (SMS) ⁶	2,21	1,62	-	-
Lipa	-	0,26	-	-
Partia Nowoczesnego Centrum (SMC)	-	-	11,11	4,13
Partia Ekosocjalna (TRS)	-	-	0,29	-
Pozytywna Słowenia (PS)	-	-	0,25	-
Partia Alenki Bratušek (SAB)	-	-	0,18	0,77
Demokratyczna Partia Pracy (DSD)	-	-	0,18	-
Inne partie i koalicje	8,53	7,72	9,89	10,95
Kandydaci niezależni	19,95	21,95	29,23	31,74

* Prezentowane wyniki dotyczą wyłącznie gmin miejskich.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (*Državna volilna komisija*): http://volitve.gov.si/lv2014/rezultati/zbirni_podatki.html (26.12.2014); Lokalne Volitve 2006: https://www.dvk-rs.si/arhivi/lv2006/rezultati/zbirni_podatki.html (14.12.2019), Lokalne Volitve 2010: https://www.dvk-rs.si/arhivi/lv2010/rezultati/zbirni_podatki.html (1.12.2019); Lokalne Volitve 2018: https://dvk-rs.si/arhivi/lv2018/rezultati/zbirni_podatki.html (12.11.2019).

Systematyczny wzrost poparcia dla kandydatów niemających afiliacji partyjnej widoczny jest także w wyborach na stanowisko burmistrza (Kukovič, Copus, Haček, Blair 2015). W 1994 r. wybranych zostało zaledwie 20 nieposiadających afiliacji partyjnej burmistrzów, w 2006 – 66, zaś w 2014 r. już 115. W ostatnich wyborach, przeprowadzonych w 2018 r., stanowisko burmistrza zdobyło 123 bezpartyjnych kandydatów (tabela 5).

⁶ W 2008 r. SMS połączyła się z SLS.

Tabela 5. Kandydaci wybrani na stanowisko burmistrza w latach 1994–2018

Wybory	Reprezentujący partie	Niezależni
1994	127	20
1998	149	43
2002	134	59
2006	144	66
2010	140	70
2014	97	115
2018	89	123

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (*Državna volilna komisija*) <http://www.dvk-rs.si/index.php/si/arhiv-lokalne-volitve>; danych Urzędu Statystycznego Republiki Słowenii (*Statistični urad Republike Slovenije*): <http://www.stat.si> (18.12.2014) oraz portalu Total Slovenia News <https://www.total-slovenia-news.com/politics/2615-local-elections-review-independents-remain-strongest-followed-by-sds> (12.11.2019).

Na podstawie przeprowadzonej analizy danych ilościowych sformułować można dwa zasadnicze wnioski. Po pierwsze, systematycznie wzrasta poparcie dla kandydatów nienależnych. Widać to zarówno w wyborach do rad gmin, jak i na stanowisko burmistrza (tabela 4, tabela 5). Przyczyny tego zjawiska są złożone, duże znaczenia wydaje się mieć jednak negatywny wizerunek partii politycznych. Obecnie ich działalność coraz częściej nie jest traktowana jako sposób organizacji życia politycznego czy też możliwość przedstawienia swoich postulatów przez określone grupy społeczne, ale raczej jako narzędzie do realizacji partykularnych interesów. Mimo więc, iż Słoweńcy zdecydowanie poparli pluralizację życia politycznego w latach dziewięćdziesiątych XX w., zaufanie do ugrupowań politycznych systematycznie spada. W 1991 r. 12,1% obywateli deklarowało wysokie lub umiarkowane zaufanie do partii politycznych, ostatnie badania wskazują natomiast, że taki poziom zaufania ma zaledwie 6% Słoweńców (Haček 2014: 10). Na tę sytuację niewątpliwie nałożyły się afery korupcyjne, których bohaterami byli czołowi politycy⁷. Po drugie, słoweńska lokalna scena polityczna charakteryzuje się wysoką dynamiką. Z jednej strony istnieją ugrupowania, które aktywne są na poziomie lokalnym od wielu lat i z powodzeniem zdobywają mandaty. Wymienić należy tu Demokratyczną Partię Słowenii (SDS), Socjaldemokratów (SD), Nową Słowenię – Chrześcijańskich Demokratów (Nsi), czy też Demokratyczną Partię Emerytów Słoweń-

⁷ Przykładowo były premier Słowenii Janez Jansa (2004–2008; 2012–2013) został skazany na 2 lata więzienia za korupcję w związku z podpisaniem z fińską firmą Patria kontraktem na zakup broni opiewającym na 278 mln euro. Premier został oskarżony również o nieprawidłowości w deklaracjach podatkowych, gdyż jego majątek w niewyjaśniony sposób wzrósł o 210 tys. euro.

skich (DeSUS). Spośród nich największe poparcie ma SDS (Local Elections Review 2018). Z drugiej strony, w każdych wyborach lokalnych pojawiają się nowe partie polityczne. Większości z nich trudno jest jednak zdobyć szersze, wykraczające poza jeden cykl wyborczy poparcie (tabela 4).

Stosunek radnych słoweńskich do afiliacji politycznej

Analizę danych ilościowych warto uzupełnić o wyniki badań jakościowych (wywiadów przeprowadzonych z radnymi). Jak już zaznaczono, zrealizowane zostały one zarówno z respondentami mającymi afiliację partyjną, jak i startującymi z ramienia niezależnych komitetów lokalnych. Podczas wywiadów radni pytani pyli m.in. o to, czy partie polityczne / komitety lokalne odgrywają istotną rolę w procesie rządzenia gminą oraz czy ich afiliacja polityczna wpływa na podejmowane przez nich decyzje.

Analiza treści wywiadów pozwala na wyodrębnienie kilku systematycznie powtarzających się w wypowiedziach radnych wątków. Po pierwsze, zdecydowana większość radnych – zarówno posiadających afiliację partyjną, jak i startujących z ramienia lokalnych komitetów – podkreślała, że polityka partyjna nie odgrywała istotnej roli w procesie rządzenia gminą. Część radnych akcentowała, że wpływ miało na to przejście od tradycyjnego, opartego na podziale na partię/koalicję rządzącą i opozycję systemu, do tzw. koalicji „projektowych”, które zależne są od aktualnej agendy głosowania i zmieniają się z posiedzenia na posiedzenie. Jedna z radnych odniosła się do tej kwestii w następujący sposób: „Przynależność partyjna nie odgrywa istotnej roli. W radzie mamy radnych reprezentujących cztery partie polityczne oraz tych wybranych z niezależnych list [...]. Mamy teraz system koalicji projektowych, co oznacza, że [...] głosujemy za lub przeciw danemu projektowi, nie zaś ze względu na naszą afiliację partyjną” (R/Nova Gorica/TP).

W opinii radnych system ten pozwala nie tylko na wzniesienie się ponad partyjne interesy i koncentrację na rzeczywistych problemach mieszkańców, ale korzystnie wpływa na sposób procedowania rady. Jak zauważa jeden z respondentów: „W systemie koalicji projektowej przygotowujemy wszystko z wyprzedzeniem, porozumienie jest osiągnięte z góry [...] jeśli to konieczne, spotykamy się wcześniej, aby osiągnąć kompromis, więc przed posiedzeniem rady już wiemy jak będzie przebiegało głosowanie” (R/Ajdovščina/KC).

Po drugie, zdecydowana większość radnych podkreślała, że ich afiliacja partyjna czy też fakt kandydowania z ramienia lokalnego komitetu

wyborczego, o ile liczą się w dniu wyborów (R/Ajdovščina/VU), nie mają zasadniczego przełożenia na sposób, w jaki radni głosują. Jedna z radnych startująca z listy Socjaldemokratów (SD) odniosła się to tego w następujący sposób: „Jestem niezależna, głosuję zgodnie z własnymi preferencjami [...]. Wierzę w idee partii, ale nie należę do jej struktur [...] u nas nie ma dyscypliny partyjnej, wspólnie decydujemy, dzielimy się otwarcie naszymi pomysłami [...]. Koledzy zazwyczaj wspierają moje pomysły, mimo iż oficjalnie nie jestem członkiem partii” (R/Sempeter-Vrtojba/VM).

Jednocześnie, jak zaznacza radny będący członkiem Nowej Słowenii – Chryścijańscy Demokraci (NSI), chociaż zazwyczaj lokalni przedstawiciele głosują zgodnie ze swoimi preferencjami, nie można mieć cały czas odrębnego zdania od partyjnych kolegów: „W naszej grupie partyjnej dyskutujemy razem o wszystkim i głosujemy zgodnie z własnymi przekonaniem [...] jednak mając własne przekonania, nie można zawsze być przeciw grupie [...]. Czasami trzeba przestrzegać zasad” (R/Ajdovščina/AH).

Inna radna dodaje w tym kontekście: „Jeśli notorycznie będzie się głosować inaczej niż własne ugrupowanie, może to spowodować problem z kandydowaniem z ramienia partii w kolejnej kadencji” (R/Ajdovščina/VU).

Trzecim wątkiem, systematycznie podnoszonym przez radnych, była rola burmistrza, postrzeganego przez lokalnych przedstawicieli jako główny „rozgrywający” polityki gminnej. Tym samym, mimo iż przynależność partyjna oraz podział na grupę rządzącą/opozycję nie mają w opinii radnych podstawowego znaczenia, wynik wielu głosowań jest determinowany przez burmistrza, który jak wskazano wcześniej, nie tylko jest organem wykonawczym, ale pełni także funkcję przewodniczącego rady gminy. W tym kontekście radni zwracali uwagę na dwie kwestie. Z jednej strony podkreślali wpływ burmistrza na radnych startujących z listy jego partii/komitetu wyborczego. Jak komentuje jedna z respondentek: „Radni, którzy kandydowali z listy burmistrza, muszą siedzieć cicho [...] czasami nie chcą się podporządkować, ale generalnie ich pozycja nie jest zbyt komfortowa” (R/Sempeter-Vrtojba/VM).

Inna radna dodaje: „Myślę, że jestem jedynym radnym, który czyta materiały od deski do deski. Wielu radnych jest nieprzygotowanych. Nie chcą wiedzieć, co się dzieje, ponieważ głosują tak jak chce burmistrz. Postępują zgodnie z jego instrukcjami, wolą nie zagłębiać się w problemy” (R/Nova Gorica/KS)

Z drugiej strony radni podkreślali, że w wielu wypadkach burmistrz jest głównym architektem porozumień pomiędzy poszczególnymi par-

tiami i komitetami lokalnymi (R/Vipava/LU) oraz że poprzez partyjne koneksje na szczeblu centralnym ma istotny wpływ na gminnych radnych (R/Ajdovščina/DM).

Zakończenie

Celem artykułu było przybliżenie teorii i praktyki wyborów do organów samorządu terytorialnego w Słowenii, w tym pokazanie stosunku obywateli oraz wybranych przez nich przedstawicieli do partii politycznych. Na podstawie przeprowadzonej analizy sformułować można następujące wnioski.

Po pierwsze, pozytywnie zweryfikować należy hipotezę główną artykułu. W Słowenii, podobnie jak w samorządach wielu innych państw Europy Środkowej i Wschodniej (por. Swianiewicz 2014), zaobserwować można powiększający się dystans między obywatelami a politykami posiadającymi afiliację partyjną. Systematycznie wzrasta poparcie dla kandydatów bezpartyjnych. Wskazuje na to zarówno coraz większa liczba mandatów zdobywanych przez radnych startujących z ramienia lokalnych komitetów, jak i liczba „niezależnych” burmistrzów (zob. tabela 5; tabela 6). Jednocześnie brak silnego poparcia dla kandydatów reprezentujących partie polityczne wydaje się mieć przełożenie na stosunek samych radnych do swojej afiliacji politycznej. Jak wskazują wyniki przeprowadzonych badań jakościowych, przynależność partyjna, czy też fakt kandydowania z listy partii politycznej, nie wpływają na sposób procedowania rady. Z jednej strony, radni z aż pięciu badanych gmin wskazywali, że w ich jednostce funkcjonują tzw. koalicje „projektowe”, zmieniające się wraz z agendą głosowania z posiedzenia na posiedzenie. Z drugiej strony, zdecydowana większość radnych deklarowała, iż głosuje zgodnie z własnymi przekonaniem i zasadniczo nie czuje się związana dyscypliną partyjną. Wreszcie, wyniki badań jakościowych wskazują na silną rolę polityczną burmistrzów jako głównych „rozgrywających” sprawy lokalne. Wynika to przede wszystkim z przyjętych w Słowenii reguł prawno-instytucjonalnych, według których *župan* jest zarówno organem wykonawczym w gminie, jak i przewodniczącym rady.

Po drugie, lokalna scena polityczna charakteryzuje się w Słowenii stosunkowo wysoką dynamiką. Obok partii, które obecne są w samorządzie od czasu pierwszych wyborów, takich chociażby jak Demokratyczna Partia Słowenii (SDS) czy Socjaldemokraci (SD), wciąż pojawiają się nowe ugrupowania. Wielu z nich udaje się jednak zdobyć mandaty tylko w jednym cyklu wyborczym. Brak ciągłości działania ugrupowań politycznych może być traktowany jako jeszcze jeden czynnik zniechęcający Sło-

weńców do głosowania na kandydatów startujących pod szyldem partyjnym. Równocześnie, dowołując się do tytułu artykułu, nie wydaje się, aby doszło do całkowitego wyeliminowania kandydatów partyjnych z lokalnej sceny politycznej. Partie wciąż są jednym z jej podstawowych graczy.

Bibliografia

- Bačlija I., Haček M. 2007, *Limited opportunities for political participation: A case-study of Roma local councillors in Slovenia*, „Romani studies” 17(2).
- Bačlija I., Haček M. 2012, *Minority political participation at the local level: The Roma*, „International Journal on Minority and Group Rights” 19, DOI 10.1163/157181112X620537
- Bačlija-Brajnik I. 2018, *Inter-municipal cooperation in Slovenia: An intermediate step towards regionalisation* [w:] *Inter-Municipal Cooperation in Europe. Institutions and Governance*, red. F. Teles, P. Swianiewicz, Palgrave Macmillan.
- Brezovšek M. 2014, *Local Self-Government in Slovenia: Theoretical and historical aspects*, Ljubljana.
- Dane Urzędu Statystycznego Republiki Słowenii (*Statistični urad Republike Slovenije*): <https://www.stat.si/obcine/en> (22.10.2019).
- Fink-Hafner D. 2011, *Slovenia*, „European Journal of Political Research”, „Political Data Yearbook”, Vol. 51 (1), DOI: <https://doi.org/10.1111/j.2047-8852.2012.00031.x>
- Haček M. 2014, *Local Self-Government in Slovenia: Dynamical Aspects*, Ljubljana.
- Konstytucja Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 roku, tłum. P. Winczorek, http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Slovenia_pol_010711.pdf (23.10.2019).
- Kukovič S. 2014, *Local Self-Government In Slovenia: Organisational Aspects*, Ljubljana.
- Kukovič S., Haček M. 2011, *Non-partisan Candidates and Lists at Slovenian Local Elections, 1994–2010*, „World Political Science Review”, Vol. 7 (1), DOI: <https://doi.org/10.2202/1935-6226.1097>
- Kukovič S., Haček M. 2016, *Continuity of Leadership in Slovenian Local Government*, „Annales UMCS. Sectio K. Politologia”, Vol. XXIII (1), DOI: 10.17951/k.2016.23.1.97
- Kukovič S., Copus C., Haček M., Blair A. 2015, Direct mayoral elections in Slovenia and England: traditions and trends compared. „Lex Localis”, Vol. 13(3), DOI: 10.4335/13.3.697-718
- Law on Local Elections (1993): https://www.legislationline.org/download/id/7769/file/Slovenia_law_local_elections_1993_am1995_en.pdf (23.11.2019).
- Local Elections Review: Independents Remain Strongest, Followed by SDS 2018: <https://www.total-slovenia-news.com/politics/2615-local-elections-review-independents-remain-strongest-followed-by-sds> (12.11.2019).
- Lokalne Volitve 2006: https://www.dvk-rs.si/arhivi/lv2006/rezultati/zbirni_podatki.html (14.12.2019).
- Lokalne Volitve 2010: https://www.dvk-rs.si/arhivi/lv2010/rezultati/zbirni_podatki.html (1.12.2019).
- Lokalne Volitve 2018: https://dvk-rs.si/arhivi/lv2018/rezultati/zbirni_podatki.html (12.11.19).
- Mikuli P. 2003, *Parlament Słowenii*, Wyd. Sejmowe.

- Mikuli P. 2004, *System konstytucyjny Słowenii*, Wyd. Sejmowe.
Państwowa Komisja Wyborcza (*Državna volilna komisija*) http://volitve.gov.si/lv2014/rezultati/zbirni_podatki.html (26.12.2014).
- Patyra S. 2005, *Republika Słowenii* [w:] *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, red. E. Gdulewicz, Lublin.
- Pleš T. S., Nahtigal K., Murko Pleš A. 2013, *Women in Politics in Slovenia*, Baseline Study – Synopsis, Ljubljana.
- Political Parties Act 2007: <http://aceproject.org/ero-en/regions/europe/SI/slovenia-political-parties-act-2007/view> (23.11.2019).
- Radzik-Maruszak K. 2019, *Rada gminy jako uczestnik lokalnego współzrządzenia. Przykład Anglii, Finlandii, Polski i Słowenii*, Warszawa.
- Rakar I. 2019, *Twenty Years of the European Charter of Local Self-Government in Slovenia: A Success Story*, "Croatian and Comparative Public Administration" 19(1), DOI: <https://doi.org/10.31297/hkju.19.1.4>
- Setnikar-Cankar S. 2010, *Slovenia in Transition: Decentralization as a Goal* [w:] *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, red. J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lindström, Oxford.
STA: <https://www.sta.si/lokalne-volitve-2018/statistika> (23.10.2019).
- Swianiewicz P. 2014, *An empirical typology of local government systems in Eastern Europe*. „Local Government Studies”, Vol. 40 (2), DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.807807>
- The Law on Local Self-Government (1993): <http://www.parliament.am/library/Tim/slovenia.pdf> (23.11.2019).
- Total Slovenia News: <https://www.total-slovenia-news.com/politics/2615-local-elections-review-independents-remain-strongest-followed-by-sds> (12.11.2019).
- Urząd Statystyczny Republiki Słowenii (*Statistični urad Republike Slovenije*): <http://www.stat.si> (18.12.2014).
- Vlaj S. 2012, *The System of Local Self-Government in Slovenia with a Special Emphasis on the Status of the Capital City*, "Croatian and Comparative Public Administration", No. 3.
- Wiatr J. 1998, *Słowenia – przykład udanej transformacji*, Warszawa.
- Wojnicki J. 2013, *Władza sądownicza w wybranych państwach postjugosławińskich (Słowenia, Chorwacja)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 4(16).
- Zawistowska R. 2010, *Słowenia*, „Annales Universitatis Pedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” IV, red. A. K. Piasecki, Kraków.