

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Petra Pačnik

Vpliv uspešnosti črpanja evropskih sredstev na reelekcijo županov

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Petra Pačnik

Mentorica: doc. dr. Simona Kukovič

Vpliv uspešnosti črpanja evropskih sredstev na reelekcijo županov

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

ZAHVALA

Zahvaljujem se vsem, ki so mi pomagali in me spodbujali pri pisanju diplomske naloge.

Velika zahvala gre moji družini in fantu

za podporo in potrpežljivost v času študija.

Posebna zahvala pa gre moji mentorici, doc. dr. Simoni Kukovič,

ki mi je ves čas nudila strokovno pomoč.

Vpliv uspešnosti črpanja evropskih sredstev na reelekcijo županov

Z vstopom Republike Slovenije je Evropska unija postala realnost tudi za delovanje slovenskih občin, kjer se za nemoten obstoj ter samozadostnost občin kaže ogromna priložnost pri pridobivanju sredstev iz evropskih skladov (Pinterič in drugi 2008). Tudi županovanje je dolgotrajnejša funkcija, saj je povprečna doba županske funkcije več kot dva mandata (Kukovič 2015). V diplomskem delu so analizirana počrpana sredstva po posameznih občinah od leta 2007–2014 in reelekcija županov v dveh mandatih 2006–2010 in 2010–2014. Analiza se osredotoča na vidik uspešnosti črpanja evropskih sredstev na reelekcijo županov. K reelekciji županov pripomore več dejavnikov, med njimi tudi politične izkušnje, zaupanje volivcev v kandidata, politična pripadnost in senioriteta kandidata, sama pa sem preverjala ali na reelekcijo županov vpliva tudi uspešnost črpanja evropskih sredstev. Na podlagi opravljene analize in družboslovnih intervjujev sem ugotovila, da uspešno črpanje sredstev iz evropskih skladov pomembno pripomore k ponovni izvoljivosti županov. Na lokalnih volitvah trend ponovne izvoljivosti županov vedno bolj narašča, tudi črpanje evropskih sredstev je vedno bolj uspešno, vendar pa bi lahko občine počrpale še mnogo več.

Ključne besede: župan, lokalna skupnost, ponovna izvoljivost, črpanje evropskih sredstev, evropski skladi.

The impact of performance on the absorption of European funds on the re-election of Mayors

When Slovenia joined the European Union, it has become a reality for the operation of Slovenian municipalities, where the undisturbed existence and self-sufficiency of municipalities shows an enormous opportunity to obtain European funds (Pinterič and others 2008). In addition, the mayoralty is a prolonged function, since the average period of mayoralty features more than two terms (Kukovič 2015). The thesis analyses the resources absorbed by individual municipalities from 2007 to 2014 and the mayor re-election for two terms 2006 – 2010 and 2010 – 2014. The analysis focuses on the aspect of performance of absorption of European funds on the mayor re-election. To re-election of mayors contribute several factors, including political experience, the trust of voters in candidates, political affiliations and seniority of the candidate, and I am verifying whether the re-election of mayors also affects the performance of absorption of European funds or not. Based on the analysis of social interviews, I found out, that the successful absorption of European funds makes an important contribution to the restoration of mayor's eligibility. At the local elections the trend of repeated eligibility of mayors is increasing, the absorption of European funds is also increasingly successful, however the municipalities could have utilized the sources much more.

Keywords: local government, the re-election of mayors, absorption of European funds, European funds.

KAZALO

1	UVOD	7
2	METODOLOGIJA IN RAZISKOVALNO VPRAŠANJE	9
2.1	Metode in tehnike	10
2.2	Struktura diplomskega dela	10
2.3	Omejitve diplomskega dela	11
3	TEMELJNA IZHODIŠČA IN ORGANIZIRANOST OBLASTI NA OBČINSKI RAVNI	12
3.1	Lokalna samouprava	12
3.2	Občina	13
3.3	Organizacijska struktura občine	14
3.3.1	Župan	15
3.3.2	Občinski svet	16
3.3.3	Nadzorni odbor	17
4	ČRPAJNE EVROPSKIH FINANČNIH SREDSTEV	19
4.1	Kohezijska politika Evropske Unije	19
4.1.1	Strukturni skladi Evropske Unije	19
4.1.2	Kohezijski sklad Evropske Unije	21
4.1.3	Druge oblike pomoči	22
5	ABSORPCIJSKA SPOSOBNOST OBČIN	24
5.1	Slovenske občine in črpanje Evropskih sredstev	24
5.2	Težave pri črpanju Evropskih sredstev	25
6	PONOVA IZVOLJIVOST ŽUPANOV	26
6.1	Lokalna demokracija in lokalna politična participacija	26
6.2	Lokalne volitve	27
6.3	Ponovna izvoljivost županov v slovenskih občinah: analiza volilnih statistik	28
6.4	Senioriteta kandidata	29
7	ANALIZA EMPIRIČNIH PODATKOV IN INTERPRETACIJA	31
7.1	Analiza vpliva uspešnosti črpanja evropskih sredstev na reelekcijo županov	31
7.2	Dejavniki vpliva uspešnosti črpanja evropskih sredstev na reelekcijo županov	35
7.2.1	Uspešno črpanje evropskih sredstev in izvedeni projekti	35
7.2.2	Uspešno črpanje evropskih sredstev in predhodno končano delovanje župana	36
7.2.3	Uspešno črpanje evropskih sredstev in notranja organizacija uprave	37
7.2.4	Uspešno črpanje evropskih sredstev in senioriteta kandidata	38
7.2.5	Uspešno črpanje evropskih sredstev in reelekcija županov	38
8	SKLEPNE UGOTOVITVE	40

9 LITERATURA	43
PRILOGE	47
PRILOGA A: Intervju z županom Mestne občine Ljubljana, Zoranom Jankovičem.....	47
PRILOGA B: Intervju z županom občine Sežana, Davorinom Terčonom.....	49
PRILOGA C: Intervju z županom Mestne občine Kranj, Boštjanom Trilarjem	51
PRILOGA D: Intervju z županom občine Črenšovci, Antonom Tornarjem.....	52

KAZALO TABEL

Tabela 7.1: Uspešnost črpanja Evropskih sredstev in reelekcija županov.	31
---	-----------

1 UVOD

Obstaja splošno strinjanje, da je lokalna samouprava temelj moderne demokracije (Poggi 1988). Povezanost med demokracijo in lokalno oblastjo je zasnovana tudi na predpostavki, da je politična participacija pomembna še toliko bolj, ker je povezana s sosednostjo, domačnostjo. Vzpodbude za sodelovanje so močnejše na lokalni ravni, kot na nacionalni, saj so posledice na lokalni ravni bolj neposredne in vidne (Brezovšek in Kukovič 2012, 9–10). Ena bistvenih značilnosti lokalne samouprave je bližina ljudem, kar jim omogoča neposredno sodelovanje pri upravljanju. Pri upravljanju skupnih zadev, je tako na lokalni ravni večja stopnja politične participacije posameznikov (Brezovšek 2009, 12). Lokalna demokracija tako povečuje legitimnost same demokracije na državni ravni, saj je ljudem bližja, večja pa je tudi možnost vplivanja na odločitve (Vetter 2002).

V slovenskem sistemu lokalne samouprave lahko volivci predstavnika lokalne oblasti in občinski svet ponovno izbirajo vsaka štiri leta. Omejitve mandatov za funkcijo župana v slovenskem sistemu lokalne samouprave nimamo. Po Brezovšek in Kukovič (2012, 127) je župan neposredno povezan z občinskim svetom, saj je ena od vidnejših funkcij župana zastopanje in predstavljanje občine in občinskega sveta. Župan se voli neposredno po dvokrožnem večinskem sistemu, kandidirajo ga lahko politične stranke ali volivci. Mandatna doba župana traja štiri leta, volitve pa se opravijo hkrati z volitvami v občinski svet.

Eden izmed pomembnih instrumentov pri sofinanciranju projektov s področja lokalne samouprave so skladi Evropske unije. Regionalna politika Evropske unije temelji na finančni solidarnosti med državami, njen glavni cilj je zmanjševanje socialnih in gospodarskih neenakosti med različnimi regijami. Z namenom pospeševanja razvoja in zmanjševanja razlik med regijami in državami članicami Evropske unije so bili ustanovljeni strukturni skladi, s pomočjo katerih države članice Evropske unije podpirajo razvoj šibkejših regij. Financiranje projektov poteka s sodelovanjem države članice in lokalne oblasti tako, da je delovanje strukturne politike določeno kot dopolnjevanje izvajanja regionalne politike (Armstrong in Taylor 2000, 437).

S članstvom v Evropski uniji so se občinske uprave morale prilagoditi nadnacionalni organizaciji, saj je z razvojnega vidika zelo pomembno, da občinske uprave izkoristijo vse priložnosti, ki jih pomeni članstvo v Evropski uniji. Vendar se je na nove priložnosti potrebno pripraviti in jih izkoristiti, v nasprotnem primeru se lahko te izmaknejo. Mnoge občine iz

Evropske unije ne pridobijo toliko sredstev, kot bi jih lahko, vzroki pa so različni (Pinterič in drugi 2008).

Pomemben dejavnik pri županih je njihova senioriteta, ki je povezana s ponovno izvoljivostjo ter zaupanjem volivcev, da jim oddajo svoj glas ob nastopu županskih volitev. Aktualni župani imajo v slovenskem sistemu lokalne samouprave vsaka štiri leta možnost, da se znova potegujejo za funkcijo župana, ter s tem nadgradijo ali pa podaljšajo svojo politično kariero. Županske volitve so tudi priložnost za občane, da se odločijo, komu bodo izkazali zaupanje. Svoj glas lahko ponovno namenijo istemu kandidatu, ali pa se odločijo, da bodo raje izvolili novega (Haček in Kukovič 2012, 675).

Tematika vpliva uspešnosti črpanja evropskih sredstev na reelekcijo županov je aktualna predvsem zaradi naraščajoče reelekcije županov in priložnosti črpanja evropskih sredstev. Možnost, da volivci namenijo svoj glas ob županskih volitvah, ne samo zaradi dejavnikov kot so politične izkušnje kandidata, (ne)strankarstvo kandidata, senioriteta kandidata, politična pripadnost ter zaupanje volivcev, temveč tudi zaradi uspešnosti črpanja evropskih sredstev. To je lahko pomemben dejavnik, ko se volivci odločajo komu bodo namenili svoj glas. Predvidevam, da župani stremijo k čim bolj uspešnemu črpanju evropskih sredstev, saj jim lahko ob koncu mandata uspešno črpanje prinese ponovno izvoljivost, saj občani nezavedno volijo tistega kandidata, ki uspe v določenem mandatu največ prispevati k razvoju občine, s tem župan vzpostavi zadovoljstvo in zaupanje občanov. V tej smeri lahko odkrivamo mnoge možnosti raziskovanja, ena možnost je odkriti, ali dejavnik uspešnosti črpanja evropskih sredstev vpliva na reelekcijo županov. Menim, da je tematika pomembna za preučevanje z vidika, da bi se morali župani in občinska uprava bolj osredotočiti na črpanje evropskih sredstev, saj še ni v celoti izkoriščeno.

2 METODOLOGIJA IN RAZISKOVALNO VPRAŠANJE

Dejavniki, ki vplivajo na ponovno izvoljivost županov v slovenskih občinah so lahko analizirani skozi različne raziskovalne pristope. V diplomski nalogi sem se odločila, da bom preučevano tematiko vpliva uspešnosti črpanja evropskih sredstev na reelekcijo županov preučevala bolj neposredno, zato sem v svojo študijo vključila tudi župane,¹ pri katerih se je pokazala najvišja stopnja korelacije z uspešnostjo črpanja evropskih sredstev.

Osrednji cilj diplomskega dela je ugotoviti, ali uspešno črpanje evropskih sredstev pripomore k ponovni izvoljivosti županov. Morda je tudi to (pomemben) kazalnik za občane, ko se odločajo, komu bodo zaupali svoj glas. V izbranem časovnem obdobju, 2007 – 2014, sem pogledala črpanje evropskih sredstev po slovenskih občinah, ter naredila seznam od največ do najmanj porabljenih sredstev, ter primerjala ali so župani, ki so na čelu prve polovice občin z največ pridobljenimi evropskimi sredstvi, dobili ponovno zaupanje občanov in so tako bili ponovno izvoljeni. V kolikor se je pri raziskovanju pokazala korelacija med višino pridobljenimi sredstvi in ponovno izvoljivostjo županov, lahko sklepamo, da je uspešnost črpanja evropskih sredstev tudi eden izmed kazalnikov, ki pomembno pripomore k reelekciji županov. Empirični del je razdeljen na dva dela, v prvem delu je zajeta analiza statističnih podatkov o pridobljenih sredstvih iz proračuna Evropske unije, v drugem delu pa sem s pomočjo družboslovnih intervjujev analizirala dejavnike uspešnosti črpanja evropskih sredstev na reelekcijo županov. Z raziskovanjem sem v zaključku odgovorila na zastavljeno raziskovalno vprašanje, ki se glasi:

»Ali uspešno črpanje sredstev iz evropskih skladov pripomore k ponovni izvoljivosti županov?«

Zastavljeno raziskovalno vprašanje je glavno vodilo pri pisanju celotne diplomske naloge. V analizo je vključenih 211 občin, brez občine Ankarana, katere župan je na funkciji prvi mandat. Časovni okvir analize je zajemal črpanje evropskih sredstev od 2007 – 2014, ter mandata 2006–2010 in 2010–2014.

¹ Župani, ki so sodelovali pri analizi v empiričnem delu so: Janković Zoran – župan Mestne občine Ljubljana, Terčon Davorin – župan občine Sežana, Trilar Boštjan – župan Mestne občine Kranj, Tornar Anton – župan občine Črenšovci.

2.1 Metode in tehnike

V diplomskem delu so uporabljene naslednje metode in tehnike:

- pregled in interpretacija primarnih virov: to metodo sem uporabila pri pregledu in interpretaciji zakonov in drugih podzakonskih aktov z namenom, da sem preučila ureditev sistema lokalnih volitev ter položaja župana v sistemu slovenske lokalne samouprave;
- pregled in interpretacija sekundarnih virov: metodo sem uporabila za analizo že obstoječe raziskave stopnje ponovne izvoljivosti županov v slovenskih občinah in pri pridobivanju statističnih podatkov iz Ministrstva za finance o višini prejetih evropskih sredstvih po posameznih občinah;
- primerjalna analiza: primerjava statističnih podatkov o uspešnosti črpanja evropskih sredstev po različnih časovnih obdobjih, ter primerjava mandatov 2006–2010 in 2010–2014;
- deskriptivna metoda: s to metodo sem zasnovala teoretični del diplomske naloge. Opisala sem pojme, ki so v povezavi z lokalno samoupravo, črpanjem evropskih sredstev iz skladov, absorpcijsko sposobnostjo občin, ponovno izvoljivost županov ter dejavnike, ki prispevajo k ponovni izvoljivosti županov;
- poglobljen družboslovni intervju: družboslovni intervju sem opravila z župani ki imajo izrazito korelacijo med senioriteto in višino pridobljenimi evropskimi sredstvi: županom Mestne občine Ljubljana - Zoranom Jankovičem, županom občine Sežana - Davorinom Terčonom, županom občine Črenšovci - Antonom Tornarjem, ter županom Mestne občine Kranj – Trilarjem Boštjanom, kjer pa se korelacija med uspešnostjo črpanja evropskih sredstev in reelekcijo županov ni pokazala;
- longitudinalna študija: črpanje evropskih finančnih sredstev od leta 2007–2014.

2.2 Struktura diplomskega dela

Diplomsko delo je sestavljeno iz treh delov. V prvem delu diplomskega dela je opisan glavni cilj diplomskega dela, predstavljena je glavna uporabljena metodologija ter glavno raziskovalno vprašanje, v nadaljevanju so predstavljena temeljna izhodišča in organiziranost oblasti na občinski ravni. Drugi del diplomskega dela je sestavljen iz teoretičnih izhodišč avtorjev, ki so se ukvarjali s področjem ponovne izvoljivosti županov, absorpcijsko sposobnostjo občin, črpanjem sredstev iz skladov Evropske unije, ponovno izvoljivostjo županov. Zadnji, tretji del obsega analizo počrpanih sredstev iz skladov Evropske unije, ter

analizo družboslovnih intervjujev o dejavnikih, ki vplivajo na uspešno črpanje evropskih sredstev ter ponovno izvoljivost županov. Sledi zaključek, v katerem so predstavljene temeljne ugotovitve in sklepi. Ob koncu je dodan še seznam uporabljene literature in priloge.

2.3 Omejitve diplomskega dela

Pri omejitvah diplomskega dela bi rada posebej izpostavila, da je bila analiza med uspešnostjo črpanja evropskih sredstev in ponovno izvoljivostjo županov opravljena na podlagi zbiranja podatkov o pridobljenih evropskih sredstvih po občinah med leti 2007–2014, ter ponovno izvoljivostjo županov v mandatih 2006–2010 ter 2010–2014, pri izraziti senioriteti pa sem upoštevala tudi daljše obdobje. Analiza bi bila bolj natančna, če bi v empirični del vključila še volivce analiziranih občin in opravila anketni vprašalnih ter od njih izvedela ali volijo župana na podlagi uspešnega črpanja evropskih sredstev, s čimer povezujejo, da se lahko izvede več vidnih projektov v občini. Vendar zaradi pomanjkanja časa in finančnih sredstev, da bi izvedli ankete med občani po vseh 21 občinah, kjer se je pokazala največja možna korelacija med uspešnostjo črpanja evropskih sredstev in reelekcijo županov ni bilo mogoče izvesti. V analizi so bila upoštevana prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije brez sredstev državnega proračuna iz sredstev proračuna Evropske unije. Dodati bi želela tudi to, da so prve volitve v občini Ankaran potekale leta 2014, zato občina Ankaran v analizo ni bila zajeta.

3 TEMELJNA IZHODIŠČA IN ORGANIZIRANOST OBLASTI NA OBČINSKI RAVNI

V teoretičnem delu so predstavljena glavna temeljna izhodišča, ki so mi bila v pomoč pri nadaljnji analizi v empiričnem delu. Na začetku je predstavljeno poglavje o organizaciji oblasti na občinski ravni, ter črpanju evropskih finančnih sredstev. Nato sledita še poglavji o absorpcijski sposobnosti občin ter ponovni izvoljivosti županov.

3.1 Lokalna samouprava

Ključni element v političnem sistemu evropske liberalne demokracije je lokalna samouprava, ki je praktična in teoretična sestavina vseh sodobnih demokratičnih sistemov (Stoker 1991, 1). Lokalna samouprava je tista oblika vladanja, ki je najbližja državljanom. V njej pride posebej do izraza tradicija, kot pozitivna zgodovina naroda in države, ter poskuša vzpostaviti harmonijo med državljanom kot posameznikom in institucijo, na drugi strani pa tudi med lokalno skupnostjo in državo, pri tem pa je pomembno sodelovanje državljanov, odločanje o interesih in potrebah lokalnega pomena, izvrševanje javnih zadev, obseg finančne samostojnosti lokalnih enot ter večnivojska politično - upravna ureditev. Lokalna samouprava predstavlja vertikalno organizacijo oblasti in je temelj državnega sistema (Brezovšek in drugi 2014,125).

Pri opredeljevanju pojma lokalna samouprava prihaja do mnogo različnih opredelitev. Bistvenega pomena je, da lokalna samouprava predstavlja lokalno skupnost, ki ima status samouprave (Šmidovnik 1995, 27). Vendar lokalna samouprava ni zgolj institucija, ki učinkovito zagotavlja javne dobrine, temveč jo moramo videti tudi kot politično skupnost, ki zagotavlja demokratičnost na lokalni ravni in si postavlja cilje. Tako po eni strani združuje skupnost, po drugi strani pa zagotavlja javne storitve, ter izvaja in ustvarja regulativno funkcijo (Hayward 2010, 131). Lokalne skupnosti morajo biti dovolj velike, zaradi zaposlovanja primerne osebja, ter dovolj majhne, da lahko ohranijo skupnost, kjer ima posameznik občutek, da lahko uspešno vpliva na politiko te skupnosti (Humes in Harloff 1969).

Lokalna samouprava temelji po Greer in drugi (2005, 11) na treh najpomembnejših normativnih okvirih:

- demokracija: lokalno oblast opredeljuje kot priložnost za sodelovanje prebivalcev in politično platformo. Sodelovanje prebivalcev pri upravljanju spodbuja prav obstoj lokalne samouprave,

- avtonomija: gre za razmerje med stopnjo odločevalske oblasti med lokalno in centralno oblastjo. Večja moč na lokalni ravni, pomeni preprečitev koncentracije politične oblasti na centralni ravni in dovoljuje različne politične izbire v različnih lokalnih okoljih,
- učinkovitost: pri iskanju rešitev za lokalne probleme in zagotavljanju javnih služb, so lokalne oblasti učinkovitejše, ukrepe pa prilagajajo lokalnim razmeram.

Pogoj za relativno neodvisnost in samostojnost lokalne samouprave omogoča ustreznost stopnja decentralizacije. Pri urejanju skupnih zadev je na lokalni ravni pri ljudeh prisotna visoka stopnja participacije ljudi, kar predstavlja njihovo izražanje svobode in politično angažiranost (Mill 1995). Lokalna samouprava se tako izhajajoč iz utilitarizma lahko etično opredeli po načelu, da naj ima posameznik čim več svobode, ter naj čim bolj samostojno in svobodno ureja stvari, ki zadevajo le njega (Chandler 2010).

3.2 Občina

V večini držav se lokalna samouprava uresničuje v občinah in v širših lokalnih samoupravnih skupnostih (Haček 2005). Ustava Republike Slovenije v 139. členu občino opredeljuje, kot temeljno samoupravno lokalno skupnost, katera obsega naselje ali več naselij skupaj, to pa povezujejo skupni interesi prebivalcev. Občina se ustanovi po opravljenem referendumu, s katerim se ugotovijo interesi in volja prebivalcev na določenem območju. Zakon o lokalni samoupravi (2007) definira občino kot temeljno samoupravno in lokalno skupnost, ki opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni v okviru ustave (Zakon o lokalni samoupravi 2007, 1. in 2. člen). Z zakonom se tudi določi območje občine (Ustava republike Slovenije, 139. člen). Občine se med seboj razlikujejo po številu prebivalcev, številu naselij in površini. Med seboj naj bi bila posamezna naselja občin povezana s skupnimi interesi, vendar pa v občini skoraj vedno prevladuje največje naselje, po katerem se občina tudi imenuje. Navadno ima to naselje več privilegijev, finančnih sredstev, večino sredstev iz proračuna pa porabi za urejanje lokalnih zadev v največjem naselju (Vlaj 1998, 179–182).

Občina je tista raven oblasti, ki je najbližja državljanom in državljkam. Občine se odzivajo zelo raznolikemu številu prebivalstva in na najintenzivnejše gospodarske, socialne in politične težave v vsaki državi. Občine so tako odgovorne za široko paleto storitev, ki jih ponujajo. Tukaj pride do stika med javnimi uslužbenci in funkcionarji, drugimi politikami in izvoljenimi političnimi funkcionarji, zato interakcije potekajo neposredno. Poleg tega na lokalni ravni sodeluje največje število neprofitnih organizacij pri reševanju predvsem socialnih problemov

(Mouritzen in Svava 2002, 6). Delovna področja občine so v ustavi dokaj ozko opredeljena, saj pod pristojnosti občine opredeljujejo le lokalne zadeve, katere občina ureja samostojno in katere zadevajo prebivalce občine. Zadovoljevanje interesov občanov je torej najbolj splošna naloga občine. Občina je prevzela v smislu organiziranja javne naloge, ki jih je določila država (Šmidovnik 1994).

Tako ločimo po Šmidovnik (1994) naslednje občinske naloge, ki so v državni pristojnosti, vendar jih je država prenesla na občine:

- lokalne zadeve, ki jih občinam določi država in jih le te izvajajo v lastni pristojnosti,
- zadeve lokalnega pomena so izvirno naloge občine, ki jih same določijo v okviru svoje ustavne avtonomije in so v različnih občinah različne,
- prenesene naloge državne uprave, ki jih država skupaj v soglasju z občino skupaj s sredstvi prenese nanjo.

3.3 Organizacijska struktura občine

Organiziranost lokalne samouprave je v največji meri odvisna od pristojnosti občin, obsega, financiranja uprave ter sposobnosti organizacije lastnega dela (Vlaj 1998, 282). Vsaka občina pa mora biti vsaj toliko samostojna, da lahko uveljavi svojo strokovno neodvisnost. V vsaki občini je potrebno imeti skupino ljudi za opravljanje strokovnih nalog – za občinski svet, župana, nadzorni odbor in občane. Zaposleni, ki delujejo v občinski upravi morajo biti strokovnjaki za pravna, ekonomska, upravna, tehnična, gradbena in druga področja (Prašnikar 2000, 47).

Upravna organiziranost pa se od države do države razlikuje. Občinski svet na predlog župana s splošnim aktom ustanovi organe občinske uprave in določi njihovo notranjo organiziranost in delovna področja. Občinska uprava izvaja upravne naloge občine, kot so opravljanje administrativnega in strokovnega dela za potrebe občinskega sveta in dela nadzornega odbora, ter odločanje o upravnih stvareh iz občinske pristojnosti. Župan nadzira in usmerja občinsko upravo, njegovo delo pa neposredno vodi tajnik občine, ki lahko tudi nosi naziv direktorja občinske uprave. Župan tudi imenuje in razrešuje direktorja občine. Manjše občine pa lahko imajo zaradi večje racionalnosti tudi skupne občinske uprave, pri tem pa občina ne more opravljati za drugo občino vseh nalog občinske uprave, lahko pa se odločijo za enega ali več organov skupne občinske uprave. Organ skupne občinske uprave vodi predstojnik imenovan s strani županov, ki so ta organ ustanovili (Žagar 2003, 27–35).

3.3.1 Župan

Pojem župan je v 19. in prvi polovici 20. stoletja opisoval predvsem predstojnika občine ali predstavnika skupščine občine; v nekaterih državah pa predstojnika mestne uprave. V mnogih političnih sistemih, tudi pri nas se pojem župan uporablja za nosilca lokalne politične oblasti, tako predstavniške, kot tudi izvršilne funkcije (Rižnar 2002). Župan zastopa in predstavlja občino, ki odgovarja in skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta, ga sklicuje in vodi seje občinskega sveta, vendar pa nima pravice do glasovanja (Žagar 2003, 30).

Župan je po slovenski zakonodaji, poleg nadzornega odbora in občinskega sveta organ občine; je politični funkcionar, ki je izvoljen na neposrednih volitvah za mandat štirih let in je individualen organ (Brezovšek in Kukovič 2012, 125). Župan predlaga občinskemu svetu v sprejem proračun in odloke občine in zaključni proračun, druge akte iz pristojnosti občinskega sveta in skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta (Vlaj 1998, 272). Občinski funkcionarji so župan, podžupan in občinski svet, ki opravljajo svojo funkcijo nepoklicno, vendar pa se lahko župan odloči, da bo svojo funkcijo opravljal tudi poklicno (Žagar 2003, 32).

Glavne naloge in vloge župana so po Brezovšek in Kukovič (2012, 125–126) naslednje:

- zastopati in predstavljati občino;
- predstavljanje, vodenje in sklicevanje sej občinskega sveta;
- izvrševanje odločitev občinskega sveta;
- predlaganje odlokov, proračuna in drugih splošnih pravnih aktov;
- nastopanje v premoženjsko pravnih razmerjih občine;
- sklicevanje zborov občanov, stiki z javnostmi, razpisovanje lokalnih referendumov, pobude in predloge občanov;
- opravljanje prenesenih zadev.

Ena izmed najpomembnejših županovih nalog pa je biti predstojnik občinske uprave. Župan je suveren skozi celotno mandatno dobo štirih let. Ne glede na politiko občinskega sveta, lahko z upravo, ki jo vodi izvaja v občini zelo samostojno politiko. Če župan ni izvoljen iz ene od strank, ki imajo v večinskem svetu večino, pa lahko tukaj prihaja do težav (Juvan Gotovac 2000, 17).

Županov vpliv in njegova legitimnost pa nista odvisna le od količine formalne moči, ki se navezuje na položaj v strukturi, temveč tudi od načina, kako nosilec funkcije izvršuje svoja pooblastila. Gre za tako imenovano neinstitucionalizirano in institucionalizirano vedenje (Brezovšek in drugi 2014, 267). Funkcija župana pa ni združljiva s funkcijo člana občinskega

sveta, s položajem načelnika upravne enote, s članstvom v občinskem nadzornem odboru ter delom v državni upravi na delovnih mestih, ki so povezana z nadzorom dela organov občin. Praktični razlog nezdržljivosti z drugimi funkcijami pa je, da poslanska funkcija zahteva poln angažma, kar onemogoča polno zaposlitev na neki drugi funkciji, še posebej na županski (Grad 1998, 354). V statutu občine pa se opredeljujejo tudi položaj župana, dolžnosti, pravice, njegove pristojnosti, pooblastila in pravice in drugo. Že z dejstvom, da ga občani volijo neposredno pa je njegov položaj povezan z odgovornostjo do volivcev (Brezovšek in Kukovič 2012, 129).

Kandidat za funkcijo župana je lahko je državljan Republike Slovenije, ki ima volilno pravico v občini, oziroma ima stalno prebivališče v občini. Volitve županov potekajo sočasno z volitvami v občinski svet, vendar z njimi niso povezane. Mandatna doba župana se sočasno konča z mandatno dobo občinskega sveta, tudi v primeru nadomestnih volitev za župana se mandatna doba izteče istočasno z občinskim svetom. Občinski svet mandata župana ne potrjuje neposredno, temveč samo odloča o pritožbah drugih kandidatov za župana. Predčasno prenehanje mandata župana po volji občinskega sveta ali volivcev ni mogoče (Kukovič in Haček 2015, 74).

Pravni in dejanski položaj župana v slovenskem sistemu lokalne samouprave se približuje najčistejši obliki županskega sistema lokalne samouprave, v katerem je moč odločanja zbrana v izvršilnem organu. Pomembnost župana ne izhaja tolik iz njegovih pristojnosti, temveč iz tega, da je voljen neposredno, kar pomeni, da njegov mandat ni odvisen od občinskega sveta. Za izvajanje svojih nalog pa po zakonu ni odgovoren niti občinskemu svetu, niti kakšnemu drugemu organu v občini, odpoklicati ga ne morejo niti volivci. Župan je sicer dolžen izvrševati odločitve občinskega sveta, vendar pa ga k temu ni mogoče prisiliti. Zakonska neodgovornost in samostojnost mu omogočata izvrševanje nalog nadziranja in usmerjanja občinske uprave z uveljavljanjem njegove lastne volje in politike. Za takšno početje pa ga lahko kaznujejo le volivci, ki mu po prenehanju mandata štirih let ne izvolijo ponovno (Kukovič in Haček 2015, 76).

3.3.2 Občinski svet

Občinski svet je osrednji organ lokalne samouprave v občini, ki odloča o vseh zadevah v okviru dolžnosti in pravic občine, ter je predstavniško telo, ki ga volijo prebivalci občine v skladu s sodobnimi demokratičnimi standardi za obdobje štirih let na podlagi splošne volilne pravice s tajnim in neposrednim glasovanjem (Brezovšek in Kukovič 2012, 131).

V okviru svojih pristojnosti po Brezovšek in Kukovič (2012, 131) občinski svet:

- sprejema odloke, ter druge občinske akte;
- sprejema statut občine;
- plane razvoja občine, ter druge prostorske plane;
- sprejema zaključni proračun in proračun občine;
- odloča o odtujitvi in pridobitvi občinskega premoženja;
- nadzoruje delo župana, občinskega sveta in podžupana;
- k prenosu nalog z države na občine daje soglasje
- razrešuje in imenuje člane sveta za varstvo uporabnikov javnih dobrin.

Odločitve lahko občinski svet sprejema z večino opredeljenih glasov navzočih članov (Žagar 2003, 29). Občinski svet ima komisijo za mandatna vprašanja, imenovanja in volitve, lahko pa ustanovi tudi druga delovna telesa. Člani odborov in komisije so hkrati tudi člani občinskega sveta, drugi občani pa so lahko imenovani do največ polovice članov. Kot izvršni organ delovna telesa skrbijo za izvajanje odločitev občinskega sveta, katerim se prepusti posamezen del zadev iz svojih pristojnosti. Občinski odbor lahko med drugim tudi predlaga občinskemu svetu sprejem iz pristojnosti sveta, usmerja in nadzoruje delo občinske uprave, sprejema pravilnike, nadzoruje delo občinskih javnih služb in sprejema druge akte iz svoje pristojnosti (Vlaj 1998, 272). Občinski svet pa lahko ustanovi tudi svoja posvetovalna telesa. To so četrtni, vaški ali krajevni odbori, katerih člani so lahko prebivalci posameznih območij občine, ki jih lahko razrešuje in imenuje občinski svet (Žagar 2003, 30).

3.3.3 Nadzorni odbor

Občinski organ, ki nadzoruje razpolaganje s premoženjem občine se imenuje, smotrnostjo porabe proračunskih sredstev ter namenskostjo ter finančno poslovanje občine se imenuje nadzorni odbor (Vlaj 1998, 273). Državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov občine v zadevah, ki jih na občine prenese država pa opravljajo državni organi tudi nadzor nad strokovnostjo in primernostjo dela. Nad delom organov lokalnih skupnosti državni nadzor izvršujejo ministrstva in vlada (Brezovšek in Kukovič 2012, 147). Če nadzorni odbor ugotovi nepravilnosti pri poslovanju ali nepravilnosti pri poslovanju občine, mora o kršitvah obvestiti ministrstvo, ki je pristojno in Računsko sodišče Republike Slovenije. O svojih ugotovitvah nadzorni odbor sestavi poročilo s priporočili in predlogi (Žagar 2003, 31).

Nadzorni odbor je samostojen in neodvisen organ občine ki ne sme biti pod vplivom občinskega sveta ali župana. Samostojnost in neodvisnost mu dajeta pomembno vlogo, kar pa

je značilnost notranje revizije občine. Delovanje nadzornega odbora določajo naslednje pravne podlage: statut občine, poslovnih nadzornega odbora in Zakon o lokalni samoupravi. V statutu občine je podrobneje opredeljeno delovanje nadzornega odbora, le ta pa določa naloge, postopke in načine dela, oblikovanje nadzornega odbora, pravice in obveznosti občinskih organov v zvezi s predlogi in priporočili nadzornega odbora, javnost dela nadzornega odbora (Brezovšek in Kukovič 2012, 147).

4 ČRPAJJE EVROPSKIH FINANČNIH SREDSTEV

4.1 Kohezijska politika Evropske Unije

Kohezijska politika Evropske Unije se uvršča med redistributivne politike Evropske Unije. V širšem smislu se regionalna politika opredeljuje kot politika, katere glavni cilj je zmanjševanje regionalnih, ekonomskih, socialnih in razvojnih razlik na določenem teritorialnem prostoru. Njen namen je izboljšati razmere znotraj določenega teritorialnega prostora, ki ima nižjo ekonomsko rast, nižjo stopnjo bruto domačega proizvoda ali višjo stopnjo brezposelnosti (Bourne 2003, 284). Kohezijska politika pa se pogosto imenuje tudi instrument solidarnosti, vendar pa kohezijska politika ne pomeni nadomestila za regionalne politike držav članic Evropske Unije, temveč gre le za njihovo dopolnitev. Torej gre za edino redistributivno politiko, ki ima večji pomen v skoraj ekskluzivno regulativnem projektu evropske integracije (Hooghe 1996, 6).

Temeljna ideja redistributivne politike je znaten del vladnih izdatkov nameniti specifičnim namenom za porazdelitev virov od ene družbene skupine k drugi (Hix 1999, 241). Po Héritier (1999, 62) je celotna skupna kohezijska politika – ne glede na njeno redistributivno naravo – zasnovana tako, da svoj del sredstev iz evropskega proračuna, ki je namenjen regionalni politiki dobi vsaka država članica proporcionalno s kriteriji upravičenosti do skladov pomoči.

4.1.1 Strukturni skladi Evropske Unije

Strukturni skladi Evropske Unije so temeljni finančni mehanizmi razvojne politike Evropske Unije za zmanjševanje razlik med posameznimi regijami in so finančni instrument kohezijske politike Evropske Unije (Petzold in drugi 2000, 5). Predstavljajo enega izmed glavnih sredstev evropske strukturne politike.² Strukturna politika zajema razvojne aktivnosti, programe in ukrepe države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev organiziranih interesov na regionalni ravni, ki so koordinirani in sofinancirani s strani Evropske Unije ter namenjeni k doseganju razvojnih ciljev ob upoštevanju skladnosti regionalnega razvoja (Mrak 2004, 29).

Kot prvi izmed omenjenih štirih strukturnih skladov je bil leta 1958 ustanovljen Evropski socialni sklad z namenom izboljšati in povečati zaposlovanje v Evropski Uniji (Lajh 2006, 110).

Pomoč iz Evropskega socialnega sklada po Lajh (2006, 110–111) se osredotoča predvsem na pet temeljnih področij delovanja:

² Poleg strukturnih skladov so to še Kohezijski sklad, Evropska investicijska banka in drugi finančni instrumenti (Mrak 2004, 36).

- spodbujanje in razvoj aktivnih politik trga dela za boj proti brezposelnosti ter preprečevanje dolgotrajne brezposelnosti, ter lažjo ponovno vključitev tistih, ki so dolgotrajno brezposelni v trg dela;
- izboljševanje in spodbujanje poklicnega usposabljanja; svetovanja in izobraževanja, še posebej v okvirih politike vseživljenjskega učenja;
- enak dostop do trga dela za vse, še posebej za tiste, ki jim grozi socialna izključenost;
- zmanjšanje horizontalne in vertikalne segregacije glede na spol na trgu dela, ter izboljšanje dostopa in udeležbe žensk na trgu dela.

Sredstva iz Evropskega socialnega sklada so v prvi vrsti namenjena trem kategorijam prebivalstva v Evropski Uniji: tistim, ki so dolgoročno brezposelni, mladim, ki prvič vstopajo na trg delovne sile ter tistim, ki potrebujejo dodatno usposabljanje ali pomoč pri samozaposlovanju (Lajh 2006, 111). Temeljni cilj Evropskega socialnega sklada je torej pomoč državam članicam Evropske Unije, da usposobijo zaposlene in brezposelne in razvijajo trg dela. Država članice lahko same odločajo o prednostnih področjih v katera bodo namenjala finančna sredstva, vendar pa morajo upoštevati strokovnost in uresničevanje načela enakih možnosti (Mrak 2004, 40).

Kot drugi strukturni sklad Evropske skupnosti pa je bil leta 1962 ustanovljen Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (Bache 1998, 34). Sklad je sestavljen iz dveh delov, jamstvenega in usmerjevalnega sklada. Prvi je namenjen financiranju tržno – cenovne politike, ki prejema največji del sredstev iz evropske blagajne. Jamstveni sklad najbolje pokriva stroške, ki so povezani z izvajanjem tržnih redov, ter usmerja in nadzira delovanje strukturnih in razvojnih programov v okviru kmetijske politike (Mrak 2004, 40). Jamstveni sklad se tako navezuje na skupno kmetijsko politiko in pokriva tudi razvoj podeželskih območij v obliki kmetijsko – okoljskih programov, upokojitvenih shem (Lajh 2006, 112). Na drugi strani pa je usmerjevalni del Evropskega kmetijskega in usmerjevalnega sklada namenjen financiranju tistih strukturnih in razvojnih programov v okviru kmetijstva, ki ga ne pokriva jamstveni sklad. Usmerjevalni del po Lajh (2006, 112) zasleduje predvsem:

- krepitev in reorganizacijo kmetijstva;
- zagotovitev preoblikovanja kmetijske proizvodnje in razvoja gozdarstva
- zagotovitev primerne življenjskega standarda kmetovalcev;
- zagotavljanje pomoči pri razvoju struktur za zaščito okolja in podeželja.

Prav posebno mesto pa ima v razvoju kohezijske politike Evropske Unije Evropski sklad za regionalni razvoj, ki je bil ustanovljen leta 1975, s tem pa se je začela tudi prava skupna kohezijska politika. Temeljni namen Evropskega sklada za regionalni razvoj je spodbuditev socialne in ekonomske kohezije z glavnim ciljem odpravljanja regionalnih neravnovesij ter sodelovanjem pri razvoju in preobrazbi regij (Lajh 2006, 113).

Glavna področja financiranja so po Lajh (2006, 113) naslednja:

- naložbe v infrastrukturo;
- donosne naložbe, ki omogočajo ohranjanje in ustvarjanje trajnih delovnih mest;
- spodbuditev in podpora lokalnega razvoja ter zaposlovalne pobude in dejavnosti malih ter srednje velikih podjetij;
- ukrepi tehnične pomoči za vlaganja v izobraževanje in zdravstvo, ki sta pomembna za strukturo in prilagajanje regij.

Evropski sklad za regionalni razvoj je bistven za pobude Skupnosti za čezmejno, medregijsko in transnacionalno sodelovanje, katerega namen je spodbuditi skladen, trajnostni in uravnotežen razvoj celotnega ozemlja Evropske Unije (INTERREG) in tudi izvajanje pobude Skupnosti za socialno in gospodarsko prenavo mest in urbanih sosesk v krizi, katerega namen je spodbuditi trajnostni razvoj mest (URBAN) (Lajh 2006, 113).

Zadnji strukturni sklad pa je bil ustanovljen Finančni instrument za usmerjanje ribištva, leta 1993 je postal samostojni instrument za ribištvo in ribogojstvo in ima veliko vlogo pri subvencioniranju ribiškega sektorja.

Finančni instrument za usmerjanje ribištva po Lajh (2006, 113) pokriva naslednje naloge:

- doseganje trajnostnega ravnotežja med ribolovnimi viri in izkoriščanju teh;
- krepitev konkurenčnosti gospodarskih struktur
- revitalizacija območij, ki so odvisna od ribogojstva in ribištva.

4.1.2 Kohezijski sklad Evropske Unije

Kohezijski sklad Evropske Unije je bil ustanovljen leta 1994 na podlagi Maastrichtske pogodbe. Bil je ustanovljen španske vlade za namenom kot dopolnilo strukturnemu skladu k zmanjševanju vedno večjih regionalnih razlik. Prispeval naj bi h krepitvi ekonomske, socialne kohezije v najmanj razvitih državah članicah Evropske Unije (Bache 1998, 88–90).

S sofinanciranjem s področja prometne infrastrukture in okolja kohezijski sklad prispeva h krepitvi socialne in ekonomske kohezije v tistih državah članicah, kateri bruto domači proizvod per capita je manjši od 90 % povprečja Evropske Unije.

Pri tem je največji delež finančne pomoči iz kohezijskega sklada namenjena na naslednja področja (Lajh 2006, 114):

- okoljevarstvene projekte in projekte, ki podpirajo politiko okolja
- projekte s področja transportne infrastrukture
- preliminarne študije
- tehnična podpora projektov in analiza stroškov.

Pomembno je poudariti, da se na primeru kohezijskega sklada financirajo projekti in ne programi ter neposredno sofinancira konkretne projekte na javnopolitičnih področjih prometa in okolja. Kohezijski sklad je tako namenjen najmanj razvitim državam članicam in ne regijam (Bache 1998, 90).

4.1.3 Druge oblike pomoči

Poleg strukturnih skladov Evropske Unije pa jih dopolnjujejo tudi nekatere druge oblike pomoči. Med temi so ene pomembnejših pobude Skupnosti, ki jih lahko obravnavamo kot del strukturnih skladov, saj so nekatere pobude sofinancirane s strani posameznih strukturnih skladov. Pobude Skupnosti sestavljajo posebni programi, katerih glavni namen je reševanje problemov s stališča Evropske Unije, vendar pa jih države članice v svojih razvojnih programih ne zasledujejo (Mrak 2004, 53).

Pobude skupnosti zajemajo naslednja področja:

- socialno in gospodarsko prenavo mest in urbanih sosesk in je financiran s strani Evropskega sklada za regionalni razvoj (URBAN);
- medregionalno, čezmejno in transnacionalno sodelovanje ter spodbujanje trajnostnega razvoja celotne Evropske Unije, financira se iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (INTERREG);
- pobuda, ki je financirana s strani Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada za razvoj lokalnih pobud na podeželju (LEADER);
- s strani Evropskega socialnega sklada pa je financirano spodbujanje novih metod zoper diskriminacijo in neenakost v zvezi s trgom dela (EQUAL) (Lajh 2006, 115).

Evropska Komisija za vsako pobudo Skupnosti določi smernice, ki opisujejo cilje, ustrezne metode izvajanja ter področje rabe. Odgovornost za implementacijo pobud Skupnosti nosijo predvsem v oblasti v državah članicah, njihovo izvajanje poteka decentralizirano (Petzold in drugi 2001, 49).

5 ABSORPCIJSKA SPOSOBNOST OBČIN

5.1 Slovenske občine in črpanje Evropskih sredstev

Z vstopom Republike Slovenije je evropska Unija postala realnost tudi za delovanje slovenskih občin, vendar pa v Republiki Sloveniji še vedno obstaja manjši delež občin, ki so finančno samozadostne in za svoje delovanje in obstoj ne potrebujejo državne pomoči. To se posebno odraža v financiranju občin, ker bi lahko mnogo bolj izkoristile priložnost za pridobivanje evropskih finančnih sredstev iz različnih evropskih skladov z namenom financirati lokalne projekte. Vendar pa se slovenske občine veliko raje zanašajo na državo, kot pa na črpanje evropskih sredstev, saj je po mnenju občin država poskrbela za nemoten priliv tako državnih in sredstev iz Evropske Unije, na občinske račune (Pinterič in drugi 2008, 71–72).

Leta 2003 je samo 11 % občin menilo, da so zelo dobro pripravljene na vstop Slovenije v Evropsko Unijo, s tem pa na črpanje Evropskih finančnih sredstev. Države članice, ki so vstopile v Evropsko Unijo pred 1. majem 2004 so globoko pod povprečjem pri črpanju evropskih sredstev, najbolj prav v osrednjeslovenski regiji, ki je ocenila svojo pripravljenost na črpanje sredstev s slabo, kar je v nasprotnem stanju z razvitostjo regije. Direktorji občinskih uprav so izrazili nezadovoljstvo, da bi bilo potrebno veliko investirati v znanje ter pripravljenost občinskih uprav, da bi zmogle v čim večji meri izkoriščati ugodnosti, ki jih prinaša članstvo v Evropski Uniji. Tako lahko zasledimo linearno povezavo med tem, kako je država poskrbela za usposabljanje občinskih uprav za sprejemanje evropskih izzivov, za dejansko nepripravljenost pa vidijo težavo v nezadostni pomoči države, kot rezultat pa se pojavi neuspešno črpanje evropskih sredstev. Pri promociji delovanja Evropske Unije je država pomemben akter, od katerega lokalne oblasti pričakujejo veliko podporo za čim bolj uspešno sodelovanje z Evropsko Unijo (Pinterič in drugi 2008, 72–73).

Država bi morala pri pripravi občinskih uprav svojo nalogo jemati resno, saj je uspešnost slovenskih občin v skupnem evropskem prostoru tudi državna korist zaradi evropskih sredstev, ki razbremenjujejo državni proračun. Zaznati pa je tudi močno linearno povezavo med sodelovanjem na projektih Evropske unije in oceno lastne usposobljenosti za delovanje v okviru Evropske Unije. Predvsem tiste občine, ki imajo izkušnje s sodelovanjem v evropskih projektih se bolj zavedajo dejanskega vpliva, ki ga ima Evropska Unija na lokalno raven. Sodelovanje na projektih in število prijav pa je močno povezano s številom zaposlenih v občinski upravi. Iz tega sledi, da se bodo večje občinske uprave večkrat prijavele na razpise in v večji meri sodelovale v Evropskih projektih. Med glavne vzroke za to lahko prištevamo

ustrezno specializiran in kvalificiran strokovni kader. Slovenskim občinam bi v veliki meri pri pridobivanju sredstev iz evropski skladov pomagala konkretna, specialistična in osebna znanja s področij procesa prijave na evropske projekte, podrobnejše poznavanje evropskega pravnega reda in zakonodaje (Pinterič in drugi 2008, 74–76).

Veliko občin si prizadeva za pridobitev evropskih sredstev in se prijavlja na projekte Evropske Unije, kar pa je spodbudno, vendar pa majhna količina pridobljenih sredstev kaže na to, da občine slabo pripravljajo predloge projektov, kar je po vsej verjetnosti povezano s pomanjkanjem strokovnih znanj za vsebinsko in tehnično pripravo določenega projekta ter odnosom države, ki ne poskrbi z zadostno pomočjo s strokovnim izobraževanjem, ter daje samo splošna navodila, skozi katere pa se je težko pripraviti na Evropske projekte. Vendar pa je v regijah, v katerih so občine bolj pogosto sodelovale v Evropskih projektih, bolj zavedajo vpliva in sprememb, ki jih je vstop v Evropsko Unijo prinesel s seboj (Pinterič in drugi 2008, 78–79).

5.2 Težave pri črpanju Evropskih sredstev

V Republiki Sloveniji so težave pri pridobivanju evropskih sredstev še vedno prisotne, kar pomeni oviro za nemoten razvoj in učinkovito ter kvalitetno opravljanje zadanih nalog. Po ugotovitvah raziskave Economist Intelligence Unit (EIU) iz marca 2005 je bila Slovenija na spodnjem povprečju pri črpanju Evropskih sredstev iz strukturnih skladov. Sloveniji je bilo takrat dodeljenih 456 milijonov evrov, za primerjavo je takrat Slovaška prejela kar štirikrat več evropskih finančnih sredstev – 1,76 milijarde evrov, Litva in Latvija pa 1,54 milijarde evrov (Pinterič in drugi 2008, 80).

6 PONOVA IZVOLJIVOST ŽUPANOV

6.1 Lokalna demokracija in lokalna politična participacija

Lokalna demokracija prinaša možnost, da državljani uresničujejo svojo svobodo in izražajo svojo lokalno identiteto na način, ki je do višjih ravni oblasti drugačen, hkrati pa se z njimi dopolnjuje. Tako naj bi bile lokalne politične institucije bližje državljanom, kot pa nacionalne oblasti (Mill 1991). Poznamo pa tudi argumente za obstoj lokalne demokracije z vidika demokratične teorije. Ti argumenti pa so: politična svoboda, politično izobraževanje ter odzivnost na lokalne potrebe ljudi z zagotovitvijo ustrezne izbire (Hambleton 1988, 137). Demokratični procesi zagotavljajo, da so prisotni različni interesi, ki so predstavljeni v lokalnem odločanju. Hkrati pa se na podlagi lokalne demokracije razvija tudi demokratična kultura, ki je potrebna za demokratično participacijo v politični skupnosti (Phillips 1996). Ena od pomembnih ureditev demokratične družbe je večnivojska oblast, ki daje poudarek tudi lokalni ravni. Takšen razvoj demokracije je na lokalni ravni opredeljen s tremi argumenti:

- predstavlja odprto osnovo za angažiranost v politiki,
- omogoča razvoj empatije, socialnega kapitala in zaupanja,
- je realen in realističen odgovor na kompleksnost sedanje družbe (Stoker 2004, 175).

Pojem politična participacija pomeni udeležbo v procesu oblikovanja javnih politik, s tem pa izbiro političnih voditeljev. Politično participacijo je tako mogoče opredeliti prostovoljno osebno sodelovanje, ki zadeva politično odločanje (Brezovšek in Kukovič 2012, 14). Participacija predstavlja možnost, da posameznik vpliva na odločitve, gradi skupno zavest ter oblikuje vrednost solidarnosti. Participacija omogoča večje zadovoljstvo z demokracijo, večje zaupanje v demokratični sistem ter boljše razumevanje mehanizmov demokracije (Brezovšek 2009, 47). Vendar pa stopnja participacije ni odvisna samo od oblasti, ampak tudi od ravnanja prebivalcev na lokalni ravni, ki imajo možnost participacije na zelo različne načine (Lavtar 2007). Lokalna demokracija je v svojem bistvu tako kooperativna, kot koordinativna demokracija (Brezovšek 2009, 14). Lokalna politična skupnost je tudi prostor za demokratično reševanje konfliktov med različnimi vrednotami in pogledi: lokalna demokracija vključuje kolektivno odločanje in je sredstvo za povezovanje med državljani ter pomoč pri koordinaciji. Lokalna demokracija ima tako veliko večjo vlogo kot zgolj lokalna samouprava. V predstavniški in participativni obliki je tako lokalna demokracija bistvena značilnost širše demokratične politične skupnosti. Svetniki, ki so izvoljeni predstavniki lokalne oblasti prakticirajo in razvijajo demokratične veščine in so izpostavljeni odgovornosti do državljanov. Hkrati je odgovornost in odzivnost lokalnih predstavnikov izzvana in

dopolnjena z veliko možnostjo participacije državljanov, ki jih nudijo lokalne institucije. Lokalno demokracijo je torej potrebno obravnavati kot temeljno razsežnost širše participativne demokracije, kar ima pomembno veljavo na lokalno avtonomijo in razumevanje le te (Bezovšek in Kukovič 2012, 25).

6.2 Lokalne volitve

Prebivalci občine morajo imeti možnost neposrednega vpliva na sprejemanje odločitev v organih. Občani se lahko odločajo na referendumih, neposrednih volitvah organov občine, zborih občanov, ter državljanskimi pobudami itd. (Vlaj 1998, 32). Občani lahko sodelujejo tudi posredno preko lokalnih predstavniških organov (občinski svet, sveti krajevnih skupnosti, četrtni sveti). Statut posamezne občine lahko določi, da občina nima svetov ožjih delov občine. V takšnih primerih lahko občinski svet ustanovi vaške, četrtne ali krajevne odbore, kot posvetovalna telesa občinskega sveta, katerih člane imenuje občinski svet (Pinterič in drugi 2008, 38).

V naši ureditvi lokalne samouprave sta neposredno voljena občinska organa župan ter občinski svet. Župani in člani svetov se volijo na podlagi splošne in enake volilne pravice na neposrednih in svobodnih volitvah s tajnim glasovanjem za mandatno obdobje štirih let. Za župana in člana občinskega sveta je lahko izvoljen državljan Republike Slovenije, ki je dopolnil 18 let in mu ni bila odvzeta poslovna sposobnost (Žagar 2003, 28). Vsak občan, ki ima volilno pravico pri volitvah v občinski svet ima pravico voliti in biti voljen. Župana lahko kandidirajo volivci in politične stranke. Za župana je izvoljen kandidat, ki na volitvah dobi večino oddanih glasov volivcev. Župan se torej voli neposredno po dvokrožnem večinskem sistemu, kar pomeni, če nihče od kandidatov ne dobi večine v prvem krogu, se opravi drugi krog volitev med kandidatoma, ki sta dobila v prvem krogu največ glasov (Kukovič 2015, 121).

Hkrati z županskimi volitvami nastopajo tudi volitve v občinski svet, vendar sistemsko z njimi niso povezane. Mandatna doba župana se praviloma začne in konča v istem času kot mandatna doba občinskega sveta. Tudi, ko je iz različnih razlogov potrebno izvesti nadomestne volitve za župana se občinskemu svetu izteče mandatna doba. Občinski svet mandata župana ne potrjuje neposredno, temveč samo odloča o pritožbah drugih kandidatov za župana; na zahtevo oziroma po volji volivcev ali občinskega sveta predčasno prenehanje mandata župana ni mogoče. Župana se lahko predčasno razreši, če ne izvršuje odločb ustavnega sodišča ali pravomočnih odločb sodišča, ki je pristojen za upravne spore, ki mu nalagajo z zakonom in ustavo skladno ravnanje (Kukovič 2015, 121–122).

Za občinske svetnike je sistem volitev odvisen od števila svetnikov v posamezni občini. V kolikor je v občinskem svetu manj kot 12 članov, se člani občinskega sveta volijo po večinskem načelu, v nasprotnem primeru v kolikor šteje več kot 12 članov se člani občinskega sveta volijo po proporcionalnem sistemu. Občinski svet lahko šteje od 7 do 45 članov. V kolikor ima občinski svet 7 svetnikov se vsi v občini volijo kot v celoviti volilni enoti, v nasprotnem primeru pa se oblikujejo volilne enote, pri čemer se meje volilnih enot upoštevajo tako, da se posameznega občinskega svetnika izvoli na približno enako število prebivalcev (Pinterič 2008, 39).

6.3 Ponovna izvoljivost županov v slovenskih občinah: analiza volilnih statistik

Aktualni župani imajo v slovenskem sistemu lokalne samouprave vsaka širi leta možnost, da se potegujejo za zasedbo ključne izvršilne funkcije v občini in s tem nadgradijo ali pa podaljšajo svojo kariero. Na drugi strani pa so županske volitve hkrati priložnost za občane, da sprejmejo odločitev o tem, ali bodo svojim predstavnikom ponovno naklonili zaupanje, ter posredno izkazali zaupanje nad dobrim delom predstavnika, ali pa bodo svoj glas raje namenili komu drugemu (Haček in Kukovič 2012, 675).

V analizi volilnih statistik reelekcije županov je na lokalnih volitvah leta 1998 ponovno kandidiralo kar 90,5 % županov iz preteklega mandata (1994–1998). Leta 2002–2006, ko so potekale naslednje lokalne volitve pa je odstotek ponovnih kandidatur bil nekoliko nižji (87,5 % in 84,5 %). Na lokalnih volitvah leta 2006–2010 pa je spet narasel na 85,2 %, vendar pa je število občin iz leta v četo počasi naraščalo (s 147 v letu 1994, v letu 2010, 210 občin). V primerjavi med županskimi volitvami leta 1998 do leta 2000 se je odstotek ponovno izvoljenih županov v prvem krogu najprej povečal (v letu 1998 na 80 %, v letu 2002 na 86 %), nato pa nekoliko zmanjšal (v letu 2006 na 74,8 %, v letu 2010 na 82,4 %) (Haček in Kukovič 2012, 675–676). Zaključimo lahko, da stopnja volilnega uspeha ponovno izvoljenih županov raste z vsakimi naslednjimi volitvami (leta 1998 je bila 77,4 %, leta 2014 pa 84,2 %) (Kukovič in drugi 2015, 701).

Tudi odstotek županov, ki niso imeli protikandidata in pomeni samodejno izvolitev na volitvah leta 2010 zvišal. Kandidate za župan lahko predlagajo politične stranke ali skupine volivcev – nestranski kandidati. Odstotek ponovno izvoljenih županov, ki so kandidirali s pomočjo vsaj ene politične stranke od županskih volitev leta 1998 počasi upada (v letu 1998 - 74,8 % in v letu 2010 - 64,9 %), na drugi strani pa število ponovno izvoljenih županov, ki so

kandidirali s podporo skupine volivcev narašča (leta 2010 – 35,1 %). Na petih županskih volitvah, ki so potekale leta 2014 je očitno, da je odstotek ponovno izvoljenih županov narastel. Podatki kažejo, da je odstotek ponovno izvoljenih županov katerih kandidatura je bila predlagana od vsaj ene politične stranke upadla. Leta 1998 je bila 74,8 %, leta 2014 pa je upadla na 48,3 %, medtem, ko je odstotek kandidatov, ki so bili predlagani od skupine volivcev počasi, ampak enakomerno rastla. Najvišji odstotek je bil na zadnjih županskih volitvah – 51,7 % (Kukovič in drugi 2015, 701).

Od leta 1998–2010 pa se 99 županov ni odločilo vložiti ponovne kandidature, od tega se je 46,5 % županov ni odločilo vložiti ponovne kandidature, ker so se upokojili tekom svojega mandata, ali pa so župansko funkcijo opravljali kot upokojenci. Na drugo delovno mesto jih je po prenehanju funkcije županovanja odšlo 34,4 %, zaradi osebnih odločitev se je ponovni kandidaturi odreklo 13,1 %, 6,1 % županov pa jih je v času opravljanja županske funkcije umrlo (Haček in Kukovič 2012, 677).

Karierni politiki, ki opravljajo določeno politično funkcijo daljše časovno obdobje izognejo uvajalnemu učnemu obdobju, saj so v prejšnjih mandatih že osvojili potrebna znanja za opravljanje dela, tudi narava dela funkcije jim je poznana, tako da lahko nadaljujejo delo. Njihova politična kariera je odvisna predvsem od volivcev, ki s svojimi glasovi obdržijo ali pa ne obdržijo političnega funkcionarja na položaju, zato skušajo politiki zadovoljiti volilno bazo in s tem nadaljevati svojo kariero. Statistični podatki so pokazali, da se je na vsakih županskih volitvah od leta 1998 naprej odločilo ponovno kandidirati med 80 % in 90 % županov, kar pokaže visok motiv županov, da si želijo ostati in opravljati to funkcijo ter si graditi kariero. V Sloveniji je tako naklonjenost reelekciji županov močno naklonjena. Volilna uspešnost ponovno izvoljenim županom se z vsakimi županskimi volitvami povečuje, na lokalnih volitvah leta 2010 je bila že 82,7 %. To kaže, da je velika večina slovenskih volivcev z delom župana zadovoljna v tolikšni meri, da mu omogočijo vodenje občine tudi v naslednjem mandatu. Tudi župani sami menijo, da je učinkovitost njihovega dela in zaupanje volivcev v njihovo delo, ki ga opravljajo, eden izmed tistih ključnih elementov, ki jim omogoča, da so ponovno izvoljeni. Po drugi strani pa je ravno nedokončano delo pri različnih investicijah in projektih tisti motiv županov, da se odločijo za ponovno vložitev kandidature (Haček in Kukovič 2012, 679).

6.4 Senioriteta kandidata

Senioriteta, oziroma dolžina opravljanja županske funkcije je predstavljena v statistični analizi o županih slovenskih občin. V Sloveniji aktualnemu županu v 97-ih občinah teče že

tretji zaporedni mandat. Od leta 1994 imajo v 11-ih občinah istega župana, kar pomeni, da tem županom teče že šesti mandat. Vse od začetka ustanovitve občine pa ima istega župana kar 36 občin. Po enem mandatu premora na lokalnih volitvah leta 2014 je bil župan spet izvoljen na župansko funkcijo v štirih občinah. Izmed trenutnih 212 občin pa ne obstaja nobena občina, v kateri bi na vsakih volitvah zmagal drug kandidat, torej je v vseh slovenskih občinah župan svoj mandat vsaj enkrat ponovil. Slovenski župani so torej na splošno kar močno naklonjeni ponovni kandidaturi, na drugi strani pa volivci raje volijo že poznanega, kakor pa nepoznanega kandidata. S tem se potrjuje tudi dejstvo, da volilna uspešnost ponovno izvoljenih kandidatov narašča z vsakimi županskimi volitvami. Hkrati pa je med ponovno izvoljenimi župani vedno večji delež takšnih, ki so predlagani s strani skupine volivcev, ter medno manjši delež tistih, ki kandidirajo s podporo vsaj ene politične stranke. V slovenskih občinah je v zadnjih letih močno narasel delež nestranskih županov (Brezovšek in drugi 2014, 273–274). Župani tako dojemajo županovanje kot dolgotrajno funkcijo, a je povprečna doba opravljanja županske funkcije 8,62 let, kar pomeni nekoliko več, kot dva mandata. Pri tem pa je opaziti, da imajo župani manjših občin še nekoliko višjo senioriteto (9 let), pri večjih občinah pa je ta malenkost nižja (7,5 let). Pri tem pa 98,2 % županov župansko funkcijo opravljajo brez prekinitev (Kukovič 2015, 135).

7 ANALIZA EMPIRIČNIH PODATKOV IN INTERPRETACIJA

7.1 Analiza vpliva uspešnosti črpanja evropskih sredstev na reelekcijo županov

V prvem delu analize sem se ukvarjala z vplivom uspešnosti črpanja evropskih sredstev na reelekcijo županov s pomočjo statističnih podatkov o pridobljenih sredstev iz proračuna evropske Unije ter primerjavo volitev. V analizo je bilo vključenih 211 občin. Na podlagi prejetih sredstev iz proračuna Evropske Unije sem za vsako občino posebej seštela vsa pridobljena sredstva, ter občine razvrstila na podlagi uspešnega črpanja evropskih sredstev od leta 2007–2014. Tako sem dobila seznam občin, od tistih, ki so najbolj uspešno črpale sredstva iz proračuna Evropske unije, do tistih, ki so počrpale najmanj. Za vsako leto sem izbrala vzorec 15 občin, ki so bile pri črpanju najbolj uspešne, ter na koncu dobila vzorec 30 najbolj uspešnih občin od leta 2007–2014, ter primerjala, ali so imele občine, ki so najbolj uspešno črpale evropska sredstva izrazito korelacijo s ponovno izvoljivostjo županov. Pri ponovni izvoljivosti županov sem si pomagala z analizo reelekcije županov slovenskih občin: primerjava volitev 1998–2014 (glej Kukovič 1998; 2002; 2006; 2010; 2014).

Tabela 7.1: Uspešnost črpanja Evropskih sredstev in reelekcija županov

Občine, ki so najuspešneje črpale evropska sredstva³	Župan⁴	Višina prejetih sredstev iz Evropske unije⁵	Senioriteta kandidata⁶	Korelacija⁷
Črenšovci	Tornar Anton	2.647.851,39 EUR	(1994–2016) – 6 mandatov	DA
Ljubljana	Zoran Jankovič	2.478.228,21	(2006–2016) – 3	DA

³ V analizo je bilo zajetih 211 občin, brez občine Ankarani v kateri župan Strmičnik Gregor opravlja funkcijo župana prvi mandat.

⁴ Aktualni župani, ki so opravljali funkcijo županovanja v času mandatov 2006–2010, 2010–2014 ali dlje, ter so svoj mandat ponovili.

⁵ Prejeta sredstva iz proračuna za Evropsko unijo za strukturno politiko – iz proračuna Evropske unije iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in Evropskega socialnega sklada ter prejeta sredstva od drugih Evropskih institucij od leta 2007 do 2014, za leti 2015 in 2016 Ministrstvo za finance na primerljiv način podatke ni spremljalo.

⁶ Pri senioriteti kandidata je za analizo relevantno obdobje mandatov 2006 – 2010 in 2010 – 2014. Obdobje je bilo izbrano zaradi leta 2004, ko je Slovenija vstopila v Evropsko unijo in začela pridobivati evropska sredstva. Leta 2014 ponovno potekajo lokalne volitve, vendar se mandat županovanja 4 let še ni zaključil, tako da ponovno izvoljivost županov od zadnjih volitev 2014 nisem spremljala. V kolikor ima župan senioriteto daljšo od izbranega mandatnega obdobja 2006 – 2010 in 2010 – 2014 se upošteva tudi ta, saj še bolj kaže na naraščajoč trend ponovne izvoljivosti županov.

⁷ Korelacija med uspešnostjo črpanja evropskih sredstev na reelekcijo županov, glede na ponovitvijo mandata in višino uspešno pridobljenih evropskih sredstev.

Občine, ki so najuspešneje črpale evropska sredstva³	Župan⁴	Višina prejetih sredstev iz Evropske unije⁵	Senioriteta kandidata⁶	Korelacija⁷
		EUR	mandati	
Koper	Popovič Boris	2.098.816,84 EUR	(2002–2016) – 4 mandati	DA
Ptuj	Čelan Štefan	1.873.476,16 EUR	(2002–2014) – 3 mandati	DA
Bovec	Krivec Danijel	1.816.173,97 EUR	(2002–2014) – 3 mandati	DA
Sežana	Terčon Davorin	968.260,24 EUR	Terčon Davorin (2006–2016) – 3 mandati	DA
Velenje	Meh Srečko in Kontič Bojan	895.474,49 EUR	(2006–2010) / (2010–2016)	NE
Maribor	Kangler Franc	794.232,44 EUR	Kangler Franc (2006–2014) – 2 mandata	DA
Nova Gorica	Bruč Mirko in Arčon Matej	730.992,11 EUR	(2006–2010) / (2010–2014)	NE
Podlehnik	Maučič Marko	730.116,66 EUR	(2006–2016) – 3 mandati	DA
Kočevje	Veber Janko in Vladimir Prebilič	720.843,00 EUR	(2006–2010) / (2010–2016)	NE
Brežice	Molan Ivan	581.585,45 EUR	(2006–2016) – 3 mandati	DA
Kranj	Perne Damijan in Bogataj Mohor	416.069,63 EUR	(2006–2010) / (2010–2014)	NE
Zagorje ob Savi	Švagan Matjaž	379.832,85 EUR	(1994–2016) – 6 mandatov	DA
Ormož	Sok Alojz	186.124,23 EUR	(2006–2016) – 3 mandati	DA

Občine, ki so najuspešneje črpale evropska sredstva³	Župan⁴	Višina prejetih sredstev iz Evropske unije⁵	Senioriteta kandidata⁶	Korelacija⁷
Miren – Kostanjevica	Maurišič Zlatko Martin	183.235,62 EUR	(1994–2014) – 5 mandatov	DA
Ajdovščina	Poljšak Marjan	168.495,28 EUR	(2002–2014) – 3 mandati	DA
Krško	Bogovič Franc	164.019,60 EUR	(1998–2014) – 4 mandati	DA
Hrpelje – Kozina	Benčič Midre Zvonimir	127.120,00 EUR	(2006–2014) – 2 mandata	DA
Pesnica	Senekovič Venčeslav	100.000,00 EUR	(1998–2016) – 5 mandatov	DA
Celje	Šrot Bojan	81.378,12 EUR	(1998–2002) – 5 mandatov	DA
Črnomelj	Fabjan Andrej, Čemas Stjepanovi Mojca	73.156,00 EUR	(1994–2010) / (2010–2016)	NE
Kamnik	Smolnikar Tone, Parec Marjan	64.667,83 EUR	(1994–2010) / (2010–2016)	NE
Ljutomer	Jurša Franc, Karba Olga	64.008,00 EUR	(2006–2010) / (2010–2016)	NE
Dornava	Ježelkovič Rajko	61.094,00 EUR	(2006–2016) – 3 mandati	DA
Idrija	Sever Bojan	48.355,00 EUR	(2006–2016) – 3 mandati	DA
Ig	Cimperman Janez	28.521,47 EUR	(2002–2016) – 4 mandati	DA
Slovenska Bistrica	Majcen Irena, Žagar Ivan	16.430,68 EUR	(2006–2010) / (2010–2016)	NE
Beltinci	Kerman Milan /	5.583,00 EUR	(2002–2010) /	NE

Občine, ki so najuspešneje črpale evropska sredstva³	Župan⁴	Višina prejetih sredstev iz Evropske unije⁵	Senioriteta kandidata⁶	Korelacija⁷
	Gomboši Matej		(2010–2014)	
Novo Mesto	Muhičič Alojzij	11.842,00 EUR	(2006–2014) – 2 mandata	DA

Vir podatkov: Ministrstvo za finance (2016) in Kukovič (2012).

Tabela 7.1 nam omogoča vpogled v uspešnost črpanja evropskih sredstev po posameznih občinah in reelekcijo županov. Analiza je tudi retrospektivne narave, saj sem se pri mandatih županov vrnila tudi na prejšnja leta, v kolikor župan opravlja župansko funkcijo dlje od mandatov 2006–2014. Pri tem sem analizirala absolutne zneske iz prejetih sredstev in proračuna Evropske unije, ki pa so različni deleži proračunov analiziranih občin, saj se le ti med občinami precej razlikujejo. Največ evropskih sredstev iz proračuna evropske unije za strukturno politiko od leta 2007–2014 je počrpala občina Črenšovci (2.647.851,39 EUR), sledijo ji občina Ljubljana (2.478.228,21 EUR), Koper (2.098.816,84 EUR), Ptuj (1.873.476,16 EUR), Bovec (1.816.173,97 EUR) in Sežana (968.260,24 EUR). Izmed vseh 211 analiziranih občin sem dobila vzorec 30 občin, ki so uspešno počrpale največ evropskih sredstev iz proračuna Evropske unije. Pokazala se je tudi izrazita korelacija med uspešnim črpanjem evropskih sredstev iz proračuna evropske unije in reelekcijo županov. Kar 21 od 30 občin, ki so najbolj uspešno črpale sredstva iz proračuna Evropske unije (70) % ima istega župana že vsaj dva ali več mandatov. Pri občini Črenšovci ima župan Tornar Anton že šesti mandat županovanja, občina pa je izmed vseh najbolj uspešna pri črpanju evropskih sredstev. Tudi Mestna občina Ljubljana ima istega župana – Zorana Jankovića že tretji mandat, volivci občine Koper so že četrti mandat volili Borisa Popovića. V občini Ptuj je županu Štefunu Čelan tekel tretji mandat, kakor tudi županu občine Bovec – Krivcu Danijelu, vendar pa sta oba z župansko funkcijo zaključila leta 2014. Tudi občina Sežana ima istega župana – Terčona Davorina že tretji mandat. Iz analize 30 najbolj uspešnih občin pri črpanju evropskih sredstev iz proračuna evropske unije v analiziranem obdobju nobena od občin ni zamenjala več kot dva župana. Kar 18 županov od 30 (60 %) je funkcijo županovanja ponovilo trikrat ali več v obdobju 1994–2014, vendar je za raziskavo relevantno samo obdobje od leta 2006–2014, ko so se začela bolj intenzivno črpati evropska sredstva, saj sta bili leti 2004 in 2005 v zatonu, kar se tiče črpanja sredstev iz Evropske unije.

7.2 Dejavniki vpliva uspešnosti črpanja evropskih sredstev na reelekcijo županov

V drugi del analize sem vključila analizo družboslovnih intervjujev z župani s katerimi se je pokazala najvišja stopnja korelacije med uspešnostjo črpanja evropskih sredstev ter reelekcijo županov: Janković Zoran – župan Mestne občine Ljubljana, Terčon Davorin – župan občine Sežana, Tornar Anton – župan občine Črenšovci. Intervju pa sem opravila tudi županom Mestne občine Kranj – Boštjanom Trilarjem pri katerem pa se ni pokazala korelacija, vendar me je vseeno zanimalo mnenje o uspešnosti črpanja evropskih sredstev na reelekcijo županov.

7.2.1 Uspešno črpanje evropskih sredstev in izvedeni projekti

Zanimalo me je, za kakšne projekte so se občine v tem obdobju prijavljali na javne razpise, ali so bili to vidni projekti, ki so jih volivci lahko spremljali in videli spremembe v domačem kraju, ter na podlagi tega oddali svoj glas na županskih volitvah istemu kandidatu, ali pa so bili to projekti, ki v samo občino niso doprinesli velikega razvoja in se volivci niso mogli odločiti, da bi svoj glas oddali istemu kandidatu, saj projekti niso bili realizirani.

Občina Črenšovci je realizirala naslednje projekte, ki so bili sofinancirani iz proračuna evropske unije: obnova lokalne ceste Srednja Bistrica – Gornja Bistrica, Obnova vodovoda Črenšovci – Žički – Tinje. Razvojni Policenter Ogradi Črenšovci, rekonstrukcija lokalne ceste na odseku Žički Center – Murska Sobota – Lendava, izgradnja nizkoenergetskega vrtca v Črenšovcih, oskrba s pitno vodo Pomurja (Ministrstvo za finance 2016). Projekti, ki so bili financirani s proračuna Evropske Unije, posebej izgradnja nizkoenergetskega vrtca v Črenšovcih so trajali več, kot pa le eno mandatno obdobje, kar nakazuje, da en mandat ni dovolj za izpeljavo dobrega projekta. Tudi Mestna občina Ljubljana je izpeljala veliko število uspešnih projektov.

Nekateri med njimi so res povezani tudi s črpanjem evropskih sredstev (Regijski center za ravnanje z odpadki RCERO, Center Stožice, Gimnastični center, P+R Barje in Dolgi most, evropski projekt za boljšo mobilnost v mestih CIVITAS Elan ...). MOL je od leta 2007 do konca 2015 izvedla oz. izvaja 29 projektov, sofinanciranih s strani EU, v skupni vrednosti približno 234 milijonov EUR, od tega je višina sredstev EU okoli 117 milijonov. Če prištejemo še RCERO, ki je največji kohezijski projekt s področja okolja v državi, je treba dodati še dobrih 77 milijonov evrov, ki jih je sofinancirala EU. Takšne finančne injekcije pripomorejo k izvedbi posameznih projektov (Janković 2016).⁸

⁸ Intervju z županom Mestne občine Ljubljana, Zoranom Jankovićem je bil opravljen dne, 8. junij 2016, prek elektronske pošte.

Tudi občina Sežana je pri črpanju evropskih sredstev zelo uspešna. Eni izmed uspešnih projektov, ki so bili izvedeni so: Posavska Špajza, ureditev multifunkcijske dvorane v Kosovelovem domu, kanalizacija Ograde – Sežana, rekonstrukcija ceste Majeni – Štajk (Vrhe), kanalizacija Lehte v Sežani (Ministrstvo za finance 2016).

Občina Sežana pri črpanju evropskih sredstev velja za zelo uspešno. Tako smo denimo v pretekli finančni perspektivi počrpali slabih 6 milijonov EUR, kar Sežano (med 212 slovenskimi občinami) uvršča na 26 mesto. Zagotovo bi si želeli še več, vendar pa je potrebno tudi pri črpanju sredstev biti realen in racionalen. Večina evropskih razpisov je zastavljena tako, da je potrebno aktivnosti najprej v celoti izvesti, povračilo sredstev pa sledi zaključku projekta. Včasih čakamo na povračilo sredstev zelo dolgo in zalaganje še posebej velikih projektov) lahko občino hitro pahne v težak finančni položaj (Terčon 2016).⁹

7.2.2 Uspešno črpanje evropskih sredstev in predhodno končano delovanje župana¹⁰

Eden izmed pomembnih elementov je tudi predhodno končno delovanje trenutnih aktualnih županov. Preden so bili slovenski župani izvoljeni na funkcijo župana so v največji meri zasedali vodstvene funkcije v javnih in zasebnih podjetjih (41,3 %), vendar pa je pri županih velikih občin, v primerjavi z manjšimi občinami odstotek še večji, saj znaša 70 %. Opazimo lahko, da so imeli slovenski župani pred nastopom županske funkcije vodstvene izkušnje (Kukovič 2015, 133).

Janković (2016) je izpostavil, da so mu izkušnje na področju managementa, operativnosti ter vodenja pomembno pripomogle na županski poti, predvsem na uspešno črpanje evropskih sredstev, ki prej v Mestni občini Ljubljana niso bila v celoti izkoriščena. Tudi župan Mestne občine Kranj, Boštjan Trilar (2016)¹¹ je izpostavil, da je njegova kariera direktorja v mednarodnem podjetju in predavatelja s področja upravljanja in vodenja pomembno pripomogla k županovanju in s tem na uspešno črpanje evropskih sredstev.

Tudi župan občine Sežana je mnenja, da mu je funkcija poslanca v Državnem zboru doprinesla pozitivne izkušnje na področju črpanja evropskih sredstev.

Zagotovo mi je funkcija poslanca v Državnem zboru Republike Slovenije, ki sem jo - pred nastopom funkcije župana - opravljal kar dva mandata in pol omogočila, da dodobra

⁹ Intervju z županom občine Sežana, Davorinom Terčonom je bil opravljen dne, 1. junij 2016, prek elektronske pošte.

¹⁰ Župane sem vprašala: »Ali je na uspešnostjo črpanja evropskih sredstev vplivalo Vaše predhodno končano delovanje?«

¹¹ Intervju z županom Mestne občine Kranj, Boštjanom Trilarjem je bil opravljen dne, 29. junij 2016, prek elektronske pošte.

spoznam ustroj kohezijske politike in njene instrumente financiranja. Zagotovo mi je to omogočilo spoznati evropske politike in možnosti, ki jih ponujajo. Konkretno sem se z evropskimi projekti seznanil že v času t.i. predpristopne pomoči, v okviru projekta za izgradnjo Mladinskega hotela v Pliskovici, ki je bil dokončan oz. urejen leta 2003 s pomočjo sredstev PHARE. Od takrat naprej redno sodelujemo v številnih nacionalnih in mednarodnih projektih (Terčon 2016).

7.2.3 Uspešno črpanje evropskih sredstev in notranja organizacija uprave¹²

Pristojnosti vodenja uprav so zelo različno razdeljene med župani in direktorjem občinske uprave, delitev dela med njima pa je največkrat odvisna od strokovnosti med njima; od tega ali župan opravlja funkcijo poklicno, velikokrat pa tudi od odnosov med njima. Uspešnost uprave je večinoma odvisna prav od vodilnih strokovnih delavcev, saj se funkcionarji menjajo ali pa zapustijo upravo, največkrat takrat, ko pridobijo ustrezno strokovno znanje in veščino vodenja uprave. Že z jasnim opredeljevanjem nalog, ki jih imata župan in direktor v zvezi z vodenjem ter intenzivnim izobraževanjem vodstvenega kadra je mogoče odpraviti pomanjkljivosti in nejasnosti vodenja uprave (Brezovšek in Kukovič 2012, 175–176).

Vsi izmed aktualnih županov, ki sem jih intervjuvala pa se strinjajo, da je uspešno črpanje evropskih sredstev povezano z dobro notranjo organiziranostjo občinske uprave. Občinska uprava mora imeti kompetentne in motivirane kadre, ter vodjo z jasno vizijo in cilji. Močno pa je povezano tudi z normativnim okvirom in organizacijo, ki ju oblikuje država članica za črpanje evropskih sredstev, saj je občina predvsem pri decentraliziranih programih v veliki meri pogojeni prav z njimi, ko gre za možno dinamiko in obseg črpanja sredstev Evropske unije (Janković 2016; Terčon 2016; Tornar 2016). S tem lahko povežem, da volivci posredno volijo istega župana na podlagi uspešno izvedenih projektov, ki se financirajo s pomočjo sredstev iz Evropske unije. Tornar (2016)¹³ je mnenja, da je uspešno črpanje evropskih sredstev povezano z dobro notranjo organizacijo občinske uprave, pa čeprav ta sloni zgolj na eni osebi.

Na evropskih projektih v okviru občinske uprave delujejo različni uslužbenci, odvisno od delovnega področja. Dobra notranja organizacija zagotovo olajša izvajanje projektov in omogoča njihovo kvalitetnejšo izvedbo. Zagotovo pa je ključ uspešnosti pri vseh, ne le

¹² Župane sem vprašala: »Ali menite, da je uspešno črpanje evropskih sredstev povezano z dobro notranjo organizacijo občinske uprave in Vami (županom)?«

¹³ Intervju z županom občine Črenšovci je bil opravljen dne, 13. julija 2016, prek elektronske pošte.

evropskih projektih, sodelovanje med posameznimi resorji. Občina kot nosilka projektov konkurira na razpisih oz. se poveže z drugimi organizacijami v občini ter jih konkretno podpira. Predvsem pa je aktiven in povezovalen partner različnim javnim in zasebnim pravnim osebam v občini, ki imajo projekte in potencial, da za te projekte pridobijo ustrezni finančni vir (ugodni krediti, nepovratna sredstva, garancije, ...) neposredno iz programov Evropske unije (Terčon 2016).

7.2.4 Uspešno črpanje evropskih sredstev in senioriteta kandidata¹⁴

Slovenski župani dojemajo županovanje kot dolgotrajno funkcijo, saj je povprečna doba opravljanja županske funkcije 8,62 let, kar je nekoliko več kot dva mandata. V majhnih občinah je daljša senioriteta (9 let) v povprečju z župani velikih občin (7,5) let. 98,8 % županov pa opravlja funkcijo župana brez prekinitev (Kukovič 2015, 135).

Terčon (2016) je povedal, da je večina evropskih projektov večletnih in glede na to se prelivajo tudi skozi več proračunskih let. Vsi evropski projekti, ki jih izvaja občina Sežana oziroma prijavlja pa so seveda skladni s cilji in vizijo Občine Sežana, ki se odraža skozi načrte razvojnih programov. Tudi Jankovič (2016) je izpostavil da je predvsem je dolžina mandata oziroma ponovna izvolitev povezana z vsemi uspešno izpeljanimi projekti, ki so jih v Ljubljani v devetih letih in pol realizirali že 1.700.

Tudi Tornar (2016) je mnenja, da senioriteta pomembno pripomore k uspešnemu črpanju evropskih sredstev.

»Da , »največji in nauspešnejši projekt vodovoda je v pripravljalni fazi trajal deset let, če nebi bil »zraven« od iniciativne do izvedbene ravni in če nebi vedel kako se »odloča« in kdo »odloča« nikoli ne bi bil dokončan – šlo pa se je samo za 27 mio €!« (Tornar 2016).

7.2.5 Uspešno črpanje evropskih sredstev in reelekcija županov¹⁵

Trilar (2016) meni, da volivci vidijo izvedene projekte, ne glede na vir financiranja in ocenjuje, da posredno, poleg povezave med uspešnostjo črpanja evropskih sredstev in reelekcijo županov, izpostavi tudi druge dejavnike, predvsem uspešnost na vseh področjih

¹⁴ Župane sem vprašala: »Menite, da je uspešno črpanje evropskih sredstev povezano z dolžino Vašega mandata?«

¹⁵ Župane sem vprašala: »Ali menite, da volivci povezujejo uspešnost črpanja evropskih sredstev z Vašo dolžino delovanja v funkciji župana in Vas zato ponovno volijo?« in »Ali Vi sami vidite povezavo med uspešnostjo črpanja evropskih sredstev in reelekcijo županov?«

delovanja (socialnih, družbenih, športnih dejavnosti, okolje in promet, itd.). Jankovič (2016) meni, da so pomembni vsi elementi, ki se med seboj dopolnjujejo z namenom izboljšanja življenja meščanov in meščank. Zagotovo pa je eden izmed dejavnikov uspešno črpanje evropskih sredstev. Izpostavlja, da je uspešnost črpanja evropskih sredstev posredno povezana z reelekcijo županov, saj volivci povezujejo razvoj Ljubljane ter spremembe, ki so vidne vsem in vplivajo na kakovost življenja. Terčon (2016) je menja, da s pomočjo evropskega financiranja lahko narediš več in hitreje, ter da so občani posledično zadovoljni, da se njihova občina uspešno angažira tudi na področju uspešnega črpanja evropskih sredstev.

8 SKLEPNE UGOTOVITVE

V diplomskem delu sem obravnavala tematiko vpliva uspešnosti črpanja evropskih sredstev na reelekcijo županov. Z vstopom Slovenije v Evropsko unijo so lokalne skupnosti dobile možnost črpanja evropskih sredstev, trend ponovne izvoljivosti županov v slovenskih občinah pa se z vsakimi lokalnimi volitvami povečuje. Na podlagi lokalne demokracije, se povečuje legitimnost državne demokracije, ki prinaša možnost, da volivci uresničujejo svojo svobodo in izražajo svojo lokalno identiteto, kar pa omogoča volivcem vplivati na odločitve. Tako lahko volivci vsaka štiri leta v slovenskem istemu lokalne samouprave ponovno oddajo svoj glas istemu županu, ki mu zaupajo ter ga ponovno volijo, ali pa izberejo novega kandidata in oddajo glas njemu.

V slovenskem sistemu lokalne samouprave nimamo omejitve mandator županovanja, kar pomeni, da se ponovna izvoljivost županov povečuje. Pomembna je analiza volilne statistike iz katere je možno razbrati, da se ponovna izvoljivost z vsakimi županskimi volitvami povečuje, saj je v Sloveniji veliko županov, ki so svoj mandat ponovili več kot dvakrat. Pri trendu ponovne izvoljivosti županov pripomore veliko različnih dejavnikov, sama sem skušala raziskati ali je eden izmed dejavnikov tudi uspešno črpanje evropskih sredstev.

Veliko slovenskih občin si prizadeva za uspešno črpanje evropskih sredstev, vendar občine ne počrpajo toliko sredstev, kot bi jih lahko, bodisi zaradi pomanjkanja strokovnega znanja, bodisi zaradi premajhnega števila kadra. Pri raziskovanju uspešnosti občin pri črpanju evropskih sredstev sem se osredotočila predvsem na občine, ki so najbolj uspešno črpale evropska sredstva v obdobju 2007–2014, ter tiste v katerih so župani svoj mandat ponovili v obdobju 2006–2010 in 2010–2014.

Analiza je bila opravljena v dveh delih. S pomočjo analize prvega dela, ki zajema analizo statističnih podatkov o višini prejetih evropskih sredstev in reelekcijo županov sem ugotovila, da ima kar 21 od 30 analiziranih občin (70 %), ki so najbolj uspešno črpale evropska sredstva, ponovno izvoljenega župana vsaj dva ali več mandatov. Tako se je v tem delu analize pokazala izrazita stopnja korelacije med uspešnostjo črpanja evropskih sredstev ter reelekcijo županov.

S pomočjo drugega dela analize, v katero sem vključila župane občin, pri katerih se je pokazala največja korelacija med uspešnim črpanjem evropskih sredstev in njihovo ponovno izvoljivostjo, sem želela dobiti še njihov pogled na možno korelacijo. Z župani sem opravila družboslovni intervju, saj me je poleg korelacije med uspešnostjo črpanja evropskih sredstev

in reelekcijo županov zanimalo tudi, kateri so lahko možni dejavniki, da so sredstva iz Evropske unije lahko uspešno počrpana, ter je mogoče to implicirati na ponovno izvoljivost županov. Pri analizi sem prišla do naslednjih temeljnih spoznanj.

Občine Črenšovci, Ljubljana in Sežana so pri črpanju evropskih sredstev zelo uspešne, s pomočjo sofinanciranja iz evropskih skladov uspešno dokončajo veliko projektov, tudi njihovi župani imajo daljšo senioriteto od povprečja drugih slovenskih županov, kar posledično pomeni, da svoje delo dobro opravljajo, imajo zaupanje volivcev, uspešno črpajo evropska sredstva, ter so zato ponovno izvoljeni. Županu Mestne občine Ljubljana teče že tretji mandat, prav tako županu občine Sežana – Davorinu Terčonu, župan občine Črenšovci je na zadnjih županskih volitvah svoj mandat ponovil kar šestič, tudi občina Črenšovci je pri črpanju evropskih sredstev ena izmed najbolj uspešnih.

Na uspešno črpanje evropskih sredstev je pomembno vplivalo tudi predhodno končano delovanje županov, preden so nastopili funkcijo župana. Preden so bili slovenski župani izvoljeni na funkcijo župana, jih je bilo kar 41,3 % na vodstvenih funkcijah. Izkušnje na področju managementa, operativnosti in vodenja so pomembno pripomogle k uspešnemu črpanju evropskih sredstev. Tudi zasedanje drugih političnih funkcij je omogočilo županom, da so dobro spoznali ustroj kohezijske politike in njihove instrumente financiranja.

Da lahko občina uspešno črpa evropska sredstva je potrebna tudi dobra notranja organizacija občinske uprave, ter sodelovanja med županom in občinsko upravo. Občinska uprava mora imeti kompetentne in motivirane kadre, ter vodjo z jasnimi cilji in vizijo. Ključ pri izvajanju evropskih projektov je uspešno sodelovanje med posameznimi resorji znotraj občinske uprave.

Povprečna doba županovanja je v slovenskih občinah malo več kot dva mandata, saj župani dojemajo županovanje, kot dolgotrajno funkcijo. Evropski projekti so v večini primerov večletni in se glede na to prelivajo skozi več proračunskih let. Tako so župani izpostavili, da je dolžina mandata, oziroma ponovna izvoljivost povezana z uspešno izpeljanimi projekti, saj so ti v večini primerov dolgotrajni. Z uspešno izpeljanimi projekti lahko povežemo tudi ponovno izvoljivost županov, saj se volivci odločajo tudi na podlagi vidnih projektov, ki so uspešno končani in doprinesejo k razvoju posamezne občine.

Na raziskovalno vprašanje: »Ali uspešno črpanje sredstev iz evropskih skladov pomembno pripomore k ponovni izvoljivosti županov?« lahko po pregledu teorije in opravljene analize, odgovorim pritrdilno. Pri analizi se je pokazala izrazita korelacija med uspešnostjo črpanja

evropskih sredstev in reelekcijo županov, pri analizi družboslovnih intervjujev pa so se župani strinjali, da obstaja povezava. Tako lahko zaključim, da je uspešno črpanje evropskih sredstev eden izmed dejavnikov, ki vpliva na reelekcijo županov. Menim, da volivci nezavedno ponovno volijo iste župane zaradi velikega števila uspešno izpeljanih projektov, ki so sofinancirani s strani evropskih sredstev ter doprinesejo k boljšemu delovanju občine in njenemu razvoju, čeprav neposredno ne vedno od kje prihaja denar za določen projekt.

Na podlagi pregledane teorije in opravljenega empiričnega dela, bi rada izpostavila razmislek o črpanju evropskih sredstev, ki še ni povsem izkoriščeno. Menim, da je težava pri črpanju evropskih sredstev predvsem pomanjkanje ustrezne izobrazbe strokovnih delavcev o črpanju evropskih sredstev. Lahko bi preverili številčnost kadrov po različnih občinah, ter število uspešno izpeljanih projektov. V kolikor je številčnost kadra prevelika, črpanje evropskih sredstev pa zelo majhno, lahko sklepamo, da gre za nepoznavanje delovnega področja. Razbrala sem tudi, da ni povsem jasno kdo vodi določen projekt, tukaj gre predvsem za slabo organizacijo med župani in občinsko upravo in predpripravo samih projektov. Glavno težavo vidim predvsem v dolgoročnosti projektov, ter kratkem mandatu županovanja. Večino projektov se lahko zavleče tudi več kot en mandat, kar pomeni, da en mandat županovanja ni dovolj za uspešno realizacijo projekta, tudi evropska sredstva se lahko povrnejo šele ob uspešnem koncu samega projekta, kar lahko občino spravi v slab finančni položaj, saj mora projekte do takrat sama financirati. Menim, da bi se morali vsi bolj zavedati priložnosti, ki nam jih ponuja vstop v Evropsko unijo ter začeti bolj učinkovito in odgovorno črpati evropska sredstva.

9 LITERATURA

- 1 Armstrong, Harvey in Jim Taylor. 2000. *Regional economics and policy*. Oxford: Blackwell.
- 2 Bache, Ian. 1998. *The Politics of European Union Regional Policy*. Sheffield: Academic Press.
- 3 Bourne, K. Angela. 2003. Regional Europe. V *European Union Politics*, ur. Michelle Cini, 279–290. Oxford: Oxford University Press.
- 4 Brezovšek, Marjan. 2009. Lokalna demokracija in politična participacija: Primer Slovenije. V *Zbornik: Lokalna demokracija III*, ur. Miro Haček, 25–49. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 5 Brezovšek, Marjan in Simona Kukovič. 2012. *Organizacija lokalne oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 6 Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Simona Kukovič. 2014. *Javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 7 Chandler, Jim. A Rationale for Local Government. *Local Government Studies* 36 (1): 5–20.
- 8 Grad, Franc. 1998. *Lokalna demokracija (organizacija in volitve)*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- 9 Greer, Patrick, Murphy Anne in Moreton Ogard. 2005. *Guide to participatory democracy in Bosnia and Herzegovina and Serbia and Montenegro*. Strasbourg: Council of Europe publishing.
- 10 Haček, Miro. 2005. Decentralizacija države in regionalizacija. V *Lokalna demokracija II, Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 86–104. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 11 Haček, Miro in Simona Kukovič. 2012. Analiza ponovne izvoljivosti županov v slovenskih občinah. *Teorija in praksa* 49 (4–5): 670–681.
- 12 Hambleton, Robin. 1988. Consumerism, Decentralization and Local Democracy. *Public Administration* 66 (2): 125–147.
- 13 Hayward, Tansy. 2010. Practitioner's Perspective – Managing for 2020: An Exploration of Role Interdependence and Balance. *Public Administration Review* 70 (3): 129–130.

- 14 H ritier, Adrienne. 1999. *Policy – Making and Diversity in Europe. Escape from Deadlock*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 15 Hix, Simon. 1991. *The Political System of the European Union*. Hound – Mills, Basingstoke, Hampshire, New – York: Palgrave.
- 16 Hooghe, Liesbet, 1996. Introduction: Reconciling EU – Wide Policy and National Diversity. V *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi – Level Governance*, ur. Liesbet Hooghe, 1–27. Oxford University Press.
- 17 Humes, Samuel in Eileen M. Harloff. 1969. *The structure of local government: A comparative survey of 81 countries*. Hague: International Union of Local Authorities.
- 18 Jankovi , Zoran. 2016. *Intervju z avtorjem*. Ljubljana, 7. junij 2016.
- 19 Juvan Gotovac, Vesna. 2000. Naloge  upana. V * upan in občina*, ur. Stane Vlaj, 8–21. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
- 20 Kukovič, Simona. 2012. *Reelekcija županov : lokalne volitve 1998 : baza podatkov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Center za proučevanje upravno-političnih procesov in institucij.
- 21 --- 2002. *Reelekcija županov : lokalne volitve 2002 : baza podatkov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Inštitut za družbene vede, Center za proučevanje upravno-političnih procesov in institucij.
- 22 --- 2006. *Reelekcija županov : lokalne volitve 2006 : baza podatkov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Inštitut za družbene vede, Center za proučevanje upravno-političnih procesov in institucij.
- 23 --- 2010. *Reelekcija županov : lokalne volitve 2010 : baza podatkov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Inštitut za družbene vede, Center za proučevanje upravno-političnih procesov in institucij.
- 24 --- 2014. *Reelekcija županov : lokalne volitve 2014 : baza podatkov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Inštitut za družbene vede, Center za proučevanje upravno-političnih procesov in institucij.
- 25 --- 2015. *Lokalno politično vodenje: slovenski župani v primerjalni perspektivi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 26 Kukovič, Simona, Colin Copus, Miro Haček in Alasdair Blair. 2015. Direct Mayoral Elections in Slovenia and England: Traditions and Trends Compared. *Lex Localis – Journal of Local Self – Government* 13 (3): 693–714.

- 27 Kukovič, Simona in Marjan Brezovšek. 2015. Od parlamentarizma k prezidencializmu: institucionalni vidiki lokalnega političnega vodenja. *Teorija in praksa* 52 (1–2): 67–82.
- 28 Lavtar, Robert. 2007. *Sodelovanje prebivalcev v slovenskih občinah: participacija prebivalcev pri odločanju o javnih zadevah na lokalni ravni v Sloveniji*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- 29 Lajh, Damjan. 2006. *Evropeizacija in regionalizacija..* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 30 Ministrstvo za finance. 2016. *Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja (na nivoju kontov)*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/statistika/podatki_obcin_o_realiziranih_prihodkih_in_drugih_prejemkih_ter_odhodkih_in_drugih_izdatkih_splosnega_dela_proracuna_ter_o_realiziranih_odhodkih_in_drugih_izdatkih_osebnega_dela_proracuna/ (16. april 2016).
- 31 Mouritzen, Poul Erik in James H. Svara. 2002. *Leadership at the apex; Politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- 32 Mill, John Stuart. 1991. *Considerations on representative government 1861*. Oxford: Oxford University Press.
- 33 --- 1995. *O svobodi*. Ljubljana: Založba Krt.
- 34 Mrak, Mojmir. 2004. *Kohezijska politika Evropske Unije*. Ljubljana: samozaložba.
- 35 Petzold, Wolfgang, Raul S. in Ulrike Wisser. 2001. *Priročnik o strukturnih pomočeh Evropske Skupnosti*. Ljubljana: Ministrstvo RS za šolstvo in šport.
- 36 Phillips, Anne. 1996. Why does local democracy matters? V *Local democracy and local government*, ur. Lawrence Pratchett in David Wilson, 38–61. London: MacMillan, Basingstoke.
- 37 Pinterič, Uroš, Nina Benda in Ben Belak. 2008. *Modernizacija slovenskih občinskih uprav : izbrane teme*. Novo Mesto : Univerzitetno in raziskovalno središče.
- 38 Poggi, Gianfranco. 1988. *The development of the of the modern state: a sociological introduction*. Stanford: Stanford University Press.
- 39 Prašnikar, Astrid. 2000. Župan, direktor občinske uprave, občinska uprava. V *Župan in občina*, ur. Stane Vlaj 45–59. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.

- 40 Rižnar, Mitja. 2002. *Vloga in položaj župana v občini (diplomsko delo)*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 41 Stoker, Gerry. 1991. *The politics of local government*. London: MacMillan.
- 42 --- 2004. *Transforming local governance*. Basingstoke: MacMillan.
- 43 Šmidovnik, Janez. 1994. Občina - temeljna samoupravna lokalna skupnost. *Teorija in praksa* 31 (1/2): 14–23.
- 44 Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- 45 Terčon, Davorin. 2016. *Intervju z avtorjem*. Ljubljana, 1. junij 2016.
- 46 Trilar, Boštjan. 2016. *Intervju z avtorjem*. Ljubljana, 27. junij 2016.
- 47 Vetter, Angelika. 2002. Local political Competence in Europe: A Resource of Legitimacy for Higher Levels of Government? *International Journal of Public Opinion Research* 14 (1): 3–18.
- 48 Vljaj, Stane. 1998. *Lokalna samouprava: Teorija in praksa* 48 (4): 936–948. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- 49 *Ustava Republike Slovenije*. 1991. Dostopno prek: <http://www.us-rs.si/o-sodiscu/pravna-podlaga/ustava/> (12. junij 2016).
- 50 *Zakon o lokalni samoupravi*. (ZLS–UPB2). Ur. l. RS. 94/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-4692> (12. junij 2016).
- 51 Žagar, Katarina. 2003. *Lokalna samouprava – organizacija in funkcija*. Ljubljana: Upravna Akademija.

PRILOGE

PRILOGA A: Intervju z županom Mestne občine Ljubljana, Zoranom Jankovičem

Ali menite, da je na Vašo župansko karierno pot in uspešnostjo črpanja evropskih sredstev pomembno vplivalo vaše predhodno končano delovanje? (Funkcija, ki ste jo opravljali pred županovanjem, ter kako je vplivala).

Na župansko karierno pot zagotovo da – izkušnje na področju managementa, vodenja, predvsem pa operativnost in učinkovitost. Vse to znanje oziroma lastnosti so vplivale tudi na večjo uspešnost črpanja evropskih sredstev, ki prej v MOL ni bila izkoriščena.

Projekti, ki ste jih uspešno izpeljali s črpanjem evropskih sredstev, po navadi ne trajajo le eno mandatno obdobje, temveč se lahko podaljšajo na dva ali več mandatov županovanja. Menite, da je uspešno črpanje evropskih sredstev v Vaši občini povezano z dolžino Vašega mandata? (dolgoročni cilji in večje priložnosti).

Predvsem je dolžina mandata oziroma ponovna izvolitev povezana z vsemi uspešno izpeljanimi projekti, ki smo jih v Ljubljani v devetih letih in pol realizirali že 1.700. Nekateri med njimi so res povezani tudi s črpanjem evropskih sredstev (Regijski center za ravnanje z odpadki RCERO, Center Stožice, Gimnastični center, P+R Barje in Dolgi most, evropski projekt za boljšo mobilnost v mestih CIVITAS Elan ...). MOL je od leta 2007 do konca 2015 izvedla oz. izvaja 29 projektov, sofinanciranih s strani EU, v skupni vrednosti približno 234 milijonov EUR, od tega je višina sredstev EU okoli 117 milijonov. Če prištejemo še RCERO, ki je največji kohezijski projekt s področja okolja v državi, je treba dodati še dobrih 77 milijonov evrov, ki jih je sofinancirala EU. Takšne finančne injekcije pripomorejo k izvedbi posameznih projektov.

Ali menite, da volivci, ki volijo za Vas povezujejo vašo uspešnost črpanja evropskih sredstev z Vašo dolžino delovanja v funkciji župana in Vas zato ponovno volijo?

Menim da posredno, predvsem povezujejo razvoj Ljubljane ter spremembe, ki so vidne vsem in vplivajo na kakovost življenja.

Ali Vi sami vidite povezavo med uspešnostjo črpanja evropskih sredstev in ponovno izvoljivostjo, ali bi izpostavili še kakšne druge pomembne dejavnike?

Kot povedano, so pomembni vsi projekti in ukrepi, ki smo jih izvedli in jih izvajamo za izboljšanje kakovosti življenja naših meščank in meščanov. Zagotovo pa je eden izmed dejavnikov črpanje evropskih sredstev.

Ali menite, da je uspešno črpanje evropskih sredstev povezano z dobro notranjo organizacijo občinske uprave in Vami (županom)?

Zagotovo da. Močno pa je povezano tudi z normativnim okvirom in organizacijo, ki ju oblikuje država članica za črpanje sredstev EU, saj smo predvsem pri decentraliziranih programih v veliki meri pogojeni prav z njimi, ko gre za možno dinamiko in obseg črpanja sredstev EU.

PRILOGA B: Intervju z županom občine Sežana, Davorinom Terčonom.

Ali menite, da je na Vašo župansko karierno pot in uspešnostjo črpanja evropskih sredstev pomembno vplivalo vaše predhodno končano delovanje? (Funkcija, ki ste jo opravljali pred županovanjem, ter kako je vplivala).

Zagotovo mi je funkcija poslanca v Državnem zboru Republike Slovenije, ki sem jo - pred nastopom funkcije župana - opravljal kar dva mandata in pol omogočila, da dodobra spoznam ustroj kohezijske politike in njene instrumente financiranja. Zagotovo mi je to omogočilo spoznati evropske politike in možnosti, ki jih ponujajo.

Konkretno sem se z evropskimi projekti seznanil že v času t.i. predpristopne pomoči, v okviru projekta za izgradnjo Mladinskega hotela v Pliskovici, ki je bil dokončan oz. urejen leta 2003 s pomočjo sredstev PHARE. Od takrat naprej redno sodelujemo v številnih nacionalnih in mednarodnih projektih.

Projekti, ki ste jih uspešno izpeljali s črpanjem evropskih sredstev, po navadi ne trajajo le eno mandatno obdobje, temveč se lahko podaljšajo na dva ali več mandatov županovanja. Menite, da je uspešno črpanje evropskih sredstev v Vaši občini povezano z dolžino Vašega mandata? (dolgoročni cilji in večje priložnosti).

Občina Sežana pri črpanju evropskih sredstev velja za zelo uspešno. Tako smo denimo v pretekli finančni perspektivi počrpali slabih 6 milijonov EUR, kar Sežano (med 212 slovenskimi občinami) uvršča na 26 mesto. Zagotovo bi si želeli še več, vendar pa je potrebno tudi pri črpanju sredstev biti realen in racionalen. Večina evropskih razpisov je zastavljena tako, da je potrebno aktivnosti najprej v celoti izvesti, povračilo sredstev pa sledi zaključku projekta. Včasih čakamo na povračilo sredstev zelo dolgo in zalaganje še posebej velikih projektov) lahko občino hitro pahne v težak finančni položaj. Večina evropskih projektov je večletnih in glede na to se prelivajo tudi skozi več proračunskih let. Vsi evropski projekti, ki jih izvajamo oz. prijavljamo pa so seveda skladni s cilji in vizijo Občine Sežana, ki se odraža skozi načrte razvojnih programov.

Ali menite, da volivci, ki volijo za Vas povezujejo vašo uspešnost črpanja evropskih sredstev z Vašo dolžino delovanja v funkciji župana in Vas zato ponovno volijo?

Težko bi presodil kako pridobivanje evropskih sredstev ocenjujejo naši občani. Pogosto gredo evropska sredstva za takšne investicije, ki jih »ni videti« (optično omrežje, kanalizacijsko omrežje, vodovod, elektrifikacija, študije,...). Te investicije so obenem takšne, da občane med

izvajanjem pogosto iritirajo, saj z njimi posegamo v njihova okolja, zapiramo ceste, delamo obvoze,... Čeprav mislim, da je odločitev občanov na volitvah posredno povezana s črpanjem evropskih sredstev in tudi menim, da so občani zadovoljni, da se njihova občina uspešno angažira tudi na tem področju.

Ali Vi sami vidite povezavo med uspešnostjo črpanja evropskih sredstev in ponovno izvoljivostjo, ali bi izpostavili še kakšne druge pomembne dejavnike?

Reelekcija neposredno po mojem mnenju ni odvisna zgolj od uspešnosti črpanja evropskih sredstev, je pa to lahko eden izmed dejavnikov. Občani namreč potrebujejo javne dobrine oz. storitve vendar jih načeloma ne zanima, od kje prihajajo sredstva za njihovo izvajanje. Zagotovo pa s pomočjo evropskega sofinanciranja lahko narediš več in hitreje ter včasih tiste stvari, za katere denarja v občinskem proračunu sicer ne bi še zagotovili. Vendar pa – kot sem že poudaril – je pri tem potrebno biti realen in racionalen.

Ali menite, da je uspešno črpanje evropskih sredstev povezano z dobo notranjo organizacijo občinske uprave in Vami (županom)?

Na evropskih projektih v okviru občinske uprave delujejo različni uslužbenci, odvisno od delovnega področja. Dobra notranja organizacija zagotovo olajša izvajanje projektov in omogoča njihovo kvalitetnejšo izvedbo. Zagotovo pa je ključ uspešnosti pri vseh, ne le evropskih projektih, sodelovanje med posameznimi resorji. Občina kot nosilka projektov konkurira na razpisih oz. se poveže z drugimi organizacijami v občini ter jih konkretno podpira. Predvsem pa je aktiven in povezovalen partner različnim javnim in zasebnim pravnim osebam v občini, ki imajo projekte in potencial, da za te projekte pridobijo ustrezni finančni vir (ugodni krediti, nepovratna sredstva, garancije, ...) neposredno iz programov Evropske unije.

PRILOGA C: Intervju z županom Mestne občine Kranj, Boštjanom Trilarjem

Ali menite, da je na Vašo župansko karierno pot in uspešnostjo črpanja evropskih sredstev pomembno vplivalo vaše predhodno končano delovanje? (Funkcija, ki ste jo opravljali pred županovanjem, ter kako je vplivala).

Pred nastopom županske funkcije sem bil direktor v mednarodnem podjetju in predavatelj s področja vodenja in upravljanja. Na svoji karierni poti pred županovanjem sem pridobil izkušnje in kompetence, ki pomembno vplivajo na uspešno črpanje EU sredstev. Ključne se mi zdijo predvsem postavljanje konkretnih in merljivih ciljev, uspešno delegiranje, sposobnost sprejemanja odločitev in uvajanje sprememb.

Projekti, ki ste jih uspešno izpeljali s črpanjem evropskih sredstev, po navadi ne trajajo le eno mandatno obdobje, temveč se lahko podaljšajo na dva ali več mandatov županovanja. Menite, da je uspešno črpanje evropskih sredstev v Vaši občini povezano z dolžino Vašega mandata? (dolgoročni cilji in večje priložnosti).

Ne, vsak župan mora delati dolgoročno, ne glede na trajanje mandata, mestna uprava pa zagotavlja kontinuiteto vodenja projektov.

Ali menite, da volivci, ki volijo za Vas povezujejo vašo uspešnost črpanja evropskih sredstev z Vašo dolžino delovanja v funkciji župana in Vas zato ponovno volijo?

Ocenjujem, da posredno. Volivci cenijo izvedene projekte, ne glede na vir financiranja.

Ali Vi sami vidite povezavo med uspešnostjo črpanja evropskih sredstev in ponovno izvoljivostjo, ali bi izpostavili še kakšne druge pomembne dejavnike?

Ocenjujem, da obstaja posredna povezava, je pa veliko drugih dejavnikov. Delovanje občine ima res veliko področij, od infrastrukture, sociale, družbenih in športnih dejavnosti, urejanja okolice, prometa itd. in župan mora biti za ponovno izvolitev uspešen na vseh področjih.

Ali menite, da je uspešno črpanje evropskih sredstev povezano z dobo notranjo organizacijo občinske uprave in Vami (županom)?

Da, tako kot v vsaki organizaciji, mora imeti tudi občinska uprava kompetentne in motivirane kadre, ki odločnega vodjo z jasno vizijo.

PRILOGA D: Intervju z županom občine Črenšovci, Antonom Tornarjem

Ali menite, da je na Vašo župansko karierno pot in uspešnostjo črpanja evropskih sredstev pomembno vplivalo vaše predhodno končano delovanje? (Funkcija, ki ste jo opravljali pred županovanjem, ter kako je vplivala).

Ni korelacije, ko sem postal župan (1994) ni bilo na razpolago »evropskih sredstev«!

Projekti, ki ste jih uspešno izpeljali s črpanjem evropskih sredstev, po navadi ne trajajo le eno mandatno obdobje, temveč se lahko podaljšajo na dva ali več mandatov županovanja. Menite, da je uspešno črpanje evropskih sredstev v Vaši občini povezano z dolžino Vašega mandata? (dolgoročni cilji in večje priložnosti).

Da, »največji in nauspešnejši projekt vodovoda je v pripravljalni fazi trajal deset let, če nebi bil »zraven« od iniciativne do izvedbene ravni in če nebi vedel kako se »odloča« in kdo »odloča« nikoli ne bi bil dokončan – šlo pa se je samo za 27 mio €!

Ali menite, da volivci, ki volijo za Vas povezujejo vašo uspešnost črpanja evropskih sredstev z Vašo dolžino delovanja v funkciji župana in Vas zato ponovno volijo?

Ne – ljudje – volilci v osnovi ne poznajo nekaterih dejstev, odločajo o človeku – kandidatu in ne o višini, namembnosti in funkcionalni porabi nekih pridobljenih virov!

Ali Vi sami vidite povezavo med uspešnostjo črpanja evropskih sredstev in ponovno izvoljivostjo, ali bi izpostavili še kakšne druge pomembne dejavnike?

Zgoraj sem nekaj že omenil, čeprav »slepi« tudi kaj vidijo ! Torej –da!

Ali menite, da je uspešno črpanje evropskih sredstev povezano z dobo notranjo organizacijo občinske uprave in Vami (županom)?

Da – pa čeprav sloni uprava na eni osebi, ki ni župan!