


Financiranje obveznih nalog občine



Znanstvene monografije
Fakultete za management Koper

Glavna urednica

izr. prof. dr. Anita Trnavčević

Uredniški odbor

izr. prof. dr. Roberto Biloslavo

prof. dr. Štefan Bojnec

prof. dr. Slavko Dolinšek

doc. dr. Justina Erčulj

izr. prof. dr. Tonči A. Kuzmanić

prof. dr. Zvone Vodovnik

ISSN 1855-0878



Financiranje obveznih nalog občine

Vera Djurić Drozdek
Štefan Bojnec



Financiranje
obveznih nalog občine
Vera Djurič Drozdek
Štefan Bojnec

Strokovna recenzenta · doc. dr. Darja Boršič
in doc. dr. Igor Jurinčič

Izdala in založila · Univerza na Primorskem,
Fakulteta za management Koper,
Cankarjeva 5, 6104 Koper

Oblikovanje in tehnična
ureditev · Alen Ježovnik

Naklada · 100 izvodov
December 2010

ISBN 978-961-266-102-1 (tiskana izdaja)
ISBN 978-961-266-103-8 (elektronska izdaja)

© 2010 Fakulteta za management Koper

Monografija je izšla s finančno podporo
Javne agencije za knjigo Republike Slovenije

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

336.531.2:352(0.034.2)

DJURIČ Drozdek, Vera

Financiranje obveznih nalog občine [Elektronski vir] /
Vera Djurič Drozdek, Štefan Bojnec. - El. knjiga. - Koper :
Fakulteta za management, 2010. - (Znanstvene monografije
Fakultete za management, ISSN 1855-0878)

Način dostopa (URL): <http://www.fm-kp.si/zalozba/>
ISBN/978-961-266-103-8.pdf

ISBN 978-961-266-103-8
COBISS.SI-ID 253982976

Kazalo

- Seznam preglednic · 7
- Seznam slik · 9
- Krajšave · 11
- Predgovor · 13

- 1 Uvod · 17
 - 1.1 Opredelitev problematike · 18
 - 1.2 Namen raziskave · 19
 - 1.3 Temeljna teza in hipotezi · 20

- 2 Raziskovalna metodologija · 25
 - 2.1 Predstavitev vzorca · 27
 - 2.2 Predpostavke in omejitve · 31

- 3 Lokalna samouprava v Sloveniji · 33
 - 3.1 Ustava Republike Slovenije · 33
 - 3.2 Osnovne značilnosti lokalne samouprave · 34
 - 3.3 Zgodovinski razvoj lokalne samouprave · 36
 - 3.4 Uresničevanje lokalne samouprave · 37
 - 3.5 Decentralizacija lokalne samouprave · 38
 - 3.6 Načelo subsidiarnosti · 39
 - 3.7 Načelo koneksitete · 39
 - 3.8 Naloge občine v Sloveniji in nekaterih drugih evropskih državah · 40

- 4 Ureditev in sistem financiranja občin · 43
 - 4.1 Pravna ureditev financiranja občin · 43
 - 4.2 Evropska listina o lokalni samoupravi (MELLS) · 45
 - 4.3 Sistemi financiranja v nekaterih evropskih državah · 46
 - 4.4 Sistem javnih financ in financiranje občin v Sloveniji · 48
 - 4.5 Občinski proračun in njegova struktura · 54

- 5 Regionalna politika v Sloveniji · 55
 - 5.1 Regionalni razvoj do leta 2000 · 56
 - 5.2 Regionalni razvoj po letu 2000 · 58
 - 5.3 Regionalna politika · 59
 - 5.4 Temeljni dokumenti za vodenje regionalne politike · 60

- 6 Določanje stopnje razvitosti občin · 65
 - 6.1 Teritorialna členitev Slovenije · 65
 - 6.2 Problematika velikosti slovenskih občin · 66
 - 6.3 Kazalniki razvoja · 67
 - 6.4 Metodologija določanja stopnje razvitosti občin · 71
 - 6.5 Kazalniki za izračun IROO · 73
 - 6.6 Razvrstitev slovenskih občin po stopnji razvitosti · 78
- 7 Vpliv ekonomske moči občin na financiranje obveznih nalog občine · 81
 - 7.1 Cilji raziskave · 81
 - 7.2 Analiza podatkov in rezultati raziskave · 82
 - 7.3 Analiza pomembnosti izvajanja obveznih nalog občine · 82
 - 7.4 Analiza sistema financiranja obveznih nalog občine · 90
 - 7.5 Analiza učinkov financiranja obveznih nalog občine · 92
 - 7.6 Metoda glavnih komponent · 103
- 8 Ugotovitve in omejitve ter implikacije rezultatov · 115
- 9 Sklep · 123
- Literatura in viri · 127

Seznam preglednic

- 6.1 Število občin po številu prebivalcev · 67
- 6.2 Število prebivalcev po posameznih skupinah občin · 68
- 6.3 Število podjetij po občinah in število zaposlenih v podjetjih po občinah · 70
- 6.4 Povprečna mesečna bruto plača na zaposlenega po posameznih skupinah občin · 70
- 6.5 Izobrazbena struktura prebivalcev po skupinah občin · 71
- 6.6 Povprečne vrednosti kazalnikov za izračun IRO po skupinah občin · 78
- 6.7 Stopnje razvitosti po posameznih skupinah občin za leto 2008 · 78
- 7.1 Analiza variance – predšolska vzgoja ter osnovno šolstvo in šport · 83
- 7.2 Razlike med skupinami glede na velikost občine – predšolska vzgoja ter osnovno šolstvo in šport · 84
- 7.3 Analiza variance – prometna infrastruktura in varstvo okolja · 85
- 7.4 Razlike med skupinami glede na velikost občine – prometna infrastruktura in varstvo okolja · 85
- 7.5 Analiza variance – proračunski sklad (RS in EU) · 86
- 7.6 Analiza variance – komunalna infrastruktura · 86
- 7.7 Analiza variance – čiščenje in odvajanje odpadnih voda, oskrba s pitno vodo ter varstvo okolja in urejanje prostora · 87
- 7.8 Frekvenčna porazdelitev občin glede na IROO · 88
- 7.9 Korelacije med finančnimi viri in kazalniki ekonomske moči · 92
- 7.10 Korelacije med zadostnostjo lastnih davčnih virov občine in kazalniki ekonomske moči · 93
- 7.11 Korelacije med učinkovitostjo pokrivanja obveznih nalog s prihodki iz dohodnine · 94
- 7.12 Korelacije med pokrivanjem primanjkljaja prihodkov iz dohodnine za financiranje obveznih nalog občine z drugimi viri financiranja · 96
- 7.13 Korelacije med ustreznostjo parametrov za določanje primerne porabe in kazalniki ekonomske moči · 97
- 7.14 Korelacije med ukrepi za povečanje učinkov financiranja obveznih nalog in kazalniki ekonomske moči · 99

- 7.15 Korelacije med učinki financiranja po posameznih področjih in kazalniki ekonomske moči · 100
- 7.16 Korelacije med kazalniki ekonomske moči · 101
- 7.17 Celotna pojasnjena varianca pomembnosti izvajanja obveznih nalog · 104
- 7.18 Rotirana matrika uteži glavnih komponent · 105
- 7.19 Celotna pojasnjena varianca pomembnosti posameznih razvojnih prioritet · 106
- 7.20 Rotirana matrika uteži glavnih komponent · 107
- 7.21 Celotna pojasnjena varianca pomembnosti namenskih sredstev za izvajanje razvoja v občini · 107
- 7.22 Rotirana matrika uteži glavnih komponent · 108
- 7.23 Celotna pojasnjena varianca razvojnih možnosti v občini po posameznih področjih · 109
- 7.24 Rotirana matrika uteži glavnih komponent · 110
- 7.25 Celotna pojasnjena varianca pomembnosti finančnih virov za financiranje obveznih nalog občine · 111
- 7.26 Rotirana matrika uteži glavnih komponent · 111
- 7.27 Celotna pojasnjena varianca financiranja obveznih nalog občin v odvisnosti od ekonomske moči občin · 112
- 7.28 Rotirana matrika uteži glavnih komponent · 113

Seznam slik

- 2.1 Primerjava med občinami, vključenimi v raziskavo, in vsemi občinami v Sloveniji po skupinah · 30
- 2.2 Prikaz delitve občin · 30
- 2.3 Prikaz občin, vključenih v raziskavo, po statističnih regijah · 30

Krajšave

- AJPES Agencija za javnopravne evidence in storitve
- BDP Bruto domači proizvod
- CLRAE Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe – Kongres lokalnih in regionalnih oblasti
- DRP Državni razvojni program
- EPD Enotni programski dokument
- ESRR Evropski sklad za regionalni razvoj
- ESS Evropski socialni sklad
- EU Evropska unija
- IDM Indeks dnevne migracije
- IROO Indeks razvojne ogroženosti občin
- ISP Indeks staranja prebivalstva
- JZP Javno zasebno partnerstvo
- KS Kohezijski sklad
- MELLS European Charter of Local Self-Government – Evropska listina lokalne samouprave
- NUTS Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques – Standardna klasifikacija teritorialnih enot – SKTE
- MF Ministrstvo Republike Slovenije za finance
- MG Ministrstvo Republike Slovenije za gospodarstvo
- MK Ministrstvo Republike Slovenije za kulturo
- NSRO Nacionalni strateški referenčni okvir
- OECD Organisation for Economic Cooperation and Development – Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj
- OP ČV Operativni program razvoja človeških virov
- OP ROPI Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture
- OP RR Operativni program za krepitev regionalnih spodbud
- ORP Območni regionalni program
- RRP Regionalni razvojni program
- SGRS Strategija gospodarskega razvoja Slovenije

SKTE Standardna klasifikacija teritorialnih enot
SPRS Strategija prostorskega razvoja Slovenije
SRRS Strategija regionalnega razvoja Slovenije
SPSS Statistical Package for the Social Sciences – statistični paket za družbene vede
SRS Strategija razvoja Slovenije
SR Slovenija Socialistična republika Slovenija
SUR S Statistični urad Republike Slovenije
SVRS Služba Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj
SVLR Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko
ULRS Uradni list Republike Slovenije
UMAR Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj
UPB Uradno prečiščeno besedilo
US Ustavno sodišče
ZFO Zakon o financiranju občin
ZJF Zakon o javnih financah
ZLS Zakon o lokalni samoupravi
ZSRR Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja
ZVKDS Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije

Predgovor

Znanstvena monografija izhaja iz teorije lokalnega upravljanja in regionalnega razvoja, analize institucionalnega okolja in ekonomskih politik, ki urejajo financiranje skladnega regionalnega in teritorialnega razvoja, s poudarkom na teoriji regionalnega in lokalnega razvoja, sistema in učinkov financiranja obveznih nalog občine v Sloveniji. Po članstvu Slovenije v Evropski uniji (EU) so pomembne tako slovenske politike o skladnejšem regionalnem razvoju in financiranju obveznih nalog občin, kakor tudi politike EU, ki so zlasti povezane z strukturno-kohezijsko politiko EU, regionalnim razvojem in razvojem podeželja. Kljub vstopu Slovenije v EU in vključitvi v skupno regionalno politiko, se Slovenija, podobno kot nekatere druge nove države članice EU, srečuje s težavo učinkovitega črpanja kohezijskih in strukturnih sredstev na regionalni ravni, saj številne majhne in finančno šibke občine zaradi omejenih človeških in finančnih virov niso regionalno razvojno naravnane.

Teorije regionalnega razvoja na ravni občine, sistem financiranja občin in regionalne politike ter določanje stopnje razvitosti občin so izhodišče za empirično raziskavo o povezanosti med ekonomsko močjo občin in financiranjem obveznih nalog občine. Kvantitativna analiza je izdelana na vzorcu izvirnih anketnih podatkov, ki so zbrani v slovenskih občinah v kombinaciji z obstoječimi sekundarnimi podatki na ravni slovenskih občin, s katerimi je opredeljena ekonomska moč občin za določanje stopnje razvitosti občin (dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega, dohodnina na prebivalca, stopnja brezposelnosti, bruto plača na zaposlenega in indeks razvojne ogroženosti). Motiv za uporabo kombinacije anketnih in obstoječih sekundarnih podatkov je v omejenosti ali v neobstoju vseh sekundarnih podatkov o gospodarski razvitosti in ekonomski moči občin, kot to na primer velja za bruto domači proizvod, ki se iz nacionalne ravni po ključih porazdeli le po statističnih regijah. Za razvojno politiko pa je pomembnih več indikatorjev, ki se s pomočjo uteži združijo v indeks razvojne ogroženosti občin, kar je pomemben prispevek, ki je uporabljen v znanstveni monografiji. Kot dodatna možnost za analizo bi lahko bila še analiza dodatnih sekundarnih

podatkov o razvojnih prioritetah in usmeritvah občin ter analiza dejanskih finančnih podatkov iz proračunov občin z njihovo namensko strukturo izdatkov in virov financiranja. Pri tem pa bi bilo potrebno posebej razrešiti vprašanje namenskosti občinskih proračunov, saj je večina proračuna integralnega. Na ta način bi se lahko ugotovila morebitna odstopanja rezultatov iz vzorca anketnih podatkov z obstoječimi dodatnimi sekundarnimi podatki po občinah.

Kot metode kvantitativne analize so uporabljene statistične metode, posebej opisne statistike, korelacijska analiza, analiza variance, t-statistika in metoda glavnih komponent. Statistične metode so uporabljeni za testiranje postavljenih hipotez. Raziskava poglobljeno analizira povezanosti med financiranjem obveznih nalog občine in razvojem ter ekonomsko močjo različno velikih slovenskih občin, ki so po svoji velikosti in ekonomski moči razvrščene v tri skupine: majhne, srednje in velike občine. Pri tem posebej velja poudariti, da razvrščanje občin po njihovi velikosti ni nujno arbitrarno glede na število prebivalcev ali podoben kriterij, ampak je možno uporabiti kombinacijo različnih indikatorjev (število prebivalcev, zaposlenost, struktura virov in izdatkov občinskih proračunov in podobno), da se s pomočjo analize razvrščanja ugotovijo skupine občin.

Empirična analiza podaja več izvirnih ugotovitev, ki so pomembne za nadaljnji razvoj znanosti in stroke na tem področju. Raziskava vzorca anketnih podatkov posebej izpostavlja ugotovitev, da so za občine najpomembnejše obvezne naloge na področju šolstva in športa, medtem ko so razvojne naloge zlasti na področju okoljske in prometne infrastrukture. Kot najpomembnejša vira financiranja obveznih nalog občin na vzorcu anketnih podatkov sta se potrdila kot značilna državni proračun ter občinske takse in okoljske dajatve. Kot najpomembnejši kazalnik ekonomske moči občin se je potrdila dohodnina, ki vpliva na financiranje obveznih nalog občine in posledično na stopnjo indeksa razvojne ogroženosti občin. Ob tem velja posebej poudariti, da dohodnina vedno ne odraža realne ekonomske razvitosti občine, saj je vezana na stalno prebivališče prebivalcev in ne na občino zaposlitve.

Znanstvena monografija je pomembna za razvoj znanosti in stroke s prikazom izvirnih empiričnih rezultatov vzorca anketnih podatkov in v kombinaciji z obstoječimi sekundarnimi podatki. Ugotovitve empirične analize imajo pomembne implikacije za ekonomske politike na področju dejavnikov za usklajen in trajnosten lokalni razvoj s posebnim poudarkom na financiranju obveznih nalog občine. Čeprav je poudarek analize

na pomenu različne velikosti občin in njihovi ekonomski moči, so nekatera vprašanja ostala odprta, kot na primer to velja za vprašanje statusa in financiranja glavnega mesta ter morebitna uvedba sistema financiranja pokrajin v razmerju do občin.

Monografija je namenjena znanstveni in drugi strokovni javnosti na področjih ekonomije, financ, regionalnega razvoja, javne uprave, managementa in trajnostnega lokalnega razvoja ter drugi zainteresirani znanstveni in strokovni javnosti na državni in lokalni ravni.

1 Uvod

Za opredelitev bistva in položaja lokalne samouprave je treba poznati vsebino nalog, ki jih opravljajo občine. Naloge občin so ponavadi opredeljene s skupnim pojmom »lokalne zadeve«. Funkcija občine je zadovoljevanje javnih potreb in financiranje lokalnih zadev javnega pomena na ravni lokalne skupnosti, kjer tržni mehanizmi ne delujejo. Občina mora svojim prebivalcem omogočiti dostop do teh dobrin po načelu lokalne pripadnosti in ne ekonomske moči (Ferfila 2007).

V lokalne zadeve, ki sodijo v pristojnost občine, prištevamo tiste naloge, ki jih občina lahko samostojno ureja in ki zadevajo samo prebivalce občine (Vlaj 2001a). Naloge občine se delijo na izvirne naloge, ki jih občina financira z lastnimi viri, s sredstvi države in z zadolževanjem, ter prenesene naloge, ki jih na občino prenese država s predhodnim soglasjem občine in za katere mora država praviloma zagotoviti finančna sredstva (Djurić Drozdek in Bojnec 2009).

Ustanovitev lokalne skupnosti oziroma občine ne temelji vedno na kazalnikih racionalnosti in ekonomske upravičenosti, po katerih bi se dalo vnaprej presoditi, ali bodo sposobne zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev (Brezovnik in Oplotnik 2003). Največkrat uporabljani merili za nastanek novih občin sta velikost ozemlja in število prebivalcev na tem ozemlju.

Financiranje občin mora biti usklajeno z načelom sorazmernosti sredstev s pristojnostmi oziroma nalogami. Finančni sistem mora zagotoviti učinkovitost opravljanja občinskih nalog, pri čemer mora zagotavljati dovolj različnih in po vsebini ustreznih davčnih in nedavčnih virov, kar določa tudi Evropska listina lokalne samouprave – MELLS.

Veljavni sistem financiranja občin v Sloveniji temelji na načelih finančne avtonomije in koneksitete, ki določata, da se občina financira iz lastnih virov in da morajo biti finančni viri v sorazmerju z nalogami, ter na načelu enakosti pred zakonom, ki se izraža v pravici prebivalcev Slovenije do enakopravnega financiranja nalog, ki so jih občine na podlagi zakona dolžne zagotavljati svojim prebivalcem (Juvan Gotovac 2007).

Evropski integracijski procesi imajo velik vpliv na lokalno in regio-

nalno raven organiziranja, sodelovanja in financiranja, zato predstavljajo velik izziv tudi občinam. Politične odločitve in predpisi Evropske unije (EU) neposredno zadevajo posameznega državljana zlasti, ko gre za vprašanje regionalnega razvoja. Razvojna problematika se odraža kot posledica prepočasnega gospodarskega razvoja, regionalnih razvojnih razlik, šibkih regionalnih središč, premajhnega števila inovativnih regij in odsotnosti struktur za odločanje o potrebah po javnih storitvah na regionalni ravni (Regionalni in prostorski razvoj 2004). Odpravljanje regionalnih razlik je dolgotrajno in težavno, zato je treba opredeliti regionalne probleme in njihove vzroke, cilje, strategijo in instrumente za njihovo reševanje kot tudi vrednotenje politike (Vanhove 1999). Sodelovanje znotraj okvira EU ponuja lokalnim in regionalnim oblastem priložnost za sodelovanje pri razvojnih programih in projektih, pri tem pa lahko koristijo finančne vire EU, ki spodbujajo regionalni in lokalni razvoj občin. S pridobivanjem evropskih finančnih sredstev lahko občina lastne finančne vire izkoristi za dodatne razvojne programe, s katerimi uresničuje lokalni javni interes in dviguje življenjski standard prebivalcev.

Glede na veliko število občin v Sloveniji, od katerih so mnoge v slabem finančnem položaju, se bodo morale te zaradi učinkovitejšega uresničevanja svojih lokalnih interesov pričeti bolj intenzivno povezovati (Drofenik 2007). S povezovanjem, ki je lahko v obliki skupnih občinskih uprav, zvez ali pokrajin, bodo občine dale sicer v prvi vrsti prednost skupnim regionalnim projektom, ki pa bodo ob uspešni realizaciji kasneje tudi vplivali na razvoj posameznih lokalnih okolij. Vpliv se bo odražal skozi večje število novih in močnejših gospodarskih subjektov, v dvigu števila zaposlenih, v boljši izobrazbeni strukturi prebivalcev, tehnološkem napredku in urejeni javni infrastrukturi. Vse to pa je povezano z vprašanjem sistema financiranja in učinkovite porabe javnih sredstev, ki se odražata kot blaginja prebivalcev na lokalni ravni.

1.1 Opredelitev problematike

Občina predstavlja samostojno gospodarsko enoto, katere osnova je njeno premoženje, ki ga sestavljajo nepremične in premične stvari, denarna sredstva in pravice. Gospodarsko bolj razvite občine lahko namesto več proračunskih sredstev zadovoljevanju tistih javnih potreb, ki omogočajo višji življenjski standard prebivalcev. Večina novih občin je svoje razvojne možnosti videla v odcepitvi od matičnih občin. Na tak način si želijo zagotoviti finančna sredstva, ki bi jim omogočila gospo-

darski preboj. Zaradi novih, ekonomsko šibkih občin pa večinoma prihaja le do večje regionalne razdrobljenosti, zmanjšuje se vloga lokalne samouprave, povečuje pa se odvisnost od finančnih sredstev iz državnega proračuna (Brezovnik 2005).

Vsako območje je v želji po oblikovanju lastne občine, ki bi omogočila hitrejši razvoj zapostavljenih, obrobni območij, tehtalo predvsem ekonomsko-finančne vidike in politične interese. Ob tem pa se postavlja vprašanje upravičenosti nadaljnjega drobljenja občin, katerih glavni vir prihodkov je finančna izravnava iz državnega proračuna in ne lastni viri, ki zagotavljajo finančno avtonomnost občine in možnost razvoja. Pri tem gre predvsem za manjše, slabo razvite ali demografsko ogrožene občine, ob čemer se postavlja ključno vprašanje, ali so te občine z nastankom in delovanjem dejavnik ohranjanja in razvoja določenega območja, ali pa so zgolj finančno breme državnega proračuna (Ferfila 2007). Problem financiranja občin se odraža že pri financiranju obveznih nalog, katerih število se iz leta v leto povečuje, zlasti z njihovim prenosom z države na lokalno raven, za katere pa država ne zagotavlja potrebnih finančnih sredstev. Nadaljnji problem se kaže tudi v tem, da velika večina občin nima dovolj lastnih finančnih virov, s katerimi bi financirala tudi druge, neobvezne naloge, ki bi jim omogočale hitrejši razvoj in zmanjševanje regionalnih razlik. Občine so si po velikosti, številu prebivalcev in gospodarski moči zelo različne, naloga države pa je zagotoviti tak sistem financiranja občin, ki bo omogočal njihovo učinkovitost in enakost pri izvajanju zakonsko določenih nalog.

Za zmanjševanje razlik v razvitosti v posameznih regijah je država sprejela temeljne strateške dokumente. Ti dokumenti opredeljujejo razvojne probleme, strateške cilje, ukrepe in aktivnosti za skladen regionalni razvoj Slovenije na podlagi regionalnih razvojnih programov. Ker v Sloveniji še vedno nimamo regij (pokrajin), predstavljajo občine izhodišče za izvajanje regionalnega razvoja države, zato bi bilo treba z zakonom urediti obvezno izdelavo občinskih razvojnih programov, ki bi bili podlaga regionalnim razvojnim programom in drugim nacionalnim strateškim dokumentom za izvajanje skladnega regionalnega razvoja.

1.2 Namen raziskave

Osrednji namen raziskave je analizirati sistem in učinke financiranja obveznih nalog občin ter empirično preizkusiti povezanost med financiranjem obveznih nalog občin in razvojem ter ekonomsko močjo različno velikih občin v Sloveniji. Glede na postavljene cilje so v raziskavi opre-

deljene najbolj pomembne naloge občin, identificirane so razvojne prioritete, razvojne možnosti občin ter učinki financiranja obveznih nalog občin. V nadaljevanju raziskave je analiziran sistem financiranja obveznih nalog občine, pri čemer sta ocenjevani pomembnost in zadostnost finančnih virov za financiranje obveznih nalog občin v povezavi z ekonomsko močjo občin. V zadnjem delu raziskave pa so ugotovljeni učinki oziroma rezultati financiranja obveznih nalog občin.

1.3 Temeljna teza in hipotezi

Temeljna teza raziskave je, da ekonomska moč občine vpliva na financiranje obveznih nalog občine in razvoj občin glede na velikost občine. Število zaposlenih prebivalcev, premoženje občine, razvitost infrastrukture, viri financiranja so dejavniki, ki vplivajo na obseg in kakovost javnih dobrin in storitev, ki jih občine zagotavljajo prebivalcem z opravljanjem obveznih nalog.

Glede na postavljeno raziskovalno tezo, namen in cilje raziskave, sta postavljeni naslednji hipotezi, ki sta bili v raziskavi empirično testirani:

H₁ *Velikost občine vpliva na opravljanje njenih obveznih nalog in razvoj občine.*

Skladno s postavljeno hipotezo H₁, smo s testiranjem želeli doseči naslednje:

- opredeliti najbolj pomembne obvezne naloge občine,
- identificirati razvojne prioritete občin,
- ugotoviti pomembnost namenskih sredstev za razvoj občin,
- ugotoviti razvojne možnosti občin.

Za testiranje hipoteze H₁ so bile občine razvrščene v tri velikostne skupine, merjene s številom prebivalcev (Brezovnik, Oplotnik in Železnik 2006). Posamezne skupine občin so analizirane glede na *pomembnost izvajanja posameznih obveznih nalog občin*, ki jih predstavljajo naslednje spremenljivke: javna uprava, obramba in civilna zaščita, javni red, gospodarske dejavnosti, varstvo okolja, stanovanjske in prostorske dejavnosti, zdravstvo, negospodarske dejavnosti, izobraževanje, predšolska vzgoja, socialna varnost; *glede na razvojne prioritete občin*, ki vsebujejo naslednje spremenljivke: spodbujanje podjetništva in prilagodljivost, spodbujanje zaposljivosti in iskalcev dela neaktivnih, razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja, enakost možnosti in spodbujanje socialne vključenosti, institucionalna in administrativna uspo-

sobljenost, konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost, gospodarsko-razvojna infrastruktura, povezovanje naravnih in kulturnih potencialov, razvoj regij, prometna infrastruktura, varstvo okolja, trajnostna raba energije, teritorialno sodelovanje, razvoj podeželja, razvoj ribištva; *glede na pomembnost namenskih sredstev za razvoj* z naslednjimi spremenljivkami: donacije, namenski prejemki proračunskega sklada, prihodki od lastne dejavnosti, prihodki od prodaje ali zamenjave občinskega stvarnega premoženja, odškodnine iz naslova zavarovanj, okoljske in druge takse, prispevki občanov, transferni prihodki za investicije, samoprispevek; *glede na razvojne možnosti*, ki vsebujejo naslednje spremenljivke: čiščenje in odvajanje odpadnih voda, oskrba s pitno vodo, varstvo okolja in urejanje prostora, ravnanje z odpadki, urejanje prometa, cestno gospodarstvo, javne površine, oskrba s toplotno energijo, varčevanje z energijo, obnovljivi viri energije, javna razsvetljava, plinovodno omrežje, gospodarske dejavnosti (kmetijstvo, ribištvo, turizem), kulturna in naravna dediščina, šport, izobraževanje in predšolska vzgoja, socialno in zdravstveno varstvo, gospodarjenje s stanovanji in poslovnimi prostori, varstvo pred naravnimi nesrečami, civilna zaščita in reševanje, mednarodno sodelovanje; *glede na IROo*, kjer so spremenljivke za različno velike občine, merjene s številom prebivalcev, razvrščene v šest skupin, merjenih z indeksom razvojne ogroženosti v razponu od 90 do 100, od 100 do 110, od 110 do 120, od 120 do 130, od 130 do 140 in več kot 140.

Glede na veliko razdrobljenost občin v Sloveniji, kjer so majhne občine, merjene s številom prebivalcev, večinoma v slabšem gospodarskem položaju v primerjavi z večjimi občinami, je potrebno izpostaviti, da so tudi njihov gospodarski, prostorski, družbeni in posledično finančni ter razvojni potencial veliko manjši kot v večjih občinah. V zvezi s tem je treba omeniti, da imajo majhne občine tudi manj namenskih sredstev, s katerimi naj bi financirale razvojne naloge, saj imajo premalo lastnih virov že za financiranje zakonsko obveznih nalog, za kar prejemajo sredstva iz državnega proračuna v obliki finančnih izravnav. Skladno s tem lahko predpostavimo, da je pričakovana večja povezanost med skupino večjih občin in tistimi obveznimi nalogami, ki so opredeljene kot najpomembnejše obvezne naloge (izobraževanje, varstvo okolja, komunalna in prometna infrastruktura). Ocena pomembnosti obveznih nalog temelji na obsegu namenskih sredstev, ki ga občine namenajo za posamezne najpomembnejše naloge. Skladno s pomembnostjo namenskih sredstev po posameznih področjih (nalogah) pa lahko pri-

čakujemo, da imajo občine največ razvojnih možnosti prav tam, kamor vlagajo največ namenskih sredstev in na tak način vplivajo na razvoj občine, zlasti na področju izobraževanja in razvoja človeških virov, gospodarske, okoljske ter prometne infrastrukture.

H2 *Financiranje obveznih nalog občin je odvisno od ekonomske moči občin.*

Glede na postavljeno hipotezo H2 smo s testiranjem te hipoteze želeli doseči naslednje:

- ugotoviti ekonomsko moč občin,
- opredeliti vire financiranja po pomembnosti,
- ugotoviti učinke oziroma rezultate financiranja obveznih nalog občin.

Za testiranje hipoteze H2 je bil uporabljen PKK, ki odraža povezanost med posameznimi spremenljivkami. Namen testiranja te hipoteze je bil ugotoviti obstoj in jakost korelacij med financiranjem obveznih nalog občin s sredstvi iz razpoložljivih finančnih virov ter njihovo zadostnostjo in učinkovitostjo v odvisnosti od ekonomske moči občin. Za testiranje hipoteze H2 so bili uporabljeni podatki iz tretjega in četrtega sklopa anketnega vprašalnika ter izbrani kazalniki, s katerimi je opredeljena ekonomska moč občin. Ti kazalniki so: *dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega* in *dohodnina na prebivalca*, ki sodita v skupino kazalnikov, ki opredeljuje razvitost občine, ter kazalnik *stopnja brezposelnosti*, ki sodi v skupino kazalnikov, ki opredeljuje ogroženost občine. Poleg naštetih kazalnikov je bil uporabljen tudi IROO, ki določa stopnjo razvitosti občin. IROO vključuje tudi druge kazalnike, ki pa v primeru pričujoče raziskave ne vplivajo bistveno na ekonomsko moč občin. Izbrani kazalniki, s katerimi je določena ekonomska moč občin, so za potrebe analize sistema financiranja obveznih nalog občine primerjani s spremenljivkami, ki so dobljeni s pomočjo odgovorov na vprašanja iz tretjega sklopa anketnega vprašalnika. Te spremenljivke so: *lastni davčni viri*, *drugi lastni viri*, *odstopljeni viri*, *občinske takse*, *zadolževanje*, *skladi EU*, *dotacije*, *državni proračun*, *zasebni viri*. V nadaljevanju testiranja hipoteze H2 je bila ugotovljena učinkovitost financiranja obveznih nalog z dohodnino, ustreznost posameznih parametrov za izračun primerne porabe in učinkovitost posameznih ukrepov za financiranje obveznih nalog občine v odvisnosti od ekonomske moči občin, pri čemer so bili uporabljeni podatki iz četrtega sklopa vprašanj anketnega vprašalnika. Spremenljivke, uporabljene v tem delu testiranja hipoteze

H2, so: *dohodnina, viri financiranja*, parametri, ki določajo *primerno porabo občin, ukrepi za povečanje učinkov financiranja* obveznih nalog in področja, na katerih se kažejo *učinki financiranja*. Analiza učinkov financiranja obveznih nalog občine je izdelana z namenom ugotoviti učinkovitosti posameznih ukrepov za financiranje obveznih nalog občine v povezavi z izbranimi kazalniki ekonomske moči občin. Učinki financiranja naj bi bili odraz oziroma posledica ukrepov, ki jih je predvidel Zakon o financiranju občin (ZFO-1A).

Za financiranje obveznih nalog občin se skladno z ZFO-1 uporablja izračun primerne porabe. V izračunu so uporabljeni parametri, ki pa velikokrat ne odražajo dejanskega stanja in realnih potreb občin, ker ne temeljijo na upoštevanju vseh posebnosti posamezne občine. Izračun temelji na dogovorjenem modelu, katerega slabost se odraža v finančnih izravninah, ki jih prejema občine. Izračun primerne porabe bi moral vsebovati predvsem ekonomske kazalnike, ki bi odražali dejansko stanje, potrebe ter možnosti občin in katerih ustreznost bi vplivala na učinkovitost izvajanja obveznih nalog občin. Skladno s temi navedbami lahko pričakujemo, da bo testiranje druge hipoteze pokazalo, da je pričakovana večja povezanost med financiranjem obveznih nalog občin in kazalniki ekonomske moči občin, zlasti povprečno bruto plačo na zaposlenega, dohodnino na prebivalca in dodano vrednostjo gospodarskih družb na zaposlenega. Ob teh predpostavkah lahko pričakujemo, da parametri, ki določajo primerno porabe občin, in ukrepi, ki so predvideni za večjo učinkovitost financiranja obveznih nalog občin, ne vplivajo na financiranje obveznih nalog občine, ker ne temeljijo na ekonomskih kategorijah in torej niso odvisni od ekonomske moči občin.

2 Raziskovalna metodologija

Raziskava obsega teoretični in empirični del, kjer je najprej predstavljeno področje delovanja lokalne samouprave. Poudarek je na prikazu izvajanja obveznih nalog občin, kot jih določa zakonodaja za področje skladnega regionalnega razvoja v povezavi s sistemom financiranja občin. Empirični del raziskave je bil izveden s pomočjo anketnega vprašalnika in sekundarnih podatkov pridobljenih iz javno dostopnih evidenc (SURS, UMAR, MF).

Poleg podatkov, pridobljenih z anketnim vprašalnikom, so v raziskavi uporabljeni tudi kazalniki, ki izkazujejo ekonomsko moč občin. Ekonomska moč občin je ugotovljena na osnovi izbranih kazalnikov, ki določajo stopnjo razvitosti občin za leto 2008 in so: dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega in dohodnina na prebivalca sodita v skupino kazalnikov, ki opredeljujejo razvitost občine, kazalnik stopnja brezposelnosti pa sodi v skupino kazalnikov, ki opredeljuje ogroženost občine, ter kazalnik bruto plača na zaposlenega in IROO. Podatki so pridobljeni iz uradnih evidenc SURS, UMAR in MF. Za nabor izbranih kazalnikov je uporabljen Sklep o določitvi stopnje razvitosti za leto 2008, ki ga je pripravilo MF (april 2008) na podlagi izračunov, ki jih je opravil UMAR. Sklep o določitvi stopnje razvitosti občin je določil stopnjo razvitosti posamezne občine za leto 2008 na podlagi IROO, pri tem pa so uporabljeni podatki za izračun kazalnikov dodana vrednost gospodarskih družb, dohodnina na prebivalca in delovna mesta, ki zajemajo triletno povprečje, in sicer od leta 2002 do leta 2004. Glede na to, da metodologija izračuna kazalnikov, ki določajo stopnjo razvitosti, upošteva večletno povprečje posameznih podatkov, so podatki za dodano vrednost gospodarskih družb na zaposlenega in dohodnina na zaposlenega v izvirnem dokumentu izraženi v slovenskih tolarjih; zaradi ustrežnejšega prikaza kazalnikov, so vrednosti le-teh preračunane v evro, saj je Slovenija vstopila v Evropsko monetarno unijo že leta 2007. Preračune so izvedeni po enotnem paritetnem tečaju, ki je veljal ob prevzemu evra za Slovenijo, in sicer $1 \text{ EUR} = 239,640 \text{ SIT}$. Uporaba tečaja je ustrezna, saj vrednosti na katerih temeljita navedena kazalnika, niso raču-

nane po letih, temveč gre za večletno povprečje. Kazalnik bruto plača na zaposlenega je izračunan na podlagi podatkov iz Statističnega letopisa za leto 2007, (začetek raziskave sega v leto 2008 in je bil ta podatek z vidika ažurnosti v letu 2008 zadnji dostopen).

Za izračun osnovnih statistik, porazdelitev in grafov so dobljeni podatki obdelani v programu MS Excel. V nadaljevanju raziskave je testiranje obeh postavljenih hipotez izvedeno z metodo multivariatne analize v programu SPSS (Koprivnik in Kogovšek 2006). Za preverjanje hipoteze H_1 so uporabljeni primarni podatki, ki so pridobljeni iz prvega in drugega sklopa vprašanj anketnega vprašalnika. Za testiranje te hipoteze so uporabljeni podatki, ki so pridobljena s pomočjo Likertove ocenjevalne petstopenjske numerične lestvice. Za ugotavljanje razlik med skupinami občin, v katerih so razvrščene občine glede na velikost, merjeno s številom prebivalcev, je uporabljena analiza variance (angl. ANOVA). Predhodno je še izveden preizkus domneve o enakosti aritmetičnih sredin za neodvisne skupine (vzorci). Pri tem je z F statistiko preverjena veljavnost ničelne hipoteze, po kateri so aritmetične sredine opazovane spremenljivke enake za vse analizirane skupine občin, pri čemer je upoštevano, da so na podlagi značilnosti ANOVA skupine statistično značilne, če je $\text{Sig.} < 0,05$. Pri skupinah, kjer se je pokazalo, da je skupina statistično značilna, se je v nadaljevanju s pomočjo Post Hoc testa (Bonferroni) ugotavljalo, ali obstajajo razlike med skupinami glede na velikost občine merjeno s številom prebivalcev. Razlike med skupinami obstajajo, kjer je v Post Hoc testu znak * (povprečje razlike je značilno pri 0,05).

Za preverjanje druge hipoteze H_2 so uporabljeni primarni podatki, ki so pridobljeni iz tretjega in četrtega sklopa vprašanj anketnega vprašalnika, in sekundarni podatki, ki kot kazalniki za določanje stopnje razvitosti občin odražajo ekonomsko moč občin. Pri slednjih gre za podatke, ki so dostopni v javnih uradnih evidencah MF, SURS in UMAR. Pri testiranju hipoteze H_2 sta se s PKK ugotavljala obstoj in jakost korelacij med financiranjem obveznih nalog občin s sredstvi iz razpoložljivih finančnih virov ter njihovo zadostnostjo in učinkovitostjo v odvisnosti od ekonomske moči občin. Obstoj in jakost korelacij med navedenimi spremenljivkami in kazalniki, ki določajo ekonomsko moč občin, je izražen s PKK, pri čemer velja, ko je $\text{PKK} < 0,5$, gre za šibko korelacijo, in ko je $\text{PKK} > 0,5$, gre za močno korelacijo.

V nadaljevanju raziskave sta z metodo glavnih komponent prikazani povezanost in morebitna različnost med dejavniki oziroma ugotovitve

o obstoju skupnih dejavnikov med proučevanimi spremenljivkami. Namen metode glavnih komponent je zmanjšati dimenzijo podatkov ter ugotoviti, ali obstajajo skupni dejavniki med proučevanimi spremenljivkami, ki vplivajo na opredelitev najbolj pomembnih obveznih nalog občin, razvojnih prioritet, namenskih sredstev za izvajanje razvoja, pomembnost in učinkovitost finančnih virov, s katerimi se financirajo obvezne naloge občin, ter ustreznost parametrov, ki določajo primerno porabo občin.

S SPSS programom je bila izvedena analiza po metodi glavnih komponent, ki je opcija znotraj postopka za faktorsko analizo (Koprivnik in Kogovšek 2006). Postopek je namenjen analizi glavnih komponent, po katerem se izračuna delež variance, ki jo pojasni vsaka komponenta, in komunalitet, ki povedo, kolikšen delež variabilnosti posamezne spremenljivke je pojasnjen z vsemi zadržanimi komponentami. Za določitev števila glavnih komponent sta morala biti izpolnjena dva pogoja: lastna vrednost komponente je večja od 1 in delež celotne pojasnjene variance glavnih komponent mora biti večji od 50 %. Za pojasnitev komponent je uporabljena rotacija, s katero je izračunana matrika uteži glavnih komponent, ki predstavljajo korelacijske koeficiente med glavno komponento in posamezno spremenljivko (Pahor 2001). Pri tem je uporabljen kriterij, da so za komponento pomembne tiste uteži, ki so večje od 0,5 spremenljivke, iz česar sledi: večja ko je utež med glavno komponento in posamezno spremenljivko, bolj ta spremenljivka vpliva na glavno komponento.

2.1 Predstavitev vzorca

Za potrebe raziskave so bili uporabljeni primarni podatki, zbrani z anketnim vprašalnikom, in sekundarni podatki iz domače in tuje literature s področja javnih financ (Brezovnik, Cvikl, Čok, Drofenik, Ferfila, Fisher, Foster, Jelčić, Križanič, Musgrave, Oplotnik, Pečar) in regionalnega razvoja (Armstrong, Bennett, Bučar, Bugarič, Kavaš, Kezunovič, Lajh, Senjur, Vanhove), ter podatki iz uradnih, javno dostopnih, evidenc (Statistični urad Republike Slovenije – SURS, Urad za makroekonomske analize in razvoj – UMAR, Ministrstvo za finance – MF).

Raziskava je bila izvedena s pomočjo anketnega vprašalnika z uporabo Likertove ocenjevalne petstopenjske numerične lestvice, kjer je 1 pomenilo najnižjo vrednost in 5 najvišjo vrednost. Anketni vprašalnik je sestavljen iz petih sklopov, katerih vprašanja se nanašajo na raziskovalne cilje:

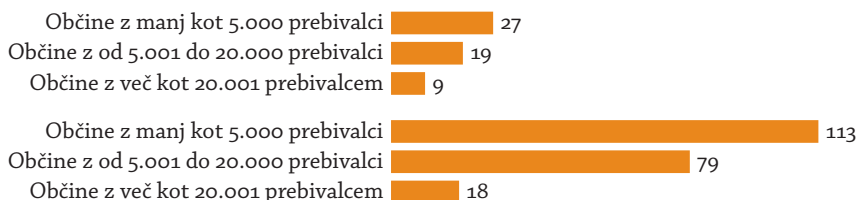
1. splošni sklop, ki obsega osnovne podatke o razvrstitvi velikosti občine po številu prebivalcev posameznih občin v tri skupine, geografski velikosti občin, vrsti občine (mestna ali nemestna) in pripadnosti posamezni statistični regiji.
2. Razvojni sklop, v katerem se vprašanja nanašajo na opredelitev najbolj pomembnih nalog občin, identifikacijo razvojnih prioritet občin, pomembnost namenskih sredstev za razvoj občin in razvojnih možnosti občin. Z ocenami Likertovega tipa od 1 (zelo nepomembno) do 5 (zelo pomembno) so ocenjene pomembnosti izvajanja obveznih nalog v občini na dvanajstih navedenih področjih, pomembnosti posameznih razvojnih prioritet v občini (za pet navedenih prioritet pri razvoju človeških virov, štiri navedene prioritete pri regionalnem razvoju, štiri navedene prioritete okoljske in prometne infrastrukture in tri navedene druge razvojne prioritete), pomembnosti sedmih navedenih namenskih sredstev za izvajanje razvoja v občini, pomembnosti namenskih sredstev za financiranje posameznih področij razvoja v občini (štirih navedenih vrst donacij, dvanajst navedenih ukrepov proračunskega sklada – RS in EU, dveh navedenih kapitalskih prihodkov, treh navedenih občinskih taks in okoljskih dajatev, osem navedenih prispevkov občanov, pet navedenih drugih prihodkov za investicije v občini in štirih navedenih prihodkov od lastne dejavnosti) in razvojne možnosti v občini na enaindvajsetih posameznih področjih. Temu sledi razvrstitev občin v šest skupin glede na IROO.
3. Finančni sklop obsega vprašanja glede pomembnosti finančnih virov, s katerimi se financirajo obvezne naloge občin. Z ocenami Likertovega tipa od 1 (zelo pomembno) do 5 (zelo nepomembno) so ocenjene pomembnosti posameznih devetih navedenih finančnih virov, s katerimi se financirajo obvezne naloge v občini in ali ima občina dovolj lastnih virov za financiranje obveznih nalog občine. Nadalje so anketirani opredelili devet glavnih virov financiranja nalog po posameznih navedenih enaindvajsetih področjih z viri financiranja v občini.
4. Sklop o učinkih financiranja, ki se nanaša na oceno učinkov oziroma rezultatov financiranja obveznih nalog občin. Z ocenami Likertovega tipa od 1 (zelo pomembno) do 5 (zelo nepomembno) so ocenjene pomembnosti v kolikšni meri občina s prihodki od dohodnine pokriva obvezne naloge občine na dvanajstih navedenih področjih, pomembnosti devetih navedenih virov financiranja ob-

veznih nalog občine za pokrivanje primanjkljaja prihodkov iz dohodnine, ustreznosti šestih navedenih parametrov oziroma njihovih koeficientov, ki določajo primerno porabo v skladu z obstoječo zakonodajo za področje financiranja občine ter kako posamezni od petih navedenih ukrepov povečujejo učinke financiranja obveznih nalog v občini in na katerih štirih gospodarskih področjih in petih negospodarskih področjih se najbolj kažejo učinki financiranja v občini.

5. sklop sestavljajo vprašanja o sodelujočih v anketnem vprašalniku (spol, starost, izobrazba in položaj v občinski upravi).

V raziskavo je bilo vključenih vseh 210 občin v Sloveniji ($N = 210$), anketa pa je potekala štiri mesece (oktober 2008–januar 2009). Zaradi večje verodostojnosti raziskave je bil anketni vprašalnik distribuiran preko dveh reprezentančnih združenj občin, ki ju predstavljata Skupnost občin Slovenije in Združenje občin Slovenije. Obe združenji sta posredovali anketni vprašalnik na vse občine preko elektronske pošte. Zaradi slabega odziva občin, je bilo posredovanje anketnega vprašalnika izvedeno štirikrat. Med posameznim pošiljanjem vprašalnikov je bilo precejšnje število občin tudi osebno zaprosenih za sodelovanje. Pri tem je bila ključna ugotovitev glede slabe odzivnosti občin ta, da je vprašalnik predolg (12 strani) in, da si uslužbenci ne morejo vzeti toliko časa za njegovo izpolnjevanje. Drugi razlog neodzivnosti je bil, da vprašalnika niso prejeli, ker je bil vprašalnik naslovljen na uradne elektronske naslove občin, ki so ponavadi tajništva oziroma sprejemne pisarne občin. V spremnem dopisu je sicer bilo zaproseno, naj vprašalnik posredujejo vodjem finančnih služb oziroma tistim službam, ki so za to področje dela pristojne. Pozitiven odnos do raziskave pa je izkazala Skupnost občin Slovenije, kjer so menili, da bo raziskava zelo zanimiva za občine in so predlagali, da bi objavili ključne ugotovitve raziskave v njihovem mesečnem glasilu, ki ga prejema 166 občin, ki so članice Skupnosti.

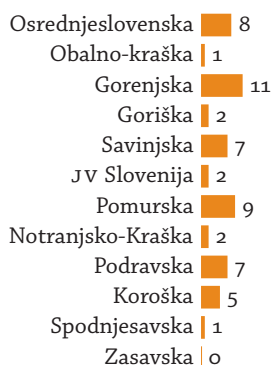
Velikost občin je definirana glede na število prebivalcev in so razdeljene v tri skupine: skupina do 5.000 prebivalcev – majhne občine (MO), skupina od 5.001 do 20.000 prebivalcev – srednje velike občine (SVO) in skupina nad 20.001 prebivalcev – velike občine (VO). V celotni populaciji občin je po tej razvrstitvi v Sloveniji 113 MO (53,8%), 79 SVO (37,6%) in 18 VO (8,6%). Glede na število vrnjenih anketnih vprašalnikov, $n = 55$, kar predstavlja 26,2% vseh občin, pa je bilo v raziskavo vključenih 27 MO (49,1%), 19 SVO (34,5%) in devet (16,4%) VO. Slika 2.1 odraža strukturo sodelujočih občin v raziskavi v primerjavi s struk-



SLIKA 2.1 Primerjava med občinami, vključenimi v raziskavo (zgoraj), in vsemi občinami v Sloveniji (spodaj) po skupinah



SLIKA 2.2 Prikaz delitve občin



SLIKA 2.3 Prikaz občin, vključenih v raziskavo, po statističnih regijah

turo vseh občin v Sloveniji po skupinah (velikost občine je merjena s številom prebivalcev).

Glavna ugotovitev na osnovi obeh slik je, da je vzorec občin, ki so sodelovale v raziskavi, reprezentativen, saj grafični prikaz strukture teh občin odraža zelo podobno sliko, kot jo kaže struktura vseh občin v Sloveniji po posameznih skupinah.

V Sloveniji je 210 občin: 11 mestnih in 199 navadnih. V anketi je sodelovalo 55 občin, in sicer sedem mestnih (12,7 %) in 48 navadnih (87,3 %) (slika 2.2).

Na podlagi frekvenčnih porazdelitev izhaja, da se je v raziskavo vključilo največ občin iz Gorenjske (11), Pomurske (9) in Osrednjeslovenske (8), najmanj pa iz Obalno-kraške in Spodnjeposavske ter Goriške (1), JV Slovenije in Notranjsko-kraške (2) (slika 2.3).

Anketne vprašalnike so izpolnjevali zaposleni v občinskih upravah.

Vprašanja so se nanašala na spol, starost, izobrazbo in položaj v upravi. V raziskavi je sodelovalo 17 moških (30,9 %) in 38 žensk (69,1 %). Največje število udeležencev je zastopanih v starostnih skupinah od 31 do 40 let in od 41 do 50 let (41,8 %), najmanj pa jih bilo iz starostne skupine od 20 do 30 let (5,5 %). Stopnja izobrazbe udeležencev raziskave je visoka, saj ima 12 udeležencev visoko (21,8 %) in 27 udeležencev univerzitetno izobrazbo (49,1 %), kar kumulativno predstavlja 70,9 % vseh sodelujočih. Največje število sodelujočih v raziskavi predstavljajo vodstveni delavci, in sicer 19 (34,5 %), ki so večinoma vodje uradov ali oddelkov, sledijo jim vodilni delavci, ki jih je 12 (21,8 %), in predstavljajo direktorje oz. tajnike občinskih uprav, najmanj sodelujočih pa je bilo na delovnem mestu referent, in sicer 6 (10,9 %).

2.2 Predpostavke in omejitve

Pri izvedbi raziskave je bilo predpostavljeno, da morajo biti finančni viri občin v sorazmerju z nalogami občine, sistem financiranja pa mora zagotavljati solidarnost med občinami in enakost državljanov. Ekonomska moč občin vpliva na financiranje obveznih nalog občin, zato se ekonomsko šibkejšim občinam, katerih finančni viri niso v sorazmerju z njihovimi nalogami, dodeli finančna izravnava iz državnega proračuna.

Raziskava temelji na podatkih iz javno dostopnih evidenc, ki so izdelane za občine, in podatkov, pridobljenih z anketnim vprašalnikom. V prvem sklopu vprašalnika so tudi vprašanja, ki se nanašajo na splošne statistične podatke občin, kot so velikost občine po površini in številu prebivalcev, vrsta občine in regionalna pripadnost občine, ki bi jih sicer bilo možno pridobiti iz javno dostopnih statističnih evidenc; pri tem bi se pojavila omejitve, in sicer zaradi tega, ker je bil vprašalnik poslan preko Združenja občin Slovenije in Skupnosti občin Slovenije, ki pa sta izpolnjene vprašalnike vrnila kot anonimne tako, da ni bilo razvidno za katero občino gre. Podatki o velikosti občin kot tudi podatki o namenskih sredstvih so bili za raziskavo pomembni, saj v nasprotnem občin ne bi bilo možno razvrstiti v posamezne velikostne skupine in ugotavljati pomembnosti namenskih sredstev ter IROO. Drugi podatki, ki so bili pridobljeni z vprašanji iz prvega sklopa vprašalnika (velikost občine po površini, vrsta občine, regija občine), pa so uporabljeni za prikaz strukture sodelujočih občin v raziskavi oziroma kot vzorec anketiranih občin. Predpostavljena je bila slaba odzivnost anketiranih občin in s tem premajhno število vrnjenih izpolnjenih vprašalnikov, zato je bilo potrebno pošiljanje vprašalnika večkrat ponoviti.

Namen anketiranja je bil pridobiti podatke za nadaljnjo raziskavo na podlagi Likertove ocenjevalne petstopenjske numerične lestvice, s katero bo ugotovljena pomembnost posameznih spremenljivk, ki so vključene v raziskavo. Glede na namen in cilje raziskave je bil anketni vprašalnik naslovljen na vodje finančnih služb oziroma strokovne službe občin, ki so zadolžene za uravnoteženost proračuna z vidika izvajanja in financiranja zakonsko določenih nalog občine in so obenem dovolj kompetentne za izpolnjevanje predmetnega vprašalnika. Namen raziskave ni ugotavljanje finančnih podatkov po posameznih področjih oziroma nalogah občin, temveč ugotoviti, katere so tiste obvezne naloge, ki so najbolj pomembne za posamezne skupine občin, torej tiste naloge, ki jih lahko občine v kar največji meri financirajo same in jim dajejo največjo pomembnost tako z višino namenskih sredstev financiranja kot z vidika razvojnih možnosti in priložnosti. Kako so občine razumele razvojne priložnosti, ni možno trditi z gotovostjo, saj pri tem obstaja dvom, ali so pri tem vprašanju ocenile dejanske možnosti na osnovi primerjalnih prednosti, ali pa gre za subjektivne odločitve. Morebitna dvoumnost pri tem vprašanju se lahko odrazi kot pomanjkljivost, vendar pa ob predpostavki, da občine kot lokalne skupnosti samostojno odločajo o razporeditvi svojih finančnih sredstev za financiranje tistih obveznih nalog, za katere ocenjujejo, da so najbolj pomembne, kot tudi, da največ namenskih sredstev namenjajo za tiste naloge, pri katerih se kažejo največje razvojne možnosti, lahko predpostavimo, da sta pomembnost obveznih nalog občin in financiranje razvojnih možnosti odvisni od višine namenskih sredstev, ki jih občine namenijo za njihovo financiranje. To trditev lahko tudi poenostavimo – višina namenskih sredstev odraža pomembnost obveznih nalog občine kot tudi pomembnost razvojnih možnosti – več sredstev se vlaga v tiste obvezne naloge, ki so pomembnejše za posamezno občino, ter v tiste razvojne možnosti, ki občinam omogočajo hitrejši razvoj.

Morda lahko predstavljajo izbrani kazalniki, ki določajo ekonomsko moč občin določeno omejitve, saj so za določanje ekonomske moči občin izbrani tisti kazalniki za katere predpostavljamo, da lahko najbolj ustrezno odrazijo ekonomsko moč občine. Za ugotavljanje ekonomske moči občin so uporabljeni izbrani kazalniki, ki določajo stopnjo razvitosti občin na podlagi IROO, ki je izračunan s pomočjo utežitve kazalcev razvitosti, ogroženosti in razvojnih možnosti (Vlada Republike Slovenije 2005 – Vlada RS) ter kazalnik bruto plača na zaposlenega.

3 Lokalna samouprava v Sloveniji

Lokalna samouprava predstavlja pravno-sistemska institucijo, ki opredeljuje položaj lokalne skupnosti. Države po svetu obravnavajo pojem lokalne samouprave zelo različno. Ob tem se kažejo predvsem institucionalne razlike, kar odraža tudi terminološko poimenovanje lokalne samouprave predvsem v treh evropskih državah (v Veliki Britaniji, Nemčiji in Franciji), ki so imele močan vpliv na vzpostavitev lokalne samouprave v drugih evropskih deželah: angleški izraz »Local Government« pomeni »lokalna vladavina«, francoski izraz »l'administration locale« pomeni lokalna uprava, nemški izraz »Kommunale Selbstverwaltung« pa pomeni lokalna samouprava. Glede na posamezna poimenovanja lokalne samouprave lahko povzamemo (Šmidovnik 1995) da: angleški pojem je širši in izraža politično vsebino, francoski je ožji in izraža upravno vsebino, medtem ko nemški pojem pomeni enako kot lokalna samouprava v slovenščini.

Ustrezno urejena lokalna samouprava omogoča, da so javne službe učinkovitejše, kot če bi se izvajale samo na državni – centralni ravni (Vlaj 2001a). Na ta način se javni sektor s svojimi storitvami približuje prebivalcem na lokalni ravni in jim omogoča bolj učinkovito urejanje njihovih lokalnih potreb. Namen sodobne lokalne samouprave je zagotavljanje dobrin, ki so za življenje ljudi nujno potrebne. Lokalna skupnost kot nosilec lokalne samouprave naj bi z opravljanjem svojih obveznih nalog zagotavljala tudi pogoje za varstvo in ustvarjanje novih delovnih mest in napredek pri zagotavljanju možnosti za usposabljanje državljanov, uveljavljala dejavnosti za krepitev lokalne identitete, krepila sodelovanje med lokalnimi skupnostmi in državljani ter lokalno oblastjo, saj je za demokratičnost vsake države bistvenega pomena, da je demokracija zavarovana in deluje v najmanjših enotah, ki jih predstavljajo lokalne skupnosti (Vlaj 2004).

3.1 Ustava Republike Slovenije

V Ustavi Republike Slovenije (ustava) je lokalni samoupravi namenjena precejšnja pozornost. Že v splošnih določbah v 9. členu ustava določa:

»V Sloveniji je zagotovljena lokalna samouprava.« S to določbo država priznava lokalni skupnosti avtonomnost in daje državljanom možnost in pravico do uresničevanja lokalne samouprave. V 44. členu ustave je zapisano: »Vsak državljan ima pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev.«

Peto poglavje ustave je v celoti namenjeno lokalni samoupravi, kjer se posamezne določbe nanašajo predvsem na uresničevanje lokalne samouprave, občino, delovno področje samoupravnih lokalnih skupnosti, mestno občino, dohodke občine, širše samoupravne skupnosti, nadzor, drugo samoupravo, samoupravo na področju družbenih dejavnosti.

3.2 Osnovne značilnosti lokalne samouprave

Lokalna samouprava

Bistvo lokalne samouprave je v upravljanju z lokalnimi zadevami, upravljanje pa se udejanja skozi odločanje (Grad 1998). Številni teoretiki, ki so že v preteklosti delovali na področju lokalne samouprave (Merkl 1927; Krbek 1950; Djordjević 1965), so podali svoje definicije o tem, kaj je lokalna samouprava. Lokalna samouprava je metoda upravljanja, ki priteguje k upravljanju tiste, ki se jih zadeve upravljanja tičejo in je nasprotje od državne uprave; pri državni upravi je državljan objekt upravljanja, pri lokalni samoupravi pa je subjekt upravljanja.

Bistvo sodobnega razumevanja pojma »lokalna samouprava« temelji na samoupravnosti, kar pomeni, da lokalno samoupravo tvorijo naslednje kategorije (Žagar 2006):

- teritorialna – lokalne skupnosti, ki so ustanovljene kot subjekti lokalne samouprave za določeno območje države, ki je ožje od države – npr. občine, pokrajine,
- funkcionalna – tem skupnostim se prizna delovno področje nalog lokalnega ali regionalnega pomena, ki odražajo interese njihovih prebivalcev,
- organizacijska – naloge opravljajo člani lokalne skupnosti samostojno z lastno odgovornostjo, neposredno ali po izvoljenih organih,
- materialno-finančna – lokalna skupnost ima lastna materialna in finančna sredstva za opravljanje svojih nalog,
- pravna – lokalna skupnost ima status pravne osebe, kar pomeni, da samostojno nastopa v poslovno-pravnem prometu.

Lokalna skupnost

Lokalna skupnost zagotavlja javne dobrine, povečuje družbene aktivnosti, zaznava potrebe, ustvarja energijo in širi informacije (Chanan 1999). Področje delovanja lokalnih skupnosti je obsežno, zato obstaja veliko definicij tega pojma.

- Lokalna skupnost je tista teritorialna družbena skupnost, kjer na najnižji ravni nastajajo določene skupne potrebe prebivalcev, ki jih je mogoče reševati le na skupen način (Šmidovnik 1995).
- Lokalna skupnost predstavlja skupnost ljudi na zaokroženem teritorialnem območju, na katerem so ljudje zaradi skupnih interesov pri zadovoljevanju potreb medsebojno povezani (Grafenauer 2000).
- Lokalna skupnost je naravna skupnost, ki nastane na posameznem ozemlju kot posledica nujnosti uresničevanja posameznih skupnih interesov ljudi, pogojenih s skupnim bivanjem na tem območju (Vlaj 2004).
- Lokalna skupnost je naravna teritorialna družbena skupnost, kjer se na lokalni ravni pojavljajo določene skupne potrebe prebivalcev, ki jih rešujejo skupaj in so osnova lokalne samouprave oziroma nosilke lokalne samouprave, ki jo sestavljajo ljudje, organizirani v občine, mesta ali širše lokalne skupnosti (Žagar 2006).
- Lokalna skupnost opravlja pomembne družbene in gospodarske naloge (Patsouratis 1990).
- Lokalna skupnost predstavlja lokalnim igralcem možnost uresničevanja lokalnih razvojnih potencialov v skladu z njihovimi pričakovanji in načrti lokalnega prebivalstva (Depoele 2001).

Iz navedenih definicij o lokalni skupnosti lahko povzamemo, da njen nastanek zahteva določen teritorij, ljudi, ki so naseljeni na tem teritoriju, in njihove potrebe, dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb in zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo (Brezovnik in Oplotnik 2003).

Občina

Temeljna enota lokalne samouprave je občina, ki je oblikovana v okviru naravne, zgodovinsko nastale lokalne skupnosti, povezane s skupnimi interesi, in ima položaj samoupravnosti po zakonskih določilih države, v kateri se nahaja. Občine nastanejo kot naravna posledica lokalne skupnosti, ki si je med svojim razvojem pridobila formalno-pravni status

v državi. Ta status ji omogoča določeno stopnjo avtonomije, ki opredeljuje njene naloge v skladu z zakonodajo posamezne države (Vlaj 2004).

Širše lokalne samoupravne skupnosti

Večina evropskih držav poleg občine pozna tudi lokalne samoupravne skupnosti na širšem teritoriju, ki so nastale po določenih naravnih, teritorialnih, gospodarskih in družbenih merilih, poimenovane kot pokrajine, province, regije, dežele, departmaji in podobno. Uvedba širše lokalne samouprave je smotrna zlasti tam, kjer obstaja veliko število majhnih občin, ki ne zmorejo strokovno in kakovostno opravljati svojih z zakonom določenih nalog bodisi zaradi pomanjkanja ustreznega kadra bodisi zaradi ekonomske šibkosti.

3.3 Zgodovinski razvoj lokalne samouprave

Prvi zametki lokalne samouprave na območju današnje Evrope segajo daleč v 12. stoletje, ko so mesta dobivala mestne pravice. Prve oblike samouprave so se pojavile najprej v obmorskih mestih in so se postopoma širile v notranjost takratnih dežel (Holcman in Kochner 2005). Na območju Slovenije so leta 1849 pričele delovati vaške in mestne občine, okraji in kresije (okrožja). Občine so skrbele predvsem za občinsko premoženje in finance ter javno varnost, obenem pa so bile nanje prenesene tudi nekatere državne zadeve. Okvirni državni zakon o občinah iz leta 1862 je veljal vse do leta 1918, ko je razpadla monarhija. Kranjski deželni zakon iz leta 1866 pa je povzročil zmanjšanje števila občin s 501 na 348 občin, kar je privedlo do izenačitve mestnih in podeželskih občin, le deželna glavna mesta so ohranila poseben status – Ljubljana, Maribor, Celje in Ptuj (Vlaj 2001b).

Po nastanku Kraljevine Jugoslavije, katere del je postala tudi tedanja Slovenija, so bila z Vidovdansko ustavo iz leta 1921 postavljena nova načela za delovanje lokalne samouprave, ki naj bi temeljila na treh ravneh: občini, okraju in oblasti; okraji niso nikoli delovali, oblasti pa so delovale kot državni organi do leta 1929. Zakon o občinah iz leta 1939 je določal, da mora imeti občina najmanj 3000 prebivalcev, kar je povzročilo veliko združevanje občin in sicer s 1241 na 469. Mesta so ohranila poseben status in so poleg lastnih zadev opravljala tudi prenesene državne zadeve (Šmidovnik 1995).

Z nastankom socialistične države Jugoslavije leta 1945 in uvedbo novega političnega sistema je bil najprej prevzet sovjetski model oblasti lokalne samouprave; po letu 1950 je Jugoslavija v politično in gospodar-

sko delovanje države vpeljala samoupravljanje. Sistem samoupravljanja je omogočil določeno avtonomijo lokalnih skupnosti, ki se je imenovala komunalni sistem. V Sloveniji je do leta 1994 obstajalo 62 občin – komun, s povprečno velikostjo 326,7 km² in z 32.500 prebivalci.

Po osamosvojitvi Slovenije leta 1991 je bilo uvajanje lokalne samouprave eno izmed najpomembnejših in najzahtevnejših nalog v novi državi, saj je šlo za korenito spremembo dotedanje ureditve z uvedbo klasične lokalne samouprave zahodnoevropskega tipa (Brezovnik in Oplotnik 2003). V novi občini kot temeljni obliki lokalne samouprave so dane možnosti za zadovoljevanje osnovnih potreb občanov (Igličar 1994). Take občine naj bi bile veliko manjše kot tiste v komunalnem sistemu – obsegale bi le nekaj naselij, mest in vasi, ki jih povezujejo skupna problematika lokalnega pomena in skupni interesi za njihovo reševanje.

3.4 Uresničevanje lokalne samouprave

Služba Vlade Republike Slovenije za reformo lokalne samouprave, ustanovljena leta 1993, je bila zadolžena za izvajanje strokovnih nalog na področju vzpostavitve sodobne lokalne samouprave. Osnovni namen reforme lokalne samouprave v Sloveniji je bil uvedba bolj obvladljivega sistema upravljanja, ki je bližji ljudem in ki omogoča uspešno načrtovanje in usklajevanje interesov. Proces demokratizacije je pomembno vplival na delovanje lokalne ravni samouprave, saj je ljudem treba zagotoviti enake razvojne možnosti s pristopom »od spodaj navzgor«, ki je posledica spoznanja, da so lokalne oblasti pomemben dejavnik v smislu spodbujanja in vzpostavljanja takšnih pogojev, ki omogočajo uspešen gospodarski razvoj v lokalnem okolju. Po drugi strani pa lokalne oblasti ne morejo ignorirati naraščanja ekonomskih sprememb, ki neposredno vplivajo na njihove lokalne ekonomije. Ključna ugotovitev je, da decentralizacija državne oblasti ugodno vpliva na spodbujanje interesov lokalnih poslovnih subjektov, ki postajajo v lokalnih okoljih družbeno odgovornejši (Bennett 1990).

Organizacija in funkcija lokalne samouprave

Organiziranost in funkcioniranje lokalne samouprave temelji predvsem na določbah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS), ki opredeljuje območja in dele občine, naloge občine, organe občine, občinsko upravo, premoženje in financiranje občine, občinske javne službe, splošne in posamične akte občine, pokrajine, nadzor državnih organov, varstvo lokalne

samouprave in pravice posameznikov ter organizacij. Lokalna skupnost lahko ustanovi formalno-pravno institucijo – občino, če ta lahko zagotovi popolno osnovno šolo, primarno zdravstveno varstvo občanov, komunalno opremljenost, poštne storitve, knjižnico in prostore za opravljanje dejavnosti lokalne skupnosti, poleg tega mora občina imeti na svojem območju najmanj 5.000 prebivalcev. Ko gre za ustanovitev občin, ki zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov ne izpolnjujejo zahtevanega pogoja glede števila prebivalcev, je lahko to izjemoma tudi manjše, vendar pa ne manj kot 2.000 prebivalcev.

Vrste občin

Slovenija ima 210 občin (SURS 2007), od katerih jih ima status mestne občine 11, in sicer so to občine Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Ptuj, Slovenj Gradec in Velenje, ter 199 navadnih občin. Mestna občina se ustanovi na območju mesta zaradi enotnega prostorskega in urbanističnega urejanja, zadovoljevanja komunalnih potreb in načrtovanja razvoja ter opravlja določene naloge iz pristojnosti države kot svojo izvirno nalogo. Mesto lahko dobi status mestne občine, če gre za gosto, strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostor, ima najmanj 20.000 prebivalcev in vsaj 15.000 delovnih mest, od katerih jih mora biti najmanj polovica v terciarnih in kvartarnih dejavnostih. Za navadne občine je značilno, da so prostorsko relativno osamljene in delujejo v večji soodvisnosti z naravnim okoljem, imajo manj prebivalcev, stopnja delitve dela je nizka, pripadnost skupnosti je večja, močno prisotna pa je tudi vloga tradicije, običajev in družine (Vlaj 2001a).

3.5 Decentralizacija lokalne samouprave

V Evropi obstajata dva temeljna koncepta lokalne samouprave: kontinentalna, ki temelji na načelu decentralizacije, in britanska, ki obravnava lokalno samoupravo kot izvirno institucijo. Ne glede na način obravnave lokalne samouprave, države ni možno izključiti iz delovanja lokalne samouprave, zato je namen decentralizacije lokalne samouprave v tem, da se prenašajo naloge z države na druge organizacije, ki niso sestavni del državnega aparata in so dokaj samostojne (Šmidovnik 1995). Decentralizacija se lahko izvaja na dva načina, in sicer na birokratičnega, kjer organe postavlja in zamenjuje centralna oblast, in demokratičnega, kar pomeni, da organe volijo prebivalci, ki so nato pod

njihovo oblastjo; slednja oblike decentralizacije se imenuje samouprava (Lukić 1953).

Termin decentralizacija, ki na področju javne uprave opredeljuje prenos zadev s centralnih državnih organov na organe lokalne samouprave, je treba ločiti od pojma dekoncentracija, ki označuje prenos zadev z višjih centralnih državnih upravnih organov na nižje državne necentralne organe (Grafenauer 2000). Bistvo decentralizacije je v tem, da centralna, državna oblast prepušča, da prebivalci sami skrbijo za svoje lokalne interese, ker teh država v glavnem ne more zadovoljivo ugotoviti in zadovoljiti (Vlaj 2004). Prav tako je za decentralizacijo lokalne samouprave bistveno, da lahko višji organi ocenjujejo samo zakonitost, ne pa tudi primernost njihovega dela. Decentralizacija lokalne samouprave je dinamičen proces, ki je odvisen od ureditve države in njene družbe, zato je za nadaljevanja tega procesa treba vseskozi iskati nove možnosti za učinkovito izvajanje nalog znotraj lokalne samouprave.

3.6 Načelo subsidiarnosti

Beseda subsidiarnost izhaja iz latinske besede *subsidium* (Pavčnik 1997), kar pomeni pomoč. Osnovna ideja načela subsidiarnosti izhaja iz prepričanja, da se lahko politična oblast vmešava le v obsegu, ko družba in njeni konstitutivni deli, ki jo tvorijo posamezniki, družine, ožje in širše lokalne skupnosti, niso sposobni zadovoljiti različnih skupnih potreb (Vlaj 2001a). Prednosti načela subsidiarnosti pred pravnimi normami je predvsem v tem, da omogoča razvoj in se lahko prilagodi različnim razmeram v državi. Subsidiarnost izhaja iz moralnih načel, ki spoštujejo dostojanstvo in odgovornost posameznika, ki je tvorec vsake družbe (Vlaj 2004). Načelo subsidiarnosti daje prednost bazi pred vrhom in terja, da se zadeve, ki se lahko bolj učinkovito rešujejo na nižji ravni, na to tudi prenesejo.

3.7 Načelo koneksitete

Načelo koneksitete izvira iz nemške teorije in določa, da morajo biti za dogovorjene naloge oziroma pristojnosti lokalnih skupnosti na voljo zadostna sredstva kot tudi zagotovljena večja svoboda odločanja o namenih uporabe sredstev iz finančne izravnave. Zaradi stagniranja gospodarske rasti v večini razvitih držav in ob hkratnem povečanju javnih izdatkov prihaja do zmanjševanja finančnih virov in davkov, ki jih občine uporabljajo za financiranje obveznih in drugih prostovoljnih nalog.

Večanje obsega obveznih nalog, ki jih država prenese na lokalne skupnosti, pomeni hudo finančno breme za občinski proračun, kajti v takem primeru gre za neposredno odvzemanje finančnih sredstev lokalni skupnosti, s čimer se ji zmanjšuje njena avtonomnost. V primeru prenosa nalog iz državne pristojnosti na občine je država dolžna zagotoviti ustrezna finančna sredstva, s čimer pa se povečuje finančna odvisnost od države, saj načeli finančne avtonomije in koneksitete določata, da naj se občina financira iz lastnih virov in da morajo biti finančni viri v razmerju z nalogami, ki jih občine opravljajo (Juvan Gotovac 2007).

3.8 Naloge občine v Sloveniji in nekaterih drugih evropskih državah

Naloga občin in njenih organov je, da služijo interesom lokalnega prebivalstva in da skrbijo za reševanje vprašanj v ožjem lokalnem okolju (Grafenauer 2005). Naloge, ki jih opravljajo občine, ločimo na izvirne naloge, ki se nanašajo na prebivalce občine in jih je občina sposobna sama urediti, ter prenesene naloge državne uprave, ki jih ta prenese na občino z zakonom po predhodnem soglasju občin zaradi organizacijske racionalnosti in učinkovitejšega izvajanja. Izvirne naloge pa lahko delimo še na tiste, ki so kot take določene s posameznimi zakoni, ter na lokalne zadeve, ki so po svojem pomenu izvirno občinske in se opravljajo v občinah in jih občine same določajo v svojih predpisih (Vlaj 2004).

Področje pristojnosti občin in njene naloge ter odgovornosti določajo ustava, ZLS in drugi področni zakoni. Med najbolj značilna področja dejavnosti občin, ki sodijo v izvirne naloge občin, se prištevajo upravljanje občinskega premoženja, vzpostavljanje pogojev za gospodarski razvoj občine, načrtovanje prostorskega razvoja, izvajanje javnih služb, pospeševanje dejavnosti socialnega skrbstva, izobraževanja, razvoj športa, kulture in podobno. Med prenesene naloge, ki jih država prenese v pristojnost občin, pa sodijo zlasti naloge s področja urejanja javnega primestnega prometa, določanja obratovalnega časa gostinskih lokalov, zagotavljanje izobraževanja in zdravstvene službe na sekundarni ravni. Obseg in vrste nalog, ki se z države prenašajo na lokalno samoupravo, je izredno težko ali skoraj nemogoče opredeliti, saj delitev javnih dobrin na osnovi velikosti območja koristnosti posamezne javne dobrine na nacionalne in lokalne dobrine ni možna (King 1993).

Slovenija je pričela z uvajanjem sodobne lokalne samouprave šele po letu 1991. Čeprav je Slovenija že leta 1996 ratificirala MELLIS, še vedno ne dosega vseh zahtev, ki jih določa listina, vendar pa je na dobri poti,

da postane ena izmed držav s sodobno lokalno samoupravo, ki temelji na decentralizaciji. Za primerjavo ureditve med lokalno samoupravo v Sloveniji in drugimi evropskimi državami je v nadaljevanju predstavljeno nekaj evropskih držav, ki imajo dolgo tradicijo lokalne samouprave (Brezovnik in Oplotnik 2003): Švica je kantonalno urejena zvezna država; vsak kanton ima v skladu s kantonalno ustavo in zakoni opredeljeno vlogo občin. Občina predstavlja politično komuno, ki uresničuje prenesene splošne naloge na lokalni ravni pod nadzorom kantonalne oblasti. Komune so pristojne za lokalne ceste, javne površine, pokopališča, lokalno javno lastnino, zagotavljajo šolske stavbe, športne naprave, omogočajo delovanje društev. Obstajajo pa tudi komune za posebne namene, npr. za izobraževanje, cerkvene komune, državljsanske komune ipd. V Franciji temelji lokalna in regionalna samouprava na komunah, departmajih, regijah in institucijah javnega sodelovanja. Komune – občine se povezujejo v eno- ali večnamenske konzorcije, okrožja, urbane skupnosti, skupnosti občin ali mest, ki se ukvarjajo z medobčinskim razvojem, rabo prostora, mestnim prometom, osnovnim šolstvom, urejanjem cest in javnih površin ter oskrbo z vodo. V Nemčiji zvezne države določajo naloge komunam, ki so predvsem zagotavljanje javnih služb, gradnja lokalnih cest, požarna varnost, oskrba z vodo, oskrba s plinom in elektriko, zagotavljanje stanovanj, ravnanje z odpadki, obnova kulturnih in zgodovinskih spomenikov, raba prostora, delovanje društev, osnovne šole, vrtci, skrb za ostarele in drugo. Država lahko na podlagi zakona prenese na občine določene pristojnosti, kot so civilni register, varstvo okolja in izdajanje osebnih dokumentov. Malta ima tri regije, v katerih je vključeno 76 lokalnih svetov, ki se ukvarjajo s prevozom, poplavljanjem, kmetijstvom, ribištvom in turizmom. V Italiji občine opravljajo naloge, ki se nanašajo na področje sociale, rabe prostora in gospodarskega razvoja. Mesta, ki se povezujejo v somestja, pa so pristojna za izobraževanje, zdravstvo, kulturo, varstvo okolja, promet in službe za gospodarski razvoj. Na Finskem imajo občine, okraji in država možnost razmejevanja pristojnosti glede na ekonomski vidik, na koga se nanašajo javne storitve in kako pomembno je znanje za racionalno odločanje. Občine imajo splošno pristojnost, in sicer na področjih zdravstva, izobraževanja, sociale, regionalnega načrtovanja in gospodarskih služb. V Litvi so občine pristojne za odločanje o vseh zadevah lokalnega pomena in so v njihovem skupnem interesu; te so npr. področje gradenj infrastrukture, urbani razvoj in lokalne službe. V Bolgariji imajo lokalne skupnosti pristojnosti pri vseh javnih zadevah, ki ne sodijo v izključno

pristojnost drugih oblasti. Na Češkem sodi v pristojnost občin izobraževanje, socialno varstvo, zdravstvo, kultura in oskrba z vodo. Občine na Poljskem zagotavljajo kolektivne potrebe lokalnih skupnosti tako, da uresničujejo lokalne javne naloge in prenesene državne naloge. V Avstriji se pristojnost občin nanaša na imenovanje občinskih oblasti, imenovanje občinskega osebja, javno varnost, upravljanje prometnih površin, prometni nadzor, nadzor lokalnega trga, sanitarni nadzor, vrtce in osnovno izobraževanje (Vlaj 2001a). Iz prikaza pristojnosti je razvidno, da je lokalna samouprava različno urejena, saj se razlikuje v obsegu, strukturi, nalogah in v odnosu do države, vendar pa je opaziti, da tudi v teh državah prihaja do vedno večje harmonizacije sistemov, zlasti v državah članicah Evropske unije (EU).

4 Ureditev in sistem financiranja občin

4.1 Pravna ureditev financiranja občin

Uvajanje lokalne samouprave v Sloveniji je temeljilo, kot v večini evropskih držav, na ustavi z upoštevanjem načel evropske lokalne samouprave. Najpomembnejša načela evropske lokalne samouprave so se pri nas začela izvajati v letu 1994 z ustanovitvijo novih občin oziroma leta 1995 z začetkom delovanja njihovih organov.

Sistemske ureditve financiranja občin pravno urejajo predvsem ustava, ZLS, ZJF in ZFO. Poleg navedene zakonodaje je treba omeniti listino MELLs, katere načela so pomembna za zagotavljanje finančne avtonomije občin.

Ustava Republike Slovenije

Ustavno določilo (9. člen) zagotavlja lokalno samoupravo, kar pomeni, da mora ustava predvideti tudi njene dohodke, ki jih opredeljuje 142. člen ustave, in sicer: »Občina se financira iz lastnih virov. Občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva.« V nadaljevanju ustava določa pridobivanje sredstev za uresničevanje nalog občin, in sicer: »Država in lokalne skupnosti pridobivajo sredstva za uresničevanje svojih nalog z davki in drugimi obveznimi dajatvami ter s prihodki od lastnega premoženja.« (146. člen).

Zakon o lokalni samoupravi

V šestem poglavju ZLS opredeljuje premoženje in financiranje občin. Premoženje občine sestavljajo nepremične in premične stvari v lasti občine, denarna sredstva in pravice, s katerim mora občina gospodariti kot dober gospodar (51. člen). V nadaljevanju ZLS določa (52. člen) vire financiranja lokalnih zadev javnega pomena, ki so lastni viri, sredstva države in zadolžitve.

Zakon o javnih financah

ZJF je bil sprejet leta 1999, njegov namen je zaokrožiti normativno institucionalni okvir kot ekonomski instrumentarij upravljanja z javnimi izdatki. Uvedba tega zakona je podlaga za uresničevanje reforme upravljanja z javnimi financami z namenom okrepitve konkurenčnosti slovenskega gospodarstva ob takratnih pripravah za vstop v EU (Cvikl in Zemljič 2000). Osrednji namen ZJF je predvsem vzpostavitev celovitega in konsistentnega pravnega sistema, ki ureja upravljanje sredstev javnih financ za osebe javnega prava, učinkovito izvajanje makroekonomske politike, večletno proračunsko načrtovanje, večja preglednost proračuna na podlagi novih metodologij, vpeljava notranjega nadzora nad porabo proračunskih sredstev in povečanje pristojnosti in odgovornosti neposrednih uporabnikov proračuna.

Zakon o financiranju občin

Temeljni zakon, ki ureja sistem financiranja občin, je ZFO. Najprej je bilo financiranje občin urejeno z začasnim zakonom o financiranju občin, sprejetim leta 1994. Takratni ZFO je temeljil na starem sistemu javnih financ in ni bil usklajen z ustavnimi načeli in načeli MELLIS. Osrednji namen ZFO je bilo financiranje nujnih (obveznih) nalog občin, ugotavljanje meril za financiranje nujnih nalog in določanje finančne izravnave iz državnega proračuna. Pomanjkljivosti so se pokazale zlasti v delu, ki je določal merila za financiranje nujnih nalog.

Leta 1998 je bila sprejeta prva sprememba ZFO in nastal je ZFO-A, ki ni bistveno spremenil določil glede virov financiranja občin. Bistvena sprememba ZFO-A je bila v tem, da se občinam, ki z lastnimi prihodki ne morejo financirati svojih nalog, zagotovijo dodatna sredstva z izračunom primerne porabe občin, to je izračun primerne obsega sredstev, s katerimi občina lahko zagotovi izvajanje ustavnih in zakonskih nalog. Tudi pri ZFO-A so se pokazale pomembne slabosti, zlasti zaradi neenakomerno porazdeljene dohodnine, kar je povzročilo, da je v letu 2005 kar 173 in v letu 2006 170 občin prejelo finančno izravnavo iz državnega proračuna (Brezovnik, Oplotnik in Železnikar 2006). Porazdelitev prihodkov od dohodnine je bila brez utemeljenih razlogov nesorazmerna z nalogami občin in zato ni zagotavljala enakih možnosti za financiranje obveznih nalog.

Leta 2005 je bila sprejeta druga novela Zakona o financiranju občin – ZOF-B, ki pa se je v glavnem nanašala na boljšo ureditev področja zadolževanja občin. Pomembno je še eno področje novele, in sicer v delu, ki

ureja sofinanciranje investicij, bolj znano kot 26.a člen, ki je določal, da so občine upravičene do dodatnih sredstev za sofinanciranje investicij na področju regionalnih razvojnih programov in izvajanja strukturne, kohezijske in predpristopne politike na lokalni ravni.

Namen ZFO-1, ki je bil sprejet konec leta 2006, je ureditev enakega sistema financiranja za vse občine in zagotoviti državljanom enakopravnejše možnosti za zadovoljevanje njihovih skupnih potreb in interesov z viri financiranja ter večjo finančno avtonomijo občin pri pridobivanju sredstev ter njihovi porabi (Juvan Gotovac 2007). ZFO-1 na podlagi načel lokalne samouprave, koneksitete, finančne avtonomije in enakosti določa naslednje vire financiranja občin (6. člen): lastne davčne vire, druge lastne vire, občinske takse, odstopljene vire in zadolževanje. Vsi ostali viri financiranja so namenjeni financiranju tistih nalog in razvojnih programov oziroma projektov, ki jih občine avtonomno določajo s svojimi predpisi in odločitvami. ZFO-1 je poleg uskladitve virov financiranja z obveznimi nalogami občin uvedel tudi nov model financiranja primerne porabe in ureja sofinanciranje investicij, ki jih načrtujejo občine v svojih načrtih razvojnih programov.

4.2 Evropska listina o lokalni samoupravi (MELLS)

MELLS nalaga državam podpisnicam listine izpolnitev temeljnih določb, ki zagotavljajo politično, upravno in finančno neodvisnost lokalne samouprave. Za zagotovitev neodvisnosti na vseh treh področjih je v skladu z MELLS potrebno (Breznik in Oplotnik 2003): priznanje lokalne samouprave v nacionalni zakonodaji, določiti metode in merila za delitev pristojnosti med državo in lokalno samoupravo, zagotoviti jamstvo avtonomije oziroma statusa izvoljenih predstavnikov, zagotoviti ustrezne finančne vire in omogočiti uresničevanje političnih pravic prebivalcem lokalnih skupnosti. Z ratifikacijo je MELLS postala sestavni del pravnega reda Republike Slovenije, njene določbe pa so vključene v nacionalno zakonodajo in se nanašajo predvsem na zagotavljanje finančne neodvisnosti lokalne samouprave (Juvan Gotovac 2007). Pri tem je treba izpostaviti, da 146. in 147. člen ustave, ki določata, da lokalne skupnosti pridobivajo sredstva za uresničevanje svojih nalog z davki in drugimi dajatvami ter s prihodki od lastnega premoženja, in da lokalne skupnosti predpisujejo davke in druge dajatve ob pogojih, ki jih določata ustava in zakon, ter določila iz 9. člena MELLS v sistemu financiranja občin, ki je veljal do leta 2007, niso bila primerno upoštevana, zaradi česar je bila finančna avtonomija občin močno okrnjena.

Načeli, ki zagotavljata ustrezne finančne vire lokalnim skupnostim v skladu z MELLs, določata (Brezovnik in Oplotnik 2003), da ima lokalna skupnost lastne finančne vire, s katerimi prosto razpolaga v okviru svojih pristojnosti (načelo ustreznosti), in da morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon (načelo sorazmernosti). Obveznosti, ki izvirajo iz MELLs, jasno kažejo, kako pomembno je določilo, ki zagotavlja ustrezne finančne vire za opravljanje javnih zadev lokalnega pomena. Vsaka država podpisnica listine oziroma v nadaljevanju njena lokalna samouprava mora spoštovati vsaj dvajset odstavkov prvega dela listine, od katerih jih izbere najmanj deset, med katerimi pa so 2., 3. in 9. člen MELLs obvezni, saj se nanašajo na obstoj lokalne samouprave, opravljanje javnih zadev in njihovo financiranje.

4.3 Sistemi financiranja v nekaterih evropskih državah

Javni prihodki so finančna sredstva, namenjena zadovoljevanju javnih potreb bodisi na ravni države ali lokalne skupnosti. Struktura javnih prihodkov je od države do države različna. Jelčić (1998) razvršča javne prihodke na:

- fiskalne prihodke, kamor prištevamo davščine (davki, prispevki in takse), carine in parafiskalne prihodke,
- nefiskalne prejemke, kamor prištevamo javno posojilo, prihodke od prodaje državnega premoženja in podjetij, prihodke, ki jih državni organi zagotavljajo z opravljanjem raznih storitev ekonomskega pomena, upravne in administrativne takse, denarne kazni,
- finančni transferi, kamor sodijo vsa nepovratna sredstva, ki jih lokalne skupnosti prejmejo od države v obliki subvencij ali dohodkovnih izravnav.

Večina lokalnih skupnosti v Evropi se financira iz davkov, nedavnih prihodkov, državnih transferjev in z zadolževanjem. Lokalne skupnosti opravljajo vse večje število nalog, za katere potrebujejo ustrezen obseg finančnih sredstev. Kljub finančni pomoči države pa velja splošna ugotovitev, da ta sredstva ne zadoščajo za tisti obseg storitev, ki jih zahtevajo prebivalci lokalnih skupnosti. Finančni sistem države mora biti oblikovan tako, da omogoča pokrivanje vseh stroškov za opravljanje deljenih nalog (Setnikar Cankar et al. 2005).

Obseg finančnih sredstev za potrebe izvajanja nalog občin je odvisen tudi od pomembnosti lokalne samouprave v posamezni deželi; večja kot

je avtonomnost lokalnih samouprav, večji je obseg finančnih sredstev. Koliko sredstev za financiranje izvajanja nalog občin namenjajo nekatere evropske države, je predstavljeno v nadaljevanju za dve obdobji v intervalu dvajsetih let. Bistvo te ponazoritve je potrditev ugotovitve, da države, v kateri velja višja stopnja decentralizacije, namenjajo vseskozi visok delež javnih prihodkov za opravljanje nalog lokalnega pomena (Brezovnik in Oplotnik 2003). Na podlagi podatkov, ki datirajo iz obdobja med leti 1978 in 1981, se ta ugotovitev potrjuje v skandinavskih državah, kjer imajo njihove občine pristojnost na področju vseh javnih služb in drugih javnih funkcij na družbenem področju, razen tistih, ki sodijo v državno pristojnost in jih ni mogoče decentralizirati (obramba, zunanje zadeve, infrastruktura državnega pomena, centralni državni organi). Stopnja udeležbe v bruto domačem proizvodu (BDP), namenjena financiranju lokalnih skupnosti, je znašala od 18,9 % na Finskem in do 35 % na Danskem. Precej visok delež v BDP za financiranje lokalnih skupnosti so namenjali tudi v Veliki Britaniji, na Irskem in Nizozemskem, kjer se je ta delež gibal med 18,8 % in 13,6 %. Največja skupina držav (Nizozemska, Nemčija, Avstrija, Švica, Belgija, Luksemburg, Francija in Italija) je namenjala od 7 % do 10 % BDP lokalnemu financiranju. V skupino držav, ki so namenjale najmanj sredstev financiranju lokalnih skupnosti, in sicer med 1,4 % in 3,1 % BDP, sodijo Španija, Portugalska in Grčija (Šmidovnik 1995). Danska in Švedska sodita še vedno v skupino držav, ki namenja največji delež prihodkov v BDP za financiranje lokalnih skupnosti, delež prihodkov v BDP namenjenih financiranju pa je porasel v Španiji, Italiji in Franciji. Opaziti je upad deleža v Veliki Britaniji in na Nizozemskem. Na Danskem, Švedskem in v Veliki Britaniji je vir financiranja lokalnih skupnosti finančni transferi (41,1 %), sledijo fiskalni prihodki z 34,1 % deležem, najmanjši delež pa zavzemajo nefiskalni prihodki (24,8 %). Izračunana deleža fiskalnih prihodkov, ki veljata za Dansko in Švedsko v obdobju 1998–2001, sta nasprotujoča skupni ugotovitvi, da predstavljajo finančni transferi v razvitih državah najpomembnejši vir financiranja lokalnih skupnosti. V teh dveh državah so najpomembnejši vir financiranja lokalnih skupnosti fiskalni prihodki, saj sta deleža zelo visoka (Danska 51,4 %, Švedska 75 %). Povprečje treh držav, vključujoč Veliko Britanijo, katere delež fiskalnih prihodkov znaša le 14,0 %, pa znaša 46,8 %. Dejstvo, da na Danskem in Švedskem predstavljajo fiskalni prihodki najpomembnejši vir financiranja lokalnih skupnosti, potrjuje tudi ugotovitev, da imajo skandinavske države eno od najvišjih stopenj fiskalne

obremenitve BDP namenjene za financiranje lokalnih skupnosti, kar odraža njuno večjo avtonomnost in pomembnost v odnosu do centralne oblasti.

Viri fiskalnih prihodkov lokalnih skupnosti pa so sicer po državah različni; OECD klasifikacija (OECD 2008) loči šest skupin fiskalnih virov: davki na dohodek, prihodek in kapitalski dobiček, prispevki za socialno varnost, davki na plače in delovno silo, premoženjski davki, davki na blago in storitve, druge dajatve. Glede na navedene skupine fiskalnih virov nobena od držav članic EU ne izkorišča kot vir fiskalnih prihodkov lokalnih skupnosti prispevke za socialno varnost. V strukturi fiskalnih prihodkov lokalnih skupnosti prevladujejo davki na dohodek, prihodek in kapitalski dobiček (54,0 %), sledi davek na premoženje (25,4 %), davki na blago in storitve (10,0 %), druge dajatve (7 %), davki na plače in delovno silo (3,6 %) (Brezovnik in Oplotnik 2003). Davki od premoženja predstavljajo v ZDA enega od najpomembnejših virov prihodkov lokalnih skupnosti, saj predstavljajo v povprečju 74 % vseh fiskalnih prihodkov (Fisher 2007).

4.4 Sistem javnih financ in financiranje občin v Sloveniji

Javne finance so načini zbiranja, upravljanja, razdeljevanja in porabe finančnih sredstev kot tudi različni učinki, ki jih ima zbiranje sredstev s strani države in drugih subjektov javnega prava, upravljanje s temi sredstvi in njihova razdelitev ter poraba na fizične in pravne osebe kot tudi na nacionalno gospodarstvo v celoti (Jelčič 1998). Javne finance proučujejo družbeno, ekonomsko in politično stran javnega financiranja, njihov predmet pa je finančna dejavnost države in javnega sektorja (Žibert 1993). S pojmom javne finance opredeljujemo finančno funkcijo države in drugih subjektov javnega prava, katerih osnovni cilj je zagotavljanje zadostnih sredstev za financiranje javnih izdatkov bodisi na ravni države ali v lokalni skupnosti (Popović 1997). Iz temeljne, finančne funkcije javnih financ izhajajo tri ekonomske funkcije (Musgrave in Musgrave 1993):

- alokacijska funkcija, katere namen je zbiranje potrebnih javnih prihodkov ter zadovoljevanje javnih potreb, kar se izvede s preusmerjanjem javnih virov iz zasebnega v javni sektor in ponovno v zasebna;
- distributivna funkcija, ki izvaja prerazporeditev dohodka in premoženja v skladu z modelom pravične prerazporeditve, saj javne

finance praviloma popravljajo tržne izide tako, da se dohodek od premožnejših prerazporeja k manj premožnim;

- stabilizacijska funkcija, ki zagotavlja, da javni prihodki zadostujejo za javne izdatke ter da se s finančnimi sredstvi zagotovijo visoka zaposlenost, stabilnost cen in visoka gospodarska rast.

Finančna avtonomija občin

S finančno avtonomijo opredeljujemo na podlagi zakona izdano pooblastilo posameznim subjektom javnega financiranja, da lahko zbrana javna finančna sredstva samostojno razporejajo glede na splošne potrebe (Pernek 1997). Jelčić (1998) finančno suverenost deli na pravico določanja davčnih virov in vrste davščin, pravico razpolaganja z vsemi javnimi prihodki in pravico odmere in pobiranja davkov v lokalnih skupnostih.

Za večjo finančno suverenost občin je bistvenega pomena uvedba finančne decentralizacije. Glavni dejavnik, ki vpliva na doseganje večjih narodnogospodarskih koristi z decentralizacijo je ta, da se s pomočjo decentraliziranih enot bolj približamo dejanskim potrebam okolja, kar v primeru financiranja občin predstavlja njihove lokalne skupnosti. Stopnja fiskalne decentralizacije je postavil temelje že Tiebout (1956) s svojim znanim modelom, kjer pravi, da bodo družine oziroma posamezniki v primeru velike mobilnosti gospodinjstev »volila z nogami«, kar pomeni, da bodo za svoje bivanje izbrali okolje, ki se bo glede na davke in ponudbo javnih dobrin najbolje prilegalo njihovim osebnim okusom. Stopnja finančne suverenosti občin pove, koliko ima občina lastnih prihodkov neodvisno od države (Lavtar 2005). Občine izkazujejo večjo finančno avtonomnost, če imajo možnost predpisovati dajatve tako po viru kot po predmetu obdavčitve in davčni stopnji ter odločati o porabi svojih javnih prihodkov, v nasprotnem je občina le izvršiteljica nalog, ki se nanjo prenašajo z države (Vlaj 2004). Zadostna stopnja finančne samostojnosti občin omogoča delovanje v skladu s potrebami njihovih prebivalcev, ki se odraža v odločanju o prihodkih proračuna, državnih pomočeh in porabi javnih prihodkov (Babič 1996).

Financiranje občin v Sloveniji

Sistem financiranja mora občinam zagotavljati sorazmernost virov financiranja z nalogami, finančno avtonomijo in manjšo odvisnost financiranja od dodatnih sredstev državnega proračuna. Učinkovit sistem financiranja občin mora upoštevati načela lokalne samouprave, finančne

avtonomije, koneksitete, načelo enakosti in subsidiarnosti (Drofenik 2007). ZFO iz leta 1991 je predstavljal orodje, s katerim se je izvajal sistem financiranja občin v Sloveniji, vendar pa je ta sistem že od samega začetka imel celo vrsto pomanjkljivosti, ki pa so se z razvojem lokalne samouprave, z njeno decentralizacijo in pojavom teženj po večji finančni avtonomnosti občin, samo še stopnjevale. Kot navajata Brezovnik in Oplotnik (2003), so se glavne pomanjkljivosti, ki so očitane prejšnjemu sistemu financiranja, kazale v nepravilni vertikalni davčni strukturi, neustrezno postavljenih mejah slovenskih občin, nesorazmernosti porazdelitve finančnih virov in neustreznem izračunu primerne porabe. Vertikalna davčna struktura mora zagotavljati, da lahko večina občin v celoti financira svoje naloge, in tako uresničevati lokalne javne zadeve brez finančne izravnave države (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2006). Navedene pomanjkljivosti so povzročile, da je iz leta v leto več občin prejemale finančno izravnavo, s čimer se je zmanjševala njihova finančna avtonomnost in motiviranost za razvoj (Železnik 2002). Naloge občin niso bile ustrezno opredeljene in zato niso bile v sorazmerju s finančnimi viri. Odstopljeni finančni viri so bili po obsegu premalo raznovrstni, pomemben vir je bila le dohodnina, ki je bila neenakomerno porazdeljena. Med vire integralnega proračuna so bili všteti tudi namenski viri, ki jih občine predpisujejo samo za točno določene namene. ZFO tudi ni imel izdelanega državnega sistema za pridobivanje mnenj občin glede odločanja o sredstvih, namenjenih njihovemu delovanju in ni predvidel možnosti ugovora občin zoper postopek izračuna primerne porabe, ki ga določa država.

Novi sistem financiranja občin, ki temelji na ZFO-1, je stopil v veljavo 1. 1. 2007. ZFO-1 je na novo določil vire financiranja, model financiranja primerne porabe, ki se nanaša le na financiranje obveznih nalog občine na podlagi glavarine, to je pripadajočega deleža na ravni države pobranih državnih davkov, ki se občini nakazujejo iz vplačanih računov teh davkov neposredno, praviloma vsaj enkrat tedensko. Vsi ostali viri financiranja pa so namenjeni financiranju neobveznih, »samoupravnih« nalog občin in financiranju njenih razvojnih programov; delitev sredstev med obveznimi in »samoupravnimi« nalogami ter posledično lastnimi viri je 70:30. Drofenik (2007) komentira, da ZFO-1 zagotavlja občinam tudi sofinanciranje posameznih nalog, projektov in investicij iz državnega proračuna, ki se nanašajo na sofinanciranje posameznih nalog in projektov, če je z zakonom ali predpisom ugotovljen širši javni interes, sofinanciranje pravic narodnih skupnosti in romske skupnosti,

sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in drugih investicij, pomembnih za prebivalce občine, ter sofinanciranje skupnih občinskih uprav in spodbujanje združevanja občin.

Kljub uvedbi novega sistema financiranja občin so se kmalu pojavile kritike v zvezi z ustreznostjo posameznih določb ZFO-1 (Zalokar Oražem 2007), ki se nanašajo na 8., 11., 14., 23., in 38. člen ZFO-1. Ustavno sodišče (US) (oktober 2007), je ugotovilo, da pet omenjenih členov iz ZFO-1 ni v skladu z ustavo, zato je 10. 6. 2008 stopila v veljavo novela ZFO-1A. Novela je na novo določila, da občinam za financiranje primerne porabe po novem pripada 54 % dohodnine, od tega 70 % posameznim občinam, preostanek pa za solidarnostno izravnavo prihodkov od dohodnine med občinami. Občinam, ki s temi sredstvi ne pokrijejo primerne porabe, država dodeli finančno izravnavo v višini razlike do primerne porabe. Novela ukinja prehodno obdobje, povezano z nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča, ki tako v celoti pripada občinam. Prav tako postanejo prihodek občin okoljske dajatve v povezavi z lokalnimi gospodarskimi službami. Spremembe so tudi na področju zadolževanja občin, in sicer se občine ne bodo mogle zadolževati za več kot 8 % realiziranih prihodkov, v kar niso vštete hipoteke in zadolževanje pravnih subjektov, katerih ustanoviteljica je občina. Občine se bodo lahko dodatno zadolževale v primeru projektov, ki so sofinancirani iz evropskih skladov.

Viri financiranja občin

Financiranje občin temelji na načelu sorazmernosti virov financiranja z nalogami občin in načelu samostojnosti občin pri financiranju nalog občine (Owens in Panella 1991). Po virih financiranja občin bi Slovenijo lahko primerjali z Nemčijo in Avstrijo, saj obe državi za znaten del lokalnih davčnih prihodkov uporabljata tehniko deljenih davkov tako, da so v Sloveniji viri financiranja občin naslednji (ZFO-1 2006):

Lastni viri

1. Lastni davčni viri, ki so davek na nepremičnine, davek na vodna plovila, davek na promet nepremičnin, davek na dediščine in darila, davek na dobitke od klasičnih iger na srečo in drugi davki.
2. Viri financiranja občin so tudi prihodki v obsegu 54 % dohodnine, vplačane v predpreteklem letu, povečani za inflacijo. Do uvedbe davka na nepremičnine se kot vir financiranja v prehodnem obdobju (do vključno leta 2011) štejejo prihodki od nadomestila za

uporabo stavbnega zemljišča in od davkov od nepremičnega premoženja občanov. Davki na nepremičnine so še posebej primerna osnova za lokalno odmerjen in pobran davek (King 1992).

3. Drugi lastni viri so prihodki od samoprispevka, takse, globe, koncesijske dajatve, plačila za storitve lokalnih javnih služb, okoljske dajatve za varstvo okolja, ki so namenjene gradnji komunalne infrastrukture ter zagotavljanju okoljskih standardov, ki so v pristojnosti občinskih javnih služb varstva okolja, prihodki od stvarnega in finančnega premoženja občine, prejete donacije in transferni prihodki iz državnega proračuna in sredstev EU.
4. Občinske takse, ki jih občine lahko predpišejo za uporabo javnih površin za prirejanje razstav in zabavnih prireditev, oglaševanje na javnih mestih, parkiranje na javnih površinah, uporabo javnega prostora za kampiranje in druge zadeve, predpisane z zakonom.

Sredstva države

Država zagotavlja sredstva za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in za investicije posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine. Investicije morajo biti uvrščene v načrte razvojnih programov občinskih proračunov. Sredstva se zagotavljajo vsako leto v višini šestih odstotkov skupne primerne porabe občine. Poleg dodatnih sredstev za sofinanciranje investicij iz državnega proračuna zagotavlja država tudi sredstva za sofinanciranje investicij v višini odobrenih sredstev strukturne in kohezijske politike EU. Pri sofinanciranju investicij se upošteva merilo razvitosti občin, ki je določeno z metodologijo Ministrstva za finance. Po novem 24. členu ZFO-1, ki upošteva podatke Statističnega urada Republike Slovenije in druge uradne evidence, se pri izračunu kazalcev razvitosti občine upoštevajo razvitost, ogroženost in razvojne možnosti občine.

Zadolževanje

Občina se lahko zadolži, če odplačilo obveznosti iz naslova posojil, finančnih najemov, blagovnih kreditov in izdanih poroštev v posameznem letu ne preseže 8 % realiziranih prihodkov v letu pred zadolževanjem. Prav tako lahko občina s črpanjem posojil pridobiva sredstva, če se s tem zmanjšajo stroški občinskega dolga ali izboljša struktura dolga. Občine ne smejo prevzemati dolgov, lahko pa izdajajo poročstva za obveznosti zadolževanja posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina.

Primerna poraba občin

Primerna poraba občine je po ZFO-1 (2006) primeren obseg sredstev za financiranje obveznih nalog občine, ki se izračuna po enačbi:

$$P \cdot P_i = (0,61 + 0,13 \cdot C_i + 0,06 \cdot P_i + 0,16 \cdot M_i + 0,04 \cdot S_i) \cdot P \cdot O_i,$$

pri čemer je: $P \cdot P_i$ – primerna poraba občine; C_i – razmerje med dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v posamezni občini in dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v celotni državi; P_i – razmerje med površino posamezne občine na prebivalca in površino celotne države na prebivalca; M_i – razmerje med deležem prebivalcev občine, mlajših od 15 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine; S_i – razmerje med deležem prebivalcev, starejših od 65 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v državi na dan 1. januarja leta, v katerem se ugotavlja primerna poraba občine; P – povprečnina in O_i število prebivalcev v občini (ZFO-1 2006).

Naloge, katerih stroški se upoštevajo za ugotovitev primerne porabe občine, se nanašajo na področja:

- predšolske vzgoje, osnovnega šolstva in športa, primarnega zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja, socialnega varstva in kulture;
- zagotavljanja lokalnih gospodarskih javnih služb;
- urejanja občinske javne infrastrukture in zagotavljanja varnosti prometa na občinskih cestah;
- požarnega varstva ter varstva pred naravnimi nesrečami;
- prostorske ureditve občinskega pomena, varstva okolja in ohranjanja narave;
- plačevanja stanarin in stanovanjskih stroškov;
- delovanja občinskih organov ter opravljanja upravnih, strokovnih, pospeševalnih in razvojnih nalog ter nalog v zvezi z zagotavljanjem javnih služb;
- opravljanja drugih nalog.

S povprečnino se določajo povprečni stroški na prebivalca v državi, izračunani na podlagi podatkov o stroških občin za financiranje obveznih nalog. Primeren obseg sredstev je merilo za ugotavljanje prihodkov občine iz dohodnine za financiranje primerne porabe. Če je izračunani primerni obseg sredstev za več kakor 15 % večji od izračunane primerne

porabe občine, se presežek nad 15 % zmanjša za polovico. Za financiranje primerne porabe pripada občini 70 % prihodkov, ki se ugotovijo na podlagi vsote odmerjene dohodnine davčnim zavezancem s stalnim prebivališčem v Sloveniji. Prihodki od 30 % občinskih prihodkov iz dohodnine in del prihodkov posamezne občine, ki presega njen primeren obseg sredstev, so sredstva za solidarnostno izravnavo prihodkov občin, katerih prihodki so nižji od njihovega primerne obsega sredstev (ZFO-1).

4.5 Občinski proračun in njegova struktura

Proračun je akt občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki občine za zadovoljevanje javnih potreb iz njene pristojnosti in v okviru katerega jih tudi financira. Občina preko proračuna vpliva na trajen in stabilen razvoj gospodarstva, lokalne skupnosti in na blaginjo njenih prebivalcev. Občinski proračun je pravni akt *sui generis* – edini te vrste (Dictionary.com 2009), ki se sprejema za eno ali dve leti. Sestavljen je iz splošnega in posebnega dela ter načrta razvojnih programov (Repar 2007). *A del* splošnega dela proračuna je bilanca prihodkov in odhodkov, kjer so prikazani celotni prihodki in odhodki v proračunskem obdobje. *B del* splošnega dela proračuna predstavlja račun finančnih terjatev in naložb ločene na stran izdatkov in stran prejemkov. *C del* proračuna je račun financiranja, ki predstavlja zadolževanje občine ter odplačila dolga. Posebni del proračuna sestavljajo finančni načrti neposrednih uporabnikov, ki so določeni na podlagi institucionalne klasifikacije (funkcionalna, programska in ekonomska klasifikacije). Načrt razvojnih programov sestavljajo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči ter drugi razvojni projekti, vključno s tistimi, ki bodo financirani iz skladov EU, za prihodnja štiri leta. Izdatki v načrtu razvojnih programov so razdelani po posameznih programih oziroma projektih uporabnikov, kot tudi po naslednjih štirih letih, v katerih bodo bremenili proračun, ter po virih financiranja (Rožič 2003).

5 Regionalna politika v Sloveniji

Regionalna politika predstavlja temeljno orodje za dolgoročno in usklajeno usmerjanje prostorskega in regionalnega razvoja na državni ravni, pokrajinskih in občinskih ravneh z upoštevanjem evropske razvojne politike, ki omogoča hitrejši razvoj manj razvitih regij (Ravbar 1999). Kljub vsem do sedaj sprejetim in uporabljenim razvojnim strategijam ter programom se cilji na področju skladnega regionalnega razvoja v Sloveniji prepočasno uresničujejo, kar je posledica dejstva, da v Sloveniji kljub dolgoletnim pripravam še vedno nimamo pokrajin, kot jih ima večina drugih držav članic EU. Osnovni namen regij je uresničevanje regionalne politike z ustreznimi ekonomskimi vzvodi (Bugarič 1998); predpogoj za delovanje regij pa je njihova finančna neodvisnost oziroma sposobnost ustvarjanja prihodkov, iz katerih financirajo lastne regionalne zadeve, v nasprotnem bodo sčasoma postale le še dodatno finančno breme državnega proračuna.

Pokrajina je tisti subjekt, ki skrbi za razvoj območja oziroma dela države, ki ga povezujejo skupni ekonomski, geografski, demografski, socialni in drugi dejavniki, ki prebivalstvo poenotijo pri uresničevanju skupnih ciljev (Boden 1995). Nobena država nima svojega teritorija enakomerno razvitega, saj razlike izhajajo iz različne razpoložljivosti naravnih, gospodarskih, socialnih in drugih virov, zato je v interesu vsake države, da z uporabo najbolj ustreznih gospodarskih, razvojnih, upravnih in pravnih instrumentov zmanjšuje regionalne razlike na svojem teritoriju z namenom krepitve ekonomske in socialne kohezije (Kezunovič 2003). Z ustanovitvijo pokrajin bodo območja, ki imajo največje razvojne probleme, dobila primerna izhodišča, kar pomeni, da bodo pokrajine in občine pričele delovati in izvajati svoje naloge tako, da bodo imele dovolj sredstev tudi za posamezne razvojno-investicijske projekte, brez katerih si ni mogoče predstavljati hitrejšega in skladnejšega regionalnega razvoja, še zlasti v najmanj razvitih okoljih.

5.1 Regionalni razvoj do leta 2000

Regionalni razvoj temelji na ugotovitvi, da je v nasprotju z danimi naravnimi dejavniki, kot so podnebje, geografske značilnosti in naravna bogastva, na gospodarske pogoje lokacije moč vplivati s premišljeno uradno politiko (Moussis 1999). Gospodarski razvoj ne poteka enakomerno v vseh regijah države, zato obstajajo povsod bolj in manj razvita območja. V primerjavi z drugimi teorijami, regionalni razvoj vključuje v svojo teorijo tudi prostor, zato lahko regionalni razvoj enačimo z razvojem v prostoru, pri čemer pa prostor razdelimo na regije (Senjur 2002).

Regionalni razvoj lahko opredelimo tudi kot gospodarski razvoj regije, saj je poleg naravnih in človeških virov odvisen tudi od dejavnikov razvoja gospodarstva, socialnega razvoja, varovanja okolja ter kulturne in naravne dediščine (Jurinčič, 2009). Spremembe na posameznem področju lahko hitro porušijo razmerja med regijami, kar pomeni, da posamezni dejavniki lahko pozitivno ali negativno vplivajo na razvoj določene regije. V današnjem izjemno dinamičnem in nestabilnem gospodarskem okolju je vloga države pri zagotavljanju pogojev za skladen regionalni razvoj vedno bolj zahtevna. Uspeh države pri vzpostavljanju skladnega regionalnega razvoja je odvisen od upoštevanja avtonomije vključenih udeležencev, od značilnosti in posebnosti vsake regije in njene okolice (Novaković 2003). Zaradi vplivov različnih dejavnikov in posebnosti posameznih regij je težko opredeliti obseg in vsebino državnih posegov v regionalnem razvoju. Za boljše doseganje učinkov na področju regionalnega razvoja je treba upoštevati in vključevati regionalno ter lokalno oblast, ki s spodbudami od spodaj navzgor omogočata izvajanje sprejetih odločitev za uravnotežen in trajnostni razvoj na posameznem območju.

Slovenija ima številne majhne, večinoma finančno šibke občine in regionalne centre, ki se v glavnem financirajo iz državnega proračuna, kar je tudi razlog, da občine ne morejo bistveno vplivati na skladnejši regionalni oziroma gospodarski razvoj (Bugarič 1998). Večinoma so občine v Sloveniji kot gospodarske enote premajhne, zato bi vlogo pospeševanja razvoja regionalnih ekonomij morale prevzeti regije. Le na tak način bi se občinski interesi srečevali na regionalni ravni, regija pa bi jih povezovala z državo. Pri izvajanju regionalnega razvoja je treba upoštevati tudi socialni vidik razvoja, saj tržni mehanizmi ne zagotavljajo enakomernega razvoja v vseh regijah. Cilj regionalne politike v državah, ki zasledujejo socialno pravičnost, se kaže v odpravljanju medregionalnih

razlik in v ustvarjanju čim bolj enakih pogojev življenja na celotnem območju.

Pospeševanje skladnega regionalnega razvoja se je v Sloveniji začelo izvajati v začetku sedemdesetih let 20. stoletja. Leta 1971 je bil sprejet Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji, ki je pomenil začetek systemskega usmerjenega skladnejšega razvoja in je temeljil na konceptu policentričnega razvoja (Pečar in Farič 2001). Policentrični razvoj je omogočal razvoj regionalnih središč in okolice, preko katerih bi se ukrepi regionalne politike učinkovito razširili po celotnem ozemlju države. Zakon je predvidel merila, ki so opredeljevala manj razvita območja, za katera so bili predvideni posebni ukrepi. Cilj takratne razvojne politike je bil postopno zmanjševanje in odpravljanje razlik v stopnji razvitosti med občinami in regijami ter vzpostavitev bolj enakovrednih pogojev za življenje in delo na teh območjih. Merila, ki so določala manj razvita območja, so temeljila na narodnem dohodku na prebivalca, deležu kmečkega prebivalstva in deležu zaposlenega prebivalstva. Ukrepi, ki so se nanašali na pospeševanje razvoja, so temeljili na pospeševanju vlaganj v gospodarstvo in vzpostavitvi pogojev za razvoj – izgradnja gospodarske, komunalne in prometne infrastrukture ter pospeševanje družbenih dejavnosti (Novakovič 2003). V skladu s takratnimi merili, ki so določala razvitost oziroma nerazvitost območij, so manj razvite občine obsegale 18,9 % ozemlja in 18,2 % prebivalcev Slovenije.

Ukrepi, ki so se izvajali na podlagi tega zakona, so pokazali pozitivne učinke na razvoj gospodarstva. Kot navajata Pečarjeva in Faričeva (2001), so ukrepi pripomogli k izboljšanju gospodarske in družbene infrastrukture, povečala so se vlaganja v nerazvitih območjih, povečevala se je stopnja zaposlenosti in rast bruto domačega proizvoda ter izboljšala regionalna prometna infrastruktura. Kljub pozitivnim učinkom zakona pa so ostali nerešeni problemi na področju lokalne prometne in komunalne infrastrukture, oskrbe z vodo, elektriko in PTT storitvami, zlasti na podeželju in na obmejnih območjih. Zakon je vsakih pet let spreminjal merila, ki so določala manj razvita območja, tako da so je leta 1975 na podlagi preteklega petletnega obdobja postavil nova merila za določitev manj razvitih občin, ki so temeljila na gospodarski razvitosti območja, prebivalstvu, družbenem standardu in infrastrukturi. Zaradi teh meril se je obseg manj razvitih območij povečal na 30 % ozemlja in 20,7 % prebivalstva Slovenije (Nared 2002). V naslednjem petletnem obdobju (1980–1985) se je število občin, ki so sodile v manj razvita

območja, zmanjšalo, povečalo pa se je število geografsko manj razvitih območij. V tem obdobju so se že začeli kazati prvi znaki, ki so odražali neučinkovitost regionalnega razvoja, saj se je ta s svojimi ukrepi vedno bolj usmerjal v urbana industrijska območja in tako povzročal vedno večje razlike med podeželjem in urbaniimi naselji. Konec devetdesetih let 20. stoletja so izbruhnile že prve nerešljive težave v gospodarstvu, ki so bile posledica nekajletne neustrezne strukturne gospodarske politike. Tradicionalne industrijske panoge (težka industrija, tekstilna industrija, rudarstvo, prehrambna industrija), ki so zaposlovale predvsem številno nekvalificirano in nižje izobraženo delovno silo, so začele propadati, stopnja brezposelnih, težko zaposljivih ljudi je naraščala. K tem težavam se je ob razpadu takratne skupne države Jugoslavije pridružila tudi izguba južnih trgov. Zgodil se je svojevrsten kolaps gospodarstva, ki ga ni nihče pričakoval, tako da tudi ukrepi za reševanje niso mogli nastati takoj. Konec leta 1990 je bil sprejet Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji, ki je demografsko ogrožena območja opredelil na podlagi dveh kazalnikov, in sicer z indeksom staranja in indeksom rasti prebivalstva. Na podlagi teh dveh kazalnikov so se območja, ki so bila upravičena do posebnih sredstev, povečala na 61 % ozemlja in zajemala 25 % prebivalstva Slovenije (Pečar in Farič 2001). Cilj regionalnega razvoja, ki je temeljil na tem zakonu, je bil predvsem izboljšati pogoje za delo in življenje v ruralnih območjih ter ohraniti poseljenost podeželja. Ukrepi, ki so omogočali doseganje teh ciljev, so temeljili na sofinanciranju priprave razvojnih programov za ogrožena območja, sofinanciranju izgradnje lokalne gospodarske infrastrukture, spodbujanju neposrednih investicij v proizvodne dejavnosti in izvajanju socialne politike.

Tranzicija vseh panog v gospodarstvu ni prizadela enako. Država se reševanja teh problemov ni lotila kot razvojni problem regije, temveč je delovala sektorsko in tudi celo posamično reševala posamezna podjetja. Takšni ukrepi kažejo na to, da Slovenija v od leta 1990–2000 ni izvajala politike sodobnega regionalnega razvoja, temveč je uporabljala instrumente, ki so temeljili na intervencijah v gospodarstvo in s tem le blažila gospodarsko in socialno krizo.

5.2 Regionalni razvoj po letu 2000

Leta 1999 je stopil v veljavo Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRP). Z uvedbo ZSRP je bil vzpostavljen sistem načrtovanja, programiranja, izvajanja, spremljanja, nadzorovanja in ocenje-

vanja ukrepov regionalne politike. Zakon je opredeljeval cilje, načela, organizacijo spodbujanja skladnega regionalnega razvoja, dodeljevanje razvojnih spodbud ter merila za opredelitev območij s posebnimi razvojnimi problemi. V načrtovanje in izvajanje razvojnih programov naj bi se aktivno vključevali socialni partnerji, predstavniki regionalnih in lokalnih oblasti ter civilne družbe (Aristovnik 2002). ZSRR je opredelil nova merila za določitev območij s posebnimi razvojnimi problemi, vrednost meril in občine, ki ustrezajo posameznim skupinam območij s posebnimi razvojnimi problemi. Na podlagi novih meril je bilo določenih 129 občin, ki so obravnavane kot območja s posebnimi razvojnimi problemi, nekatere med njimi so izpolnjevale več meril hkrati (Podpeskar 2004). ZSRR je v naslednjih letih uvajal številne spremembe in dopolnitve, ki naj bi pripomogle k hitrejšemu zmanjševanju razlik v regiji, saj se je v tem obdobju Slovenija pričela aktivno pripravljati za vstop v Evropsko unijo. Zaradi zahtev po čim večjem prilagajanju načelom regionalne politike EU in neustrezne določitve prednostnih območij delovanja regionalne politike je leta 2005 stopil v veljavo novi Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1) (Kušar 2005). Zakon je določil cilje, načela in organiziranost za spodbujanje skladnega regionalnega razvoja kot temeljne sestavine razvojne politike v Sloveniji in Evropski uniji na državni, regionalni in lokalni ravni ter dodeljevanje razvojnih spodbud in postopek izvedbe projektnega financiranja, pri katerem se javna in zasebna sredstva povezujejo za spodbujanje razvoja.

5.3 Regionalna politika

Regionalna politika EU sodi v skupino horizontalnih politik, katerih cilj je ohraniti in upravljati lokacijske pogoje za gospodarsko dejavnost s prenosom sredstev iz bolj razvitih regij v manj razvite (Ješovnik 2000). Temeljni namen regionalne politike EU je oblikovanje in usklajevanje smernic, načel in skupnih finančnih instrumentov za zmanjševanje medregionalnih razlik, vendar pa so nosilci regionalne politike še vedno države članice, ki z izvajanjem lastne regionalne politike skušajo zmanjšati strukturne razlike med svojimi regijami (Stojanović in Puh 2004). Regionalna politika predstavlja pomembno komponento, ki vpliva na razvoj celotne ekonomije, saj regionalne neenakosti onemogočajo doseganje narodnopolitičnih ciljev (Armstrong in Taylor 2000).

Regionalna politika EU temelji na solidarnosti, kar pomeni, da je del finančnih sredstev, ki jih v proračun EU vplačujejo države članice, namenjen manj razvitim regijam. Solidarnostna pomoč EU ima pozitivne

učinke za državo prejemnico z vidika njene gospodarske rasti, kot tudi za druge bolj razvite države članice, saj se jim na tak način veča trg. Vstop Slovenije v EU je omogočil, da je tudi Slovenija zaradi svoje manjše razvitosti upravičena do večjega dela strukturnih sredstev iz skupnega proračuna EU (Bučar et al. 2007). Sredstva za financiranje skupnih politik, razvojnih in raziskovalnih programov se preko različnih politik in programov prelivajo nazaj v države članice. Znatno del sredstev iz proračuna EU je namenskih in jih država lahko črpa le na podlagi projektov, ki jih odobri Evropska komisija. Slovenija finančnih sredstev iz evropskega proračuna ne prejema samodejno, temveč je prejeta višina sredstev odvisna od kakovostno pripravljenih programov, ki so del izvedbenih dokumentov regionalne politike Slovenije in so tudi del regionalne politike EU.

5.4 Temeljni dokumenti za vodenje regionalne politike

Z namenom pospeševanja skladnega regionalnega razvoja sta uvedba ZSRR in uresničevanje zastavljenih ciljev zahtevala pripravo strateških in izvedbenih dokumentov, ki opredeljujejo strategijo regionalnega razvoja Slovenije z upoštevanjem regionalne politike EU.

Strategija gospodarskega razvoja Slovenije (SGRS)

SGRS: Približevanje Evropi – rast, konkurenčnost in integriranje je nastala leta 1995. Leta 1998 pa je nastal nov strateški razvojni dokument Strategija Republike Slovenije za vključitev v Evropsko unijo: Ekonomski in socialni del, ki je pomenil vsebinsko nadaljevanje prejšnje strategije. SGRS, ki je nastala leta 2001, je predstavljala temeljni strateški dokument države, ki je na podlagi problemske analize opredelil dejavnike gospodarskega razvoja, dolgoročne cilje, razvojne prioritete, usmeritve delovanja in ukrepe države na posameznih razvojnih področjih do leta 2006 (Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj 2001). Osnovni cilj SGRS je bil povečanje blaginje prebivalcev Slovenije, ki je opredeljena kot uravnotežena celota njene gospodarske, socialne in okoljske sestavine. Pričakovani skupni rezultat uresničevanje SGRS na področju gospodarskega razvoja naj bi se izkazal s povečanjem stopnje rasti bruto domačega proizvoda ob pospešenem zmanjševanju zaostanka v razvoju za gospodarsko razvitimi državami EU.

Strategija regionalnega razvoja Slovenije (SRRS)

SRRS je bila sprejeta leta 2001 in pripravljena za obdobje do leta 2006 z namenom pospešiti vključevanje Slovenije v regionalno politiko EU

ter izkoristiti možnosti črpanja finančnih virov iz strukturnih in kohezijskega sklada EU po vstopu Slovenije v polnopravno članstvo EU. V SRRS je bilo predvideno, da bo zmanjševanje razvojnega zaostanka Slovenije in njenih regij za povprečjem EU dolgotrajen proces, ki pa ga je moč pospešiti le z dvigom konkurenčnosti Slovenije in njenih regij. Dolgoročni cilj SRRS je doseganje visokega življenjskega standarda in kakovosti življenja prebivalcev s pospeševanjem razvoja okolju prijaznega gospodarstva in prometne infrastrukture (Ministrstvo za gospodarstvo 2001a). SRRS spodbuja razvoj regij in območij (občin) s posebnimi razvojnimi problemi na podlagi razvojnih in prostorskih dokumentov, usklajenih s Prostorskim planom Slovenije in Državnim razvojnim programom, v katerega so vključeni prednostni razvojni programi občin, ki omogočajo gospodarski, socialni in prostorski razvoj občin.

Strategija prostorskega razvoja Slovenije (SPRS)

SPRS je skupaj s Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije krovni dokument za usmerjanje razvoja in osnova za usklajevanje sektorskih politik (Ministrstvo za okolje, prostor in energijo 2004). SPRS opredeljuje izhodišča, cilje razvoja in globalno zasnovo prostorskega razvoja države, podaja razvojne usmeritve za posamezne prostorske sisteme, poselitev, infrastrukturo in krajino ter določa ukrepe za njihovo izvajanje. Osrednji cilj SPRS je uresničitev koncepta vzdržnega prostorskega razvoja, ob tem pa zagotoviti razvoj, ki bo omogočil ohranitev okolja, naravne in kulturne dediščine in bo nudil večjo kakovost bivanja. Z določanjem zasnove urejanja prostora, njegove rabe in varstva SPRS podaja okvir za prostorski razvoj na celotnem ozemlju države in postavlja usmeritve za razvoj v evropskem prostoru.

Strategija razvoja Slovenije (SRS)

V SRS, ki je nastala leta 2005, je bila opredeljena vizija, cilji in razvojne prioritete Slovenije. SRS celovito obravnava razvoj na ekonomskem, socialnem, okoljskem, političnem, kulturnem in pravnem področju ter njihova medsebojna razmerja. Razvojni programi občin so vključeni v področne in regijske razvojne strategije, te pa v sektorske in nacionalne programe, ki pa morajo biti skladni s strateškimi usmeritvami SRS (Vlada Republike Slovenije 2005). Izvajanje SRS omogoča uresničevanje ključnih nacionalnih interesov, ki se morajo prvenstveno uresničevati v lokalnih okoljih – občinah, in sicer kot povečanje blaginje in kakovosti vseh občanov z oblikovanjem bolj dinamičnega lokalnega, regionalnega in nacionalnega okolja, povečanje ekonomske rasti in ekonomske moči

občin in regij, hitrejši razvoj in zmanjševanje razvojnih razlik v občinah in regijah z razvojnimi problemi ter zmanjševanje socialnih tveganj, zlasti v občinah z visoko stopnjo brezposelnosti.

Državni razvojni program 2001–2006, Enotni programski dokument, regionalni ter območni razvojni program

DRP (Ministrstvo za gospodarstvo 2001b) je predstavljal dolgoročni izvedbeni dokument, ki je temeljil na ključnem razvojnem dokumentu SGRS. Izhajal je iz enakovrednega obravnavanja gospodarske, socialne in okoljske razsežnosti blaginje kot svojega osnovnega cilja in je bil pripravljen za uresničevanje ciljev, zastavljenih v SGRS za obdobje 2001–2006. Prva tri leta se nanašajo na predpristopno obdobje 2001–2003, druga tri leta pa na obdobje predvidenega članstva Slovenije v EU. DRP je še posebej poudarjal skladen regionalni razvoj kot odraz partnerstva med državo ter socialnimi in regionalnimi partnerji, kar pomeni tudi aktivno vključevanje občin v državne razvojne programe, s čimer naj bi se povečala vloga in avtonomnost občin kot nosilcev regionalnega razvoja. EPD je določal strateški okvir razvoja, prednostne naloge, konkretne ukrepe in okvirna lastna in evropska finančna sredstva, s pomočjo katerih je Slovenija skušala doseči razvojne cilje, ki so bili zastavljeni za obdobje 2004–2006.

Z regionalnim razvojnim programom, kot ga opredeljuje ZSRR-1 in je podlaga za DRP, so bili usklajeni razvojni cilji na področju gospodarskega, socialnega, izobraževalnega, javno-zdravstvenega, prostorskega in okoljskega ter kulturnega razvoja v regiji. Določeni so bili instrumenti in viri za njegovo uresničevanje. S pripravo in izvedbo RRP je prišlo do večjega spodbujanja regionalnega razvoja in povezovanja med občinami. RRP je predstavljal dogovor med zvezami občin ali občinami ter vlado o razvoju regije v programskem obdobju 2001–2006. Dokument je obsegal strateški in operativni del; strateški del je obsegal analizo stanja in problemov razvoja, razvojna predvidevanja sektorskih razvojnih programov, skupno regionalno vizijo, cilje in usmeritve in razvojne prioritete, operativni del pa je predstavljal razvojne programe regionalnega pomena, ki so bili ovrednoteni časovno in finančno, vire financiranja, sisteme spremljanja in vrednotenja, organizacijske strukture za izvajanje RRP in oceno vplivov na zdravje, okolje in enake možnosti (ZSRS-1). ZSRS-1 je predvidel tudi pripravo območnih razvojnih programov (ORP), ki se lahko pripravijo na pobudo občin, vključenih v območno razvojno partnerstvo. Cilji občin morajo biti usklajeni s cilji

regionalnih razvojnih programov, zato se ORP in RRP pripravljata istočasno. ORP se uresničuje z izvedbenimi načrti območnega razvojnega programa, ki so sestavni del izvedbenih RRP.

Državni razvojni program Republike Slovenije 2007–2013 (DRP 2007–2013)

Ob vstopu Slovenije v EU so se spremenile okoliščine, ki vplivajo na regionalni razvoj, zato je bil načrt priprave za DRP 2007–2013 sprejet že leta 2004. Treba je bilo pripraviti nov dokument za novo in daljše obdobje ter vključiti mnoge razvojne odločitve, ki so bile sprejete v pogajanjih z EU. DRP 2007–2013 je predstavljal izhodišče za pogajanja o vsebini strukturne pomoči EU Sloveniji; opredeljuje pa tudi razvojne investicijske programe, ki se financirajo iz državnega in občinskih proračunov in ki ne bodo financirani iz proračuna EU. Ključna cilja DRP 2007–2013 sta povečanje gospodarskega, okoljskega in družbenega kapitala, dokument pa predstavlja nadaljevanje DRP 2001–2006, in sicer zlasti v tistih delih, kjer ob zaključku obdobja zastavljeni cilji niso bili doseženi (Republika Slovenija 2008).

Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013 (NSRO)

Pravno podlago za črpanje sredstev iz kohezijskega in strukturnih skladov EU predstavlja Uredba Sveta o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj (ESRR), Evropskem socialnem skladu (ESS) in Kohezijskem skladu (KS). V skladu z Uredbo mora država članica pripraviti dve vrsti strateških programskih dokumentov, in sicer NSRO, ki opredeljuje generalno strategijo države članice za doseganje hitrejše konvergence, in operativne programe za obdobje 2007–2013 (Bučar et al. 2007). Za uresničitev ciljev iz NSRO so bili pripravljani naslednji operativni programi in programi za teritorialno sodelovanje za obdobje 2007–2013 (Republika Slovenija 2007):

- Operativni program za krepitev regionalnih spodbud (OP RR),
- Operativni program razvoja človeških virov (OP ČV),
- Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture (OP ROPI),
- Čezmejni operativni programi z Avstrijo, Italijo, Madžarsko in Hrvaško ter Jadranska pobuda,
- Transnacionalni operativni programi (Alpski prostor, jugovzhodna Evropa, vzhodno centralna Evropa, Mediteran),

- Medregionalni operativni programi (tematski program, Interact program, ESPON program, URBACT program).

Kohezijska politika EU je za financiranje razvojnih investicijskih prioritet iz DRP 2007–2013 za razvoj podeželja vzpostavila Evropski sklad za razvoj podeželja (ESRP) ter Evropski sklad za ribištvo za področje ribištva.

Strateški in operativni razvojni dokumenti predstavljajo izhodišča za skladen regionalni razvoj Slovenije. Občine v Sloveniji predstavljajo osnovne nosilce regionalnega razvoja, zato bi morale svoje razvojne strategije razvojne načrte in programe pripraviti v skladu z državnimi razvojnimi prioritetami in cilji, kot jih opredeljujeta DRP 2007–2013 in NSRO. Dokumenta predstavljata izhodišče za pripravo raziskave v tej nalogi, saj je razvoj občin odvisen od skladnosti občinskih razvojnih prioritet s tema dokumentoma, namenskih sredstev virov financiranja in stopnje razvitosti.

6 Določanje stopnje razvitosti občin

6.1 Teritorialna členitev Slovenije

Regija pomeni pokrajino, območje, predel oziroma ozemlje, za katerega so značilne podobne naravne in/ali družbenogospodarske značilnosti, ki so nastale na osnovi več različnih, med seboj povezanih načinov (Lajh 2006). Obravnavamo jih lahko kot subnacionalni prostor, ki označuje vmesni prostor med lokalno in državno ravni, in kot povezano čezmejno območje med deli držav, celotnimi državami ali celinami.

Teritorialna razdelitev Slovenije je podlaga za izvajanje razvojne politike. Prvo pravno podlago za teritorialno razdelitev je Slovenija dobila z Uredbo o standardni klasifikaciji teritorialnih enot (SKTE). Skladno z Uredbo je bila Slovenija teritorialno razdeljena na 11 ravni, od katerih je prvih pet usklajenih z NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) (Turk 2003). NUTS je hierarhično razdeljena na tri ravni: na prvi ravni so enote ravni NUTS 1, ki se nadalje členijo na enote ravni NUTS 2, na tretji ravni so enote ravni NUTS 3. Države morajo pri razdelitvi svojega ozemlja na enote NUTS upoštevati število prebivalcev, pri čemer mora NUTS 1 imeti najmanj tri in največ sedem milijonov prebivalcev, NUTS 2 najmanj 800.000 in največ tri milijone ter NUTS 3 najmanj 150.000 in največ 800.000 prebivalcev (Eurostat 2003).

Skladno s spremembo Uredbe NUTS, ki velja od 1. januarja 2008 dalje, je za Slovenijo nastopila sprememba na ravni NUTS 2, saj se ozemlje Republike Slovenije sedaj na ravni NUTS 2 deli na dve kohezijski regiji: vzhodno Slovenijo in zahodno Slovenijo. Ta delitev je izredno pomembna z vidika pridobivanja sredstev iz strukturnih skladov EU, saj sredstva pridobijo tiste regije, katerih gospodarska razvitost, merjena z BDP, je nižja od 75 % povprečja EU (Kezunovič 2003). NUTS 3 se členi na 12 statističnih regij: gorenjsko, goriško, obalno-kraško, osrednjeslovensko, pomursko, podravska, koroško, savinjsko, jugovzhodno Slovenijo, zasavsko, spodnjeposavsko in notranjsko-kraško, od četrte ravni dalje, pa se ozemlje za potrebe statistike členi še na pet nižjih ravni (SUR5 2007a).

Slovenija deluje kot država z 12 statističnimi regijami, ki pa ne morejo

uspešno nadomestiti razvojnih regij, zlasti z vidika črpanja sredstev iz strukturnih skladov EU (Bojnec 2006), saj EU favorizira velike projekte, pri katerih se upošteva kriterij ekonomije obsega glede postopkov nastajanja, izvajanja in spremljanja projektov (Senjur 2002).

6.2 Problematika velikosti slovenskih občin

Do leta 1994 je bilo v Sloveniji 62 občin, ki so delovale kot komunalne občine, kar pomeni, da so v glavnem opravljale naloge, ki so bile v državni pristojnosti. Število občin v Sloveniji se je začelo povečevati po letu 1994, ko jih je bilo 147, ob zadnjem povečanju leta 2006 pa se je njihov število dvignilo na 210. Ustanovitev lastne občine ali delitev obstoječe lahko pomeni tudi večjo finančno avtonomnost, vendar pa se ob tem postavlja vprašanje, ali je večje število manjših občin ustrezen način za prerazporeditve sredstev, ki večja njihovo finančno samostojnost, ali pa le povečuje njihovo finančno odvisnost od države (Pinterič et al. 2008). Zagovorniki manjših lokalnih skupnosti navajajo, da so prednosti manjših občin hitrejše in boljše zaznavanje potreb prebivalcev, zagovorniki večjih občin pa poudarjajo, da so njihove prednosti v boljši izrabi ekonomije obsega in lažjem zaposlovanju kakovostnejšega kadra (Foster, Jackman in Perlman 1980). Občine morajo biti dovolj velike, da imajo ustrezno osebje in druge pogoje, obenem pa morajo biti dovolj majhne, da bi lahko ohranile atmosfero skupnosti, v kateri lahko vsak posameznik občuti, da ima možnost vplivati na politiko te skupnosti (Humes in Martin 1969).

V okviru študije o modelu financiranja občin in bodočih pokrajin RS, kot navajata Oplotnik in Križanič (2002), je ugotovljeno, da so občine v Sloveniji precej številčne, vendar pa imajo veliko število majhnih občin tudi Češka, Latvija, Romunija, Francija, Italija, Španija in Švedska (pod 5.000 prebivalcev), tako da Slovenija po velikosti občin, merjenih s številom prebivalcev, ne odstopa bistveno, kljub temu pa bi morala upoštevati priporočilo CLRAE glede preprečevanja nadaljnjega drobljenja in s tem povezanega nezadostnega financiranja izvajanja obveznih nalog občin (preglednica 6.1).

Zadostni finančni viri in ustrezna vertikalna fiskalna struktura sta bistveni sestavini učinkovitega in kakovostnega delovanja občin v smislu povečevanja narodnogospodarskih koristi in koristi lokalnega prebivalstva. Občine bi morale zlasti pri oblikovanju lastnih davčnih virov upoštevati mobilnost produkcijskih dejavnikov in se izogibati nekoristnemu obdavčevanju visoko mobilnih ekonomskih enot (delo, končni

PREGLEDNICA 6.1 Število občin po številu prebivalcev

Skupine občin	(1)	(2)	(3)	(4)
Do 5.000	113	53,80	324.181	16,50
Od 5.001 do 10.000	44	20,96	306.779	15,62
Od 10.001 do 50.000	50	23,80	904.262	46,05
Od 50.001 do 100.000	1	0,48	52.265	2,66
Nad 100.001	2	0,96	376.549	19,17
Skupaj	210	100,00	1.964.036	100,00

Naslovi stolpcev: (1) število občin, (2) delež občin (v odstotkih), (3) število prebivalcev, (4) delež prebivalcev (v odstotkih). Vir: SURS 2007 in lastni preračuni.

proizvodi, kapital) (Oplotnik in Križanič 2002). Pri oblikovanju ustrezne vertikalne davčne strukture je treba upoštevati značilnosti lokalne skupnosti in možnost predpisovanja lastnih lokalnih davkov, zato bi morala država pred ustanovitvijo novih občin dosledno izvajati določilo glede števila prebivalcev, od predlagatelja pa bi morala zahtevati vzpostavitev ustrezne kadrovske strukture zaposlenih, pripravo ustreznih razvojnih dokumentov, ki so podkrepljeni z realnimi finančnimi konstrukcijami za vsaj srednjeročno obdobje in z realnim dvoletnim občinskim proračunom.

6.3 Kazalniki razvoja

S pomočjo razvojne politike država omogoča gospodarski razvoj ter količinsko in kakovostno izboljšanje življenjskega standarda, ki se odraža kot splošna gospodarska rast, merjena z rastjo bruto domačega proizvoda na prebivalca. Najpomembnejši razvojni dejavnik so investicije, ki ustvarjajo proizvodne zmogljivosti in nova delovna mesta. Obseg investicij in tehnološki napredek sta tesno povezana, saj se inovacije uresničujejo skozi investicije (Senjur 2002). Država mora na osrednji, centralni ravni, občine pa na lokalni, namenjati sredstva za investicije tudi za negospodarstvo, kot so izobraževanje, zdravstvo in okolje, ki pa posredno vplivajo na razvitost in večjo produktivnost v gospodarstvu.

Kazalniki, ki opredeljujejo razvitost, so številčni in metodološko različni, zato je tudi njihov nabor težaven. Metodologija zbiranja podatkov za posamezne kazalnike se zaradi različnih potreb na ekonomskem, političnem in socialnem področju spreminja, kar povzroča, da nekateri podatki, ki jih želimo pri določenem kazalniku primerjati za zadnjih nekaj let, niso več ali pa so težko med seboj primerljivi (npr. sprememba klasifikacije poslovnih subjektov in dejavnosti). Težava pri nekaterih ka-

PREGLEDNICA 6.2 Število prebivalcev po posameznih skupinah občin

Postavka	(1)	(2)	(3)	(4)
Število občin	223	79	18	210
Delež občin*	53,8	37,6	8,6	100,0
Skupno število prebivalcev	324.181	781.033	858.822	1.964.036
Delež prebivalcev*	16,5	39,8	43,7	100,0
Povprečno število preb. na občino	2.869	9.886	47.712	9.353
Skupna površina občin v km ²	6.804	10.269	3.201	20.273
Delež skupne površine občin*	33,6	50,6	15,8	100,0
Povprečno število prebivalcev/km ²	47,65	76,06	268,30	96,88

Število prebivalcev: (1) do 5.000, (2) od 5.001 do 20.000, (3) nad 20.000, (4) skupaj. Vir: SURS 2007 in lastni preračuni. *V odstotkih.

zalnikih je tudi ta, da se podatki zbirajo le na nacionalni in regionalni ravni, medtem ko za občine teh podatkov ni; nekateri podatki pa se prenehajo zbirati, ker v novem ekonomskem in družbenem okolju niso več aktualni. Zaradi številčnosti in metodološke različnosti kazalnikov so v nadaljevanju prikazane preglednice, ki predstavljajo izhodiščne podatke za izračun stopnje razvitosti. Prikazani podatki so objavljeni v Statističnem letopisu, ki ga pripravlja Statistični urad Republike Slovenije (SURS) vsako leto za preteklo leto; treba je omeniti, da podatki, ki so predstavljeni v letopisu, zajemajo zbirke podatkov, ki so zbrane pred dvema letoma; tako na primer Statistični letopis 2007, ki je objavljen v začetku leta 2008, prikazuje podatke iz leta 2006 (prebivalci po občinah, preračun na dan 1. 1. 2007 iz popisa 2002).

Kazalniki, ki opredeljujejo velikost občin po številu prebivalcev, velikost občin po površini, povprečne bruto mesečno plače po občinah, število podjetij po občinah, število zaposlenih po občinah in izobrazbeno strukturo, so prikazani v naslednjih preglednicah. V Sloveniji je 210 občin, kar kaže na njeno veliko razdrobljenost, zato bodo podatki zaradi boljše preglednosti in lažje primerjave z drugimi raziskavami predstavljeni združeno po posameznih skupinah občin:

- majhne občine: do 5.000 prebivalcev,
- srednje velike občine: od 5.001 do 20.000 prebivalcev,
- velike občine: nad 20.000 prebivalcev.

Iz preglednice 6.2 je razvidno, da v Sloveniji prevladujejo majhne občine (53,8 %), v katerih je 16,5 % celotnega prebivalstva in ki obsegajo 33,6 % celotne površine Slovenije. Glede na velikost občin po številu pre-

bivalcev je na podlagi analize o stroških občin na prebivalca, ki sta jo izvedla Oplotnik in Križanič (2002) ugotovljeno, da imajo majhne občine večje stroške na področjih kmetijstva, prevoza šolskih otrok in delovanja občinske uprave. Velike občine imajo največ stroškov na stanovanjskem področju, pri komunalnih storitvah, otroškem varstvu in na področju drugih družbenih dejavnosti. Poleg navedenih področij pa še posebej velja za velike občine (nemestne), da imajo nadpovprečno visoke stroške na področjih kmetijstva, turizma in vlaganja v lokalne ceste. Ob primerjavi mestnih občin z nemestnimi so prve »dražje« za okoli 20–30 %, srednje velike občine pa so z vidika skupnih stroškov na prebivalca najbolj racionalne.

Pomembnejša kazalnika, ki odražata razvitost občine, sta tudi število podjetij in število zaposlenih v občini. Občine sicer ne morejo neposredno vplivati na poslovanje podjetij in tudi nimajo neposrednih prihodkov od podjetij zaradi njihovega večjega ali manjšega števila oziroma števila zaposlenih. Občina lahko zaračuna le nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in komunalni prispevek. Vendar pa imajo občine, v katerih je večje število podjetij in zaposlenih, manjše socialne transfere (zdravstveno zavarovanje nezaposlenih občanov, manjše subvencije za otroško varstvo ter subvencioniranje prehrane v osnovnih šolah ipd.), kot tudi nižjo stopnjo brezposelnosti. V preglednici 6.3 je prikazano število podjetij in število zaposlenih v podjetjih po posameznih skupinah občin. Podatki zajemajo vse pravnoorganizacijske oblike podjetij, ki kot svojo glavno dejavnost opravljajo eno izmed naslednjih dejavnosti na področjih C–K Standardne klasifikacije dejavnosti (SKD): predelovalne dejavnosti, oskrba z elektriko, plinom in vodo, gradbeništvo, trgovina, gostinstvo, promet, zveze, finančno posredništvo in poslovanje z nepremičninami. Podatki o podjetjih s področij dejavnosti A, B, L, M, N in O v preglednicah niso zajeti (kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo, rudarstvo, strokovno-znanstvene dejavnosti, poslovne dejavnosti in dejavnost javne uprave), ker za to še niso izdelana poenotena evropska metodološka priporočila (SURS 2007b).

Preglednica 6.3 kaže, da ima skupina majhnih občin le 12 % delež v skupnem številu podjetij, kar pomeni povprečno 107 podjetij in 498 zaposlenih na občino. Iz prikazanih podatkov o deležu skupnega števila zaposlenih v majhnih občinah lahko sklepamo, da je precejšnje število prebivalcev iz majhnih občin zaposlenih v srednje velikih oziroma v velikih občinah.

Definicija za bruto plačo, kot jo opredeljuje SURS (2007c), so izpla-

PREGLEDNICA 6.3 Število podjetij po občinah in število zaposlenih v podjetjih po občinah

Postavka	(1)	(2)	(3)	(4)
Skupno število podjetij	12.088	35.949	52.532	100.569
Delež skupnega števila podjetij*	12,0	35,7	52,3	100,0
Povprečno število podjetij v občini	107	455	2.918	3.480
Skupno število zaposlenih	56.276	186.444	379.258	621.978
Delež skupnega števila zaposlenih*	9,0	30,0	61,0	100,0
Povprečno št. zap. na občino	498	2.360	21.070	23.928

Število prebivalcev: (1) do 5.000, (2) od 5.001 do 20.000, (3) nad 20.000, (4) skupaj. Vir: SURS 2007 in lastni preračuni. *V odstotkih.

PREGLEDNICA 6.4 Povprečna mesečna bruto plača na zaposlenega po posameznih skupinah občin

Postavka	(1)	(2)	(3)	(4)
Število občin	113	79	18	210
Delež občin*	53,8	37,6	8,6	100,0
Skupna vrednost bruto plač	126.229,34	90.147,31	224.53,69	238.881,93
Delež bruto plač*	52,86	37,74	9,40	100,00
Povprečna mesečna bruto plača/zaposlenega	1.117,07	1.141,11	1.247,43	1.137,53

Število prebivalcev: (1) do 5.000, (2) od 5.001 do 20.000, (3) nad 20.000, (4) skupaj. Vir: SURS 2007 in lastni preračuni. *V odstotkih.

čila zaposlenih oseb za delo v polnem delovnem času in delovnem času, krajšem in daljšem od polnega. Zajemajo tudi vsa druga izplačila, ki se oblikujejo na tej osnovi: nadomestila za letni dopust, plačani dopust do sedem dni, državne praznike, bolniške odsotnosti do 30 dni, izplačila za strokovno izobraževanje, zastoje pri delu brez krivde zaposlenih oseb, plačane odsotnosti ipd., zaostala izplačila plač in nadomestila plač za predhodne mesece, prejemke za minulo delo, stimulatивne dodatke, nagrade, premije ter prejemke po periodičnem obračunu in zaključnem računu.

Iz preglednice 6.4 je razvidno, da je povprečna mesečna bruto plača na zaposlenega najvišja v skupini velikih občin in najnižja v skupini majhnih občin, kar je posledica boljše plačanih delovnih mest, zlasti v mestnih občinah in regionalnih središčih, kjer so sedeži večjih in/ali bolj uspešnih podjetij v gospodarstvu, kot tudi delovna mesta v javnem oziroma državnem sektorju (ministrstva, zavodi, sodišča, fakultete, šole). Kazalnik bruto plač nam pove, da so razlike v plačah, zlasti med velikimi

PREGLEDNICA 6.5 Izobrazbena struktura prebivalcev po skupinah občin

Velikost	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Do 5.000	113	2.244	88.195	138.110	9.531	10.123	971
Delež*	53,8	19,79	20,30	15,36	11,34	8,83	5,93
Od 5.001 do 20.000	79	4.626	183.438	353.738	29.406	34.264	3.492
Delež*	37,6	40,80	42,28	39,33	34,99	29,89	21,31
Nad 20.000	18	4.467	162.277	407.493	45.107	70.243	11.925
Delež*	8,6	39,40	37,40	45,31	53,67	61,28	72,77
Skupaj	210	11.337	433.910	899.341	84.044	114.630	16.388
Skupaj*	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Naslavi stolpcev: (1) število občin; izobrazba: (2) brez, (3) osnovna, (4) srednja, (5) višja, (6) visoka, (7) visoka podiplomska. Vir: SURS 2007 in lastni preračuni. * V odstotkih.

in majhnimi občinami, posledica različne strukture delovnih mest, ki v večjih občinah zagotovo zahtevajo tudi drugačno oziroma višjo izobrazbeno strukturo zaposlenih, kar pomeni tudi višje bruto plače.

Izobrazbena struktura je eden izmed kazalnikov, ki predstavlja osnovo in nujen pogoj za gospodarski razvoj določenega območja (Novak in Bojnec 2005). Nizka izobrazbena struktura se odraža tudi v stopnji nezaposlenosti oziroma ustvarja kategorijo težko zaposljivih oseb, zato imajo praviloma občine z nizko izobrazbeno strukturo prebivalcev tudi večjo stopnjo nezaposlenosti. V preglednici 6.5 so prikazani podatki o izobrazbeni strukturi prebivalcev po skupinah občin. Podatki zajemajo prebivalce starejše od 15 let po popisu iz leta 2002, na podlagi katerega je narejen preračun na občine, veljavne na dan 1. 1. 2007. Iz preglednice lahko povzamemo, da je skupno število prebivalcev brez izobrazbe najmanjše v skupini majhnih občin.

V vseh naslednjih kategorijah izobrazbe pa zasledimo, da se delež prebivalstva z višjo stopnjo izobrazbe v skupini majhnih občin vedno bolj niža v primerjavi z ostalima dvema skupinama občin. Razlike v strukturi izobrazbe med posameznimi skupinami občin lahko pripišemo dejstvu, da so v velikih občinah visoke šole in fakultete, ki prebivalcem omogočajo boljšo dostopnost do višje izobrazbe. Prav tako na izobrazbo vpliva dostopnost in večja izbira srednjih šol, ki so praviloma v srednje velikih in velikih občinah.

6.4 Metodologija določanja stopnje razvitosti občin

ZFO-1 (2006) v 24. členu določa, da mora Vlada RS na predlog MF določiti stopnjo razvitosti občin za štiri leta na podlagi indeksa razvojne

ogroženosti občin (IROO). Na podlagi IROO pristojna ministrstva določijo obseg sofinanciranja posameznih investicij, ki se sofinancirajo iz državnega proračuna in sicer po kriteriju: višji kot je IROO, višji je delež sofinanciranja investicij. Stopnja razvitosti posamezne občine se izračuna z IROO, ki je relativni kazalnik razvitosti občine na podlagi razvitosti, ogroženosti in razvojnih možnosti občine. V nadaljevanju so prikazani kazalniki, ki določajo stopnjo razvitosti občin za leto 2008 (Ministrstvo za finance 2008) in so tudi v raziskavi uporabljeni kot kazalniki ekonomske moči občin.

Kazalniki razvitosti občine:

- Dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega je izračunana iz podatkov poslovnega izida gospodarskih družb za leta od 2002 do 2004. Pri tem se upošteva triletno povprečje dodane vrednosti gospodarskih družb in zaposlenih v gospodarskih družbah.
- Dohodnina na prebivalca je izračunana iz triletnega povprečja podatka o osnovi za dohodnino (od 2002 do 2004) in števila prebivalstva po stanju 30. 6. 2006.
- Delovna mesta na delovno aktivno prebivalstvo (indeks dnevne migracije) je izračunan iz triletnega povprečja letnih podatkov (od 2002 do 2004) za delovno aktivno prebivalstvo po kraju dela in za delovno aktivno prebivalstvo po kraju bivanja.

Kazalniki ogroženosti občine:

- Indeks staranja prebivalstva po stanju 30. 6. 2006 je izračunan iz podatkov za prebivalstvo, staro od 0–14 let, in prebivalstvo, staro nad 64 let.
- Stopnja registrirane brezposelnosti (v %) je izračunana iz triletnega povprečja letnih podatkov o številu brezposelnih in triletnega povprečja letnih podatkov o številu aktivnega prebivalstva (od 2002 do 2004).
- Stopnja registrirane oziroma formalne zaposlenosti (v %) je izračunana iz triletnega povprečja letnih podatkov delovno aktivnega prebivalstvu po kraju bivanja in številu delovno sposobnega prebivalstva po stanje 30. 6. 2006.

Kazalniki razvojnih možnosti občine:

- Delež Nature 2000 (v %) je upoštevan glede na površino posebnih varstvenih območij, opredeljenih kot Natura 2000, glede na celotno površino občine (podatek iz leta 2004).

- Delež prebivalstva, priključenega na javno kanalizacijo (v %), je upoštevan glede na podatke o priključenosti prebivalstva na javno kanalizacijo iz popisa 2002.
- Poseljenost (v km²/preb.) je izračunan glede na število prebivalstva po stanju 30. 6. 2006 in površino občin iz leta 2007.
- Delež enot kulturne dediščine in kulturnih spomenikov od vseh tovrstnih enot v Sloveniji (v %) je upoštevan glede na podatke Ministrstva za kulturo po stanju 19. 5. 2007.

Podatke, ki določajo razvitost občin, pridobiva MF od občin in drugih institucij. Pri izračunu IROO se za nekatere kazalnike uporabljajo večletna povprečja, kar je posledica tega, da so nekateri kazalniki zelo občutljivi na ciklična gibanja (dodana vrednost gospodarskih družb/zaposlenega, dohodnina na prebivalca, delovna mesta na delovno aktivno prebivalstvo, stopnja registrirane brezposelnosti, stopnja registrirane zaposlenosti), ostali kazalniki pa so vezani na popisni podatek. Podatek o deležu območja Natura 2000 je statični podatek, ki se ne spreminja.

6.5 Kazalniki za izračun IROO

Zaradi velikega števila podatkov, ki so bili uporabljeni v raziskavi z namenom ugotoviti značilnosti posameznih skupin občin, so kazalniki v nadaljevanju prikazani za majhne, srednje in velike občine, združeno po skupinah občin (preglednica 6.6).

Dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega

Dodana vrednost na zaposlenega je kazalnik, ki kaže produktivnost dela gospodarskih družb v občini. Izračunan je na osnovi podatkov iz poslovnih izidov gospodarskih družb, ki jih zbira Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve 2008). Kazalnik dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega odraža vrednost proizvodnje, ki jo ustvari zaposleni, zmanjšano za vmesno potrošnjo (SURS 2007d). V preglednici 6.6 so zajeti podatki, ki izkazujejo triletno povprečje dodane vrednosti gospodarskih družb na zaposlenega v obdobju 2002–2004 po skupinah občin.

Najvišjo povprečno dodano vrednost izkazuje skupina velikih občin (25.099 EUR), kar lahko pojasnimo z dejstvom, da so v velikih občinah gospodarske družbe, katerih poslovna dejavnost temelji na visoki teh-

nologiji, inovativnosti in storitvah, s čimer ustvarjajo višjo dodano vrednost.

Osnova za dohodnino na prebivalca

Osnova za dohodnino na prebivalca je kazalnik, ki temelji na vseh obdavčljivih dohodkih prebivalstva in kaže ekonomsko moč prebivalstva, ne pa tudi ekonomske moči gospodarstva. Podatek o osnovi za dohodnino je odvisen od registriranih plač in pokojnin prebivalstva s stalnim prebivališčem v določeni občini in od drugih dohodkov prebivalstva. Tesno pa je povezan tudi s stopnjo brezposelnosti in z deležem kmečkega prebivalstva. Podatki iz preglednice 6.6 nam kažejo, da je povprečna osnova za dohodnino na prebivalca 4.287 EUR/prebivalca, izhajajoč iz triletnega povprečja (2002–2004), najnižja povprečna osnova za dohodnino/prebivalca pa je v skupini majhnih občin.

Delovna mesta na delovno aktivno prebivalstvo

Podatki o (formalno) registriranem delovno aktivnem prebivalstvu so na voljo po kraju dela in po kraju bivanja. Podatki po kraju dela kažejo delovna mesta. Razmerje med podatki po kraju dela in kraju bivanja odraža neto tok delovnih migracij zaposlenih oziroma indeks dnevne migracije (Pečar 2005).

Indeks dnevne migracije (IDM)

$$IDM = (ZSOodm/ZSOop) \cdot 100,$$

pri čemer je IDM – indeks dnevne migracije; ZSOodm – zaposlene in samozaposlene osebe po občini delovnega mesta in ZSOop – zaposlene in samozaposlene osebe po občini prebivališča (SURs 2007e).

Podatki za IDM izhajajo iz triletnega povprečja za od obdobje 2002 do 2004. IDM 100 ali več pomeni, da je na določenem območju število delovnih mest enako ali večje od tam živečega delovno aktivnega prebivalstva in se večina prebivalcev lahko zaposli v svoji občini, kar se odraža v manjših dnevni migracijah. Če je indeks manjši od 100, pomeni, da je v taki občini manj delovnih mest od števila delovno aktivnega prebivalstva in posledično prihaja do večjega števila dnevni migracij. Na podlagi podatkov v preglednici 6.6 lahko sklepamo, da je v skupini majhnih občin malo delovnih mest za lokalno prebivalstvo (IDM 58,2) in so ti prisiljeni iskati zaposlitev v drugih oziroma v velikih občinah. Povprečni

IDM za vse občine je v obdobju 2002–2004 znašal 84,3, kar pomeni, da je v teh letih primanjkovalo delovnih mest.

Indeks staranja prebivalstva

Indeks staranja prebivalstva (ISP) je kazalnik, ki kaže razmerje med starim in mladim prebivalstvom. Zaradi podaljševanja življenjske dobe prebivalstva in vse manjše rodnosti je starega prebivalstva vedno več (Kavaš 2005). ISP izračunamo tako, da število prebivalcev, starejših od 64 let, delimo s številom mladih do 14 let in količnik pomnožimo s 100. ISP, ki je manjši od 100, kaže, da je delež mladih večji od deleža starega prebivalstva; če je indeks večji od 100, pa pomeni, da je delež starega prebivalstva v starostni strukturi prebivalcev večji od deleža mladih. Iz podatkov v preglednici 6.6 vidimo, da je povprečni ISP staranja prebivalstva za vse občine v Sloveniji večji od 100, kar pomeni, da v starostni strukturi prebivalstva prevladuje v Sloveniji staro prebivalstvo. Najvišji ISP je v skupini majhnih občin (113) kar je posledica preseljevanja mladih prebivalcev v mesta oziroma v velike in srednje velike občine.

Stopnja registrirane brezposelnosti

Stopnja brezposelnosti je definirana kot odstotni delež brezposelnih oseb v aktivnem prebivalstvu, pri čemer tvori aktivno prebivalstvo število delovno aktivnih in število brezposelnih (Statistični urad Republike Slovenije 2007f). Stopnja registrirane brezposelnosti v preglednici 6.6 je prikazana glede na stalno prebivališče delovno aktivnih prebivalcev in registriranih brezposelnih oseb in na podlagi triletnega povprečja let 2002–2004 na stanje 30. 6. 2006. Izračunane poprečne stopnje registrirane brezposelnosti lahko kažejo, da je ta najvišja v skupini majhnih občin (11,9%), kar je posledica majhnega števila razpoložljivih delovnih mest, kar izkazuje tudi IDM. Visoka stopnja brezposelnosti v posameznih skupinah občin ne pomeni nujno, da v občinah primanjkuje delovnih mest; velikokrat gre za strukturno brezposlenost, ki je posledica razkoraka med potrebami in ponudbo na trgu dela oziroma dejstva, da brezposleni nimajo ustrezne izobrazbe oziroma kvalifikacij, ki jih potrebuje trg dela.

Stopnja registrirane (formalne) zaposlenosti

Stopnja registrirane zaposlenosti kaže razmerje med registriranimi delovno aktivnimi prebivalci in delovno sposobnimi prebivalci. Kazalnik

nam pokaže, kolikšen delež potencialnih možnih zaposlenih prebivalcev med 15 in 64 letom starosti je dejansko zaposlen. Delovno aktivne osebe so osebe, ki so stare najmanj 15 let in so v delovnem razmerju na območju Slovenije. Te osebe so obvezno socialno zavarovane in so lahko samozaposlene ali zaposlene na podlagi pogodbe o zaposlitvi, bodisi za določen ali nedoločen čas, s polnim ali krajšim delovnim časom (SURS 2007f).

Podatki za izračun stopnje registrirane zaposlenosti izhajajo iz tri-letnega povprečja o delovno aktivnem prebivalstvu v letih 2002–2004 po kraju bivanja in iz števila delovno sposobnega prebivalstva na stanje 30. 6. 2006. Izračunane stopnje v preglednici 6.6 kažejo, da med posameznimi skupinami občin ne gre za velike razlike v stopnji registrirane zaposlenosti.

Delež Nature 2000

Natura 2000 je evropsko omrežje posebnih varstvenih območij v državah članicah EU. Osnovni cilj Nature 2000 je ohranitev biotske raznovrstnosti, kjer so posebna varstvena območja namenjena ohranjanju redkih ali ogroženih živalskih in rastlinskih vrst ter habitatov. Območja Nature zajemajo 36 % površine Slovenije (Agencija RS za okolje 2008). Podatki v preglednici 6.6 predstavljajo delež Nature 2000 in odražajo delež posebnih varstvenih območij glede na skupno površino posameznih skupin občin. Razvidno je, da je delež Nature 2000 največji v skupini majhnih občin (41,7 %); velik delež območij v Naturi 2000 v skupini majhnih občin gre pripisati dejstvu, da je veliko število občin v tej skupini v celoti ali skoraj v celoti v območju Natura 2000.

Delež prebivalstva priključenega na javno kanalizacijo

Kanalizacija je omrežje zaprtih kanalov za odvajanje odplak in padavinskih voda od priključkov v naselju do izliva v odprte vode, zemljo ali čistilne naprave. Delež prebivalstva priključenega na javno kanalizacijo je kazalnik, ki nam kaže razmerje med skupnim številom prebivalstva in tistim njegovim delom, ki po podatkih popisa prebivalstva 2002 živi v stanovanjskih objektih, priključenih na javno kanalizacijo.

Delež, ki kaže povprečno priključenost celotnega prebivalstva na javno kanalizacijo je za Slovenijo, kot sodobno evropsko državo, zelo nizek (38,6 %), zato ne preseneča ugotovitev, da je v skupini majhnih občin ta delež le 16,5 %. Taka struktura deležev je posledica dejstva, da so kanalizacijska omrežja najbolj razvejana v urbanih naseljih oziroma

večjih mestih. Izgradnja javne kanalizacije je pogojena tudi s številom prebivalcev v posameznih naseljih, tako da je izgradnja javne kanalizacije za občino obvezna tam, kjer živi več kot 500 prebivalcev na km² (Republika Slovenija 2006).

Poseljenost območja – število prebivalcev na km²

Poseljenost območja je kazalnik, ki ponazarja redkost oz. gostoto poseljenosti na ravni občine v okviru posamezne regije in je prikazan s površino, izraženo v km²/prebivalca. Z uporabo tega kazalnika je vključena specifična dimenzija razvoja v velikem delu razvojnih regij, v katerih so obsežna, redko poseljena območja, ki za zagotovitev kakovostnih bivalnih razmer zahtevajo specifično vlaganje v komunalno infrastrukturo (Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja 2005). Iz podatkov v preglednici 6.6, ki temeljijo na številu prebivalcev na dan 30. 6. 2006 in površini občin iz leta 2007 lahko povzamemo, da je najmanjša poseljenost v skupini majhnih občin, kar odraža dejstvo, da je redka poseljenost posledica odseljavanja prebivalcev v večje občine in mesta zaradi boljših možnosti zaposlovanja, višjih plač, izobraževanja, kot tudi zaradi boljših splošnih življenjskih pogojev.

Delež enot kulturne dediščine in kulturnih spomenikov

Osnovna funkcija kulturne dediščine je njeno neposredno vključevanje v prostor in aktivno življenje v njem, in sicer predvsem na področju vzgoje, posredovanja znanj in izkušenj preteklih obdobij ter krepitev narodove samobitnosti in kulturne istovetnosti (Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije 2008). Občine v Sloveniji so izredno bogate s kulturno dediščino, vendar pa velja splošna ugotovitev, da kulturna dediščina v preteklosti ni bila dovolj vključena v razreševanje razvojnih problemov posameznih občin.

Podatke, ki so uporabljeni za izračun deleža enot kulturne dediščine in kulturnih spomenikov v preglednici 6.6, je pripravilo Ministrstvo za kulturo (MK) glede na stanje dne 19. 5. 2007. Na podlagi deležev enot kulturne dediščine in kulturnih spomenikov je razvidno, da ima skupina srednje velikih občin v povprečju največji delež (58,2 %). Glede na velik delež enot kulturne dediščine bi morale srednje velike in tudi majhne občine bolje izkoristiti razpoložljivi kulturni potencial v povezavi z naravnimi znamenitostmi ter ju vključiti v razvojne projekte za razvoj turizma in ohranjanje podeželja.

PREGLEDNICA 6.6 Povprečne vrednosti kazalnikov za izračun IRO po skupinah občin

Kazalniki IRO	(1)	(2)	(3)
Povprečna dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega v EUR	18.013	21.685	25.099
Povprečna osnova za dohodnino na prebivalca v EUR	3.895	4.656	5.132
Povprečni IDM	58,2	79,1	115,7
Povprečni ISP	113	107,5	112,7
Povprečna stopnja registrirane brezposelnosti*	11,9	10,1	11,5
Povprečna stopnja registrirane zaposlenosti*	54,7	57,1	57,0
Povprečje območij Natura 2000*	41,7	30,6	19,5
Povprečje prebivalcev priključenih na javno kanalizacijo*	16,5	36,5	62,8
Povprečje redke poseljenosti v km ² /prebivalca	0,024	0,014	0,006
Povprečje kulturne dediščine in kulturnih spomenikov*	25,2	58,2	16,6

Velikost občine: (1) do 5.000, (2) od 5.001 do 20.000, (3) nad 20.000. Vir: SURS 2007, Ministrstvo za finance 2008 in lastni preračuni. * V odstotkih.

PREGLEDNICA 6.7 Stopnje razvitosti po posameznih skupinah občin za leto 2008

Velikost občine	Število občin	IROO
Do 5.000	113	109,9
Od 5.001 do 20.000	79	91,7
Nad 20.001	18	74,6
Skupaj	210	SLO = 100

Vir: SURS 2007, Ministrstvo za finance 2008 in lastni preračuni.

6.6 Razvrstitev slovenskih občin po stopnji razvitosti

Izračun IRO za posamezne skupine občin kaže na precejšnje razlike v razvoju. Stopnje razvitosti občin za leto 2008 so za posamezne skupine občin podane v preglednici 6.7.

Iz podatkov v preglednici 6.7 je razvidno, da znaša IROO za skupino majhnih občin 109,9, kar pomeni, da občine v tej skupini dosegajo 80,2 % razvitosti srednje velikih občin ter 52,7 % razvitost velikih občin. Razlogi za višjo povprečno vrednost IROO v skupini majhnih občin so že omenjeni pri kazalnikih razvoja, ki določajo stopnjo razvitosti občin. Kazalniki: dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega, dohodnina na prebivalca, delovna mesta na delovno aktivno prebivalstvo, indeks staranja prebivalstva, stopnja registrirane brezposelnosti, stopnja registrirane zaposlenosti, delež prebivalstva, priključenega na javno kanalizacijo, poseljenost, kažejo v povprečju najnižje vrednosti v skupini

majhnih občin, le deleža Nature 2000 in enot kulturne dediščine sta kazalnika, ki sta najbolj ugodna za skupino majhnih občin. Oba kazalnika sodita v skupino kazalnikov razvojnih možnosti, zato bi morale občine, ki imajo visoke vrednosti teh dveh kazalnikov, iskati možnosti za razvoj v naravnih in kulturnih potencialih lokalnega okolja.

7 Vpliv ekonomske moči občin na financiranje obveznih nalog občine

7.1 Cilji raziskave

Velikost občin, merjena s številom prebivalcev, močno vpliva na kakovost in obseg javnih dobrin ter storitev, s čimer se odraža ekonomska moč občine. Število in struktura podjetij, ki imajo sedež na območju občine, izobrazbena in starostna struktura prebivalcev, prihodki prebivalcev, stopnja brezposelnosti, občinsko premoženje, razvitost javne infrastrukture so dejavniki, ki opredeljujejo stopnjo gospodarske razvitosti in možnost nadaljnega razvoja (Novaković 2003). Višja stopnja razvitosti omogoča občinam večje prihodke, s katerimi lahko financirajo večji obseg in kakovost javnih dobrin in storitev, ki nudijo ugodnejše bivalne pogoje ljudem, kot tudi boljše pogoje za ustanavljanje novih podjetij, ki omogočajo nadaljnji razvoj občine (Babič 1996).

Cilj vseh občin je razpolaganje s finančnimi sredstvi na način, ki jim omogoča zmanjševanje razvojnih razlik in ustvarjanje pogojev za nadaljnji gospodarski, družbeni in prostorski razvoj, stopnja finančne avtonomnosti občine pa se odraža skozi njihovo ekonomsko moč (Vlaj 2004). Pravilnost postavljene teze smo želeli preveriti s testiranjem hipotez na podlagi naslednjih ciljev:

- opredelitev najbolj pomembnih obveznih nalog občin,
- identificiranje razvojnih prioritet občin,
- ugotovitev ekonomske moči občin,
- ugotovitev pomembnosti namenskih sredstev za razvoj občin,
- ugotovitev razvojnih možnosti občin,
- opredelitev virov financiranja obveznih nalog po pomembnosti,
- ugotovitev učinkov oziroma rezultatov financiranja obveznih nalog občin.

Navedeni cilji so bili podlaga za pripravo anketnega vprašalnika s katerim smo ocenjevali kako veljavni sistem financiranja občin deluje na financiranje obveznih nalog občine, upoštevajoč pomembnost obveznih nalog, razvojne prioritete in razpoložljive vire financiranja, ter kakšni so učinki sistema na izvajanje obveznih nalog občine.

7.2 Analiza podatkov in rezultati raziskave

V naslednjih poglavjih so prikazani rezultati raziskave s pomočjo katerih smo testirali postavljeni hipotezi na podlagi opredeljenih specifičnih ciljev. Rezultati raziskave so za hipotezo H_1 prikazani primerjalno za tri skupine občin, ki se razlikujejo po številu prebivalcev. Ker skupine občin niso enakomerno velike, lahko to vodi v majhne razlike med povprečji v skupinah, ki so posledica majhnega števila občin v skupinah. Rezultati raziskave za hipotezo H_2 so prikazani na podlagi obstoja in jakosti korelacij med financiranjem obveznih nalog občin s sredstvi iz razpoložljivih finančnih virov ter njihovo zadostnostjo in učinkovitostjo v odvisnosti od ekonomske moči občin. Z metodo glavnih komponent smo ugotavljali obstoj skupnih dejavnikov med proučevanimi spremenljivkami, ki vplivajo na opredelitev najbolj pomembnih obveznih nalog občin, razvojnih prioritet, namenskih sredstev za izvajanje razvoja, pomembnost in učinkovitost finančnih virov, s katerimi se financirajo obvezne naloge občin, ter ustreznost parametrov, ki določajo primerno porabo občin.

7.3 Analiza pomembnosti izvajanja obveznih nalog občine

Za obvezne naloge občin se štejejo tiste naloge, ki so nujno potrebne za življenje ljudi v lokalni skupnosti in jih občine zagotavljajo z izvajanjem javnih služb. Obvezne naloge so opredeljene s področnimi zakoni oziroma, če gre za lokalne zadeve, z občinskimi predpisi. K obveznim nalogam občine prištevamo zlasti oskrbo z elektriko, plinom, vodo, urejanje prostora, varstvo okolja, zagotavljanje komunalne in druge javne infrastrukture, odvoz smeti, javni prevoz, telekomunikacije, osnovno šolstvo, zdravstvo, socialno varstvo, šport, požarno varstvo in podobno. Ker je zagotavljanje javnih dobrin prebivalcem osnovna dejavnost občine, je v prvem delu raziskave prikazana analiza pomembnosti izvajanja obveznih nalog občine po posameznih področjih.

Za ugotovitev morebitnih statističnih razlik v proučevanih spremenljivkah med analiziranimi skupinami občin smo najprej izvedli preizkus domneve o enakosti aritmetičnih sredin za neodvisne skupine (vzorci). V tem delu raziskave smo z F statistiko preverili veljavnost ničelne hipoteze, kjer smo predpostavili, da velikost občine ne vpliva na opravljanje njenih obveznih nalog in na razvoj občine, pri čemer sta ničelna hipoteza H_0 in alternativna hipoteza H_1 :

$$H_0: MO = SVO = VO \text{ in } H_1: MO \neq SVO \neq VO, (Sig. < 0,05);$$

PREGLEDNICA 7.1 Analiza variance – predšolska vzgoja ter osnovno šolstvo in šport

Področje		F	Sig.
Predšolska vzgoja	Med skupinami	3,614	0,034
	Znotraj skupin		
	Skupaj		
Osnovno šolstvo in šport	Med skupinami	5,179	0,009
	Znotraj skupin		
	Skupaj		

S pomočjo t testa smo ugotavljali, ali lahko ničelno hipotezo zavr- nemo pri sprejemljivi stopnji tveganja (Sig. < 0,05) in sprejmemo alter- nativno hipotezo. Za izračun t testa smo uporabili SPSS program, ničelna hipoteza H_0 pa je bila oblikovana glede na vsebino hipoteze H_1 . Z F testom smo primerjali varianco pri vseh spremenljivkah med sku- pinami občin in kjer je stopnja tveganja 5 % ali nižja, lahko zavr- nemo ničelno hipotezo (H_0) o enakosti aritmetičnih sredin med skupinami in sprejmemo sklep, da je vsaj ena vrednost aritmetične sredine raz- lična oziroma, da med aritmetičnimi sredinami skupin obstajajo zna- čilne razlike. Na podlagi rezultatov F statistike (ANOVA) in ob pogoju Sig.<0,05 izhaja, da ničelno hipotezo o enakosti varianc lahko zavr- nemo pri nekaterih spremenljivkah po analiziranih področjih za posamezne skupine občin in hkrati lahko sprejmemo sklep, da so variance med posameznimi skupinami občin za nekatere spremenljivke po posamez- nih področjih različne ter tako sprejmemo alternativno hipotezo H_1 . V nadaljevanju so predstavljeni rezultati raziskave za vse tiste spremen- ljivke, ki izkazujejo najvišja oziroma najnižja povprečja. Za te spremen- ljivke smo ugotavljali statistične razlike med posameznimi skupinami. Kjer je Sig.<0,05, pomeni, da gre za statistično značilne skupine, zato smo pri teh skupinah nadalje s Post Hoc testom ugotavljali razlike med skupinami glede na velikost občine, merjeno s številom prebivalcev.

Najvišji povprečni oceni pri ugotavljanju pomembnosti izvajanja ob- veznih nalog dosegajo občine na področjih osnovnega šolstva in športa (4,60) ter predšolske vzgoje (4,55). Na podlagi značilnosti analize vari- ance je ugotovljeno, da se skupine med seboj razlikujejo (preglednica 7.1).

Na podlagi Post Hoc Testa je ugotovljeno, da obstajajo razlike med skupinami na področju osnovnega šolstva; zaradi premajhne velikosti skupine ali premajhnih razlik povprečnih ocen po skupinah ne moremo

PREGLEDNICA 7.2 Razlike med skupinami glede na velikost občine – predšolska vzgoja ter osnovno šolstvo in šport

Odvisna spremenljivka	(1)	(2)	(3)
Predšolska vzgoja	1 do 5.000	2 od 5.000 do 20.000	-0,404
		3 nad 20.000	-0,444
	2 od 5.000 do 20.000	1 do 5.000	0,404
		3 nad 20.000	-0,041
	3 nad 20.000	1 do 5.000	0,444
		2 od 5.000 do 20.000	0,041
Osnovno šolstvo in šport	1 do 5.000	2 od 5.000 do 20.000	-0,419*
		3 nad 20.000	-0,519*
	2 od 5.000 do 20.000	1 do 5.000	0,419*
		3 nad 20.000	-0,099
	3 nad 20.000	1 do 5.000	0,519*
		2 od 5.000 do 20.000	0,099

Naslovi stolpcev: (1) št. prebivalcev, (2) št. prebivalcev, (3) povprečje razlike (1 - 3).

* Korelacija je značilna pri 0,05 (obojestransko; 2-tailed).

izpostaviti, katere skupine so na področjih predšolske vzgoje statistično značilno različne od povprečnih ocen drugih skupin (preglednica 7.2). Obvezne naloge na področju šolstva in športa (investicije) so delno sofinancirane iz državnega proračuna kot tudi iz drugih nacionalnih virov tako, da je skupna višina sredstev za izvajanje te obvezne naloge zelo visoka, kar daje tudi večjo pomembnost področju.

Pomembnost posameznih razvojnih prioritet se nanaša na razvoj človeških virov, regionalni razvoj, razvoj okoljske in prometne infrastrukture in drugih razvojnih prioritet v občini. Med navedenimi razvojnimi prioritetami je najvišje povprečne vrednosti dosegla prioriteta okoljska in prometna infrastruktura in sicer na področjih prometne infrastrukture in varstvu okolja (4,55). Na podlagi značilnosti analize variance je ugotovljeno, da se skupine med seboj razlikujejo (preglednica 7.3).

Na podlagi Post Hoc Testa je ugotovljeno, da obstajajo razlike med skupinami na obeh področjih razvojne prioritete. Statistično značilne razlike se kažejo predvsem med skupinama majhnih in srednje velikih občin (preglednica 7.4). Glede na visoke povprečne vrednosti gre za razvojno prioriteto, saj naloge omogočajo vzpostavitev osnovnih pogojev za gospodarski in družbeni razvoj v prostoru. Visoke povprečne vrednosti teh nalog so v veliki meri posledica sofinanciranja investicij na področju okoljske in prometne infrastrukture iz Kohezijskega in struktur-

PREGLEDNICA 7.3 Analiza variance – prometna infrastruktura in varstvo okolja

Področje		F	Sig.
Prometna infrastruktura	Med skupinami	8,890	0,000
	Znotraj skupin		
	Skupaj		
Varstvo okolja	Med skupinami	5,239	0,008
	Znotraj skupin		
	Skupaj		

PREGLEDNICA 7.4 Razlike med skupinami glede na velikost občine – prometna infrastruktura in varstvo okolja

Odvisna spremenljivka	(1)	(2)	(3)
Prometna infrastruktura	1 do 5.000	2 od 5.000 do 20.000	-0,725*
		3 nad 20.000	-0,444
	2 od 5.000 do 20.000	1 do 5.000	0,725*
		3 nad 20.000	0,281
	3 nad 20.000	1 do 5.000	0,444
		2 od 5.000 do 20.000	-0,281
Varstvo okolja	1 do 5.000	2 od 5.000 do 20.000	-0,493*
		3 nad 20.000	-0,481
	2 od 5.000 do 20.000	1 do 5.000	0,493*
		3 nad 20.000	0,012
	3 nad 20.000	1 do 5.000	0,481
		2 od 5.000 do 20.000	-0,012

Naslovi stolpcev: (1) št. prebivalcev, (2) št. prebivalcev, (3) povprečje razlike (1 – 3).

* Korelacija je značilna pri 0,05 (obojestransko; 2-tailed).

nih skladov EU, saj je ta razvojna prioriteta opredeljena v OP ROPI, ki predstavlja izvedbeni del NSRO, s katerim mora biti, glede na posamezne razvojne prioritete, usklajen tudi RRP.

Post Hoc Tests – Bonferroni

Za izvajanje razvoja uporabljajo občine različna namenska sredstva. Glede na pomembnost posameznega namenskega sredstva namenjenega za razvoj so najvišjo povprečno vrednost dosegla proračunska sredstva (RS in EU) in sicer 4,80, vendar pa zaradi premajhne velikosti skupine ali premajhnih razlik povprečnih ocen po skupinah ugotovljamo, da skupine niso statistično značilno različne (preglednica 7.5).

Pridobljeni podatki ne ločijo namenskih sredstev posebej na nacio-

PREGLEDNICA 7.5 Analiza variance – proračunski sklad (RS in EU)

Področje		F	Sig.
Proračunski sklad (RS in EU)	Med skupinami	0,177	0,838
	Znotraj skupin		
	Skupaj		

PREGLEDNICA 7.6 Analiza variance – komunalna infrastruktura

Področje		F	Sig.
Komunalna infrastruktura	Med skupinami	2,871	0,066
	Znotraj skupin		
	Skupaj		

nalna sredstva in sredstva EU, zato lahko povzamemo, da sta za občine enako pomembna; pogoji sofinanciranja s sredstvi iz EU proračuna zahtevajo praviloma tudi delež nacionalnih sredstev. Občine bi morale v čim večji možni meri izkoriščati ta vir namenskih sredstev, saj se delež sofinanciranja iz tega vira giblje od 40–100 % vrednosti investicij.

Na podlagi ugotovitve, da so namenska sredstva iz proračunskega sklada najpomembnejši vir iz katerega se financira izvajanje razvoja občin, je prav tako pomembna ugotovitev, da s temi sredstvi najpogosteje financira razvoj komunalne infrastrukture, saj je povprečna vrednost tega področja dosegla 4,60. Prav tako pa tudi na tem področju ugotavljamo, da zaradi premajhne velikosti skupine ali premajhnih razlik povprečnih ocen po skupinah, skupine niso statistično značilno različne (preglednica 7.6).

Glede na ugotovitev, da so namenska sredstva najpomembnejši namenski vir financiranja razvoja občin, pa je potrebno omeniti, da občine premalo vlagajo v razvoj drugih področij kot so razvoj tehnoloških parkov, poslovnih in obrtnih con, ki predstavljajo največje potenciale z vidika zaposlovanja, kot tudi različnih študij, in raziskav, ki pa predstavljajo strateške dokumente za načrtovanje razvoja občin. V zvezi z ocenjevanjem razvojnih možnosti po posameznih področjih smo ugotovili, da občine menijo, da je največ možnosti za razvoj na področju oskrbe s pitno vodo, kjer je povprečna vrednost 4,36. Veliko razvojnih možnosti pa tudi na področjih varstva okolja in urejanja prostora (4,29) ter čiščenja in odvajanja odpadnih voda (4,27). Zaradi premajhne velikosti skupine ali premajhnih razlik povprečnih ocen po skupinah na vseh treh področjih ne moremo izpostaviti, katere skupine so statistično značilno različne od povprečnih ocen drugih skupin (preglednica 7.7).

PREGLEDNICA 7.7 Analiza variance – čiščenje in odvajanje odpadnih voda, oskrba s pitno vodo ter varstvo okolja in urejanje prostora

Področje		F	Sig.
Čiščenje in odvajanje odpadnih voda	Med skupinami	0,144	0,866
	Znotraj skupin		
	Skupaj		
Oskrba s pitno vodo	Med skupinami	0,638	0,532
	Znotraj skupin		
	Skupaj		
Varstvo okolja in urejanje prostora	Med skupinami	1,266	0,290
	Znotraj skupin		
	Skupaj		

V raziskavi je bilo ugotovljeno, da se nizke povprečne ocene razvojnih možnosti kažejo zlasti na področjih, kjer je treba privabiti investitorje oziroma podjetja, in sicer pri izgradnji plinovodnih omrežij, primarnih gospodarskih dejavnostih, storitvenih dejavnostih, oskrbi s toplotno energijo. Gre predvsem za dejavnosti na katere občine nimajo neposrednega vpliva oziroma ne morejo vplivati na poslovno politiko podjetij. Občine lahko vzpostavijo le pogoje za njihovo izvajanje oziroma delovanje dejavnosti (prostorska ureditev, komunalna in prometna infrastruktura, podelitev koncesij, podelitev stavbne pravice). Za boljše razvojne možnosti na posameznih področjih, zlasti gospodarskih, bi se morale občine bolj aktivno vključevati in sicer po načelu javno-zasebnega partnerstva, zlasti na področjih razvoja telekomunikacij, oskrbe s toplotno energijo, gospodarske infrastrukture, saj gre za dejavnosti, ki omogočajo nova in dodatna delovna mesta ter povečujejo ekonomsko moč občin in posledično bolj skrbijo za blaginjo svojih prebivalcev.

V tem delu raziskave smo ugotavljali tudi IROO sodelujočih občin, saj je to kazalnik, ki nam pove kakšna je stopnja razvitosti občin. Na podlagi IROO smo občine razvrstili v šest skupin (preglednica 7.8). Podatki kažejo frekvenčne porazdelitve znotraj posameznih skupin IROO. Največ občin sodi v skupino, kjer je IROO do 100. Iz frekvenčne porazdelitve je razvidno, da skoraj dve tretjini občin (63,6 %) spada v skupini, kjer je IROO do 100, kar pomeni, da je njihova stopnja razvitosti nad povprečjem države (IRO za Slovenijo = 100). Tretjina občin pa ima IRO večji od 100, kar pomeni, da je njihova stopnja razvitosti nižja od državnega povprečja. Večina občin, katerih IROO je večji od 100, so iz

PREGLEDNICA 7.8 Frekvenčna porazdelitev občin glede na IROO

Skupina	IRO	Frekvenca	Delež	Kum. delež
1	Do 90	17	30,9	30,9
2	Do 100	18	32,7	63,6
3	Do 110	8	14,5	78,2
4	Do 120	3	5,5	83,6
5	Do 140	8	14,5	98,2
6	Od 140	1	1,8	100,0
	Skupaj	55	100,0	

Pomurske, Podravske, Koroške in Spodnjeposavske regije, kjer so sicer občine z največjimi razvojnimi problemi. Analiza podatkov v nadaljevanju raziskave je pokazala, da so povprečna bruto plača na zaposlenega, dohodnina na prebivalca, dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega in stopnja brezposelnosti ključni dejavniki, ki vplivajo na višino IROO – višje so vrednosti korelacij, višji je IROO, ki določa stopnjo (ne)razvitosti.

Glavne ugotovitve, ki izhajajo iz analize obveznih nalog občine po posameznih skupinah občin, so: za občine je najpomembnejše področje izvajanje obveznih nalog na področju osnovnega šolstva in športa. Na podlagi analize variance je ugotovljeno, da se skupine med seboj razlikujejo, saj je povprečna ocena pomembnosti za področje osnovnega šolstva in športna statistično različna glede na velikost občine, pri čemer so statistično značilne razlike zlasti med skupinama majhnih in srednje velikih občin, medtem, ko pa razlike med skupinama srednje velikih in velikih občin niso statistično značilne.

V sklopu razvojnih prioritet za področje okoljske in prometne infrastrukture sta najvišji povprečni oceni dosegli nalogi na področju okoljske in prometne infrastrukture (4,55). Na podlagi analize variance je ugotovljeno, da se skupine med seboj razlikujejo, saj je povprečna ocena pomembnosti razvojne prioritete za področje prometne infrastrukture statistično različna glede na velikost občine, pri čemer se skupina majhnih občin statistično značilno razlikuje od skupine srednje velikih občin. Ponovno pa je ugotovljeno, da razlike med srednje velikimi in velikimi občinami, kot tudi med skupino majhnih in velikih občin ne izkazujejo statističnih značilnosti.

Glede pomembnosti namenskih sredstev za izvajanje razvoja je ugotovljeno, da predstavljajo najpomembnejšo namensko sredstvo sredstva iz proračunskega sklada (RS, EU). Zaradi premajhne velikosti sku-

pine ali premajhnih razlik povprečnih ocen po skupinah pa ni bilo možno izpostaviti, katere skupine so statistično značilno različne od povprečnih ocen drugih skupin. Kljub temu lahko na podlagi povprečnih ocen in frekvenčnih porazdelitev trdimo, da je to namensko sredstvo za izvajanje razvoja za vse občine zelo pomembno.

Sredstva proračunskega sklada (RS, EU) omogočajo največji razvoj na področju komunalne infrastrukture, vendar pa tudi na tem področju zaradi premajhne velikosti skupine ali premajhnih razlik povprečnih ocen po skupinah ni bilo možno izpostaviti, katere skupine so statistično značilno različne od povprečnih ocen drugih skupin. Kljub temu pa lahko na podlagi visokih povprečnih ocen trdimo, da je to namensko sredstvo najpomembnejši vir financiranja komunalne infrastrukture.

Na področju razvojnih možnosti je ugotovljeno, da so te največje na področjih oskrbe s pitno vodo, varstva okolja in urejanje prostora. Zaradi premajhne velikosti skupine ali premajhnih razlik povprečnih ocen po skupinah ni bilo možno na nobenem od navedenih področij izpostaviti, katere skupine so statistično značilno različne od povprečnih ocen drugih skupin. Kljub temu lahko na podlagi visokih povprečnih ocen sklepamo, da imajo navedena področja največ razvojnih možnosti.

Pomembna ugotovitev tega dela raziskave temelji na tem, da smo najprej z F statistiko preverili veljavnosti ničelne hipoteze, kjer smo predpostavili, da velikost občine ne vpliva na opravljanje njenih obveznih nalog in na razvoj občine. Na podlagi rezultatov je razvidno, da ničelno hipotezo o enakosti varianc lahko zavrnamo pri nekaterih spremenljivkah po analiziranih področjih za posamezne skupine občin in hkrati lahko sprejmemo sklep, da so variance med posameznimi skupinami občin za nekatere spremenljivke po posameznih področjih različne. S pomočjo te ugotovitve in na podlagi ostalih rezultatov analize variance ter Post Hoc testa pri spremenljivkah, ki so izkazovale najvišja povprečja, smo ugotovili, da je skupina majhnih občin dosegla pri večini obveznih nalog in razvoja najnižje povprečne vrednosti, skupina velikih občin pa najvišje. Prav tako pa so se statistično značilne razlike med skupinami kazale, zlasti med skupinama majhnih in srednje velikih občin, kar tudi potrjuje hipotezo H_1 , da velikost občine, merjena s številom prebivalcev, vpliva na opravljanje obveznih nalog občine. Pri hipotezi H_1 je bila predpostavljena tudi večja povezanost med skupinami občin in tistimi obveznimi nalogami, ki so opredeljene kot najpomembnejše obvezne naloge občin in zato tudi vplivajo na razvoj občine. Na podlagi predvidenih pričakovanj lahko hi-

potezo H_1 potrdimo, ker so se kot najpomembnejše obvezne naloge občin na podlagi najvišjih izračunanih statističnih povprečij in analize variance izkazala področja osnovnega šolstva in športa, prometna infrastruktura in varstvo okolja. Prav tako sta se kot najpomembnejši razvojni prednostni nalogi pokazali področji okoljske in prometne infrastrukture; največ razvojnih možnosti pa občine vidijo na področjih oskrbe s pitno vodo in razvoja varstva okolja. Pri nekaterih spremenljivkah zaradi majhnosti skupine ali premajhnih razlik povprečnih ocen po skupinah teh razlik ni bilo mogoče izpostaviti. Čeprav so razlike med posameznimi skupinami majhne, pa so statistično dovolj značilne za potrditev hipoteze H_1 , ki predpostavlja, da velikost občine, merjena s številom prebivalcev, vpliva na opravljanje obveznih nalog in razvoj občine.

7.4 Analiza sistema financiranja obveznih nalog občine

Sistem financiranja občin temelji na treh funkcijah, ki so izračun primerne porabe, lastnih prihodkov in finančne izravnave. Finančna izravnava predstavlja razliko med prvima dvema funkcijama (Brezovnik in Oplotnik 2003). Pri optimalnem sistemu financiranja bi vsota finančnih izravnav morala biti enaka nič, kar pomeni, da bi občine postale popolnoma avtonomne pri sofinanciranju in izvajanju obveznih nalog. To bi bilo možno le takrat, ko bi bile vrednosti primerne porabe občine usklajene z lastnimi prihodki občine. Ker pa sistem financiranja občin še vedno ne zagotavlja izračuna primerne porabe na tak način, precej občin še vedno prejema finančno izravnavo od države, saj so izsledki raziskave pokazali, da od 55 občin prejema finančno izravnavo 25 občin, in sicer 19 majhnih, 5 srednje velikih 1 velika občina. Daljše obdobje prejetanja finančne izravnave občine destimulira pri pridobivanju lastnih prihodkov, s katerimi bi lahko avtonomno financirale obvezne naloge, in zato postanejo kakršne koli spremembe zanj nezanimive (Brezovnik, Oplotnik in Železnik 2006).

Namen tega dela raziskave je ugotoviti pomembnost posameznih virov financiranja in zadostnost lastnih davčnih virov za financiranje obveznih nalog občine v povezavi z izbranimi kazalniki ekonomske moči občine. Pri ugotavljanju korelacij med pomembnostjo posameznih finančnih virov in kazalniki ekonomske moči občin smo ugotovili, da gre za značilno povezavo med sredstvi državnega proračuna, ki predstavlja najpomembnejši vir financiranja obveznih nalog občine, in dohodnino na prebivalca ter dodano vrednostjo gospodarskih družb na

zaposlenega. Obe korelaciji sta negativni, kar pomeni: nižji sta dohodnina na prebivalca in dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega, več sredstev pridobi občina iz državnega proračuna za financiranje obveznih nalog. Značilno povezavo zasledimo tudi med sredstvi državnega proračuna in stopnjo brezposelnosti, ki pomeni, višja je stopnja brezposelnosti, več sredstev dobijo občine iz državnega proračuna. Lastni davčni viri predstavljajo drugi najpomembnejši viri financiranja obveznih nalog občine; značilne korelacije opazimo med lastnimi davčnimi viri in dohodnino na prebivalca ter dodano vrednostjo gospodarskih družb na zaposlenega. Korelaciji pomenita, več sredstev je iz naslova dohodnine na prebivalca in višja je dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega, več je lastnih davčnih virov (pregled korelacij med viri financiranja in kazalniki ekonomske moči so podani v preglednici 7.9).

Pri ocenjevanju zadostnosti lastnih davčnih virov za financiranje obveznih nalog občine je bila dosežena precej nizka povprečna ocena, kar pomeni, da so občine ocenile, da nimajo dovolj lastnih davčnih virov ali bolje rečeno, da imajo premalo teh sredstev za financiranje obveznih nalog. Skladno s to ugotovitvijo zasledimo značilni povezavi med zadostnostjo lastnih davčnih virov in ekonomsko močjo občin le pri stopnji brezposelnosti in IROO, ki sta obe negativni in tako pomenita: nižja, ko je stopnja brezposelnosti, je posledično tudi IROO nižji, in v takem primeru bo zadostnost lastnih davčnih sredstev večja. Pri tem je potrebno opozoriti, da sta kazalnika stopnja brezposelnosti in IROO edina kazalnika, ko izkazujeta negativno korelacijo, odražata pozitiven vpliv na obravnavano spremenljivko (preglednica 7.10).

Skladno s predvidenimi pričakovanji so ključne ugotovitve tega dela analize, da je najpomembnejši vir financiranja obveznih nalog občine državni proračun, kar potrjuje ugotovitev, da so občine še vedno premalo finančno samostojne, saj obseg primerne porabe občin ni skladen z lastnimi prihodki občin; to pa pomeni, da občine nimajo zadosti lastnih davčnih virov s katerimi bi financirale obvezne naloge in zato potrebujejo finančne izravnave iz državnega proračuna. Najpomembnejši kazalnik ekonomske moči, ki vpliva na posamezne vire financiranja, predstavlja dohodnina na prebivalca, ki že sicer predstavlja največji delež v strukturi prihodkov občinskih proračunov. Na zadostnost lastnih davčnih virov pa najbolj vpliva stopnja brezposelnosti, zaradi katere občina dobi manj sredstev iz naslova dohodnine, ki pa posledično vpliva na stopnjo IROO.

PREGLEDNICA 7.9 Korelacije med finančnimi viri in kazalniki ekonomske moči

Finančni viri		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Lastni davčni viri	(1)	0,184	0,416**	0,306*	-0,149	-0,238
	(2)	0,179	0,002	0,023	0,278	0,08
	(3)	55	55	55	55	55
Drugi lastni viri	(1)	0,026	0,387**	0,311*	-0,171	-0,349**
	(2)	0,852	0,004	0,021	0,212	0,009
	(3)	55	55	55	55	55
Odstopljivi viri	(1)	0,041	0,137	0,052	0,116	-0,133
	(2)	0,768	0,32	0,704	0,4	0,332
	(3)	55	55	55	55	55
Občinske takse in okoljske dajatve	(1)	0,158	0,271*	0,203	-0,02	-0,273*
	(2)	0,25	0,045	0,138	0,886	0,044
	(3)	55	55	55	55	55
Zadolževanje	(1)	-0,022	-0,122	-0,027	0,092	0,041
	(2)	0,871	0,375	0,845	0,504	0,767
	(3)	55	55	55	55	55
EU skladi	(1)	-0,151	-0,162	-0,331*	0,330*	0,149
	(2)	0,271	0,238	0,014	0,014	0,277
	(3)	55	55	55	55	55
Dotacije	(1)	0,139	-0,145	0,066	0,101	0,049
	(2)	0,313	0,291	0,632	0,462	0,722
	(3)	55	55	55	55	55
Državni proračun	(1)	-0,148	-0,314*	-0,337*	0,302*	0,195
	(2)	0,281	0,02	0,012	0,025	0,154
	(3)	55	55	55	55	55
Zasebni viri	(1)	0,17	0,15	0,144	-0,009	-0,174
	(2)	0,214	0,274	0,294	0,947	0,203
	(3)	55	55	55	55	55

Naslavi stolpcev: (1) povprečna mesečna bruto plača na zaposlenega, (2) dohodnina na prebivalca, (3) dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega, (4) stopnja brezposelnosti, (5) indeks razvojne ogroženosti občin. Naslavi vrstic: (1) Pearsonov korelacijski koeficient, (2) sig. (2-tailed), (3) N. * Korelacija je značilna pri 0,05 (obojestransko; 2-tailed). ** Korelacija je značilna pri 0,01 (obojestransko; 2-tailed).

7.5 Analiza učinkov financiranja obveznih nalog občine

S spremembo sistema financiranja v letu 2006 (ZFO-1) je zakonodajalec v letu 2008 predvidel tudi ukrepe, ki naj bi izboljšali učinkovitost sistema pri financiranju obveznih nalog občine (ZFO-1A). Poleg tega je

PREGLEDNICA 7.10 Korelacije med zadostnostjo lastnih davčnih virov občine in kazalniki ekonomske moči

		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Zadostnost lastnih davčnih virov občine	(1)	0,139	0,132	0,194	-0,346**	-0,339*
	(2)	0,313	0,335	0,157	0,01	0,011
	(3)	55	55	55	55	55

Naslovi stolpcev: (1) povprečna mesečna bruto plača na zaposlenega, (2) dohodnina na prebivalca, (3) dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega, (4) stopnja brezposelnosti, (5) indeks razvojne ogroženosti občin. Naslovi vrstic: (1) Pearsonov korelacijski koeficient, (2) sig. (2-tailed), (3) N. * Korelacija je značilna pri 0,05 (obojestransko; 2-tailed). ** Korelacija je značilna pri 0,01 (obojestransko; 2-tailed).

sistem uvedel tudi nov izračun primerne porabe, in sicer s spremembo koeficientov za parametre, ki določajo primerno porabo. S spremembo koeficientov za izračun primerne porabe naj bi se z novim modelom bolj upoštevale posamezne posebnosti občin, predvsem glede dolžine lokalnih cest in površine občine v razmerju med občino in državo (Drofenik 2007).

Namen tega dela analize je ugotoviti ustreznost posameznih parametrov za izračun primerne porabe ter učinkovitost posameznih ukrepov za financiranje obveznih nalog občine v povezavi s posameznimi kazalniki ekonomske moči občine. Učinki so prikazani v povezavi s financiranjem obveznih nalog občine z dohodnino in drugimi finančnimi viri, parametri, ki določajo primerno porabo občin, ukrepi za povečanje učinkov financiranja obveznih nalog, in področji, kjer se kažejo učinki financiranja.

Pri ocenjevanju učinkovitosti pokrivanja obveznih nalog po posameznih področjih s prihodki iz dohodnine je ugotovljeno, da obstajata značilni povezavi le na področjih primarnega zdravstvenega zavarovanja in socialnega varstva. Obe korelaciji med učinkovitostjo pokrivanja nalog na področju primarnega zdravstvenega zavarovanja in socialnega varstva s prihodki iz dohodnine pomenita: višja kot je dohodnina na prebivalca, več prihodkov lahko občina nameni za pokrivanje nalog na področju primarnega zavarovanja in socialnega varstva.

Zanimiva je tudi povezava med pokrivanjem obveznih nalog s prihodki iz dohodnine na prej omenjenih področjih in IROO; obe povezavi sta negativni in kažeta na to: več kot je prihodkov iz dohodnine za pokrivanje nalog na področju primarnega zdravstvenega zavarovanja in socialnega varstva, nižji je IROO, pri čemer lahko povzamemo, da

PREGLEDNICA 7.11 Korelacije med učinkovitostjo pokrivanja obveznih nalog s prihodki iz dohodnine

Obvezne naloge		(1)	(2)
Predšolska vzgoja	(1)	-0,024	-0,074
	(2)	0,859	0,592
	(3)	55	55
Osnovno šolstvo in šport	(1)	-0,041	-0,061
	(2)	0,767	0,657
	(3)	55	55
Primarno zdravstveno zavarovanje in zdravstveno zavarovanje	(1)	0,284*	-0,347**
	(2)	0,036	0,01
	(3)	55	55
Socialno varstvo	(1)	0,297*	-0,411**
	(2)	0,028	0,002
	(3)	55	55
Kultura	(1)	-0,089	-0,105
	(2)	0,518	0,446
	(3)	55	55
Zagotavljanje lokalnih gospodarskih javnih služb	(1)	-0,2	0,007
	(2)	0,143	0,962
	(3)	55	55
Urejanje občinske prometne infrastrukture in zagotavljanje varnosti prometa na občinskih cestah	(1)	-0,211	-0,012
	(2)	0,122	0,928
	(3)	55	55

Nadaljevanje na naslednji strani

gre v takih primerih za ekonomsko močnejše občine (preglednica 7.11).

Pri ocenjevanju pomembnosti posameznih virov financiranja obveznih nalog občine za pokrivanje primanjkljaja prihodkov iz dohodnine, so najnižjo povprečno oceno dosegli zasebni viri financiranja, najvišja povprečna ocena pa je dosežena pri sredstvih iz državnega proračuna. To ugotovitev je potrdilo 45 občin, saj se pri izračunu primerne porabe prav tako upoštevajo prihodki iz dohodnine. Na podlagi tega lahko povzamemo, da občine, ki pokrivajo primanjkljaj prihodkov iz dohodnine s sredstvi državnega proračuna, imajo v bistvu premalo lastnih davčnih virov, kar pomeni, da izračun primerne porabe za te občine ni ustrezen oziroma parametri, ki so vključeni v model za izračun primerne porabe, ne odražajo specifičnosti potreb take občine. V prid tej ugotovitvi govori tudi korelacija med sredstvi državnega proračuna in dohodnino, ki

PREGLEDNICA 7.11 *Nadaljevanje s prejšnje strani*

Požarno varstvo ter varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami	(1)	-0,186	-0,126
	(2)	0,173	0,36
	(3)	55	55
Prostorske ureditve občinskega pomena, varstvo okolja in ohranjanja narave	(1)	-0,113	-0,113
	(2)	0,413	0,413
	(3)	55	55
Plačila stanarin in stanovanjskih stroškov	(1)	0,005	-0,03
	(2)	0,97	0,826
	(3)	55	55
Delovanje občinskih organov ter opravljanje upravnih, strokovnih, pospeševalnih in razvojnih nalog in nalog v zvezi z zagotavljanjem javnih služb	(1)	-0,224	-0,038
	(2)	0,1	0,782
	(3)	55	55
Opravljanje drugih nalog, določenih z zakonom	(1)	-0,03	-0,119
	(2)	0,828	0,389
	(3)	55	55

Naslovi stolpcev: (1) dohodnina na prebivalca, (2) indeks razvojne ogroženosti občin. Naslovi vrstic: (1) Pearsonov korelacijski koeficient, (2) sig. (2-tailed), (3) N. *Korelacija je značilna pri 0,05 (obojestransko; 2-tailed). **Korelacija je značilna pri 0,01 (obojestransko; 2-tailed).

je negativna in pomeni: če imajo občine manj sredstev iz naslova dohodnine, je delež financiranja primanjkljaja iz državnega proračuna večji. Drugi najpomembnejši vir financiranja obveznih nalog občine za pokrivanje primanjkljaja prihodkov iz dohodnine so sredstva iz občinskih taks in okoljskih dajatev. Na podlagi te korelacije lahko izpostavimo: več je sredstev iz naslova občinskih taks in okoljskih dajatev, manjši je primanjkljaj prihodkov iz dohodnine, kar se posledično odraža na IROO, ki je negativen; ta povezava pomeni: večja so sredstva občinskih taks in okoljskih dajatev, nižji je IROO. Opazimo tudi korelaciji med lastnimi davčnimi viri in drugimi lastnimi viri ter dohodnino, ki pomenita: več je sredstev iz naslova lastnih davčnih virov, manjši je primanjkljaj sredstev iz naslova dohodnine, posledično pa zadostnost teh virov vpliva na IROO, ki je negativen, kar pomeni, da gre za gospodarsko bolj razvite občine (preglednica 7.12).

Pri ocenjevanju ustreznosti parametrov, ki določajo primerno porabo občine, se je kot najmanj ustrezen izkazal parameter P_i . Za najbolj ustrezen parameter so občine izbrale O_i . Pri korelacijah med posameznimi parametri in ekonomsko močjo občin je ugotovljeno, da obstaja le kore-

PREGLEDNICA 7.12 Korelacije med pokrivanjem primanjkljaja prihodkov iz dohodnine za financiranje obveznih nalog občine z drugimi viri financiranja

Viri financiranja		(1)	(2)
Lastni davčni viri	(1)	0,416**	-0,238
	(2)	0,002	0,08
	(3)	55	55
Drugi lastni viri	(1)	0,387**	-0,349**
	(2)	0,004	0,009
	(3)	55	55
Odstopljeni viri	(1)	0,137	-0,133
	(2)	0,32	0,332
	(3)	55	55
Občinske takse in okoljske dajatve	(1)	0,271*	-0,273*
	(2)	0,045	0,044
	(3)	55	55
Zadolževanje	(1)	-0,122	0,041
	(2)	0,375	0,767
	(3)	55	55
EU skladi	(1)	-0,162	0,149
	(2)	0,238	0,277
	(3)	55	55
Dotacije	(1)	-0,145	0,049
	(2)	0,291	0,722
	(3)	55	55
Državni proračun	(1)	-0,314*	0,195
	(2)	0,02	0,154
	(3)	55	55
Zasebni viri	(1)	0,15	-0,174
	(2)	0,274	0,203
	(3)	55	55

Naslovi stolpcev: (1) dohodnina na prebivalca, (2) indeks razvojne ogroženosti občin. Naslovi vrstic: (1) Pearsonov korelacijski koeficient, (2) sig. (2-tailed), (3) N. *Korelacija je značilna pri 0,05 (obojestransko; 2-tailed). **Korelacija je značilna pri 0,01 (obojestransko; 2-tailed).

lacija med povprečnino (P) in dohodnino na prebivalca, ki je negativna in pomeni: nižja kot je dohodnina na prebivalca, višja je povprečnina, saj je izračun povprečnine odvisen od višine prihodkov, ki jih občina dobi iz naslova dohodnine (preglednica 7.13).

PREGLEDNICA 7.13 Korelacije med ustreznostjo parametrov za določanje primerne porabe in kazalniki ekonomske moči

Parametri		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Ci – razmerje med dolžino lok. cest in javnih poti na preb. v pos. občini in celotno državo	(1)	0,117	0,052	0,158	-0,177	0,079
	(2)	0,393	0,706	0,249	0,195	0,565
	(3)	55	55	55	55	55
Pi – razmerje med površino posamezne občine na prebivalca in celotno državo	(1)	0,15	0,12	0,171	-0,088	-0,013
	(2)	0,276	0,382	0,213	0,521	0,927
	(3)	55	55	55	55	55
Mi – razmerje med deležem prebivalcev i mlajših od 15 let v občini in celotno državo	(1)	0,113	0,016	0,107	-0,01	0,12
	(2)	0,412	0,909	0,439	0,943	0,383
	(3)	55	55	55	55	55
Si – razmerje med deležem prebivalcev starejših od 65 let v občini in celotno državo	(1)	0,141	0,046	0,114	0,074	0,056
	(2)	0,304	0,741	0,407	0,59	0,685
	(3)	55	55	55	55	55
P – povprečnina	(1)	-0,075	-0,303*	-0,174	0,228	0,226
	(2)	0,588	0,025	0,205	0,094	0,097
	(3)	55	55	55	55	55
Oi – število prebivalcev s stalnim prebivališčem v občini	(1)	0,143	-0,095	0,113	-0,073	0,022
	(2)	0,299	0,491	0,41	0,596	0,874
	(3)	55	55	55	55	55

Naslvi stolpcev: (1) povprečna mesečna bruto plača na zaposlenega, (2) dohodnina na prebivalca, (3) dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega, (4) stopnja brezposelnosti, (5) indeks razvojne ogroženosti občin. Naslvi vrstic: (1) Pearsonov korelacijski koeficient, (2) sig. (2-tailed), (3) N. * Korelacija je značilna pri 0,05 (obojestransko; 2-tailed). ** Korelacija je značilna pri 0,01 (obojestransko; 2-tailed).

Pri ocenjevanju ukrepov za povečanje učinkov financiranja obveznih nalog občin se je kot najmanj učinkovit izkazal ukrep U3. Korelacije kažejo, da obstaja povezava le med ukrepom U3 in povprečno mesečno bruto plačo zaposlenih, ki je negativna, kar pomeni: nižje kot so povprečne mesečne bruto plače na zaposlenega, manj je prihodkov iz naslova dohodnine, kar pomeni, da se lahko občine bolj zadolžujejo, da bi na ta način nadomestile manj sredstev iz dohodnine. Kot najbolj učinkovit ukrep se je izkazal ukrep U2. Korelacije kažejo, da obstaja povezava med ukrepom U2 in dodano vrednostjo gospodarskih družb na zaposlenega, ki je negativna, kar pomeni: nižja kot je dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega, višje je zagotavljanje dodatnih sredstev za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena z upoštevanjem merila razvitosti ob-

čin. Iz te ugotovitve sledi, da obstaja tudi korelacija med ukrepom U2 in IROO, kar pomeni: višji kot je IROO, večje je zagotavljanje dodatnih sredstev za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena z upoštevanjem merila razvitosti občin. Pomembne povezave je opaziti tudi med ukrepom U4 in dohodnino na prebivalca, dodano vrednostjo gospodarskih družb na zaposlenega in stopnjo brezposelnosti, ki pomenijo: nižja dohodnina na prebivalca in nižja dodana vrednost gospodarskih družb ter višja stopnja brezposelnosti vplivajo na spremenjen izračun primerne obsega sredstev za izračun primerne porabe, ki upošteva število prebivalcev v občini, povprečno primerno porabo na prebivalca in indeks raznolikosti občine (preglednica 7.14).

Pri ocenjevanju učinkov financiranja na gospodarskem področju, kjer gre za vzpostavljanje pogojev za gospodarski razvoj v prostoru (prostorsko načrtovanje, okoljska in prometna infrastruktura občine), se je pokazalo, da so učinki financiranja najmanjši na področju industrijsko-predelovalnih dejavnosti. Največji učinki pa so se pokazali na področju okoljske in prometne infrastrukture. Učinki financiranja se na področju negospodarstva najmanj kažejo pri zdravstvenem zavarovanju, najbolj pa so se izkazali na področju osnovnega šolstva in športa. Korelacije med učinki financiranja po posameznih področjih gospodarstva in negospodarstva ter kazalniki ekonomske moči kažejo na značilno povezavo na področju storitvenih dejavnosti v povezavi z dohodnino na prebivalca, kar pomeni: večji kot so učinki financiranja na področju storitvenih dejavnosti, višja je dohodnina na prebivalca. V nadaljevanju se značilna povezava storitvenih dejavnosti kaže v povezavi z IROO, ki je negativna, in pomeni: večji kot se kažejo učinki financiranja na področju storitvenih dejavnosti, nižji je IROO. Korelacijo zasledimo še pri učinkih financiranja kulture in IROO, ki je tudi negativna, kar pomeni: večji kot so učinki financiranja na področju kulture, nižji je IROO, saj odraža dejstvo, da gre za gospodarsko močnejše občine, ki lahko namenijo več sredstev za financiranje kulture (preglednica 7.15).

Pri kazalnikih, ki odražajo ekonomsko moč občin, so na podlagi izračunanih povprečij vseh obravnavanih občin ugotovljene naslednje vrednosti: povprečna mesečna bruto plača na zaposlenega znaša 1.143 EUR, dohodnina na prebivalca znaša 4.411 EUR, dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega je 19.664 EUR, stopnja brezposelnosti je 11 %, IROO znaša 96 (MF 2008). Po posameznih skupinah občin je na podlagi povprečij ugotovljeno, da so za naslednje kazalnike ekonomske

PREGLEDNICA 7.14 Korelacije med ukrepi za povečanje učinkov financiranja obveznih nalog in kazalniki ekonomske moči

Finančni viri		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
U1	(1)	0,156	0,032	0,045	0,069	-0,096
	(2)	0,254	0,815	0,744	0,618	0,486
	(3)	55	55	55	55	55
U2	(1)	-0,193	-0,262	-0,357**	0,076	0,283*
	(2)	0,157	0,054	0,007	0,582	0,036
	(3)	55	55	55	55	55
U3	(1)	-0,380**	-0,193	-0,18	0,129	0,256
	(2)	0,004	0,158	0,189	0,346	0,06
	(3)	55	55	55	55	55
U4	(1)	-0,078	-0,307*	-0,292*	0,268*	0,172
	(2)	0,569	0,023	0,03	0,048	0,21
	(3)	55	55	55	55	55
U5	(1)	0,12	-0,043	-0,07	0,08	-0,09
	(2)	0,382	0,753	0,614	0,564	0,514
	(3)	55	55	55	55	55

Naslovi stolpcev: (1) povprečna mesečna bruto plača na zaposlenega, (2) dohodnina na prebivalca, (3) dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega, (4) stopnja brezposelnosti, (5) indeks razvojne ogroženosti občin. Naslovi vrstic: U1 – razširjen okvir lastnih virov za financiranje občine (prihodki od 54 % dohodnine povečane za inflacijo, okoljske dajatve), U2 – zagotavljanje dodatnih sredstev za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena z upoštevanjem merila razvitosti občin, U3 – večja svoboda pri zadolževanju in upravljanju sredstev in višji prag najvišje stopnje zadolženosti, U4 – spremenjen izračun primerne obsega sredstev za financiranje primerne porabe, ki upošteva število prebivalcev v občini, povprečno primerno porabo na prebivalca in indeks raznolikosti občine, U5 – določanje povprečnine z upoštevanjem podatkov o tekočih odhodkih in tekočih transferih za izvajanje nalog občine; (1) Pearsonov korelacijski koeficient, (2) sig. (2-tailed), (3) N. * Korelacija je značilna pri 0,05 (obojestransko; 2-tailed). ** Korelacija je značilna pri 0,01 (obojestransko; 2-tailed).

moči občin: dohodnina na prebivalca, dodana vrednost gospodarskih družb in IROO, najnižje povprečne vrednosti v majhnih in najvišje povprečne vrednosti v velikih občinah. Pri kazalniku, ki odraža povprečno mesečno bruto plačo na zaposlenega, pa ugotavljamo, da je najnižja povprečna vrednost v srednje velikih, najvišja povprečna vrednost pa v velikih občinah. Pri kazalniku, ki kaže povprečno stopnjo brezposelno-

PREGLEDNICA 7.15 Korelacije med učinki financiranja po posameznih področjih in kazalniki ekonomske moči

Učinki financiranja		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Okoljska in prometna infrastruktura	(1)	0,086	0,078	-0,114	0,045	-0,087
	(2)	0,531	0,573	0,406	0,742	0,527
	(3)	55	55	55	55	55
Primarne gospodarske dejavnosti (kmetijstvo, ribištvo, gozdarstvo)	(1)	0,128	-0,098	0,008	0,044	-0,139
	(2)	0,353	0,476	0,953	0,751	0,312
	(3)	55	55	55	55	55
Industrijsko predelovalne dejavnosti	(1)	0,047	-0,101	0,051	0,077	-0,235
	(2)	0,732	0,463	0,709	0,574	0,084
	(3)	55	55	55	55	55
Storitvene dejavnosti	(1)	-0,213	0,346**	0,156	-0,08	-0,295*
	(2)	0,118	0,01	0,255	0,561	0,029
	(3)	55	55	55	55	55
Predšolska vzgoja	(1)	0,215	0,179	0,117	-0,085	-0,226
	(2)	0,114	0,192	0,393	0,535	0,098
	(3)	55	55	55	55	55
Osnovno šolstvo in šport	(1)	0,055	0,121	0,053	-0,039	-0,122
	(2)	0,689	0,378	0,699	0,776	0,375
	(3)	55	55	55	55	55
Zdravstveno zavarovanje	(1)	0,015	0,246	0,116	-0,094	-0,206
	(2)	0,912	0,07	0,4	0,495	0,13
	(3)	55	55	55	55	55
Socialno varstvo	(1)	-0,042	0,106	0,107	-0,061	-0,234
	(2)	0,758	0,441	0,437	0,659	0,086
	(3)	55	55	55	55	55
Kultura	(1)	-0,027	0,214	0,137	-0,015	-0,269*
	(2)	0,843	0,117	0,32	0,912	0,047
	(3)	55	55	55	55	55

Naslovi stolpcev: (1) povprečna mesečna bruto plača na zaposlenega, (2) dohodnina na prebivalca, (3) dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega, (4) stopnja brezposelnosti, (5) indeks razvojne ogroženosti občin. Naslovi vrstic: (1) Pearsonov korelacijski koeficient, (2) sig. (2-tailed), (3) N. * Korelacija je značilna pri 0,05 (obojestransko; 2-tailed). ** Korelacija je značilna pri 0,01 (obojestransko; 2-tailed).

sti zasledimo, da je najvišja stopnja brezposelnosti v majhnih, najnižja v srednje velikih občinah.

V nadaljevanju so prikazane korelacije med posameznimi kazalniki, ki odražajo ekonomsko moč občin. Značilna je povezava med povprečno

PREGLEDNICA 7.16 Korelacije med kazalniki ekonomske moči

Kazalniki		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Povprečna mesečna bruto plača na zaposlenega	(1)	1	0,127	0,631**	-0,119	-0,223
	(2)		0,355	0	0,385	0,101
	(3)	55	55	55	55	55
Dohodnina na prebivalca	(1)	0,127	1	0,483**	-0,658**	-0,762**
	(2)	0,355		0	0	0
	(3)	55	55	55	55	55
Dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega	(1)	0,631**	0,483**	1	-0,465**	-0,507**
	(2)	0	0		0	0
	(3)	55	55	55	55	55
Stopnja brezposelnosti	(1)	-0,119	-0,658**	-0,465**	1	0,509**
	(2)	0,385	0	0		0
	(3)	55	55	55	55	55
Indeks razvojne ogroženosti občin	(1)	-0,223	-0,762**	-0,507**	0,509**	1
	(2)	0,101	0	0	0	
	(3)	55	55	55	55	55

Naslovi stolpcev: (1) povprečna mesečna bruto plača na zaposlenega, (2) dohodnina na prebivalca, (3) dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega, (4) stopnja brezposelnosti, (5) indeks razvojne ogroženosti občin. Naslovi vrstic: (1) Pearsonov korelacijski koeficient, (2) sig. (2-tailed), (3) N. * Korelacija je značilna pri 0,05 (obojestransko; 2-tailed). ** Korelacija je značilna pri 0,01 (obojestransko; 2-tailed).

mesečno bruto plačo na zaposlenega in dodano vrednostjo gospodarskih družb na zaposlenega, ki pomeni: večja kot je dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega, višja je povprečna mesečna bruto plača na zaposlenega. Naslednje korelacije se kažejo pri dohodnini na prebivalca v povezavi z dodano vrednostjo gospodarskih družb, stopnjo brezposelnosti in IROO, ki pomenijo: večja kot je dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega, višja je dohodnina na prebivalca in nižja je stopnja brezposelnosti, kar vpliva na nižji IROO. Pri kazalniku dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega sta značilni povezavi s stopnjo brezposelnosti in IROO, ki pomenita: višja kot je dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega, nižja je stopnja brezposelnosti in nižji je IROO. Kazalnik stopnja brezposelnosti kaže na korelacijo z IROO, kar pomeni, višja kot je stopnja brezposelnosti, višji je IROO (preglednica 7.16).

Ključne ugotovitve o učinkih financiranja obveznih nalog občine kažejo na to, da zagotavljanje primarnega zdravstva in socialnega varstva

sodi med tiste obvezne naloge občin, za katere morajo občine nameniti vedno več sredstev, predvsem zaradi staranja prebivalstva. Ob tem je treba izpostaviti, da več sredstev za te naloge lahko namenijo tiste občine, ki imajo več prihodkov iz dohodnine, kar je odvisno od stalnega prebivališča zaposlenih občanov. Za pokrivanje primanjkljaja iz dohodnine je najbolj pomemben državni proračun, kar ponovno kaže na finančno odvisnost občin in premajhno sposobnost ustvarjanja lastnih finančnih virov. Glede na spremenjen izračun primerne porabe je ugotovljeno, da koeficienti posameznih parametrov še vedno niso dovolj ustrezni, saj nobeden od parametrov ni posebej izstopal po svoji učinkovitosti. Parameter P_i najslabše ocenjen zlasti v tistih občinah, ki so po površini velike in so redko poseljene, kar pomeni, da so posebnosti občin premalo upoštevane (podnebje, geografska lega, relief in podobno). Prav tako splošni koeficient, ki je v novem izračunu primerne porabe zmanjšan z 0,7 na 0,63 (Drofenik 2007), negativno vpliva na velike in mestne občine, saj se jim na ta način zniža splošni obseg sredstev, ki je upoštevan v izračunu primerne porabe. V zvezi z ukrepi, ki so predvideni za povečanje učinkov financiranja obveznih nalog občine, velja zopet ugotovitev, da nobeden izmed njih ni posebej izpostavljen po svoji učinkovitosti, kar pomeni, da ti ukrepi ne vplivajo na večjo učinkovitost financiranja obveznih nalog občin. Ugotovitve v zvezi z učinki financiranja po posameznih področjih pomenijo, da občine nimajo posebnega vpliva na dejavnosti gospodarskega razvoja. Izpostavi pa je treba vpliv storitvenih dejavnosti na dohodnino, pri čemer lahko sklepamo, da so te dejavnosti bolje plačane, kar pa se odraža v višji dohodnini na prebivalca in posledično na nižji IROO občine. Korelacije med posameznimi kazalniki ekonomske moči odražajo dejstvo, da je kazalnik dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega tisti kazalnik, ki sicer ne vpliva neposredno na financiranje obveznih nalog občine, vpliva pa na tiste kazalnike, ki vplivajo na financiranje obveznih nalog, saj dodana vrednosti gospodarskih družb vpliva na povprečno bruto plačo, od katere je odvisna dohodnina, saj dohodnina predstavlja največji delež prihodkov občinskih proračunih, zato je od njenega obsega odvisno financiranje obveznih nalog občine in stopnja IROO.

Na podlagi dobljenih korelacij med predstavljenimi spremenljivkami in kazalniki ekonomske moči občin, lahko hipotezo H_2 potrdimo, saj sta obstoj in jakost korelacij pokazala, da je financiranje obveznih nalog občin odvisno predvsem od ekonomske moči občin, in sicer od dohodnine na prebivalca ter dodane vrednosti gospodarskih družb na zapo-

slenega. Najpomembnejši kazalnik ekonomske moči, ki vpliva na posamezne vire financiranja pa predstavlja dohodnina na prebivalca. Na zadostnost lastnih davčnih virov najbolj vpliva stopnja brezposelnosti, ki posledično vpliva na stopnjo IROO. Dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega vpliva na višino bruto plače na zaposlenega, od česar je pravzaprav odvisna dohodnina na zaposlenega. Skladno s predvidenimi pričakovanji financiranje obveznih nalog ni odvisno od parametrov, ki določajo primerno porabo občin, ki je v sistemu financiranja občin namenjena predvsem financiranju obveznih nalog občin. Prav tako ukrepi, ki so namenjeni povečanju učinkov financiranja obveznih nalog občin, ne izkazujejo značilnih povezav s kazalniki ekonomske moči občin, kar pomeni, da so premalo učinkoviti za financiranje obveznih nalog občine. Na podlagi ugotovljenih jakosti korelacij med financiranjem obveznih nalog in kazalniki ekonomske moči občin ter neučinkovitostjo parametrov, s pomočjo katerih se izračunava primerna poraba občin, je potrjena hipoteza H2, v kateri smo predpostavili, da je financiranje obveznih nalog odvisno od ekonomske moči občin.

7.6 Metoda glavnih komponent

Glavne komponente so linearna kombinacija vseh proučevanih spremenljivk, ki jih tolmačimo s pomočjo matrike uteži glavnih komponent, ki predstavljajo korelacijske koeficiente med glavno komponento in posamezno spremenljivko (Allen in Hubbard 1986). Namen te metode je določiti število spremenljivk tako, da je z njimi pojasnjen čim večji delež celotne variance podatkov, saj dobimo z manjšim številom spremenljivk boljši pregled nad podatki kot ob celi množici spremenljivk. Nove spremenljivke so urejene od najpomembnejše do najmanj pomembne. Prva glavna komponenta pojasnjuje kar največ razpršenosti osnovnih podatkov. Ker metoda glavnih komponent zmanjša razsežnost podatkov, pri tem pa poskuša izgubiti čim manj informacij, smo za to metodo izbrali tiste spremenljivke, ki so med seboj korelirane do te mere, da omogočajo združevanje v homogene skupine spremenljivk, ki tvorijo glavne komponente. S pomočjo metode glavnih komponent smo ugotovljali skupne dejavnike med proučevanimi spremenljivkami na podlagi podatkov, ki smo jih dobili z naslednjimi vprašanji iz anketnega vprašalnika in kazalniki ekonomske moči občin:

II. Razvojni sklop

- pomembnost izvajanja obveznih nalog v občini glede na posamezna področja,

PREGLEDNICA 7.17 Celotna pojasnjena varianca pomembnosti izvajanja obveznih nalog

Komponenta	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	5,138	42,815	42,815	5,138	42,815	42,815
2	1,794	14,951	57,766	1,794	14,951	57,766
3	1,103	9,190	66,957	1,103	9,190	66,957

Začetne lastne vrednosti: (1) skupaj, (2) delež variance, (3) delež celotne variance; ekstrakcija vsote kvadratov: (4) skupaj, (5) delež variance, (6) delež celotne variance. Metoda ekstrakcije: analiza metode glavnih komponent.

- pomembnost posameznih razvojnih prioritet v občini po področjih,
- pomembnost namenskih sredstev za izvajanje razvoja v občini,
- ocena razvojnih možnosti v občini po posameznih področjih.

III. Finančni sklop

- pomembnost posameznih finančnih virov s katerimi se financirajo obvezne naloge v občini.

IV. Učinki financiranja obveznih nalog občin

- ustreznost financiranja obveznih nalog občin glede na učinkovitost posameznih parametrov, ki določajo primerno porabo in kazalnike ekonomske moči občin.

Z metodo glavnih komponent smo najprej ugotovili skupne dejavnike med proučevanimi spremenljivkami, ki vplivajo na opredelitev izvajanja najbolj pomembnih obveznih nalog občin. Na podlagi spremenljivk, ki smo jih dobili z opredelitvijo pomembnosti izvajanja obveznih nalog občine, je s prvo glavno komponento pojasnjene 42,82 % celotne variance obravnavanih spremenljivk, s tremi pa 66,96 % (preglednica 7.17), iz dobljenih komunalitet pa lahko povzamemo, da je z zadržanimi komponentami najbolj pojasnjena spremenljivka predšolska vzgoja, najslabše pa delovanje občinskih organov.

Z matriko uteži glavnih komponent so se spremenljivke združile glede na skupne dejavnike, tako da so v prvi glavni komponenti, ki smo jo poimenovali *splošne družbene dejavnosti*, zastopane spremenljivke, označene z A, v drugi glavni komponenti so zastopane spremenljivke, označene z B, in smo jo poimenovali *javne gospodarske dejavnosti*. V tretji glavni komponenti, ki smo jo poimenovali *vzgojno-izobraževalne dejavnosti*, pa se nahajajo spremenljivke, označene s C (preglednica 7.18).

Iz preglednice je razvidno, da imajo vse spremenljivke, ki so označene z A, vpliv na prvo glavno komponento. Prav tako lahko povzamemo,

PREGLEDNICA 7.18 Rotirana matrika uteži glavnih komponent

Postavke	1	2	3
A. Plačila stanarin in stanovanjskih stroškov	0,846	0,483	0,566
A. Primarno zdravstveno zavarovanje in zdravstveno zavarovanje	0,802	0,472	0,482
A. Požarno varstvo ter varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami	0,732	0,491	0,448
A. Kultura	0,681	0,427	0,557
A. Socialno varstvo	0,642	0,434	0,438
B. Prostorske ureditve občinskega pomena, varstvo okolja in ohranjanja narave	0,497	0,780	0,463
B. Urejanje občinske prometne infrastrukture in zagotavljanje varnosti prometa na občinskih cestah	0,493	0,748	0,491
B. Delovanje občinskih organov ter opravljanje upravnih, strokovnih, pospeševalnih in razvojnih nalog in nalog v zvezi z zagotavljanjem javnih služb	0,491	0,702	0,557
B. Zagotavljanje lokalnih gospodarskih javnih služb	0,487	0,675	0,536
B. Opravljanje drugih nalog določenih z zakonom	0,485	0,508	0,427
C. Predšolska vzgoja	0,453	0,484	0,862
C. Osnovno šolstvo in šport	0,447	0,433	0,779

Metoda ekstrakcije: analiza metode glavnih komponent; metoda rotiranja: Varimax – 6 iteracij.

da imajo velik vpliv vse spremenljivke, ki so označene z B, na drugo glavno komponento. Na tretjo glavno komponento pa imata vpliv spremenljivki, ki sta označeni s C, vendar pa je najvišja vrednost uteži pri spremenljivki predšolska vzgoja, kar pomeni, da ima ta spremenljivka največji vpliv na komponento vzgojno-izobraževalne dejavnosti in odraža ugotovitev, da ta komponenta predstavlja najpomembnejše obvezne naloge občin.

V nadaljevanju raziskave smo želeli ugotoviti skupne dejavnike med proučevanimi spremenljivkami, ki vplivajo na opredelitev pomembnosti posameznih razvojnih prioritet. Na podlagi podatkov, ki smo jih pridobili v zvezi z vprašanjem opredelitve pomembnosti posameznih razvojnih prioritet občin po posameznih področjih, je s prvo glavno komponento pojasnjene 41,22 % celotne variance obravnavanih spremenljivk, s štirimi pa 68,02 % (preglednica 7.19), komunalitete pa izkazujejo, da je z zadržanimi komponentami najbolj pojasnjena spremenljivka spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti, najslabše pa razvoj ribištva.

PREGLEDNICA 7.19 Celotna pojasnjena varianca pomembnosti posameznih razvojnih prioritet

Komponenta	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	6,596	41,223	41,223	6,596	41,223	41,223
2	1,620	10,123	51,346	1,620	10,123	51,346
3	1,397	8,731	60,077	1,397	8,731	60,077
4	1,271	7,944	68,021	1,271	7,944	68,021
5	0,985	6,154	74,175			
6	0,683	4,267	78,443			
7	0,660	4,122	82,565			
8	0,584	3,648	86,212			

Začetne lastne vrednosti: (1) skupaj, (2) delež variance, (3) delež celotne variance; ekstrakcija vsote kvadratov: (4) skupaj, (5) delež variance, (6) delež celotne variance. Metoda ekstrakcije: analiza metode glavnih komponent.

V prvi glavni komponenti, ki smo jo poimenovali *trajnostni razvoj*, so zastopane spremenljivke označene z A, v drugi glavni komponenti, ki smo jo poimenovali *razvoj človeških virov*, so zastopane spremenljivke označene z B, v tretji glavni komponenti, ki smo jo poimenovali *regionalni razvoj*, so zastopane spremenljivke označene s C, in v četrti glavni komponenti, ki sem jo poimenovala *okoljska in prometna infrastruktura*, so zastopane spremenljivke označene s črko D (preglednica 7.20).

Iz preglednice je razvidno, da imajo velik vpliv na prvo glavno komponento spremenljivke: trajnostna raba energije, obnovljivi viri in naravne danosti, razvoj podeželja in razvoj ribištva. Na drugo in tretjo glavno komponento imajo velik vpliv vse spremenljivke, ki so označene z B oziroma C. Na četrto glavno komponento imajo prav tako velik vpliv vse spremenljivke, ki so označene z D, vendar pa je najvišja vrednost uteži pri spremenljivki prometna infrastruktura, kar pomeni, da ima največji vpliv na komponento okoljska in prometna infrastruktura ter odraža ugotovitev, da ta komponenta predstavlja področje najpomembnejših razvojnih prioritet občin. V nadaljevanju smo ugotavljali skupne dejavnike med proučevanimi spremenljivkami, ki vplivajo na opredelitev pomembnosti namenskih sredstev za izvajanje razvojnih nalog občine. Na podlagi podatkov, ki smo jih pridobili v zvezi z vprašanjem, katera namenska sredstva so najbolj pomembna za izvajanje razvoja v občini, je s prvo glavno komponento pojasnenih 46,21 % celotne variance obravnavanih spremenljivk, z dvema pa 61,28 % (preglednica 7.21). Dobljene komunalitete pa izkazujejo, da je z zadržanimi komponenten-

PREGLEDNICA 7.20 Rotirana matrika uteži glavnih komponent

Postavke	1	2	3	4
A. Trajnostna raba energije	0,793	0,634	0,497	0,516
A. Obnovljivi viri in naravne danosti	0,723	0,511	0,633	0,476
A. Razvoj podeželja	0,693	0,472	0,538	0,446
A. Razvoj ribištva	0,690	0,591	0,527	0,494
A. Teritorialno sodelovanje	0,496	0,463	0,428	0,409
B. Spodbujanje zaposljivosti in iskalcev dela neaktivnih	0,443	0,833	0,518	0,547
B. Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti	0,418	0,759	0,559	0,483
B. Razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja	0,529	0,623	0,481	0,564
B. Enakost možnosti in spodbujanje socialne vključenosti	0,519	0,622	0,456	0,471
B. Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost	0,433	0,620	0,419	0,514
C. Razvoj regij	0,487	0,598	0,806	0,598
C. Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov	0,408	0,609	0,745	0,519
C. Gospodarsko-razvojna infrastruktura	0,416	0,530	0,649	0,489
D. Prometna infrastruktura	0,591	0,612	0,573	0,844
D. Varstvo okolja	0,453	0,489	0,472	0,585
D. Institucionalna in administrativna usposobljenost	0,431	0,422	0,408	0,538

Metoda ekstrakcije: analiza metode glavnih komponent; metoda rotiranja: Varimax – 7 iteracij.

PREGLEDNICA 7.21 Celotna pojasnjena varianca pomembnosti namenskih sredstev za izvajanje razvoja v občini

Komponenta	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	3,235	46,211	46,211	3,235	46,211	46,211
2	1,055	15,069	61,281	1,055	15,069	61,281
3	0,807	11,535	72,816			
4	0,703	10,049	82,865			
5	0,484	6,910	89,775			

Začetne lastne vrednosti: (1) skupaj, (2) delež variance, (3) delež celotne variance; ekstrakcija vsote kvadratov: (4) skupaj, (5) delež variance, (6) delež celotne variance. Metoda ekstrakcije: analiza metode glavnih komponent.

tami najbolj pojasnjena spremenljivka proračunski sklad (RS in EU), najslabše pa drugi prihodki za investicije.

PREGLEDNICA 7.22 Rotirana matrika uteži glavnih komponent

Postavke	1	2
A. Prispevki občanov	0,790	0,659
A. Donacije	0,781	0,643
A. prihodki od lastne dejavnosti	0,749	0,518
A. Kapitalski prihodki	0,699	0,565
A. Občinske takse in okoljske dajatve	0,695	0,537
A. Drugi prihodki za investicije	0,683	0,509
B. Proračunski sklad (RS in EU)	0,676	0,937

Metoda ekstrakcije: analiza metode glavnih komponent; metoda rotiranja: Varimax – 3 iteracije.

V prvi glavni komponenti, ki smo jo poimenovali *davčni in nedavčni prihodki*, so zastopane spremenljivke označene z A, v drugi glavni komponenti, ki smo jo poimenovala *proračunska sredstva*, so zastopane spremenljivke označene z B (preglednica 7.22).

Iz preglednice je razvidno, da na prvo glavno komponento vplivajo vse spremenljivke, ki so označene z A. V drugi glavni komponenti pa zasledimo samo eno spremenljivko – proračunski sklad, ki pa ima sicer najvišjo vrednost uteži, kar pomeni, da ima ta spremenljivka največji vpliv na komponento proračunska sredstva in odraža ugotovitev, da ta komponenta predstavlja najpomembnejše namensko sredstvo za izvajanje razvoja v občinah.

V nadaljevanju raziskave smo ugotavljali skupne dejavnike med proučevanimi spremenljivkami, ki vplivajo na pomembnost razvojnih možnosti po posameznih področjih obveznih nalog občine. Na podlagi podatkov, ki smo jih pridobili v zvezi z ocenjevanjem razvojnih možnosti po posameznih področjih, je s prvo glavno komponento pojasnenih 36,01 % celotne variance obravnavanih spremenljivk, s šestimi pa 71,55 % (preglednica 7.23). Dobljene komunalitete izkazujejo, da je z zadržanimi komponentami najbolj pojasnjena spremenljivka primarne gospodarske dejavnosti, najslabše pa mednarodno sodelovanje.

V prvi glavni komponenti, ki smo jo poimenovali *področje komunalnih dejavnosti*, so zastopane spremenljivke označene z A, v drugi glavni komponenti, ki smo jo poimenovali *varstvo okolja*, so zastopane spremenljivke označene z B, v tretji glavni komponenti, ki smo jo poimenovali *področje drugih javnih potreb in mednarodno sodelovanje*, so zastopane spremenljivke označene s C, v četrti glavni komponenti, ki smo jo poimenovali *splošne družbene dejavnosti*, so zastopane spremenljivke ozna-

PREGLEDNICA 7.23 Celotna pojasnjena varianca razvojnih možnosti v občini po posameznih področjih

Komponenta	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	7,561	36,007	36,007	7,561	36,007	36,007
2	2,115	10,071	46,079	2,115	10,071	46,079
3	1,868	8,894	54,972	1,868	8,894	54,972
4	1,229	5,853	60,825	1,229	5,853	60,825
5	1,175	5,595	66,420	1,175	5,595	66,420
6	1,076	5,126	71,546	1,076	5,126	71,546

Začetne lastne vrednosti: (1) skupaj, (2) delež variance, (3) delež celotne variance; ekstrakcija vsote kvadratov: (4) skupaj, (5) delež variance, (6) delež celotne variance. Metoda ekstrakcije: analiza metode glavnih komponent.

čene s črko D, v peti glavni komponenti, ki smo jo poimenovali *javne gospodarske dejavnosti*, so zastopane spremenljivke označene z E, in v šesti glavni komponenti, ki smo jo poimenovali *gospodarske dejavnosti*, so zastopane spremenljivke označene z F (preglednica 7.24).

Iz preglednice lahko povzamemo, da imajo na prvo glavno komponento največji vpliv vse spremenljivke, ki so označene z A. Na drugo glavno komponento vplivajo vse spremenljivke, ko so označene z B, razen spremenljivka šport. Na tretjo, četrto in peto glavno komponento vplivajo vse spremenljivke, ki so označene s C, D oziroma E. Prav tako je razvidno, da na šesto glavno komponento vplivata obe spremenljivki, pri tem pa opazimo, da je najvišja vrednost uteži pri spremenljivki industrijsko-predelovalne dejavnosti, kar pomeni, da ima ta spremenljivka največji vpliv na komponento gospodarske dejavnosti in odraža ugotovitev, da ta komponenta predstavlja največje razvojne možnosti občin.

V nadaljevanju raziskave smo ugotavljali skupne dejavnike med proučevanimi spremenljivkami, ki vplivajo na pomembnost posameznih finančnih virov, s katerimi se financirajo obvezne naloge v občinah. Iz podatkov, ki smo jih pridobili v zvezi s pomembnostjo posameznih finančnih virov, s katerimi se financirajo obvezne naloge, je s prvo glavno komponento pojasnenih 32,72 % celotne variance obravnavanih spremenljivk, s tremi pa 71,0 % (preglednica 7.25). Dobljene komunalitete pa izkazujejo, da je z zadržanimi komponentami najbolj pojasnjena spremenljivka drugi lastni viri, najslabše pa zadolževanje.

V prvi glavni komponenti, ki smo jo poimenovali *davčni viri*, so zastopane spremenljivke označene z A, v drugi glavni komponenti, ki smo jo poimenovali *dotacije in zadolževanje*, so zastopane spremenljivke ozna-

PREGLEDNICA 7.24 Rotirana matrika uteži glavnih komponent

Postavke	1	2	3	4	5	6
A. Oskrba s toplotno energijo, varčevanje z energijo, obnovljivi viri energije	0,772	0,536	0,607	0,561	0,487	0,675
A. Storitvene dejavnosti (turizem, bančništvo, zavarovalništvo, transport)	0,719	0,479	0,551	0,538	0,451	0,596
A. Javne površine	0,698	0,457	0,585	0,521	0,458	0,473
A. Cestno gospodarstvo	0,677	0,432	0,505	0,513	0,432	0,537
A. Urejanje prometa	0,582	0,563	0,534	0,508	0,418	0,518
A. Kulturna in nar. dediščina	0,552	0,412	0,518	0,540	0,403	0,423
B. Čiščenje in odvajanje odpadnih voda	0,549	0,851	0,569	0,578	0,576	0,512
B. Oskrba s pitno vodo	0,542	0,769	0,573	0,548	0,601	0,545
B. Ravnanje z odpadki	0,533	0,751	0,548	0,521	0,557	0,563
B. Varstvo okolja in urejanje prostora	0,520	0,657	0,539	0,517	0,513	0,479
B. Šport	0,403	0,413	0,409	0,412	0,407	0,402
C. Varstvo pred naravnimi nesrečami	0,663	0,471	0,816	0,554	0,517	0,566
C. Civilna zaščita in reševanje	0,609	0,453	0,762	0,595	0,546	0,598
C. Mednarodno sodelovanje	0,551	0,531	0,626	0,503	0,435	0,439
C. Primarne gospodarske dejavnosti (kmetijstvo, ribištvo, gozdarstvo)	0,493	0,431	0,619	0,497	0,574	0,437
D. Izobraževanje in predšolska vzgoja	0,572	0,443	0,471	0,802	0,436	0,431
D. Socialno in zdravstveno varstvo	0,550	0,402	0,447	0,663	0,503	0,404
E. Gospodarjenje s stanovanji in poslovnimi prostori	0,530	0,418	0,413	0,567	0,681	0,417
E. Javna razsvetljava	0,512	0,409	0,427	0,413	0,641	0,436
F. Industrijsko-predelovalne dejavnosti	0,493	0,570	0,513	0,572	0,617	0,873
F. Plinovodno omrežje	0,426	0,484	0,501	0,513	0,503	0,601

Metoda ekstrakcije: analiza metode glavnih komponent; metoda rotiranja: Varimax – 9 iteracij.

čene z B in v tretji glavni komponenti, ki smo jo poimenovali *proračunska sredstva*, so zastopane spremenljivke označene s C (preglednica 7.26).

PREGLEDNICA 7.25 Celotna pojasnjena varianca pomembnosti finančnih virov za financiranje obveznih nalog občine

Komponenta	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	2,945	32,721	32,721	2,945	32,721	32,721
2	1,798	19,976	52,697	1,798	19,976	52,697
3	1,647	18,301	70,998	1,647	18,301	70,998

Začetne lastne vrednosti: (1) skupaj, (2) delež variance, (3) delež celotne variance; ekstrakcija vsote kvadratov: (4) skupaj, (5) delež variance, (6) delež celotne variance. Metoda ekstrakcije: analiza metode glavnih komponent.

PREGLEDNICA 7.26 Rotirana matrika uteži glavnih komponent

Postavke	1	2	3
A. Drugi lastni viri	0,853	0,519	0,429
A. Lastni davčni viri	0,803	0,497	0,421
A. Občinske takse in okoljske dajatve	0,778	0,456	0,511
A. Odstopljeni viri	0,624	0,462	0,405
B. Dotacije	0,417	0,845	0,483
B. Zadolževanje	0,518	0,643	0,443
C. Državni proračun	0,509	0,523	0,857
C. EU skladi	0,427	0,456	0,819

Metoda ekstrakcije: analiza metode glavnih komponent; metoda rotiranja: Varimax – 4 iteracije.

Iz preglednice lahko povzamemo, da na prvo glavno komponento vplivajo vse spremenljivke, ki so označene z A, prav tako je razvidno, da imajo na drugo glavno komponento vpliv vse spremenljivke, ki so označene s C. Na tretjo glavno komponento imata tudi vpliv obe spremenljivki, vendar pa je najvišja vrednost uteži zaznana pri spremenljivki državni proračun, kar pomeni, da ima največji vpliv na komponento proračunska sredstva in odraža ugotovitev, da ta komponenta predstavlja najpomembnejši finančni vir, s katerim se financirajo obvezne naloge občin.

Metodo glavnih komponent smo zaključili s prikazom ustreznosti financiranja obveznih nalog občin glede na učinkovitost posameznih parametrov, ki določajo primerno porabo, in glede na kazalnike ekonomske moči občin, pri čemer smo ugotavljali skupne dejavnike med proučevanimi spremenljivkami, ki vplivajo na financiranje obveznih nalog. Za spremenljivke, ki odražajo financiranje obveznih nalog, smo uporabili parametre, ki določajo primerno porabo občin. Iz podatkov, ki smo jih pridobili v zvezi z ustreznostjo parametrov oziroma njihovih koeficientov, ki določajo primerno porabo občin in kazalnikov ekonomske

PREGLEDNICA 7.27 Celotna pojasnjena varianca financiranja obveznih nalog občin v odvisnosti od ekonomske moči občin

Komponenta	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	3,328	30,257	30,257	3,328	30,257	30,257
2	2,970	26,997	57,253	2,970	26,997	57,253
3	1,148	10,435	67,688	1,148	10,435	67,688

Začetne lastne vrednosti: (1) skupaj, (2) delež variance, (3) delež celotne variance; ekstrakcija vsote kvadratov: (4) skupaj, (5) delež variance, (6) delež celotne variance. Metoda ekstrakcije: analiza metode glavnih komponent.

moči občin, je s prvo glavno komponento pojasnenih 30,26 % celotne variance obravnavanih spremenljivk, s tremi pa 67,69 % (preglednica 7.27). Dobljene komunalitete pa izkazujejo, da je z zadržanimi komponentami najbolj pojasnjena spremenljivka pmbp/zap, najslabše pa spremenljivka Oi.

V prvi glavni komponenti, ki smo jo poimenovali *primerna poraba*, so zastopane spremenljivke označene z A, v drugi glavni komponenti, ki smo jo poimenovali *parameter ogroženosti*, so zastopane spremenljivke označene z B, v tretji glavni komponenti, ki smo jo poimenovali *parameter ekonomske moči prebivalcev in gospodarske razvitosti*, so zastopane spremenljivke označene s C (preglednica 7.28).

Na podlagi dobljenih vrednosti uteži za spremenljivke, ki so prikazane v preglednici lahko povzamemo, da na prvo glavno komponento vplivajo vse spremenljivke, ki so označene z A. Pri drugi glavni komponenti ugotavljamo, da prav tako vse spremenljivke vplivajo na njo, le da je ta komponenta bipolarna. Vrednost uteži je pri spremenljivki Doh/preb negativna, kar je povezano z vrednostjo uteži pri spremenljivki St/bps, ki je pozitivna, na podlagi česar lahko ponovno ugotovimo: ko je stopnja brezposelnosti višja, ima ta vpliv na manjšo dohodnino na prebivalca. Za tretjo glavno komponento smo prav tako ugotovili, da imata obe spremenljivki vpliv na njo, vendar pa je najvišja vrednost uteži zaznana pri spremenljivki Pmbp/zap, kar pomeni, da ima največji vpliv na komponento parameter ekonomske moči prebivalcev in gospodarske razvitosti in odraža ugotovitev, da ta komponenta predstavlja največjo ustreznost financiranja obveznih nalog občin glede na učinkovitost posameznih parametrov, ki določajo primerno porabo, in glede na kazalnike ekonomske moči občin.

Skladno z ugotovitvami, ki smo jih dobili s pomočjo metode glavnih komponent, lahko sprejmemo sklep, da med občinami glede na velikost,

PREGLEDNICA 7.28 Rotirana matrika uteži glavnih komponent

Postavke	1	2	3
A. Ci – razmerje med dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v posamezni občini in celotno državo	0,797	0,518	0,551
A. si – razmerje med deležem prebivalcev starejših od 65 let v občini in celotno državo	0,797	0,509	0,523
A. Pi – razmerje med površino posamezne občine na prebivalca in celotno državo	0,773	0,497	0,403
A. Mi – razmerje med deležem prebivalcev i mlajših od 15 let v občini in celotno državo	0,767	0,522	0,476
A. Oi – število prebivalcev s stalnim prebivališčem v občini	0,653	0,464	0,556
A. P – povprečnina	0,587	0,434	0,506
B. Dohodnina na prebivalca	0,597	-0,921	0,479
B. Stopnja brezposelnosti	0,429	0,831	0,452
B. Indeks razvojne ogroženosti občin	0,419	0,809	0,438
C. Povprečna mesečna bruto plača na zaposlenega	0,407	0,539	0,919
C. Dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega	0,403	-0,516	0,732

Metoda ekstrakcije: analiza metode glavnih komponent; metoda rotiranja: Varimax – 5 iteracij.

merjeno s številom prebivalcev, obstajajo razlike, kar pojasni tudi prva komponenta, ki vsebuje spremenljivke, ki pojasnijo največji delež variance med odgovori različnih skupin občin, vsaka naslednja glavna komponenta pa največji možni delež preostale variabilnosti.

Na dejavnike, po katerih so si občine najbolj različne, vplivajo spremenljivke, ki določajo splošne družbene dejavnosti, trajnostni razvoj, davčne in nedavčne prihodke, komunalne dejavnosti, davčne vire in primerno porabo. S pomočjo ostalih komponent in ob upoštevanju vrednosti uteži pri posameznih spremenljivkah, pa smo prišli do podobnih ugotovitev, na podlagi katerih smo že potrdili obe raziskovalni hipotezi, saj je ključna ugotovitev tega dela raziskave, da na skupne dejavnike med proučevanimi spremenljivkami, ki opredeljujejo najbolj pomembne obvezne naloge občin, razvojne prioritete, namenska sredstva za izvajanje razvoja, pomembnost in učinkovitost finančnih virov, s katerimi se financirajo obvezne naloge občin, ter ustreznost parametrov, ki določajo primerno porabo občin, najbolj vplivajo spremenljivke: predšolska vzgoja, prometna infrastruktura, proračunski sklad, industrijsko-predelovalne dejavnosti, državni proračun in kazalnik Pmbp/zap.

8 Ugotovitve in omejitve ter implikacije rezultatov

Uresničevanje lokalne samouprave je kompleksen družbeni, politični, pravni in upravni proces, ki se v prvi vrsti nanaša na delitev posameznih pristojnosti med državno in lokalno ravno, zato mora biti financiranje občin usklajeno z načelom sorazmernosti sredstev s pristojnostmi oziroma nalogami občine. Finančni sistem občin je učinkovit takrat, kadar lahko zagotovi dovolj različnih in vsebinsko ustreznih davčnih in nedavčnih virov za opravljanje obveznih nalog občine – le tak sistem bo občinam omogočal finančno avtonomijo in zmanjševal odvisnost financiranja obveznih nalog iz državnega proračuna. Obseg finančnih sredstev za potrebe izvajanja nalog občin je odvisen od pomembnosti lokalne samouprave v posamezni državi, saj večja avtonomnost lokalnih samouprav zahteva večji obseg finančnih sredstev. Predpogoj za doseganje večje avtonomnosti lokalne samouprave pa je upoštevanje načel lokalne samouprave, finančne avtonomije, koneksitete ter načel enakosti in subsidiarnosti.

Vstop v EU je Sloveniji omogočil, da je zaradi svoje manjše razvitosti upravičena do črpanja finančnih sredstev kohezijske politike EU iz skupnega proračuna EU. Teh sredstev pa Slovenija ne prejema avtomatično, saj je višina odobrenih in prejetih sredstev odvisna od kakovosti pripravljenih programov in ustreznosti prijavljenih projektov, ki so del izvedbenih dokumentov regionalne politike Slovenije in regionalne politike EU. Slovenija se pri črpanju sredstev iz kohezijske politike EU srečuje s težavami, ker še vedno nima regij, temveč številne majhne, večinoma finančno šibke občine, in regionalna središča, katerih razvoj je večinoma financiran s sredstvi iz državnega proračuna. To je tudi razlog, da občine ne morejo bistveno vplivati na skladnejši regionalni oziroma gospodarski razvoj, saj kohezijska politika EU daje prednost večjim, regionalno usmerjenim projektom. Večinoma so občine v Sloveniji tudi kot gospodarske enote premajhne, zato bi vlogo pospeševanja razvoja morale prevzeti regije, kar je tudi najbolj učinkovit način za razvoj občin na regionalni ravni, ki bi se odrazil v zmanjševanje regionalnih razlik v celotni državi.

Stopnjo razvitosti posamezne občine določa IROO, ki je relativni kazalnik razvitosti občine na podlagi razvitosti, ogroženosti in razvojnih možnosti občine. Višja stopnja razvitosti omogoča občinam večje prihodke, s katerimi lahko financirajo večji obseg in višjo kakovost javnih dobrin in storitev, ki nudijo ugodnejše bivalne pogoje ljudem kot tudi boljše pogoje za ustanavljanje novih podjetij, ki omogočajo nadaljnji razvoj občine. Kazalniki za izračun IROO so dodana vrednost na zaposlenega, ki kaže produktivnost dela gospodarskih družb v občini, osnova za dohodnino na prebivalca je kazalnik, ki temelji na vseh obdavčljivih dohodkih prebivalstva in kaže ekonomsko moč prebivalstva, ne pa tudi ekonomske moči gospodarstva, kazalnik delovna mesta na delovno aktivno prebivalstvo odraža podatke o (formalno) registriranem delovno aktivnem prebivalstvu po kraju dela in po kraju bivanja, kazalnik indeks staranja prebivalstva kaže razmerje med starim in mladim prebivalstvom, stopnja brezposelnosti je definirana kot odstotni delež brezposelnih oseb v aktivnem prebivalstvu, pri čemer tvori aktivno prebivalstvo število delovno aktivnih in število brezposelnih, stopnja registrirane zaposlenosti kaže razmerje med registriranimi delovno aktivnimi prebivalci in delovno sposobnimi prebivalci, delež Nature 2000 odraža delež varstvenih območij v državah članicah EU. Sledijo še kazalniki, ki kažejo delež prebivalstva, priključenega na javno kanalizacijo, poseljenost območja, ki ponazarja redkost poseljenosti na ravni občine v okviru posamezne regije, ter kazalnik, ki odraža delež enot kulturne dediščine in kulturnih spomenikov.

Od ekonomske moči občin je odvisno tudi financiranje obveznih nalog občine, kamor se prištevajo vse tiste naloge, ki so nujno potrebne za življenje ljudi v lokalni skupnosti in jih občine zagotavljajo z izvajanjem javnih služb. Obvezne naloge občin so zlasti oskrba z elektriko, plinom, vodo, urejanje prostora, varstvo okolja, zagotavljanje komunalne in druge javne infrastrukture, odvoz smeti, javni prevoz, telekomunikacije, osnovno šolstvo, zdravstvo, socialno varstvo, šport, požarno varstvo in podobno.

V uvodnem delu raziskave sta bili s pomočjo preučene literature postavljeni dve hipotezi, ki sta bili testirani na podlagi rezultatov iz anketnega vprašalnika in kazalnikov ekonomske moči občin. Za preverjanje je bilo uporabljena multivariatna analiza in metoda glavnih komponent. Prva raziskovalna hipoteza je bila preverjena z uporabo podatkov, ki se nanašajo na velikost občin, merjene s številom prebivalcev in njihovim vplivom na opravljanje obveznih nalog, in razvoj občine. Druga

raziskovalna hipoteza je bila preverjena na podlagi podatkov o financiranju obveznih nalog občine in učinkov financiranja v odvisnosti od ekonomske moči občin.

Izhodišče raziskave je predstavljalo preverjanje veljavnosti ničelne hipoteze z namenom ugotavljanja razlik med skupinami občin, v katerih so občine razvrščene glede na velikost, merjeno s številom prebivalcev. Pri tem je bila z F statistiko preverjena veljavnost ničelne hipoteze ob predpostavki, da velikost občine ne vpliva na opravljanje njenih obveznih nalog in na razvoj občine. Na podlagi izvedenega preizkusa domneve o enakosti aritmetičnih sredin za neodvisne skupine je bila ničelna hipoteza zavržena na podlagi rezultatov, ki kažejo, da so variance med posameznimi skupinami občin za nekatere spremenljivke po posameznih področjih različne.

Hipoteza H₁ je bila na podlagi predvidenih pričakovanj potrjena, ker so se kot najpomembnejše obvezne naloge občin na podlagi izračunanih statističnih povprečij in analize variance izkazala področja osnovnega šolstva in športa, prometne infrastrukture in varstva okolja. Prav tako sta se kot najpomembnejši razvojni prioriteti pokazali področji okoljske in prometne infrastrukture, ki sta obenem tudi področji, kjer občine vidijo največ razvojnih možnosti. Pri nekaterih spremenljivkah zaradi majhnosti skupine ali premajhnih razlik povprečnih ocen po skupinah teh razlik ni bilo mogoče izpostaviti. Skladno s postavljenimi hipotezami H₁ pa lahko povzamemo, da je skupina majhnih občin pri večini obveznih nalog in razvoja dosegla najnižje povprečne vrednosti, skupina srednje velikih in velikih občin pa višje oziroma najvišje, najbolj pogoste razlike pa so se kazale med majhnimi in srednje velikimi občinami, kar tudi potrjuje hipotezo H₁, da velikost občine, merjena s številom prebivalcev, vpliva na opravljanje obveznih nalog občine. Pri hipotezi H₁ je bila predpostavljena tudi večja povezanost med skupinami občin in tistimi obveznimi nalogami, ki so opredeljene kot najpomembnejše obvezne naloge občin in zato tudi vplivajo na razvoj občine. V sami raziskavi se je velikokrat pokazalo, da so razlike med posameznimi skupinami občin majhne, kljub temu pa so statistično dovolj značilne, da lahko potrdimo hipotezo H₁, ki predpostavlja, da velikost občine, merjena s številom prebivalcev, vpliva na opravljanje obveznih nalog občine in na njen razvoj.

Za izvajanje obveznih nalog občine je potreben ustrezen obseg finančnih sredstev, ki je določen s primerno porabo. Primerna poraba občine je primeren obseg finančnih sredstev, ki jih občina potrebuje za

izvajanje obveznih nalog. V raziskavi je ugotovljeno, da precej občin od države še vedno prejema finančno izravnavo, saj od 55 občin, ki so sodelovale v raziskavi, prejema finančno izravnavo 25 občin.

Hipoteza H2 je bila potrjena v skladu s predvidenimi pričakovanimi povezanostmi na podlagi dobljenih korelacij med predstavljenimi spremenljivkami in kazalniki ekonomske moči občin. Pri tem je bilo skladno s predvidenimi pričakovanji ugotovljeno, da je najpomembnejši vir financiranja obveznih nalog občine državni proračun, kar pomeni, da so občine še vedno premalo finančno samostojne, saj obseg primerne porabe občin ni skladen z lastnimi prihodki občin, zaradi česar so potrebne finančne izravnave, ki jih občine prejemajo iz državnega proračuna. Najpomembnejši kazalnik ekonomske moči, ki vpliva na posamezne vire financiranja, predstavlja dohodnina na prebivalca, ki sicer predstavlja največji delež v strukturi prihodkov občinskih proračunov (Čok et al. 2002). Na zadostnost lastnih davčnih virov pa najbolj vpliva stopnja brezposelnosti, ki posledično vpliva na stopnjo IROO. Obstoj in jakost korelacij sta pokazala, da je financiranje obveznih nalog občin odvisno predvsem od ekonomske moči občin, in sicer od dohodnine na prebivalca ter dodane vrednosti gospodarskih družb na zaposlenega, saj je najpomembnejši kazalnik ekonomske moči, ki vpliva na posamezne vire financiranja, dohodnina na prebivalca, ki pa je odvisna od povprečne mesečne bruto plače na zaposlenega. Dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega vpliva na višino bruto plače na zaposlenega, od česar je odvisna dohodnina na zaposlenega.

Skladno s predvidenimi pričakovanji financiranje obveznih nalog ni odvisno od parametrov, ki določajo primerno porabo občin, ki je v sistemu financiranja občin namenjena predvsem financiranju obveznih nalog občin. Prav tako ukrepi, ki so namenjeni povečanju učinkov financiranja obveznih nalog občin, ne izkazujejo značilnih povezav s kazalniki ekonomske moči občin, kar pomeni, da so premalo učinkoviti za financiranje obveznih nalog občine. Na podlagi ugotovljenih jakosti korelacij med financiranjem obveznih nalog in kazalniki ekonomske moči občin ter neučinkovitostjo parametrov, s pomočjo katerih se izračunava primerna poraba občin, je bila potrjena hipoteza H2, ki je predpostavljala, da je financiranje obveznih nalog odvisno od ekonomske moči občin.

V zaključnem delu raziskave je bila s pomočjo metode glavnih komponent prikazana povezanost dejavnikov, ki vplivajo na financiranje obveznih nalog občin, in morebitna različnost med njimi. Prikazane so

tudi ugotovitve, ali obstajajo kakšni skupni dejavniki med proučevanimi spremenljivkami, ki vplivajo na opredelitev najbolj pomembnih obveznih nalog občin, razvojnih prioritet, namenskih sredstev za izvajanje razvoja, pomembnost in učinkovitost finančnih virov, s katerimi se financirajo obvezne naloge občin, ter ustreznost parametrov, ki določajo primerno porabo občin. Na dejavnike, po katerih so si občine najbolj različne, vplivajo spremenljivke, ki določajo splošne družbene dejavnosti, trajnostni razvoj, davčne in nedavčne prihodke, komunalne dejavnosti, davčne vire in primerno porabo. S pomočjo ostalih komponent in ob upoštevanju vrednosti uteži pri posameznih spremenljivkah pa je ključna ugotovitev metode glavnih komponent, da na skupne dejavnike med proučevanimi spremenljivkami, ki opredeljujejo najbolj pomembne obvezne naloge občin, razvojne prioritete, namenska sredstva za izvajanje razvoja, pomembnost in učinkovitost finančnih virov s katerimi se financirajo obvezne naloge občin ter ustreznost parametrov, ki določajo primerno porabo občin, najbolj vplivajo spremenljivke: predšolska vzgoja, prometna infrastruktura, proračunski sklad, industrijsko-predelovalne dejavnosti, državni proračun in kazalnik Pmbp/zap.

Z izvedbo raziskave sta bili potrjeni raziskovalni hipotezi, s čimer je bil dosežen tudi namen raziskave. Raziskava je obsegala analizo sistema in učinkov financiranja obveznih nalog občine ter testiranje povezanosti med financiranjem obveznih nalog različno velikih občin in razvojem ter ekonomsko močjo občin v Sloveniji. S potrditvijo obeh raziskovalnih hipotez je bila dokazana temeljna teza raziskave, in sicer, da ekonomska moč občine vpliva na financiranje obveznih nalog občine in razvoj občin glede na velikost občin.

Morda lahko predstavljajo izbrani kazalniki, ki določajo ekonomsko moč občin določeno omejitev, saj smo za določanje ekonomske moči občin izbrali tiste kazalnike za katere smo ocenili, da lahko najbolj ustrezno odrazijo ekonomsko moč občine, zato smo za ugotavljanje le-te uporabili izbrane kazalnike, ki določajo stopnjo razvitosti občin na podlagi indeksa razvojne ogroženosti občin (IROO). Obenem pa izbrani kazalniki temeljijo na podatkih, ki jih je možno pridobiti za vse občine in tako predstavljajo enotno bazo na podlagi katere lahko občine med seboj primerjamo oziroma raziskujemo na podlagi skupnih kriterijev.

Naslednja omejitev raziskave je bila povezana z večkratnim pošiljanjem anketnega vprašalnika na uradne naslove občin, ki so ponavadi tajništva občin, zaradi česar se je lahko dogajalo, da anketni vprašalniki morda niso dosegli ustrezne osebe oziroma službe, ki bi bila naj-

bolj pristojna (strokovna) za njegovo izpolnjevanje. Prav tako ni zanimljiva ugotovitev raziskave, da imamo v Sloveniji malo razpoložljive literature, ki bi obravnavala vsa vključena področja v tej raziskavi. Največ obstoječe literature se nanaša na financiranje obveznih nalog, ki je obravnavano v glavnem z vidika ustreznosti izračuna primerne porabe, prihodkov in stroškov za financiranje obveznih nalog občine kot tudi posledično finančne izravnave. Zato je največji prispevek pričujoče raziskave k znanosti v tem, da je problematika financiranja obveznih nalog obravnavana celostno, kar pomeni, da sta analizirana sistem in učinki financiranja obveznih nalog občine v odvisnosti od ekonomske moči občin, pri čemer so bile obvezne naloge analizirane v povezavi z razvojem, finančnimi viri, parametri in učinki financiranja.

Možnosti za nadaljnje raziskovanje sistema in učinkov financiranja obveznih nalog so odvisne od tega, katero področje bi želeli bolj podrobno raziskati, bodisi z vidika razvoja občin, virov in učinkov financiranja, ali pa ustreznosti parametrov, ki določajo financiranje obveznih nalog. Ob tem pa bilo priporočljivo poglobiti raziskovanje znotraj posameznih skupin občin, analizo proračunov občin in njihove strukture ter ugotoviti, kateri od ugotovljenih izsledkov pričujoče raziskave prinašajo večje koristi občinam z vidika financiranja obveznih nalog občin, kot tudi pozitivne in negativne učinke glede na velikost občin merjeno s številom prebivalcev v povezavi z ekonomsko močjo občin. Glede na dejstvo, da je odpravljanje regionalnih razlik prednostna naloga države, bi veljalo razmisliti, ali bi z nadaljevanjem raziskave bolj podrobno raziskali razvojne možnosti občin na podlagi njihovih dejanskih razvojnih možnosti, ki so skladne z razvojnimi prioritetami v DRP 2007–2013.

Pomembna ugotovitev v raziskavi je, ki je dobljena na podlagi testiranja druge hipoteze H2, da bi morali spodbuditi občine in pristojne državne službe, da ponovno preverijo stanje na področju financiranja občin predvsem z vidika ekonomske moči občin in pri tem uporabijo (poleg geografskih, demografskih in splošnih parametrov) tudi ekonomske kategorije kazalnikov, s katerimi se bodo oblikovala enotna izhodišča za vse občine v Sloveniji in ugotovilo veliko bolj realno stanje tako na področju socialnih zadev, gospodarstva, razvojnih možnosti in posledično financiranja obveznih nalog v posamezni občini.

Velja tudi omeniti, da odgovori na nekatera vprašanja v anketnem vprašalniku temeljijo na ocenjevanju petstopenjske numerične Likertove lestvice. Zato je kot možnost za nadaljnje raziskovanje uporaba konkretnih finančnih podatkov občin vsaj v delu, kjer ti obstajajo (na-

menska sredstva in viri financiranja). Ob tem pa je potrebno poudariti, da samega razvoja občin kot lokalnih skupnosti in občin kot nosilk razvoja ne moremo vrednotiti samo z merljivimi kazalniki, kajti osnovna naloga občine je, da skrbi za javne dobrine, ki so v interesu lokalne skupnosti, zlasti na področjih in dobrinah, ki niso tržno zanimive, so pa nujno potrebne za življenje in delo lokalnega prebivalstva.

Ker je raziskava obsegala več vsebinskih sklopov (obvezne naloge občin, razvoj, financiranje in učinke financiranja), smo z raziskavo pridobili izvirne podatke, ki jih ne zbirajo uradne evidence. Raziskavo bi bilo smiselno nadgraditi s poglobljeno analizo za vsako posamezno analizirano področje posebej, pri čemer bi lahko bolj podrobno ugotavljali razlike tako med skupinami občin kot znotraj posameznega vsebinskega sklopa. Za nadaljnje raziskovanje znotraj obravnavanih področij bi bilo nujno zagotoviti še večji vzorec sodelujočih občin v raziskavi, za kar obstaja precejšnja verjetnost, saj bi bil anketni vprašalnik za potrebe raziskave po posameznih vsebinskih sklopih manj obsežen in tako bolj primeren z vidika sodelujočih v anketi kot z vidika raziskovalca.

9 Sklep

Funkcija občine je zadovoljevanje javnih potreb in financiranje lokalnih zadev javnega pomena na ravni lokalne skupnosti, kjer tržni mehanizmi ne delujejo. Veljavni sistem delovanja občin v Sloveniji temelji na načelih finančne avtonomije in koneksitete, ki določata, da se občina financira iz lastnih virov in da morajo biti finančni viri v sorazmerju z nalogami ter na načelu enakosti pred zakonom, ki se izraža v pravici prebivalcev Slovenije do enakopravnega financiranja nalog, ki so jih občine na podlagi zakona dolžne zagotavljati svojim prebivalcem. Občine so po velikosti, številu prebivalcev in gospodarski moči zelo različne, zato je naloga države zagotoviti tak sistem financiranja občin, ki bo omogočal njihovo učinkovitost in enakost pri izvajanju zakonsko določenih nalog.

Ker v Sloveniji še vedno nimamo regij (pokrajin), predstavljajo občine osnovne enote za izvajanje regionalnega razvoja države. Regionalna politika predstavlja temeljno orodje za dolgoročno in usklajeno usmerjanje prostorskega in regionalnega razvoja na državni, pokrajinskih in občinskih ravneh z upoštevanjem evropske razvojne politike, ki omogoča hitrejši razvoj manj razvitih regij. Iz navedenega izhaja poseben pomen izdelave občinskih programov, ki bi bili izhodišče regionalnim razvojnim programom in drugim nacionalnim strateškim dokumentom za izvajanje skladnega regionalnega razvoja.

S pomočjo razvojne politike država omogoča gospodarski razvoj ter količinsko in kakovostno izboljšanje življenjskega standarda, ki se odraža kot splošna gospodarska rast, merjena z rastjo bruto domačega proizvoda na prebivalca. V raziskavi so za ugotavljanje ekonomske moči občine uporabljeni izbrani kazalniki, ki določajo stopnjo razvitosti občin na podlagi IROO. Tako lahko pristojna ministrstva na podlagi IROO določijo obseg sofinanciranja posameznih investicij, ki se sofinancirajo iz državnega proračuna, ob čemer je treba poudariti, da dobijo več sredstev za sofinanciranje investicij iz državnega proračuna tiste občine, ki imajo višji IROO.

Skladno z ugotovitvami iz raziskave so najpomembnejše naloge občin na področju osnovnega šolstva in športa. Pri razvojnih prioritetah je

ugotovljeno, da so za občine najbolj pomembna področja razvoja okoljska in prometna infrastruktura, spodbujanje zaposljivosti in razvoj regij, ki so sofinancirani iz kohezijskih skladov EU. Najpomembnejša namenska sredstva za financiranje razvoja občin predstavljajo proračunski sklad RS in EU ter občinske takse in okoljske dajatve. Na podlagi postavljene hipoteze H1 lahko potrdimo, da je skupina majhnih občin pri večini obveznih in razvojnih nalog dosegla najnižje povprečne vrednosti, skupini srednje velikih in velikih občin pa višje oziroma najvišje, ki so se odrazile kot značilne razlike med skupinami s čimer je bila potrjena tudi hipoteza H1, in sicer, da velikost občine, merjena s številom prebivalcev, vpliva na opravljanje obveznih nalog občine.

Primerna poraba občine je primeren obseg finančnih sredstev, ki jih občina potrebuje za izvajanje obveznih nalog. Na podlagi ugotovljenih jakosti korelacij med financiranjem obveznih nalog in kazalniki ekonomske moči občin ter neučinkovitostjo parametrov, s pomočjo katerih se izračunava primerna poraba občin, je bila potrjena hipoteza H2, ki je predpostavljala, da je financiranje obveznih nalog odvisno od ekonomske moči občin. Obstoj in jakost korelacij sta pokazali, da je financiranje obveznih nalog občin odvisno predvsem od dohodnine na prebivalca ter od dodane vrednosti gospodarskih družb na zaposlenega, saj je najpomembnejši kazalnik ekonomske moči, ki vpliva na posamezne vire financiranja, dohodnina na prebivalca, ki pa je odvisna od povprečne mesečne bruto plače na zaposlenega. Na zadostnost lastnih davčnih virov pa najbolj vpliva stopnja brezposelnosti, ki posledično vpliva na stopnjo IROO. Pri tem je potrebno omeniti, da sta dva kazalnika s katerima je bila ugotovljena ekonomska moč občin, in sicer IROO in stopnja brezposelnosti, edina dva kazalnika, katerih negativna vrednost izkazuje pozitiven vpliv na ekonomsko moč občine.

Sklepne ugotovitve lahko strnemo z ugotovitvijo, da je najpomembnejše področje izvajanja obveznih nalog občin področje vzgojno-izobraževalnih dejavnosti. Najpomembnejše razvojne prioritete občin predstavljata področji okoljske in prometne infrastrukture ter razvoj človeških virov. Najpomembnejša namenska sredstva za izvajanje razvoja v občini so proračunska sredstva, in sicer iz proračuna RS in EU. Največ razvojnih možnosti se kaže na področju industrijsko-predelovalnih dejavnosti ter na področju odvajanja in čiščenja odpadnih voda. Kot najbolj pomemben finančni vir, s katerim se financirajo obvezne naloge občin, so sredstva iz državnega proračuna. Bistvo ugotavljanja ustreznosti financiranja obveznih nalog glede na učinkovitost parametrov, s kate-

rimi se računa primerna poraba občin, in kazalnikov ekonomske moči občine je, da parametri niso ustrezni ter da je kazalnik povprečna mesečna bruto plača na zaposlenega tisti kazalnik ekonomske moči občin, ki je najbolj ustrezen oziroma učinkovit pri financiranju obveznih nalog občine. Glavna slabost sistema financiranja občin se kaže v še vedno premalo ustreznem izračunu primerne porabe, s katerim se povečuje finančna odvisnost občin od sredstev državnega proračun, saj izračun temelji na parametrih in njihovih koeficientih, ki ne odražajo specifičnosti občin, ter na višini prihodkov iz pobrane dohodnine od prebivalcev s stalnim prebivališčem v neki občini, kar pa ne odraža dejanskega družbeno ekonomskega položaja občine.

Literatura in viri

Literatura

- Allen, S. J., in R. Hubbard. 1986. Regression equations of the latent roots of random data correlation matrices with unities on the diagonal. *Multivariate Behavioral Research* 21:393–398.
- Aristovnik, A. 2002. Regionalna politika EU in koordinacija strukturnih skladov ob postopnem približevanju Slovenije EU. V *Zbornik referatov 1X. dnevi slovenske uprave*, ur. Z. Vodovnik, 9–37. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Armstrong, H., in J. Taylor. 2000. *Regional economics and policy*. Oxford: Blackwell.
- Babič, M. 1996. Stopnja samostojnosti slovenskih občin. *Denar: revija o davkih* 7 (4): 16–18.
- Bennett, R. J. 1990. *Decentralization local governments and markets*. Oxford: Clarendon.
- Boden, M. 1995. *Regionen in Europa: Geschichte, Regionale Kooperation und Mitwirkung in der Europäischen Integration*. München: Bonn Aktuell im Moderne Industrie.
- Bojnec, Š. 2006. Kakšne politike za slovensko periferijo?. V *Slovenija v EU – izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje*, ur. S. Kavčič, 109–118. Ljubljana: Društvo agrarnih ekonomistov Slovenije.
- Brezovnik, B. 2005. *Fiskalna decentralizacija v Sloveniji*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- Brezovnik, B., in Ž. Oplotnik. 2003. *Fiskalna decentralizacija v Sloveniji*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- Brezovnik, B., Ž. Oplotnik in M. Železnik. 2006. *Analize za prenovo sistema financiranja samoupravnih lokalnih skupnosti: raziskovalni projekt*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- Bučar, M., P. Karnar, A. M. Ciraj in S. Kajnč. 2007. *Strukturni skladi v Sloveniji – zadostno izkoriščen vir?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bugarič, B. 1998. Ekonomski vidiki regionalizma. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. C. Ribičič, 121–130. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Cvikl, M. M., in P. Zemljič. 2000. *Zakon o javnih financah s komentarjem*. Ljubljana: Bonex.

- Chanan, G. 1999. *Local community involment. A handbook for good practice*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Čok, M., V. Rupel Prevolnik, T. Stanovnik in A. Cirman. 2002. *Javne finance v Sloveniji*. 5. dop. izd. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Depoele, L., van. 2001. *Local development strategies in the EU*. Leuven: Faculty of Social Science.
- Djordjević, J. 1965. *Novi ustavni sistem*. Beograd: Savremena administracija.
- Djurić Drozdek, V., in Š. Bojnec. 2009. Občine kot nosilke regionalnega razvoja. V *Razvojni izzivi Slovenije: regionalni razvoj 2*, ur. J. Nared in D. Perko, 295–301. Ljubljana: Založba ZRC.
- Drofenik, M. 2007. *Financiranje občin po novem*. Ljubljana: Planet GV.
- Ferfila, B. 2007. *Ekonomske vidike javnega sektorja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Fisher, R. C. 2007. *State and local public finance*. 3. izd. Mason, OH: Thomson South-Western.
- Foster, C. D., R. A. Jackman in M. Perlman. 1980. *Local government finance in a unitary state*. London: Routledge.
- Grad, F. 1998. Lokalni organi – njihov položaj in medsebojna razmerja. *Pravna praksa* 17 (6): 19–25.
- Grafenauer, B. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem*. Maribor: Pravna fakulteta.
- . 2005. *Občinski predpisi*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- Holcman, B., in G. Kochner. 2005. *Pravnozgodovinske osnove občinske avtonomije*. Prev. B. Holcman. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- Humes, S., in E. Martin. 1969. *The structure of local government: a comparative survey of 81 countries*. Haag: International Union of Local Authorities.
- Igličar, A. 1994. Lokalna samouprava – od norme k stvarnosti. *Pravna praksa* 13 (8): 22–23.
- Jelčić, B. 1998. *Financijsko pravo in financijska znanost*. Zagreb: Informator.
- Ješovnik, P. 2000. *Evropska unija: zgodovina, ustanove, politike in evropski model družbe*. Koper: Visoka šola za management.
- Jurinčič, I. 2009. *Nosilna zmogljivosti Slovenske Istre za turizem*. Portorož: Fakulteta za turistične študije Portorož Turistica.
- Juvan Gotovac, V. 2007. *Financiranje občin po novem*. Ljubljana: Planet GV.
- Kavaš, D. 2005. *Razvoj orodij za oblikovanje in spremljanje politike regionalnega razvoja*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.
- Kezunovič, M. 2003. *Slovenija in Evropska unija o pogajanjih in njihovih posledicah*. Ljubljana: Urad Vlade RS za informiranje.

- King, D. N. 1992. *Local government economics in theory and practice*. London: Routledge.
- . 1993. *Current issues in public sector economics*. London: Macmillan.
- Koprivnik, S., in T. Kogovšek. 2006. *Analize podatkov z SPSS-om 12.0: predavanja in vaje*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Krbek, I. 1950. *Osnovi upravnog prava* FNRJ. Zagreb: JAZU.
- Kušar, S. 2005. Nov zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja – novo obdobje slovenske regionalne politike. *Delo* 24:219–221. [Http://www.ff.uni-lj.si/oddelki/geo/publikacije/dela/files/Dela_24/18porocila.pdf](http://www.ff.uni-lj.si/oddelki/geo/publikacije/dela/files/Dela_24/18porocila.pdf).
- Lajh, D. 2006. *Evropeizacija in regionalizacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lavtar, R. 2005. Financiranje občin. *Pravna praksa* 24 (27): 6–8.
- Lukić, R. 1953. *Teorija države i prava*. 1. zv. Beograd: Naučna knjiga.
- Merkel, A. 1927. *Allgemeines Werwaltungsrecht*. Berlin: Springer.
- Ministrstvo za gospodarstvo. 2001a. *Strategija regionalnega razvoja Slovenije*. Ljubljana: Agencija za regionalni razvoj.
- . 2001b. *Državni razvojni program 2001–2006*. Ljubljana: Ministrstvo za gospodarstvo.
- Ministrstvo za okolje, prostor in energijo. 2004. *Strategija prostorskega razvoja Slovenije*. Ljubljana: Direktorat za prostor, Urad za prostorski razvoj.
- Musgrave, R. A., in P. B. Musgrave. 1993. *Public finance in theory and practice*. New York in Singapur: McGraw-Hill.
- Moussis, N. 1999. *Access to European Union*. 9 izd. Rixensart: European Study Service.
- Novaković, D. 2003. Regionalna razvojna koalicija v idrijsko-cerkljanski regiji s poudarkom na odnosu med občinama, velikimi ter malimi in srednjimi podjetji. Magistrsko delo, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani.
- Novak, M., in Š. Bojnec. 2005. Human capital and economic growth by municipalities in Slovenia. *Managing Global Transitions* 3 (2): 157–177.
- Oplotnik, Ž., in F. Križanič. 2002. *Model financiranja občin in bodočih pokrajin v RS. Oris in analiza stanja ter predlogi sprememb zakona o financiranju občin*. Ljubljana: Ekonomski inštitut Pravne fakultete.
- Owens, J., in G. Panella, ur. 1991. *Local government: An international perspective*. Oxford in Amsterdam: Elsevier Science.
- Pahor, M. 2001. *Multivariatna analiza. Vaje 2: Odvisnost, glavne komponente in faktorska analiza*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Patsouratis, V. A. 1990. Fiscal decentralization in the EEC countries. *Public Finance* 45 (3): 423–439.
- Pavčnik, M. 1997. *Teorija prava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Pečar, J. 2005. *Indeks razvojne ogroženosti*. Ljubljana: UMAR.

- Pečar, J., in M. Farič: 2001. *Regionalni vidiki razvoja Slovenije s poudarkom na finančnih rezultatih poslovanja gospodarskih družb v letu 1999*. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.
- Pernek, F. 1997. *Finančno pravo in javne finance*. Maribor: Pravna fakulteta.
- Pinterič, U., N. Benda in P. B. Belak. 2008. *Modernizacija slovenskih občinskih uprav: izbrane teme*. Novo mesto: Univerzitetno in raziskovalno središče.
- Podpeskar, M. 2004. Strukturna politika EU in usposobljenost lokalnih skupnosti za koriščenje sredstev strukturnih skladov. Magistrsko delo, Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani.
- Popović, D. 1997. *Nauka o porezima i poresko pravo*. Beograd in Budimpešta: Open Society Institute.
- Ravbar, M. 1999. *Oblikovanje pokrajin in njihova vloga pri regionalnem razvoju*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije, Služba za lokalno samoupravo.
- Regionalni in prostorski razvoj. 2004. [Http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/rpr.pdf](http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/rpr.pdf).
- Repar, B. 2007. *Proračunski priročnik za pripravo proračunov občin za leti 2008 in 2009*. Ljubljana: Ministrstvo za finance, Direktorat za proračun.
- Republika Slovenija. 2006. *Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013*. OP ROPI. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
- . 2007. *Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013*. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
- . 2008. *Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007–2013*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
- Rožič, U. 2003. *Proračun občine s praktičnim prikazom proračunske dokumentacije*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- Senjur, M. 2002. *Razvojna ekonomika*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Setnikar Cankar, S., M. Klun, Ž. Andoljšek, A. Aristovnik in P. Pevcin. 2005. *Ekonomika javnega sektorja in proračunsko financiranje*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Šmidovnik, J. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Stojanović, D., in T. Puh. 2004. *Predstavitev finančnih instrumentov regionalne politike Evropske unije*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- Tiebout, C. M. 1956. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy* 64 (5): 416–426.
- Turk, B. J. 2003. *Regionalizem v Evropski uniji*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- UMAR. 2001. *Strategija gospodarskega razvoja Slovenije*. Ljubljana: UMAR.
- Vanhove, N. 1999. *Regional policy: a European approach*. 3. izd. Aldershot: Ashgate.
- Vlada Republike Slovenije. 2005. *Strategija razvoja Slovenije*. Ljubljana: UMAR.

- Vlaj, S. 2001a. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Visoka upravna šola Univerze v Ljubljani.
- . 2001b. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Visoka upravna šola Univerze v Ljubljani.
- . 2004. *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Žagar, K. 2006. *Lokalna samouprava – organizacija in funkcija*. Ljubljana: Upravna akademija.
- Žibert, F. 1993. *Teorija javnih financ*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Viri

- Agencija Republike Slovenije za okolje. 2008. Kaj je Natura 2000. [Http://www.arso.gov.si/narava/natura%202000/](http://www.arso.gov.si/narava/natura%202000/).
- Dictionary.com. 2009. Dictionary of the English language. 4 izd. [Http://dictionary.reference.com/browse/sui%20generis](http://dictionary.reference.com/browse/sui%20generis).
- Eurostat. 2003. European regional statistics: reference guide. [Http://www.regroingen.nl/summerschool/ppt/Eurostat%20guide%20to%20Reg%20Stats%202003.pdf](http://www.regroingen.nl/summerschool/ppt/Eurostat%20guide%20to%20Reg%20Stats%202003.pdf).
- Ministrstvo za finance. 2008. *Sklep o razvitosti občin za leto 2008*. Ljubljana: Direktorat za proračun.
- Nared, J. 2002. Regionalna strukturna politika v Sloveniji. [Http://giam2.zrc-sazu.si/Upravna%20akademija-prezentacija%201%202.6.pdf](http://giam2.zrc-sazu.si/Upravna%20akademija-prezentacija%201%202.6.pdf).
- OECD. 2008. *OECD in figures 2008*. Pariz: OECD.
- Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2006. Sprememba sistema financiranja občin. [Http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/lok-samo5/finance/spr-sisfin_feb_06.doc](http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/lok-samo5/finance/spr-sisfin_feb_06.doc).
- SURS. 2002–2005. Regionalni bruto domači proizvod, tekoče cene, Slovenija, letno. [Http://www.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0309201S&ti=Regionalni+bruto+doma%20E8i+proizvod%20C+teko%20E8e+cene%20C+Slovenija%20C+letno&path=../Database/Ekonomsko/03_nacionalni_racuni/03_03092_regionalni_rac/&lang=2](http://www.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0309201S&ti=Regionalni+bruto+doma%20E8i+proizvod%20C+teko%20E8e+cene%20C+Slovenija%20C+letno&path=../Database/Ekonomsko/03_nacionalni_racuni/03_03092_regionalni_rac/&lang=2).
- . 2007. Statistični letopis Republike Slovenije 2007. [Http://www.stat.si/letopis/index_vsebina.asp?poglavje=31&leto=2007&jezik=si](http://www.stat.si/letopis/index_vsebina.asp?poglavje=31&leto=2007&jezik=si).
- . 2007a. Obrazložitev. [Http://www.stat.si/doc/reg/skte/Uredba_SKTE_2007_obrazlozitev.doc](http://www.stat.si/doc/reg/skte/Uredba_SKTE_2007_obrazlozitev.doc).
- . 2007b. 3. Poslovni subjekti. Metodološka pojasnila. [Http://www.stat.si/letopis/2007/MP/03-07_slo.pdf](http://www.stat.si/letopis/2007/MP/03-07_slo.pdf).
- . 2007c. 13. Plače in stroški dela. Metodološka pojasnila. [Http://www.stat.si/letopis/2007/MP/13-07_slo.pdf](http://www.stat.si/letopis/2007/MP/13-07_slo.pdf).

- . 2007d. Dodana vrednost. [Http://www.stat.si/vodic_oglej.asp?ID=151&PodrocjeID=3](http://www.stat.si/vodic_oglej.asp?ID=151&PodrocjeID=3).
- . 2007e. Delovne migracije. Metodološka pojasnila. [Http://www.stat.si/doc/metod_pojasnila/07-234-mp.htm](http://www.stat.si/doc/metod_pojasnila/07-234-mp.htm).
- . 2007f. Aktivno prebivalstvo. Metodološka pojasnila. [Http://www.stat.si/doc/metod_pojasnila/07-009-MP.htm#_Toc222294612](http://www.stat.si/doc/metod_pojasnila/07-009-MP.htm#_Toc222294612).
- Ustava Republike Slovenije. 1991. *Uradni list Republike Slovenije*, št. 33/91.
- Zakon o financiranju občin (ZFO). 1994. *Uradni list Republike Slovenije*, št. 80/1994.
- Zakon o financiranju občin (ZFO-1). 2006. *Uradni list Republike Slovenije*, št. 123/2006.
- Zakon o financiranju občin (ZFO-1-UPB1). 2006a. *Uradni list Republike Slovenije*, št. 32/2006.
- Zakon o javnih financah (ZJF). 1999. *Uradni list Republike Slovenije*, št. 79/1999.
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB1). 2005. *Uradni list Republike Slovenije*, št. 100/2005.
- Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave. 1996. *Uradni list Republike Slovenije*, št. 57/1996; *Mednarodne pogodbe*, št. 15.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1). 2005. *Uradni list Republike Slovenije*, št. 93/2005.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin (ZFO-1A). 2008. *Uradni list Republike Slovenije*, št. 57/2008.
- Zalokar Oražem, C. 2007. Neustavno financiranje občin. [Http://www.zares.si/neustavno-financiranje-obcin/](http://www.zares.si/neustavno-financiranje-obcin/).
- Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije. 2008. Ohranjanje kulturne dediščine. [Http://www.zvkds.si/sl/varstvo-kulturne-dediscine/o-kulturni-dediscini/ohranjanje-kulturne-dediscine/](http://www.zvkds.si/sl/varstvo-kulturne-dediscine/o-kulturni-dediscini/ohranjanje-kulturne-dediscine/).
- Železnik, M. 2002. *Problematika financiranja občin v Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za finance.