

# ANALIZA VELJAVNEGA SISTEMA FINANCIRANJA OBČIN – ZFO1

## Stroškovni vidik po programski klasifikaciji

Žan Oplotnik, Boštjan Brezovnik

25

### **Povzetek**

*Članek preverja skladnost sistema financiranja lokalne samouprave v Sloveniji z osnovnimi načeli teorije decentralizacije in smernicami Evropske listine o lokalni samoupravi, pri čemer se osredotoča predvsem na stopnjo pokrivanja stroškov občinskih pristojnosti z dodeljenimi sredstvi primerne porabe. Ugotavljamo, da so bile agregatno gledano, v opazovanem obdobju 2007 do 2009, slovenske občine finančno ustrezno podprte, saj so bili povprečni stroški okoli 9 % nižji od pripadajočih virov iz naslova primerne porabe. Večje anomalije sistema zaznamo pri mikroanalizi izbranih skupin občin predvsem skozi kar velik razpon med najnižjo in najvišjo vrednostjo stroškov. Slednji znaša od 319 € pa vse do 1.167 € na prebivalca (povprečje 527 €). Podobno velik razpon zasledimo tudi pri obsegu primerne porabe (med 416 € in 1.196 € ob povprečju 558 €) ter indeksu pokritosti virov s stroški, kjer razpon znaša od 0,50 do 1,75 (povprečje 1,09). Kljub temu, da je občin, ki se uvrščajo v »mejne« kategorije, manj kot 15 %, pa se zaradi učinka navzkrižnega vplivanja, ko nekaterim občinam z visokimi stroški pripada istočasno tudi relativno nizek obseg primerne porabe, vzdržnost celotnega sistema poslabša. Slednje se posebej pokaže v primeru mestnih občin. Tako so imele mestne občine izkazane povprečno do +13 % več stroškov ob povprečno -26 % nižji vrednosti pripadajoče primerne porabe. Pri ostalih opazovanih skupinah so bili opaženi navzkrižno multiplicirani odkloni manjši a ne zanemarljivi, če jih povežemo z analizo strukture izkazanih stroškov. Slednja nam pokaže, da so občine preko 80 % stroškov ustvarile znotraj zgolj sedmih programskih skupin. Strukturna analiza potrди znatne odklone od povprečja; ponovno odstopajo mestne občine s precej višjimi stroški na področju družbenih dejavnosti ter prostorskih, stanovanjskih in komunalnih zadev. Poleg tega višje povprečne stroške kaže še skupina občin z veliko površino na področju delovanja sistema, prometa in socialnega varstva. Omeniti velja še ugotovitve analize sprememb opazovanih kategorij v opazovanem obdobju, ki pokaže, da so izkazani stroški v zadnjem triletnem obdobju v povprečju porasli za +26 %, medtem ko je obseg dodeljene primerne porabe po občini v povprečju porasel le za +15 %. Navedeno*

*kaže, da obstoječi sistem financiranja sicer na agregatni ravni ne kaže večjih neskladij, na mikro ravni pa se pokažejo razjede, ki dolgoročno niso vzdržne in kličejo po korekcijah.*

***Ključne besede:*** javne finance, fiskalna decentralizacija, lokalna samouprava  
***JEL klasifikacija:*** E62, H2, H7, G00

# LOCAL GOVERNMENT FINANCING ANALYSIS WITH focus on municipalities costs based on program clasification

Žan Oplotnik, Boštjan Brezovnik

## ***Abstract***

*Article deals with Slovenian local government financial system and its compliance with basic principles of fiscal decentralization theory and main EU guidelines. In focus we set a basic question, how much of municipalities costs (derived from delegated responsibilities determined by the law) is covered by financial resources that pertain to municipalities upon Financing of Municipalities Act (so called appropriate expenditure scheme). Analysis, based on period after new financig municipalities act has been implemented in 2006, showed that slovenian municipalities, on average, have been sufficiently supported with financial resources, since average costs had been around 9 % lower than pertaining financial resources, measured by appropriate expenditure per resident. But this was soo*

*only on aggregate and average level of observation, since dispersion of municipalities around average level of indicator that shows how much costs is covered by delegated financial resources is very high. For example, the range between the lowest and the highest value of indicator vary between 0,50 up to 1,75 on average 1,09, which means that some municipalities could covered only 50 % of their tasks with delegated resources while some of them received more resources than needed. Those municipalities that received less resources comparing their needs were mainly bigger and some urban municipalities, which for example they stated around +13 % more costs than average while receiving around -26 % less resources than average. Some further anomalies could be found if we observe structure of costs based on program classification, for example cost of social activities, spatial development costs, urban activities, costs of road maintenance, etc.. At this level of observation dispersion of indicator around average was even greater again putting urban and bigger municipalities in inferior position, specially at the field of social activities costs, urban activities, road maintenance and social security programs. At the end we could also mention that through observation period average costs have been increased by around +26 % while the amount of pertaining resources has been increased merely for around +15 %, which means that it lagged behind for about 11 % percentage points. Stated results of our analysis shows that Slovenian local government financial system on average and aggregate level is relatively stable, but on deeper level, concerning dispersion around average and some segment of municipalities costs based on program classification, financial system need some corrections, especially at the field of urban municipalities and municipalities with bigger area than average.*

27

**Key words:** public finance, fiscal decentralization, local government, local financing

**JEL classification:** E62, H2, H7, G00

## 1. Uvod

28

V besedilu preverjamo skladnost sistema financiranja lokalne samouprave v Sloveniji z nekaterimi osnovnimi načeli teorije decentralizacije in smernicami Evropske listine o lokalni samoupravi, MELLs, pri čemer se osredotočamo predvsem na pokrivanje stroškov zakonsko določenih nalog občin, njihovo strukturo ter stopnjo korelacije med kalkulatивно dodeljenimi sredstvi skozi mehanizem primerne porabe in izkazanimi stroški po občinah. Na podlagi navedenega smo želeli ugotoviti, če veljavni sistem financiranja zadovoljuje načelo sorazmernosti virov z nalogami, kot enega izmed temeljnih načel lokalne samouprave. Gre torej za iskanje odgovora na vprašanje, ali in v kolikšni meri, skozi formulo primerne porabe pridobljen obseg finančnih sredstev, ustreza dejanskim obremenitvam, ki jih imajo občine zaradi izvajanja zakonskih nalog in pristojnosti. Financiranje lokalne samouprave v Sloveniji sicer ureja Zakon o financiranju občin /ZFO-1/ (Ur.l. RS, št. 123/06, 101/2007 in 57/2008), pri čemer zakon prvenstveno ureja financiranje temeljnih nalog iz občinske pristojnosti, določa pa tudi pravila zadolževanja in sofinanciranje investicij. Glede na teorijo naj bi pokrivanje finančnih potreb lokalne samouprave temeljilo predvsem na načelu sorazmernosti virov z nalogami in avtonomnosti. Temeljna kazalca (ne)doseganja navedenih načel sta tako obseg finančnih virov, ki jih zakon določa posameznim občinam skozi izračun primerne porabe ter izkazani odhodki (stroški) občin, predvsem pa njuno medsebojno razmerje kot pokazatelj (ne)zadostnosti virov glede na obremenitve. V tem okviru je potrebno omeniti še t.i. mehanizem finančnih izravnav, ki ga predvideva zakon in s katerim država zagotovi manjkajoča sredstva, v kolikor občina s svojimi viri ne zmore pokriti določenega ji obsega primerne porabe. Analiza podatkov za obdobje med 2002 in 2009 pokaže, da je pred letom 2007 oz. pred sprejetjem sedaj veljavne zakonodaje, le malo občin z lastnimi prihodki uspelo pokrivati določen jim obseg primerne porabe. Takšnih je bilo med leti 2002 in 2006 v povprečju le okoli 10 %. Po uveljavitvi sprememb zakonodaje v letu 2007, se je situacija izboljšala, saj je od 210 občin le še okoli 50 % občin dobivalo sredstva iz mehanizma finančne izravnave, pri čemer pa skupen obseg teh sredstev ni presegel niti 1 % skupnega obsega primerne porabe. Ob tem ni nezanemarljivo, da je preostalih 50 % občin v tem obdobju beležilo kar 83 mio € presežkov, ki so jih lahko usmerile v razvoj in investicije. Tudi v letu 2008 je bila situacija podobna, zato lahko to obdobje štejemo za nekakšen vzorčni primer upoštevanja temeljnih načel lokalne samouprave, kjer naj bi obstajala visoka korelacija med lastnimi prihodki decentraliziranih enot in potrebami po financiranju zakonsko določenih nalog. Kljub temu pa je takšna korelacija obstajala zgolj na agregatni ravni. Manj korelacije je bilo na ravni posameznih občin, saj je v letu 2007, 30 občin, v letu 2008 pa 47, izkazovalo od +10 % pa vse do +50 % višje stroške, kot jim jih je »priznaval« izračun primerne porabe, medtem ko je po drugi strani 87 občin v letu 2007 in 44 občin v letu 2008, izkazovalo med +20 % pa vse do +100 % manjše stroške od tistih, ki jih je predvidela primerna poraba. Kljub obetavnim začetkom smo tako spet priča slabšanju stopnje samozadostnosti občin. V letu 2009 je namreč prišlo do nenadnega preobrata, ko je le še 19 občin izkazalo presežek prihodkov nad primerno porabo v višini 12 mio €, kar 191 občin pa je že potrebovalo finančno izravnavo v skupni višini 55 mio €.

Zaradi navedenega je odstotek samozadostnih občin upadel na raven pred letom 2007, pri čemer pa je vzpodbudno, da obseg izravnave kljub temu ni zavzel starih nivojev. Po drugi strani so implicitno na povečanje obsega primerne porabe, preko izračunane povprečnine, »prikazali« tudi dejansko izkazani stroški občin, ki so se v obdobju 2007 do 2009 povečali za +21 %. Navedene anomalije so eden temeljnih razlogov za ponovno preveritev sistema. Glede na navedeno bi bilo seveda enostavno, če bi država neposredno pokrila vse izkazane stroške posamezni občini, saj bi s tem zagotovila popolno korelacijo med viri in stroški, vendar razlog, da to ne bi bilo ustrezno, leži v posledicah takšnega ravnanja. S tem bi namreč prišlo do kršenja načel avtonomnosti ter samozadostnosti, obstajala pa bi realna nevarnost, da stroški sčasoma ne bi več izkazovali dejanskih potreb, ampak bi naraščali v skladu z močjo posamezne občine, da zase zagotovi čim več sredstev, temu pa »prilagodi« tudi porabo. Prav tako bi takšen način slabše odražal nekatere dejanske razlike med občinami, ki nastajajo zaradi njihove različnosti in položaja, kot ga imajo. Analize namreč kažejo, da 210 slovenskih občin še zdaleč ni »standardiziranih« do te mere, da bi imele tudi enake potrebe, glede na, sicer enake, naloge in pristojnosti. To pokaže predvsem delitev občin po njihovih demografskih in geografskih karakteristikah, ki so tudi sicer osnova za izračun primerne porabe in neposredno povezane z njihovimi stroški, vprašanje pa je, kako in do kolikšne mere naj sistem to upošteva.

29

Slika 1:

Gibanje glavnih agregatov sistema financiranja občin med 2002 in 2009

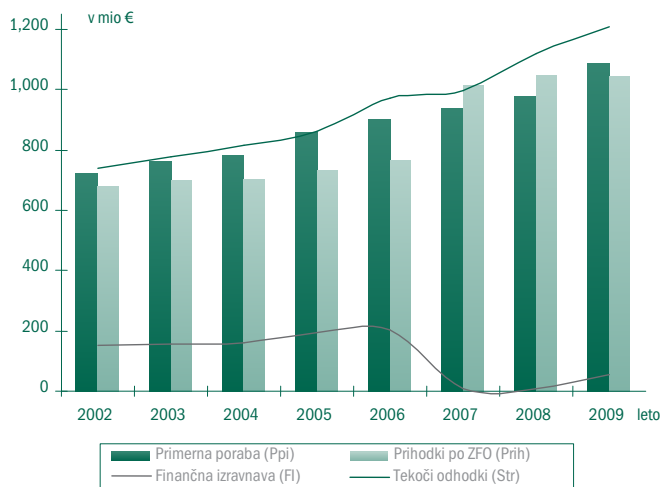


Tabela 1:  
Gibanje glavnih agregatov v sistemu financiranja slovenskih občin med leti 2002 in 2009

| v mio €                       | 2002          | 2003         | 2004        | 2005         | 2006          | 2007          | 2008           | 2009           | gr 02/06 | gr 07/09 | gr 02/09 |
|-------------------------------|---------------|--------------|-------------|--------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------|----------|----------|
| Primerna poraba (Ppi)         | 723,39        | 758,92       | 781,93      | 858,69       | 899,38        | 938,46        | 976,24         | 1.084,09       | 24,3 %   | 15,5 %   | 49,9 %   |
| Prilhodki po ZFO (Prih)       | 679,53        | 697,81       | 701,73      | 732,03       | 765,67        | 1.011,98      | 1.045,31       | 1.041,26       | 12,7 %   | 2,9 %    | 53,2 %   |
| Finančna izravnava (FI)       | 150,28        | 158,21       | 162,19      | 193,68       | 202,80        | 9,18          | 10,17          | 54,70          |          |          |          |
| Odstrotek FI v Ppi            | 20,8 %        | 20,8 %       | 20,7 %      | 22,6 %       | 22,5 %        | 1,0 %         | 1,0 %          | 5,0 %          |          |          |          |
| Odstrotek samozadostnih občin | 14,0 %        | 14,0 %       | 12,4 %      | 10,4 %       | 8,8 %         | 49,5 %        | 49,0 %         | 9,0 %          |          |          |          |
| Tekoči odhodki (Str)          | 741,03        | 775,31       | 815,45      | 860,45       | 972,86        | 996,45        | 1.120,43       | 1.208,40       | 31,3 %   | 21,3 %   | 63,1 %   |
| Pokritost Str s Ppi           | 0,98          | 0,98         | 0,96        | 1,00         | 0,92          | 0,94          | 0,87           | 0,90           |          |          |          |
| Rast Str                      |               | 1,05         | 1,05        | 1,06         | 1,13          | 1,02          | 1,12           | 1,08           |          |          |          |
| Skupni prihodki občin         | 1.170,77      | 1.280,56     | 1.374,56    | 1.509,45     | 1.689,74      | 1.710,50      | 1.875,19       | 2.036,56       | 44,3 %   | 19,1 %   | 74,0 %   |
| Skupni odhodki občin          | 1.209,08      | 1.285,48     | 1.373,95    | 1.453,46     | 1.724,20      | 1.722,59      | 2.047,95       | 2.192,46       | 42,6 %   | 27,3 %   | 81,3 %   |
| <b>Saldo</b>                  | <b>-38,31</b> | <b>-4,92</b> | <b>0,61</b> | <b>55,99</b> | <b>-34,46</b> | <b>-12,10</b> | <b>-172,76</b> | <b>-155,90</b> |          |          |          |
| v tem prihodki po ZFO         | 58,0 %        | 54,5 %       | 51,1 %      | 48,5 %       | 45,3 %        | 59,2 %        | 55,7 %         | 51,1 %         |          |          |          |
| v tem odhodki po ZFO          | 61,3 %        | 60,3 %       | 59,4 %      | 59,2 %       | 56,4 %        | 57,8 %        | 54,7 %         | 55,1 %         |          |          |          |
| v tem investicije             | 38,8 %        | 37,6 %       | 37,1 %      | 37,6 %       | 41,3 %        | 42,2 %        | 45,3 %         | 44,9 %         |          |          |          |

Vir: Podatki MF, SVLR in interni izračuni

Tabela 2<sup>1</sup>:

Izbrane mejne vrednosti VKK slovenskih občin kot osnova izračuna Ppi

| OBČINA                        | VKK           | P           | C           | M           | S           |
|-------------------------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| SOLČAVA                       | 2,4028        | 18,57       | 3,70        | 0,94        | 1,18        |
| LUČE                          | 1,9547        | 6,67        | 5,54        | 1,12        | 1,10        |
| KOSTEL                        | 1,8807        | 8,17        | 4,58        | 0,72        | 1,74        |
| JEZERSKO                      | 1,6909        | 9,65        | 2,34        | 0,98        | 1,03        |
| OSILNICA                      | 1,6820        | 8,53        | 3,05        | 0,64        | 1,53        |
| BOVEC                         | 1,5979        | 11,17       | 1,07        | 0,79        | 1,28        |
| HODOŠ                         | 1,5865        | 5,05        | 3,79        | 0,79        | 1,37        |
| BISTRICA OB SOTLI             | 1,5291        | 2,05        | 4,51        | 1,02        | 1,18        |
| BLOKE                         | 1,4881        | 4,57        | 3,03        | 0,97        | 1,38        |
| LOŠKI POTOK                   | 1,4650        | 6,44        | 1,96        | 1,00        | 1,35        |
| GORENJA VAS-POLJANE           | 1,4387        | 2,14        | 3,38        | 1,40        | 0,91        |
| PODVLEKA                      | 1,4157        | 3,80        | 3,02        | 0,90        | 1,02        |
| ŽETALE                        | 1,4093        | 2,65        | 3,45        | 0,93        | 1,07        |
| <b>POVPREČJE – VSE OBČINE</b> | <b>1,1200</b> | <b>1,80</b> | <b>1,56</b> | <b>1,00</b> | <b>1,00</b> |
| LOG-DRAGOMER                  | 0,8900        | 0,37        | 0,45        | 1,02        | 0,90        |
| MO PTUJ                       | 0,8840        | 0,28        | 0,58        | 0,90        | 0,97        |
| TRZIN                         | 0,8791        | 0,23        | 0,34        | 1,14        | 0,72        |
| TRBOVLJE                      | 0,8754        | 0,32        | 0,58        | 0,80        | 1,05        |
| PIRAN                         | 0,8709        | 0,26        | 0,60        | 0,78        | 1,10        |
| MO KRANJ                      | 0,8703        | 0,28        | 0,37        | 0,97        | 1,00        |
| MO MURSKA SOBOTA              | 0,8675        | 0,32        | 0,49        | 0,86        | 0,93        |
| MIKLAVŽ NA DP                 | 0,8667        | 0,20        | 0,51        | 0,87        | 0,98        |
| ŠEMPETER-VRTOJBA              | 0,8632        | 0,23        | 0,42        | 0,88        | 1,10        |
| IZOLA                         | 0,8589        | 0,19        | 0,50        | 0,82        | 1,06        |
| JESENICE                      | 0,8582        | 0,34        | 0,30        | 0,95        | 0,94        |
| MO VELENJE                    | 0,8559        | 0,25        | 0,39        | 0,95        | 0,70        |
| MO CELJE                      | 0,8552        | 0,19        | 0,37        | 0,89        | 1,07        |
| MO MARIBOR                    | 0,8365        | 0,13        | 0,34        | 0,79        | 1,18        |
| MO LJUBLJANA                  | 0,8352        | 0,10        | 0,24        | 0,89        | 1,12        |

|               |      |       |      |      |      |
|---------------|------|-------|------|------|------|
| max           | 2,40 | 18,57 | 5,54 | 1,40 | 1,74 |
| min           | 0,84 | 0,10  | 0,24 | 0,64 | 0,70 |
| countif_above | 91   | 61    | 89   | 98   | 95   |
| countif_below | 119  | 149   | 121  | 112  | 115  |

1 Že hiter pogled vrednosti VKK pove, da več kot polovica mestnih občin (MO) beleži vrednosti indeksa pod 1,00 in pod povprečjem (average). Posledično to za MO pomeni tudi manjši znesek Ppi.

## 2. Analiza agregatnih vrednosti primerne porabe in stroškov po občinah

32

Da bi pridobili odgovore na vsa zgoraj izpostavljena vprašanja, je bila najprej opravljena analiza agregatnih kazalcev sistema financiranja, in sicer analiza povprečne primerne porabe in izkazanih stroškov. Slednja pokaže, da so slovenske občine za izvajanje nalog, v letih med 2007 in 2009 porabile povprečno 1,11 mrd €, pri čemer v letu 2007 malo manj (0,99 mrd €), v letu 2008 in 2009 pa malo več (1,12 in 1,21 mrd €). Merjeno na prebivalca, to pomeni povprečno 527 €, pri čemer v letu 2007 dobrih 496 €, v letu 2008 okoli 531 € in v letu 2009, 580 € na prebivalca. Seveda je povprečje na prebivalca zgolj orientacijska vrednost dejanske porabe, saj se je poraba sicer gibala v razponu od 232 € v občini Straža l. 2007, pa vse do 1.442 € na prebivalca v občini Solčava leta 2009. V opazovanem obdobju je imelo 83 občin (40 % vseh) porabo na prebivalca nad povprečjem, preostalih 60 % občin pa pod povprečjem. Standardni odklon je znašal 88 €, pri čemer je najnižjo vrednost obdobja zabeležila občina Cerklje (319 €), pri petini občin pa je poraba na prebivalca odstopala navzdol bolj od standardnega odklona in je znašala pod 439 € na prebivalca. Mestne občine so v tem obdobju zabeležile v povprečju 594 € stroškov na prebivalca, kar nakazuje na večjo povprečno obremenjenost slovenske mestne občine za okoli +13 % oziroma slabih 67 €. Razpon med najvišjo in najnižjo porabo v mestnih občinah se je gibal med 514 € na prebivalca v MO Kranj, pa vse do 719 € v MO Ptuj. Analiza povprečij ostalih izbranih skupin občin kaže, da so bile najbolj homogeno okoli povprečja porazdeljene občine z okoli 5.000 prebivalci, največji odkloni pa so zabeleženi pri občinah z veliko površino, kjer smo zabeležili povprečno okoli 597 € stroškov na prebivalca (+13 % nad povprečjem). Malo nad povprečjem se po stroškovni obremenjenosti na prebivalca giblje tudi skupina občin z nadpovprečnim deležem starejših prebivalcev (+9 % nad povprečjem), medtem ko statistično značilnega odstopanja pri ostalih skupinah ni zaznati. Kljub temu moramo za celovit odgovor na vprašanje o ustreznosti obstoječega sistema financiranja navzkrižno primerjati vsaj še dva kazalca, in sicer obseg dodeljene primerne porabe ter razmerje med primerno porabo ter izkazanimi stroški v občinah. Če najprej pogledamo gibanje primerne porabe na prebivalca ugotovimo, da je bilo v letih med 2007 in 2009 občinam skozi mehanizem izračuna le te dodeljeno v povprečju 558 € na prebivalca, pri čemer zaradi uteži, ki upoštevajo demografske in geografske razlike med občinami, vsem občinam ni bil dodeljen enak obseg sredstev na prebivalca. Razpon med občino z najmanj dodeljenimi sredstvi in tisto z največ dodeljenimi sredstvi je znašal kar 780 €. Tako je bilo npr. občini Solčava dodeljenih v povprečju 1.196 € na prebivalca, občini Luče 973 €, medtem ko je bilo nekaterim občinam, predvsem mestnim, kot npr. Ljubljana, Celje, Velenje in Maribor, dodeljeno celo manj kot 426 € na prebivalca oz. 132 € pod povprečjem. Standardni odklon od povprečja je sicer znašal 72 €, pri čemer je bilo 91 občinam dodeljeno več sredstev od povprečja, 119 pa manj. Analiza odklonov pokaže, da je homogenost med občinami, po kazalcu primerne porabe malce večja kot pri kazalcu stroškovne obremenjenosti (tam je znašala 83 % pri razponu  $\pm 25\%$  od povprečja), saj se znotraj razpona  $\pm 10\%$  uvršča okoli polovica, znotraj razpona  $\pm 25\%$  pa 93 % občin. Kljub temu se tudi v okviru tega kazalnika zaznava statistično značilne odklone, ki pa so v večji meri posledica indeksa in



uteži korigiranih kriterijev v okviru formule za izračun primerne porabe. Ugotavljamo, da ima 10 občin v zgornjem delu »lestvice« odmerjene primerne porabe indeks korigiranih kriterijev bistveno nad povprečjem (več kot 1,46, povprečje 1,12), kar jim posledično prinaša večji obseg dodeljene primerne porabe. Na drugi strani ima 10 občin spodnjega dela lestvice (večina mestnih občin), pripadajočo vrednost indeksa pod 0,87.

Tabela 3:

Mejne in povprečne vrednosti po občinah razvrščeno po TStri med 2007/09

| TO+TR (40+41)                 | preb           | SK_str<br>01-23 | Ppi/Str     | Ppi        | Prih       | Raz        | VKK         |     |
|-------------------------------|----------------|-----------------|-------------|------------|------------|------------|-------------|-----|
| SOLČAVA                       | 551            | 1.167           | 1,03        | 1.196      | 946        | -250       | 2,4028      |     |
| KOSTEL                        | 683            | 1.106           | 0,85        | 937        | 784        | -153       | 1,8807      |     |
| PUCONCI                       | 6.454          | 1.086           | 0,55        | 601        | 557        | -44        | 1,2063      |     |
| HODOŠ                         | 356            | 927             | 0,85        | 790        | 678        | -113       | 1,5865      |     |
| BOHINJ                        | 5.320          | 913             | 0,71        | 648        | 619        | -29        | 1,3016      |     |
| PIRAN                         | 17.366         | 866             | 0,50        | 434        | 502        | 68         | 0,8709      |     |
| KRANJSKA GORA                 | 5.504          | 809             | 0,73        | 588        | 615        | 27         | 1,1807      |     |
| BOVEC                         | 3.271          | 783             | 1,02        | 796        | 707        | -88        | 1,5979      |     |
| ČRNA NA KOROŠKEM              | 3.610          | 759             | 0,80        | 604        | 566        | -37        | 1,2125      |     |
| OSILNICA                      | 422            | 748             | 1,12        | 837        | 719        | -119       | 1,6820      |     |
| <b>Povprečje - vse občine</b> | <b>9.603</b>   | <b>527</b>      | <b>1,09</b> | <b>558</b> | <b>541</b> | <b>-17</b> | <b>1,12</b> |     |
| JURŠINCI                      | 2.385          | 388             | 1,48        | 575        | 530        | -44        | 1,1544      |     |
| HORJUL                        | 2.719          | 385             | 1,41        | 542        | 522        | -21        | 1,0890      |     |
| ŠENČUR                        | 7.989          | 373             | 1,31        | 489        | 493        | 4          | 0,9807      |     |
| CIRKULANE                     | 2.363          | 373             | 1,72        | 642        | 593        | -49        | 1,2879      |     |
| STRAŽA                        | 3.837          | 366             | 1,34        | 490        | 520        | 30         | 0,9836      |     |
| CERKVENJAK                    | 2.108          | 362             | 1,67        | 604        | 547        | -57        | 1,2136      |     |
| KRIŽEVCI                      | 3.589          | 358             | 1,46        | 521        | 499        | -22        | 1,0472      |     |
| ŠTORE                         | 4.228          | 358             | 1,33        | 475        | 480        | 5          | 0,9535      |     |
| GORIŠNICA                     | 3.970          | 353             | 1,42        | 500        | 499        | -1         | 1,0039      |     |
| CERKLJE                       | 6.720          | 319             | 1,75        | 559        | 556        | -3         | 1,1216      |     |
|                               | max            | 1.167           | 1,75        | 1.196      | 946        | 75         | 2,40        |     |
|                               | min            | 319             | 0,50        | 416        | 444        | -250       | 0,84        |     |
|                               | stdev          | 88              | 0,2         | 72,0       | 43,6       | 32,0       | 0,14        |     |
|                               | av             | countif_ab      | 83          | 108        | 91         | 80         | 106         | 91  |
|                               | av             | countif_be      | 127         | 102        | 119        | 130        | 104         | 119 |
| <b>Mestne občine</b>          | <b>average</b> | <b>594</b>      | <b>0,75</b> | <b>442</b> | <b>490</b> | <b>48</b>  | <b>0,89</b> |     |
|                               | max            | 719             | 0,89        | 487        | 519        | 75         | 0,98        |     |
|                               | min            | 514             | 0,61        | 416        | 472        | 18         | 0,84        |     |
| Občine pod 5000 preb          | average        | 527             | 1,01        | 517        | 521        | 4          | 1,04        |     |
| Občine z P>povprečja          | average        | 597             | 1,13        | 657        | 602        | -55        | 1,32        |     |
| Občine s C>povprečja          | average        | 522             | 1,11        | 557        | 542        | -15        | 1,12        |     |
| Občine z M>povprečja          | average        | 540             | 1,03        | 549        | 533        | -15        | 1,10        |     |
| Občine s S>povprečja          | average        | 573             | 1,07        | 591        | 564        | -27        | 1,19        |     |

Tabela 4:  
Mejne in povprečne vrednosti po občinah razvrščeno po Ppi med 2007/09

| TO+TR (40+41)                 | preb           | SK_str<br>01-23 | Ppi/Str     | Ppi        | Prih       | Raz        | VKK           |
|-------------------------------|----------------|-----------------|-------------|------------|------------|------------|---------------|
| SOLČAVA                       | 551            | 1.167           | 1,03        | 1.196      | 946        | -250       | 2,4028        |
| LUČE                          | 1.632          | 692             | 1,41        | 973        | 796        | -177       | 1,9547        |
| KOSTEL                        | 683            | 1.106           | 0,85        | 937        | 784        | -153       | 1,8807        |
| JEZERSKO                      | 709            | 656             | 1,28        | 842        | 721        | -120       | 1,6909        |
| OSILNICA                      | 422            | 748             | 1,12        | 837        | 719        | -119       | 1,6820        |
| BOVEC                         | 3.271          | 783             | 1,02        | 796        | 707        | -88        | 1,5979        |
| HODOŠ                         | 356            | 927             | 0,85        | 790        | 678        | -113       | 1,5865        |
| BISTRICA OB SOTLI             | 1.509          | 588             | 1,29        | 761        | 663        | -98        | 1,5291        |
| BLOKE                         | 1.635          | 577             | 1,28        | 741        | 661        | -79        | 1,4881        |
| LOŠKI POTOK                   | 2.078          | 461             | 1,58        | 729        | 639        | -90        | 1,4650        |
| <b>Povprečje - vse občine</b> | <b>9.603</b>   | <b>527</b>      | <b>1,09</b> | <b>558</b> | <b>541</b> | <b>-17</b> | <b>1,1200</b> |
| MO KRANJ                      | 53.353         | 514             | 0,84        | 433        | 482        | 49         | 0,8703        |
| MO MURSKA SOBOTA              | 19.963         | 543             | 0,79        | 432        | 472        | 40         | 0,8675        |
| MIKLAVŽ NA DP                 | 6.313          | 396             | 1,09        | 432        | 464        | 32         | 0,8667        |
| ŠEMPETER-VRTOJBA              | 6.334          | 576             | 0,75        | 430        | 490        | 60         | 0,8632        |
| IZOLA                         | 15.179         | 680             | 0,63        | 428        | 479        | 51         | 0,8589        |
| JESENICE                      | 22.044         | 496             | 0,86        | 427        | 463        | 36         | 0,8582        |
| MO VELENJE                    | 33.392         | 539             | 0,79        | 426        | 478        | 52         | 0,8559        |
| MO CELJE                      | 48.983         | 570             | 0,75        | 426        | 481        | 55         | 0,8552        |
| MO MARIBOR                    | 110.982        | 595             | 0,70        | 416        | 472        | 55         | 0,8365        |
| MO LJUBLJANA                  | 265.172        | 683             | 0,61        | 416        | 485        | 69         | 0,8352        |
|                               | max            | 1.167           | 1,75        | 1.196      | 946        | 75         | 2,40          |
|                               | min            | 319             | 0,50        | 416        | 444        | -250       | 0,84          |
|                               | stdev          | 88              | 0,2         | 72,0       | 43,6       | 32,0       | 0,14          |
| av                            | countif_ab     | 83              | 108         | 91         | 80         | 106        | 91            |
| av                            | countif_be     | 127             | 102         | 119        | 130        | 104        | 119           |
| <b>Mestne občine</b>          | <b>average</b> | <b>594</b>      | <b>0,75</b> | <b>442</b> | <b>490</b> | <b>48</b>  | <b>0,89</b>   |
|                               | max            | 719             | 0,89        | 487        | 519        | 75         | 0,98          |
|                               | min            | 514             | 0,61        | 416        | 472        | 18         | 0,84          |
| Občine pod 5000 preb          | average        | 527             | 1,01        | 517        | 521        | 4          | 1,04          |
| Občine z P>povprečja          | average        | 597             | 1,13        | 657        | 602        | -55        | 1,32          |
| Občine s C>povprečja          | average        | 522             | 1,11        | 557        | 542        | -15        | 1,12          |
| Občine z M>povprečja          | average        | 540             | 1,03        | 549        | 533        | -15        | 1,10          |
| Občine s S>povprečja          | average        | 573             | 1,07        | 591        | 564        | -27        | 1,19          |

Tabela 5:  
Mejne in povprečne vrednosti razvrščene po Ppi/Stri med 2007/09

| TO+TR (40+41)                 | preb         | SK_str<br>01-23 | Ppi/Str     | Ppi        | Prih       | Raz        | VKK           |     |
|-------------------------------|--------------|-----------------|-------------|------------|------------|------------|---------------|-----|
| CERKLJE                       | 6.720        | 319             | 1,75        | 559        | 556        | -3         | 1,1216        |     |
| CIRKULANE                     | 2.363        | 373             | 1,72        | 642        | 593        | -49        | 1,2879        |     |
| CERKVENJAK                    | 2.108        | 362             | 1,67        | 604        | 547        | -57        | 1,2136        |     |
| MAKOLE                        | 2.115        | 408             | 1,60        | 653        | 602        | -51        | 1,3124        |     |
| LOŠKI POTOK                   | 2.078        | 461             | 1,58        | 729        | 639        | -90        | 1,4650        |     |
| ŽETALE                        | 1.427        | 451             | 1,56        | 702        | 614        | -88        | 1,4093        |     |
| SVETA ANA                     | 2.379        | 435             | 1,48        | 645        | 577        | -68        | 1,2961        |     |
| JURŠINCI                      | 2.385        | 388             | 1,48        | 575        | 530        | -44        | 1,1544        |     |
| KRIŽEVCI                      | 3.589        | 358             | 1,46        | 521        | 499        | -22        | 1,0472        |     |
| SVETI TOMAŽ                   | 2.225        | 443             | 1,45        | 642        | 593        | -48        | 1,2893        |     |
| <b>Povprečje - vse občine</b> | <b>9.603</b> | <b>527</b>      | <b>1,09</b> | <b>558</b> | <b>541</b> | <b>-17</b> | <b>1,1200</b> |     |
| KRANJSKA GORA                 | 5.504        | 809             | 0,73        | 588        | 615        | 27         | 1,1807        |     |
| RUŠE                          | 7.652        | 648             | 0,71        | 462        | 498        | 36         | 0,9282        |     |
| BOHINJ                        | 5.320        | 913             | 0,71        | 648        | 619        | -29        | 1,3016        |     |
| MO KOPER                      | 49.090       | 631             | 0,70        | 444        | 519        | 75         | 0,8919        |     |
| MO MARIBOR                    | 110.982      | 595             | 0,70        | 416        | 472        | 55         | 0,8365        |     |
| IZOLA                         | 15.179       | 680             | 0,63        | 428        | 479        | 51         | 0,8589        |     |
| MO PTUJ                       | 24.006       | 719             | 0,61        | 440        | 474        | 34         | 0,8840        |     |
| MO LJUBLJANA                  | 265.172      | 683             | 0,61        | 416        | 485        | 69         | 0,8352        |     |
| PUCONCI                       | 6.454        | 1.086           | 0,55        | 601        | 557        | -44        | 1,2063        |     |
| PIRAN                         | 17.366       | 866             | 0,50        | 434        | 502        | 68         | 0,8709        |     |
|                               | stdev        | 88              | 0,2         | 72,0       | 43,6       | 32,0       | 0,14          |     |
|                               | av           | countif_ab      | 83          | 108        | 91         | 80         | 106           | 91  |
|                               | av           | countif_be      | 127         | 102        | 119        | 130        | 104           | 119 |
| Mestne občine                 | average      | 594             | 0,75        | 442        | 490        | 48         | 0,89          |     |
|                               | max          | 719             | 0,89        | 487        | 519        | 75         | 0,98          |     |
|                               | min          | 514             | 0,61        | 416        | 472        | 18         | 0,84          |     |
| Občine pod 5000 preb          | average      | 527             | 1,01        | 517        | 521        | 4          | 1,04          |     |
| Občine z P>povprečja          | average      | 597             | 1,13        | 657        | 602        | -55        | 1,32          |     |
| Občine s C>povprečja          | average      | 522             | 1,11        | 557        | 542        | -15        | 1,12          |     |
| Občine z M>povprečja          | average      | 540             | 1,03        | 549        | 533        | -15        | 1,10          |     |
| Občine s S>povprečja          | average      | 573             | 1,07        | 591        | 564        | -27        | 1,19          |     |

Temu primeren je tudi obseg primerne porabe, ki v povprečju znaša le 442 €/prebivalca in je za 26 % manjša od povprečja. Če analiziramo povprečja skupin občin glede na ostale njihove lastnosti, lahko statistično značilno odstopanje zaznamo še pri občinah s površino, ki je večja od povprečne površine na prebivalca (nad 1,8) in jim pripada v povprečju okoli 657 € ali 18 % več od povprečja. Takšne so npr. občine Solčava (indeks površine 18,6 in primerna poraba 1.196 e), pa tudi Bovec, Jezersko, in druge primerljive občine.

36

Kot vidimo, se slika morebitnih anomalij obstoječega sistema sedaj že bolj izjasni, vendar dodajmo skupni analizi še tretji kazalnik, to je razmerje med primerno porabo in stroški v občinah. Slednje prikaže kako je dodeljena primerna poraba zadostila dejansko izkazanim stroškom po občini. Ugotavljamo, da je v analiziranem obdobju znašala pokritost dejanskih stroškov z obsegom primerne porabe v povprečju 1,09, kar pomeni, da so bile kumulativno gledano občine ustrezno pokrite s sredstvi in so v povprečju pridobile okoli 9 % več sredstev kot pa so znašali izkazani odhodki. Razpon med občino z najmanjšo pokritostjo stroškov z primerno porabo in občino z najvišjo stopnjo (pre)kritosti stroškov s kalkulatивно določeno primerno porabo je znašal med 0,50 (Piran), pa vse do 1,75 (Cerklje). Posledično lahko ugotovimo, da je nekaj manjših občin, kot npr. Cirkulane, Cerkvenjak, Makole, Loški potok, itd, bilo deležnih bistveno večjega obsega primerne porabe kot pa so znašali njihovi izkazani odhodki. Indeks prekritosti se je pri zgoraj navedenih občinah gibal celo nad 1,45, kar pomeni, da so v zadnjih treh letih te občine povprečno pridobile za +45 % več sredstev kot so izkazale tekočih odhodkov. Sklepamo lahko, da so občine presežke preusmerjale v investicije, vsekakor pa finančnih problemov niso imele. Po drugi strani je bila slika ravno obratna pri 68 občinah, ki jih najdemo pod povprečjem oz. celo pod vrednostjo kazalnika pokritosti 1,00, kar pomeni, da kalkulatивно določen obseg pripadajočih sredstev ni pokrival izkazanih stroškov. V tem delu lestvice najdemo vse mestne občine (pokritost med 0,61 ter 0,89), v splošnem pa je zgolj okoli 41 % občin z dodeljeno primerno porabo bolj ali manj natančno pokrivalo izkazane stroške, kar kaže na določene odklone v ustreznosti sistema financiranja.

Tabela 6:  
Razporeditev občin po kazalcih Stri, Ppi in Ppi/Stri v razrede

| Stri                                     |                                |
|--|--------------------------------|
| Stri ≤ 395 €                             | 7 % oz. 14 občin               |
| <b>od 395 € do 659 € (+25 % od povp)</b> | <b>83 % oz. 175 občin</b>      |
| Stri ≥ 659 €                             | 6 % oz. 12 občin               |
| <b>Min – pov - max</b>                   | <b>319 € - 527 € - 1.167 €</b> |

| Ppi                                      |                                |
|--|--------------------------------|
| Ppi ≤ 419 €                              | 1 % oz. 2 občine               |
| <b>od 419 € do 698 € (+25 % od povp)</b> | <b>93 % oz. 195 občin</b>      |
| Ppi ≥ 698 €                              | 6 % oz. 13 občin               |
| <b>Min – pov - max</b>                   | <b>416 € - 558 € - 1.196 €</b> |

| Ppi/Stri                                |                           |
|---|---------------------------|
| ≤ 0,82                                  | 1 % oz. 2 občine          |
| <b>od 0,82 do 1,36 (+-25 % od povp)</b> | <b>93 % oz. 195 občin</b> |
| ≥ 1,36                                  | 6 % oz. 13 občin          |
| <b>Min – pov – max</b>                  | <b>0,50 – 1,09 – 1,75</b> |

### 3. Analiza strukture izkazanih stroškov

Pred podajanjem sklepnih ugotovitev in ocene skladnosti aktualnega sistema financiranja slovenskih občin z osnovnimi smernicami in načeli financiranja lokalne samouprave, si bomo ogledali še analizo strukture izkazanih stroškov, ki je poleg analize agregatnih kazalcev izrednega pomena pri razumevanju problematike področja. Od leta 2006 spremljamo odhodke občin po t.i. programski klasifikaciji, ki program občinskega proračuna deli na 21 glavnih področij. Analiza pokaže, da so občine v opazovanem obdobju, od zgoraj navedenih 527 € povprečno izkazanih tekočih odhodkov na prebivalca, preko 80 % porabile v okviru zgolj sedmih največjih programskih skupin, pri čemer so največ, slabo tretjino, porabile v okviru skupine PK19 (izobraževanje), in sicer v povprečju 157 €, sledila je skupina PK6 (lokalna samouprava) s 16,6 % oz. 87 € na prebivalca, pa skupina PK13 (promet) s povprečno 60 €, skupina PK18 (družbene dejavnosti) z 8,9 % in 47 € na prebivalca, skupina PK20 (socialno varstvo) s 6,3 % in 33 €, skupina PK16 (prostor in komunala) s 5 % in 26 € ter skupina PK01 (politični sistem) s 3,9 % oz. 21 € povprečne porabe v občini na prebivalca. Ostalih 15 programskih skupin je skupaj zavzemalo manj kot 20 %, posamezno pa celo manj kot 3 % celotnih tekočih odhodkov občin. Za razliko od agregatnih vrednosti, podrobnejša analiza stroškov po strukturi kaže na veliko nehomogenost občin, kar pomeni, da znotraj razpona +-25 % od povprečnih vrednosti ne zmoremo najti večine opazovanih enot, kljub temu pa lahko večjo stopnjo homogenosti najdemo v okviru nekaterih največjih programskih skupin, kot npr. izobraževanje (89 % homogenost), lokalna samouprava (63 %), socialno varstvo (59 %), deloma pa še pri prometu (49 % stopnja homogenosti). Velika neenakost povprečnih stroškov po občinah vzbuja dvom v ustrezno razumevanje posamezne programske skupine, saj stroški na enoto ne bi smeli premočno odstopati od določene vrednosti. Poleg tega smo, podobno kot v okviru agregatne analize, opazili, da je pri določenih skupinah občin zaznati znatne statistične odklone od povprečja. Kot smo zaznali že v okviru agregatne analize, mestne občine izkazujejo v povprečju za +13 % višje celotne stroške od povprečja, pri čemer pa najbolj izstopajo stroški družbenih dejavnosti, PK18, ki so kar +70 % nad povprečjem in stroški v okviru področja PK16 (prostorske, stanovanjske in komunalne zadeve), ki so 50 % nad povprečjem. Manjši odklon navzgor kažejo še stroški lokalna samouprava in prometa, +9 %, zanimivo pa je, da stroški političnega sistema, kažejo odklon pod povprečje do -50 %. Kot izhaja iz agregatne analize, kumulativno višje povprečne stroške izkazujejo še skupina občin z veliko površino

(+13 %), čeprav te občine finančno niso tako šibke, saj po drugi strani pridobijo za +18 % več prihodkov iz primerne porabe kot ostale občine. V okviru strukturne analize stroškov te občine izkazujejo višje stroške na področju politični sistem, za +27 % nad povprečjem, pri področju lokalna samouprava, +21 % in socialnega varstva, +12 %. Skupina občin, za katero lahko rečemo, da statistično še značilno odstopa od povprečja je tudi skupina z visokim deležem starejših, ki v agregatno v povprečju izkazuje za +9 % višje stroške, pri čemer po strukturi analizi najbolj izstopajo stroški družbenih dejavnosti, +14 %, stroški delovanja sistema, nakaj višji pa so tudi stroški na področju urejanja prostora, stanovanjskih zadev, komunale ter socialnega varstva (povprečno +9 %). Pri ostalih skupinah občin ne zmoremo najti statistično značilnih odstopanj na agregatni ravni, če pa razmišljamo o skupinah občin, ki so »najbolje« prilagojene povprečnemu stroškovniku, pa so to tako na agregatni ravni, kot po strukturi analizi občine z večjim deležem cest in mladih.



Tabela 7:  
Pregled stroškov (Strni) in ostalih odhodkov\* občinskih proračunov po programski klasifikaciji (PK) med 2007/09

| PK | od 2007 do 2009 (povprečno v 000 €) |         |       |        |           |     | od 2007 do 2009 (v € na prebivalca) |     |     |       |        |        | struktura v % od skupaj |        |        |        |  |  |
|----|-------------------------------------|---------|-------|--------|-----------|-----|-------------------------------------|-----|-----|-------|--------|--------|-------------------------|--------|--------|--------|--|--|
|    | STRI                                | INV     | P&K   | OD     | SKUPAJ    |     | STRI                                | INV | P&K | OD    | SKUPAJ |        | STRI                    | INV    | P&K    | OD     |  |  |
| 01 | 26.916                              | 175     | 0     | 166    | 27258     | 13  | 0                                   | 0   | 0   | 14    | 1,5%   | 2,8%   | 0,0%                    | 0,0%   | 0,6%   | 1,3%   |  |  |
| 02 | 3.451                               | 27      | 463   | 12     | 3.953     | 2   | 0                                   | 0   | 0   | 2     | -11,5  | -12,4% | 0,0%                    | 0,0%   | 6,6%   | 0,2%   |  |  |
| 03 | 1.095                               | 94      | 0     | 0      | 1189      | 1   | 0                                   | 0   | 0   | 1     | 0,9%   | -8,4%  | 0,0%                    | 0,0%   | 0,0%   | 0,1%   |  |  |
| 04 | 24.323                              | 22.616  | 2.379 | 229    | 49.546    | 12  | 11                                  | 1   | 0   | 25    | 23,0%  | 26,5%  | 2,2%                    | 2,6%   | 34,0%  | 2,5%   |  |  |
| 05 | 858                                 | 30      | 0     | 0      | 888       | 0   | 0                                   | 0   | 0   | 0     | 0,4%   | 2,2%   | 0,1%                    | 0,0%   | 0,0%   | 0,0%   |  |  |
| 06 | 165.148                             | 18.836  | 146   | 139    | 184.270   | 82  | 9                                   | 0   | 0   | 91    | 21,9%  | 20,8%  | 14,9%                   | 2,1%   | 2,1%   | 9,1%   |  |  |
| 07 | 26.970                              | 15.857  | 0     | 15     | 42.843    | 13  | 8                                   | 0   | 0   | 21    | 29,4%  | 22,1%  | 2,4%                    | 1,8%   | 0,0%   | 2,1%   |  |  |
| 08 | 594                                 | 70      | 0     | 0      | 664       | 0   | 0                                   | 0   | 0   | 0     | 32,9%  | 38,4%  | 0,1%                    | 0,0%   | 0,0%   | 0,0%   |  |  |
| 10 | 7742                                | 86      | 0     | 0      | 7829      | 4   | 0                                   | 0   | 0   | 4     | 25,2%  | 27,1%  | 0,7%                    | 0,0%   | 0,0%   | 0,4%   |  |  |
| 11 | 13.423                              | 3.320   | 51    | 0      | 16.794    | 7   | 2                                   | 0   | 0   | 8     | 24,4%  | 35,7%  | 1,2%                    | 0,4%   | 0,7%   | 0,8%   |  |  |
| 12 | 1.569                               | 2.433   | 592   | 21     | 4615      | 1   | 1                                   | 0   | 0   | 2     | 88,9%  | 21,5%  | 0,1%                    | 0,3%   | 8,5%   | 0,2%   |  |  |
| 13 | 140.053                             | 203.233 | 405   | 45     | 343.736   | 69  | 101                                 | 0   | 0   | 170   | 26,6%  | 38,6%  | 12,6%                   | 23,1%  | 5,8%   | 17,0%  |  |  |
| 14 | 25.964                              | 20.282  | 708   | 2      | 46.955    | 13  | 10                                  | 0   | 0   | 23    | 20,4%  | 26,0%  | 2,3%                    | 2,3%   | 10,1%  | 2,3%   |  |  |
| 15 | 31.044                              | 154.218 | 36    | 158    | 185.456   | 15  | 76                                  | 0   | 0   | 92    | 9,8%   | 48,7%  | 2,8%                    | 17,5%  | 0,5%   | 9,2%   |  |  |
| 16 | 70.949                              | 204.486 | 1.360 | 140    | 276.935   | 35  | 101                                 | 1   | 0   | 137   | 22,1%  | 24,2%  | 6,4%                    | 23,3%  | 19,4%  | 13,7%  |  |  |
| 17 | 21.910                              | 8.024   | 0     | 0      | 29.933    | 11  | 4                                   | 0   | 0   | 15    | 1,0%   | -2,4%  | 2,0%                    | 0,9%   | 0,0%   | 1,5%   |  |  |
| 18 | 127661                              | 87489   | 28    | 570    | 215.748   | 63  | 43                                  | 0   | 0   | 107   | 18,3%  | 27,5%  | 11,5%                   | 10,0%  | 0,4%   | 2,2%   |  |  |
| 19 | 328.618                             | 127126  | 3     | 255    | 456.003   | 163 | 63                                  | 0   | 0   | 226   | 20,7%  | 18,1%  | 29,6%                   | 14,5%  | 0,0%   | 1,0%   |  |  |
| 20 | 67875                               | 5157    | 198   | 0      | 73031     | 34  | 3                                   | 0   | 0   | 36    | 28,5%  | 30,6%  | 6,1%                    | 0,6%   | 2,8%   | 3,6%   |  |  |
| 22 | 8.169                               | 202     | 634   | 24.569 | 33.574    | 4   | 0                                   | 0   | 12  | 17    | 62,6%  | 100,6% | 0,7%                    | 0,0%   | 9,0%   | 1,7%   |  |  |
| 23 | 14.295                              | 5.478   | 0     | 17     | 19.790    | 7   | 3                                   | 0   | 0   | 10    | 33,0%  | 23,5%  | 1,3%                    | 0,6%   | 0,0%   | 1,0%   |  |  |
| SK | 1.108.426                           | 879.242 | 7003  | 26.338 | 2.021.010 | 550 | 436                                 | 3   | 13  | 1.002 | 21,3%  | 27,8%  | 100,0%                  | 100,0% | 100,0% | 100,0% |  |  |

\* INV - investicije, P&K - posojila in povečanje kapitalskih deležev, OD - odplačilo dolga  
\*\* PK- od 01 do 23 - za razlago posamezne kategorije PK oz. programa glej Tabelo 9



Tabela 8:  
Analiza stroškov (Strni) občinskih proračunov po programski klasifikaciji (PK) za obdobje od 2007 do 2009

| PK        | Strni po PK in Sk                     | Vse občine SK |              |            |              | MD           |            | Občine pod 5000 preb |            | Občine z P ≥ pov |            | Občine z C ≥ pov |            | Občine z M ≥ pov |            | Občine z S ≥ pov |            |            |
|-----------|---------------------------------------|---------------|--------------|------------|--------------|--------------|------------|----------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------|
|           |                                       | pov           | +/- 25 % pov | min        | max          | % v SK       | pov        | raz                  | pov        | raz              | pov        | raz              | pov        | raz              | pov        | raz              | pov        | raz        |
| 01        | POLITIČNI SISTEM                      | 21            | 44 %         | 5          | 126          | 3,9 %        | 10         | -50                  | 15         | -29              | 26         | 27 %             | 20         | -4 %             | 19         | -6 %             | 23         | 12 %       |
| 02        | EKON IN FISK ADMINISTRACIJA           | 2             | 79 %         | 0          | 42           | 0,4 %        | 3          |                      | 2          |                  | 1          |                  | 2          |                  | 3          |                  | 2          |            |
| 03        | ZUNANJA POLITIKA IN MED. POMOČ        | 0             | 82 %         | 0          | 24           | 0,1 %        | 1          |                      | 0          |                  | 0          |                  | 0          |                  | 0          |                  | 0          |            |
| 04        | SK. ADMIN. SLUŽBE IN J. STORITVE      | 12            | 34 %         | 0          | 155          | 2,3 %        | 14         |                      | 12         |                  | 17         |                  | 13         |                  | 15         |                  | 15         |            |
| 05        | ZNANOST IN TEHNOLOŠKI RAZVOJ          | 0             | 90 %         | 0          | 8            | 0,0 %        | 1          |                      | 0          |                  | 0          |                  | 0          |                  | 0          |                  | 0          |            |
| 06        | LOKALNA SAMOUPRAVA                    | 87            | 63 %         | 44         | 616          | 16,6 %       | 96         | 9 %                  | 79         | -10              | 106        | 21 %             | 82         | -6 %             | 93         | 6 %              | 97         | 11 %       |
| 07        | OBRAMBA IN IZREDNI DOG                | 11            | 41 %         | 2          | 39           | 2,0 %        | 19         |                      | 10         |                  | 13         |                  | 10         |                  | 11         |                  | 13         |            |
| 08        | NOTRANJE ZADEVE IN VARNOST            | 0             | 87 %         | 0          | 3            | 0,0 %        | 0          |                      | 0          |                  | 0          |                  | 0          |                  | 0          |                  | 0          |            |
| 10        | TRG DELA IN DELOVNI POGOJI            | 5             | 17 %         | 0          | 95           | 1,0 %        | 3          |                      | 4          |                  | 6          |                  | 6          |                  | 7          |                  | 6          |            |
| 11        | KMETIJSTVO, GOZD. IN RIBIŠTVO         | 10            | 34 %         | 0          | 0            | 2,0 %        | 5          |                      | 8          |                  | 18         |                  | 9          |                  | 11         |                  | 13         |            |
| 12        | PRID IN DIST ENERGIJSKI SUROVIN       | 1             | 83 %         | 0          | 78           | 0,3 %        | 2          |                      | 1          |                  | 3          |                  | 2          |                  | 2          |                  | 2          |            |
| 13        | PROMET, PR. INFRA IN KOMUNIK.         | 60            | 49 %         | 0          | 169          | 11,4 %       | 65         | 9 %                  | 61         | 2 %              | 64         | 7 %              | 60         | 1 %              | 62         | 3 %              | 61         | 1 %        |
| 14        | GOSPODARSTVO                          | 14            | 19 %         | 0          | 143          | 2,6 %        | 12         |                      | 14         |                  | 22         |                  | 16         |                  | 15         |                  | 20         |            |
| 15        | VAROVANJE OKOLJA IN NAR. DED.         | 15            | 16 %         | 0          | 507          | 2,8 %        | 23         |                      | 19         |                  | 17         |                  | 13         |                  | 13         |                  | 20         |            |
| 16        | PROST PLAN IN STANKOMI DEJ.           | 26            | 33 %         | 0          | 163          | 5,0 %        | 40         | 50 %                 | 31         | 16 %             | 26         | -1 %             | 27         | 1 %              | 27         | 2 %              | 29         | 10 %       |
| 17        | ZDRAVSTVENO VARSTVO                   | 10            | 62 %         | 1          | 26           | 2,0 %        | 12         |                      | 10         |                  | 10         |                  | 10         |                  | 10         |                  | 11         |            |
| 18        | KULTURA, ŠPORT IN NGO                 | 47            | 34 %         | 12         | 190          | 8,9 %        | 81         | 72 %                 | 56         | 20 %             | 50         | 6 %              | 46         | -1 %             | 49         | 5 %              | 53         | 14 %       |
| 19        | IZBRAŽEVANJE                          | 157           | 89 %         | 62         | 254          | 29,8 %       | 164        | 5 %                  | 160        | 2 %              | 162        | 3 %              | 160        | 2 %              | 155        | -1 %             | 158        | 0 %        |
| 20        | SOCIALNO VARSTVO                      | 33            | 59 %         | 9          | 71           | 6,3 %        | 34         | 3 %                  | 32         | 4 %              | 37         | 12 %             | 32         | -2 %             | 33         | 0 %              | 36         | 9 %        |
| 22        | SERVISIRANJE JAVNEGA DOLGA            | 4             | 25 %         | 0          | 54           | 0,8 %        | 3          |                      | 3          |                  | 7          |                  | 4          |                  | 5          |                  | 5          |            |
| 23        | INTERVENCIJSKI PROGRAMI IN OBV.       | 9             | 13 %         | 0          | 79           | 1,8 %        | 6          |                      | 8          |                  | 11         |                  | 10         |                  | 9          |                  | 9          |            |
| <b>SK</b> | <b>SKUP. VSA PODROČJA (01 do 23):</b> | <b>527</b>    | <b>83 %</b>  | <b>319</b> | <b>1.167</b> | <b>100 %</b> | <b>594</b> | <b>13 %</b>          | <b>527</b> | <b>0 %</b>       | <b>597</b> | <b>13 %</b>      | <b>522</b> | <b>-1 %</b>      | <b>541</b> | <b>3 %</b>       | <b>573</b> | <b>9 %</b> |



## 4. Sintezne ugotovitve in sklepi

Glede na pridobljene rezultate analiz sistema financiranja slovenskih občin in glede na medsebojno navzkrižno sintezo rezultatov, lahko podamo nekaj ključnih ugotovitev in sklepov skladnosti aktualnega sistema. Kot prvo ugotavljamo, da so bile agregatno gledano, v opazovanem obdobju, slovenske občine finančno ustrezno podprte glede na njihove izkazane potrebe, saj so bili povprečni stroški na prebivalca povprečno za okoli 9 % nižji od pripadajočih virov iz naslova zakonsko določene primerne porabe. Tudi delež občin, ki so se po agregatnih kazalcih gibale znotraj razpona  $\pm 25$  % od povprečja je bil večinoma visok, po kazalniku izkazanih stroškov 83 %, pri kazalniku primerne porabe pa celo 93 %. Kljub navidez skladnemu razmerju med izkazanimi potrebami in pripadajočimi viri, pa večje anomalije sistema zaznamo skozi podrobnejšo analizo posameznih izbranih skupin občin, predvsem pa skozi strukturalno analizo sistema financiranja. Prvi signal, ki napotuje na možne anomalije sistema in ga lahko zaznamo že na agregatni ravni, je sorazmerno velik razpon med najnižjo in najvišjo vrednostjo posameznih opazovanih kategorij. Tako razpon med najnižjo in najvišjo vrednostjo izkazanih povprečnih stroškov po občinah znaša med 319 € pa vse do 1.167 € na prebivalca (povprečje 527 €), pri obsegu pripadajoče primerne porabe pa med 416 € pa vse do 1.196 € (povprečno 558 €). Pri indeksu pokritosti virov s stroški razpon znaša med 0,50 do 1,75 (povprečje 1,09). Kljub temu, da je občin, ki se uvrščajo v takšne »mejne« kategorije manj kot 15 %, pa se zaradi zaznanega učinka medsebojnega navzkrižnega vplivanja in posledično multipliciranja problematičnih vidikov sistema, ko npr. nekaterim občinam z visokimi povprečnimi stroški pripada istočasno tudi relativno nizek obseg primerne porabe, vzdržnost celotnega sistema financiranja bistveno poslabša. Slednje se še posebej jasno pokaže v primeru, da opravimo analizo zgoraj navedenih kazalcev po nekaterih izbranih skupinah občin, glede na njihove izstopajoče lastnosti, npr. po mestnih občinah, občinah z veliko površino, ipd. V nadaljevanju tovrstna analiza kaže, da je dejansko prihajalo do znatnih medsebojnih razlik med posameznimi skupinami občin. Tako so imele npr. mestne občine izkazane za povprečno +13 % višje stroške ob povprečno -26 % nižji vrednosti pripadajoče primerne porabe. Slednje posledično poslabšuje kumulativni položaj mestnih občin, ki pa ga zgolj z opazovanjem celote ne opazimo. Podobni navzkrižno multiplicirani odkloni so bili opazni še pri skupini občin z relativno veliko površino, vendar v nekoliko drugačni smeri, saj so slednje ob sicer +13 % višjih izkazanih stroških, pridobile povprečno za okoli +18 % več sredstev iz naslova primerne porabe. Pri ostalih opazovanih skupinah so bili opaženi navzkrižno multiplicirani odkloni manjši a kljub temu ne zanemarljivi (npr. v skupini občin z relativno visokim deležem starejših v skupni populaciji), še posebej če jih povežemo z analizo strukture izkazanih stroškov. Slednja nam pokaže, da so občine preko 80 % stroškov ustvarile znotraj zgolj sedmih programskih skupin, pri čemer izstopajo izobraževanje, delovanja sistema, promet, družbene dejavnosti, socialno varstvo, urejanja prostora in komunalne zadeve. Za razliko od predhodnih kazalcev strukturalna analiza kaže na večjo nehomogenost, kar vzbuja dvom v ustrezno razumevanje posamezne programske skupine. Poleg tega strukturalna analiza potrjuje znatne statistične odklone od povprečja, kot smo jih

zaznali že v okviru agregatne analize. V tem okviru ponovno odstopajo mestne občine, ki izkazujejo precej višje stroške na področju družbenih dejavnosti, prostorskih, stanovanjskih in komunalnih zadev, manjša odstopanja navzgor pa še v okviru lokalne samouprave in prometa. Poleg tega višje povprečne stroške izkazuje še skupina občin z veliko površino na področju delovanja sistema in socialnega varstva. Skupina občin, za katero lahko rečemo, da statistično še značilno odstopa od povprečja je tudi skupina z visokim deležem starejših, kjer izstopajo stroški družbenih dejavnosti, delovanja sistema ter socialnega varstva, pri ostalih skupinah občin pa nismo našli statistično značilnih odstopanj na agregatni ravni. Za konec velja omeniti še ugotovitve analize sprememb opazovanih kategorij skozi opazovano obdobje, ki pokaže, da so izkazani stroški v zadnjem triletnem obdobju v povprečju porastli za +25,9 %, medtem ko je obseg dodeljene primerne porabe po občini v povprečju porastel za +15,3 %, in je torej za dobrih deset odstotnih točk zaostajal za povečevanjem občinske porabe. Vse navedeno kaže, da obstoječi sistem financiranja občin, sicer na agregatni ravni ne kaže pretirane neskladnosti z osnovnimi načeli in teorijo fiskalnega decentralizma, kljub temu pa podrobnejša analiza pokaže na določene razjede znotraj sistema, ki dolgoročno niso vzdržne in kličejo po določenih korekcijah, predvsem na področju nekaterih izbranih skupin občin, ponderjev korigiranih kriterijev v okviru formule za izračun primerne porabe ter večji enotnosti stroškovne strukture.

## *Viri in literatura*

Brezovnik, B., Oplotnik, Ž. *Mednarodna primerjava sistemov financiranja občin. Lex localis*, 2003, letn. 1, št. 3, str. 1-38

Brezovnik, B., Oplotnik, Ž. *Fiskalna decentralizacija v Sloveniji : oris stanja, problematika in mednarodna primerjava, (Lex localis)*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, 2003. ISBN 961-6399-19-5.

DeMello, Luiz, Barenstein, Matias (2001), *Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis*, IMF Working Paper no.71, Washington

McKinnon, R., Nechyba, T. (1997), *Competition in Federal Systems*, in *The New Federalism: Can the State be Trusted?*, Ferejohn, J., Weingast, B., eds. Stanford: Hoover Institution Press, str. 3-61.

Musgrave, M. Richard (1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, NY

Oates, E. Wallace (1999), *An Essay on Fiscal Federalism*, *Journal of Economic Literature*, Vol.32, str.1120-1149

Tiebout, Charles (1956), *A Pure Theory of Local Expenditures*, *Journal of Political Economy*, Vol.64, str. 416-424

Ministrstvo za finance, *Bilten javnih financ, različne številke*, Ljubljana

Ministrstvo za finance, *Interna gradiva o izračunih primerne porabe in zneskov finančne izravnave po občinah ter odhodkih občin, za leta 2007-2009*.

Ur.l. RS, št.123/2006, *Zakon o financiranju občin (ZFO)*,

Ur.l. RS, št.72/1993, *Zakon o lokalni samoupravi*,

Ur.l. RS, št.57/1996, *Zakon o ratifikaciji Evropske listine ls (MELLS)*,