

RAZVOJNI POTENCIALI SLOVENSКИH OBČIN

Izr. prof. dr. Marjan Ravbar, znanstveni svetnik, Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU, Ljubljana

JEL: H760

UDK: 342.25(497.4)

Povzetek

Leta 1994 se je v Sloveniji začel zahteven projekt reforme lokalne samouprave, ki še vedno ni dokončan. Dve desetletji dolgo obdobje zahteva temeljit razmislek o nadaljnjih poteh reforme. Z zakonom določeni pogoji za ustanovitev lokalnih skupnosti se ne spoštujejo, k drugi stopnji reforme lokalne samouprave sploh še nismo pristopili. Izjeme pri oblikovanju lokalnih skupnosti so dejansko postale pravilo, pri čemer merila za njihovo dopustitev nikoli niso bili podrobneje opredeljeni. Razlike v stopnji razvitosti lokalnih skupnosti so v Sloveniji še vedno velike. Za zmanjšanje teh razlik in zagotavljanje vzdržnega razvoja je pri pripravi razvojnih politik lokalnih skupnosti treba poznati dejavnike, ki te razlike povzročajo. V prispevku analiziramo pomemben del, povezan z razvojno uspešnostjo lokalnih skupnosti. Razvojne potenciale kot ključne dejavnike smo skušali pojasniti na podlagi demografske moči, blaginje in socialnega položaja, trga delovne sile, prometno-geografske dostopnosti ter konkurenčnosti in inovacij. Z vrednotenjem smo občine razvrstili v pet skupin, ki odražajo različne stopnje razvojne uspešnosti.

Ključne besede: ekonomsko-geografski potenciali slovenskih občin, reforma politično-institucionalnega sistema, regionalni razvoj

Abstract

In 1994, Slovenia started a challenging project of local government reform, which has not been completed yet. A two-decade long period of time requires a thorough reflection on further paths of reform. The statutory conditions for establishing local communities are not being respected, and the second stage of local self-government reform has not even started. Exceptions in the formation of local communities have actually become the norm, where the criteria for their admission have never been properly defined. There are still significant differences in the development level of local communities in Slovenia. In order to reduce the disparities and ensure sustainable development, it is necessary to understand the factors causing these differences when drafting development policies. This paper analyses an important dimension associated with the development effectiveness of local communities. We have tried to identify development potentials as key factors on the basis of demographic strength, well-being and the social situation, the labour market, transport and geographical accessibility and competitiveness and innovation. According to the assessment, municipalities were divided into five groups reflecting different stages of development performance.

Key words: economic and geographical potentials of Slovenian municipalities, political and institutional system reform, regional development

1. Uvod

Na podlagi zakona (Uradni list RS, 1993) se je število lokalnih skupnosti iz nekdanjih 60 komun postopoma do leta 2014 povzpelo do številke 211. Temu so botrovale pogoste politično pogojene spremembe zakonodaje, ki so urejale oblikovanje in obseg območij občin (gl. npr.: Uradni list RS, št. 6/94, 14/95, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 72/05, 100/05, 60/07, 94/07, 76/08, 79/09 in 51/10). O skoraj štirikratnem (3,52-krat) povečanju števila občin je bilo v zadnjih dveh desetletjih veliko polemičnih razprav. Več politično motiviranih in manj strokovno utemeljenih.

Dvajsetletno obdobje od uvedbe reforme lokalne samouprave zahteva razmislek o smotrnosti namere in je pomemben razlog za poglobljeno in celovito analizo stanja z namenom, da ugotovimo prednosti in pomanjkljivosti preobrazbe začrtane reforme lokalne

samouprave, ki še vedno ni dokončana. V tem kontekstu izstopajo učinkoviti odgovori, povezani z vsebinskimi vprašanji o ustreznosti upravljanja, ki naj bi bili v korist (lokalnemu) prebivalstvu. Učinkovitost delovanja obstoječega sistema lokalne samouprave in z njim povezane teritorialne spremembe so vzročno povezane tudi z razvojnimi potenciali teh območij.

Na to vprašanje doslej še ni bilo družbeno sprejemljivega odgovora in še manj političnega soglasja. Podobno vprašanje si je zastavilo tudi Računsko sodišče RS v revizijskem poročilu leta 2012 (medmrežje 1), in sicer: ali so občine uspešne pri zadovoljevanju potreb in interesov svojih prebivalcev oziroma, ali obstoječi sistem ureditve lokalne samouprave zagotavlja, da so občine sposobne zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev. Mnenje računskega sodišča je tedaj bilo, da se je sistem ureditve občin ves čas prilagajal političnim razmeram tudi zato, ker ni bilo strategije, ki bi določala jasne cilje na področju lokalne samouprave. Zato računsko sodišče

Vladi Republike Slovenije priporoča, naj pri urejanju sistema lokalne samouprave prevzame aktivnejšo vlogo na področju ureditve občin. Hkrati naj vzpostavi sprotno spremljanje poslovanja občin, s katerim bo vzpostavljen instrument sprotnega ukrepanja v primeru nezaželenih poti. Na podlagi analiz in njihovih izsledkov naj vlada predlaga mogočo mrežno preobrazbo občin, vključno z učinki predlagane izbire.

Torej ostajava s predjušvedneoneodgovorjenovprašanje (gl. npr. Vlaj, 2013), ali je sistem lokalne samouprave z vsemi poznejšimi spremembami v Sloveniji učinkovit. V pričujočem prispevku zato poskušamo z analizo izbranih socialno geografskih kazalnikov oceniti potencialne in posredno tudi konkurenčnost slovenskih občin in na ta način z drobnim delom prispevati k razjasnitvi nekaterih ključnih problemov (preveč) dolgotrajne reforme lokalne samouprave. Z njo želimo na podlagi enotnih kazalnikov oceniti stanje (uspešnost), možnosti, priložnosti in tveganja o prihodnosti vseh 211 lokalnih skupnosti. Analiza temelji tudi na izpeljanih razredih in prikazuje tudi relativni ekonomsko geografski položaj občin v Sloveniji. Pomen pričujočega prispevka je tudi v poskusu vzpostavitve sistema, ki naj bi bil osrednje orodje za zagotovitev potreb lokalnemu prebivalstvu in posebnostim, potrebnim za ukrepanje, ter za oblikovanje v prihodnjih strateških usmeritev pri gospodarskem in regionalnem razvoju.

2. Metodološka izhodišča in izbira kazalnikov

Raziskave uspešnosti posameznih območij (tudi občin), ki jih zlasti v okviru prizadevanj za skladni regionalni razvoj v Sloveniji spremljamo že več kakor štiri desetletja, so se doslej večinoma osredotočale na spremljanje različnih vrst ekonomske uspešnosti kapitala (npr. na BDP/prebivalca, stopnjo brezposelnosti, infrastrukturno opremljenostjo, družbene standarde ipd), ki jih ta območja imajo. Težavnost merjenja učinkovitosti izključno na podlagi ekonomskih kazalnikov postane jasna, ko sprevidimo, da z njimi merimo stopnjo razvitosti na ravni statističnih (razvojnih) regij. Gre torej za razmeroma obsežna in hkrati raznolika območja, ki ne odražajo mozaične raznolikosti slovenskih pokrajin. Iz njih tudi ni razvidno, ali so gmotne blaginje deležni vsi ali le izbrani (»elitni«) deli v določeni razvojni regiji in ali je razvoj trajnostno naravnani ali ekološko uničevalen.

Na podlagi te ideje so se postopoma izoblikovali raznoliki mehanizmi merjenja stopnje blaginje prebivalstva na lokalni ravni. Tudi znotraj EU so bile v okvirih Sveta Evrope (medmrežje 2) opravljene pomembne raziskave o učinkovitosti delovanja lokalnih skupnosti. Eden izmed njih je tudi projekt C.L.E.A.R., ki je nastal spomladi 2006 v sodelovanju z izbranimi (23) občinami iz petih držav članic Sveta Evrope (Danska, Norveška, Bolgarija, Španija in Belgija), z namenom, da pomaga lokalnim

oblastem k boljšemu razumevanju javne udeležbe v njihovih okoljih. Gre za diagnostično orodje, s katerim naj bi ugotavljali probleme v lokalnih skupnostih in na tej podlagi predlagali ustrezne strategije.

C.L.E.A.R. je torej orodje, ki ga sestavlja pet spremenljivk in se nanaša na sodelovanje državljanov na lokalni ravni ter povezuje vidike ključnih dejavnikov v občini, in sicer: »*Can do*« = imajo vire in znanje, kako sodelovati pri razvojnih projektih; »*Like do*« = imajo občutek povezanosti; »*Enabled to*« = imajo možnosti za udeležbo in sodelovanje; »*Asked to*« = uradni organi ali prostovoljne skupine jih spodbujajo; »*Responded to*« = imajo dokaze, da so bili njihova stališča upoštevana. Uporaba orodja C.L.E.A.R. naj bi po mnenju pripraviljavcev gradiva izboljšala položaj državljanov v lokalnih skupnostih, pri čemer naj bi se upoštevale posebnosti lokalnih razmer.

Naša raziskava nima takšnih ambicij. Pozornost namenjamo preučevanju razvojne uspešnosti občin v Sloveniji, kjer poleg ugotavljanja razlik v razvitosti želimo pokazati tudi ključne dejavnike, ki te razlike povzročajo, ter odgovoriti na vprašanje, ali se dejavniki razlikujejo med urbaniziranimi in podeželskimi območji. Analiza temelji na 33 izbranih kazalnikih, ki jih oblikuje pet temeljnih sklopov: (1) demografska moč, (2) blaginja in socialni položaj, (3) trg delovne sile, (4) prometno-geografska dostopnost ter (5) konkurenčnost in inovacije.

Pri izbiri kazalnikov je bilo pomembno, da kazalnik prispeva k pojasnitvi stanja oziroma razlik v razvitosti med občinami (variabilnost) in nakazuje, kateri dejavnik pomembno določa stanje socialne, gospodarsko geografske oziroma razvojne uspešnosti območja. Kazalnike smo določili na podlagi dosegljivosti podatkovnih zbirk in strokovnega poznavanja problematike. Cilj izbire in analize kazalnikov je, da na razumljiv način ovrednotimo tudi inovacijsko moč in učinkovitost družbe na lokalni primerljivosti. Z vrednotenjem ponujamo tudi možnost konkretizacije pri izvajanju ukrepov razvojnih dejavnikov, npr. družbe znanja z natančno opredeljenimi in merljivimi številčnimi vrednostmi. Izbira natančno opredeljenih in merljivih kazalnikov, za katere predpostavljamo, da prikazujejo ekonomske in socialno geografske, tehnično-tehnološke in regionalno geografske razsežnosti občin, prikazuje tabela 1.

Pri izbranih kazalnikih smo se oprli zlasti na tiste, ki izražajo socialno geografske sestavine temeljnih funkcij človekovega delovanja, predvsem: (1) bivanja in (2) dela, (3) izobrazbene ravni, (4) oskrbovanja, (5) kulturnega in družbenega udejstvovanja ter (6) prometne dostopnosti, in so statistično dosegljivi ter bralcu razumljivi in nazorni. Z njimi analiziramo prostorsko razprostranjenost, učinkovitost ter prednosti in pomanjkljivosti posameznih lokalnih skupnosti v

Tabela 1: Izbrani kazalniki

	Stanje (2012) in dinamika – spremembe (2006–2012)
Demografska moč	<ul style="list-style-type: none"> – število prebivalcev – indeks števila prebivalcev – gostota poseljenosti (število prebivalcev na km²) – indeks staranja – nataliteta (živorojeni/1000 prebivalcev) – razvoj prebivalstva: indeks sprememb – selitveni saldo (selitveni prirast na 1000 prebivalcev) – delež delovno aktivnih prebivalcev med prebivalci po kraju bivanja
Blaginja in socialni položaj	<ul style="list-style-type: none"> – kupna moč: bruto osnova za dohodnino v € – dodana vrednost na zaposlenega – povprečna letna mesečna bruto plača/zaposlenega v €. – zadolženost občine in pravnih oseb javnega sektorja v € na prebivalca – bruto naložbe v nova osnovna sredstva (v 1000 €) na 1000 prebivalcev – stopnja kriminala: število kaznivih dejanj na 1000 prebivalcev – delež prebivalstva, ki prejema socialno pomoč – število društev na 1000 prebivalcev
Trg delovne sile	<ul style="list-style-type: none"> – gostota delovnih mest: število delovnih mest na 1000 prebivalcev – spremembe v številu delovnih mest (indeks števila delovnih mest) – lokacijska divergenca – stopnja registrirane brezposelnosti – spremembe v številu brezposelnosti (indeks registriranih brezposelnih oseb) – delež prebivalcev s storitvenim poklicem po kraju bivanja – delež prebivalcev s terciarno izobrazbo
Prometno-geografska dostopnost	<ul style="list-style-type: none"> – povprečni potovalni čas z osebnim avtomobilom do najhitreje dostopnega regionalnega središča po SPRS (2004) – povprečni potovalni čas z osebnim avtomobilom do najhitreje dostopnega priključka na avtocesto ali hitro cesto – delež prebivalcev, ki živijo znotraj radija 500 m od postajališča javnega potniškega prometa
Konkurenčnost in inovacije	<ul style="list-style-type: none"> – število podjetij na 1000 prebivalcev – spremembe v številu podjetij: indeks števila podjetij – število patentov na 1000 prebivalcev – kazalnik propulzivnosti – zaposleni v ustvarjalnih poklicih : delež prebivalcev z ustvarjalnim poklicem po kraju bivanja – število internetnih priključkov s širokopasovno povezavo na 1000 gospodinjstev – indeks števila prebivalcev z ustvarjalnim poklicem po kraju bivanja

Sloveniji. S tem smo hkrati želeli pokazati najmanj na tri razsežnosti sodobnih procesov: v fizičnem razvoju lokalnih skupnosti, socialni strukturi območij in posredno tudi v sistemu konkurenčnosti in kulturnih vrednot v sodobnem načinu življenja, spodbujenim z informacijskimi tehnologijami in (sub)urbanizacijo.

Gornje skupine kazalnikov, s katerimi želimo meriti stopnje socialnih in ekonomsko-geografskih potencialov v Sloveniji, gotovo niso najbolj posrečeno izbrane. Za celovitejšo oceno dosežene stopnje in natančnejše ovrednotenje podatkov bi bilo vsekakor koristno pridobiti še številne druge kazalnike (npr. cena zemljišča, lastništvo, oblike in načine bivanja, stopnja opremljenosti zlasti s komunalno infrastrukturo ipd.). Vse to bi bilo ob določenih metodoloških težavah mogoče pridobiti, vendar bi bila vprašljiva medsebojna primerljivost.

Med kazalniki, ki določajo **demografsko moč**, se kot najpomembnejše merilo običajno navajajo velikost (lokalne) aglomeracije (obseg in število prebivalstva, stopnja aktivnosti ter starostne razmere), gibanje in gostota prebivalstva ter intenziteta selitvene mobilnosti (delež priseljenega in odseljenega prebivalstva

oziroma selitveni saldo). Vse to vodi k spremembam v sestavi stalnega prebivalstva, ki je pglavitni nosilec razvojnih vzgibov v lokalni skupnosti.

Kazalnike, ki izražajo stopnjo **družbene blaginje in socialni položaj**, smo vrednotili s povprečno letno mesečno bruto plačo na zaposlenega in kupno močjo prebivalstva, ki označujeta ekonomsko moč prebivalstva. K blaginji pozitivno prispevajo tudi bruto investicije v nova osnovna sredstva na 1000 prebivalcev in nasprotno: zadolženost občin in pravnih oseb javnega sektorja na prebivalca, delež prebivalstva, ki prejema socialno pomoč, stopnja kriminalitete na 1000 prebivalcev. Pomembno (pozitivno) vlogo ima tudi število društvenih dejavnosti na 1000 prebivalcev, ki kaže organiziranost civilne družbe v lokalnih skupnostih.

Kazalniki **trga delovne sile** izražajo gospodarske razmere. Oblikujejo jih zaposlitvena struktura prebivalstva (gostota delovnih mest in število delovnih mest na 1000 prebivalcev ter spremembe v številu delovnih mest) ter odnosi med krajem bivanja in krajem zaposlitve (lokacijska divergenca). Lokacijska divergenca je preprost pokazatelj razlik med delovnimi mesti in zaposlenimi v določeni prostorski enoti ter

omogoča temeljni vpogled v družbeno-gospodarsko sestavo naselbinskega omrežja (Bole 2008). Opredeljena je kot število delovno aktivnega prebivalstva po kraju dela v letu 2010 glede na število delovno aktivnega prebivalstva po kraju bivanja v letu 2010 * 100. Če je lokacijska divergenca 100, je v določenem naselju število delovnih mest in zaposlenih uravnoteženo, če je večja od 100, je presežek delovnih mest, če pa je manjša od 100, je presežek zaposlenih. Višja lokacijska divergenca posledično pomeni prevlado delovnih mest nad številom zaposlenih in zato dnevne tokove vozačev (dnevni migrantov) v naselje. Pri določanju potencialov na lokalni ravni menimo, da seštevek števila prebivalstva in delovnih mest na enoto površine nazorno odslikava prepletanje populacijskih, bivalnih razmer in tudi delovnih pogojev kot odločujočih „lokacijskih“ dejavnikov za oblikovanje preobrazbe lokalnih območij. Strukturo gospodarskih dejavnosti oblikuje tudi delež zaposlenih v terciarnih in kvartarnih dejavnostih, ki oblikuje gravitacijska zaledja urbanih središč. Pomembna sestavina trga delovne sile je tudi delež prebivalcev s terciarno izobrazbo. Stopnja in sprememba v številu registrirane brezposelnosti prav tako zaznamujejo sodobne sestavine stanja v lokalni skupnosti, zlasti gospodarske krize.

Pri funkcijskih kazalnikih smo za merilo uporabili gospodarske in druge vezi med prebivajočimi in zaposlenimi ter prometne povezave ali dnevno migracijo zaposlenih, ki zaznamujejo razsežnosti gravitacijskih območij (»daily urban system«). Kazalniki, ki izražajo **prometno geografsko dostopnost**, so povezani s povprečnim potovalnim časom z osebnim avtomobilom do najhitreje dostopnega regionalnega središča po SPRS (medmrežje 3), povprečni potovalni čas z osebnim avtomobilom do najhitreje dostopnega priključka na avtocesto ali hitro cesto in/ali delež prebivalcev, ki živijo znotraj radija 500 m od postajališča javnega potniškega prometa.

Zadnja skupina kazalnikov izraža **konkurenčnost in inovacije**. Za analizo te skupine kazalnikov smo vključili primerljive podatkovne zbirke o številu in razvoju podjetništva kot kazalnike propulzivnosti ter zaposlenost in delež ter spremembe med ustvarjalnimi poklici v aktivnem prebivalstvu. Indeks propulzivnosti smo opredelili kot število delovno aktivnega prebivalstva v propulzivnih dejavnostih po kraju dela glede na število delovno aktivnega prebivalstva po kraju dela * 100. Propulzivne dejavnosti smo določili kot tiste, ki so po standardni klasifikaciji dejavnosti 2008 (medmrežje 5) produktivno zahtevnejše in pomembno vplivajo na družbeno-gospodarski razvoj. To so izbrane predelovalne dejavnosti (npr. proizvodnja kemičnih izdelkov, farmacevtskih preparatov, računalnikov, optičnih in električnih naprav, motornih vozil in plovil), dejavnosti, povezane s sanacijo okolja, zračnim prometom, informacijske in komunikacijske dejavnosti, finančne in zavarovalniške dejavnosti, strokovne,

znanstvene in tehnične dejavnosti, izobraževanje, zdravstvo in kultura. Podatke za kazalnik smo pridobili s pomočjo SURS-a (medmrežje 4). Inovacijsko moč smo merili tudi s številom patentov na 1000 prebivalcev. Konkurenčnost na lokalni ravni pa tudi s številom internetnih priključkov s širokopasovno povezavo na 1000 gospodinjstev.

3. Analiza potencialov občin na podlagi izbranih kazalnikov

V analizi potencialov občin smo s pričujočimi kazalniki želeli prikazati najbolj reprezentativne značilnosti lokalnih skupnosti. Ker gre za veliko število kazalnikov s celovitimi razvojnimi razsežnostmi, smo se odločili za uporabo eksplorativne faktorske analize (EFA). Ta metoda omogoča, da se iz večjega števila povezanih spremenljivk izbere manjše število skupnih dejavnikov, ki pojasnijo takšno medsebojno povezanost. Namen EFA je torej poenostavitev celovitih povezav med množico opazovanih spremenljivk z razkritjem skupnih dejavnikov, ki omogočajo vpogled v temeljno strukturo podatkov (Fulgosi 1988; Rogerson 2001).

Za izbrane kazalnike izmed 33 kazalnikov smo uporabili metodo glavnih komponent z ortogonalno rotacijo varimax. Kaiser–Mayer–Olkinov preizkus je potrdil ustreznost velikosti vzorca za analizo, KMO = 0,814, kar je precej nad priporočeno minimalno vrednostjo 0,5 (Kaiser 1974). Prav tako je bila ta vrednost presežena pri vseh posameznih kazalnikih. Bartlettov preizkus sferičnosti $\div^2(171) = 1813,013$, $p < 0,001$, je pokazal, da so spremenljivke med seboj dovolj visoko povezane za izvedbo faktorske analize. Za določitev števila skupnih faktorjev smo uporabili grafično merilo Scree plot, s čimer smo določili štiri faktorje, ki pojasnijo 71,8 % skupne variance in izkazujejo visoko mero zanesljivosti ($\alpha > 0,7$) (Field 2009).

Faktor 1 pojasnjuje dobro petino skupne variance. Zanj je značilno, da prikazuje posamezne sestavine trga delovne sile, konkurenčnosti in inovacij ter demografske moči. Visoke vrednosti faktorja so značilne za občine z večjo gostoto podjetij in delovnih mest. Izstopajo občine v osrednji Sloveniji in središčih državnega pomena (Kranj, Celje, Nova Gorica, obalna mesta). V tovrstnih občinah praviloma živi večje število prebivalcev z ustvarjalnimi poklici. Boljša je tudi opremljenost s širokopasovno internetno povezavo.

Faktor 2 prav tako pojasnjuje dobro petino skupne variance. Zanj je značilno, da prikazuje predvsem prometno dostopnost in gostoto poselitve. Visoke vrednosti faktorja so značilne za občine z dobro prometno dostopnostjo ob slovenskem prometnem križu in visoko gostoto poselitve.

Tudi *faktor 3* pojasnjuje slabo petino skupne variance.

Tabela 2: Rotirana faktorska matrika

kazalnik	uteži rotiranih faktorjev			
	faktor 1	faktor 2	faktor 3	faktor 4
število podjetij na 1000 prebivalcev_log10x	,894	,070	,140	,125
število delovnih mest na 1000 prebivalcev_log10x	,857	,193	,008	,109
delež prebivalcev z ustvarjalnim poklicem po kraju bivanja	,694	,314	,471	,180
število prebivalcev_log10x	,556	,518	,064	,265
število internetnih priključkov s širokopasovno povezavo na 1000 gospodinjstev	,528	,404	,242	,265
povprečni potovalni čas z osebnim avtomobilom do najhitreje dostopnega regionalnega središča po SPRS_√x	-,068	-,867	,073	-,167
gostota poselitve (število prebivalcev na km2)_log10x	,270	,839	,045	,114
povprečni potovalni čas z osebnim avtomobilom do najhitreje dostopnega priključka na avtocesto ali hitro cesto_log10x	-,211	-,650	-,335	-,065
delež prebivalcev, ki živijo znotraj radija 500 m od postajališča javnega potniškega prometa	,537	,562	,027	,085
delež delovno aktivnih prebivalcev med prebivalci po kraju bivanja_x2	,135	,047	,826	,059
indeks staranja_log10x	,186	-,321	-,774	-,027
stopnja registrirane brezposelnosti_log10x	-,284	,273	-,757	-,177
nataliteta (živorojeni na 1000 prebivalcev)	,144	,074	,727	,021
povprečna letna mesečna bruto plača v €_log10x	,100	,263	,059	,853
dodana vrednost na zaposlenega v €_log10x	,253	,066	,117	,818
lastne vrednosti	3,241	3,025	2,824	1,686
% variance	21,607	20,164	18,826	11,239
α	0,880	0,770	0,792	0,707

Zanj je značilno, da prikazuje predvsem demografsko moč. Visoke vrednosti faktorja so značilne za občine z veliko gostoto delovno aktivnih prebivalcev in nizko stopnjo registrirane brezposelnosti. Značilen je tudi nizek indeks staranja in visoka stopnja natalitete.

Faktor 4 pojasnjuje nekoliko nižji delež skupne variance, in sicer dobro desetino. Zanj je značilno, da prikazuje blaginjo in socialni položaj. Visoke vrednosti faktorja so značilne za območja, kjer delovna sila ustvarja višjo dodano vrednost in ima posledično višje dohodke iz naslova delovnega razmerja. Izstopajo občine na Gorenjskem: Bled, Kranjska Gora, Cerklje na Gorenjskem, v obmestnih občinah Ljubljane: Horjul, Trzin, Dol pri Ljubljani, na Goriškem: Nova Gorica, Tolmin, Kanal, Idrija, Cerklje, Miren-Kostanjevica in Vipava ter Trebnje na Dolenjskem. Najnižje vrednosti v tem sklopu pa so v SV Sloveniji: Duplek, Lovrenc na Pohorju, Gornji Petrovci, Podvelka, Oplotnica, Benedikt, Žetale, Cirkulane, Poljčane, Zavrč, Rogatec.

Faktorska analiza, ki smo jo izvedli, omogoča razdelitev občin glede na značilnosti posameznega faktorja. Iz opisa metode in rezultatov analize pa vemo, da je vsak od faktorjev močnejše povezan samo z določenim številom spremenljivk in torej odraža le njihove značilnosti. Zatorej želimo v nadaljevanju izdelati še sintezno tipologijo občin na podlagi vseh dejavnikov. Cilj analize je razvrstiti občine v skupine tako, da bodo občine znotraj skupin čim bolj podobne med seboj, občine različnih skupin pa kar se da različne. V našem primeru smo 211 občin razvrstili v skupine na podlagi skupnih dejavnikov. Na ta način smo v analizo vključili tiste spremenljivke, ki imajo zadostno pojasnjevalno moč, hkrati pa smo s tem zadostili pogojema, da so spremenljivke merjene na isti merski lestvici in med seboj niso povezane (faktorji so standardizirani in zaradi pravokotne rotacije med seboj niso povezani) (Ferligoj 1989).

Odločili smo se, da za razvrščanje uporabimo Wardovo metodo, s katero se pripadnost določeni skupini določi z analizo variance med posameznimi skupinami (Bole

2008). Zanj je posebej značilno, da združuje enote v skupine z namenom povečevanja homogenosti nastalih skupin (Sharma 1996). Za mero podobnosti smo uporabili več različnih meril. Na koncu smo ugotovili, da najbolj smiselno in razločljivo razvrstitev dobimo ob uporabi Čebiševe razdalje, ki je maksimalna absolutna razlika med vrednostmi posameznih enot. Ta razdalja zanemara posamezne manjše razlike med enotami in se namesto tega osredotoči na zaznavanje posameznih velikih odklonov (Kunaver 2009). Na ta način smo poskušali dobiti naravne skupine, ki jih označuje notranja povezanost (homogenost) in zunanja izolacija (ločenost) (Gordon 1981). Sintezne rezultate skupnih lastnosti slovenskih občin prikazuje slika 1.

4. Vrednotenje in razporeditev razvojnih potencialov slovenskih občin - tipologija

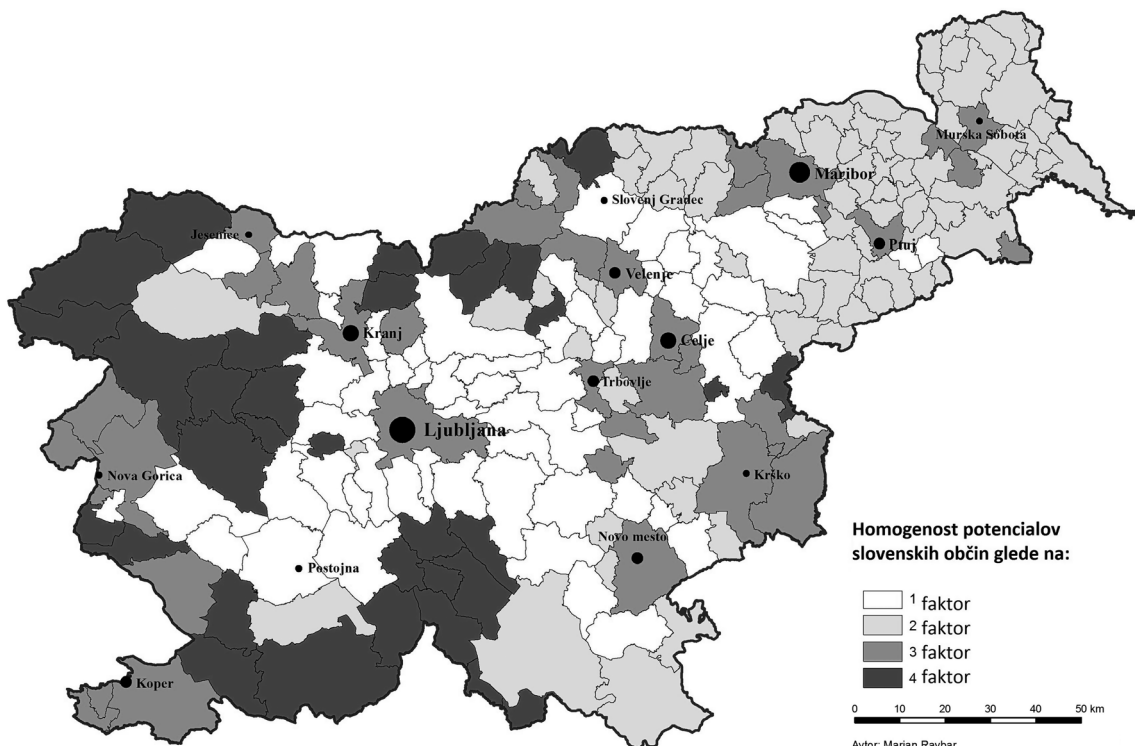
V nadaljevanju smo pripravili vrednotenje razvojnih potencialov posameznih občin glede na povprečne vrednosti posameznega kazalnika. Postopek vrednotenja je bil preprost. Najprej smo pri vseh 33 kazalnikih za vsakega izmed omenjenih petih sklopov posebej izračunali srednjo vrednost. Lokalne skupnosti, katerih količnik vsote gornjih kazalnikov je bil glede na slovensko povprečje višji, smo poimenovali kot območja

z nadpovprečnimi potenciali, tista s podpovprečnimi vrednostmi pa kot šibke potenciale. Tej povprečni stopnji smo določili vrednost 0. V naslednjem koraku smo vsem občinam z nadpovprečnimi vrednostmi določili še dve stopnji, in sicer močno nadpovprečnim vrednostim + 2 in nadpovprečnim vrednost + 1. Na enak način smo lokalnim skupnostim s podpovprečnimi vrednostmi določili prav tako dve stopnji z negativnimi vrednostmi (-1 oziroma -2).

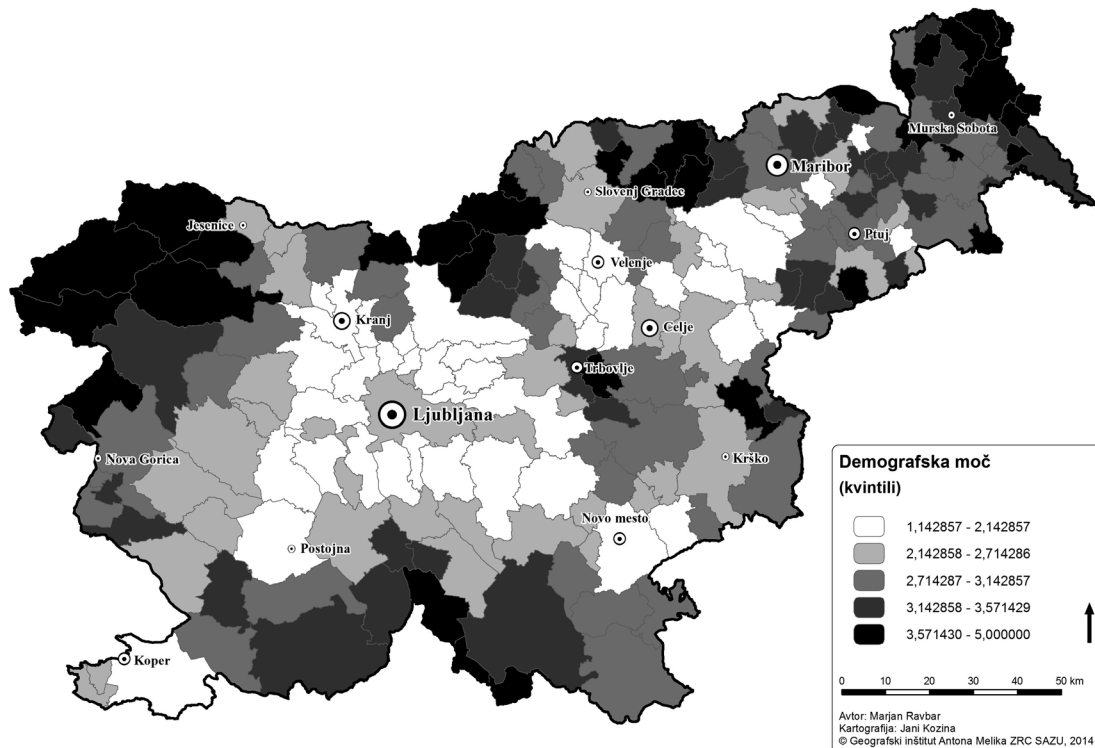
Zbirne rezultate obeh analiz prikazujejo slike od 2 do 6.

Končno smo po enakem postopku pripravili še zaključno vrednotenje tako, da smo vsem občinam in vsaki od gornjih petih skupin kazalnikov izračunali vsoto vrednosti. Vsota vrednosti vseh kazalnikov dopušča različne kombinacije vrednotenja potencialov slovenskih občin. Rezultati so nas opozorili na visoko diferenciranost posameznih kazalnikov znotraj lokalnih skupnosti, kar kaže, da so slovenske lokalne skupnosti še na takšni razvojni stopnji in v marsičem odvisne od dejavnikov, ki jih nismo mogli zajeti z izbranim vrednotenjem. Kljub temu smo zasnovali tipologijo stopnje razvojnih potencialov slovenskih občin, in sicer tako, da smo vse občine razvrstili v kvintiln stopnje. Tiste občine, ki so dosegle nad 75 % vrednosti vsote kazalnikov, smo imenovali kot območja z zelo visokimi potenciali, občine, ki dosegajo med 60

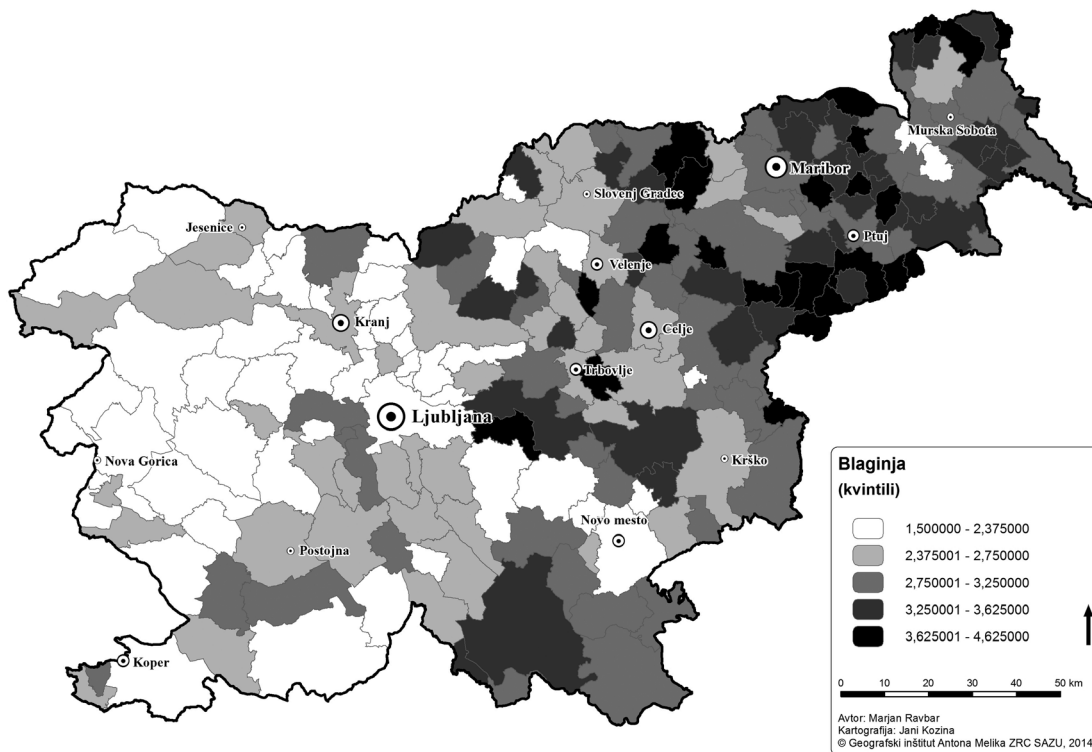
Slika 1: Homogenost slovenskih občin glede reprezentativnih značilnosti



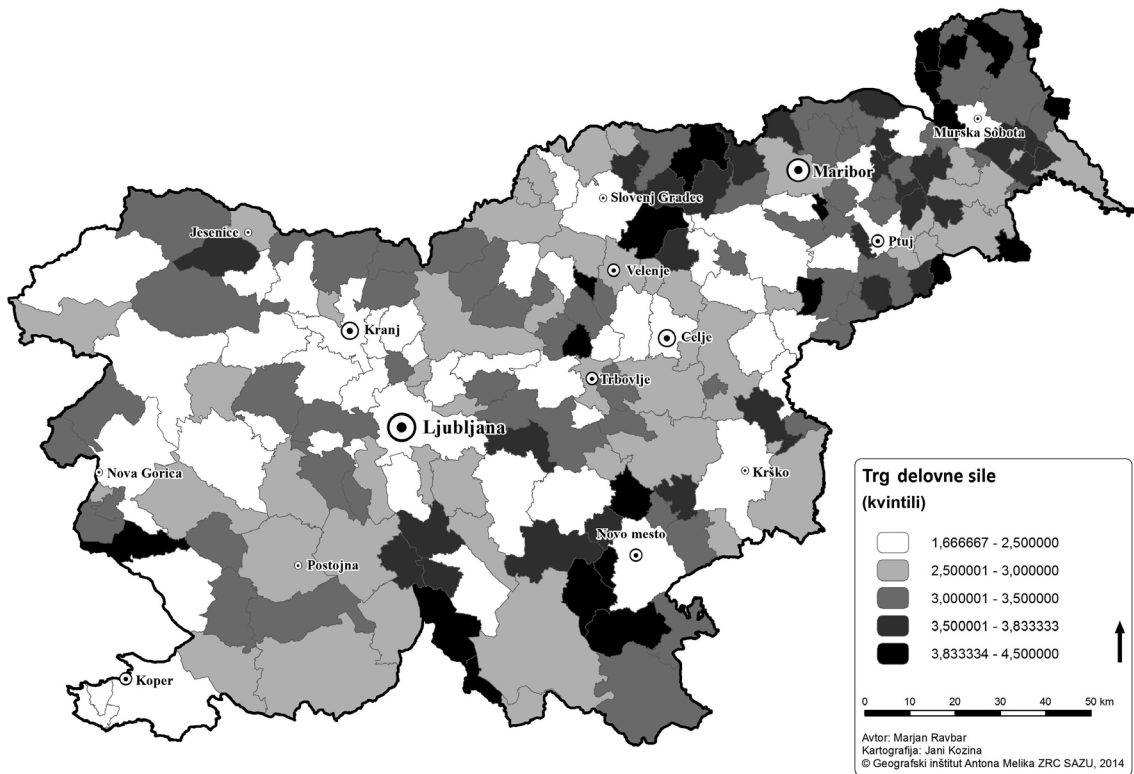
Slika 2: Potenciali slovenskih občin – demografska moč



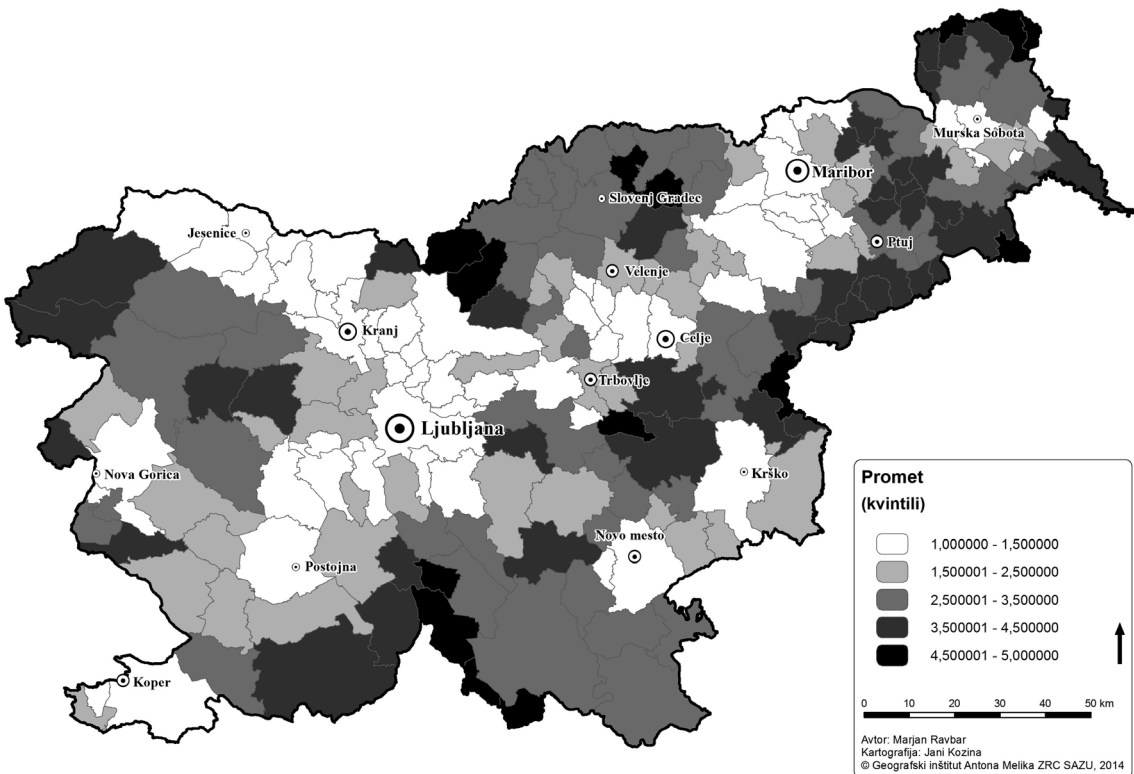
Slika 3: Potenciali slovenskih občin – blaginja in socialni položaj



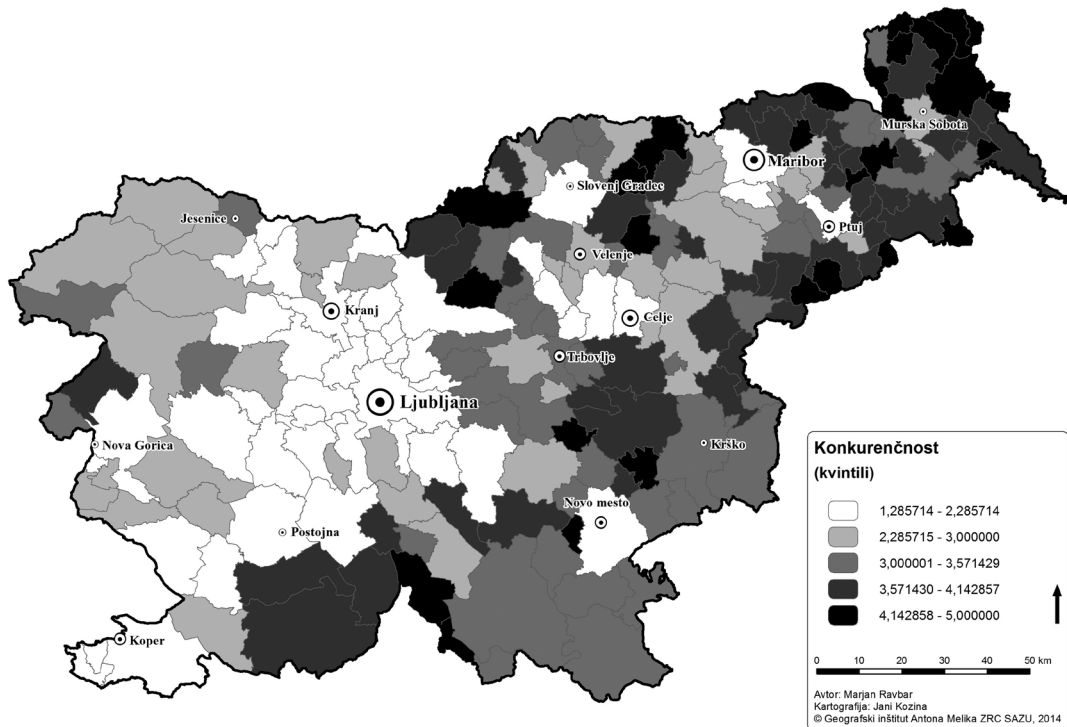
Slika 4: Potenciali slovenskih občin – trg delovne sile



Slika 5: Potenciali slovenskih občin – prometno-geografska dostopnost



Slika 6: Potenciali slovenskih občin – konkurenčnost in inovacije



in 75 % vrednosti, kot območja z visokimi, in tista z vrednostmi med 50 in 60 % kot območja s povprečnimi potenciali. Občine, ki niso dosegle polovice možnih točk, smo imenovali kot podpovprečne oziroma močno podpovprečne. Razvrstitev občin v pet glavnih skupin je prostorsko določena z lokalnimi skupnostmi po posameznih skupinah, kar prikazuje kartografski prikaz (slika 7).

Lokalne skupnosti smo glede na razvojne dejavnike z metodo razvrščanja v skupine razdelili v pet skupin. Na ta način smo dobili sintezno karto, ki prikazuje posamezna območja s skupnimi oziroma podobnimi značilnostmi ekonomsko-geografskih potencialov.

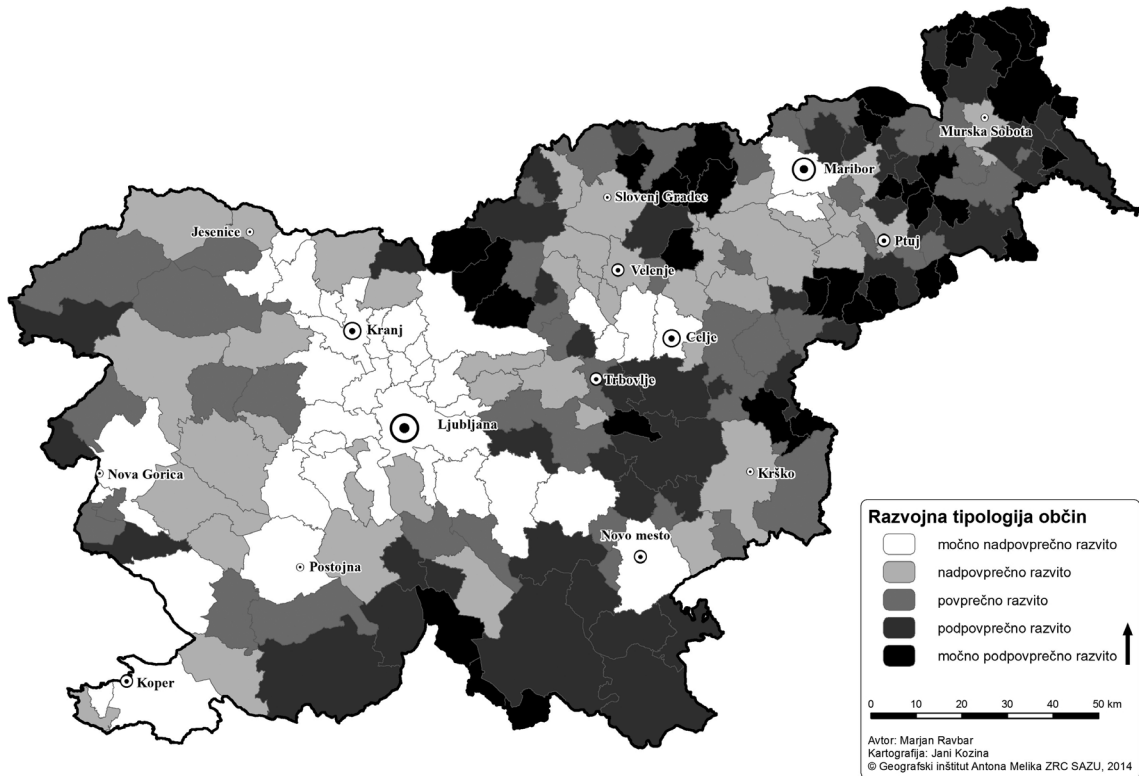
Skupino 1 so močno nadpovprečne skupine razvojnih potencialov. Hkrati gre za vodilna razvojna središča. Tvori jih 25 občin (12 %) kar je 14 % državnega ozemlja in v njih živi 35 % vsega prebivalstva. Gre za območja, ki se visoko uvrščajo zlasti na podlagi demografske moči – faktorja mestne aglomerativnosti. Povprečno število prebivalcev presega 18 tisoč (brez upoštevanja MO Ljubljana). Tudi vse druge občine štejejo več kakor 5 000 prebivalcev. V zvezi s tem izstopa zlasti 5 mestnih občin: Ljubljana z obmestnimi občinami, Koper, Celje, Novo mesto in Kranj, z nadaljevanjem skupine občin proti Radovljiški ravnini, ki so hkrati tudi središča visokošolskih ustanov. Zanje so značilne: središčnost, pomembno (zaposlitveno) gravitacijsko zaledje in velika gostota poseljenosti in delovnih mest, dobra

infrastrukturalna opremljenost ter velika gospodarska aktivnost, podprta z nadpovprečnimi naložbami.

Skupino 2 sestavljajo nadpovprečne dobro opremljene lokalne skupnosti v zaledju razvojnih središč. Njihova skupna značilnost je, da prevladujejo v zahodni Sloveniji, Kamniško-bistriški ravnini, Zgornjesavski dolini, na Goriškem, v Obalno-kraški regiji, Savinjski s Šaleško kotlino, Dravskem polju. Gre za občine v širšem območju vplivnih obmestnih delov večjih slovenskih mest, kjer je suburbanizacija tudi najbolj izrazita. Vanjo je vključenih 57 občin (27 %) na 31 % ozemlja Slovenije in v njih živi 36 % slovenskega prebivalstva. Povprečno število prebivalcev je 10 tisoč (brez upoštevanja MO Maribor).

Skupino 3 s **srednjimi** vrednostmi sestavlja 49 občin (23 %) s slabo četrtino ozemlja, kjer prebiva 15 % prebivalstva. V bistvu bi to skupino glede razvojnih potencialov lahko označili za izrazito prehodno. Zanje je značilna zelo visoka stopnja človeškega kapitala. V teh občinah je glede na druga območja v Sloveniji nadpovprečni delež visoko izobraženega prebivalstva in študentov po kraju bivanja. S tem je močno povezana tudi nekoliko intenzivnejša gostota (ustvarjalnega) delovno aktivnega prebivalstva po kraju bivanja. Ugodne razmere glede stanja in razvoja človeških virov v občinah te skupine se ne odražajo v razvoju podjetništva in (ustvarjalnih) delovnih mest. Občine te skupine imajo torej družbeni potencial za gospodarski razvoj, k čemur prispeva tudi njihov položaj, saj gre večinoma

Slika 7: Tipologija občin – razvojni potenciali slovenskih občin



za območja z dobro infrastrukturno opremljenostjo. Gre torej za območja v širšem zaledju večjih mest in v bližini glavnih prometnih osi, ki bodo v prihodnosti zagotovo morala več storiti za prenos pridobljenih znanj v prakso in uveljavitev v gospodarstvu.

Podpovprečno razvite lokalne skupnosti 4. skupine so redkeje poseljena in infrastrukturno slabše opremljena območja. Skupaj je v tej skupini 49 občin. Na četrtini slovenskega ozemlja (23 %) prebiva dobra desetina prebivalcev (12 %). Povprečno število prebivalcev v tej skupini občin ne dosega 5 tisoč. V tej skupini občin so redkeje poseljena in infrastrukturno slabše opremljena območja v hribovitih in obmejnih delih Slovenije. Zlasti za lokalne skupnosti iz te skupine v vzhodnem delu države je značilna tudi nižja stopnja razvitosti s človeškim kapitalom, medtem ko se občine na zahodu države ponašajo z bolj izobraženim prebivalstvom in ugodnejšimi težnjami v zagotavljanju novih (ustvarjalnih) delovnih mest.

Zadnjo, 5. skupino zaznamujejo **močno podpovprečna** obeležja ekonomsko-geografskih potencialov. Obsegajo večja sklenjena območja na Goričkem, v Slovenskih goricah in Halozah, gornji Savinjski dolini, Obkolpju, Dravski dolini in na Kozjanskem. Gre za najmanjšo skupino, ki skupaj obsega le 30 občin na 14 % državnega ozemlja in kjer skupaj prebiva 3 % prebivalstva. Povprečno število prebivalcev v teh občinah šteje manj

kakor 2 tisoč. Po faktorju demografskih potencialov se podobno kakor skupina 4 uvršča najnižje na lestvici. Prav tako so za ta območja značilne nižje vrednosti po faktorju človeškega kapitala, kar pomeni, da tu glede na celoto prebiva manjši delež ljudi z visoko izobrazbo. Je pa za ta območja spodbudno, da so v zadnjih letih naredila pozitiven preskok v razvoju podjetništva ter naseljevanju in zaposlovanju (ustvarjalnega) aktivnega dela prebivalstva. To je najbolj opazno na območju Haloz, Slovenskih goric in občin na Goričkem.

5. Sklep

V raziskavi smo pozornost namenili preučevanju razvojne uspešnosti občin v Sloveniji, kjer smo poleg ugotavljanja razlik v razvitosti pokazali tudi ključne dejavnike, ki te razlike povzročajo, ter skušali odgovoriti na vprašanje, ali se dejavniki razlikujejo med urbaniziranimi in podeželskimi območji (več o tem v: Ravbar, 2002 in 2004). Analiza temelji na 33 izbranih kazalnikih, ki jo oblikuje pet temeljnih sklopov: demografska moč, blaginja in socialni položaj, trg delovne sile, prometno-geografska dostopnost ter konkurenčnost in inovacije.

Nenehno povečevanje števila občin kot temeljnih lokalnih skupnosti ima lahko različne učinke (pa še to le ob izdatnih državnih sredstvih) samo na določenih področjih in le toliko časa, kolikor je to potrebno za

vzpostavitev temeljnih življenjskih razmer prebivalcev vsake lokalne skupnosti. V primeru zagotavljanja drugih javnih dobrin in storitev, ki že po značilnostih presega meje temeljnih lokalnih skupnosti in imajo širši vpliv, saj se ne nanašajo le na prebivalce teh skupnosti (vzgoja in izobraževanje, kultura, zdravstvo, okolje in prostor, gozdarstvo, kmetijstvo, prometna infrastruktura itd.), pa smo slej ko prej pred vprašanjem o ustreznosti upravne in politične teritorialne organiziranosti države (Senčur, 2010). Tudi ugotovitve Računskega sodišča RS (Revizijsko poročilo, 2012), da ima kar 110 od 211 občin manj kakor 5000 prebivalcev (glavno merilo za ustanovitev občine), to potrjuje. Več kakor polovica občin je bila torej ustanovljena kot izjema. Poročilo tudi ugotavlja, da je leta 2010 kar 137 občin prikazalo primanjkljaj in le 73 presežek sredstev. Manjše občine porabijo več sredstev na prebivalca, hkrati jih manj pridobijo iz svojih virov, zato za delovanje potrebujejo več državnih sredstev. Vendar ima za razvoj manjših lokalnih skupnosti sedanja ureditev občin nedvomno tudi pozitivne učinke.

Stanje v slovenskih občinah je zelo raznoliko. Splošna ugotovitev je, da je razmerje med najuspešnejšimi in najmanj uspešnimi občinami približno na ravni trikotnika. Zaključno vrednotenje potencialov in geografska razporeditev sta pokazala, da so najvišji potenciali v osrednji Sloveniji, delih Gorenjske in osrednjem delu Savinjske doline s Celjem, osrednjem delu Krške doline z Novim mestom in somestju obalnih mest. Podpovprečni potenciali pa izstopajo na vseh obmejnih, hribovitih in kraških območjih.

Ključni dejavniki, ki raznolikost povzročajo, so neenakomerni demografski potenciali. Za učinkovito delovanje so odločujoči zlasti gospodarski (trg delovne sile in konkurenčnost) dejavniki, kar so pokazali tudi rezultati izbranih kazalnikov stanja in teženj tako s klasično kakor tudi z eksplorativno faktorsko analizo. Za gospodarsko in razvojno uspešnost je pomembna struktura gospodarskih dejavnosti. Območja z nižjim deležem zaposlenega aktivnega prebivalstva so gospodarsko šibkejša, prav tako območja z (nepropulzivnimi) industrijskimi obrati, ki so praviloma v težavah. Velika težava so brezposelnost, izobrazbena struktura (tudi zaradi odliva izobraženih s posameznih območij zaradi pomanjkanja ustreznih delovnih mest), manjše podjetniške aktivnosti (tudi zaradi manjše prometne dostopnosti od pomembnejših središč in slabše razvite infrastrukture). Slabše gospodarsko stanje območij se odraža pri blaginji in socialnem položaju (ter posledično pri kakovosti življenja in življenjski ravni). Ta je praviloma najvišja v osrednji in zahodni Sloveniji. Gre za celovit preplet in medsebojne vplive različnih dejavnikov, zato je toliko težje oblikovanje ustreznih politik. Glede na poudarjene dejavnike bi večjo vlogo pri zmanjševanju razvojnih razlik morala imeti regionalna politika, saj je izboljšanje gospodarske razvitosti in odpravljanje težav na trgu dela predvsem njena naloga. Zastavlja se tudi vprašanje prihodnjega načrtovanja ukrepov in usmerjanja sredstev. Posebno

pozornost je treba namenjati izboljšanju podjetniškega okolja ter krepitvi socialnega in človeškega kapitala. Tudi endogene razvojne zmogljivosti in podjetništvo na posameznih območjih so pogosto še v latentni fazi in jih je z določenimi prilagojenimi ukrepi potrebno šele spodbuditi (Perpar, A., Kastelec, D., Udovč, A., 2013).

Predvidene reforme teritorialnih meja lokalnih skupnosti morajo biti premišljene. Najprej je treba ugotoviti, ali so sploh potrebne. Če so, je treba določiti cilje, kaj naj bi dosegli s predvidenimi spremembami. Razlogi morajo biti zelo jasno utemeljeni. Upoštevati je treba realnost, vzpostaviti jasno vodenje aktivnosti, zagotoviti potrebna sredstva in osebe, določiti potrebni čas, čim bolj seznaniti javnost in upoštevati njena pričakovanja ter zagotoviti evalvacijo doseženega. Cilji reforme morajo biti jasni vsem dejavnikom, ki so vanjo vključeni. Temeljni cilj je učinkovito upravljanje za zagotavljanje kakovostnih storitev za lokalno in regionalno prebivalstvo. Veliko pozornost je treba nameniti učinkovitosti občin, še posebej pa soodvisnosti med velikostjo občine, njeno učinkovitostjo in udeležbo državljanov v lokalnem javnem življenju, merilom za oblikovanje lokalnih in pokrajinskih skupnosti, analizi sedanjih pristojnosti občin in njihovemu financiranju, nalogam lokalnih skupnosti po vključitvi RS v EU, upravljanju občinskega premoženja in proračuna, lokalnim javnim službam, javni etiki na lokalni ravni in razmerjem lokalnih skupnosti do države (Vlaj, 2013).

Literatura in viri

- Bole, D. (2008): *Ekonomska preobrazba slovenskih mest*. Ljubljana.
- Ferligoj, A. (1989): *Razvrščanje v skupine: teorija in uporaba v družboslovju*. Ljubljana.
- Field, A. (2009): *Discovering Statistics Using SPSS (and sex and drugs and rock'n'roll)*. Los Angeles.
- Fulgosi, A. (1988): *Faktorska analiza*. Zagreb.
- Gordon, A. D. (1981): *Classification*. London.
- Kaiser, H. F. (1974): *An Index of Factorial Simplicity*. *Psychometrika* 39-1.
- Kunaver, M. (2009): *Kombiniran vsebinsko-skupinski sistem za iskanje uporabniku prilagojenih multimedijskih vsebin*. Doktorska disertacija, Fakulteta za elektrotehniko Univerze v Ljubljani. Ljubljana.
- Memrežje 1: *Revizijsko poročilo – Ureditev področja občin*. 2012. Računsko sodišče Republike Slovenije. Ljubljana.: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/1/KC73BA090AA4B8946C12579B9001E4E89/\\$file/Obcine_RSP.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/1/KC73BA090AA4B8946C12579B9001E4E89/$file/Obcine_RSP.pdf) (15. 5. 2014)

Medmrežje 2: C.L.E.A.R. TOOL, European Committee on Local and Regional democracy (CDLR), Committee of experts on democratic participation and public ethics at local and regional level (LR-DP), Strasbourg, 15 February 2008, p. (<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=GER&CM=8&NT=122&DF=11/01/2006>) (13. 12. 2013)

Medmrežje 3: Strategija prostorskega razvoja Slovenije (SPRS), Ministrstvo za okolje in prostor, 2004. http://www.mzip.gov.si/fileadmin/mzip.gov.si/pageuploads/publikacije/sprs_slo.pdf (31. 5. 2014)

Medmrežje 4: http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=07009415&ti=&path=../Database/Dem_soc/07_trg_dela/05_akt_preb_po_regis_virih/01_07009_aktivno_preb_mesecno/&lang=2 (20. 12. 2011).

Medmrežje 5: <http://www.stat.si/klasje/tabela.aspx?cvn=5531> (21. 12. 2011).

Perpar, A., Kastelec, D., Udovč, A., (2013): Pojasnjevanje razvojnih razlik v Sloveniji s pomočjo multivariatnih statističnih metod, Regionalni razvoj 4. Nove razvojne perspektive, Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU, Ljubljana, str. 11-21.

Ravbar, M. 2002: Sodobne težnje v razvoju prebivalstva in delovnih mest – pot k sonaravnemu in decentraliziranemu usmerjanju poselitve v Sloveniji? IB revija 36-1. Ljubljana.

Ravbar, M.,(2004): Razpota naselbinskega omrežja v Sloveniji : težnje, razvojne dileme in možni scenariji. IB revija, ISSN 1318-2803. letn. 38, št. 4, str. 42–53.

Rogerson, P. A. (2001): Statistical Methods for Geography. London.

Senčur, M., (2010): Postopek ustanavljanja občin – primer naselja Ankaran, (Pravno mnenje v zvezi s pobudo za oceno ustavnosti Zakona o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij, Uradni list RS, št. 108/06, Ljubljana, 2010, str. 1.

Sharma, S. (1996): Applied Multivariate Techniques. New York.

Vlaj, S., (2013): Ali je združevanje naših občin potrebno? Dopolnjena uvodna razprava na okrogli mizi IFIMES »Nujnost teritorialnega preoblikovanja slovenskih občin«, ki je bila 8. novembra 2011 v Ljubljani.

Medmrežje: <http://www.ifimes.org/si/8646-povzetek-in-video-posnetek-posveta-o-lokalni-samoupravi> (31.5.2014).

Zakon o lokalni samoupravi in poznejše dopolnitve zakona – ZLS (Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95,

26/97, 70/97, 74/98, 70/00, 51/02, 72/05, 100/05, 60/07, 94/07, 76/08, 79/09 in 51/10).