

.....

Načelo sorazmernosti virov financiranja
z nalogami slovenskih občin

Avtorji:
dr. Žan Jan Oplotnik
dr. Boštjan Brezovnik



**LEX
LOCALIS**

© **Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor**

Vse pravice pridržane. Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, predelava ali druga uporaba tega dela ali njegovih delov v kakršnemkoli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranjevanjem v elektronski obliki.

Avtorja: prof. dr. Žan Jan Oplotnik, doc. dr. Boštjan Brezovnik

Recenzenta: prof. dr. Jože Mencinger, doc. dr. Borut Vojinović

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

336.531.2:352(497.4)(0.034.2)

OPLOTNIK, Žan

Načelo sorazmernosti virov financiranja z nalogami slovenskih občin [Elektronski vir] / Žan Jan Oplotnik, Boštjan Brezovnik. - El. knjiga. - Maribor : Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, 2014. - (Lex localis)

Način dostopa (URL): <http://www.lex-localis.info/ebook/nacelosorazmernosti2014>

ISBN 978-961-6842-26-6 (ePub)

1. Brezovnik, Boštjan

273207808

Založnik:

Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor
Grajaska ulica 7, 2000 Maribor, SI - Slovenija
tel. +386 (0)2 250 04 58, fax: +386 (0)2 252 04 59
e-mail: info@lex-localis.info, <http://www.lex-localis.info>

Cena: brezplačen izvod

Odgovorna oseba založnika:

doc. dr. Boštjan Brezovnik, univ. dipl. pravnik, direktor

Uredništvo:

prof. dr. Žan Jan Oplotnik (Univerza v Mariboru, Slovenija), prof. dr. Marko Kambič (Univerza v Ljubljani, Slovenija), prof. dr. Franc Grad (Univerza v Ljubljani), prof. dr. Borce Davitkovski (SS Cyril and Methodius University Skopje, Makedonija), prof. dr. Vesna Kranjc (Univerza v Mariboru, Slovenija), prof. dr. Hellmut Wollmann (Humboldt-Universität zu Berlin, Nemčija), prof. dr. Gernot Kocher (Karel Franzes University Graz, Avstrija), prof. dr. Duško Lozina (University of Split, Hrvaška), prof. dr. Roberto Scarciglia (University of Trieste, Italija)

Vsebina knjige z naslovom "Načelo sorazmernosti virov financiranja z nalogami slovenskih občin" je rezultat raziskovalnega projekta z naslovom: "Analiza učinkov veljavnega sistema financiranja občin - ZFO-1 (stroškovni vidik po programski klasifikaciji)", ki ga je naročila in financirala Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko v letu 2010.



**Načelo sorazmernosti virov financiranja z nalogami
slovenskih občin**

dr. Žan Jan Oplotnik
dr. Boštjan Brezovnik

Marec 2014

Kazalo

Povzetek	1
Uvod	3
Analiza primerne porabe in odhodkov (stroškov) med leti 2007 in 2009	7
Analiza primerne porabe (Ppi) in izkazanih stroškov (Stri) po občinah	11
Analiza strukture izkazanih stroškov (Stri) po občinah glede na PK	23
Zaključek	54
Literatura in viri	61

Povzetek

V knjigi so predstavljeni rezultati raziskave, katere namen je bil preveriti 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 v kakšni meri 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. Glede na sintezo rezultatov analiz, lahko podamo naslednje ključne ugotovitve. Kot prvo ugotavljamo, da so bile agregatno gledano, v opazovanem obdobju 2007 do 2009, 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 strukturo 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 strukturna analiza kaže na večjo nehomogenost, kar vzbuja dvom v ustrezno razumevanje posamezne programske skupine. Poleg tega strukturna analiza potrди 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.

Uvod

Financiranje lokalne samouprave v Sloveniji ureja Zakon o financiranju občin /ZFO-1/ (Uradni list RS, št. 123/2006, 101/2007 Odl.US: U-I-24/07-66, 57/2008), pri čemer zakon prvenstveno ureja financiranje temeljnih nalog iz občinske pristojnosti, poleg tega pa določa tudi pravila zadolževanja in sofinanciranje investicij, ki jih izvajajo občine. Financiranje občin temelji na načelih lokalne samouprave, predvsem načelu sorazmernosti virov financiranja z nalogami občin in načelu samostojnosti občin pri financiranju občinskih nalog. ZFO-1 sicer ne poda vsebine načela sorazmernosti virov financiranja z nalogami občin, je pa zakonodajalec uvedel vrsto instrumentov za doseganje ciljev navedenega načela. Eden pomembnejših je zagotovo institut 'primerne porabe' (v nadaljevanju krajše: Ppi), ki je za posamezno proračunsko leto ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog. Primeren obseg sredstev, Ppi, temelji na formuli, ki t.i. Povprečnino, P, na prebivalca, preko mehanizma uteži dodeljuje posameznim občinam glede na njihovo število prebivalcev, Oi, in ostale kriterije, zasnovane na ugotovljenih demografskih in geografskih razlikah med slovenskimi občinami. Primerna poraba občine je z dejanskimi potrebami (stroški) z mehanizmom ugotavljanja primerne porabe povezana preko 'povprečnine', ki skupaj z določenimi kriteriji oz. faktorji različnosti občin tvori enačbo primerne porabe, Ppi, za vsako posamezno občino, kot sledi:

$$Ppi = 0,61 + 0,13 * Ci + 0,06 * Pi + 0,16 * Mi + 0,04 * Si) * P * Oi$$

(1)

Pri čemer je:

Ppi -	Obseg sredstev primerne porabe i-te občine
Ci -	Faktor raznolikosti i-te občine glede na obseg lokalnega cestnega omrežja v i-ti občini in predstavlja razmerje med dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v posamezni občini in dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v celotni državi.
Pi -	Faktor raznolikosti i-te občine glede na površino i-te občine in predstavlja razmerje med površino posamezne občine na prebivalca in površino celotne površine države na prebivalca.
Mi -	Faktor raznolikosti i-te občine glede na delež prebivalcev, ki so mlajši od 15 let v občini in predstavlja razmerje med deležem prebivalcev

Si -	<p>občine mlajših od 15 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v celotni državi tekočega leta.</p> <p>Faktor raznolikosti i-te občine glede na delež prebivalcev, ki so starejši od 65 let v občini in predstavlja razmerje med deležem prebivalcev občine starejših od 65 let, v celotnem prebivalstvu občine in povprečjem teh deležev v celotni državi tekočega leta.</p>
P -	<p>Povprečnina predstavlja obseg povprečnih odhodkov (stroškov) na prebivalca v občini, ki so namenjeni izvajanju z zakonom določenih nalog in pristojnosti občin v posameznem letu. Metodologija za izračun P upošteva navedene odhodke (stroške) za pretekla štiri leta, prevedene na realne vrednosti korigirano z zabeleženo stopnjo rasti življenskih stroškov v državi in oceno morebitnih novih pristojnosti (naloga), ki so bile občinam naložene v izvajanju tekočega leta.</p>
Oi -	Število prebivalcev v i-ti občini

V kolikor občina s svojimi lastnimi in odstopljenimi viri, kot jih določa drugo poglavje veljavnega ZFO-1, ne zmore zagotoviti kalkulatивно ugotovljenega obsega sredstev primerne porabe, Ppi, ZFO-1 predvideva vključitev t.i. mehanizma finančne izravnave, s katerim država iz integralnega proračuna zagotovi manjkajoča finančna sredstva. S tem je zagotovljeno uresničevanje prvega načela lokalne samouprave, ki govori o sorazmernosti virov financiranja z nalogami in pristojnostmi ter iz njih izhajajočimi stroški. Drugo pomembno načelo, načelo avtonomnosti občin, se lahko uresničuje le, če občine večino svojih prihodkov pridobijo iz lastnih virov in so čim manj odvisne od kakršnihkoli pomoči ali dotacij integralnega proračuna. Tako praviloma velja, da naj sistem financiranja občinam omogoča čim višjo stopnjo samozadostnosti, kar pomeni, da jim ne bi bilo potrebno uporabljati mehanizma finančne izravnave. Pred sprejetjem sedaj veljavnega ZFO-1, je le malo slovenskih občin z lastnimi prihodki uspelo pokrivati kalkulatивно ugotovljeni znesek primerne porabe. Podatki kažejo, da je med leti 2002 in 2006 v povprečju le okoli 10% občin beležilo presežke prihodkov nad primerno porabo, preostalih 90% občin pa je iz mehanizma finančne izravnave dobivalo letno okoli 20% finančnih virov, da bi zadostili potrebam, kot jim jih je narekovala zakonodaja oziroma določal obseg primerne porabe. Po uveljavitvi novega ZFO-1, v letu 2007, se je situacija bistveno 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 (Ppi je v letu 2007 tako znašala 938 mio €, sredstva iz mehanizma finančne izravnave pa le 9,2 mio €). Ob tem ni nezamisljivo dejstvo, da je preostalih 50% občin v tekočem letu zabeležilo kar 82,7 mio € presežkov nad določeno primerno porabo, ki so jih lahko občine usmerile v razvoj in samostojno financiranje investicij, ki bi jih sicer morala sofinancirati država. Tudi v letu 2008 je bila situacija podobna, saj je bilo zabeleženega za 79,2 mio € presežkov prihodkov občin nad izračunanim obsegom primerne porabe, pri 103 občinah, medtem ko je 107 občin črpalo sredstva integralnega proračuna skozi mehanizem finančne izravnave v skupni višini 10,2 mio €. Leti 2007 in 2008 lahko tako štejem za nekakšen »vzorčni« oz. »šolski« primer upoštevanja temeljnih načel lokalne samouprave, kjer naj bi obstajala visoka korelacija med lastnimi prihodki

decentraliziranih enot in zneskom primerne porabe, kot tistim obsegom finančnih sredstev, s katerimi lokalne skupnosti zmorejo financirati zakonsko določene naloge in pristojnosti. Kljub temu je, kot bomo videli v nadaljevanju analize, takšna korelacija obstajala zgolj na agregatni in na kalkulativni ravni, to je na ravni primerjave med določenim obsegom primerne porabe ter tekočimi prihodki občin. Manj korelacije je bilo med obsegom primerne porabe po občinah in dejanskimi (odhodki) stroški, ki so jih izkazovale posamezne občine, 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 »dovoljevala« formula 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 jim jih je predvidela formula primerne porabe. V letu 2009 je prišlo do nenadnega preobrata tudi pri korelaciji med primerno porabo in lastnimi prihodki občin, saj je le še 19 občin izkazalo presežek prihodkov nad primerno porabo v višini 11,9 mio €, kar 191 občin pa je bilo deležnih finančne izravnave v skupni višini 54,7 mio € ali za okoli 5x več kot leto poprej. Vzroke za navedena gibanja bomo iskali skozi nadaljnja poglavja predstoječe študije, v spodnji Tabeli 1 in na Sliki 1 pa najprej na kratko povzemamo nekaj ključnih agregiranih vrednosti gibanja primerne porabe, prihodkov in odhodkov (stroškov) slovenskih občin za pokrivanje zakonsko določenih nalog in pristojnosti (tekoči odhodki in transferji) ter celotne prihodke in odhodke slovenskih občin v letih med 2002 in 2009.

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

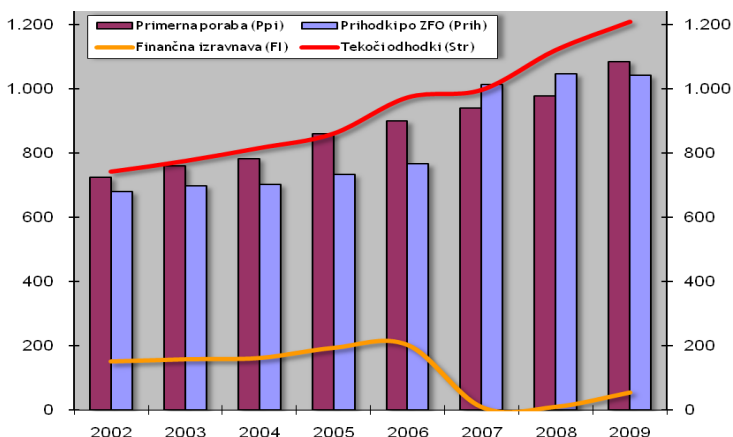
v mio €	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	gr 02/06	gr 07/09	gr 02/09
Primerna poraba (Ppi)	723,39	758,92	781,93	858,69	899,38	938,46	976,24	1.084,09	24,3%	15,5%	49,9%
Prihodki po ZFO (Prih)	679,53	697,81	701,73	732,03	765,67	1.011,98	1.045,31	1.041,26	12,7%	2,9%	53,2%
Finančna izravnava (FI)	150,28	158,21	162,19	193,68	202,80	9,18	10,17	54,70			
Odstotek FI v Ppi	20,8%	20,8%	20,7%	22,6%	22,5%	1,0%	1,0%	5,0%			
Odstotek 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%
Saldo	-38,31	-4,92	0,61	55,99	-34,46	-12,10	-172,76	-155,90			
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

Agregatna slika gibanj glavnih postavk v okviru sistema financiranja slovenskih občin kaže jasno razmejitev med obdobjem pred uveljavitvijo ZFO-1 v letu 2007 in obdobjem po zadnjih spremembah. Kot pozitivno korekcij lahko izpostavimo večjo

samozadostnost občin in manjši delež potrebne finančne izravnave. Slednji je po letu 2006 upadel iz prejšnjih dobrih 20% na komaj 1% v letih 2007 in 2008. Na žalost smo bili v letu 2009 priča ponovnemu slabšanju stopnje samozadostnosti občin, predvsem zaradi povečanja obsega primerne porabe za slabih 108 mio € glede na leto 2008, ob istočasni stagnaciji oz. rahlem upadu lastnih prihodkov občin glede na ZFO-1 (rahel padec v višini 4 mio €). Zaradi navedenega je odstotek samozadostnih občin zopet upadel na raven izpred leta 2007, pri čemer pa je vzpodbudno to, da obseg potrebne finančne izravnave kljub temu ni zavzel starih nivojev, temveč je znašal v letu 2009 okoli 5% skupnega obsega primerne porabe občin. Po drugi strani so implicitno na povečanje obsega primerne porabe »pritiskali« tudi dejansko zabeleženi višji stroški v slovenskih občinah, ki so v obdobju 2007 do 2009 narasli za +21%, medtem ko so v obdobju med 2002 in 2006, torej v enkrat daljšem obdobju, ob bistveno višji inflaciji, nominalno porasli zgolj za +31%. Kot prikazuje Tabela 1, smo največjo rast stroškov v občinah zabeležili v letu 2006 (+13%) in letu 2008 (+12%) ter 2009 (+8%). Ob tem naj še enkrat ponovimo, da na tem mestu analiziramo zgolj tekoče odhodke in prihodke, ki so povezani z ZFO. Poleg tekočih postavk bilance občin beležijo še postavko investicij¹, povečevanje ali zmanjševanje premoženja občin ter posojilno aktivnost lokalnih skupnosti. Nekatere izmed teh postavk smo prikazali tudi v Tabeli 1, pri čemer pa se v nadaljevanju osredotočamo zgolj na analizo tekočih odhodkov (stroškov) in prihodkov ter primerne porabe, ki jih v svojem jedru zajema tudi ZFO.

Slika 1: Gibanje glavnih agregatov sistema financiranja občin med 2002 in 2009



¹ Čeprav investicije niso tema predstoječe analize, pa je vzpodbudno dognanje, da so občine po letu 2006 bistveno povečala sredstva namenjena investiranju, in sicer iz okoli 39% v skupnih prihodkih na več kot 45%. Slednje gre pripisati tudi pospešenemu črpanju sredstev EU in sofinanciranje le tega.

Analiza primerne porabe in odhodkov (stroškov) med leti 2007 in 2009

Po kratkem pregledu agregatnih postavk sistema financiranja občin v Sloveniji, ima besedilo v nadaljevanju osnovni namen analizirati predvsem odhodke (stroške) občin ter stopnjo korelacije med primerno porabo in dejanskimi odhodki (stroški) po občinah, glede na njihovo vsebino oz. strukturo, to je programsko usmerjenost. S tem bomo namreč najlažje ugotovili v kakšni meri veljavni sistem financiranja občin v Sloveniji zadovoljuje že omenjeno načelo sorazmernosti virov financiranja z nalogami. Gre torej za iskanje odgovora na vprašanje, ali in v kolikšni meri, skozi formulo primerne porabe pridobljen obseg finančnih sredstev, ustreza dejanskim stroškom, ki jih imajo občine zaradi izvajanja svojih nalog in pristojnosti. Ob tem bo pomemben del analize predstavljala analiza dejansko zabeleženih tekočih stroškov (TStri), ki so jih občine prikazale v svojih bilancah med leti 2007 in 2009 ter smo jih na agregatni ravni predstavili v predhodnem poglavju. Naj spomnimo, da občine financirajo izvajanje zakonskih nalog in pristojnosti, ki jih razdelimo glede na njihovo vsebino v okviru t.i. programske klasifikacije (PK), na 21 različnih področij, 59 glavnih programov in 119 podprogramov. PK izdatkov občinskih proračunov je v letu 2006 nadomestila, do tedaj uveljavljeno t.i. funkcionalno razdelitev. Poleg tega, da je PK usklajena z mednarodno prakso spremljanja javnih izdatkov, je temeljna značilnost nove klasifikacije tudi njena orientiranost na rezultate. PK ureja Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov (Ur.l.RS, št. 57/2005, 88/2005 in 138/2006), v njem pa so zastopana področja skozi katera lokalne oblasti nudijo javne storitve prebivalstvu na območju lokalne skupnosti, in sicer²:

Zap. št.	Program izdatka občinskega proračuna (Stri)
01	Politični sistem
02	Ekonomska in fiskalna administracija
03	Zunanja politika in mednarodna pomoč
04	Skupne administrativne službe in splošne javne storitve
05	Znanost in tehnološki razvoj
06	Lokalna samouprava

² Več o podprogramih in podrobnejši razdelitvi PK v »Programska klasifikacija izdatkov občinskih proračunov – opis področij proračunske porabe, glavnih programov in podprogramov«, Ministrstvo za finance, direktorat za proračun, sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti, december 2006.

07	Obramba in ukrepi ob izrednih dogodkih
08	Notranje zadeve in varnost
10	Trg dela in delovni pogoji
11	Kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo
12	Pridobivanje in distribucija energetskih surovin
13	Promet, prometna infrastruktura in komunikacije
14	Gospodarstvo
15	Varovanje okolja in naravne dediščine
16	Prostorsko planiranje in stanovanjsko komunalna dejavnost
17	Zdravstveno varstvo
18	Kultura, šport in nevladne organizacije
19	Izobraževanje
20	Socialno varstvo
22	Servisiranje javnega dolga
23	Intervencijski programi in obveznosti

Zgoraj navedeni programski izdatki se v nadaljevanju skozi operativno izvedbo delijo na tekoče odhodke (konto spremljanja porabe št. 40), tekoče transfere (konto 41), investicijske odhodke (konto 42), investicijske transferje (konto 43), dana posojila in povečanje kapitalskih deležev (konto 44) in odplačilo dolga (konto 45).

Povprečna poraba, Ppi, naj bi pokrila predvsem tisti del programskih odhodkov (stroškov) občin, ki se nanašajo na tekočo porabo (konto 40+41), medtem ko se investicije in spremembe premoženja občin financirajo na druge načine. S tega vidika bi bilo seveda najenostavnejše, če bi država neposredno financirala vse dejansko nastale in izkazane odhodke (stroške) posamezne občine, saj bi se s tem zagotovila popolna korelacija med viri financiranja in zakonsko določenimi nalogami in pristojnostmi lokalnih skupnosti. Vendar razlog, zakaj veljavni sistem ZFO-1 ne ureja financiranja na takšen način leži v najmanj dveh izredno pomembnih posledicah, ki bi izhajale iz takšnega načina financiranja, in sicer; a) prva posledica bi bila kršenje načela finančne avtonomnosti in samozadostnosti lokalne samouprave, ki ga kot eno izmed temeljnih načel navaja tudi listina MELLIS, Evropska listina lokalne samouprave in Zakon o ratifikaciji Evropske listine, Ur. l.RS, Mednarodne pogodbe, št.15, Ur.l. RS, št. 57/96, in b) druga posledica bi izhajala iz nevarnosti, da odhodki oziroma stroški posameznih občin skozi čas ne bi več izkazovali dejanskega stanja financiranja potreb, ampak bi naraščali v skladu z močjo avtonomne oblasti, da za svojo lokalno skupnost zagotovi čim večji obseg financiranja, temu primerno pa »prilagodi« tudi občinsko porabo. Prav tako bi takšen način slabo odražal nekatere dejanske razlike v stroških, ki po občinah nastajajo zaradi njihove različnosti in položaja, ki ga imajo v svojem okolju. Analize namreč pokažejo, da 210 slovenskih občin še zdaleč ni »standardiziranih« do te mere, da bi lahko pričakovale tudi enake stroške po prebivalcu, glede na, sicer enake, naloge

in pristojnosti, ki jih imajo. To jasno pokaže preprosta delitev občin v skupine glede na njihove demografske in geografske karakteristike, ki so tudi sicer osnova za zgoraj prikazano formulo izračuna primerne porabe, Ppi, in upoštevajo različnost slovenskih občin glede na njihovo površino, razvejanost in obseg lokalnih cest in javnih poti, glede na delež prebivalcev mlajših od 15 let v skupni populaciji in glede na delež prebivalcev starejših od 65 let v skupni populaciji. Navedeno skupno zajema t.i. vsota korigiranih kriterijev, oziroma indeks različnosti, krajše: VKK, katere vrednosti za določene mejne primere prikazujemo v Tabeli 2 spodaj, podrobneje pa so prikazane v poglavju Priloge. Navedene karakteristike oz. lastnosti slovenskih občin so v nadaljevanju namreč neposredno in z visoko stopnjo koreliranosti povezane s stroški izvajanja njihovih zakonsko določenih nalog in pristojnosti. V zadnjem obdobju se pojavljajo tudi diskusije in vprašanja, ali ne bi bilo primerno poseben »ekonomski« kriterij priznati tudi enajstim slovenskim mestnim občinam (v nadaljevanju MO), ki se zaenkrate v obstoječem zakonodajnem okvirju od ostalih občin razlikujejo zgolj po svojem pravnem statusu in vlogi, ki jo imajo, medtem ko jim njihov drugačen »ekonomski« status zaradi morebitne dodatne stroškovne obremenjenosti, obstoječi sistem financiranja ne priznava. Nedvomno drži dejstvo, da različne demografske, geografske in morebitne ostale razlike med posameznimi občinami vplivajo na njihovo stroškovno obremenjenost, vprašanje pa je, kako in do kolikšne mere v sistemu financiranja upoštevati to raznolikost, tako na strani ugotavljanja primernih stroškov na prebivalca po občinah glede na njihovo strukturo kot na strani ugotavljanja primernih stroškov po občinah glede na njihove karakteristike in nenazadnje tudi njihove pristojnosti. Glede na zgoraj navedeno v analitičnem delu študije poseben poudarek polagamo veljavni formuli izračuna Ppi ter stopnjo različnosti občin glede na indeks VKK v povezavi z dejansko ustvarjenimi stroški po PK. Pri tem analiziramo tako odklone posameznih vrednosti od povprečnih vrednosti, mejne oz. ekstremne vrednosti +/-10% kot tudi primerljivost strukture stroškov (proračunov) po občinah in povprečno. Posebno pozornost smo namenili ugotavljanju morebitne dodatne obremenjenosti posameznih skupin občin, ki v obstoječem sistemu financiranja (še) nimajo ustreznega korektivnega faktorja ali pa slednji dovolj dobro ne odraža dejanske situacije (npr. v primeru mestnih občin ali občin s posebnimi lastnostmi in potrebami glede na njihove lastnosti). Na podlagi pridobljenih rezultatov analize bo v nadaljevanju mogoče predlagati ustrezne spremembe in dopolnitve sistema financiranja občin, predvsem v smeri višje stopnje zagotavljanja sorazmernosti med viri in nalogami ter pristojnostmi občin.

Tabela 2³: 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
POVPREČJE – VSE OBČINE	1,1200	1,80	1,56	1,00	1,00
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

³ 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.

Analiza primerne porabe (Ppi) in izkazanih stroškov (Stri) po občinah

V letih med 2007 in 2009 so slovenske občine za izvajanje zakonsko določenih nalog in pristojnosti 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 € v obdobju 2007/09, pri čemer v letu 2007 dobrih 496 €/preb, v letu 2008 okoli 531 €/preb in v letu 2009, 580 €/preb v občini. Seveda je povprečje na prebivalca zgolj orientacijska vrednost dejanske porabe, saj se je poraba gibala od najmanj 232 €/preb (v občini Straža l. 2007), do 1.442 €/prebivalca (v občini Solčava leta 2009). Podrobnejše vrednosti po občinah so prikazane v poglavju Priloge, zato se bomo na tem mestu osredotočili zgolj na prikaze povprečnih vrednosti z vidika posamezne »skupine« občin ter z vidika ekstremnih oz. mejnih vrednosti. Prvi takšen prikaz predstavljata Tabeli 3 in 4 spodaj, kjer je razvidno, da je imelo v obdobju med leti 2007 in 2009, 83 občin (40% vseh) porabo na prebivalca nad povprečjem 527 €, preostalih 60% občin pa pod povprečjem. Standardni odklon od povprečja je znašal 88 €, pri čemer je najnižjo vrednost obdobja zabeležila občina Cerklje (319 €/preb), seldile pa so ji občine Gorišnica (353 €/preb) in Štore (358 €/preb). Petina občin je bila takšnih, kjer je poraba na prebivalca odstopala navzdol bolj od standardnega odklona in je znašala pod 439 €/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 12% oziroma slabih 67 €, pri čemer se je razpon gibal med 514 €/prebivalca pri MO Kranj, pa vse do 719 €/preb pri MO Ptuj. Kljub temu je potrebno izpostaviti, da pa je 6 mestnih občin vendarle beležilo stroške v razponu zgolj +-5% okoli povprečja (MO Kranj, MO Velenje, MO M.Sobota, MO S.Gradec, MO N.Mesto in MO Celje), preostalih 5 mestnih občin pa bistveno nad povprečjem (od +13% pa vse do +36%). Analiza povprečij ostalih skupin občin kaže, da so najbolj homogeno okoli povprečja porazdeljene občine pod oz. z okoli 5.000 prebivalci, največji odkloni pa so zabeleženi pri občinah z veliko površino, faktor P, kjer smo zabeležili povprečno okoli 597 € stroškov na prebivalca oz. +13% nad povprečjem. Malo nad povprečjem se po stroškovni obremenjenosti na prebivalca giblje tudi skupina občin z nadpovprečnim deležem starejših prebivalcev, in sicer okoli +9% nad povprečjem, medtem ko statistično značilnega odstopanja pri skupinah z nadpovprečnim deležem cestnega omrežja ali pri deležu mladih, ni zaznati. Kljub temu je kakršnokoli prehitro sklepanje vprašljivo, predvsem zaradi velike razpršenosti vrednosti po občinah. Tako npr. podatki v Tabeli 3 prikazujejo, da dejansko le 30 občin leži znotraj razpona +-5% okoli

povprečja Stri, in le 38% znotraj razpona $\pm 10\%$, večina pa znotraj razpona $\pm 25\%$ okoli povprečja STri. Za celovit odgovor na vprašanje o ustreznosti obstoječega sistema financiranja bomo zato v nadaljevanju analizirali in nato medsebojno navzkrižno primerjali še vsaj dva kazalca sistema financiranja, in sicer obseg dodeljene primerne porabe, Ppi, ter razmerje med dodeljeno Ppi in Stri po občinah.

Tabela 3: Razpršenost občin okoli povprečja **STri** na prebivalca med 2007/09

Stri $\pm 5\%$ okoli povp	od 500 € do 550 €	14% oz. 30 občin
Stri $\pm 10\%$ okoli povp	od 474 € do 580 €	38% oz. 80 občin
Stri $\pm 25\%$ okoli povp	od 395 € do 659 €	83% oz. 175 občin
Min / pov / max	319 € / 527 € / 1.167 €	100% oz. 210 občin

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

TO+TR (40+41)	preb	SK_str 01-23	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
OBČINA							
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
Povprečje – vse občine	9.603	527	1,09	558	541	-17	1,12
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
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

Naslednji dve kategoriji oz. kazalca, ki sta velikega pomena za pridobivanje celovite slike glede ustreznosti obstoječega sistema financiranja občin, sta znesek primerne porabe na prebivalca po občinah, PPI, in razmerje med dodeljeno primerno porabo po občini ter dejanskimi stroški na prebivalca po občini, to je Ppi/Stri.

Manjša kot je korelacija med PPI in Stri, težje sistem financiranja zagotavlja enakopravno in ustrezno obravnavo občin, s tem pa se najedajo tudi temeljne smernice in načela sistema financiranja lokalne samouprave. Če najprej pogledamo gibanje Ppi na prebivalca, kot kazalnika kalkulatивно določenega primerne obsega sredstev za financiranje občinskih nalog, lahko ugotovimo, da je bilo v letih med 2007 in 2009 občinam skozi mehanizem izračuna Ppi po ZFO-1, dodeljeno v povprečju 558 € na prebivalca, pri čemer zaradi uteži (ponderjev), 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 po Ppi in tisto z najvišjim obsegom Ppi je znašal kar 780 €. Tako je bilo npr. občini Solčava dodeljenih v povprečju 1.196 €/prebivalca, občini Luče 973 €/preb, občini Kostel 937 €/prebivalca, medtem ko je bilo nekaterim občinam, predvsem mestnim, kot so MO Ljubljana, MO Celje, MO Velenje in MO Maribor, dodeljeno manj kot 426 €/prebivalca. Standardni odklon od povprečnega obsega s Ppi dodeljenih sredstev je znašal 72 €, pri čemer je bilo 91 občinam dodeljeno več sredstev od povprečja, 119 občinam pa manj sredstev. Analiza odklonov od povprečne vrednosti (Tabela 5) pokaže, da je homogenost med občinami z

vidika kazalca Ppi vseeno večja kot pri Stri, saj se znotraj razpona $\pm 5\%$ uvršča dobra četrtina vseh občin, znotraj razpona $\pm 10\%$ že blizu 50% (v okviru kazalnika Stri je bilo takšnih zgolj 38%), znotraj razpona $\pm 25\%$ pa se uvrščajo že skoraj vse oz. 93% vseh občin (pri kazalcu Stri le 83%).

Tabela 5: Razpršenost občin okoli povprečja Ppi na prebivalca med 2007/09

Ppi $\pm 5\%$ okoli povp	od 530 € do 586 €	26% oz. 55 občin
Ppi $\pm 10\%$ okoli povp	od 502 € do 614 €	48% oz. 101 občina
Ppi $\pm 25\%$ okoli povp	od 419 € do 698 €	93% oz. 195 občin
Min / pov / max	416 € / 558 € / 1.196 €	100% oz. 210 občin

Kljub temu tudi v okviru tega kazalnika zaznavamo statistično značilne odklone, ki pa so v večji meri posledica vrednosti indeksa VKK v okviru formule za izračun Ppi ter deloma tudi ponderiranja v okviru tega izračuna⁴. Tako lahko iz Tabele 6 razberemo, da ima 10 občin v zgornjem delu »lestvice« odmerjene Ppi, indeks VKK bistveno nad povprečjem oz. nad 1,46 (povprečje vseh občin je le 1,12), kar jim posledično prinaša tudi večji obseg Ppi na prebivalca. Na drugi strani ima 10 občin, ki se po pripadajoči Ppi uvrščajo v spodnji del lestvice (večina mestnih občin), pripadajočo vrednost indeksa VKK pod 0,87 oz. za okoli 29% pod povprečjem. Temu primeren je tudi obseg določene Ppi, ki pri mestnih občinah v povprečju znaša le 442 €/prebivalca in je kar za -26% manjša od povprečja v vseh občinah. Če analiziramo povprečja skupin občin glede na njihove geografske in demografske lastnosti, lahko kot statistično značilno odstopanje zaznamo zgolj pri skupini občin s površino, ki je bistveno večja od povprečne površine na prebivalca (nad 1,8) in jim pripada v povprečju okoli 657 €/prebivalca, kar je okoli 18% več od povprečja v vseh občinah. Takšne so npr. občine Solčava (indeks površine na prebivalca 18,6 in Ppi 1.196), pa tudi Bovec (indeks 11,8, Ppi pa 796 €), Jezersko (indeks, 9,6 in Ppi 842 €), itd. Ali navedenim razlikam dejansko sledijo tudi stroški, pa bomo videli v nadaljevanju.

⁴ Moramo vedeti, da bi v primeru hipotetično popolne homogenosti občin indeks VKK bil pri vseh občinah enak in razlik med določenimi Ppi ne bi bilo. V primeru, da bi bil indeks VKK za vse občine enak 1,00, pa bi obseg Ppi v celoti koreliral z povprečnino, ki je določena na podlagi 4 letnega povprečja Stri in korigirana z rastjo življenskih stroškov ter novimi nalogami, ki so jih občine pridobile v tekočem letu.

Tabela 6: Mejne in povprečne vrednosti po občinah razvrščeno po Ppi med 2007/09

TO+TR (40+41)	preb	SK_str 01-23	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
OBČINA							
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
Povprečje – vse občine	9.603	527	1,09	558	541	-17	1,1200
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
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

Kot vidimo, se slika robnih vrednosti in razlogov za odstopanje od povprečnih vrednosti v tem delu že bolj izjasni, vendar bomo kot najbolj izpovedni element v analizi v nadaljevanju pogledali še razmerje med obema kazalnikoma, to je Ppi in Stri. Slednje bo prikazalo ali in kako dodeljena Ppi (ne)zadosti dejanskim stroškom, ki so jih občine izkazale tekom analiziranega triletnega obdobja, med 2007 in 2009.

Statistična analiza pokaže, da je znašala vrednost kazalnika Ppi/Stri, torej pokritost dejanskih stroškov z obsegom primerne porabe po občini, za obdobje med 2007 in 2009 v povprečju 1,09, kar pomeni, da so bile kumulativno gledano občine ustrezno pokrite z zakonsko določenim obsegom pripadajočih sredstev za opravljanje njihovih nalog in izvajanje pristojnosti. V povprečju so tako občine dobile v proračune okoli 9% več sredstev na prebivalca in skupno, kot pa so znašali njihovi dejanski odhodki (stroški). Kljub temu, tudi tu ne moremo govoriti o povprečni vrednosti kot dejanski sliki finančnega stanja v občinah, saj je razpršenost okoli povprečne vrednosti velika, prav tako pa tudi razpon med občino z najmanjšo pokritostjo stroškov z primerno porabo in občino z najvišjo stopnjo (pre)kritosti stroškov s kalkulatивно določeno primerno porabo. Tako lahko ugotovimo, da je nekaj manjših občin, kot npr. Cirkulane, Cerkljenjak, Makole, Loški potok, Žetale, Cerklje, Sveta Ana, Juršinci, Križevci, itd (glej podatkovno prilogo in Tabela 8, bilo deležnih bistveno večjega obsega primerne porabe kot pa so znašali njihovi dejanski stroški na prebivalca. Indeks prekritosti stroškov s primerno porabo 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 povprečnih tekočih odhodkov (stroškov). Sklepamo lahko, da so občine presežke preusmerjale v občinske 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 indeksa pokritosti Ppi/Stri, 1,00, kar pomeni, da kalkulatивно določen obseg pripadajočih sredstev ni pokrival tudi dejanskih izkazanih tekočih stroškov v občinah. V tem delu lestvice najdemo prav vse mestne občine, ki se uvrščajo v razpon pokritosti med 0,61 (npr. MO Ljubljana in Mo Ptuj) ter 0,89 pokritosti (npr. MO S. Gradec). Sicer lahko iz Tabele 7 razberemo, da je okoli 41% občin z dodeljeno Ppi pokrivalo, večinoma pa tudi prekrivalo dejansko izkazane stroške, posledično pa takšna statistična porazdelitev okoli povprečne vrednosti vendarle kaže na določene odklone v ustreznosti sistema financiranja slovenskih občin kot ga narekuje ZFO-1.

Tabela 7: Razpršenost občin okoli povprečja **Ppi/Stri** na prebivalca med 2007/09

+5% okoli povp	od 1,04 do 1,14	26% oz. 54 občin
+10% okoli povp	od 0,98 do 1,19	41% oz. 86 občina
+25% okoli povp	od 0,82 do 1,36	78% oz. 165 občin
Min / pov / max	0,50 / 1,09 / 1,75	100% oz. 210 občin

Ob tem še morda največ izpove analiza povprečij nekaterih izbranih skupin občin. Tako vidimo, da so mestne občine najslabše pokrite z dodeljenim obsegom primerne porabe, njihovo povprečno razmerje Ppi/Stri pa znaša 0,75 oz. povprečno odpade na MO okoli 442 € primerne porabe na prebivalca ob povprečnih izkazanih 594 € stroškov na prebivalca (+34% višji izkazani stroški od dodeljene primerne porabe).

Na tem mestu ni odveč izpostaviti ugotovitev, da so mestne občine pri vseh dosedaj opazovanih kazalcih (Stri, Ppi in njuno razmerje) beležile »slabši« položaj. Tako so bile povprečne vrednosti stroškov v mestnih občinah za že omenjenih okoli +12,7% višje od slovenskega povprečja, dodeljen obseg primerne porabe, Ppi, nižji za -26,2% od slovenskega povprečja, posledično pa pokritost stroškov z dodeljenimi finančnimi viri iz naslova mehanizma primerne porabe le na ravni okoli 0,75 ali 75% dejansko izkazanih stroškov mestnih občin. To ugotovitev pa že lahko izpostavimo kot pomembnejšo pri načrtovanju morebitnih sprememb in posegov v obstoječi ZFO-1.

Tabela 8: Mejne in povprečne vrednosti razvrščene po **Ppi/Stri** med 2007/09

TO+TR (40+41)	preb	SK_str 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
Povprečje – vse občine	9.603	527	1,09	558	541	-17	1,1200
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

Ostale skupine občin, opazovane po njihovih glavnih karakteristikah, bistveno ne izstopajo glede pokritosti stroškov z dodeljeno primerno porabo. Morda so malce v boljšem položaju le občine z visokim indeksom površine in cest na prebivalca, pri čemer pa skupina z večjo površino, ob navzkrižnem opazovanju to prednost izgubi (Stri za +13% višji od povprečja), medtem ko jo skupine z večjim indeksom cest malenkostno okrepi (Stri so slab 1% manjši od povprečja (glej spodnji del Tabele 8).

Za lažjo sintezno predstavbo sicer podatkovno izredno obsežnega in kompleksnega sistema financiranja slovenskih občin in njihovih stroškov, v Tabeli 9 še enkrat povzemamo vse tri kazalnike skupaj, da lahko opravimo še navzkrižno primerjavo razporejenosti občin znotraj posameznih razredov glede na izbrane kazalnike.

Tabela 9: Razporeditev občin po kazalcih **Stri**, **Ppi** in **Ppi/Stri** v razrede

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

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

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

Navzkrižna analiza treh temeljnih agregatnih kazalnikov sistema financiranja slovenskih občin pove, da so bile v opazovanem obdobju, agregatno gledano občine ustrezno financirane glede na njihove potrebe, saj so bili povprečni stroški na prebivalca povprečno za okoli -9% nižji od pripadajočih virov iz naslova primerne porabe. Tudi delež občin, ki so se po teh agregatnih kazalnikih gibale znotraj +-25% povprečnih vrednosti je bil večinoma visok, pri stroških 83%, pri primerni porabi pa 93%. Šibka točka agregatne slike se kaže zgolj pri nenavadno velikih razponih med najnižjo in najvišjo vrednostjo kazalnikov. Slednji pri povprečnih stroških znaša med 319 € pa vse do 1.167 € na prebivalca, pri obsegu primerne porabe med 416 € pa vse do 1.196 €, pri njunem razmerju pa od najmanj 0,50 do 1,75. Kljub temu, da je tovrstnih mejnih vrednosti manj kot 15%, pa se zaradi učinka navzkrižnega vplivanja, kjer npr. nekaterim občinam z visokimi povprečnimi stroški pripada istočasno tudi relativno nizek obseg primerne porabe, vzdržnost celotnega sistema financiranja bistveno poslabša. Analiza po posameznih skupinah občin tako pokaže, da imajo npr. mestne občine povprečno za +13% višje stroške ob povprečno -20% nižji vrednosti pripadajoče primerne porabe. Slednje posledično poslabša položaj mestnih občin pri financiranju njihove porabe. Podobni navzkrižno multiplicirani odkloni so opazni še pri skupini občin z veliko površino, vendar v nasprotno smer, saj slednje ob sicer za +13% višjih

izkazanih povprečnih stroških, pridobijo za okoli +18% več sredstev. Pri ostalih opazovanih skupinah so navzkrižno multiplicirani odkloni manjši a kljub temu ne nezanemarljivi, še posebej če jih povežemo z analizo strukture izkazanih stroškov, ki je prikazana v naslednjem poglavju in Tabeli 14.

Tabela 10: Rast/Upad Stri v obdobju opazovanja 2007 do 2009

TO+TR (40+41)	preb	Stri	Ppi/Str	Ppi	Prih	VKK
STRAŽA	3.837	+102,0%	+86,6%	+15,4%	-2,4%	0,9836
LOG-DRAGOMER	3.479	+86,7%	+69,5%	+17,3%	+8,8%	0,8900
SVETA TROJICA V SG	2.244	+84,9%	+70,8%	+14,0%	+2,3%	1,1772
RENČE-VOGRSKO	4.197	+71,7%	+57,0%	+14,7%	-1,1%	0,9621
LUČE	1.632	+65,1%	+51,3%	+13,8%	+4,1%	1,9547
TURNIŠČE	3.509	+64,2%	+49,5%	+14,7%	+7,3%	0,9366
ŠMARJEŠKE TOPLICE	3.053	+61,4%	+42,7%	+18,8%	+1,8%	1,1349
CIRKULANE	2.363	+60,0%	+42,8%	+17,2%	+3,5%	1,2879
SOLČAVA	551	+50,0%	+35,3%	+14,7%	+4,8%	2,4028
JEZERSKO	709	+49,9%	+35,6%	+14,3%	+6,8%	1,6909
Povprečje – vse občine	9.603	+25,9%	+10,6%	+15,3%	+4,4%	1,1200
ORMOŽ	13.136	-0,2%	-14,6%	+14,5%	+1,7%	1,0995
ODRANCI	1.735	-0,7%	-15,0%	+14,3%	+6,3%	0,8956
KOBILJE	638	-1,2%	-14,7%	+13,5%	+4,8%	1,2125
LOŠKA DOLINA	3.758	-4,1%	-19,8%	+15,7%	+3,5%	1,2255
VELIKA POLANA	1.548	-6,8%	-20,5%	+13,7%	+7,4%	1,0362
BRASLOVČE	5.178	-8,7%	-24,9%	+16,2%	+10,2%	1,0182
HODOŠ	356	-11,1%	-28,6%	+17,5%	+6,7%	1,5865
DOBROVNIK	1.408	-16,2%	-30,5%	+14,3%	+5,9%	1,1636
KUZMA	1.751	-16,2%	-27,2%	+10,9%	+0,7%	1,1713
PUCONCI	6.454	-30,1%	-44,0%	+13,9%	+3,8%	1,2063
	stdev	+11,2%	+11,4%	+1,5%	+3,1%	0,1400
av	countif_ab	99	104	84	115	91
av	countif_be	111	106	126	95	119
Mestne občine	average	+25,7%	+9,8%	+15,9%	+4,8%	1,0500
Občine pod 5000 preb	average	+22,2%	+6,4%	+15,8%	+4,1%	1,0400
Občine z P>povprečja	average	+26,5%	+11,8%	+14,8%	+4,3%	1,3200
Občine s C>povprečja	average	+27,3%	+11,9%	+15,4%	+4,3%	1,1000

Občine z M>povprečja	average	+26,9%	+11,8%	+15,2%	+4,5%	1,1100
Občine s S>povprečja	average	+24,8%	+9,9%	+14,9%	+3,7%	1,1900

Kot zadnjo izmed agregatnih analiz sistema financiranja občin smo si pogledali spremembo stroškov, Stri in spremembo Ppi v obdobju med 2007 in 2010. Kot je razvidno iz Tabel 10 in 11, 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. Bistvenih odklonov od navedenih vrednosti pri posameznih skupinah občin ni zaznati, kljub temu pa je tudi pri interpretaciji teh rezultatov potrebno upoštevati učinek navzkrižno multipliciranih odklonov, ki smo ga opisali in nanj opozorili pri primerjavi agregatnih povprečnih vrednosti stroškov in povprečne pripadajoče primerne porabe v občinah. Homogenost odklonov je pri kategorijah sprememb manjša, zaradi česar je potrebno biti še bolj pazljiv pri interpretacijah rezultatov (Glej Tabelo 12).

Tabela 11: Rast/Upad Ppi v obdobju opazovanja 2007 do 2009

TO+TR (40+41)	preb	Stri	Ppi/Str	Ppi	Prih	VKK
GORNJA RADGONA	8.956	+23,0%	-2,0%	+25,0%	+9,7%	1,0785
VRANSKO	2.546	+13,6%	-9,8%	+23,4%	+12,1%	1,2113
DOLPRI LJ	4.949	+47,3%	+24,6%	+22,7%	+9,5%	0,9848
SLOVENSKE KONJICE	14.178	+24,0%	+1,9%	+22,1%	+10,2%	1,0093
GROSUPLJE	17.442	+20,4%	-0,1%	+20,5%	+10,8%	0,9853
ŠKOFLJICA	7.949	+35,1%	+15,5%	+19,6%	+12,7%	0,9507
VODICE	4.237	+32,7%	+13,2%	+19,5%	+1,6%	1,0262
Povprečje – vse občine	9.603	+25,9%	+10,6%	+15,3%	+4,4%	1,1200
SVETI JURIJ V SG	2.172	+28,3%	+15,9%	12,4%	+0,2%	1,2455
VERŽEJ	1.363	+27,1%	+14,8%	12,3%	+3,7%	1,0017
LOŠKI POTOK	2.078	+23,9%	+12,0%	11,9%	+3,4%	1,4650
SVETI ANDRAŽ V SG	1.272	+19,7%	+8,0%	11,7%	+4,8%	1,1378
ŠALOVCI	1.741	+45,8%	+34,2%	11,6%	-0,7%	1,3474
POLJČANE	4.359	+45,4%	+34,0%	11,4%	+0,2%	1,0567
KUZMA	1.751	-16,2%	-27,2%	10,9%	+0,7%	1,1713
av	countif_ab	99	104	84	115	91
av	countif_be	111	106	126	95	119
Mestne občine	average	+25,7%	+9,8%	+15,9%	+4,8%	1,0500
Občine pod 5000 preb	average	+22,2%	+6,4%	+15,8%	+4,1%	1,0400

Občine z P>povprečja	average	+26,5%	+11,8%	+14,8%	+4,3%	1,3200
Občine s C>povprečja	average	+27,3%	+11,9%	+15,4%	+4,3%	1,1000
Občine z M>povprečja	average	+26,9%	+11,8%	+15,2%	+4,5%	1,1100
Občine s S>povprečja	average	+24,8%	+9,9%	+14,9%	+3,7%	1,1900

Tabela 12: Razporeditev občin glede na spremembe Stri in Ppi med 2007/09

Stri	
Občine z upadom Stri	5% oz. 10 občin
rast Stri < +19%	24% oz. 50 občin
od +9% do +32% (+-25% od povp)	45% oz. 94 občin
Rast Stri > +32%	27% oz. 56 občin
Min / pov / max	-30% / +26% / +102%

Ppi	
Občine z upadom Ppi	0% oz. 0 občin
rast Ppi < +12%	2% oz. 5 občin
od +12% do +19% (+-25% od povp)	94% oz. 196 občin
Rast Stri > +19%	4% oz. 9 občin
Min / pov / max	11% / +15% / +25%

Analiza strukture izkazanih stroškov (Stri) po občinah glede na PK

V nadaljevanju besedila si bomo ogledali še strukturo odhodkov oziroma izkazanih stroškov slovenskih občin, ki je poleg agregatnih kazalcev sistema financiranja lokalne samouprave v Sloveniji, izrednega pomena pri razumevanju učinkov in stanja na tem področju. Kot je bilo predstavljeno v uvodnem poglavju, slovenske občine opravljajo niz različnih nalog s področja lokalne samouprave in izvršujejo pristojnosti, ki jim jih nalaga zakonodaja. Od leta 2006 spremljamo iz tega izhajajoče odhodke (stroške), po t.i. programski klasifikaciji, PK, ki program občinskega proračuna deli na 21 glavnih področij (glej uvod v poglavje 2). Odhodki proračunov so poleg porazdelitve po programskih področjih, vodeni tudi glede na vrsto oz. namen, kjer ločimo poleg tekočih odhodkov in transferjev (konto 40 in 41) še investicijske odhodke in transferje (konto 42 in 43), odhodke za namen sprememb premoženjskega položaja (konto 44) in odhodke za namene odplačil dolga glede na zunanje financiranje posameznih programskih aktivnosti v občinah (konto 45). Čeprav ZFO-1 v glavnem pokriva tisti del odhodkov, ki se nanašajo na tekoče odhodke in transferje (konto 40 in 41) in čeprav je temu podrejena tudi naša analiza, pa za lažje razumevanje v Tabeli 13 povzemamo celotno finančno sliko slovenskih občin, kot povprečne vrednosti v zadnjem triletnem obdobju opazovanja. Kot vidimo, je bilo v tem obdobju za namene pokrivanja tekočih stroškov, Stri, porabljenih okoli 1,12 mrd € letno ali 550 € na prebivalca. Ta postavka je predstavljala s 54,8% največji delež v strukturi občinskih proračunov. Sledile so investicije z okoli okoli 43,5% deležem oz. v povprečnem znesku 879 mio € na leto kar pomeni okoli 436 € na prebivalca. Preostalih 1,7% občinskih proračunov je bilo usmerjenih v spremembe premoženjskega stanja in odplačilo dolgov. Skupno je bilo v obdobju med 2007 in 2009 v povprečju porabljenih za okoli 2,02 mrd € na nivoju lokalnih skupnosti ali okoli 1.002 € na prebivalca. Skupno povečanje odhodkov med letom 2007 in 2009 je znašalo +27,8%, tekočih stroškov in transferjev pa nekaj več kot +21%. V strukturi odhodkov, glede na programsko klasifikacijo je prevladovalo vsega šest največjih programskih skupin, ki jim je skupno pripadalo preko 82% občinskih finančnih virov, in sicer: PK6 (lokalna samouprava, 9,1%), PK13 (Promet, prometna infrastruktura in komunikacije, 17%), PK15 (Varovanje okolja in naravne dediščine, 9,2%), PK16 (Prostorsko planiranje in stanovanjsko komunalna dejavnost, 13,7%), PK18 (Kultura, šport in nevladne organizacije, 10,7%) ter PK19 (Izobraževanje, 22,6%). Na ravni tekočih stroškov in transferjev, Stri, je razdelitev precej podobna, do razlik prihaja le pri višini deležev glede na celotno porabo, razen pri programskih postavkah PK15 in PK20 (Socialno varstvo), kjer je pri tekočih odhodkih delež slednje pomembnejši od programske postavke PK15 (Varovanje okolja in naravne dediščine).

Kot že povedano, se bomo v nadaljevanju osredotočili predvsem na tekoče stroške in transferje (konto 40 in 41) ter podrobneje analizirali strukturo stroškov po danih programskih vsebinah, s podobnimi kazalci kot smo to naredili v primeru agregatne analize. Zanimale nas bodo predvsem povprečne vrednosti porabe na prebivalca po posameznih programih in skupinah občin, njihove mejne vrednosti ter stopnja homogenosti po občinah. Kot rečeno bomo posebno pozornost namenili nekaterim izbranim skupinam občin, katere smo posebej analizirali tudi na predhodnih ravneh (mestne občine, število prebivalcev, površina, razvejanost cestnega omrežja, ipd). Zaradi velikega števila programskih vsebin, se bomo osredotočili predvsem na sedem največjih PK, ki tudi sicer zavzemajo preko 80% delež v celotni sliki in zaradi česar je še toliko pomembnejše odkriti njihove morebitne anomalije in prekomerne odklone kot izhodišče za ustrezne spremembe in dopolnitve sistema financiranja.

Tabela 13: Pregled stroškov (Stri) 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)					spr v %		struktura v % od skupaj				
	STRi	INV	P&K	OD	SKUPAJ	STRi	INV	P&K	OD	SKUPAJ	STRi	SKUPAJ	STRi	INV	P&K	OD	SKUPAJ
01	26.916	175	0	166	27.258	13	0	0	0	14	1,5%	2,8%	2,4%	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%	0,3%	0,0%	6,6%	0,0%	0,2%
03	1.095	94	0	0	1.189	1	0	0	0	1	0,9%	-8,4%	0,1%	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%	0,9%	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%	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%	0,5%	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%	0,1%	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%	0,0%
10	7.742	86	0	0	7.829	4	0	0	0	4	25,2%	27,1%	0,7%	0,0%	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%	0,0%	0,8%
12	1.569	2.433	592	21	4.615	1	1	0	0	2	88,9%	21,5%	0,1%	0,3%	8,5%	0,1%	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%	0,2%	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%	0,0%	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%	0,6%	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%	0,5%	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%	0,0%	1,5%
18	127.661	87.489	28	570	215.748	63	43	0	0	107	18,3%	27,5%	11,5%	10,0%	0,4%	2,2%	10,7%
19	328.618	127.126	3	255	456.003	163	63	0	0	226	20,7%	18,1%	29,6%	14,5%	0,0%	1,0%	22,6%
20	67.675	5.157	198	0	73.031	34	3	0	0	36	28,5%	30,6%	6,1%	0,6%	2,8%	0,0%	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%	93,3%	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%	0,1%	1,0%
SK	1.108.426	879.242	7.003	26.338	2.021.010	550	436	3	13	1.002	21,3%	27,8%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

*INV – INVESTICIJE, P&K – POSOJILA IN POVEČANJE KAPITALSKIH DELEŽEV, OD – ODPLAČILO DOLGA

Analiza, katere sintezo prikazuje Tabela 14 spodaj, podrobneje pa Tabele od 15 do 35, pokaže, da so slovenske občine v opazovanem obdobju v povprečju porabile 527 € na prebivalca, pri čemer je bilo okoli 29,8% porabljenih v okviru največje programske skupine, PK19 (izobraževanje), in sicer v povprečju 157 € na prebivalca. Sledi 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 skupaj zavzema manj 20%, posamezno pa manj kot 3% celotnih tekočih odhodkov po občini. Za razliko od agregatnih vrednosti, podrobnejša analiza stroškov po strukturi kaže na veliko nehomogenost občin, kar pomeni, da znotraj razpona $\pm 25\%$ od povprečnih vrednosti ne zmoremo najti večino opazovanih enot, kljub temu pa lahko večjo stopnjo homogenosti najdemo v okviru nekaterih največjih programskih skupin, kot npr. PK izobraževanje (89% homogenost), lokalna samouprava (63%), socialno varstvo (59%), deloma pa še pri prometu (49% stopnja homogenosti). Velika neenakost povprečne porabe na prebivalca po občinah vzbuja dvom v ustrezno razumevanje posamezne programske skupine, zakonskih nalog in/ali pristojnosti, saj strošek na enoto ne bi smel bistveno odstopati po posamezni lokalni skupnosti, ne glede na njene demografske in geografske karakteristike (slednje so namreč upoštevane že pri dodelitvi skupnega obsega sredstev, kot prikazano v predhodnih poglavjih analize). Ker bi analiza vzrokov za tovrstno nehomogenost presejala namen te študije, jo na tem mestu zgolj izpostavljamo kot priporočen element preverjanja, v nadaljevanju pa nekaj pozornosti namenjamo odstopanju večjih skupin stroškov v izbranih skupinah občin. Že v okviru agregatne analize stroškov, Stri, v predhodni točki smo navedli, da je pri določenih skupinah občin zaznati znatne statistične odklone od povprečja. Tako smo pri mestnih občinah ugotovili, da izkazujejo v povprečju za +13% višje celotne stroške kot ostale občine, pri čemer najbolj izstopajo stroški v okviru PK18 (družbene dejavnosti, +70% nad povprečjem) in v okviru PK16 (prostorsko planiranje, stanovanjske in komunalne zadeve, +50% nad povprečjem). Po drugi strani manjši odklon navzgor kažejo še stroški PK06 in PK13 (lokalna samouprava, promet, +9%), zanimivo pa je, da stroški PK1 (politični sistem), kažejo odklon pod povprečje v višini -50%. Kumulativno višje povprečne stroške izkazujejo tudi občine z veliko površino na prebivalca (+13%), pri čemer smo že v predhodnem podpoglavju ugotovili, da te občine finančno niso šibke, saj po drugi strani pridobijo za +18% prihodkov iz primerne porabe več kot ostale občine. Kljub temu naj navedemo, da višje stroške te občine izkazujejo na področju PK1 (politični sistem, za +27% nad povprečjem), pri PK6 (lokalna samouprava, +21%) in PK20 (socialno varstvo, +12%). Skupina občin, ki še statistično značilno odstopa od povprečnih stroškov je skupina z visokim deležem starejših občanov. Te občine izkazujejo v povprečju za +9% višje stroške, pri čemer najbolj izstopajo stroški iz skupin PK18 (družbene dejavnosti, +14%), PK01 in PK06 (delovanje sistema), nakaj višji pa so tudi izkazani stroški na področju prostora, stanovanj in komunale ter socialnega varstva (+9%). Pri ostalih skupinah občin ne zmoremo najti statistično značilnih odstopanj na agregatni ravni, lahko pa izpostavimo nakatere posamezne skupine stroškov kot npr.; PK16 in PK20 navzgor in PK01 in PK06 navzdol pri občinah

z manj prebivalci. Če pa razmišljamo o skupinah občin, ki so »najbolje« prilagojene povprečnemu stroškovniku, pa so to nedvomno občine z večjim deležem cest in mladih. Nekaj ugotovitev na to temo je moč razbrati še v tabelah spodaj, v splošnem pa analizo strukture stroškov na tem mestu zaključujemo, navedeno pa nedvomno lahko služi kot izhodišče pri načrtovanju morebitnih sprememb sistema financiranja občin v nadaljevanju.

Tabela 14: Analiza stroškov (Stri) občinskih proračunov po **programski klasifikaciji (PK)** za obdobje od 2007 do 2009

PK	Stri po PK in Sk	Vse občine SK					MO		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 ENERG. 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 STAN-KOM 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	IZOBRAŽEVANJE	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	
SK	SKUP. VSA PODROČJA (01 do 23):	527	83%	319	1.167	100%	594	13%	527	0%	597	13%	522	-1%	541	3%	573	9%

Tabela 15: Mejne in povprečne vrednosti po občinah razvrščeno po **PK1** med 2007/09

Občina / v €	preb	PK01	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
HODOŠ	356	126	0,85	790	678	-113	1,5865
OSILNICA	422	88	1,12	837	719	-119	1,6820
SOLČAVA	551	80	1,03	1.196	946	-250	2,4028
SVETI ANDRAŽ V SG	1.272	50	1,05	566	521	-45	1,1378
DOBJE	1.064	50	1,21	577	533	-44	1,1599
KOBILJE	638	49	0,91	604	548	-55	1,2125
JEZERSKO	709	46	1,28	842	721	-120	1,6909
ODRANCI	1.735	43	1,04	446	444	-1	0,8956
BISTRICA OB SOTLI	1.509	37	1,29	761	663	-98	1,5291
VELIKA POLANA	1.548	37	1,09	516	490	-26	1,0362
Povprečje – vse občine	9.603	21	1,09	558	541	-17	1,1200
CELJE	48.983	8	0,75	426	481	55	0,8552
LAŠKO	13.994	8	1,11	563	540	-23	1,1309
KOSTEL	683	8	0,85	937	784	-153	1,8807
ŠENTJUR	19.134	8	1,05	504	493	-11	1,0121
HRASTNIK	10.331	7	0,98	461	485	24	0,9252
NOVO MESTO	34.914	7	0,83	474	514	40	0,9519
MARIBOR	110.982	7	0,70	416	472	55	0,8365
TRŽIČ	15.497	6	0,99	471	480	9	0,9461
PODLEHNIK	1.964	5	1,24	692	613	-79	1,3908
LJUBLJANA	265.172	5	0,61	416	485	69	0,8352
	stdev	13	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	79	108	91	80	106	91
av	countif_be	131	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	10	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	15	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	26	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	20	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	19	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	23	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK1 (Politični sistem)	
≤ 15 €	31% oz. 65 občin
od 16 € do 26 € (+25% od povp)	44% oz. 92 občin
≥ 27 €	18% oz. 36 občin
Min – pov - max	5 € - 21 € - 126 €

Tabela 16: Mejne in povprečne vrednosti po občinah razvrščeno po **PK2** med 2007/09

Občina / v €	preb	PK02	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
SVETI ANDRAŽ V SG	1.272	42	1,05	566	521	-45	1,1378
ŠEMPETER-VRTOJBA	6.334	36	0,75	430	490	60	0,8632
NOVA GORICA	31.260	21	0,74	465	507	42	0,9346
LENART	7.274	9	0,89	531	523	-8	1,0653
KOBILJE	638	7	0,91	604	548	-55	1,2125
ZREČE	6.434	6	0,84	536	530	-6	1,0764
DOBRNA	2.140	5	0,84	577	538	-39	1,1579
MEDVODE	14.773	5	1,04	483	516	33	0,9701
SVETA TROJICA V SG	2.244	5	1,20	586	556	-30	1,1772
SVETI ANDRAŽ V SG	1.272	42	1,05	566	521	-45	1,1378
Povprečje – vse občine	9.603	2	1,09	558	541	-17	1,1200
TURNIŠČE	3.509	0	1,19	466	461	-6	0,9366
SEVNICA	17.760	0	1,07	594	551	-43	1,1935
SLOVENSKE KONJICE	14.178	0	1,19	503	498	-5	1,0093
DOMŽALE	32.244	0	0,99	449	493	44	0,9006
ŽIRI	4.961	0	1,08	541	522	-19	1,0867
KOSTEL	683	0	0,85	937	784	-153	1,8807
LJUBNO	2.780	0	1,09	685	609	-77	1,3766
LUČE	1.632	0	1,41	973	796	-177	1,9547
MOZIRJE	4.108	0	1,00	535	514	-20	1,0727
NOVO MESTO	34.914	0	0,83	474	514	40	0,9519
	stdv	4	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	60	108	91	80	106	91
av	countif_be	150	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	3	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	2	1,01	517	521	4	1,04

Občine z P>povprečja	average	1	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	2	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	3	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	2	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK2 (Ekonomska in fiskalna administracija)	
0 €	10% oz. 22 občin
od 1 € do 3 € (+25% od povp)	79% oz. 166 občin
≥ 4 €	11% oz. 21 občin
Min – pov – max	0 € - 2 € - 42 €

Tabela 17: Mejne in povprečne vrednosti po občinah razvrščeno po **PK3** med 2007/09

Občina / v €	preb	PK03	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
ODRANCI	1.735	24	1,04	446	444	-1	0,8956
BOVEC	3.271	6	1,02	796	707	-88	1,5979
KOMEN	3.568	4	0,92	575	560	-15	1,1553
IG	5.953	3	0,89	520	529	9	1,0440
SLOVENJ GRADEC	17.092	3	0,89	487	505	18	0,9779
KOPER	49.090	2	0,70	444	519	75	0,8919
ZREČE	6.434	2	0,84	536	530	-6	1,0764
PUCONCI	6.454	2	0,55	601	557	-44	1,2063
PODČETRTEK	3.443	1	1,09	676	616	-60	1,3578
SEŽANA	11.870	1	0,75	520	544	24	1,0431
Povprečje – vse občine	9.603	0	1,09	558	541	-17	1,12
VODICE	4.237	0	0,84	511	534	23	1,0262
VOJNIK	8.420	0	1,09	530	512	-18	1,0640
VRANSKO	2.546	0	0,98	604	557	-47	1,2113
UZENICA	2.815	0	0,93	541	529	-12	1,0869
ZAGORJE OB SAVI	17.279	0	1,16	513	505	-8	1,0301
ZAVRČ	1.520	0	1,29	691	619	-72	1,3870
ŽELEZNIKI	6.905	0	1,24	615	572	-43	1,2342
ŽETALE	1.427	0	1,56	702	614	-88	1,4093
ŽIRI	4.961	0	1,08	541	522	-19	1,0867
ŽUŽEMBERK	4.660	0	1,36	667	601	-66	1,3403

	stdev	2	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	40	108	91	80	106	91
av	countif_be	170	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	1	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	0	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	0	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	0	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	0	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	0	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK3 (Zunanja politika in mednarodna pomoč)	
0 €	82% oz. 173 občin
od 1 € do 3 €	16% oz. 34 občin
≥ 4 €	2% oz. 3 občine
Min – pov – max	0 € - 0 € - 24 €

Tabela 18: Mejne in povprečne vrednosti po občinah razvrščeno po **PK4** med 2007/09

Občina / v €	preb	PK04	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
BOHINJ	5.320	155	0,71	648	619	-29	1,3016
HODOŠ	356	132	0,85	790	678	-113	1,5865
PIRAN	17.366	44	0,50	434	502	68	0,8709
DIVAČA	3.761	44	0,91	608	582	-26	1,2203
IZOLA	15.179	35	0,63	428	479	51	0,8589
MENGEŠ	6.852	33	0,94	447	485	39	0,8961
ŠENTRUPERT	2.414	32	1,12	654	602	-51	1,3123
KOBILJE	638	30	0,91	604	548	-55	1,2125
SLOVENJ GRADEC	17.092	30	0,89	487	505	18	0,9779
PODLEHNIK	1.964	30	1,24	692	613	-79	1,3908
Povprečje – vse občine	9.603	12	1,09	558	541	-17	1,1200
ODRANCI	1.735	1	1,04	446	444	-1	0,8956
OPLOTNICA	4.000	1	1,25	544	514	-30	1,0934
LJUBNO	2.780	1	1,09	685	609	-77	1,3766
ROGAŠKA SLATINA	11.236	1	1,17	500	509	8	1,0049
ČRENŠOVCI	4.411	1	1,13	479	467	-13	0,9629
MIKLAVŽ NA DP	6.313	0	1,09	432	464	32	0,8667

MOZIRJE	4.108	0	1,00	535	514	-20	1,0727
NOVO MESTO	34.914	0	0,83	474	514	40	0,9519
RADLJE OB DRAVI	6.292	0	1,10	543	531	-11	1,0902
VITANJE	2.377	0	1,12	622	566	-56	1,2492
	stdev	15	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	67	108	91	80	106	91
av	countif_be	143	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	14	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	12	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	17	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	13	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	15	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	15	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK4 (Skupne administrativne službe in splošne javne storitve)	
≤ 8 €	42% oz. 90 občin
od 9 € do 15 € (+25% od povp)	34% oz. 71 občin
≥ 16 €	23% oz. 49 občin
Min – pov - max	0 € - 12 € - 155 €

Tabela 19: Mejne in povprečne vrednosti po občinah razvrščeno po **PK5** med 2007/09

Občina / v €	preb	PK05	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
DOLPRI LJUBLJANI	4.949	8	0,79	491	517	26	0,9848
PTUJ	24.006	8	0,61	440	474	34	0,8840
BOHINJ	5.320	4	0,71	648	619	-29	1,3016
ŠALOVCI	1.741	3	1,27	670	602	-68	1,3474
MURSKA SOBOTA	19.963	2	0,79	432	472	40	0,8675
ZAVRČ	1.520	2	1,29	691	619	-72	1,3870
VELENJE	33.392	2	0,79	426	478	52	0,8559
LJUBLJANA	265.172	1	0,61	416	485	69	0,8352
VRHNIKA	14.962	1	0,92	487	509	22	0,9784
HAJDINA	3.795	1	0,92	475	514	40	0,9526
Povprečje – vse občine	9.603	0	1,09	558	541	-17	1,1200
VODICE	4.237	0	0,84	511	534	23	1,0262

VOJNIK	8.420	0	1,09	530	512	-18	1,0640
VRANSKO	2.546	0	0,98	604	557	-47	1,2113
UZENICA	2.815	0	0,93	541	529	-12	1,0869
ZAGORJE OB SAVI	17.279	0	1,16	513	505	-8	1,0301
ŽELEZNIKI	6.905	0	1,24	615	572	-43	1,2342
ŽETALE	1.427	0	1,56	702	614	-88	1,4093
ŽIRI	4.961	0	1,08	541	522	-19	1,0867
ŽIROVNICA	4.308	0	1,20	473	491	18	0,9499
ŽUŽEMBERK	4.660	0	1,36	667	601	-66	1,3403
	stdev	1	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	28	108	91	80	106	91
av	countif_be	182	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	1	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	0	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	0	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	0	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	0	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	0	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK5 (Znanost in tehnološki razvoj)	
0 €	90% oz. 189 občin
od 1 € do 2 €	7% oz. 17 občin
≥ 2 €	3% oz. 4 občine
Min – pov – max	0 € - 0 € - 8 €

Tabela 20: Mejne in povprečne vrednosti po občinah razvrščeno po **PK6** med 2007/09

Občina / v €	preb	PK06	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
KOSTEL	683	616	0,85	937	784	-153	1,8807
SOLČAVA	551	284	1,03	1.196	946	-250	2,4028
OSILNICA	422	269	1,12	837	719	-119	1,6820
HODOŠ	356	218	0,85	790	678	-113	1,5865
DOBROVNIK	1.408	195	0,78	579	538	-42	1,1636
KUZMA	1.751	181	0,96	583	537	-46	1,1713
BOVEC	3.271	162	1,02	796	707	-88	1,5979

RUŠE	7.652	152	0,71	462	498	36	0,9282
GRAD	2.427	151	1,08	613	558	-55	1,2307
GORNJI PETROVCI	2.302	140	1,40	691	613	-78	1,3872
Povprečje – vse občine	9.603	87	1,09	558	541	-17	1,1200
REČICA OB SAVINJI	2.324	51	1,13	501	492	-9	1,0073
MUTA	3.701	50	1,05	520	501	-20	1,0454
IVANČNA GORICA	14.412	50	1,33	557	536	-21	1,1186
ŠMARTNO PRI LITIJI	5.248	49	1,20	611	571	-40	1,2264
POLZELA	5.571	46	1,22	486	496	10	0,9753
PESNICA	7.639	46	1,20	573	536	-37	1,1506
PREBOLD	4.619	46	0,99	486	491	5	0,9752
ŠENČUR	7.989	46	1,31	489	493	4	0,9807
POLJČANE	4.359	45	1,32	526	519	-7	1,0567
ROGAŠOVCI	3.557	44	1,43	564	519	-45	1,1333
	stdev	49	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	65	108	91	80	106	91
av	countif_be	145	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	96	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	79	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	106	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	82	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	93	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	97	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK6 (Lokalna samouprava)	
≤ 64 €	23% oz. 49 občin
od 65 € do 109 € (+25% od povp)	63% oz. 132 občin
≥ 110 €	14% oz. 31 občin
Min – pov - max	44 € - 87 € - 616 €

Tabela 21: Mejne in povprečne vrednosti po občinah razvrščeno po **PK7** med 2007/09

Občina / v €	preb	PK07	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
DIVAČA	3.761	39	0,91	608	582	-26	1,2203
HRPELJE-KOZINA	4.084	35	0,94	656	625	-31	1,3175
DORNAVA	2.719	35	0,97	534	505	-29	1,0727
SEŽANA	11.870	34	0,75	520	544	24	1,0431
SOLČAVA	551	32	1,03	1.196	946	-250	2,4028
KOMEN	3.568	29	0,92	575	560	-15	1,1553
NOVO MESTO	34.914	29	0,83	474	514	40	0,9519
CELJE	48.983	29	0,75	426	481	55	0,8552
RIBNICA NA POHORJU	1.279	28	1,07	632	572	-60	1,2689
KRANJ	53.353	28	0,84	433	482	49	0,8703
Povprečje – vse občine	9.603	11	1,09	558	541	-17	1,1200
DOBROVNIK	1.408	4	0,78	579	538	-42	1,1636
STRAŽA	3.837	4	1,34	490	520	30	0,9836
ŠTORE	4.228	4	1,33	475	480	5	0,9535
RAZKRIŽJE	1.358	4	1,12	522	496	-26	1,0482
POLJČANE	4.359	4	1,32	526	519	-7	1,0567
PESNICA	7.639	3	1,20	573	536	-37	1,1506
IVANČNA GORICA	14.412	3	1,33	557	536	-21	1,1186
PREVALJE	6.651	3	1,03	484	490	6	0,9724
OPLOTNICA	4.000	2	1,25	544	514	-30	1,0934
LENART	7.274	2	0,89	531	523	-8	1,0653
	stdev	7	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	78	108	91	80	106	91
av	countif_be	132	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	19	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	10	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	13	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	10	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	11	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	13	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK7 (Obramba in ukrepi ob izrednih dogodkih)	
≤ 7 €	41% oz. 86 občin
od 8 € do 14 € (+25% od povp)	41% oz. 86 občin
≥ 15 €	18% oz. 38 občin
Min – pov - max	2 € - 11 € - 39 €

Tabela 22: Mejne in povprečne vrednosti po občinah razvrščeno po **PK8** med 2007/09

Občina / v €	preb	PK08	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
RADENCI	5.447	3	1,06	478	489	11	0,9596
TRZIN	3.716	2	0,85	438	496	58	0,8791
BLED	8.348	2	0,74	495	530	35	0,9938
ZAVRČ	1.520	1	1,29	691	619	-72	1,3870
ŽALEC	20.971	1	0,86	461	476	15	0,9263
HAJDINA	3.795	1	0,92	475	514	40	0,9526
VRHNIKA	14.962	1	0,92	487	509	22	0,9784
ŽIROVNICA	4.308	1	1,20	473	491	18	0,9499
ŠEMPETER-VRTOJBA	6.334	1	0,75	430	490	60	0,8632
APAČE	3.779	1	1,30	555	531	-25	1,1157
Povprečje – vse občine	9.603	0	1,09	558	541	-17	1,1200
STARŠE	4.208	0	1,14	505	526	21	1,0139
SVETA ANA	2.379	0	1,48	645	577	-68	1,2961
SVETI ANDRAŽ V SG	1.272	0	1,05	566	521	-45	1,1378
ŠKOCJAN	3.248	0	1,22	630	577	-54	1,2653
ŠTORE	4.228	0	1,33	475	480	5	0,9535
TURNIŠČE	3.509	0	1,19	466	461	-6	0,9366
VELIKA POLANA	1.548	0	1,09	516	490	-26	1,0362
VITANJE	2.377	0	1,12	622	566	-56	1,2492
VOJNIK	8.420	0	1,09	530	512	-18	1,0640
VRANSKO	2.546	0	0,98	604	557	-47	1,2113
	stdev	0	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	77	108	91	80	106	91
av	countif_be	133	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	0	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	0	1,01	517	521	4	1,04

Občine z P>povprečja	average	0	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	0	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	0	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	0	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK8 (Notranje zadeve in varnost)	
0 €	87% oz. 182 občin
od 1 € do 2 €	13% oz. 28 občin
≥ 3 €	0% oz. 1 občina
Min – pov – max	0 € - 0 € - 3 €

Tabela 23: Mejne in povprečne vrednosti po občinah za **PK10** med 2007/09

Občina / v €	preb	PK10	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
HODOŠ	356	95	0,85	790	678	-113	1,5865
KOBILJE	638	60	0,91	604	548	-55	1,2125
RUŠE	7.652	44	0,71	462	498	36	0,9282
ŠALOVCI	1.741	35	1,27	670	602	-68	1,3474
KUZMA	1.751	30	0,96	583	537	-46	1,1713
LOVRENC NA POHORJU	3.235	29	0,98	570	537	-34	1,1451
ČRENŠOVCI	4.411	27	1,13	479	467	-13	0,9629
GRAD	2.427	24	1,08	613	558	-55	1,2307
SELNICA OB DRAVI	4.709	23	0,95	487	490	4	0,9775
BISTRICA OB SOTLI	1.509	20	1,29	761	663	-98	1,5291
Povprečje – vse občine	9.603	5	1,09	558	541	-17	1,1200
ŠMARTNO OB PAKI	3.087	0	0,79	513	512	-1	1,0295
TRZIN	3.716	0	0,85	438	496	58	0,8791
VELIKE LAŠČE	4.081	0	1,28	657	603	-54	1,3191
VITANJE	2.377	0	1,12	622	566	-56	1,2492
VODICE	4.237	0	0,84	511	534	23	1,0262
VOJNIK	8.420	0	1,09	530	512	-18	1,0640
VUZENICA	2.815	0	0,93	541	529	-12	1,0869
ZAVRČ	1.520	0	1,29	691	619	-72	1,3870
ŽELEZNIKI	6.905	0	1,24	615	572	-43	1,2342
ŽUŽEMBERK	4.660	0	1,36	667	601	-66	1,3403

	stdev	10	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	57	108	91	80	106	91
av	countif_be	153	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	3	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	4	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	6	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	6	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	7	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	6	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK10 (Trg dela in delovni pogoji)	
≤ 3 €	60% oz. 127 občin
od 4 € do 6 € (+25% od povp)	17% oz. 35 občin
≥ 7 €	23% oz. 48 občin
Min – pov - max	0 € - 5 € - 95 €

Tabela 24: Mejne in povprečne vrednosti po občinah za PK11 med 2007/09

Občina / v €	preb	PK11	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
SOLČAVA	551	88	1,03	1.196	946	-250	2,4028
ČRNA NA KOROŠKEM	3.610	51	0,80	604	566	-37	1,2125
DORNAVA	2.719	48	0,97	534	505	-29	1,0727
LUČE	1.632	47	1,41	973	796	-177	1,9547
RIBNICA NA POHORJU	1.279	46	1,07	632	572	-60	1,2689
JEZERSKO	709	42	1,28	842	721	-120	1,6909
MISLINJA	4.767	37	1,26	562	530	-33	1,1290
GORNJI GRAD	2.648	37	1,24	669	601	-68	1,3435
BOHINJ	5.320	33	0,71	648	619	-29	1,3016
LJUBNO	2.780	31	1,09	685	609	-77	1,3766
Povprečje – vse občine	9.603	10	1,09	558	541	-17	1,1200
MURSKA SOBOTA	19.963	1	0,79	432	472	40	0,8675
SVETI TOMAŽ	2.225	1	1,45	642	593	-48	1,2893
HODOŠ	356	1	0,85	790	678	-113	1,5865
TRBOVLJE	17.903	1	0,94	436	471	35	0,8754

ŠTORE	4.228	1	1,33	475	480	5	0,9535
MARIBOR	110.982	1	0,70	416	472	55	0,8365
TRZIN	3.716	1	0,85	438	496	58	0,8791
SVETI ANDRAŽ V SG	1.272	1	1,05	566	521	-45	1,1378
LOG-DRAGOMER	3.479	0	1,14	443	483	39	0,8900
KOSTEL	683	0	0,85	937	784	-153	1,8807
	stdev	11	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	69	108	91	80	106	91
av	countif_be	141	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	5	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	8	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	18	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	9	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	11	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	13	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK11 (Kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo)	
≤ 6 €	44% oz. 92 občin
od 7 € do 13 € (+-25% od povp)	34% oz. 72 občin
≥ 14 €	22% oz. 46 občin
Min – pov - max	0 € - 10 € - 88 €

Tabela 25: Mejne in povprečne vrednosti po občinah za **PK12** med 2007/09

Občina / v €	preb	PK12	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
SOLČAVA	551	78	1,03	1.196	946	-250	2,4028
NAZARJE	2.683	44	0,85	546	540	-6	1,0959
KOBILJE	638	40	0,91	604	548	-55	1,2125
GORNJI GRAD	2.648	14	1,24	669	601	-68	1,3435
NOVO MESTO	34.914	14	0,83	474	514	40	0,9519
CERKNO	5.028	12	1,08	685	618	-67	1,3760
BOHINJ	5.320	10	0,71	648	619	-29	1,3016
DOBRNA	2.140	9	0,84	577	538	-39	1,1579
IG	5.953	9	0,89	520	529	9	1,0440
METLIKA	8.530	9	1,19	488	484	-4	0,9800

Povprečje – vse občine	9.603	1	1,09	558	541	-17	1,1200
VIDEM	5.653	0	1,35	593	556	-38	1,1917
VITANJE	2.377	0	1,12	622	566	-56	1,2492
VODICE	4.237	0	0,84	511	534	23	1,0262
VOJNIK	8.420	0	1,09	530	512	-18	1,0640
VRHNIKA	14.962	0	0,92	487	509	22	0,9784
VUZENICA	2.815	0	0,93	541	529	-12	1,0869
ZAVRČ	1.520	0	1,29	691	619	-72	1,3870
ŽELEZNIKI	6.905	0	1,24	615	572	-43	1,2342
ŽIROVNICA	4.308	0	1,20	473	491	18	0,9499
ŽUŽEMBERK	4.660	0	1,36	667	601	-66	1,3403
	stdev	7	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	22	108	91	80	106	91
av	countif_be	188	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	2	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	1	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	3	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	2	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	2	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	2	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK12 (Pridobivanje in distribucija energetskih surovin)	
0 €	83% oz. 174 občin
od 1 € do 6 €	12% oz. 26 občin
≥ 7 €	5% oz. 10 občine
Min – pov – max	0 € - 1 € - 78 €

Tabela 26: Mejne in povprečne vrednosti po občinah za **PK13** med 2007/09

Občina / v €	preb	PK13	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
LUČE	1.632	169	1,41	973	796	-177	1,9547
KRANJSKA GORA	5.504	140	0,73	588	615	27	1,1807
NAZARJE	2.683	137	0,85	546	540	-6	1,0959
ŠOŠTANJ	8.391	133	0,87	543	562	19	1,0895
DOBRNA	2.140	130	0,84	577	538	-39	1,1579
VITANJE	2.377	130	1,12	622	566	-56	1,2492
SOLČAVA	551	128	1,03	1.196	946	-250	2,4028
LJUBLJANA	265.172	125	0,61	416	485	69	0,8352
PUCONCI	6.454	123	0,55	601	557	-44	1,2063
PODČETRTEK	3.443	122	1,09	676	616	-60	1,3578
Povprečje – vse občine	9.603	60	1,09	558	541	-17	1,1200
KRIŽEVCI	3.589	25	1,46	521	499	-22	1,0472
ROGAŠKA SLATINA	11.236	25	1,17	500	509	8	1,0049
TURNIŠČE	3.509	25	1,19	466	461	-6	0,9366
TIŠINA	4.350	23	1,13	473	464	-9	0,9509
BISTRICA OB SOTLI	1.509	20	1,29	761	663	-98	1,5291
VERŽEJ	1.363	19	1,18	499	489	-10	1,0017
GORIŠNICA	3.970	12	1,42	500	499	-1	1,0039
ODRANCI	1.735	12	1,04	446	444	-1	0,8956
GORNJI PETROVCI	2.302	1	1,40	691	613	-78	1,3872
HODOŠ	356	0	0,85	790	678	-113	1,5865
	stdev	26	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	93	108	91	80	106	91
av	countif_be	117	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	65	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	61	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	64	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	60	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	62	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	61	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK13 (Promet, prometna infrastruktura in komunikacije)	
≤ 44 €	30% oz. 63 občin
od 45 € do 75 € (+25% od povp)	49% oz. 103 občine
≥ 76 €	21% oz. 44 občin
Min – pov - max	0 € - 60 € - 169 €

Tabela 27: Mejne in povprečne vrednosti po občinah za **PK14** med 2007/09

Občina / v €	preb	PK14	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
BOVEC	3.271	143	1,02	796	707	-88	1,5979
LJUBNO	2.780	114	1,09	685	609	-77	1,3766
BOHINJ	5.320	84	0,71	648	619	-29	1,3016
KRANJSKA GORA	5.504	83	0,73	588	615	27	1,1807
SOLČAVA	551	69	1,03	1.196	946	-250	2,4028
SVETI JURIJ V SG	2.172	52	1,29	620	577	-43	1,2455
KANAL	6.018	52	0,94	628	596	-32	1,2614
BLED	8.348	51	0,74	495	530	35	0,9938
SVETA TROJICA V SG	2.244	51	1,20	586	556	-30	1,1772
BRDA	5.769	46	0,94	543	529	-14	1,0913
Povprečje – vse občine	9.603	14	1,09	558	541	-17	1,1200
KIDRIČEVO	6.771	1	1,22	537	536	-1	1,0787
ROGAŠOVCI	3.557	1	1,43	564	519	-45	1,1333
TRNOVSKA VAS	1.315	1	1,13	606	561	-45	1,2159
GORNJI PETROVCI	2.302	1	1,40	691	613	-78	1,3872
DOBJE	1.064	0	1,21	577	533	-44	1,1599
HODOŠ	356	0	0,85	790	678	-113	1,5865
KRIŽEVCI	3.589	0	1,46	521	499	-22	1,0472
PODLEHNIK	1.964	0	1,24	692	613	-79	1,3908
SVETI ANDRAŽ V SG	1.272	0	1,05	566	521	-45	1,1378
ŠTORE	4.228	0	1,33	475	480	5	0,9535
	stdev	18	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	67	108	91	80	106	91
av	countif_be	143	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	12	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	14	1,01	517	521	4	1,04

Občine z P>povprečja	average	22	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	16	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	15	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	20	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK14 (Gospodarstvo)	
≤ 10 €	60% oz. 126 občin
od 11 € do 18 € (+-25% od povp)	19% oz. 40 občin
≥ 19 €	21% oz. 44 občin
Min – pov - max	0 € - 14 € - 143 €

Tabela 28: Mejne in povprečne vrednosti po občinah za **PK15** med 2007/09

Občina / v €	preb	PK15	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
PUCONCI	6.454	507	0,55	601	557	-44	1,2063
PTUJ	24.006	100	0,61	440	474	34	0,8840
JEZERSKO	709	96	1,28	842	721	-120	1,6909
BOHINJ	5.320	84	0,71	648	619	-29	1,3016
BLEĐ	8.348	71	0,74	495	530	35	0,9938
KANAL	6.018	63	0,94	628	596	-32	1,2614
LENART	7.274	60	0,89	531	523	-8	1,0653
ČRNA NA KOROŠKEM	3.610	56	0,80	604	566	-37	1,2125
ŽIRI	4.961	56	1,08	541	522	-19	1,0867
LOVRENC NA POHORJU	3.235	55	0,98	570	537	-34	1,1451
Povprečje – vse občine	9.603	15	1,09	558	541	-17	1,1200
SVETI JURIJ	3.016	0	1,31	595	544	-51	1,1941
OPLOTNICA	4.000	0	1,25	544	514	-30	1,0934
VIPAVA	5.372	0	1,28	556	540	-16	1,1165
SVETA ANA	2.379	0	1,48	645	577	-68	1,2961
DOBJE	1.064	0	1,21	577	533	-44	1,1599
ROGAŠKA SLATINA	11.236	0	1,17	500	509	8	1,0049
HRASTNIK	10.331	0	0,98	461	485	24	0,9252
GORNJA RADGONA	8.956	0	1,10	538	520	-18	1,0785
KOSTEL	683	0	0,85	937	784	-153	1,8807
VELIKE LAŠČE	4.081	0	1,28	657	603	-54	1,3191

	stdev	38	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	54	108	91	80	106	91
av	countif_be	156	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	23	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	19	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	17	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	13	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	13	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	20	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK15 (Varovanje okolja in naravne dediščine)	
≤ 10 €	66% oz. 138 občin
od 11 € do 19 € (+-25% od povp)	16% oz. 33 občin
≥ 20 €	18% oz. 39 občin
Min – pov - max	0 € - 15 € - 507 €

Tabela 29: Mejne in povprečne vrednosti po občinah za **PK16** med 2007/09

Občina / v €	preb	PK16	Ppi/Str	Ppi	Priz	Raz	VKK
PIRAN	17.366	163	0,50	434	502	68	0,8709
ZREČE	6.434	89	0,84	536	530	-6	1,0764
ČRNA NA KOROŠKEM	3.610	74	0,80	604	566	-37	1,2125
RUŠE	7.652	69	0,71	462	498	36	0,9282
LJUBLJANA	265.172	67	0,61	416	485	69	0,8352
KOMENDA	4.805	63	0,77	473	510	37	0,9485
ŠENTJERNEJ	6.826	62	1,11	543	520	-23	1,0912
BOHINJ	5.320	62	0,71	648	619	-29	1,3016
CERKNO	5.028	60	1,08	685	618	-67	1,3760
IG	5.953	60	0,89	520	529	9	1,0440
Povprečje – vse občine	9.603	26	1,09	558	541	-17	1,1200
SODRAŽICA	2.217	5	1,23	562	529	-33	1,1283
MAKOLE	2.115	5	1,60	653	602	-51	1,3124
CIRKULANE	2.363	5	1,72	642	593	-49	1,2879
SVETI ANDRAŽ V SG	1.272	5	1,05	566	521	-45	1,1378
VERŽEJ	1.363	5	1,18	499	489	-10	1,0017

DESTRIK	2.704	4	1,14	559	522	-37	1,1232
KRIŽEVCI	3.589	4	1,46	521	499	-22	1,0472
KOSTEL	683	3	0,85	937	784	-153	1,8807
GORIŠNICA	3.970	2	1,42	500	499	-1	1,0039
VELIKA POLANA	1.548	0	1,09	516	490	-26	1,0362
	stdev	18	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	85	108	91	80	106	91
av	countif_be	125	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	40	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	31	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	26	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	27	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	27	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	29	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK16 (Prostorsko planiranje in stanovanjsko-komunalna dejavnost)	
≤ 19 €	41% oz. 86 občin
od 20 € do 33 € (+-25% od povp)	33% oz. 69 občin
≥ 34 €	26% oz. 55 občin
Min – pov - max	0 € - 26 € - 163 €

Tabela 30: Mejne in povprečne vrednosti po občinah za PK17 med 2007/09

Občina / v €	preb	PK17	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
BISTRICA OB SOTLI	1.509	26	1,29	761	663	-98	1,5291
KUNGOTA	4.819	24	1,13	539	516	-23	1,0828
ROGAŠOVCI	3.557	23	1,43	564	519	-45	1,1333
DOBROVNIK	1.408	21	0,78	579	538	-42	1,1636
HRPELJE-KOZINA	4.084	20	0,94	656	625	-31	1,3175
PODVLEKA	2.719	20	1,39	705	650	-55	1,4157
KOZJE	3.497	19	1,12	652	586	-66	1,3101
PODLEHNIK	1.964	19	1,24	692	613	-79	1,3908
CANKOVA	2.085	19	1,27	534	511	-23	1,0719
LENDAVA	11.563	18	0,96	511	498	-13	1,0255
Povprečje – vse občine	9.603	10	1,09	558	541	-17	1,1200

RIBNICA	9.341	5	1,15	524	514	-10	1,0527
ŠKOFJA LOKA	22.467	4	1,01	498	522	24	0,9999
ŠENTRUPERT	2.414	4	1,12	654	602	-51	1,3123
MARKOVCI	4.053	4	1,09	477	493	16	0,9574
CERKLJE	6.720	4	1,75	559	556	-3	1,1216
SODRAŽICA	2.217	4	1,23	562	529	-33	1,1283
KOBILJE	638	4	0,91	604	548	-55	1,2125
SVETA TROJICA V SG	2.244	4	1,20	586	556	-30	1,1772
KOSTEL	683	1	0,85	937	784	-153	1,8807
GORNJI PETROVCI	2.302	1	1,40	691	613	-78	1,3872
	stdev	4	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	89	108	91	80	106	91
av	countif_be	121	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	12	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	10	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	10	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	10	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	10	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	11	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK17 (Zdravstveno varstvo)	
≤ 6 €	17% oz. 36 občin
od 7 € do 13 € (+25% od povp)	62% oz. 130 občin
≥ 14 €	17% oz. 36 občin
Min – pov - max	1 € - 10 € - 26 €

Tabela 31: Mejne in povprečne vrednosti po občinah za PK18 med 2007/09

Občina / v €	preb	PK18	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
HODOŠ	356	190	0,85	790	678	-113	1,5865
PIRAN	17.366	129	0,50	434	502	68	0,8709
IZOLA	15.179	118	0,63	428	479	51	0,8589
NOVA GORICA	31.260	108	0,74	465	507	42	0,9346
SEŽANA	11.870	107	0,75	520	544	24	1,0431
BENEDIKT	2.239	98	1,02	587	540	-47	1,1782

LENDAVA	11.563	98	0,96	511	498	-13	1,0255
ČRNA NA KOROŠKEM	3.610	95	0,80	604	566	-37	1,2125
BLED	8.348	94	0,74	495	530	35	0,9938
KRANJSKA GORA	5.504	93	0,73	588	615	27	1,1807
Povprečje – vse občine	9.603	47	1,09	558	541	-17	1,1200
ŽUŽEMBERK	4.660	19	1,36	667	601	-66	1,3403
SVETI ANDRAŽ V SG	1.272	18	1,05	566	521	-45	1,1378
PREDDVOR	3.242	18	1,31	585	553	-32	1,1740
GRAD	2.427	17	1,08	613	558	-55	1,2307
KUNGOTA	4.819	17	1,13	539	516	-23	1,0828
ROGAŠOVCI	3.557	17	1,43	564	519	-45	1,1333
TURNIŠČE	3.509	16	1,19	466	461	-6	0,9366
GORNJI PETROVCI	2.302	16	1,40	691	613	-78	1,3872
CANKOVA	2.085	14	1,27	534	511	-23	1,0719
LOŠKI POTOK	2.078	12	1,58	729	639	-90	1,4650
	stdev	25	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	88	108	91	80	106	91
av	countif_be	122	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	81	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	56	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	50	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	46	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	49	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	53	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK18 (Kultura, šport in nevladne organizacije)	
≤ 34 €	40% oz. 84 občin
od 35 € do 59 € (+-25% od povp)	34% oz. 71 občin
≥ 60 €	26% oz. 55 občin
Min – pov - max	12 € - 47 € - 190 €

Tabela 32: Mejne in povprečne vrednosti po občinah za **PK19** med 2007/09

Občina / v €	preb	PK19	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
VODICE	4.237	254	0,84	511	534	23	1,0262
SOLČAVA	551	247	1,03	1.196	946	-250	2,4028
BISTRICA OB SOTLI	1.509	238	1,29	761	663	-98	1,5291
VUZENICA	2.815	235	0,93	541	529	-12	1,0869
KOSTEL	683	215	0,85	937	784	-153	1,8807
KAMNIK	27.581	213	0,99	489	507	19	0,9806
TABOR	1.500	213	0,98	586	542	-44	1,1767
ŽUŽEMBERK	4.660	209	1,36	667	601	-66	1,3403
BRASLOVČE	5.178	204	1,11	507	497	-10	1,0182
LOGATEC	12.145	201	1,05	528	530	2	1,0595
Povprečje – vse občine	9.603	157	1,09	558	541	-17	1,1200
KUZMA	1.751	118	0,96	583	537	-46	1,1713
CIRKULANE	2.363	117	1,72	642	593	-49	1,2879
ROGAŠOVCI	3.557	115	1,43	564	519	-45	1,1333
JURŠINCI	2.385	113	1,48	575	530	-44	1,1544
CERKVENJAK	2.108	111	1,67	604	547	-57	1,2136
ŽETALE	1.427	105	1,56	702	614	-88	1,4093
ŠALOVCI	1.741	93	1,27	670	602	-68	1,3474
ŽIROVNICA	4.308	92	1,20	473	491	18	0,9499
OSILNICA	422	90	1,12	837	719	-119	1,6820
HODOŠ	356	62	0,85	790	678	-113	1,5865
	stdev	27	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	96	108	91	80	106	91
av	countif_be	114	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	164	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	160	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	162	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	160	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	155	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	158	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK19 (Izobraževanje)	
≤ 117 €	4% oz. 9 občin
od 118 € do 196 € (+25% od povp)	89% oz. 187 občin
≥ 197 €	7% oz. 14 občin
Min – pov - max	62 € - 157 € - 254 €

Tabela 33: Mejne in povprečne vrednosti po občinah za **PK20** med 2007/09

Občina / v €	preb	PK20	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
LJUBNO	2.780	71	1,09	685	609	-77	1,3766
KOSTEL	683	70	0,85	937	784	-153	1,8807
DOBRNA	2.140	65	0,84	577	538	-39	1,1579
PODLEHNIK	1.964	62	1,24	692	613	-79	1,3908
KOBARID	4.439	61	1,03	600	559	-41	1,2058
TRNOVSKA VAS	1.315	60	1,13	606	561	-45	1,2159
OSILNICA	422	54	1,12	837	719	-119	1,6820
GORNJI PETROVCI	2.302	53	1,40	691	613	-78	1,3872
ROGAŠOVCI	3.557	53	1,43	564	519	-45	1,1333
DESTRNIK	2.704	53	1,14	559	522	-37	1,1232
Povprečje – vse občine	9.603	33	1,09	558	541	-17	1,1200
STARŠE	4.208	17	1,14	505	526	21	1,0139
ŽELEZNIKI	6.905	17	1,24	615	572	-43	1,2342
REČICA OB SAVINJI	2.324	17	1,13	501	492	-9	1,0073
ODRANCI	1.735	15	1,04	446	444	-1	0,8956
HAJDINA	3.795	14	0,92	475	514	40	0,9526
ŽIROVNICA	4.308	13	1,20	473	491	18	0,9499
MIREN-KOSTANJEVICA	4.831	13	1,04	497	495	-2	0,9987
LOG-DRAGOMER	3.479	13	1,14	443	483	39	0,8900
HORJUL	2.719	10	1,41	542	522	-21	1,0890
POLZELA	5.571	9	1,22	486	496	10	0,9753
	stdev	11	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	93	108	91	80	106	91
av	countif_be	117	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	34	0,75	442	490	48	0,89

Občine pod 5000 preb	average	32	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	37	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	32	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	33	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	36	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK20 (Socialno varstvo)	
≤ 24 €	21% oz. 44 občin
od 25 € do 41 € (+-25% od povp)	59% oz. 124 občin
≥ 42 €	20% oz. 41 občin
Min – pov - max	9 € - 33 € - 71 €

Tabela 34: Mejne in povprečne vrednosti po občinah za **PK22** med 2007/09

Občina / v €	preb	PK22	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
DOBROVNIK	1.408	54	0,78	579	538	-42	1,1636
ŽETALE	1.427	38	1,56	702	614	-88	1,4093
KOSTEL	683	35	0,85	937	784	-153	1,8807
GORNJI PETROVCI	2.302	31	1,40	691	613	-78	1,3872
BENEDIKT	2.239	25	1,02	587	540	-47	1,1782
HODOŠ	356	25	0,85	790	678	-113	1,5865
GRAD	2.427	20	1,08	613	558	-55	1,2307
MAJŠPERK	4.179	18	1,40	629	567	-61	1,2624
PODLEHNIK	1.964	17	1,24	692	613	-79	1,3908
KOMENDA	4.805	16	0,77	473	510	37	0,9485
Povprečje – vse občine	9.603	4	1,09	558	541	-17	1,1200
STRAŽA	3.837	0	1,34	490	520	30	0,9836
SVETI JURIJ	3.016	0	1,31	595	544	-51	1,1941
ŠENČUR	7.989	0	1,31	489	493	4	0,9807
ŠKOFLJICA	7.949	0	1,06	474	499	25	0,9507
ŠMARJEŠKE TOPLICE	3.053	0	1,20	566	573	7	1,1349
TRŽIČ	15.497	0	0,99	471	480	9	0,9461
VITANJE	2.377	0	1,12	622	566	-56	1,2492
VODICE	4.237	0	0,84	511	534	23	1,0262
VRHNIKA	14.962	0	0,92	487	509	22	0,9784
ŽIROVNICA	4.308	0	1,20	473	491	18	0,9499

	stdev	7	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	67	108	91	80	106	91
av	countif_be	143	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	3	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	3	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	7	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	4	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	5	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	5	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK22 (Servisiranje javnega dolga)	
≤ 2 €	48% oz. 102 občine
od 3 € do 5 € (+-25% od povp)	25% oz. 53 občin
≥ 6 €	26% oz. 55 občin
Min – pov - max	0 € - 4 € - 54 €

Tabela 35: Mejne in povprečne vrednosti po občinah za **PK23** med 2007/09

Občina / v €	preb	PK23	Ppi/Str	Ppi	Prih	Raz	VKK
TRNOVSKA VAS	1.315	79	1,13	606	561	-45	1,2159
VRANSKO	2.546	79	0,98	604	557	-47	1,2113
ŠMARTNO OB PAKI	3.087	78	0,79	513	512	-1	1,0295
ŽELEZNIKI	6.905	71	1,24	615	572	-43	1,2342
BOVEC	3.271	65	1,02	796	707	-88	1,5979
BOHINJ	5.320	52	0,71	648	619	-29	1,3016
CERKNO	5.028	52	1,08	685	618	-67	1,3760
GORNJI GRAD	2.648	50	1,24	669	601	-68	1,3435
SEVNICA	17.760	49	1,07	594	551	-43	1,1935
KRŠKO	26.176	44	0,82	551	546	-5	1,1066
Povprečje – vse občine	9.603	9	1,09	558	541	-17	1,1200
GRAD	2.427	0	1,08	613	558	-55	1,2307
PIVKA	5.989	0	0,97	583	572	-11	1,1706
LUKOVICA	5.167	0	1,10	569	559	-10	1,1427
ŠENTJERNEJ	6.826	0	1,11	543	520	-23	1,0912
DIVAČA	3.761	0	0,91	608	582	-26	1,2203

GORIŠNICA	3.970	0	1,42	500	499	-1	1,0039
HODOŠ	356	0	0,85	790	678	-113	1,5865
KOBILJE	638	0	0,91	604	548	-55	1,2125
ŠENTRUPERT	2.414	0	1,12	654	602	-51	1,3123
VELIKA POLANA	1.548	0	1,09	516	490	-26	1,0362
	stdev	14	0,2	72,0	43,6	32,0	0,14
av	countif_ab	59	108	91	80	106	91
av	countif_be	151	102	119	130	104	119
Mestne občine	average	6	0,75	442	490	48	0,89
Občine pod 5000 preb	average	8	1,01	517	521	4	1,04
Občine z P>povprečja	average	11	1,13	657	602	-55	1,32
Občine s C>povprečja	average	10	1,11	557	542	-15	1,12
Občine z M>povprečja	average	9	1,03	549	533	-15	1,10
Občine s S>povprečja	average	9	1,07	591	564	-27	1,19

Stri – PK23 (Intervencijski programi in obveznosti)	
≤ 6 €	64% oz. 134 občin
od 7 € do 11 € (+-25% od povp)	13% oz. 27 občin
≥ 12 €	23% oz. 49 občin
Min – pov - max	0 € - 9 € - 79 €

Zaključek

Analiza je imela namen preveriti 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 želimo ugotoviti v kakšni meri 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/ (Uradni list RS, št. 123/2006, 101/2007, 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 izravnjav, 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 dejstvo, 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 danes zopet 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 izpred leta 2007, pri čemer pa je vzpodbudno dejstvo, da obseg izravnave kljub temu ni zavzel starih nivojev. Po drugi strani so implicitno na povečanje obsega primerne porabe, preko izračunane povprečnine, »pritiskali« 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 kar čim večji obseg 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 glede na njihove demografske in geografske karakteristike, 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.

Analiza agregatnih vrednosti primerne porabe in stroškov po občinah. 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 zakonsko določenih 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 skupinah z nadpovprečnim deležem cestnega omrežja ali pri deležu mladih, ni zaznati. Kljub temu je kakršnokoli prehitro sklepanje o potrebnih posegih v sistem vprašljivo. Za celovit odgovor na vprašanje o ustreznosti obstoječega sistema financiranja moramo namreč 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 +-25% od povprečja), saj se znotraj razpona +-10% uvršča okoli polovica, znotraj razpona +-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. 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 €), pa tudi Bovec, Jezersko, idr. 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)kритosti 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.

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 strukturalni 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 strukturalni analizi občine z večjim deležem cest in mladih.

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 +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, urejanje prostora in komunalne zadeve. Za razliko od predhodnih kazalcev strukturna analiza kaže na večjo nehomogenost, kar vzbuja dvom v ustrezno razumevanje posamezne programske skupine. Poleg tega strukturna analiza potrди 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.

Literatura in viri

- Bole, V. & Oplotnik, Ž. (2002) Fiskalni decentralizem in struktura občin: (analiza trošenja). *Gospodarska gibanja*, 341, str. 25-48.
- Brezovnik, B. & Oplotnik, Ž. (2003) Mednarodna primerjava sistemov financiranja občin, *Lex localis*, 1(3), str. 1-38.
- Brezovnik, B. & Oplotnik, Ž. (2003) *Fiskalna decentralizacija v Sloveniji : oris stanja, problematika in mednarodna primerjava* (Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila).
- DeMello, L. & Barenstein, M. (2001) *Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis*, IMF Working Paper no.71 (Washington: IMF).
- McKinnon, R. & Nechyba, T. (1997) Competition in Federal Systems, in *The New Federalism: Can the State be Trusted?*, v: Ferejohn, J. & Weingast, B. (ur.) (Stanford: Hoover Institution Press), str. 3-61.
- Musgrave, M. R. (1959) *The Theory of Public Finance* (New York: McGraw-Hill).
- Oates, E. W. (1999) An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, 32, str. 1120-1149.
- Oplotnik, Ž. (2003) Fiskalna decentralizacija in model financiranja lokalnih skupnosti v Sloveniji, *Lex localis*, 1(1), str. 1-19.
- Rode, E. (2002) Davek na nepremičnine v državah članicah EU, *Naše gospodarstvo*, 48(1-2), str. 132-147.
- Tiebout, C. (1956) A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, 64, str. 416-424.

Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

.....
www.lex-localis.info
info@lex-localis.info